

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

---

**Doc. CCXVIII**

**n. 2**

## RELAZIONE

### SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI NEI CONFRONTI DELL'UNIONE EUROPEA

(Anno 2014)

*(Articolo 54, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234)*

**Presentata dal sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri  
per le politiche e gli affari europei**

(GOZI)

---

**Comunicata alla Presidenza il 30 settembre 2015**

---

PAGINA BIANCA

**INDICE**

PARTE PRIMA .....	Pag.	9
1. Quadro di situazione .....	»	11
a. Premessa .....	»	11
b. Il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea (Co.L.A.F.) .....	»	13
2. Attività del Comitato nell'anno 2014 .....	»	16
a. Semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea .....	»	17
b. Approvazione specifici documenti .....	»	20
1) Relazione annuale al Parlamento italiano .....	»	20
2) Questionario ex articolo 325 TFUE – anno 2013 .....	»	21
3) « Follow-up » delle raccomandazioni per l'anno 2012 ..	»	22
c. Attività di formazione, supporto ed informazione a livello centrale e locale .....	»	23
d. Comunicazione .....	»	26
1) Pubblicazione degli elenchi dei « beneficiari « di finanziamenti europei (c.d. « iniziative sulla trasparenza ») ..	»	26
2) Pubblicazione alle notizie relative al Comitato .....	»	28
e. Proposte di modifica della Circolare interministeriale del 12 ottobre 2007 pubblicata nella <i>Gazzetta Ufficiale</i> del 15 ottobre 2007, n. 240 e delle connesse note esplicative di cui alla Delibera n. 13 in data 7 luglio 2008 del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea .....	»	29
f. Attività di aggiornamento e chiusura dei casi di irregolarità/frode riferiti alle programmazioni più risalenti nel tempo .....	»	32
1) Riconciliazione FSE .....	»	33
2) Riconciliazione FESR .....	»	35
g. Progetto « Database Nazionale Anti-Frode, Strumento informatico (IT) per prevenire le frodi a danno degli interessi finanziari dell'Unione Europea, con la collaborazione del personale delle Forze di Polizia e delle autorità Nazionali e regionali » .....	»	37

h. Implementazione della Banca dati « IMS » .....	Pag.	39
i. Partecipazione proattiva ai lavori del « Gruppo antifrode del Consiglio » (GAF) .....	»	42
1) Proposta della Commissione europea documento COM(2014) 340 dell'11 giugno 2014, che modifica il Reg 883/2013 per l'istituzione di un Ufficio indipendente per il controllo del rispetto delle garanzie procedurali nello svolgimento delle indagini dell'OLAF .....	»	43
2) Discussione sul Rapporto della Commissione europea sulla Protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea – anno 2013 .....	»	44
3) Esame del primo rapporto sull'implementazione del Regolamento (UE) n. 1210/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2010 relativo all'autenticazione delle monete in euro e al trattamento delle monete non adatte alla circolazione .....	»	45
4) Proposte di modifica del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla reciproca assistenza amministrativa per la tutela degli interessi finanziari della comunità europea contro la frode e ogni altra attività illecita .....	»	46
5) Questionario sull'utilità di uno strumento giuridico sulla assistenza amministrativa reciproca tra Stati membri per combattere le frodi nel settore dei fondi strutturali (fse, fcsr) .....	»	47
j. Partecipazione proattiva ai lavori del « Comitato europeo di coordinamento lotta antifrode » (Co.Co.L.A.F.) .....	»	49
1) Discussione sulla Relazione « TIF » della Commissione UE .....	»	50
2) Definizione delle attività strategiche antifrode a livello europeo .....	»	51
k. Valorizzazione e diffusione, a livello europeo, del « modello antifrode » italiano .....	»	53
3. Linee future di attività del Comitato .....	»	55
a. Ambito « domestico » .....	»	55
b. Ambito « europeo » .....	»	59
PARTE SECONDA .....	»	61
1. Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode .....	»	63
a. Premessa .....	»	63
b. Nota metodologica .....	»	64
1) Definizioni .....	»	64
2) Regolamenti sui fondi strutturali e di investimento europei (SIE) citati nei paragrafi seguenti .....	»	64
a) Fondo di coesione (FC) .....	»	64

<i>b)</i> Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) .....	Pag.	64
<i>c)</i> Fondo sociale europeo (FSE) .....	»	65
<i>d)</i> Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) .....	»	65
<i>e)</i> Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) .....	»	65
<i>f)</i> Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) .....	»	66
<i>g)</i> Regolamento (UE) n. 1303/2013 .....	»	66
3) Flusso di comunicazioni (normativa) .....	»	67
4) Considerazioni a carattere generale e strumenti utili per un'analisi ponderata dei dati .....	»	68
<i>a)</i> Incomparabilità dei dati tra gli Stati membri .....	»	68
<i>b)</i> Performances dei sistemi di controllo e Fraud detection rate ( <i>Fdr</i> ) .....	»	69
<i>c)</i> PACA (primary administrative or judicial finding) .	»	72
5) Precisazioni .....	»	76
<i>a)</i> Fondi strutturali .....	»	76
<i>b)</i> Politica Agricola Comune .....	»	77
2. Livello europeo .....	»	82
<i>a.</i> Numero delle irregolarità e delle frodi (per area di compe- tenza) e relativo impatto finanziario (anni 2010-2014) .....	»	82
<i>b.</i> Rapporto: impatto finanziario/numero complessivo irre- golarità e frodi, anni 2010-2014. Settore « Spesa » .....	»	85
<i>c.</i> Variazione percentuale dell'ammontare irregolare per gli anni 2010-2014. Settore « Spesa » .....	»	86
<i>d.</i> Numero delle IRREGOLARITÀ-FRODI nell'Unione Eu- ropea e relativo impatto finanziario – anno 2014 .....	»	87
<i>e.</i> Numero delle IRREGOLARITÀ-FRODI in Italia e relativo impatto finanziario – anno 2014 .....	»	88
<i>f.</i> Numero delle irregolarità riportate come fraudolente nel 2014 .....	»	89
<i>g.</i> Rapporto irregolarità/frodi in Europea e in Italia, anno 2014 .....	»	90
1) Rapporto irregolarità/frodi in EU e in Italia .....	»	90
2) Rapporto tra « impatto finanziario » e « numero delle irregolarità rilevate » per Stato Membro (UE) .....	»	90
3. Livello nazionale .....	»	93
<i>a.</i> Fondi strutturali .....	»	93
1) Anno 2014 .....	»	93
<i>a)</i> Analisi del numero delle segnalazioni di irregola- rità/frode .....	»	94
<i>b)</i> Analisi dei dati finanziari .....	»	98

c) Ulteriori approfondimenti sulle Irregolarità/Frodi .	Pag.	109
d) Attività poste in essere per la chiusura dei casi .	»	111
2) Programmazioni a confronto (2000/2006 – 2007/2013)	»	114
a) Confronto tra programmazioni in relazione al numero di casi di irregolarità/frode .....	»	116
b) Confronto tra programmazioni in ragione dei dati finanziari .....	»	118
3) Tutte le programmazioni a confronto (1989/1993 – 1994/1999 – 2000/2006 – 2007/2013) .....	»	120
a) Casi di frode .....	»	120
b) Casi definiti .....	»	124
b. Politica Agricola Comune .....	»	128
1) Anno 2014 .....	»	128
a) Suddivisione dei casi comunicati in relazione al tipo di irregolarità .....	»	128
b) Impatto finanziario dei casi in relazione al tipo di irregolarità .....	»	129
c) Principali settori di intervento oggetto dei casi di irregolarità .....	»	130
d) Aspetti finanziari per i principali settori di intervento oggetto dei casi di irregolarità .....	»	131
2) Programmazione a confronto (2000/2006 – 2007/2013)	»	132
a) Confronto in relazione al numero dei casi segnalati	»	132
b) Confronto sui dati finanziari .....	»	137
c) Principali metodi per commettere irregolarità/frodi .	»	139
d) Principali metodi utilizzati per individuare le irregolarità/frodi .....	»	140
3) Evoluzione delle irregolarità – tabelle di confronto anni 2008/2014 .....	»	142
a) Tipi di irregolarità – Variazioni dell'anno di riferimento al 31 luglio 2015 .....	»	143
b) Evoluzione degli importi da recuperare – Variazioni dall'anno di riferimento al 31 luglio 2015 .....	»	144
c) Evoluzione dei casi chiusi al 31 luglio 2015 .....	»	144
4) Applicazione della « Regola del 50 & 50 » .....	»	145
c. Fondo Europeo per la Pesca .....	»	148
PARTE TERZA .....	»	151
Ministero del lavoro e delle politiche sociali .....	»	153
a. Introduzione .....	»	153
b. Principali attività svolte nell'anno 2014 .....	»	157
c. Conclusioni e linee di attività future .....	»	158

Agenzia per la Coesione territoriale .....	Pag. 159
a. Introduzione .....	» 159
b. Principali attività svolte nell'anno 2014 .....	» 160
c. Conclusioni e linee di attività future .....	» 161
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti .....	» 163
a. Introduzione .....	» 163
b. Descrizione delle principali attività antifrode svolte nell'anno 2014 .....	» 164
c. Elementi statistici .....	» 164
d. Conclusioni .....	» 165
Guardia di finanza .....	» 166
a. Introduzione .....	» 166
b. Descrizione delle principali attività antifrode svolte nell'anno 2014 .....	» 166
1) Attività della Guardia di Finanza in materia di uscite del bilancio dell'Unione europea .....	» 166
<i>Operazione « Assi Pigliatutto »</i> .....	» 169
<i>Operazione « Ghost Ship »</i> .....	» 170
2) Attività della Guardia di Finanza nel contrasto alle frodi I.V.A. ....	» 171
3) Attività della Guardia di Finanza nel comparto delle Dogane e Monopoli .....	» 173
4) Principali attività di servizio in materia di IVA, Dogane e Monopoli .....	» 176
c. Elementi statistici .....	» 182
1) Risultanze relative al comparto delle Uscite del bilancio dell'Unione Europea .....	» 182
2) Risultanze relative al comparto IVA .....	» 183
3) Risultanze relative al comparto Dogane e Monopoli .....	» 183
d. Conclusioni e linee di attività future .....	» 184
Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari .....	» 186
a. Premessa: Attribuzioni ed Organizzazione del Comando ..	» 186
b. Attività Operativa 2014. Analisi Generale .....	» 187
1) L'Azione di Contrasto alle Frodi ai Danni dell'Unione Europea e dello Stato .....	» 187
2) L'Azione di Contrasto all'Agropirateria .....	» 189
a) I Circuiti illegali del Falso Made in Italy .....	» 190
b) Le Azioni a Tutela della Concorrenza e del Mercato ..	» 192

c) I Controlli sulla filiera dell'olio extra vergine di oliva .	Pag. 192
d) La Cooperazione Internazionale di Polizia. L'Operazione Opson IV .....	» 193
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli .....	» 196
a. Introduzione .....	» 196
b. La complessità operativa e l'intensità dei traffici .....	» 197
c. Il Contrasto alla sottofatturazione .....	» 198
d. Frodi IVA .....	» 200
e. Le Accise .....	» 201
f. Controlli Valutari .....	» 202
g. I controlli in ambito extratributario .....	» 203
h. Controlli a tutela della salute .....	» 204
i. Lotta alla contraffazione .....	» 204
j. Lotta al traffico illecito di sostanze stupefacenti .....	» 208
k. Lotta ai traffici illeciti di prodotti agroalimentari .....	» 209
l. Lotta al contrabbando di sigarette – Collaborazione internazionale .....	» 210
m. Tutela dell'ambiente .....	» 211



*Dipartimento per le politiche europee*

*Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea*

# PARTE PRIMA

Il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea

PAGINA BIANCA

## PARTE PRIMA

### 1. QUADRO DI SITUAZIONE

#### a. PREMESSA

La presente Relazione annuale è elaborata dal Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea<sup>1</sup> (COLAF) a norma dell'art. 54 della Legge 24 dicembre 2012, n. 234.

Essa illustra le misure antifrode adottate dal COLAF nell'anno 2014 e i risultati conseguiti nonché, in termini generali e programmatici, la strategia nazionale a tutela degli interessi economico - finanziari dell'Unione.

In relazione al nuovo quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020, la Commissione europea ha posto come punto cardine proprio la necessità che gli Stati membri rafforzino e definiscano compiutamente le strategie antifrode nazionali volte, in particolare, alla prevenzione dei fenomeni illeciti.

Occorre potenziare le attività di cooperazione tra gli Stati membri per la tutela degli interessi economici dell'Unione con riguardo sia al contrasto alle violazioni economiche che fiscali, problematiche che spesso, in ragione della loro natura fraudolenta, sono interconnesse.

In tal senso, anche nelle Istituzioni europee vi è sempre maggiore consapevolezza del carattere "transnazionale" dei fenomeni illeciti, come più volte evidenziato dai delegati italiani nei competenti consessi antifrode.

---

<sup>1</sup> Di seguito denominato "Comitato" o "COLAF".

Anche l'Ufficio europeo Lotta Anti Frode (OLAF), in sede di presentazione del rapporto annuale 2014<sup>2</sup>, ha evidenziato come il fenomeno delle frodi UE stia assumendo dimensioni sempre più estese e come solo il coordinamento e la cooperazione nei controlli consentano di superare la visione dei fenomeni fraudolenti - spesso frammentaria - dei singoli Stati Membri.

In questo contesto è stato evidenziato il significativo contributo che l'Italia continua ad assicurare nel settore della lotta antifrode risultando tra quei Paesi che perseguono - efficacemente - il maggior numero di fenomeni illeciti a danno dei fondi europei.

Non a caso, infatti, l'OLAF ha registrato nel 78% dei casi di raccomandazione inoltrate all'Italia il rinvio a giudizio dei soggetti segnalati, un tasso ben più elevato della media UE (53%)<sup>3</sup>.

Per quanto evidenziato ed in linea con le indicazioni della Commissione europea, anche nell'anno 2014 l'Autorità di Governo ha mantenuto particolarmente elevata la linea del rigore nel contrasto alle frodi andando oltre la "mera" repressione dei fenomeni illeciti per stimolare al massimo la fase della prevenzione, con ciò avviando lo studio e l'elaborazione di modelli antifrode che possano innalzare ulteriormente il livello di tutela delle risorse comuni.

Il target è quello di un'attività di prevenzione e contrasto sempre più efficace sia a livello domestico che nei casi di frodi transnazionali complesse, da realizzarsi mediante il coordinamento e lo scambio dei dati tra tutti i competenti Organismi nazionali e degli altri Stati membri nonché della condivisione delle migliori esperienze operative.

---

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/about-us/reports/olaf-report/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/reports/olaf-report/index_en.htm)

<sup>3</sup> Vgs Rapporto OLAF - Anno 2014 - pag. 24.

**b. IL COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI NEI CONFRONTI DELL'UNIONE EUROPEA  
(Co.L.A.F.)**

Il Comitato è l'Organo di Governo preposto alla elaborazione ed allo sviluppo della strategia nazionale in tema di lotta alle irregolarità/frodi in danno del Bilancio dell'Unione europea.

Rappresenta lo strumento ideale per l'approfondimento e l'analisi dei fenomeni illeciti, nonché per l'individuazione delle azioni più opportune per prevenire, contrastare e reprimere le irregolarità e le frodi.

Istituito con legge del 1992<sup>4</sup>, il Comitato è stato ridefinito nella composizione e nei compiti con il D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91<sup>5</sup> e, da ultimo, con Legge 24 dicembre 2012, n. 234<sup>6</sup>, è stato rinominato ed inserito definitivamente nella pianta organica della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee.

Al Comitato, in forza di legge<sup>7</sup>, sono state attribuite funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento di tutte le Amministrazioni nazionali e regionali che svolgono attività di contrasto alle frodi e alle irregolarità attinenti il settore fiscale, quello della politica agricola comune e dei fondi strutturali.

---

<sup>4</sup> Art. 76, comma 2, legge 19 febbraio 1992, n. 142.

<sup>5</sup> Art. 3, commi 1 e 2.

<sup>6</sup> Art. 54, comma 1.

<sup>7</sup> Art. 3, D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91.

Inoltre il Comitato:

- ✓ ha il compito di monitorare il flusso di tutte le comunicazioni di irregolarità/frodi che l'Italia invia all'OLAF (per quanto concerne - in particolare - le somme indebitamente erogate e quelle recuperate);
- ✓ cura la predisposizione del Questionario annuale ex art 325<sup>8</sup> del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE);
- ✓ partecipa ai competenti tavoli di lavoro europei sul tema della lotta antifrode ovvero al Comitato europeo lotta antifrode (Co.Co.L.A.F.) della Commissione ed al Gruppo Anti Frode (G.A.F.) del Consiglio dell'Unione.

Fanno parte del Comitato i rappresentanti, ai massimi livelli, di tutte le Amministrazioni deputate alla gestione dei Fondi europei nonché alle attività di controllo.

Il Comitato si avvale di una Segreteria tecnica composta da personale del Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione europea, operante presso il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri e da personale del Dipartimento stesso. La Segreteria tecnica è coordinata da un Ufficiale Superiore del predetto Nucleo.

Per espressa previsione normativa, il Comitato non comporta alcun onere economico a carico del bilancio nazionale, neanche derivante dal suo funzionamento.

Inoltre, avendo riguardo alle previsioni dell'art. 3, par. 4, del recente Regolamento (UE, EURATOM) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 settembre 2013 relativo alle indagini svolte dall'OLAF, il Comitato ha assunto la qualifica di Servizio centrale di coordinamento antifrode.

---

<sup>8</sup> Vgs, di seguito, pag 12.

Detta norma, infatti, pone l'obbligo a tutti gli Stati membri di dotarsi di un tale servizio denominato "Anti Fraud Coordination Service" (AFCOS), con il fine specifico di facilitare una effettiva cooperazione e lo scambio di informazioni, incluse quelle di natura operativa, proprio con l'OLAF.

L'art. 3 recepisce, sposandola appieno, una proposta avanzata dall'Italia nel maggio 2008 circa l'istituzione in tutti gli Stati membri di organismi di coordinamento centrale antifrode sull'esempio del Comitato italiano, proprio ai fini della migliore e più efficace cooperazione nella lotta antifrode.

In relazione al novellato normativo l'OLAF ha inserito all'interno del "Questionario" annuale ex art. 325 TFUE e del "Follow up" delle "Raccomandazioni della Commissione" sulla relazione "TIF"<sup>9</sup> per gli anni 2013 e 2014, specifiche domande agli Stati membri circa l'avvenuta designazione degli "AFCOS" nonché l'organizzazione, i compiti e le prerogative.

Alla fine dell'anno 2014, tutti gli Stati membri risultano aver dato attuazione alla norma europea e, pertanto, tutti risultano aver istituito un servizio centrale antifrode proprio sulla scorta della "best practice" italiana rappresentata dal COLAF.

---

<sup>9</sup> "Tutela degli Interessi Finanziari".

## 2. ATTIVITÀ DEL COMITATO NELL'ANNO 2014

Nella sua funzione di coordinamento dell'azione antifrode italiana, il Comitato ha indirizzato le proprie energie verso numerose e significative linee di attività promosse, discusse ed approvate nell'ambito delle periodiche riunioni plenarie o di apposite riunioni tecniche convocate "*ratione materiae*", con ciò valorizzando al massimo il proprio ruolo propulsivo e di coordinamento.

In sede domestica è stata pubblicata la prima relazione annuale al Parlamento italiano<sup>10</sup> (riferita all'anno 2013), così come stabilito dall'art. 54 della Legge 24 dicembre 2012, n. 234.

Proprio la relazione annuale al Parlamento italiano ha costituito elemento di orientamento delle attività del Comitato, unitamente alle indicazioni contenute:

- ✓ nel proprio "Regolamento di funzionamento";
- ✓ nel "Rapporto al Parlamento ed al Consiglio Europeo - Tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea - Lotta contro le frodi" - anno 2013<sup>11</sup> della Commissione europea;
- ✓ nella Risoluzione del Parlamento europeo sulle "Relazioni TIF" - anno 2012<sup>12</sup>.

In sede europea, nel 2014 l'attività del Comitato è particolarmente stata caratterizzata dagli impegni connessi al Semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea.

L'impegno profuso dal Comitato ha consentito di ottenere lusinghieri risultati nonché individuare ulteriori e strategiche linee di attività per il futuro, sia in ambito domestico che europeo, come di seguito esplicitato nel dettaglio.

<sup>10</sup> <http://www.politicheeuropee.it/comunicazione/19079/relazione-colaf-2013>

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/reports-commission/2013/1\\_act\\_part1\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-commission/2013/1_act_part1_it.pdf);

<sup>12</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0195+0+DOC+XML+V0//IT>.

**a. SEMESTRE DI PRESIDENZA ITALIANA DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA**

In sede europea l'azione antifrode del Comitato è stata contrassegnata dalla partecipazione, attraverso gli appartenenti al Nucleo della Guardia di Finanza per la Repressione delle Frodi nei confronti dell'Unione europea, al *Team* di Presidenza del "Gruppo Anti Frode" (GAF) del Consiglio dell'Unione europea.

Tra i numerosi argomenti in discussione<sup>13</sup>, l'**obiettivo più importante** del programma di Presidenza - che costituiva, tra l'altro, specifica priorità proprio del Comitato espressamente indicata nelle linee d'attività della Relazione annuale al Parlamento per l'anno 2013 è stato quello di rilanciare il **dialogo tra Consiglio e Commissione per l'adozione di un Regolamento sulla Mutua Assistenza Amministrativa nel settore dei fondi strutturali**, sulla scorta di quanto già avviene nel settore della Politica Agricola Comune e delle Entrate.

Infatti, paradossalmente, il settore dei "Fondi Strutturali" che rappresenta la più consistente voce di spesa all'interno dei finanziamenti europei ed è, pertanto, particolarmente a rischio di fenomeni di frode - spesso a carattere transnazionale - non risulta attualmente tutelato da strumenti di mutua assistenza amministrativa tra Stati Membri.

In tal senso, anche in considerazione delle nuove previsioni del *Multi-Annual Financial Framework 2014-2020*, la Presidenza italiana ha ritenuto utile promuovere la valutazione sull'opportunità che l'auspicato strumento di cooperazione avesse ad oggetto la più ampia categoria dei fondi SIE<sup>14</sup>, così da garantire un approccio orizzontale alla protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea.

<sup>13</sup> Vgs, nel dettaglio, successivo paragrafo 2. - punto i. - pag 33.

<sup>14</sup> Fondi strutturali e di investimento europei ovvero il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) il Fondo di coesione (FC), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

L'obiettivo è stato pienamente conseguito poiché molti Stati membri si sono espressi a favore dell'iniziativa italiana e la Commissione europea, cui spetta l'iniziativa legislativa in materia, si è dimostrata molto interessata alla tematica.

Il filo conduttore dell'azione negoziale di Presidenza è stato la promozione di una crescente omogeneizzazione delle azioni di contrasto antifrode in tutta l'Unione, che non può prescindere da un più intenso e scambio informativo tra gli Stati membri, anche ai fini di più solide ed efficaci azioni operative congiunte.

Infatti, la lotta alle frodi, sempre più caratterizzata da elementi di connessione transnazionali, non può prescindere da un serrato e qualificato scambio dei dati tra tutte le strutture competenti degli Stati membri e dal coordinamento dell'OLAF nonché dalla condivisione delle migliori esperienze operative.

Proprio al fine di consolidare l'iniziativa italiana nel Semestre, è stata organizzata a Roma, il 13 e 14 ottobre 2014, a cura dell'OLAF, del Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Comando Generale della Guardia di Finanza, la Conferenza internazionale sul tema: *"Aspetti operativi della lotta alle frodi nei Fondi Strutturali"*, alla quale hanno preso parte esperti di tutti gli Stati Membri (magistrati, investigatori, appartenenti agli Uffici centrali di coordinamento antifrode) che hanno discusso delle possibili iniziative, tra l'altro anche a livello legislativo, per migliorare il sistema di cooperazione nello specifico settore.

Il focus principale della conferenza è stato l'analisi dei profili investigativi della lotta antifrode, specie con riguardo alla collaborazione tra Stati membri ed alla sempre maggiore transnazionalità delle frodi UE. In particolare, è stato posto l'accento sulla necessità di ricercare forme nuove di cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione e tra gli Stati membri stessi, nonché metodologie più efficaci di contrasto ai citati fenomeni illeciti.

In tale consesso anche l'Autorità di Governo, citando l'esperienza italiana, ha evidenziato come sia fondamentale, nel contrasto alle frodi finanziarie, definire strategie comuni a tutte le Autorità competenti, attraverso una costruttiva e redditizia cooperazione, svolta ad ogni livello.

In particolare, i lavori della Conferenza, articolatisi in tre specifici workshops (*1. The role of AFCOS in the fight against Structural Funds; 2. Fraud, corruption in structural funds; 3. Organized crime and the structural funds*), hanno fatto emergere che:

- ✓ l'incidenza delle irregolarità/frodi nel settore dei fondi strutturali rappresenta - in termini di impatto finanziario per il periodo 2009/2013 - il 70% circa del totale;
- ✓ in base alle più recenti esperienze maturate da parte degli organi investigativi, i casi di frode nei fondi strutturali hanno assunto una connotazione spesso transnazionale (ovvero hanno coinvolto soggetti operanti in più Stati membri);
- ✓ a differenza di altri delicati settori concernenti gli interessi finanziari dell'Unione europea (IVA, Dogane e Agricoltura), attualmente non esistono strumenti di mutua assistenza amministrativa tra Stati Membri nel settore dei fondi strutturali (e questo rappresenta una evidente lacuna).

Le conclusioni della Conferenza hanno, quindi, pienamente avallato e ulteriormente rafforzato le proposte avanzate dalla Presidenza italiana nel Gruppo Anti Frode del Consiglio.

**b. APPROVAZIONE SPECIFICI DOCUMENTI**

Nell'ambito delle riunioni plenarie di coordinamento il Comitato ha discusso ed approvato i testi:

- ✓ della prima Relazione annuale al Parlamento italiano, riferita all'anno 2013;
- ✓ del "Questionario ex art. 325 TFUE", che ogni anno la Commissione invia per la compilazione agli Stati membri, al fine di verificare le principali azioni (a livello normativo, organizzativo, operativo, ecc.) poste in essere a tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea;
- ✓ del "Follow-up" delle raccomandazioni, formulate dalla Commissione europea agli Stati membri, a seguito della Relazione "TIF" - anno 2012.

**1) RELAZIONE ANNUALE AL PARLAMENTO ITALIANO**

È stata presentata la prima Relazione annuale al Parlamento italiano, così come stabilito dall'art. 54 della Legge 24 dicembre 2012, n. 234.

La Relazione, riferita agli obiettivi e le conseguenti azioni svolte nel 2013<sup>15</sup> e, in generale, alla pianificazione strategica antifrode nazionale nonché all'analisi dei dati statistici, è stata elaborata dalla Segreteria tecnica del Comitato con l'indispensabile collaborazione di tutte le Amministrazioni ivi rappresentate.

---

<sup>15</sup><http://www.politicheeuropee.it/comunicazione/19079/relazione-colaf-2013>

Il documento ha consentito, tra l'altro, di:

- valorizzare appieno gli sforzi compiuti da tutte le competenti Amministrazioni nazionali per la tutela degli interessi finanziari dell'U.E. ottenendo, altresì, particolare ed ampio risalto mediatico;
- consacrare definitivamente il principio secondo cui "un elevato numero di frodi accertate costituisce innanzitutto sintomo di un'efficace azione di contrasto", con ciò facendo assumere all'Italia un nuovo ruolo in ambito europeo, quale Paese che, con maggior vigore, maggiori strumenti normativi, maggior numero di mezzi e più spiccata professionalità investigativa, combatte la criminalità finanziaria internazionale.

## 2) QUESTIONARIO EX ART. 325 TFUE - ANNO 2013

Ogni anno la Commissione europea, ai sensi dell'art 325 del Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE), pone agli Stati membri specifiche domande, su tematiche di volta in volta individuate, circa le azioni concretamente poste in essere a tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Il documento - denominato Questionario ex art 325 TFUE - per l'anno 2013 contiene:

- una prima parte generale - a testo libero - nel cui ambito dare contezza delle 5 principali misure adottate nella lotta antifrode dai singoli Stati membri, tanto a livello normativo quanto organizzativo ed operativo;
- una parte specifica contenente mirate domande agli Stati membri circa l'attuazione dell'art. 3, par. 4, del Regolamento (UE, EURATOM) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 settembre 2013 relativo alle indagini svolte dall'OLAF che, come accennato in precedenza, pone l'obbligo a tutti gli Stati membri di istituire un «servizio centrale di coordinamento antifrode» (*Anti fraud Coordination Service* - AFCOS) per consentire un'effettiva cooperazione e lo

scambio di informazioni tra gli Stati membri e l'OLAF, ivi incluse quelle di natura operativa. In tal senso, la Commissione ha chiesto notizie circa l'effettiva istituzione degli AFCOSs nonché la struttura, i compiti e le prerogative assegnate.

Il Comitato ha curato la raccolta e l'elaborazione di tutti i contributi pervenuti, a vario titolo, dalle Amministrazioni centrali e regionali con ciò elaborando il testo finale del documento italiano presentato nel febbraio 2014.

Il Questionario è stato pubblicato all'interno nel Rapporto della Commissione al Parlamento ed al Consiglio europei - Tutela degli interessi finanziari dell'Unione - Lotta contro le frodi<sup>16</sup>, edito il 17 luglio 2014.

L'Italia è risultata tra i Paesi più virtuosi essendosi dotata, già da tempo, di un dispositivo di coordinamento centrale antifrode (il Comitato) che risponde pienamente alle esigenze del nuovo Regolamento OLAF.

### 3) "FOLLOW-UP" DELLE RACCOMANDAZIONI PER L'ANNO 2012

Con questo documento<sup>17</sup> prodotto a margine del Rapporto TIF - anno 2013, la Commissione ha dato contezza delle risposte pervenute dagli Stati membri in relazione a specifiche raccomandazioni connesse ad alcuni elementi di criticità rilevati nell'azione antifrode dell'anno 2012.

Il Comitato ha curato la raccolta e l'elaborazione di tutti i contributi pervenuti, a vario titolo, dalle Amministrazioni centrali e regionali con ciò elaborando il testo finale del documento italiano presentato nel febbraio 2014.

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/reports-commission/2013/1\\_act\\_part1\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-commission/2013/1_act_part1_it.pdf)

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/reports-commission/2013/3\\_follow-up\\_of\\_recommendations\\_to\\_the\\_commission\\_report\\_part1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-commission/2013/3_follow-up_of_recommendations_to_the_commission_report_part1_en.pdf)

Nella sua analisi delle risposte pervenute, la Commissione ha evidenziato i diversi approcci nella lotta antifrode che ancora permangono tra gli Stati membri con ciò registrando, ancora una volta, il non uniforme livello di salvaguardia del budget europeo.

Tuttavia, la Commissione ha citato l'azione antifrode italiana quale leader, unitamente ad altri 5 partner europei, in termini di capacità di rilevamento delle frodi.

#### **C. ATTIVITÀ DI FORMAZIONE, SUPPORTO ED INFORMAZIONE A LIVELLO CENTRALE E LOCALE**

Uno degli elementi chiave delle linee d'azione del Comitato è rappresentato dalla necessità di stimolare, al massimo, le attività volte alla prevenzione delle frodi e delle irregolarità.

Prevenire le irregolarità quanto le frodi comporta innanzitutto un'opera di costante formazione e supporto del personale delle Pubbliche amministrazioni competenti nella gestione e nel controllo delle provvidenze europee nonché di circolazione delle casistiche più frequenti di errore, delle metodologie criminali ma anche delle buone prassi di controllo.

In questa direzione si è mosso il Comitato negli ultimi anni e con sempre maggior attenzione anche nel 2014, andando a confrontarsi presso tutte le Amministrazioni interessate, sia locali che centrali, tramite un'intensa attività di formazione e supporto.

In particolare, per quanto concerne il funzionamento e la implementazione del sistema "IMS" (*Irregularities Management System*)<sup>18</sup> ideato dalla Commissione europea per il monitoraggio dei casi di irregolarità/frode scoperti dagli Stati membri, il Comitato ha svolto nel mese di dicembre 2014, presso la sede del Dipartimento per

---

<sup>18</sup> Vgs successivo paragrafo dedicato a pag 30.

le politiche europee, un *training* formativo rivolto ai delegati dei Ministeri, delle Regioni e Province interessati alla specifica tematica, finalizzato ad illustrare tutte le principali novità del sistema nonché a discutere delle problematiche rilevate e delle corrette procedure da adottare.

Il Comitato ha proseguito, inoltre, nell'azione informativa sulle irregolarità e frodi nei fondi UE, attraverso la partecipazione proattiva a specifici eventi, curando altresì la pubblicazione degli esiti sul sito internet della Presidenza del Consiglio - Dipartimento per le politiche europee.

Nel 2014 i delegati del Comitato hanno partecipato proattivamente alle seguenti giornate di studio:

- ✓ Napoli, 18 e 19 febbraio. Riunione Informativa su un apposito software, denominato "*ARACHNE Risk Scoring Tool*", sviluppato dalle Direzioni Generali REGIO ed EMPLOY della Commissione europea, in accordo con l'OLAF. Il sistema è finalizzato a supportare le Autorità dei programmi nell'analisi dei rischi di gestione delle operazioni cofinanziate, nell'ottica della riduzione dei tassi di errore e della prevenzione e contrasto alle frodi;
- ✓ Palermo, 9/10 aprile 2014, incontro promosso dal FORMEZ-PA sui temi: "*La comunicazione delle irregolarità/frodi all'UE e la responsabilità dello Stato membro - Profili pratici*" e "*I sistemi informatici antifrode*";
- ✓ Roma, 28 maggio - FORUM PA 2014, convegno sul tema: "*La strategia e gli strumenti per la prevenzione ed il contrasto delle frodi comunitarie nel 2014 - 2020. La rilevanza dello scambio elettronico delle informazioni*";
- ✓ Napoli, 25 giugno 2014 - Seminario promosso dalla Commissione europea - DG REGIO sul tema: "*Misure anti-frode e anticorruzione nei fondi strutturali e di investimento europeo*";
- ✓ Roma, 6 novembre 2014 - Scuola Nazionale dell'Amministrazione, seminario sul tema: "*Le irregolarità/frodi nei fondi dell'Unione europea*".

Infine, cogliendo come volano il Semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea è stato svolto, su iniziativa del Comando Unità Speciali della Guardia di Finanza, il ciclo di incontri formativi sul tema "*La tutela dell'economia e della finanza: il ruolo della Guardia di Finanza e delle Autorità Garanti nella prospettiva dell'Unione Europea*".

Il progetto ha consentito di approfondire peculiari settori di rilevanza europea - oltre quello delle frodi - quali l'antiriciclaggio, la tutela dei mercati (antitrust, energia, appalti pubblici e lotta alla contraffazione), l'economia digitale, la protezione dei dati personali e le frodi telematiche, attraverso lo svolgimento di 10 giornate formative presso le seguenti sedi: Roma (17 luglio) - Bari (16 settembre) - L'Aquila (24 settembre) - Firenze (29 settembre) - Venezia (2 ottobre) - Palermo (15 ottobre) - Milano (21 ottobre) - Bologna (29 ottobre) - Ancona (26 novembre) - Torino (3 dicembre).

L'iniziativa ha costituito una importante opportunità per informare e valorizzare l'impegno della Guardia di Finanza sulle anzidette tematiche nonché - in termini di offerta prettamente formativa - per stimolare il confronto e l'approfondimento con alcuni Ordini professionali, in particolare giornalisti, avvocati, dottori commercialisti e notai, maggiormente coinvolti, per loro natura, sui temi della tutela economico-finanziaria dell'Unione Europea.

**d. COMUNICAZIONE**

La lotta alle frodi e alle irregolarità presuppone una forte opera di sensibilizzazione e di stimolo nei confronti di tutti gli attori istituzionali e dell'opinione pubblica attraverso la più capillare diffusione di dati, notizie ed elementi di possibile interesse.

In merito, il Comitato, sulla scorta del *know-how* acquisito, ha posto in essere anche nell'anno 2014 una serie di azioni volte ad informare sia l'utente qualificato ed interessato alle tematiche antifrode che i cittadini.

Il percorso informativo è stato sviluppato attraverso la creazione di appositi *link* sul sito internet della Presidenza del Consiglio - Dipartimento per le politiche europee.

1) PUBBLICAZIONE DEGLI ELENCHI DEI "BENEFICIARI" DI FINANZIAMENTI EUROPEI (C.D. "INIZIATIVA SULLA TRASPARENZA")

Il consolidamento del rapporto fiduciario tra cittadino ed Istituzioni passa, necessariamente, dalla trasparenza con la quale gli atti e le decisioni dei processi, che formano l'iter amministrativo, sono portati a conoscenza del singolo utente, sia esso parte, destinatario o mero spettatore del processo stesso.

Per questo motivo, negli ultimi anni, il tema della "trasparenza", è risultato particolarmente sensibile al legislatore sia europeo che nazionale.

La Commissione europea ha dedicato all'argomento alcune pagine web nelle quali sono stati inseriti "link" di collegamento a siti degli Stati membri che hanno l'obbligo di pubblicare il nome del beneficiario, l'attività e l'importo del finanziamento pubblico stanziato in virtù delle norme disciplinanti l'esecuzione dei fondi (da ultimo, per la programmazione 2014-2020, veggasi il Reg. (UE) n. 1303/2013)<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/atlas/beneficiaries](http://ec.europa.eu/regional_policy/it/atlas/beneficiaries)

Nel 2014 le Amministrazioni centrali e periferiche italiane, competenti nella gestione di finanziamenti europei relativi al settore dei fondi strutturali, in ragione di impegni formalmente assunti già da tempo,<sup>20</sup> volti al puntuale rispetto di tutti gli obblighi informativi e pubblicitari hanno provveduto a:

- implementare la pubblicazione, in formato elettronico, sui propri siti web istituzionali, degli elenchi dei beneficiari di fondi europei, della denominazione delle operazioni e dell'importo dei finanziamenti;
- collaborare con il Comitato nel rendere fruibile un'apposita sezione del sito internet del Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>21</sup>, nel cui ambito sono raccolti tutti gli elenchi dei beneficiari di fondi comunitari, in aggiunta alla pubblicazione a cura delle rispettive Autorità competenti.

Il sito, fortemente promosso e realizzato dal Comitato, rappresenta un'ulteriore *best practice* a livello europeo, costituendo valido ausilio per chiunque intenda effettuare una ricerca intuitiva, veloce e, soprattutto, simultanea su tutti gli elenchi di beneficiari di fondi UE.

Infine, il sito risponde pienamente alle richieste già avanzate, più volte, dal Parlamento europeo alla Commissione ed agli Stati membri circa la necessità di siti unici nel settore dei finanziamenti UE, che perseguano, al massimo, proprio le esigenze di trasparenza.

---

<sup>20</sup> Il Comitato ha promosso, nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, un apposito "accordo", sancito il 26 novembre 2009, sul rispetto degli obblighi di trasparenza e di informazione nell'utilizzo di fondi europei.

<sup>21</sup> <http://www.politichecomunitarie.it/banche-dati/17253/fondi-europei>.

## 2) PUBBLICAZIONE DELLE NOTIZIE RELATIVE AL COMITATO

La Segreteria tecnica del Comitato, in stretta sinergia con l'Ufficio stampa del Dipartimento per le politiche europee, cura la pubblicazione di tutte le notizie relative sia alle attività svolte dal Comitato<sup>22</sup> stesso, che dal Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione europea, oltre alla tenuta e l'aggiornamento di notizie attinenti ai compiti, composizione e linee di attività dei citati organismi.

Inoltre, in occasione del processo di rinnovamento del sito web della Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione europea, coincidente con il Semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea, il Comitato ha fornito il proprio contributo collaborando all'implementazione di appositi link informativi.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> <http://www.politicheeuropee.it/struttura/16528/colaf>  
<http://www.politicheeuropee.it/struttura/15381/nucleo-lotta-alle-frodi>

<sup>23</sup> [http://www.italiaue.esteri.it/Rapp\\_UE/Menu/Ambasciata/Cosa\\_facciamo/cocolaf.htm](http://www.italiaue.esteri.it/Rapp_UE/Menu/Ambasciata/Cosa_facciamo/cocolaf.htm)  
[http://www.italiaue.esteri.it/Rapp\\_UE/Menu/Ambasciata/Cosa\\_facciamo/gaf.htm](http://www.italiaue.esteri.it/Rapp_UE/Menu/Ambasciata/Cosa_facciamo/gaf.htm)

**e. PROPOSTE DI MODIFICA DELLA CIRCOLARE INTERMINISTERIALE DEL 12/10/2007 PUBBLICATA NELLA GAZZETTA UFFICIALE DEL 15/10/2007, N. 240 E DELLE CONNESSE NOTE ESPLICATIVE DI CUI ALLA DELIBERA N. 13 IN DATA 7/7/2008 DEL COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI NEI CONFRONTI DELL'U.E**

Come ormai ampiamente noto, dalle "Relazioni sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea - Lotta contro la frode, ex art. 325 TFUE" presentate dalla Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio negli ultimi anni, emerge un quadro di comportamenti disomogenei degli Stati Membri riferiti:

- ✓ alle diverse interpretazioni del concetto di "frode";
- ✓ alle differenti capacità di individuare i fenomeni di "irregolarità/frode";
- ✓ alle diverse tempistiche di invio delle segnalazioni dei casi di "irregolarità/frode" all'OLAF, che divergono non solo tra gli Stati membri ma, a volte, anche tra le diverse Autorità del singolo Stato membro.

In particolare, il differente approccio nell'interpretazione del c.d. "PACA"<sup>24</sup> (*primary administrative or judicial finding*) ovvero del momento in cui può considerarsi rilevato - da parte dello Stato membro - un caso di sospetta irregolarità o frode che, quindi, deve essere tempestivamente comunicato all'OLAF, genera notevoli differenze nella immissione dei dati nel sistema "IMS"<sup>25</sup>.

Al riguardo, basti considerare come i casi di "sospetta frode" vengono comunicati dalle competenti Amministrazioni degli Stati membri con tempistiche a volte molto differenti, sicché il Parlamento europeo ha più volte stigmatizzato l'impossibilità oggettiva di un confronto tra i dati pubblicati annualmente dalla Commissione in seno alle "Relazioni TIF", in quanto assolutamente disomogenei.

<sup>24</sup> Art. 1 bis del Reg. (CE) 1681/94; Art. 27 del Reg. (CE) 1828/06; Art. 2 del Reg. (CE) 1848/06.

<sup>25</sup> Vgs specifico approfondimento a pag. 58 e 63

Nelle riunioni del Comitato è emersa forte l'esigenza:

- ✓ da un lato, di promuovere modalità di rilevazione più puntuali, che consentano l'aggiornamento dello stato dei procedimenti penali d'interesse, in linea con quanto previsto dai Regolamenti UE<sup>26</sup>;
- ✓ dall'altro, di allineare il più possibile il *modus operandi* delle Amministrazioni nazionali a quello che, mediamente, risulta adottato a livello europeo.

Le conseguenze economiche derivanti dalla violazione degli obblighi di comunicazione e monitoraggio dello stato dei procedimenti penali possono rivelarsi particolarmente pregiudizievoli per il singolo Stato membro.

Infatti, se un'indebita erogazione di fondi non può essere recuperata, spetta allo Stato membro rimborsare al bilancio generale dell'Unione europea l'importo perduto, quando è stabilito che la perdita è dovuta a colpa o negligenza dello Stato membro medesimo.

In merito, si evidenzia che la Commissione europea può:

- ✓ considerare negligente lo Stato membro anche per il solo fatto che si siano violati, nel tempo, gli obblighi di comunicazione e monitoraggio (mancato costante aggiornamento dell'iter) dei procedimenti penali;
- ✓ applicare, conseguentemente, le previste rettifiche finanziarie.

---

<sup>26</sup> Che impongono agli Stati membri di seguire costantemente l'iter dei procedimenti giudiziari, fino alla loro definizione.

L'omessa o tardiva comunicazione e/o aggiornamento delle procedure giudiziarie in atto inerenti casi di frode in danno del Bilancio dell'Unione europea può, pertanto, determinare l'attribuzione allo Stato membro di un comportamento c.d. "negligente" e, quindi, di conseguenze economiche pregiudizievoli consistenti nel pagamento di somme di denaro equivalenti ai finanziamenti indebitamente erogati.

Fattore di criticità emerso nell'ambito delle riunioni del Comitato, è da individuarsi nella notevole difficoltà a reperire le informazioni necessarie (inerenti l'iter e lo status dei procedimenti penali) da parte delle Amministrazioni competenti (ovvero le Autorità ministeriali o regionali che gestiscono i fondi UE, cc.dd. "Autorità di Gestione") che, quindi, molto spesso, non adempiono in modo puntuale e tempestivo agli obblighi comunitari.

Detta esigenza potrebbe essere soddisfatta in modo efficace ed efficiente attraverso meccanismi di "rilevazione informatica" dei dati in sede centrale e periferica la cui fattibilità è stata, pertanto, posta al vaglio del Ministero della Giustizia.

In relazione al quadro sinora delineato, con Delibera n. 18 del 5 giugno 2014 il Comitato ha approvato, all'unanimità dei membri, la proposta di istituire un "Gruppo di lavoro" finalizzato all'analisi ed allo studio di possibili elementi di criticità nel flusso di comunicazione con l'Ufficio europeo lotta antifrode (OLAF) dei dati inerenti i casi di irregolarità/frode, per l'eventuale conseguente rivisitazione della Circolare Interministeriale del 12/10/2007 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 15/10/2007, n. 240) recante "Modalità di comunicazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario" e delle connesse "note esplicative" di cui alla Delibera n. 13 in data 7/7/2008 del Comitato.

Le attività del Gruppo di lavoro sono attualmente in corso.

**f. ATTIVITÀ DI AGGIORNAMENTO E CHIUSURA DEI CASI DI IRREGOLARITÀ/FRODE RIFERITI ALLE PROGRAMMAZIONI PIÙ RISALENTI NEL TEMPO.**

Strettamente correlato alla tematica del “PACA” e alle conseguenze finanziarie in tema di recuperi, è il costante esercizio di chiusura di casi di irregolarità/frode più risalenti nel tempo, cosiddetta “attività di parifica”, svolta dal Comitato.

In tal senso, è proseguita anche per l’anno 2014 l’attività di “parifica” delle programmazioni 1989/1993 e 1994/1999 ambito settore **FEOGA/Sezione Orientamento** in accordo con la Commissione europea - DG Agri, che ha portato alla definitiva chiusura di ulteriori 14 casi con ciò consentendo di evitare conseguenze pregiudizievoli per il bilancio nazionale per un importo pari a **12 milioni di euro circa**.

Il Comitato, unitamente al Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali ha coordinato l’attività di chiusura dei casi per la maggior parte in carico alle amministrazioni regionali anche attraverso l’organizzazione di specifiche riunioni a Roma in date 27/1/2014 e 4/3/2014 ed ha difeso con successo la posizione nazionale innanzi ai competenti uffici della Commissione europea - DG Agricoltura, nell’ambito delle riunioni tenutesi a Bruxelles il 5/2/2014 e il 4/11/2014.

Ulteriori attività di parifica in atto attengono le programmazioni 1989/1993 e 1994/1999 per i settori **FSE** (Fondo Sociale Europeo) e **FESR** (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale).

## 1) RICONCILIAZIONE FSE

La DG Occupazione, affari sociali e inclusione della CE ha avviato un lavoro di analisi sul Fondo Sociale Europeo, relativamente alle **programmazioni 1989-1993 e 1994-1999**, che riguarda **183** segnalazioni di irregolarità/frode pro tempore dall'Italia e non ancora chiuse.

In merito, il Comitato, ha da subito avviato pertinenti contatti con la Commissione nonché con tutte le competenti Autorità nazionali per dare immediato riscontro ed aggiornamento delle predette segnalazioni di Irregolarità, al fine di evitare conseguenze economiche pregiudizievoli sul budget nazionale.

L'importo totale oggetto di indagine ammonta a circa 31 milioni di Euro.

Nel corso dell'anno 2014, il Comitato ha svolto vari incontri con le Autorità interessate e molteplici contatti sono avvenuti per le vie brevi al fine di riconciliare e definire in maniera positiva le segnalazioni in argomento.

Allo stato la situazione sia in termini numerici ma, soprattutto, in termini finanziari sembra aver ottenuto primi e significativi feedback.

Infatti i casi:

- **già chiusi** in accordo con la Commissione sono 81 per un importo coinvolto pari a **€ 9.855.979**;
- per i quali sono state avanzate richieste di chiusura alla Commissione sono 43 per un importo coinvolto pari a € 4.770.626;
- per i quali ancora vi sono ancora procedure di recupero in corso sono 59 per un importo coinvolto pari a € 16.920.327.

Nella tabella 1 l'elenco delle Autorità distinte per programmazione e per situazione aggiornata.

Tabella 1

Autorità	1989-1993			1994-1999			Totale complessivo
	Chiuso	Chiudibile	Aperto	Chiuso	Chiudibile	Aperto	
Abruzzo		147.352	145.773				293.125
Calabria				353.422		769.144	1.122.566
Campania				414.263		34.860	449.123
Emilia Romagna				65.229			65.229
Friuli Venezia Giulia	21.030	1.360.061	54.383	29.837		121.463	1.586.772
Lazio	402.554	25.176	121.652	1.122.961			1.672.343
Liguria				55.970	291.420		347.390
Lombardia	121.930		36.152	297.189	1.083.003		1.538.274
Marche			83.862				83.862
Min. Affari Esteri						276.949	276.949
Ministero del Lavoro	570.333	409.504	2.207.201	640.200		1.895.148	5.722.386
Ministero delle Infrastrutture						171.131	171.131
Molise			122.150			503.379	625.529
Piemonte		100.598		208.219			308.817
Provincia Autonoma di Bolzano				35.587			35.587
Provincia Autonoma di Trento				73.854			73.854
Puglia			378.905	537.452			916.357
Sicilia			511.384	4.837.622		9.486.793	14.835.799
Toscana				0	16.797		16.797
Umbria	10.347	29.051		32.764	92.226		164.387
Veneto				25.218	1.215.439		1.240.657
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.126.193</b>	<b>2.071.742</b>	<b>3.661.462</b>	<b>8.729.786</b>	<b>2.698.885</b>	<b>13.258.865</b>	<b>31.546.932</b>

## 2) RICONCILIAZIONE FESR

La Direzione Generale per la Politica Regionale Unitaria Comunitaria dell'Unione ha avviato un lavoro di analisi sul Fondo Europeo Sviluppo Regionale (FESR) relativamente alle programmazioni 1989-1993 e 1994-1999 che riguarda 140 segnalazioni di irregolarità/frode effettuate pro tempore dall'Italia e non ancora chiuse.

L'importo totale oggetto di indagine ammonta a circa 36,5 milioni di Euro.

Il Comitato ha preso parte ai vari tavoli di lavoro promossi dal Ministero dello Sviluppo Economico – DPS, con la presenza di tutte le Autorità europee e nazionali interessate e in qualità di Manager del sistema IMS, ha costantemente monitorato tutte le segnalazioni in argomento fornendo specifico supporto alle Amministrazioni in difficoltà.

Elemento di criticità è rappresentato dal fatto che circa la metà dei casi (71), per importi rilevanti (circa 22,7 milioni di euro), sono ancora "in attesa" della definizione dei connessi procedimenti penali o giudiziari *latu sensu* (civili, amministrativi, contabili ecc.).

Allo stato i casi:

- **già chiusi** in accordo con la Commissione sono 30 per un importo coinvolto pari a **€ 3.365.965**;
- per i quali sono state avanzate richieste di chiusura alla Commissione sono 15 per un importo coinvolto pari a € 1.534.661;
- per i quali ancora vi sono procedure di recupero in corso sono 95 per un importo coinvolto pari a € 28.758.629.

Nella tabella 2 l'elenco delle Autorità distinte per programmazione e per situazione aggiornata.

Tabella 2

Autorità	1989-1993	1994-1999			Totale complessivo
	Aperto	Aperto	Chiudibile	Chiuso	
Abruzzo	319.449	25.823		44.370	389.642
Basilicata				561.332	561.332
Calabria		12.788.357			12.788.357
Campania		5.864.359	39.905	0	5.904.264
Emilia Romagna				102.089	102.089
Friuli Venezia Giulia		123.940		128.240	252.180
Lazio	57.478	1.103.287	12.220	0	1.172.985
Liguria		315.568		0	315.568
Lombardia			67.702		67.702
Marche	194.556	35.914			230.470
Ministero delle Infrastrutture		236.622			236.622
Ministero delle Politiche Agricole			21.361		21.361
Ministero dello Sviluppo Economico		1.090.508		0	1.090.508
MIUR - Istruzione				0	0
Piemonte		35.641		0	35.641
Provincia Autonoma di Trento				0	0
Puglia	463.549	2.736.097	1.273.921	2.444.442	6.918.009
Sardegna	1.000.893	1.174.309			2.175.202
Sicilia		401.363	119.552	85.492	606.407
Toscana		687.145	0	0	687.145
Umbria		47.527			47.527
Veneto		56.243	0		56.243
<b>Totale complessivo</b>	<b>2.035.925</b>	<b>26.722.703</b>	<b>1.534.661</b>	<b>3.365.965</b>	<b>33.659.255</b>

**g. PROGETTO "DATABASE NAZIONALE ANTI-FRODE, STRUMENTO INFORMATICO (IT) PER PREVENIRE LE FRODI A DANNO DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE EUROPEA, CON LA COLLABORAZIONE DEL PERSONALE DELLE FORZE DI POLIZIA E DELLE AUTORITÀ NAZIONALI E REGIONALI".**

Nel 2014 il Comitato ha elaborato e avviato una specifica attività progettuale denominata: «*Database Nazionale Anti-Frode, Strumento Informatico (IT) per prevenire le frodi a danno degli interessi finanziari dell'Unione Europea, con la collaborazione del personale delle Forze di Polizia e delle Autorità Nazionali e regionali*».

Il progetto, cofinanziato dalla Commissione europea - OLAF nell'ambito del Programma "*Hercule II, Antifraud - Training*", prevede lo svolgimento di 12 incontri di approfondimento sulla tematica antifrode con la partecipazione di rappresentanti delle competenti Autorità a livello nazionale e regionale, delle Forze di Polizia e di delegati "antifrode" di altri Paesi europei.

Il programma è strutturato in 3 fasi:

- ✓ 8 *Working Groups* in Italia, della durata di 1 giorno, presso otto regioni italiane per lo studio delle rispettive banche dati e delle *best practices*;
- ✓ 1 *Conference*, della durata complessiva di 2 giorni, nella città di Roma, alla presenza delle delegazioni estere di Regno Unito di Danimarca; della Repubblica Ellenica; della Repubblica di Lettonia; del Granducato di Lussemburgo;
- ✓ 3 *Working Groups* all'estero, della durata di 2 giorni, presso le Istituzioni della Repubblica Ellenica, Repubblica di Lettonia e del Regno Unito di Danimarca per lo studio delle rispettive *best practices* in materia di contrasto alle frodi.

In particolare, il progetto ha come obiettivo quello di:

- ✓ proseguire nella condivisione con Paesi Membri delle migliori strategie di prevenzione e contrasto antifrode (in tal senso, sono state invitate a partecipare la Repubblica Ellenica; la Repubblica di Lettonia; il Regno Unito di Danimarca);
- ✓ coinvolgere la più ampia platea di attori interessati al contrasto alle frodi al fine di contribuire a diffondere la conoscenza delle strutture organizzative ed operative antifrode europee nei Paesi invitati a partecipare al progetto;
- ✓ verificare la possibilità di realizzare un peculiare Strumento informatico (IT) di monitoraggio e controllo dei finanziamenti europei, al fine di realizzare modelli di prevenzione delle frodi/irregolarità condivisi con le Forze di Polizia e le Autorità nazionali e regionali, che possano recepire, tra l'altro, tutte le migliori esperienze già in loro possesso.

Con particolare riferimento a tale ultimo punto, decisivo supporto all'attività progettuale è fornito dalla Guardia di Finanza che sta sviluppando uno specifico sistema informatico "S.I.A.F." (Sistema Informativo Anti Frode) orientato all'analisi del rischio, nonché dalle Autorità regionali in possesso di banche dati gestionali performanti anche in relazione alla tematica dei controlli.

Inoltre, appare molto significativo evidenziare come in alcuni passaggi dell'ultima Relazione TIF della Commissione europea - anno 2014<sup>27</sup>, vi sia espressa e positiva indicazione dell'Italia quale Paese che sta sviluppando, per il tramite dell'AFCOS nazionale e della Guardia di Finanza, l'attività progettuale sopracitata orientata alla prevenzione antifrode attraverso la realizzazione di un sistema informatico dedicato (Database Nazionale Antifrode/DNA - Sistema Informativo Anti Frode/SIAF).

Quanto sopra, peraltro, in linea con le nuove previsioni regolamentari sui fondi UE (per la programmazione 2014/2020), che impongono agli Stati membri di adottare idonee misure orientate proprio alla prevenzione antifrode, possibilmente attraverso lo sviluppo dei ccdd "IT-tools" (strumenti informatici).

---

<sup>27</sup> Vgs pag. 18 - nota 19 del testo della Relazione nonché pag. 9 del "Follow up of recommendation". [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/about-us/reports/communities-reports/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/reports/communities-reports/index_en.htm)

#### **h. IMPLEMENTAZIONE DELLA BANCA DATI "IMS".**

I.M.S. (*Irregularities Management System*) è un'applicazione dedicata, operante sul Web, che, a partire dal mese di settembre 2010, consente agli Stati membri di redigere e presentare rapporti di irregolarità (comunicazioni) all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) della Commissione Europea, in aderenza agli obblighi previsti dai Regolamenti (CE):

- ✓ n. 1681/1994 (in materia di Fondi Strutturali, quali il Fondo europeo per lo sviluppo regionale - FESR, il Fondo sociale europeo - FSE ed il Fondo di Coesione - FC, fino alla Programmazione 2000-2006);
- ✓ n. 1828/2006 (in materia di Fondi Strutturali, quali il FESR, il FSE ed il FC, in relazione alla Programmazione 2007-2013);
- ✓ n. 1848/06 (in materia di Politica Agricola Comune - PAC);
- ✓ n. 498/2007 (per il Fondo Pesca).

Il flusso è garantito attraverso tre canali di comunicazione curati, *ratione materiae*, per i settori:

- ✓ "Fondi strutturali", dal Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE che opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche europee;
- ✓ "Politica Agricola Comune", dal Ministero delle politiche Agricole, Alimentari e Forestali;
- ✓ "Restituzione alle esportazioni", dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> L'Agenzia cura, altresì, il particolare flusso di comunicazioni riferite alle c.d. "Risorse Proprie" attraverso l'ulteriore canale informatico denominato "OWNRES - WEB".



Nello specifico, il sistema prevede l'accesso e la compilazione telematica, su base trimestrale, di apposite schede di segnalazione, organizzate in sezioni logiche di informazioni che comprendono vari campi in cui selezionare o immettere i dati rilevanti per la comunicazione (tra i quali, ad esempio: identificazione del Fondo, della tipologia irregolarità, degli importi, delle procedure penali, amministrative e di recupero in corso, delle sanzioni nonché eventuali commenti).

Il sistema "IMS" opera attraverso un bilanciato quadro di operatori regolato su diversi livelli di accesso a seconda delle competenze, ovvero:

- ✓ *Creator*, nella fase di inserimento dei dati nella scheda di segnalazione (a cura dei funzionari addetti delle Autorità di Gestione e/o Certificazione);
- ✓ *Sub-manager*, nella fase di primo controllo e validazione della scheda (a cura dei competenti "Capi ufficio" delle Autorità di Gestione e/o Certificazione);
- ✓ *Manager*, nella fase di validazione finale ed invio della scheda all'OLAF (a cura, *ratione materiae*, della PCM, del Ministero delle politiche Agricole, Alimentari e Forestali e dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli).

Sono stati, inoltre, abilitati ulteriori soggetti che hanno richiesto le credenziali per accedere al sistema "IMS" con la funzione di "osservatore"<sup>29</sup> (es. Corte dei Conti) per proprie finalità istituzionali.

Tutti gli attori interessati operano in costante ed immediata condivisione dei dati.



In tale ambito, cogliendo le opportunità offerte da "IMS", il Comitato ha costituito una puntuale ed estesa rete di referenti presso tutte le competenti Amministrazioni centrali e locali, finalizzata ad agevolare, al massimo, lo scambio di informazioni e delle migliori "pratiche" e, dunque, il corretto e tempestivo iter delle procedure di segnalazione anche attraverso la risoluzione, in tempo reale, di eventuali problematiche e/o criticità.

Allo stato risultano abilitati n. 342 utenti su tutto il territorio nazionale.

Nel 2014 il Comitato ha fornito supporto agli operatori del sistema in oltre 1.000 casi di implementazione del sistema "IMS" nonché a connesse richieste di assistenza da parte delle Amministrazioni centrali e/o locali.

<sup>29</sup> La funzione di "Osservatore" consente all'utente l'accesso al sistema esclusivamente in modalità lettura senza possibilità di modifica e/o implementazione dei dati.

**i. PARTECIPAZIONE PROATTIVA AI LAVORI DEL “GRUPPO ANTIFRODE DEL CONSIGLIO” (GAF).**

Come già evidenziato<sup>30</sup>, l'attività del Comitato per il 2014 è stata fortemente influenzata dal Semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea.

In particolare, attraverso suoi delegati appartenenti al Nucleo della Guardia di Finanza per la Repressione delle Frodi nei confronti dell'U.E., il Comitato ha partecipato al *Team* di Presidenza del “Gruppo Anti Frode” (GAF) del Consiglio, seguendo attivamente i lavori del GAF svolti nel periodo di riferimento, condividendone poi gli esiti durante le proprie riunioni plenarie.

La partecipazione in veste di Presidenza di turno del GAF, ha comportato una serie di attività suppletive legate, in particolare, alla preparazione delle riunioni, ivi compresi i triloghi<sup>31</sup> ed altri incontri tecnici.

Di seguito gli argomenti di maggiore rilevanza discussi nell'ambito delle sessioni del GAF riepilogati, tra l'altro, in un apposito documento finale del Segretariato Generale di Presidenza<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Vgs, supra, pag 8.

<sup>31</sup> I triloghi sono riunioni informali tripartite tra rappresentanti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione per esaminare proposte legislative. La loro finalità è quello di raggiungere un accordo su un pacchetto di emendamenti che sia accettabile sia per il Consiglio che per il Parlamento. Essi possono essere organizzati in qualsiasi fase della procedura legislativa e possono sfociare nei cosiddetti “accordi in prima lettura”, “accordi all'inizio della seconda lettura” o “accordi in seconda lettura”, oppure in un “progetto comune” in sede di Conciliazione. I triloghi consistono in negoziati politici, sebbene possano essere preceduti da incontri tecnici preparatori cui partecipano esperti delle tre istituzioni. Essi possono riguardare questioni di definizione del calendario dei lavori o trattare approfonditamente specifiche questioni sostanziali, spesso sulla base di testi di compromesso.

<sup>32</sup> Nr. 17140/14 del 23/12/2014 - GAF 69.

1) PROPOSTA DELLA COMMISSIONE EUROPEA DOCUMENTO COM(2014) 340 DEL 11 GIUGNO 2014, CHE MODIFICA IL REG 883/2013 PER L'ISTITUZIONE DI UN UFFICIO INDIPENDENTE PER IL CONTROLLO DEL RISPETTO DELLE GARANZIE PROCEDURALI NELLO SVOLGIMENTO DELLE INDAGINI DELL'OLAF.

Il 22 luglio 2014, l'OLAF ha presentato una proposta per la modifica del Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, per l'istituzione di un Ufficio indipendente per il controllo del rispetto delle garanzie procedurali nello svolgimento delle proprie indagini.

L'Ufficio dovrebbe svolgere due principali funzioni:

- esaminare le denunce presentate da persone oggetto di indagine in merito alla violazione delle loro garanzie procedurali;
- autorizzare l'OLAF a svolgere determinate indagini per quanto riguarda i membri delle Istituzioni dell'UE.

Nel corso delle riunioni del GAF in cui l'argomento è stato dibattuto, quasi tutte le delegazioni hanno espresso forti riserve nei confronti della proposta della Commissione, considerandola prematura, atteso:

- che il Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 è di recente adozione (e la revisione di medio termine è prevista nel 2017);
- l'aggravio finanziario che comporterebbe l'istituzione di un nuovo Ufficio.

Tali riserve sono state formalizzate in un "*outcome of proceedings*" di cui la Commissione dovrà tener conto per l'eventuale prosieguo dell'iter procedurale.

2) DISCUSSIONE SUL RAPPORTO DELLA COMMISSIONE EUROPEA SULLA PROTEZIONE DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UE - ANNO 2013.

La Commissione ha presentato la Relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea 2013, redatta in collaborazione con gli Stati membri a norma dell'articolo 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), nell'ambito delle riunioni GAF del 26 settembre e del 22 ottobre 2014.

Questa relazione è stata l'ultima elaborata dalla passata Commissione e, pertanto, le conclusioni e le raccomandazioni in essa contenute si basano sull'analisi delle informazioni disponibili, dei risultati conseguiti negli ultimi cinque anni nonché sui problemi ed i rischi individuati in tale periodo.

Pertanto, la Presidenza Italiana ha proposto l'approvazione di un apposito "outcome of proceedings" recante specifiche indicazioni rivolte alla Commissione per incrementare la qualità delle future "Relazioni TIF" e consentire una migliore comparabilità dei dati statistici ivi contenuti, ovvero:

- cercare di armonizzare le modalità di consuntivazione (tempistica di invio dei dati, qualità delle informazioni, ecc.) dei casi di irregolarità/frode da parte degli Stati Membri;
- migliorare le metodologie di rilevazione "statistica" dei casi di irregolarità/frode comunicati dagli Stati Membri, per consentire un confronto obiettivo dei dati. Attualmente tale confronto, come riconosciuto dalla stessa Commissione, è possibile solo in misura limitata e a macro livello;
- definire meglio le funzioni e le attività svolte dagli AFCOS attraverso specifiche domande rivolte agli Stati membri all'interno del "Questionario art. 325";
- necessità di una più precisa individuazione delle competenti Autorità degli SSMM cui sono destinate le annuali Raccomandazioni.

Tuttavia, mentre un certo numero di delegazioni ha sostenuto tale impostazione generale della Presidenza circa un "outcome of proceedings" contenente suggerimenti per le future Relazioni TIF, non è stato possibile trovare l'accordo circa i concreti suggerimenti da proporre, poiché le strutture e le modalità di rendicontazione delle irregolarità/frodi e dei dati statistici alla Commissione europea sono molto diverse tra gli Stati membri.

Alcune delegazioni si sono espresse a favore dell'ipotesi di chiedere alla Commissione dati maggiormente comparabili con ciò essendo a favore della armonizzazione della raccolta e conseguente esposizione dei casi di irregolarità e frodi.

Altre delegazioni si sono mostrate fortemente contrarie a qualsiasi armonizzazione.

Viste le reazioni divergenti, quindi, non è stato possibile adottare consensualmente alcun "outcome of proceedings" recante specifiche raccomandazioni alla Commissione.

3) ESAME DEL PRIMO RAPPORTO SULL'IMPLEMENTAZIONE DEL REGOLAMENTO (UE) N. 1210/2010 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 15 DICEMBRE 2010 RELATIVO ALL'AUTENTICAZIONE DELLE MONETE IN EURO E AL TRATTAMENTO DELLE MONETE NON ADATTE ALLA CIRCOLAZIONE.

Il Rapporto, presentato dalla Commissione al GAF del 22 ottobre 2014, offre una sintesi della valutazione relativa all'attuazione delle disposizioni del Regolamento Ue n. 1210/2010, sulla base delle relazioni annuali presentate dagli Stati Membri e di un questionario inviato ai predetti Stati.

In merito, alcuni Stati membri:

- hanno chiesto una proroga del termine dal 15 Febbraio al 15 aprile (per ogni anno) per l'invio dei Report dovuti ai sensi dell'articolo 12 del Reg. (UE) n. 1210/2010 sulle loro attività riguardanti l'autenticazione delle monete in euro (numero di controlli e di macchine per il trattamento delle monete);
- nel prendere atto della relazione, hanno altresì chiesto alla Commissione alcune precisazioni e di apportare modifiche e correzioni al rapporto. Dette richieste sono state consegnate al Segretariato Generale del Consiglio per il conseguente invio alla Commissione europea.

4) PROPOSTE DI MODIFICA DEL REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO SULLA RECIPROCA ASSISTENZA AMMINISTRATIVA PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELLA COMUNITÀ EUROPEA CONTRO LA FRODE E OGNI ALTRA ATTIVITÀ ILLECITA

Nella riunione GAF del 22 ottobre è stata discussa una obsoleta<sup>33</sup> proposta di regolamento sulla Mutua Assistenza Amministrativa riferita - in termini "orizzontali" - alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Molte delegazioni si sono mostrate critiche nell'intavolare una discussione su una proposta "dormiente" che risale all'anno 2006, sostenendo che le loro posizioni nel frattempo non sono mutate.

L'idea di base della Proposta era di istituire un quadro di cooperazione amministrativa nei settori IVA, riciclaggio e fondi strutturali, esigenza tuttavia superata da norme successive, specie per quanto riguarda il settore IVA.

Di conseguenza, la Presidenza ha deciso di non proseguire la discussione su questo specifico dossier, ma piuttosto di impegnarsi nel rilancio di un dibattito più specifico sulla necessità di adottare un Regolamento sulla Mutua Assistenza Amministrativa nel settore dei fondi strutturali, sulla scorta di quanto già avviene nel settore della Politica Agricola Comune e delle Entrate (vgs punto successivo).

<sup>33</sup> Documento ST 12854 dell'anno 2006.

5) QUESTIONARIO SULL'UTILITÀ DI UNO STRUMENTO GIURIDICO SULLA ASSISTENZA AMMINISTRATIVA RECIPROCA TRA STATI MEMBRI PER COMBATTERE LE FRODI NEL SETTORE DEI FONDI STRUTTURALI (FSE, FESR)

La Presidenza italiana ha invitato gli Stati membri ad esprimersi, attraverso un apposito questionario, circa sull'opportunità ed utilità di poter disporre, nell'ambito dei mezzi per combattere le frodi, di uno strumento legale che includa, nel quadro della mutua assistenza amministrativa tra gli SSMM, il settore dei Fondi Strutturali (FSE, FESR).

La proposta ha trovato fondamento anche nelle conclusioni della Conferenza<sup>34</sup> "Aspetti operativi della lotta alle frodi nei fondi strutturali", che si è tenuto a Roma il 13 e 14 ottobre 2014, che ha individuato tra le possibili iniziative, anche quelle a livello legislativo, per migliorare il sistema di cooperazione transnazionale nello specifico settore.

Le risposte pervenute possono essere raggruppate come segue:

- 12 delegazioni ritengono che tale strumento giuridico sarebbe utile. Il principale argomento a favore è relativo al fatto che altri settori (Dogane, Entrate, Agricoltura) sono già dotati di idonei strumenti giuridici e che quindi sarebbe utile una simile previsione anche per il comparto dei Fondi Strutturali (FSE, FESR), con la raccomandazione che tale strumento non debba sovrapporsi a quelli esistenti né causare un onere amministrativo eccessivo;
- 11 delegazioni hanno risposto che non ritengono tale strumento necessario in quanto da un lato, sono ancora in corso di adozione le nuove norme di attuazione per i nuovi programmi e, dall'altro, il quadro giuridico esistente (Regolamento 883/2013 dell'OLAF e Regolamento 515/97) e futuro (progetto EPPO<sup>35</sup>) saranno sufficienti a tutelare il settore dei Fondi Strutturali;

<sup>34</sup> Vgs. supra pag. 9.

<sup>35</sup> Progetto che prevede l'istituzione di un Ufficio del Procuratore europeo (cd. *European Public Prosecutor's Office*).

- 5 delegazioni non hanno fornito risposta o sono risultate indecise.

La Presidenza italiana, al momento della conclusione del dibattito nel corso della riunione GAF del 24 novembre 2014, ha evidenziato che il quadro giuridico esistente non fornisce una base giuridica specifica a livello europeo in materia di cooperazione amministrativa tra gli Stati membri e tra Stati membri e Commissione europea nella specifica area.

Pertanto, uno strumento giuridico in materia di mutua assistenza amministrativa potrebbe essere molto utile per affrontare il crescente carattere transfrontaliero delle attività illegali nel settore dei Fondi strutturali.

La Commissione, cui spetta l'iniziativa legislativa in materia, è stata informata degli esiti del dibattito in ambito GAF attraverso l'invio di uno specifico documento riepilogativo e si è mostrata molto interessata alla tematica.

j. **PARTECIPAZIONE PROATTIVA AI LAVORI DEL “COMITATO EUROPEO DI COORDINAMENTO LOTTA ANTIFRODE” (Co.Co.L.A.F.).**

Il Comitato segue i lavori della Commissione e dell'OLAF, partecipando attivamente alle sedute del Co.Co.L.A.F. e dei vari sottogruppi di lavoro, così come previsto dall'art. 5 del Regolamento di funzionamento.

Da ciò discende la necessità che la posizione espressa dai delegati italiani debba essere unitaria e, per tale motivo, appare di fondamentale importanza che tutte le principali questioni siano preventivamente concordate e condivise *ratione materiae* da tutte le competenti Amministrazioni nazionali.

Pertanto, per prassi ormai consolidata, le tematiche oggetto di discussione nelle sedute del Co.Co.L.A.F. e dei vari sottogruppi vengono esaminate nell'ambito del Comitato, sia preventivamente ai fini della definizione della posizione unitaria italiana, sia successivamente per l'illustrazione e la demoltiplicazione, verso tutti i soggetti potenzialmente interessati, delle decisioni prese in ambito UE.

Nel dettaglio, il Comitato, rappresentato da propri Membri di volta in volta delegati, ha partecipato nel 2014 alle seguenti sessioni:

- ✓ Co.Co.L.A.F. “plenaria” - 22 maggio;
- ✓ “Reporting and Analysis of Fraudulent and Other Irregularities Group” - 29 aprile, 30 luglio e 2 dicembre;
- ✓ “AFCOS Group meeting” - 24 settembre, 16 ottobre ;
- ✓ “Fraud Prevention Group” - 13 novembre.

## 1) DISCUSSIONE SULLA RELAZIONE "TIF" DELLA COMMISSIONE UE.

Uno degli obiettivi primari delle attività svolte nell'ambito delle sessioni del Co.Co.L.A.F. è la condivisione tra Commissione europea e Stati membri della Relazione annuale al Consiglio e al Parlamento europeo sulla *"Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea - Lotta alla frode"* (TIF).

Circa i fenomeni di irregolarità/frode, per le motivazioni precedentemente indicate, nelle ultime Relazioni TIF si rilevano posizioni a volte molto differenti tra gli Stati membri.

Per correggere queste asimmetrie la Commissione europea ha più volte evidenziato la necessità di disegnare strategie comuni, idonee a rafforzare maggiormente la cooperazione per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Allo stato, quindi, i dati statistici relativi alle frodi non possono essere utilizzati per formare "graduatorie" tra gli Stati membri, in quanto appare evidente come essi siano il diretto e logico risultato di sistemi giuridici ed organizzativi sostanzialmente diversi e, dunque, di un differente "atteggiamento" in termini di ricerca e repressione dei fenomeni illeciti.

In questo scenario, la Commissione europea, dietro espressa richiesta della Delegazione italiana, ha riportato negli annessi statistici delle ultime relazioni TIF (anni 2013 e 2014) la seguente dicitura: *"Il numero delle irregolarità segnalate come frode consente di misurare i risultati degli sforzi compiuti dagli Stati membri per combattere le frodi e altre attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'UE; il dato non deve essere interpretato come livello di frode nei rispettivi territori"*.

La Delegazione italiana ha, altresì, proposto l'eliminazione nelle future relazioni TIF di ogni annesso statistico che non abbia, a margine, chiare ed esaustive note di approfondimento dei dati ivi inseriti.

Sempre su proposta della Delegazione italiana, nella Relazione TIF 2014 l'OLAF ha inserito 28 "schede Paese" che costituiscono un elemento di comparazione e confronto per una migliore comprensione della Relazione stessa.

Del resto, la problematica della impossibilità di confronto dei dati è stata più volte stigmatizzata anche dal Parlamento europeo che nelle proprie "Relazioni sulla tutela degli interessi finanziari" degli ultimi anni ha:

- evidenziato l'impossibilità di confrontare i dati comunicati dagli Stati membri in quanto totalmente (e chiaramente) disomogenei;
- chiesto espressamente alla Commissione di prevedere, all'interno delle proprie Relazioni, proprio l'elaborazione di "Schede Paese" che analizzino compiutamente *"l'approccio seguito in ciascun Paese dalle Autorità giudiziarie ed investigative e la qualità e la quantità dei controlli effettuati..."*.

Per quanto riguarda il Questionario art. 325 per l'anno 2014, l'OLAF ha incluso alcune domande rivolte agli stati membri, su proposta formulata dall'Italia, circa la concreta applicazione dei concetti di "frode", "operatore economico", "primo atto di accertamento" (cd "PACA") da cui decorre, per le Autorità di controllo, l'obbligo di segnalare i casi di irregolarità/frode all'OLAF<sup>36</sup>.

## 2) DEFINIZIONE DELLE ATTIVITÀ STRATEGICHE ANTIFRODE A LIVELLO EUROPEO

In relazione alle attività programmatiche di contrasto e prevenzione dei fenomeni illeciti i delegati nazionali hanno presentato alla Commissione ed agli altri Partner esteri, la prima Relazione annuale COLAF - anno 2013, quale esempio di

<sup>36</sup> Gli esiti del Questionario riferiti al cd "PACA", di particolare interesse, sono riportati, nel dettaglio, a pag 63.

effettiva stesura di una “strategia nazionale antifrode” elaborata da un cd AFCOS (Anti Fraud Coordination Service) istituito ai sensi dell’art. 3, par. 4, del Regolamento (UE, EURATOM) n. 883/2013.

Avendo riguardo, in particolare, proprio alla relazione COLAF - anno 2013, numerose sono state le proposte avanzate nell’ambito delle riunioni Co.Co.L.A.F. tenutesi nel 2014: a fattor comune è stata evidenziata la stringente necessità di prevedere meccanismi più effettivi ed efficaci di scambio di dati e metodologie operative tra gli Stati membri.

Nello specifico, è stato proposto:

- di implementare il sistema “IMS” dell’OLAF con una sezione appositamente dedicata alla rilevazione dei casi di irregolarità/frode connessi alla indebita percezione di finanziamenti a gestione diretta dell’Unione, con ciò consentendo di integrare e completare la banca dati con elementi di fondamentale interesse soprattutto ai fini della più esaustiva analisi del rischio. In merito, l’OLAF ha particolarmente apprezzato l’iniziativa italiana;
- sulla scorta di quanto promosso nell’ambito della Presidenza del GAF. del Consiglio, di studiare nuovi meccanismi di cooperazione amministrativa tra Stati membri riferiti al particolare settore dei fondi strutturali, in considerazione delle crescenti casistiche di frodi aventi carattere “transnazionale” per le quali risulta di fondamentale importanza poter chiedere (ed ottenere tempestivamente) da Partner esteri, dati e notizie di interesse ai fini dei controlli;
- di verificare la fattibilità di piattaforme informatiche di “*business intelligence*” - possibilmente integrate a livello europeo - che possano consentire un salto di qualità nella prevenzione dei fenomeni illeciti da parte delle Autorità che gestiscono i fondi europei, attraverso la concreta elaborazione dei ccdd “indici di rischio”.

**k. VALORIZZAZIONE E DIFFUSIONE, A LIVELLO EUROPEO, DEL “MODELLO ANTIFRODE” ITALIANO**

Nei propri Rapporti annuali sulla Tutela degli interessi finanziari dell'UE, la Commissione ha più volte evidenziato quanto siano importanti gli sforzi di quegli Stati membri - tra cui spicca l'Italia - che hanno alte *performances* nella lotta antifrode.

Il peculiare *know how* di contrasto alle frodi in possesso dell'Italia può, pertanto, rappresentare, a pieno titolo, un utile volano per l'implementazione e la omogeneizzazione, in Europa, delle attività antifrode.

Non a caso, con sempre maggiore frequenza, il Comitato è stato destinatario negli ultimi anni di numerose richieste di partenariato e/o collaborazione da parte di Autorità estere proprio ai fini dello scambio di esperienze e buone pratiche sulla tematica della tutela degli interessi finanziari dell'UE.

In tal senso, nel 2014, a seguito delle proposte pervenute:

- ✓ dal Direttore della “*Struttura centrale di coordinamento antifrode*” della Repubblica di Bulgaria, il Comitato ha aderito, in qualità di Partner, al progetto “*Provision and supporting the AFCOS Directorate activities in the work under SCF*”.

Obiettivo principale dell'attività è stato quello di accrescere e migliorare le conoscenze in materia di finanziamenti europei dei funzionari dell'AFCOS bulgaro attraverso lo svolgimento di una “visita studio” presso le competenti Amministrazioni italiane preposte al controllo ed alla prevenzione delle frodi al bilancio dell'UE, con particolare riferimento ai Fondi Strutturali;

- ✓ dal Comandante della *"Podlaski Voivodship Police"* della Repubblica di Polonia, il Comitato ha aderito, in qualità di Partner, al progetto *"Grants-STOP-Manipulation"*.

Gli incontri, svoltisi a Roma dal 24 al 28 novembre 2014, hanno avuto come obiettivo principale il rafforzamento della cooperazione tra gli Organismi polacchi e le Istituzioni italiane, attraverso lo svolgimento di una "visita studio" di 10 Funzionari di Polizia della Repubblica di Polonia.

Al riguardo, si segnala il fondamentale supporto fornito, nelle predette attività, dalle competenti Autorità nazionali preposte alla prevenzione ed al contrasto delle frodi al bilancio UE, tra cui la Corte dei Conti, il Ministero della Giustizia, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero dello Sviluppo economico, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, il Comando Generale della Guardia di Finanza ed il Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari.

### **3. LINEE FUTURE DI ATTIVITÀ DEL COMITATO**

#### **a. AMBITO “DOMESTICO”**

La costante attività di analisi delle casistiche e delle metodologie di irregolarità/frode ed il confronto con tutte le Autorità competenti nel settore dei fondi UE, ha consentito di far emergere - come assolutamente prioritaria - la necessità di intercettare i possibili comportamenti illeciti fin dalle prime fasi del procedimento di erogazione.

Per realizzare questo ambizioso obiettivo l'Autorità di Governo, per il tramite del Comitato, intende sviluppare modelli di controllo sulla corretta erogazione dei fondi che possano utilmente anticipare la fase della repressione (e del conseguente faticoso e dispendioso procedimento di recupero) a favore delle azioni di prevenzione.

In tal senso è allo studio la fattibilità di uno specifico strumento informatico unico e condiviso da parte di tutte le Autorità che gestiscono fondi UE, ovvero una piattaforma integrata di tutti i dati disponibili, pertinenti o comunque connessi ai finanziamenti europei, la cui elaborazione possa consentire di sviluppare i cosiddetti “indici di rischio”.

Come già evidenziato in precedenza<sup>37</sup>, l'ipotesi di lavoro è stata presentata anche alla Commissione europea (nell'ambito del Progetto “Database Nazionale Anti-Frode, Strumento Informatico (IT) per prevenire le frodi a danno degli interessi finanziari dell'Unione Europea, con la collaborazione del personale delle Forze di Polizia e delle Autorità Nazionali e regionali”) la quale, sposandone appieno contenuti e finalità strategiche, ha concesso specifico finanziamento nell'ambito del noto programma “Hercule II”.

---

<sup>37</sup> Vgs, supra, pag 28.

Oltremodo, si ribadisce<sup>38</sup> come la medesima Commissione ha positivamente evidenziato, nell'ambito dell'ultima Relazione annuale TIF riferita all'anno 2014, gli sforzi dell'AFCOS italiano - in collaborazione con la Guardia di Finanza e le altre Autorità competenti - volti allo sviluppo di strumenti informatici appositamente dedicati alla prevenzione ed al contrasto delle frodi.

Il Comitato ritiene quindi che sia possibile e, soprattutto, strategico per l'Italia dotarsi di uno strumento informatico comune a tutte le Amministrazioni competenti nella corretta gestione dei fondi dell'Unione europea, anche alla luce delle nuove previsioni regolamentari sui fondi UE (per la programmazione 2014/2020), che impongono agli Stati membri di adottare idonee misure orientate proprio alla prevenzione antifrode, possibilmente attraverso lo sviluppo dei ccdd "IT-tools" (strumenti informatici).

Per quanto sopra, Il Comitato ha intenzione di avviare uno studio di fattibilità che consenta la realizzazione di un "portale" che, beneficiando di dati ed informazioni risultanti dall'incrocio di tutte le banche dati già esistenti e che saranno ritenute d'interesse, dovrebbe offrire alle Autorità di Gestione dei fondi europei, uno strumento di "analisi del rischio frodi" utile nelle fasi di:

- ✓ ammissione a finanziamento di progetti e soggetti;
- ✓ orientamento e supporto per le procedure di controllo documentale di I° livello;
- ✓ orientamento delle campionature per i controlli in loco di I° livello;
- ✓ orientamento e supporto per le procedure di controllo di II° livello.

---

<sup>38</sup> Vgs. supra, pag 29.

In particolare il sistema, attraverso un accesso dedicato ed autorizzato dal "soggetto gestore", dovrebbe consentire di ottenere indicazioni in merito a:

- ✓ soggetti inclusi nella banca dati comunitaria sulle esclusioni (CED);
- ✓ presenza di casi di doppio finanziamento (con particolare riguardo agli aiuti);
- ✓ evidenze in merito alla rischiosità generale di persone fisiche o giuridiche correlati ai programmi o progetti di loro responsabilità;
- ✓ evidenze in merito alla rischiosità generale di progetti afferenti programmi di loro responsabilità;
- ✓ informazioni, notizie, dati e reportistiche aggregate in tema di irregolarità e frodi;
- ✓ documenti e *best practices* segnalate a livello nazionale o europeo;
- ✓ strumenti di consultazione per aumentare il livello di condivisione e formazione dei soggetti coinvolti nel processo di prevenzione e contrasto (forum, consultazioni aperte, faq, ecc).

Inoltre, per rendere costantemente efficace ed efficiente il dispositivo, sarà necessario prevedere un'attività di sviluppo, aggiornamento e continua implementazione anche attraverso nuovi/ulteriori strumenti di analisi che potrebbero essere individuati successivamente.

Sarà, infine necessario prevedere un'attività complementare di informazione, formazione e sensibilizzazione all'utilizzo dello strumento a favore delle medesime Autorità di Gestione dei fondi UE.

Considerata la rilevanza delle attività da porre in essere per la realizzazione del Portale, il Comitato vaglierà tutte le problematiche per giungere - auspicabilmente - a soluzioni costruttive ed efficaci.

Inoltre, in ambito domestico e per molti aspetti a titolo complementare dell'azione progettuale innanzi illustrata, proseguiranno le azioni del Comitato inerenti:

- ✓ la costante attività formativa rivolta alle Autorità che gestiscono fondi europei, per la circolazione delle più frequenti casistiche di irregolarità/frode e dei connessi "modus operandi", ma anche di tutte le migliori metodologie di controllo nazionali ed europee;
- ✓ la costante attività di analisi dei rischi, attraverso l'individuazione dei settori dei Fondi europei maggiormente esposti alle irregolarità e/o frodi derivante dall'approfondimento, nel dettaglio, di tutte le informazioni presenti nel sistema IMS e nelle banche dati nazionali ritenute d'interesse.

Infine, proseguirà l'azione del "Gruppo di lavoro" finalizzato all'analisi ed allo studio di possibili elementi di criticità nel flusso di comunicazione con l'Ufficio europeo lotta antifrode (OLAF) dei dati inerenti i casi di irregolarità/frode, per l'eventuale conseguente rivisitazione della Circolare Interministeriale del 12/10/2007 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 15/10/2007, n. 240) recante "Modalità di comunicazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario" e delle connesse "note esplicative" di cui alla Delibera n. 13 in data 7/7/2008 del Comitato.

Obiettivo strategico sarà quello di definire puntualmente le procedure di comunicazione e aggiornamento dei casi di irregolarità/frode per consentire, da un lato, alle competenti Autorità di adempire in modo celere ed efficace alle "incombenze" poste dalla normativa europea e, dall'altro, innalzare il livello qualitativo della banca dati IMS ai fini delle attività di analisi del rischio.

Quanto sopra anche al fine di evitare che la Commissione europea attribuisca alle Amministrazioni nazionali codd comportamenti "negligenti" nelle procedure di recupero e, quindi, possibili conseguenze economiche negative per il "budget nazionale" derivanti dalla richiesta di restituzione delle somme indebitamente erogate.

**b. AMBITO "EUROPEO" .**

Le linee future d'attività del Comitato, in ambito europeo, saranno orientate a promuovere una sempre più crescente omogeneizzazione delle azioni di prevenzione e contrasto antifrode in tutta l'Unione.

L'obiettivo è quello di un'attività di contrasto sempre più efficace, soprattutto nei casi di frodi transnazionali complesse, da realizzarsi mediante il coordinamento e lo scambio dei dati tra i competenti Organismi degli Stati membri, la condivisione delle esperienze operative ed una migliore cooperazione con i Paesi terzi attraverso l'imprescindibile coordinamento dell'Ufficio europeo lotta antifrode (OLAF).

Pertanto:

- ✓ sarà ulteriormente sviluppato con l'OLAF, anche attraverso la proposta di specifiche attività progettuali nell'ambito del programma finanziario "Hercule III", lo studio di nuovi strumenti normativi che rendano possibile la Mutua assistenza amministrativa tra Stati membri in settori attualmente scoperti, quali quello dei Fondi strutturali;
- ✓ saranno ulteriormente rafforzati il coordinamento con le Istituzioni europee, in primo luogo Parlamento europeo, Consiglio, Commissione, Corte dei Conti UE, Ufficio europeo lotta antifrode (OLAF) nonché la proattiva partecipazione alle riunioni del Comitato di Coordinamento Lotta Antifrode della Commissione (Co.Co.L.A.F.) e del Gruppo Anti Frode (G.A.F.) del Consiglio europeo;
- ✓ proseguiranno gli sforzi tesi alla condivisione e allo scambio di esperienze con quegli Stati membri che avvanzeranno richieste di partenariato e/o collaborazione nel settore antifrode.

Proseguiranno, infine, le attività di parifica dei dati relativi alle irregolarità e frodi e giacenti nella banca dati " IMS", al fine di poter chiudere, in accordo con le competenti Direzioni Generali della Commissione UE, i casi più risalenti nel tempo senza ulteriori e gravosi impatti negativi anche sul Budget nazionale.

PAGINA BIANCA



*Dipartimento per le politiche europee*

*Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea*

## **PARTE SECONDA**

**Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode**

PAGINA BIANCA

## PARTE SECONDA

### 1. ANALISI STATISTICA DEI CASI DI IRREGOLARITÀ E FRODE

#### a. PREMESSA

Nel presente lavoro i dati relativi alle irregolarità e alle frodi sono stati analizzati a livello europeo e nazionale, utilizzando le seguenti fonti ufficiali:

- ✓ "Rapporto annuale" della Commissione europea al Parlamento ed al Consiglio riferita all'anno 2014;
- ✓ Banca dati IMS, per le informazioni relative all'anno 2014<sup>39</sup>.

L'analisi dei dati è stata ripartita nelle seguenti "sezioni e sotto-sezioni logiche":

- ✓ **livello europeo**, ovvero dei dati riferiti a tutti i 28 Stati membri e, per quanto possibile, un loro confronto.

A tal riguardo, non si è ritenuto opportuno procedere ad un'analisi ancor più approfondita e minuziosa dei dati per singolo Paese in considerazione della loro difficile (se non impossibile) comparabilità.

- ✓ **livello nazionale**, nel cui ambito sono stati esaminati i dati relativi a:
  - Fondi Strutturali per:
    - l'anno 2014;
    - le Programmazioni 2000/2006 e 2007/2013;
    - tutte le Programmazioni<sup>40</sup>;
  - Politica Agricola Comune (PAC) per:
    - le Programmazioni 2000/2006 e programmazione 2007/2013 (compresi alcuni dati di trascinamento relative alla programmazioni precedenti);
    - il confronto con le rendicontazioni statistiche, effettuate dalla Commissione nell'ambito dei Rapporti art. 325 per gli anni dal 2008 al 2014;
    - l'anno 2014;
  - Fondo Europeo Pesca (FEP).

<sup>39</sup> Dati aggiornati al 3 Marzo 2015.

<sup>40</sup> Solo per alcuni specifici aspetti d'interesse.

**b. NOTA METODOLOGICA**

## 1) DEFINIZIONI

- a) **Irregolarità** (definita dall'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95): «costituisce irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita»;
- b) **Frode** (definita nella convenzione T.I.F. del 26 luglio 1995): «una irregolarità qualificata da elementi quali la volontà dell'azione o dell'omissione e dalle sue modalità di esecuzione»;

## 2) REGOLAMENTI SUI FONDI STRUTTURALI E DI INVESTIMENTO EUROPEI (SIE) CITATI NEI PARAGRAFI SEGUENTI

- a) **FONDO DI COESIONE (FC)**, definito dal Regolamento (UE) n° 1300/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013: «Il Fondo di coesione, assicurando un appropriato equilibrio e in base alle esigenze di ciascuno Stato membro in fatto di investimenti e di infrastrutture, sostiene gli investimenti in materia ambientale, anche in settori connessi allo sviluppo sostenibile e all'energia che presentano benefici per l'ambiente; le TEN-T ("rete centrale dei trasporti", la nuova politica delle infrastrutture dell'UE che costituirà le principali arterie dei trasporti nel mercato unico europeo e permetterà di eliminare le strozzature, ammodernare l'infrastruttura e snellire le operazioni transfrontaliere di trasporto per passeggeri e imprese in tutta l'UE); l'assistenza tecnica»;
- b) **Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)**, definito dal Regolamento (UE) n° 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013: «Il FESR contribuisce al finanziamento del sostegno destinato a rafforzare la coesione

economica, sociale e territoriale eliminando le principali disparità regionali nell'Unione tramite lo sviluppo sostenibile e l'adeguamento strutturale delle economie regionali, compresa la riconversione delle regioni industriali in declino e delle regioni in ritardo di sviluppo»;

- c) **Fondo sociale europeo (FSE)**, definito dal Regolamento (UE) n° 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013: «L'FSE promuove elevati livelli di occupazione e di qualità dei posti di lavoro, migliora l'accesso al mercato del lavoro, sostiene la mobilità geografica e occupazionale dei lavoratori e facilita il loro adattamento ai cambiamenti industriali e ai cambiamenti del sistema produttivo necessari per gli sviluppi sostenibili, incoraggia un livello elevato di istruzione e di formazione per tutti e sostiene il passaggio dall'istruzione all'occupazione per i giovani, combatte la povertà, migliora l'inclusione sociale, e promuove l'uguaglianza di genere, la non discriminazione e le pari opportunità, contribuendo in tal modo alle priorità dell'Unione per quanto riguarda il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale»;
- d) **Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)**, definito dal Regolamento (UE) n° 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013: «Il FEASR contribuisce alla realizzazione della strategia Europa 2020 promuovendo lo sviluppo rurale sostenibile nell'insieme dell'Unione in via complementare agli altri strumenti della PAC, della politica di coesione e della politica comune della pesca. Esso contribuisce allo sviluppo di un settore agricolo dell'Unione caratterizzato da un maggiore equilibrio territoriale e ambientale nonché più rispettoso del clima, resiliente, competitivo e innovativo. Esso contribuisce, altresì allo sviluppo di territori rurali»;
- e) **Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA)**, definito dal (UE) n° 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della Politica Agricola Comune (PAC): «Il FEAGA è gestito in regime di gestione concorrente tra gli Stati membri e l'Unione. Esso finanzia le spese che devono essere effettuate in conformità del diritto dell'Unione

(misure dirette a regolare o sostenere i mercati agricoli; pagamenti diretti agli agricoltori previsti dalla PAC; contributo finanziario dell'Unione alle azioni di informazione e promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno dell'Unione e nei paesi terzi, realizzate dagli Stati membri in base a programmi selezionati dalla Commissione; contributo finanziario dell'Unione al programma "Frutta e verdura nelle scuole" di cui all'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1308/2013 e alle misure connesse a malattie degli animali e alla perdita di fiducia dei consumatori)»;

f) **Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP)**, definito dal Regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014: «Il FEAMP mira a raggiungere gli obiettivi della politica comune della pesca (PCP) riformata e della politica marittima integrata. Gli Stati membri utilizzano quindi il FEAMP a sostegno degli sforzi volti a migliorare la raccolta dei dati e a rafforzare i controlli, e garantire la ricerca di sinergie anche a sostegno delle priorità della politica marittima integrata, come la ricerca marina, la pianificazione dello spazio marittimo, la gestione integrata delle zone costiere, la sorveglianza marittima integrata, la protezione dell'ambiente marino e della biodiversità e l'adattamento agli effetti negativi dei cambiamenti climatici sulle zone costiere»;

g) **Regolamento (UE) n° 1303/2013** del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca: «Il presente regolamento stabilisce le norme comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), al Fondo sociale europeo (FSE), al Fondo di coesione, al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), che operano nell'ambito di un quadro comune ("fondi strutturali e di investimento europei - fondi SIE"). Esso stabilisce altresì le disposizioni necessarie per garantire l'efficacia dei fondi SIE e il coordinamento dei fondi tra loro e con altri strumenti dell'Unione».

### 3) FLUSSO DI COMUNICAZIONI (NORMATIVA)

Il flusso di comunicazioni dei casi di irregolarità/frode è disciplinato dai seguenti documenti:

- Regolamento della Commissione (CE) n° **1681/94** dell'11 luglio 1994 riferito ai Fondi strutturali (Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE), Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEOGA) e Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP)- fino al periodo di programmazione 2000 - 2006 incluso e Fondi di preadesione.
- Regolamento della Commissione (CE) n° **1831/94** del 26 luglio 1994 inerente il Fondo di coesione fino al periodo di programmazione 2000 - 2006 incluso;
- Regolamento della Commissione (CE) n° **1828/2006** dell'8 dicembre 2006 riferito al Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE) e Fondo di coesione fino al periodo di programmazione 2007-2013;
- Regolamento della Commissione (CE) n° **1848/2006** del 14 dicembre 2006 inerente il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR);
- Regolamento della Commissione (CE) n° **498/2007** del 26 marzo 2007 per il Fondo europeo per la pesca (FEP).

Come già ampiamente evidenziato, gli Stati membri adempiono materialmente a tale obbligo attraverso l'implementazione del sistema informatico denominato "*Irregularities Management System*" (IMS).

#### 4) CONSIDERAZIONI A CARATTERE GENERALE E STRUMENTI UTILI PER UN'ANALISI PONDERATA DEI DATI

##### a) INCOMPARABILITÀ DEI DATI TRA GLI STATI MEMBRI

I dati delle Relazioni TIF della Commissione europea rappresentano esclusivamente l'aspetto "numerico" delle frodi comunicate dagli Stati membri alla Commissione europea e, spesso, non tengono conto delle notevoli differenze degli apparati normativi, organizzativi ed operativi, a contrasto delle frodi, in possesso di ciascun Paese.

Infatti, un numero significativamente alto di segnalazioni effettuate da un Paese potrebbe, tra l'altro, rappresentare il risultato di un'applicazione molto zelante<sup>41</sup> delle norme sulle procedure di comunicazione dei casi, ma anche (e soprattutto) l'esito di un efficace sistema antifrode in grado di intercettare, più di altri, i fenomeni illeciti.

Queste divergenze sono dovute, infatti, a diversi fattori e riflettono approcci spesso notevolmente differenti non solo tra gli Stati membri ma, a volte, anche tra le varie Autorità presenti negli stessi.

Non a caso, la Commissione europea ha evidenziato che alcuni Stati membri destinano risorse importanti nella lotta antifrode mentre altri preferiscono applicare "mere" rettifiche finanziarie, senza porre in essere ulteriori approfondimenti sui potenziali reati emergenti.

Tale affermazione testimonia una decisa inversione di tendenza e ribalta preesistenti e negativi luoghi comuni attribuiti all'Italia che ha acquisito un evidente ruolo di riferimento quale Paese in possesso di un sistema di controlli tra i più efficaci ed efficienti nel panorama europeo.

---

<sup>41</sup> A conferma, si riporta quanto indicato nel Rapporto annuale - anno 2013 della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: «Italy had the highest number of irregularities reported as fraudulent. About one-third are a consequence of a wide-spread ongoing investigation. However, a significant number may have been caused by an over-zealous application of the fraudulent classification; this will be further monitored in the coming years».

**b) PERFORMANCES DEI SISTEMI DI CONTROLLO E FRAUD DETECTION RATE (FDR)**

In questi ultimi anni si è, dunque, definitivamente affermato il concetto che il numero di irregolarità riscontrate annualmente in ogni Paese dell'Unione debba essere letto in termini "positivi", ovvero di buona *performance* dello Stato membro nella lotta antifrode.

Per contro, casi di totale assenza di irregolarità (spesso) verificatisi potrebbero indicare una inefficienza dei sistemi antifrode di un Paese, anche perché appare ragionevole assumere una, perlomeno fisiologica, presenza di irregolarità/frodi in tutti i sistemi di elargizione di provvidenze europee.

Le citate *performances* pur senza assurgere quindi, per i motivi suesposti di incomparabilità dei dati, a valore di "graduatoria" tra Stati membri, devono in primis tradursi in termini di efficacia ed efficienza dei singoli apparati giuridici, organizzativi ed operativi nazionali nell'intercettare i casi di irregolarità e/o frode.

In merito si rilevano, con particolare favore, gli sforzi posti in essere dalla Commissione europea volti all'adozione di strumenti di calcolo e tabellari<sup>42</sup>, che diano contezza proprio delle attività antifrode sviluppate dagli Stati membri e dei connessi "risultati".

In tal senso, infatti, la Commissione ha recentemente elaborato un nuovo indice denominato *Fraud detection rate (Fdr)*, quale rapporto percentuale tra il numero delle irregolarità/frodi scoperte ed il totale dei pagamenti effettuati dal singolo Stato membro.

Un ulteriore passo nel migliorare la capacità di analisi delle *performances* degli Stati membri nella lotta alle frodi all'UE, potrebbe tradursi nella successiva raffinazione dell'indice "*Fdr*", attraverso la ponderazione delle diverse realtà quantitative in termini di "pagamenti" dei singoli Paesi, ovvero il confronto dei

---

<sup>42</sup> Suggesti in più occasioni dalla delegazione Italiana nell'ambito delle riunioni CocolAF.

risultati degli SSMM in ragione di scaglioni omogenei di pagamenti (ad es. confronto tra Paesi che ricevono pagamenti sotto il milione, tra uno e due milioni, tra i tre e quattro milioni, etc.).

Nella tabella 3<sup>43</sup> si evidenziano, per il settore della Politica Agricola Comune (PAC), il numero di irregolarità riportate come fraudolente nell'anno 2014, l'importo coinvolto e il relativo l'indice "Fdr" .

Tabella 3

Member State	Irregularities reported as fraudulent in 2014		Payments in 2014	FDR 2014
	N	EUR	EUR	
AT			962 462 370	0.00%
BE	1	390 000	622 462 835	0.06%
BG	11	506 467	995 842 888	0.05%
CY	2	40 462	79 896 244	0.05%
CZ	4	273 589	1 176 057 555	0.02%
DE	6	146 831	6 114 432 515	0.00%
DK	3	50 349	1 009 350 191	0.00%
EE	4	1 053 243	162 442 930	0.65%
ES	19	575 743	6 548 904 831	0.01%
FI			581 618 876	0.00%
FR	17	3 251 655	9 129 675 338	0.04%
GR	12	741 437	2 840 810 169	0.03%
HU	178	6 675 246	1 890 200 373	0.35%
IE	33	388 420	1 234 460 726	0.03%
IT	54	5 812 888	5 709 869 731	0.10%
LT	6	1 603 846	612 272 514	0.26%
LU			34 673 640	0.00%
LV	11	715 218	206 560 006	0.35%
MT	1	61 814	16 980 172	0.36%
NL			950 660 981	0.00%
PL	78	31 838 807	4 908 504 863	0.65%
PT	6	2 633 580	1 418 389 404	0.19%
RO	53	8 560 882	2 157 390 973	0.40%
SE	1	7 543	914 102 583	0.00%
SI	3	679 525	264 567 263	0.26%
SK			527 843 268	0.00%
UK	5	457 585	3 926 253 171	0.01%
<b>TOTAL</b>	<b>508</b>	<b>66 465 130</b>	<b>54 996 686 410</b>	<b>0.12%</b>

<sup>43</sup> Vgs, pag. 35 del "Rapporto annuale" della Commissione europea al Parlamento ed al Consiglio riferita all'anno 2014.

Appare evidente come sia estremamente difficile effettuare un confronto reale degli "Fdr" tra quegli Stati membri che effettuano pagamenti in termini quantitativi radicalmente diversi e che, quindi, sviluppano una mole di controlli antifrode non comparabile.

Anche per la Politica di Coesione<sup>44</sup> (tabella 4), si evidenziano il numero di irregolarità riportate come fraudolente per l'anno 2014 e per la Programmazione 2007/2013, l'importo coinvolto e il relativo l'indice "Fdr".

Tabella 4

Member State	Irregularities reported as fraudulent in 2014		Payments in 2014		Fraud detection rate - 2014		Irregularities reported as fraudulent 2008-14		Payments 2007-14		Fraud detection rate - 2008-14	
	n	EUR	EUR	%	n	EUR	EUR	%				
AT			132 268 789	0.00%	6	723 128	940 036 562	0.08%				
BE	3	3 230 348	279 761 817	1.15%	5	3 230 348	1 698 091 820	0.19%				
BG	3	883 193	1 066 579 296	0.08%	33	9 515 084	4 367 674 727	0.22%				
CY	1	126 316	140 763 140	0.09%	5	328 774	516 100 103	0.06%				
CZ	36	24 311 201	2 954 118 078	0.82%	95	195 355 124	16 522 453 393	1.18%				
DE	37	2 498 913	3 182 120 677	0.08%	160	33 024 731	21 212 343 319	0.16%				
DK			134 429 402	0.00%			411 705 142	0.00%				
EE	4	1 613 784	376 167 103	0.43%	12	3 220 654	3 142 557 394	0.10%				
EL	3	872 237	3 780 334 441	0.02%	24	7 120 200	17 841 673 925	0.04%				
ES	4	394 452	3 473 663 438	0.01%	8	538 288	25 199 873 566	0.00%				
FI			215 151 243	0.00%	3	189 721	1 423 344 694	0.01%				
FR	3	2 648 689	2 210 411 067	0.12%	4	2 846 370	10 331 122 448	0.03%				
HU	30	2 111 989	4 232 893 969	0.05%	40	3 286 463	18 992 437 607	0.02%				
IE			72 579 561	0.00%	2	15 672	598 596 072	0.00%				
IT	4	630 557	3 703 399 757	0.02%	62	78 967 113	17 707 346 746	0.45%				
LT	2	283 773	1 013 149 472	0.03%	11	1 375 085	6 350 479 864	0.02%				
LU			8 066 891	0.00%			42 315 376	0.00%				
LV	27	7 044 371	712 637 780	0.99%	73	32 701 752	3 701 044 407	0.88%				
MT			194 056 604	0.00%	14	246 439	616 505 730	0.04%				
NL	3	2 105 339	278 671 420	0.76%	4	2 698 123	1 338 567 676	0.20%				
PL	44	178 144 925	11 686 981 116	1.52%	180	437 320 751	57 276 812 129	0.76%				
PT	1	2 629 333	2 979 445 344	0.09%	13	4 041 657	19 824 390 838	0.02%				
RO	25	12 173 753	3 536 806 631	0.34%	87	42 950 303	10 731 293 319	0.40%				
SE	2	7 755	344 723 152	0.00%	7	288 213	1 461 638 688	0.02%				
SI	7	6 779 604	771 720 057	0.88%	20	24 995 697	3 351 368 379	0.75%				
SK	10	1 005 277	852 949 366	0.12%	32	10 981 073	6 902 383 453	0.16%				
UK	10	864 894	1 613 785 655	0.05%	48	11 011 136	7 221 946 823	0.15%				
<b>TOTAL</b>	<b>259</b>	<b>250 360 704</b>	<b>49 947 635 263</b>	<b>0.50%</b>	<b>948</b>	<b>906 971 902</b>	<b>259 724 104 200</b>	<b>0.35%</b>				

Un ulteriore elemento che si dovrebbe tenere in considerazione nello sviluppo del "Fdr" è quello di ponderare il dato anche in relazione all'efficienza dei controlli sviluppati dagli SSMM.

<sup>44</sup> Vgs, pag. 68 del "Rapporto annuale" della Commissione europea al Parlamento ed al Consiglio riferita all'anno 2014.

Nelle suindicate tabelle si rileva, infatti, come la notevole efficienza dei sistemi di controllo Italiani non possa in alcun modo essere paragonata alle *performances* di quei Paesi, con importi simili, i cui sistemi di controllo hanno prodotto risultati in termini di una o due irregolarità nell'arco dell'anno appena trascorso.

I dati suggeriscono, dunque, un aggiuntivo spunto di riflessione in merito alla evidente differenza tra le attività di controllo "antifrode" poste in essere dagli Stati membri: appare palese, infatti, la non comparabilità di dati tra Paesi che attuano pochi controlli e altri che ne sviluppano centinaia ogni anno.

c) *PACA* (PRIMARY ADMINISTRATIVE OR JUDICIAL FINDING)

Come già evidenziato<sup>45</sup>, in questi ultimi anni è emerso un quadro di comportamenti disomogenei degli Stati Membri riferito, in particolare, ad una differente applicazione del cd "*PACA*" (*primary administrative or judicial finding*).

Il *PACA*, ovvero il preciso momento da cui decorre l'obbligo in capo agli Stati membri della tempestiva comunicazione all'OLAF di un caso di sospetta irregolarità/frode rilevato, è definito dalla normativa europea come di seguito: «*primo verbale amministrativo o giudiziario, ossia la prima valutazione scritta stilata da un'autorità competente, amministrativa o giudiziaria, che in base a fatti concreti accerta l'esistenza di un'irregolarità, ferma restando la possibilità di rivedere o revocare tale accertamento alla luce degli sviluppi del procedimento amministrativo o giudiziario*».

Già dalla relazione annuale TIF - anno 2012 era emerso un quadro di applicazione del *PACA* molto diverso tra gli Stati membri.

---

<sup>45</sup> Vgs pag. 20.

Proprio per questo, la Commissione ha approfondito la tematica anche nell'ultima Relazione TIF - anno 2014 nel cui ambito è stata, sostanzialmente, ribadita la problematica in essere.

Dalla tabella 5, riferita all'applicazione del concetto di PACA "latu sensu", emerge che:

- in Malta e in Slovenia è rappresentato dalla data della prima informazione utile (es. verifica di gestione);
- in Bulgaria, Estonia, Croazia, Romania e Regno Unito è rappresentato dalla data della prima informazione o documento ufficiale (rapporto di audit finale, etc.);
- in Germania e in Austria è riferito alla data dell'ordine di recupero;
- in Irlanda, Italia, Ungheria, Polonia e Svezia vengono, invece, adottate delle ulteriori e più dettagliate procedure di individuazione.

Tabella 5

UNIFORM APPLICATION FOR ALL SECTORS AND TYPES OF IRREGULARITY				
Definition of Primary administrative or judicial finding (PACA)				
MS	Date of the first information/document	Date of the first officially confirmed information/document	Date of the recovery order	Other - please specify
BG		✓		
DE			✓	
EE		✓		
IE				✓
HR		✓		
IT				✓
HU				✓
MT	✓			
AT			✓	
PL				✓
RO		✓		
SI	✓			
SE				✓
UK		✓		

In Italia, per effetto della Circolare interministeriale dell'anno 2007 (e connesse note esplicative COLAF) il *PACA* è stato distinto a livello:

- *amministrativo*, nel cui ambito è da individuarsi nel primo atto redatto al termine della valutazione, da parte degli Organi decisionali, sui dati e sulle indicazioni contenute nel primo verbale di constatazione (anche redatto dai ccdd "Organismi di controllo esterno" quali, ad es, le forze di polizia, ecc);
- *giudiziario*, ove coincide: nel procedimento ordinario con la richiesta di rinvio a giudizio o di riti alternativi, ai sensi dell'art. 405 c.p.p.; nel procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica (in cui il Pubblico Ministero procede a citazione diretta a giudizio) con l'emissione del decreto di citazione, ai sensi degli artt. 550 e 552 c.p.p..

Il diverso approccio nella pratica applicazione del *PACA* genera notevoli differenze nella immissione dei dati nel sistema IMS della Commissione, per il cui tramite tutti gli Stati membri devono comunicare all'OLAF i casi di irregolarità e frode scoperti a danno del Bilancio UE e, quindi, "a valle", una evidente impossibilità di comparazione dei dati statistici.

Tale circostanza appare ancor più evidente se si considera la differente (e per certi versi sostanziale) applicazione del *PACA* in relazione alle sospette frodi.

Infatti, dalla tabella seguente (tabella 6), si evince che:

- alcuni Paesi (Belgio, Germania, Danimarca, Lettonia, Polonia, Romania, Finlandia) effettuano la comunicazione dopo la cd "incriminazione" da parte di un Tribunale (che potrebbe essere sostanzialmente paragonabile alla "richiesta di rinvio" a giudizio se non "all'avvenuto rinvio a giudizio" esistente in Italia);
- l'Austria effettua le comunicazioni dopo la "sentenza iniziale" (primo grado di giudizio?);

- 6 Stati membri (Spagna, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Svezia, Slovacchia) comunicano i casi dopo la “sentenza definitiva” (ultimo grado di giudizio?).

Tabella 6

Follow up concerning cases reported to the EC which are under criminal proceedings				
MS	After indictment	After initial sentence	After definitive sentence - Final court decision	Other
BE	✓	✓	✓	✓
BG				✓
CZ				✓
DK	✓		✓	
DE	✓	✓	✓	
EE				✓
IE				✓
EL	✓	✓	✓	
ES			✓	
FR				✓
HR				✓
IT				✓
CY				✓
LV	✓	✓	✓	
LT				✓
LU			✓	
HRJ			✓	
MT			✓	
NL				✓
AT		✓	✓	✓
PL	✓		✓	✓
PT				✓
RO	✓	✓	✓	
SI			✓	✓
SK			✓	
FI	✓	✓	✓	
SE				✓
UK				✓

Si consideri, in merito, il notevole impatto (sia in termini quantitativi che in relazione alla tempistica) che si avrebbe sul flusso delle comunicazioni dei casi di sospetta frode inerenti l'Italia, nel caso in cui, “allineandosi” all’interpretazione del PACA degli ultimi 6 Stati membri citati, queste venissero effettuate al momento della “sentenza definitiva” resa dall’Autorità giudiziaria.

## 5) PRECISAZIONI

## a) FONDI STRUTTURALI

## - SUGLI ASPETTI FINANZIARI

Gli importi inseriti nelle tabelle relative ai dati "finanziari" riguardano esclusivamente la "quota" che incide sul bilancio europeo (restano, pertanto, escluse le quote di cofinanziamento nazionale ed eventuali contributi privati).

Per tutte le programmazioni, fino alla 2000/2006 (inclusa), gli importi qualificati con la dicitura "pagati" si riferiscono alle "Irregolarità" e alle "Frodi"<sup>46</sup> mentre, per la programmazione 2007/2013, detti importi si riferiscono ai soli casi di "Frode".

Gli importi qualificati con la dicitura "Decertificati" afferiscono somme inizialmente impegnate nel bilancio europeo e, successivamente, per scelta delle Autorità di Gestione (AdG), disimpegnate dal bilancio UE e prese in carico su quello nazionale<sup>47</sup>.

## - A FATTOR COMUNE PER TUTTE LE ANALISI GRAFICHE E TABELLARI

**Si evidenzia che le analisi svolte sono meramente rappresentative dei dati contenuti nel sistema "IMS" e non costituiscono, in alcun modo, "graduatorie" di merito (o demerito) né esprimono giudizi da parte dei compilatori; pertanto tali dati non tengono conto degli innumerevoli fattori di peculiarità che contraddistinguono le diverse realtà (soprattutto) a livello locale.**

<sup>46</sup> Da intendersi sia quali "Frodi sospette" (in quanto il procedimento penale ancora non è giunto a conclusione), sia quali "Frodi accertate".

<sup>47</sup> Per maggiori dettagli, vgs successivo paragrafo 3 - pagg. 97 e 103.

**b) POLITICA AGRICOLA COMUNE****- IL FINANZIAMENTO DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE**

Per finanziare le spese necessarie all'attuazione della Politica Agricola Comune sono stati istituiti nel tempo vari fondi.

In origine è stato istituito il FEOGA, previsto dal Reg. CEE n.25/1962 e reso operativo nel 1964, suddiviso in 2 sezioni:

- la sezione "Garanzia" che finanziava, in particolare, le restituzioni all'esportazione verso paesi terzi, le spese dell'organizzazione comune dei mercati agricoli dirette a regolarizzare i mercati e le misure di sviluppo rurale collegate al sostegno dei mercati (PSR).
- la sezione "Orientamento", facente parte dei fondi a finalità strutturali, che finanziava altre misure di sviluppo rurale (non finanziate dalla sezione "Garanzia") come ad esempio gli investimenti nelle nuove attrezzature e tecnologie da utilizzare in agricoltura, i progetti di miglioramento delle strutture di produzione, trasformazione e di vendita dei prodotti agricoli e, più in generale, le misure previste dai POR.

IL FEOGA, gestito in modo concorrente dalla Commissione e dagli Stati membri, ha operato fino alla conclusione del periodo di programmazione 2000-2006.

Per il periodo di programmazione 2007-2013, con l'entrata in vigore del Regolamento (CE) del Consiglio n.1290/2005, sono stati istituiti 2 distinti fondi:

- il FEAGA, che finanzia, in regime di gestione concorrente tra gli Stati membri e la Comunità, le spese "tradizionali" della PAC (restituzioni all'esportazione, misure di intervento e pagamenti diretti), che ha sostanzialmente sostituito il FEOGA Garanzia;
- il FEASR, che finanzia tutte le misure per lo sviluppo rurale e che ha praticamente sostituito il FEOGA Orientamento.

Gli stessi fondi, per quanto previsto dal Reg. (UE) del Parlamento e del Consiglio n. 1306/2013, sono utilizzati per il finanziamento delle spese della PAC previste per il periodo di programmazione 2014-2020.

Va precisato infine che per il FEOGA, il FEAGA ed il FEASR l'esercizio finanziario di un dato anno N di riferimento inizia il 16 ottobre dell'anno N-1 e si chiude il 15 ottobre dell'anno N.

- LA COMUNICAZIONE ALLA COMMISSIONE DELLE IRREGOLARITÀ E FRODI IN DANNO DEI FONDI AGRICOLI

La comunicazione dei casi di irregolarità e frode in danno dei fondi agricoli dell'Unione europea, prevista nel tempo dai Regolamenti (CEE) del Consiglio n. 283/72 e (CEE) del Consiglio n. 595/91, è attualmente disciplinata dal Regolamento (CE) del Consiglio n. 1848/2006.

L'articolo 3 di quest'ultimo regolamento prevede che, entro i due mesi successivi alla fine di ciascun trimestre, gli Stati membri comunichino alla Commissione le irregolarità oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario, di importo superiore a 10.000 euro, unitamente ad informazioni relative alla natura e alla consistenza della spesa interessata, alle pratiche utilizzate per commettere l'irregolarità, all'identificazione dei beneficiari coinvolti ed allo svolgimento dei procedimenti amministrativi o giudiziari.

Il regolamento prevede altresì, all'articolo 5, che siano comunicate alla Commissione le informazioni di aggiornamento dei casi di irregolarità trasmessi ai sensi dell'articolo 3, secondo analoghe modalità e con la stessa cadenza temporale.

La comunicazione delle irregolarità, effettuata originariamente per via epistolare, dall'anno 2000 viene svolta per via informatica.

Nel 2009 l'OLAF ha reso disponibile l'applicazione accessibile da WEB denominata IMS, che ha consentito un sostanziale decentramento dell'attività di comunicazione alle strutture amministrative titolari delle informazioni, con un concreto miglioramento in termini di puntualità, qualità, completezza e facilità di aggiornamento dei seguiti amministrativi e giudiziari delle irregolarità comunicate.

Per quanto riguarda le irregolarità e le frodi in danno dei fondi FEAGA e FEASR il compito di effettuare le comunicazioni spetta agli attuali 11 Organismi pagatori riconosciuti, che sono in possesso delle informazioni necessarie, in quanto responsabili del pagamento degli aiuti e dell'attività di recupero delle somme indebitamente erogate nell'ambito della PAC.

L'organizzazione della struttura di comunicazione IMS predisposta in Italia, relativamente alle comunicazioni previste dal regolamento (CE) n. 1848/2006, prevede che gli Organismi pagatori riconosciuti predispongano le comunicazioni, inoltrandole al competente Ufficio del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali che, dopo una verifica sulla completezza e sulla rispondenza delle informazioni ai criteri di comunicazione, le invia all'OLAF.

Al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali fanno attualmente riferimento 10 Organismi pagatori degli aiuti PAC.

In modo analogo è organizzata la struttura di comunicazione delle irregolarità riguardanti le restituzioni all'esportazione, misura di intervento finanziata con i fondi agricoli, che vede l'Organismo pagatore responsabile, incardinato nell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, predisporre le comunicazioni ed inoltrarle al competente Ufficio, sempre all'interno dell'Agenzia medesima che, a sua volta, effettuate le opportune verifiche su completezza e rispondenza, le invia all'OLAF.

Va infine precisato che, in analogia con il periodo che ricomprende un dato esercizio finanziario FEAGA/FEASR (dal 16 ottobre dell'anno N-1 al 15 ottobre dell'anno N), per la rendicontazione delle comunicazioni riferite ad un dato esercizio finanziario N, la Commissione Europea prende in considerazione i dati delle comunicazioni riferite all'ultimo trimestre dell'anno N-1 e quelle riferite ai primi tre trimestri dell'anno N.

I dati delle comunicazioni di irregolarità e frodi, riferite ai citati trimestri, costituiscono pertanto la base delle elaborazioni statistiche a corredo dei rapporti sulla protezione degli interessi finanziari dell'UE e la lotta antifrode, che la Commissione europea presenta annualmente al Parlamento ed al Consiglio ai sensi dell'articolo 325 del TFUE.

- ANALISI STATISTICHE SU IRREGOLARITÀ E FRODI IN DANNO DEI FONDI AGRICOLI

Sulla base dei dati sui casi irregolarità e frode in danno dei fondi agricoli dell'Unione europea scaricati dall'IMS nel mese di luglio 2015 (31 luglio) sono stati predisposti vari grafici, di seguito riprodotti, alcuni dei quali corredati da informazioni tabellari.

I grafici rappresentano analisi statistiche sviluppate considerando solo alcune delle informazioni tratte dai casi di irregolarità e frode comunicate negli anni dal 2000 al 2014 alla Commissione UE, e più precisamente:

- una prima analisi, di carattere generale, riguarda l'intero flusso delle comunicazioni presenti nella banca dati IMS, dal 2000 al 2013, relative ai periodi di programmazione 2007/2013 e 2000/2006 (che ricomprende anche alcuni dati di trascinamento, relativi a precedenti periodi di programmazione);

- una seconda analisi riguarda un confronto tra alcuni elementi dei casi di irregolarità/frode considerati nelle rendicontazioni statistiche, effettuate dalla Commissione nell'ambito dei Rapporti art. 325 per gli esercizi finanziari dal 2008 al 2014, con gli analoghi elementi riferiti agli stessi casi, aggiornati però al 31 luglio 2015;
- una terza analisi riguarda gli elementi più significativi dei dati relativi alle comunicazioni riferite all'esercizio finanziario 2014.
- una ulteriore analisi riguarda un aspetto dell'applicazione della cosiddetta regola del 50% & 50%, con la quale la Commissione europea tutela gli interessi finanziari dell'Unione europea imputando agli Stati membri una parte delle somme indebitamente pagate per casi di irregolarità, non recuperate entro termini di tempo ragionevoli.

Va evidenziato che nelle analisi statistiche i dati relativi alle irregolarità e frodi del FEOGA Garanzia, fondo non più attivo, vengono trattati e, in parte confrontati, con gli analoghi dati del FEAGA e del FEASR, fondi agricoli ora attivi.

Tale scelta è determinata dal fatto che le comunicazioni relative ai tre fondi hanno sostanzialmente la medesima base giuridica (Reg. (CE) n. 1848/2006) e fanno parte di un'unica base dati.

**2. LIVELLO EUROPEO****a. NUMERO DELLE IRREGOLARITÀ E DELLE FRODI (PER AREA DI COMPETENZA) E RELATIVO IMPATTO FINANZIARIO (ANNI 2010-2014)**

Dalla tabella 7 emerge un costante aumento del numero delle irregolarità/frodi segnalate e del relativo impatto finanziario.

Tabella 7

AREA	NUMERO DELLE IRREGOLARITÀ					IMPATTO FINANZIARIO DELLE IRREGOLARITÀ (in milioni di €)				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Agricoltura	1.825	2.395	2.477	3.242	3.937	131	178	183	248	306
Fondi Strutturali	7.062	3.880	4.357	4.993	5.283	1.550	1.219	2.495	1.334	1.822
Spese Dirette	1.021	922	1.677	2.245	1.897	43	51	121	81,9	100
Risorse Proprie	4.744	4.696	4.594	4.777	5.185	393	320	371	388	957
<b>TOTALE</b>	<b>14.652</b>	<b>11.893</b>	<b>13.105</b>	<b>15.257</b>	<b>16.302</b>	<b>2.117</b>	<b>1.768</b>	<b>3.170</b>	<b>2.052</b>	<b>3.185</b>

Nelle figure 1 e 2, viene riportata l'incidenza del "numero di irregolarità/frodi" e del relativo "impatto finanziario" per area di competenza. In tal senso, è opportuno sottolineare come le irregolarità/frodi si concentrino, prevalentemente (70% per numero di casi e 88% in termini di impatto finanziario), nei settori "Fondi Strutturali" e "Risorse proprie".

Figura 1

**NUMERO DELLE IRREGOLARITÀ E FRODI  
(anni 2010-2014)**

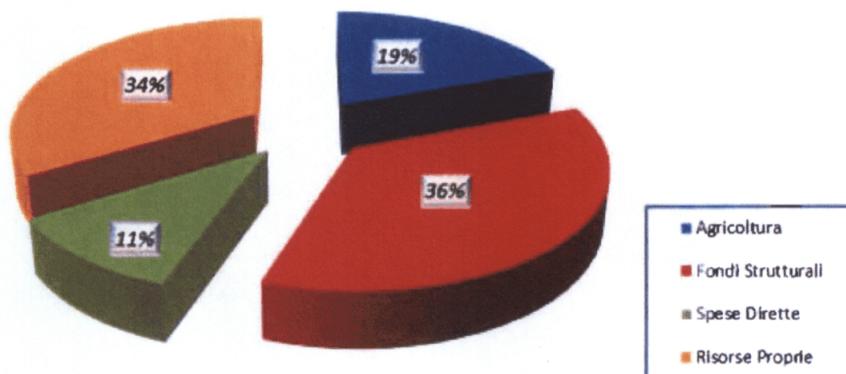
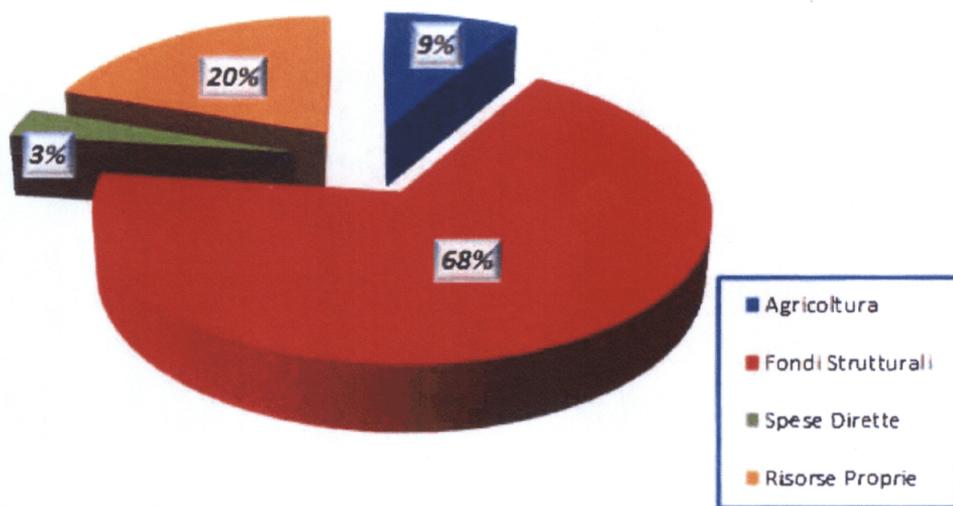


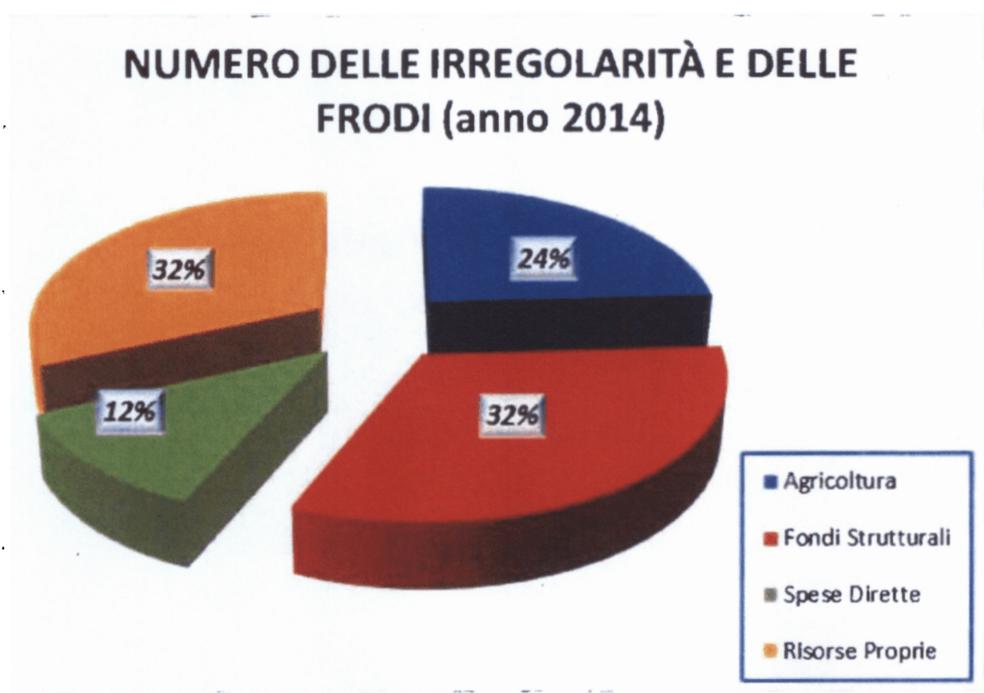
Figura 2

**IMPATTO FINANZIARIO DELLE IRREGOLARITÀ E FRODI  
(anni 2010-2014) - importi in milioni di Euro**



La figura 3 conferma come, anche per l'anno **2014**, la maggior parte delle irregolarità/frodi si concentrino nei medesimi settori (i 2/3 del totale), individuandoli, quindi, quali settori maggiormente esposti al rischio.

Figura 3



**b. RAPPORTO: IMPATTO FINANZIARIO / NUMERO COMPLESSIVO IRREGOLARITÀ E FRODI, ANNI 2010-2014. SETTORE “SPESA”.**

Si evidenzia, ora, il rapporto tra “impatto finanziario” e “numero complessivo irregolarità/frodi”, per gli anni 2010-2014 (figura 4).

Dal grafico si evince la tendenza italiana, più che proporzionale rispetto all’UE, ad una costante e progressiva diminuzione del rapporto evidenziato (tabella 8).

Figura 4

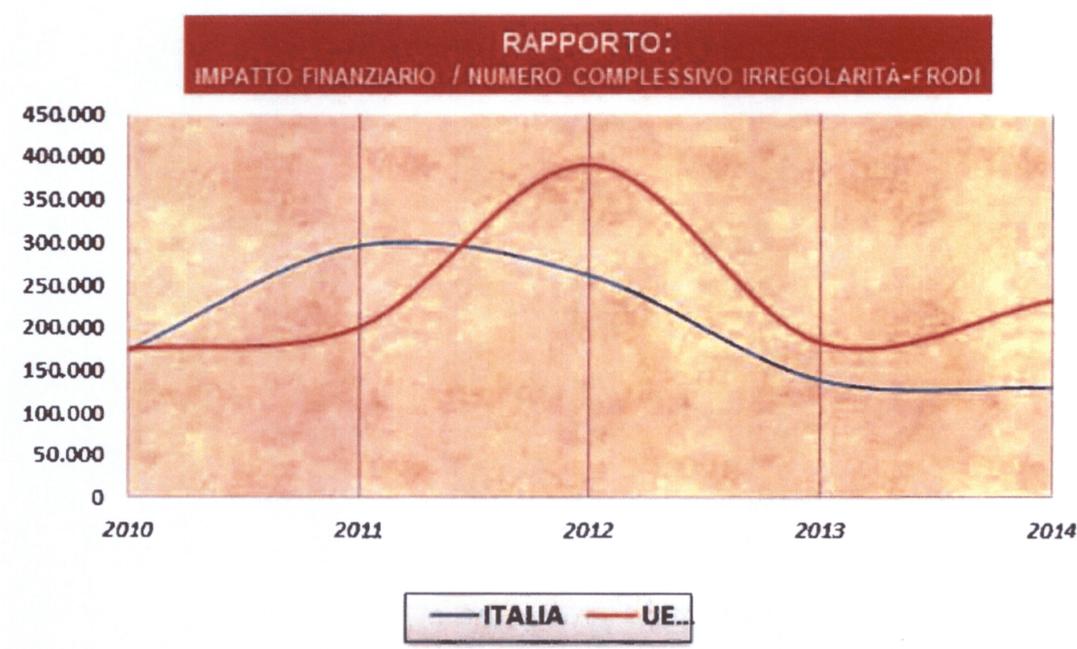


Tabella 8

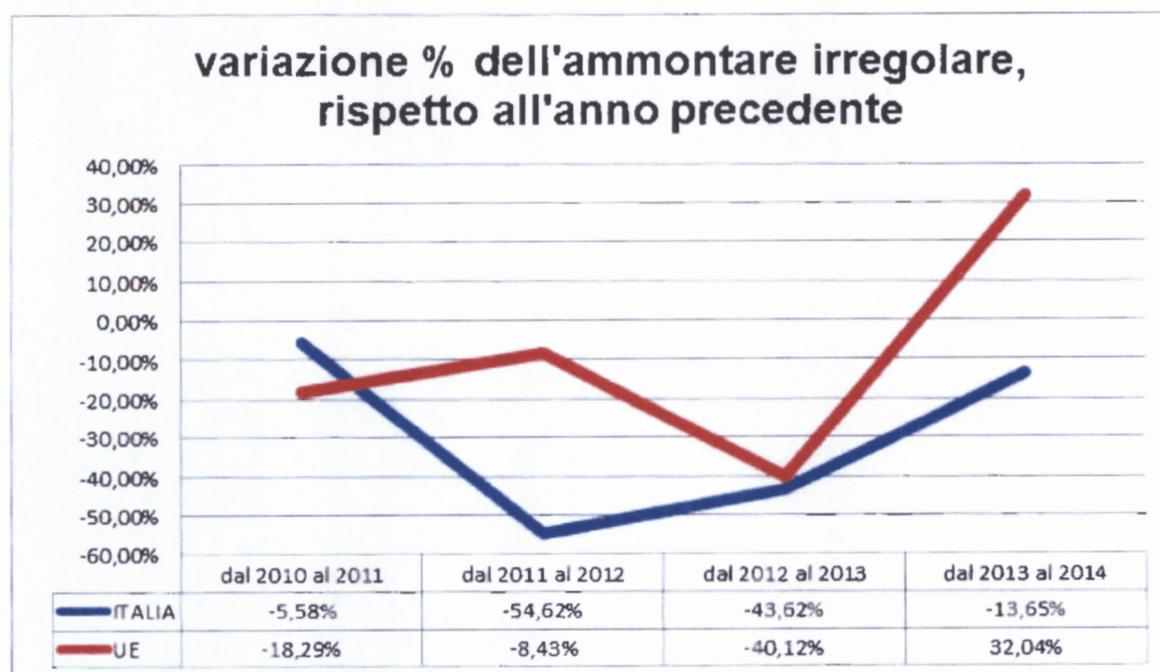
ANNO	ITALIA rapporto importo/numero delle irregolarità	UE rapporto importo/numero delle irregolarità
2014	128.534	230.861
2013	137.332	180.928
2012	260.269	389.498
2011	295.092	199.706
2010	172.022	173.925

**C. VARIAZIONE PERCENTUALE DELL'AMMONTARE IRREGOLARE PER GLI ANNI 2010-2014.  
SETTORE "SPESA".**

In ultima analisi è stato elaborato, in percentuale, l'andamento dell'ammontare irregolare per il periodo 2010-2014 (figura 5). Il risultato per l'Italia appare incoraggiante.

Le strategie di prevenzione e contrasto adottate dal nostro Paese hanno fatto registrare sostanziali progressi nel sistema dei controlli e nella gestione dei rischi nello specifico settore della tutela degli interessi finanziari dell'UE, infatti, a partire dal biennio 2011-2012 e per gli anni successivi è stata confermata la tendenza ad una diminuzione degli importi irregolari, confermata, seppur con percentuali inferiori, nell'ultimo anno (nello specifico, un decremento complessivo di oltre il 75% rispetto all'anno 2010).

Figura 5



Differente il dato emerso a livello di Unione Europea dove, invece, si è registrato nel 2014 un nuovo incremento percentuale dell'importo irregolare pari al 32,04% (tabella 9).

Tabella 9

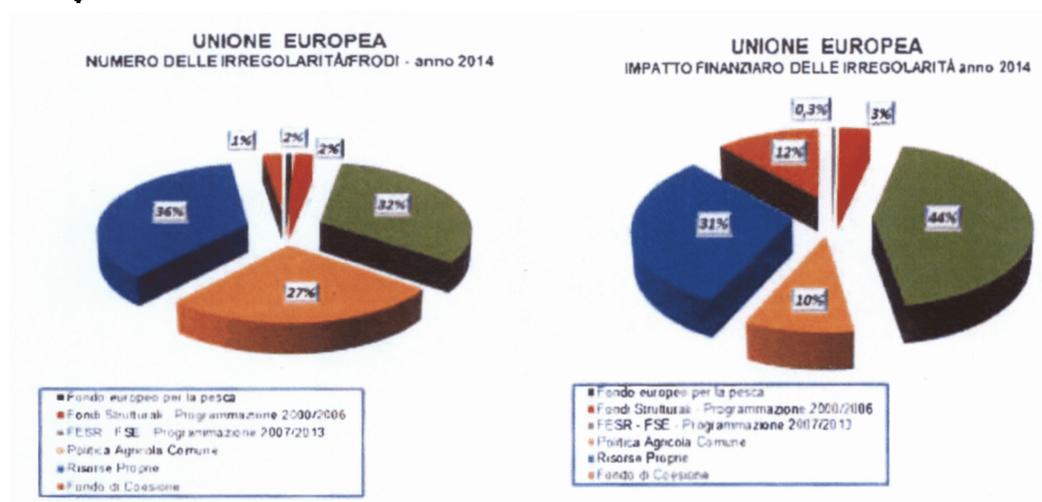
ANNO	ITALIA importo irregolarità	UE importo irregolarità
2010	470.138.802	3.598.117.239
2011	443.900.574	2.940.081.654
2012	201.448.117	2.692.213.244
2013	113.573.432	1.611.990.794
2014	98.071.578	2.128.535.319

#### d. NUMERO DELLE IRREGOLARITÀ-FRODI NELL'UNIONE EUROPEA E RELATIVO IMPATTO FINANZIARIO - ANNO 2014

Per quanto attiene all'anno 2014 (figura 6), in ambito UE, le informazioni estrapolate dalla Relazione "TIF-2015" evidenziano, in sostanza, le "Risorse Proprie" quale settore più sensibile al fenomeno delle irregolarità rilevate.

Il settore dei "Fondi Strutturali" (FESR e FSE) è, invece, interessato dal 35% del numero delle irregolarità, a cui corrisponde, però, un impatto finanziario delle irregolarità di oltre la metà (54%).

Figura 6

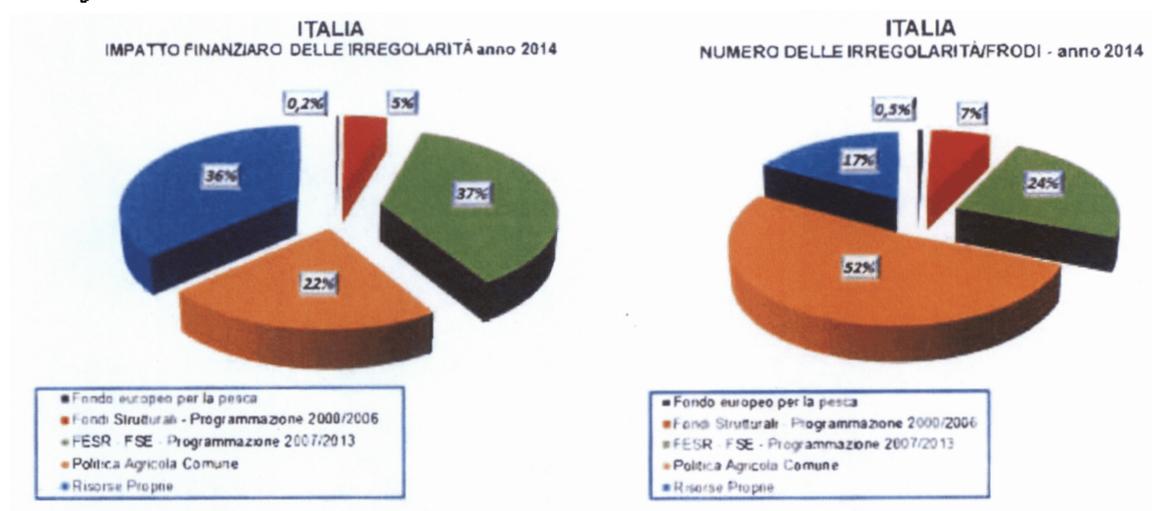


**e. NUMERO DELLE IRREGOLARITÀ-FRODI IN ITALIA E RELATIVO IMPATTO FINANZIARIO - ANNO 2014**

In Italia, per “numero di irregolarità”, si registra una maggior criticità nel settore della Politica Agricola Comune (52%) a fronte di un impatto finanziario del 22%.

A livello di “impatto finanziario”, invece, la maggior incidenza (42%) si registra nel settore dei Fondi Strutturali (figura 7).

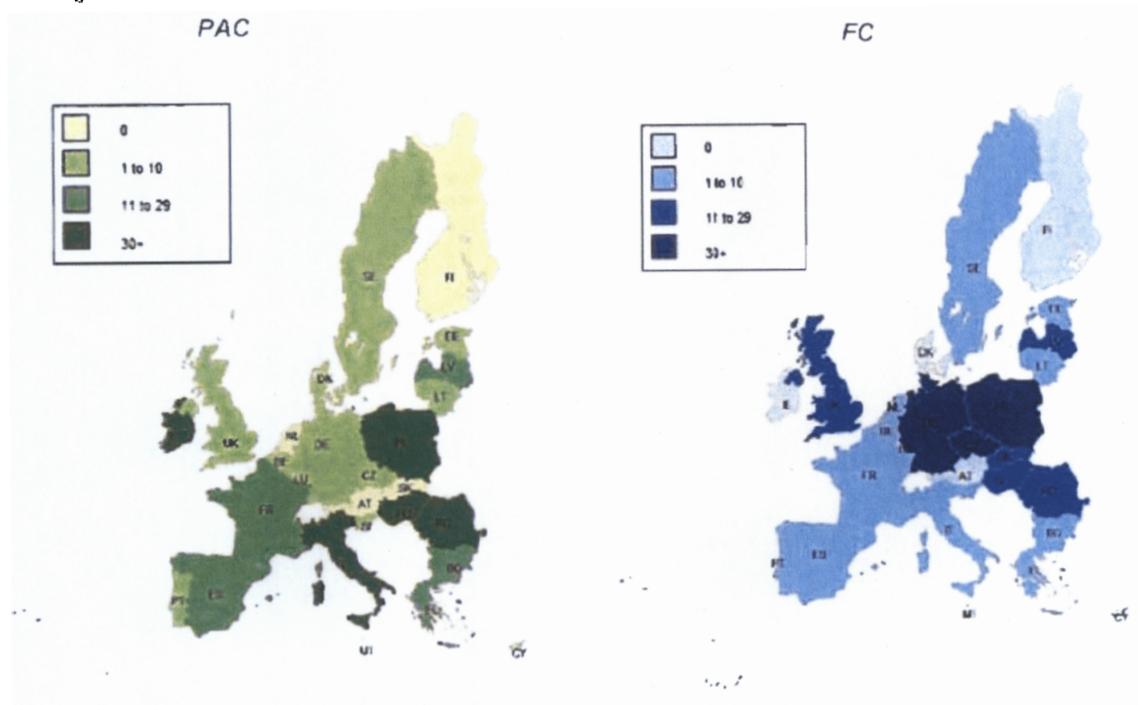
Figura 7



**f. NUMERO DI IRREGOLARITÀ RIPORTATE COME FRAUDOLENTE NEL 2014**

La figura 8 fornisce una rappresentazione geografica del numero di irregolarità riportate come fraudolente nell'anno 2014 (Politica Agricola Comune - PAC e Fondi di Coesione - FC).

Figura 8



**g. RAPPORTO IRREGOLARITÀ/FRODI IN EUROPA E IN ITALIA, ANNO 2014****1) RAPPORTO IRREGOLARITÀ/FRODI IN UE E IN ITALIA**

Il dato statistico (figure 9 e 10) dimostra come il nostro Paese abbia reso ancor più intensa ed efficace, in particolar modo negli ultimi anni, l'azione di vigilanza e controllo, indirizzata sia alla prevenzione che alla repressione dei fenomeni di frode, che si allinea alla media europea.

Figura 9

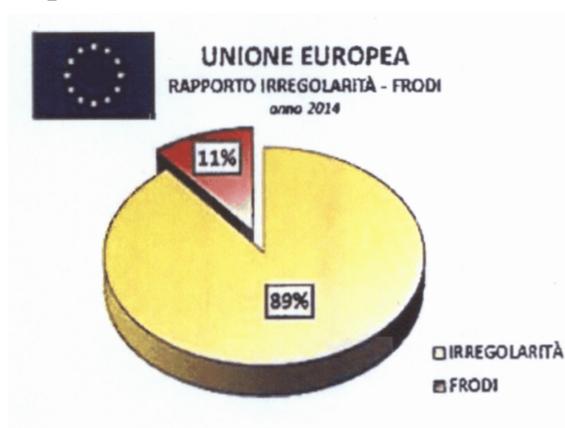
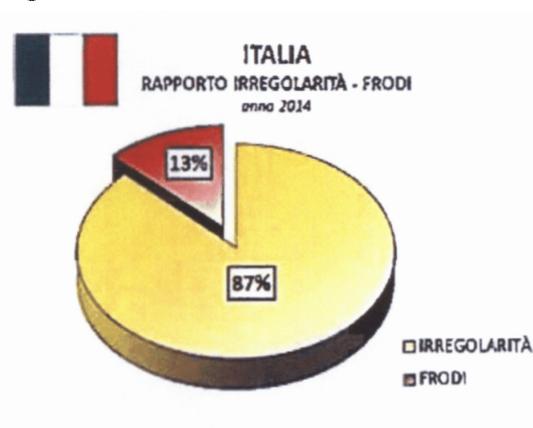


Figura 10

**2) RAPPORTO TRA "IMPATTO FINANZIARIO" E "NUMERO DELLE IRREGOLARITÀ RILEVATE" PER STATO MEMBRO (UE)**

Dai dati ufficiali estrapolati dalla Relazione sugli interessi finanziari dell'UE - Lotta alle frodi anno 2014, emerge chiaramente come in Italia vengano rilevate diverse irregolarità (figura 11), ma di valore finanziario non elevato (figura 12).

Figura 11

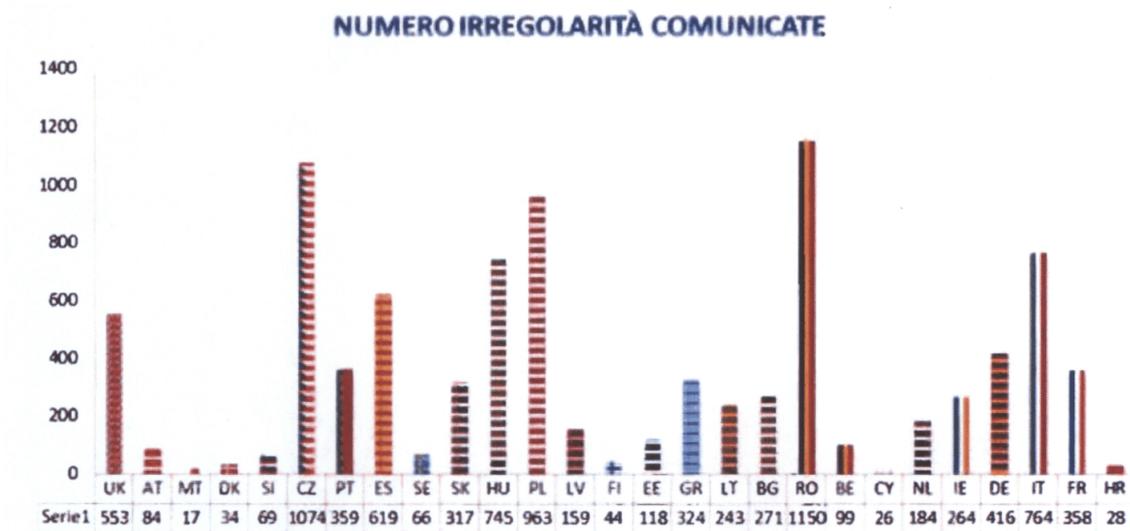
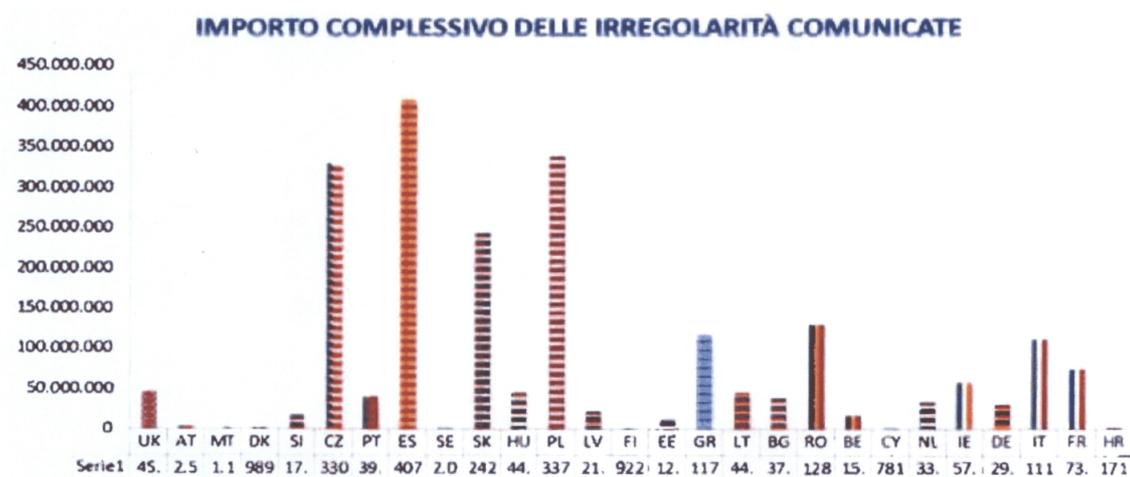
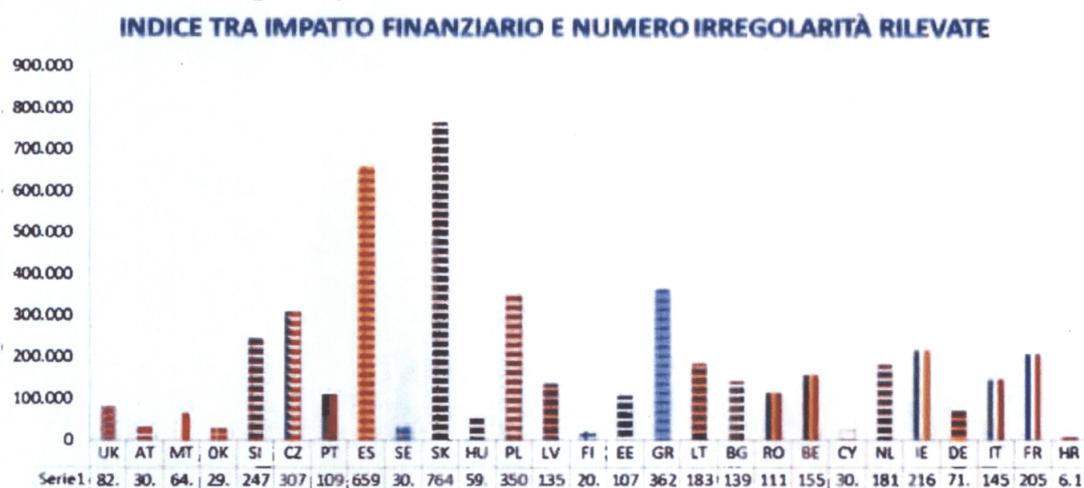


Figura 12



Al riguardo, l'importo medio nazionale risulta essere infatti pari ad € 145.534, al di sotto di una media europea di € 230.579 (figura 13).

Figura 13



L'analisi delle informazioni disponibili ha consentito di rilevare alcuni aspetti interessanti. Il grafico evidenzia, infatti, la crescente attenzione, posta da taluni Stati Membri sull'attività di controllo ed il dato emerso mostra, appunto, come il livello di efficienza raggiunto dai sistemi di accertamento italiano sia ormai elevato.

### 3. LIVELLO NAZIONALE<sup>48</sup>

#### a. FONDI STRUTTURALI

##### 1) ANNO 2014

Nel corso dell'anno **2014** sono stati comunicati all'OLAF **280** casi di irregolarità/frode (figura 14). Il dato fa registrare un netto decremento rispetto all'anno 2013 (383 casi in totale).

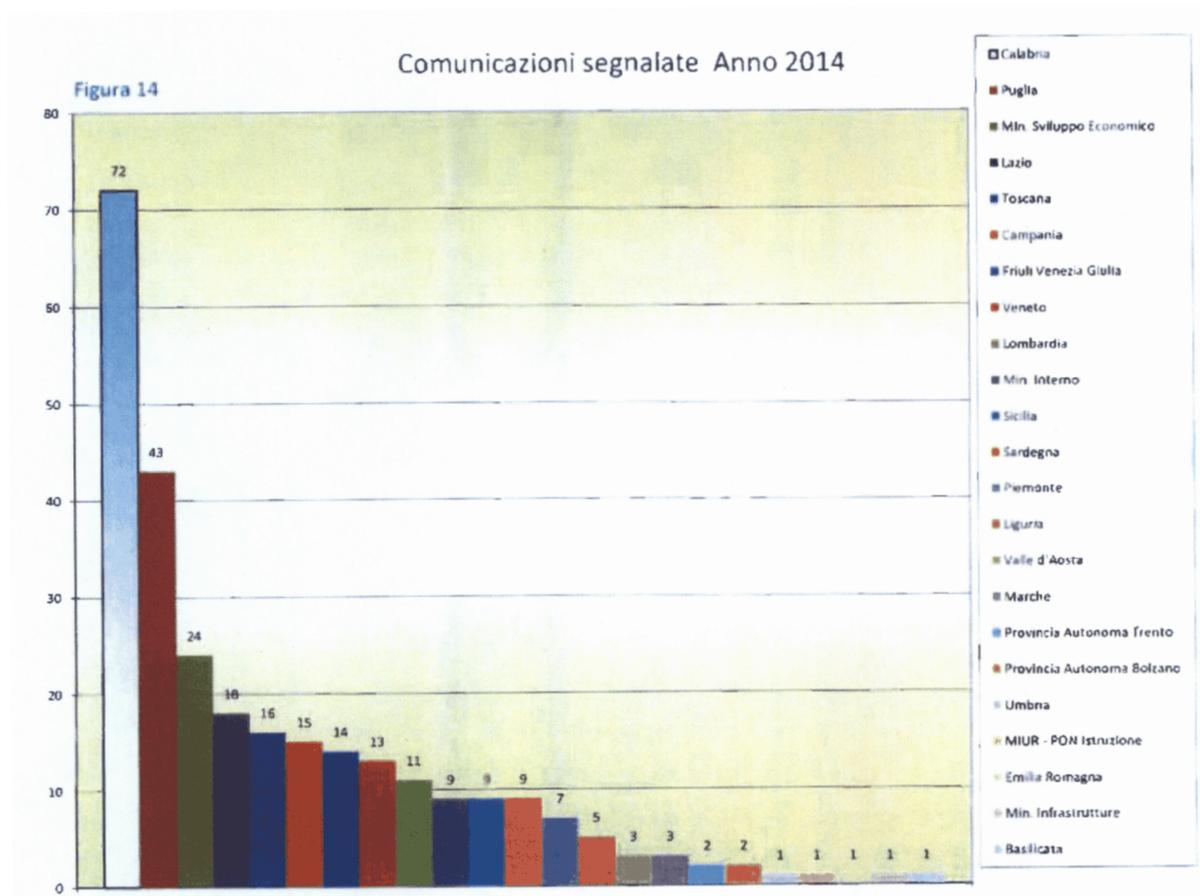
Un risultato che appare soddisfacente e riconducibile alla crescente efficacia dei modelli di prevenzione nonché al perfezionamento del flusso di comunicazioni promossi a livello centrale e locale dal Comitato.

Tra le segnalazioni, l'istogramma della Regione Calabria evidenzia un maggior numero di segnalazioni pari a 72 (di cui 42 riferite alla programmazione 2000/2006 e le restanti 30 alla programmazione 2007/2013). Nella programmazione 2007/2013, la totalità dei casi (30) sono a valere sul fondo FESR e derivano da segnalazioni provenienti dai vari Dipartimenti (13), da Audit della Commissione Europea (10), da controlli di I Livello dell'Autorità di Gestione (5) e di II Livello da parte dell'Autorità di Audit (2). Le 10 segnalazioni della Commissione risalgono alla missione di Audit effettuata dai Servizi della CE nel 2012.

La Puglia si attesta al di sopra dei 40 casi, seguono con 24 segnalazioni il Ministero dello Sviluppo Economico e, successivamente, tutte le altre Regioni e Ministeri ad eccezione dell'Abruzzo che non ha effettuato comunicazioni nel periodo preso in esame.

---

<sup>48</sup> Si ribadisce che le analisi svolte sono meramente rappresentative dei dati contenuti nel sistema "IMS" e non costituiscono, in alcun modo, "graduatorie" di merito (o demerito) né esprimono giudizi da parte dei compilatori; pertanto tali dati non tengono conto degli innumerevoli fattori di peculiarità che contraddistinguono le diverse realtà (soprattutto) a livello locale.

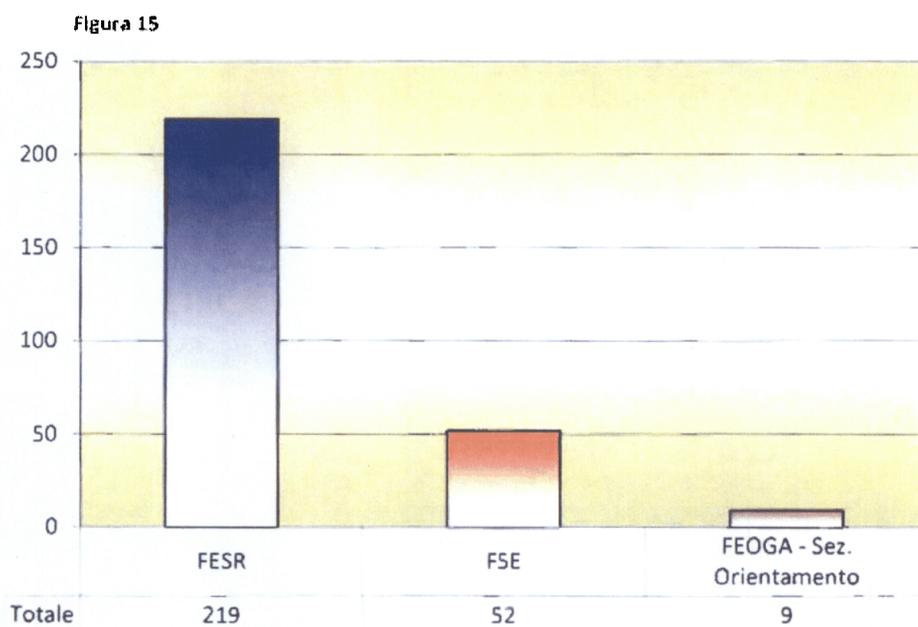


#### a) ANALISI DEL NUMERO DELLE SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITÀ/FRODE

Le successive tre figure analizzano, in termini **numerici**, il flusso di comunicazioni secondo le principali metodologie di aggregazione ovvero per:

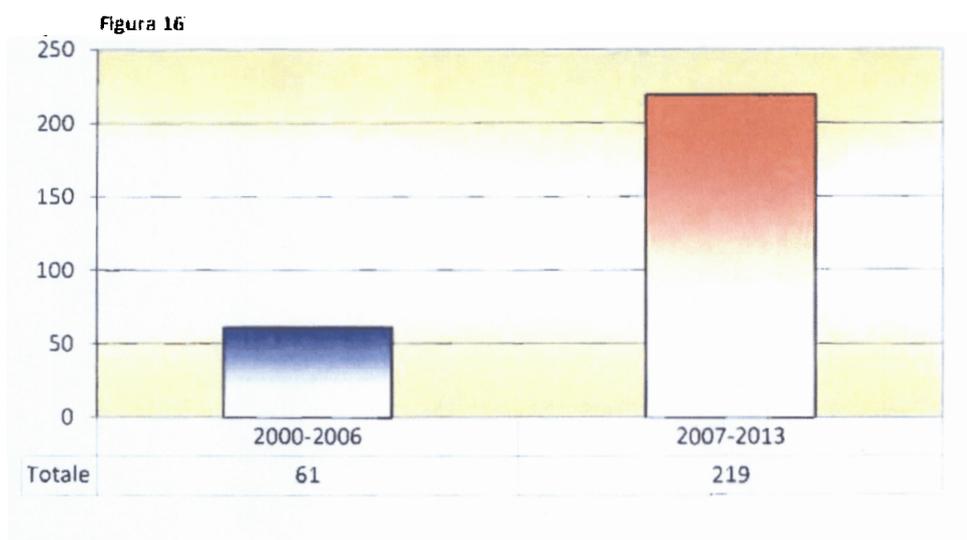
##### - Fondo

Appare evidente come il fondo più interessato dalle comunicazioni riguarda il FESR, con il 78% del totale (figura 15).



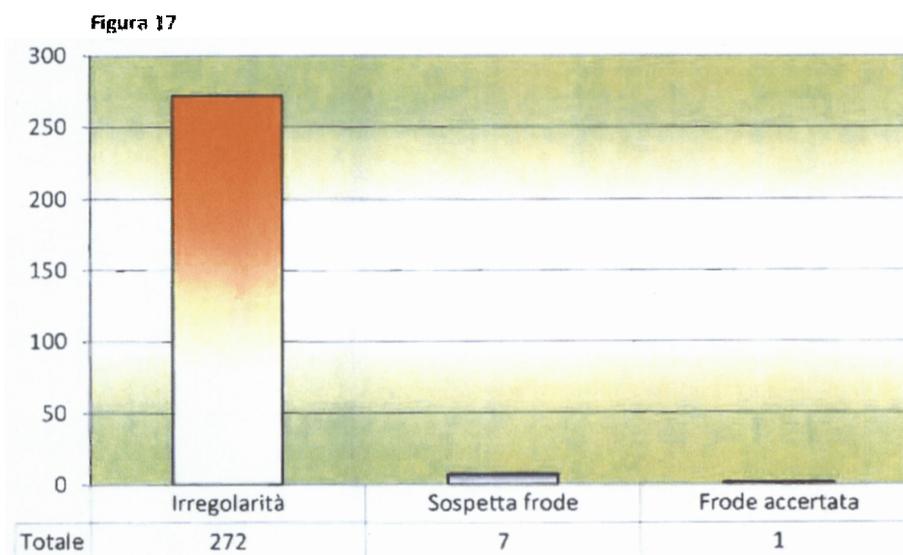
### Programmazione

Nel grafico delle programmazioni (figura16) è da evidenziare come vengono ancora scoperte irregolarità riferite alla programmazione 2000/2006 già definita da diversi anni.



### - Tipologia

Il dato assolutamente prevalente è quello che riguarda le Irregolarità (figura 17) con un decremento evidente concemente le sospette Frodi. La Frode accertata si riferisce ad una segnalazione della Regione Lombardia in merito ad una condanna definitiva nei confronti di un beneficiario.



Il deciso decremento delle sospette Frodi rispetto all'anno 2013 (72) è da attribuirsi, anche alla più rigorosa applicazione della Circolare Interministeriale del 2007.

Infatti, avuto riguardo al buon grado di "assestamento" ormai conseguito dal sistema informatico IMS, è stato possibile dare definitiva e completa attuazione alla citata Circolare, con particolare riferimento alla nozione di "primo atto di accertamento giudiziario" cd "PACA"<sup>49</sup>

Tale rigorosa applicazione ha determinato la comunicazione all'OLAF di sette segnalazioni in possesso dei requisiti fissati dalla Circolare 2007 ovvero effettivamente qualificabili come Sospetta Frode.

<sup>49</sup> Vgs, supra, pag. 63.

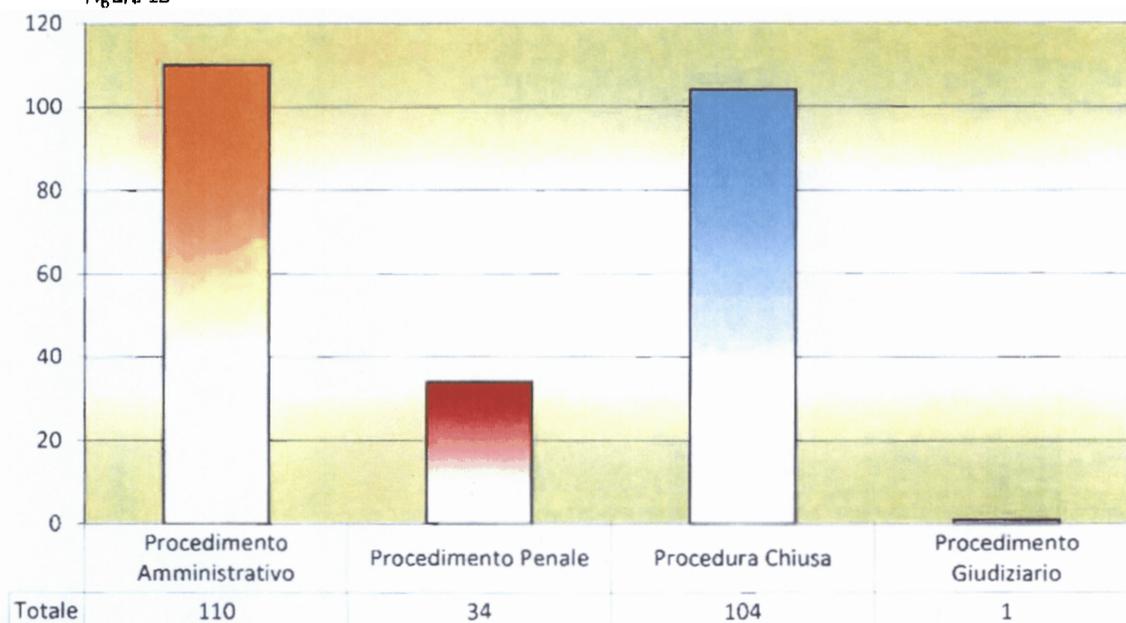
Le restanti casistiche scoperte dalle Autorità, presenti comunque in IMS, sono, allo stato, codificate sotto la voce "Irregolarità" in attesa dei successivi sviluppi dei procedimenti penali (per la successiva - ed eventuale - attribuzione della qualifica di sospetta frode).

In merito la figura 18 rappresenta il dettaglio dei casi di "Irregolarità" per i quali risulta compilato anche il campo "Stato amministrativo" (ovvero 249 segnalazioni sul totale di 272).

In questo ambito, vengono rilevate 34 segnalazioni per le quali risulta la presenza di un "Procedimento Penale", che potrebbero, in ipotesi, assumere la qualifica di **sospetta frode**.

Di queste, 27 sono in carico alla Regione Calabria, seguono il Piemonte con 2 segnalazioni e le Regioni Toscana, Veneto, Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia nonché la Provincia Autonoma di Bolzano con 1 segnalazione. L'impatto finanziario coinvolto complessivo è pari a € 3.740.375 di cui € 3.543.071 in carico alla Regione Calabria.

Figura 18



**b) ANALISI DEI DATI FINANZIARI**

I dati **finanziari** correlati alle 280 segnalazioni inserite nella banca dati IMS, permettono di rilevare che l'importo coinvolto in Irregolarità/frode ammonta complessivamente a € **58.802.878** (figura 19).

A differenza del grafico relativo al flusso di comunicazione, il Ministero dello Sviluppo Economico fa rilevare un importo decisamente maggiore di provvidenze "indebitamente" finanziate (pari a € 18.624.648) rispetto alla Calabria (pari a € 11.019.082).

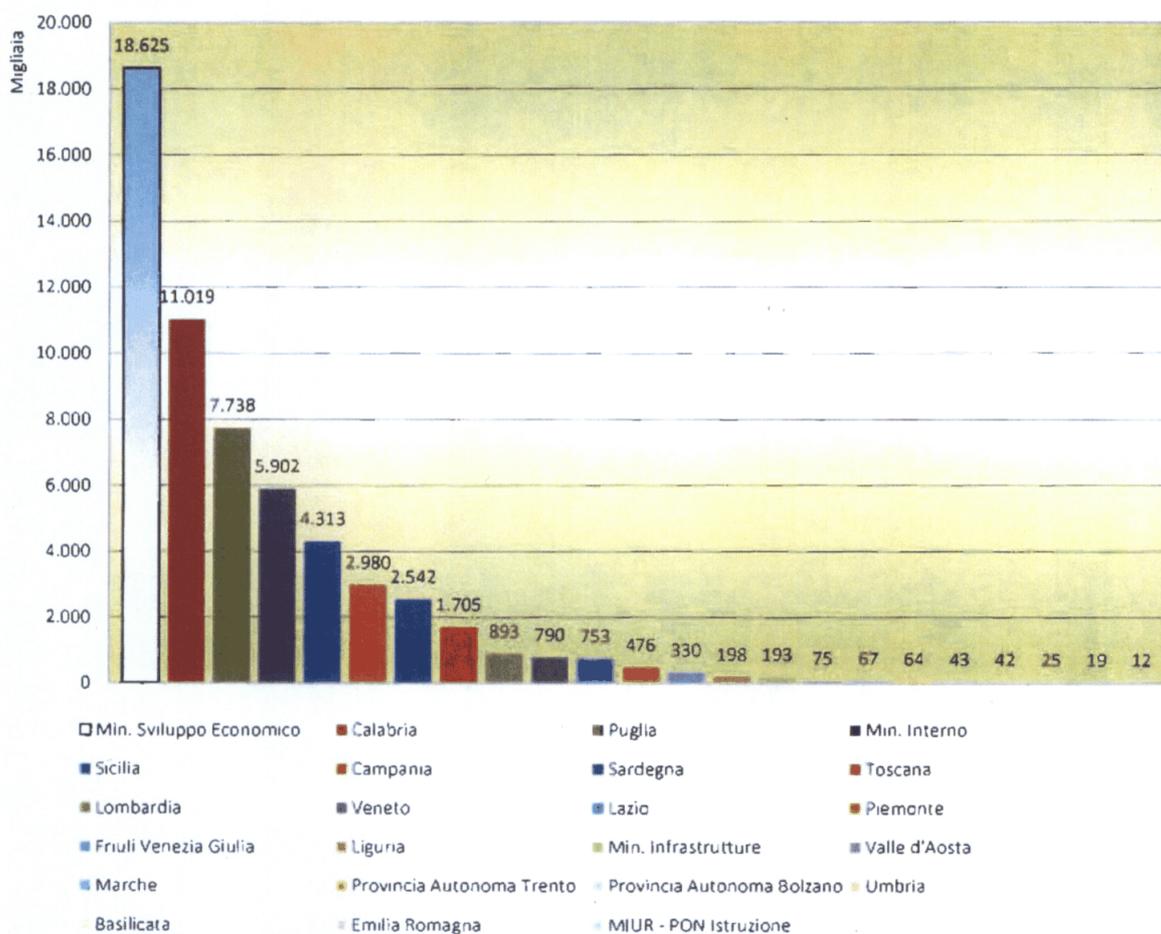
Questo dato riflette la tipologia dei progetti banditi dal Ministero dello Sviluppo Economico, nell'ambito del Programma Operativo Interregionale "Energie rinnovabili e risparmio energetico" e del PON (Piano Operativo Nazionale) Ricerca e Competitività, che hanno un impatto finanziario evidentemente superiore rispetto ai POR (Programmi Operativi Regionali) locali.

Infatti, basti pensare che solo 4 segnalazioni (delle 24 in totale) effettuate dal Ministero dello Sviluppo Economico nell'Asse prioritario dell'ENERGIA, hanno coinvolto somme per un importo complessivo pari a € 13.847.311.

Tra queste, la più rilevante, è un'irregolarità scoperta dall'Autorità di Audit (UVER) per € 13.500.000 afferente l'integrazione del Fondo di Garanzia.

Infine, il Ministero dell'Interno nell'ambito del "Consolidamento e valorizzazione del Sistema di monitoraggio e controllo dell'autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria" ha segnalato un caso per un ammontare coinvolto pari a € 2.842.541, scoperto a seguito di controlli supplementari dell'AdG. Il Dicastero, ha pertanto erogato solo una quota parte dell'intero finanziamento, pari a € 1.109.876.

Figura 19



L'analisi prosegue attraverso la rappresentazione di un quadro analitico delle somme coinvolte in Irregolarità/frode distinte per:

- **Fondo**

In merito si evidenzia come l'istogramma del fondo FESR (figura 20), analogamente al grafico del flusso di comunicazione in termini numerici, resta quello maggiormente interessato rispetto agli altri fondi con una percentuale pari all'84% del totale.

In tale contesto, la successiva tabella 10 mostra come le Regioni Obiettivo Convergenza (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia, già Obiettivo 1) incidano per circa il 44% della spesa irregolare, seguono i Ministeri con il 42%, mentre il 14% è distribuito tra le restanti Regioni.

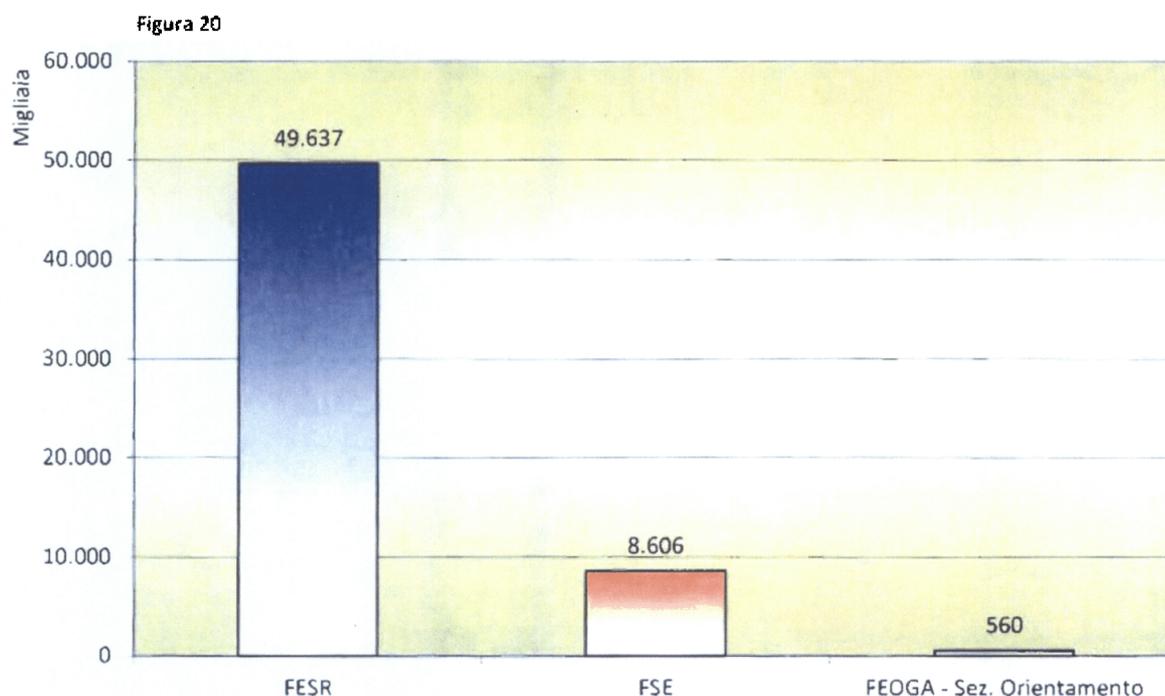


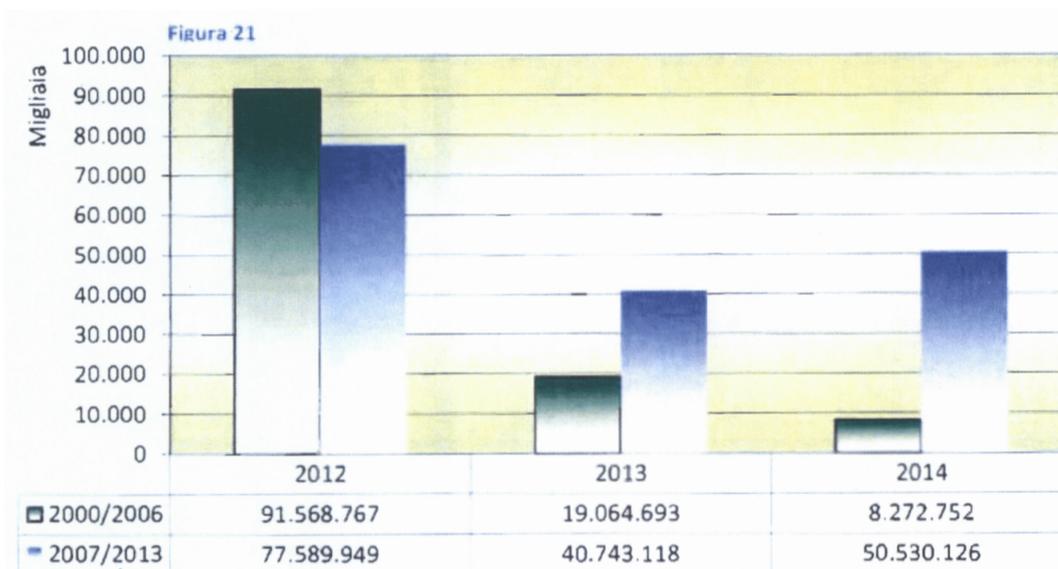
Tabella 10

ANNO 2014	FESR		FEOGA Sez. Orientamento		FSE		Importo coinvolto totale (b)	Importo pagato totale (c)	(b) % SUL TOTALE	(c/b)
	Importo coinvolto	Importo pagato	Importo coinvolto	Importo pagato	Importo coinvolto	Importo pagato				
Basilicata					25.012	0	25.012	0	0,04%	0,00%
Calabria	6.978.809	4.446.092	529.595	316.692	3.510.678	3.510.678	11.019.082	8.273.462	18,74%	75,08%
Campania	2.980.119	306.187					2.980.119	306.187	5,07%	10,27%
Emilia Romagna	19.276	19.276					19.276	19.276	0,03%	100,00%
Friuli Venezia Giulia	329.824	299.824					329.824	299.824	0,56%	90,90%
Lazio	752.660	376.066					752.660	376.066	1,28%	49,96%
Liguria	50.033	50.033			147.477	147.477	197.510	197.510	0,34%	100,00%
Lombardia	157.631	22.321			735.256	665.236	892.887	687.557	1,52%	77,00%
Marche	67.046	67.046					67.046	67.046	0,11%	100,00%
Min. Infrastrutture	193.424	193.424					193.424	193.424	0,33%	100,00%
Min. Interno	5.901.814	3.820.766					5.901.814	3.820.766	10,04%	64,74%
Min. Sviluppo Economico	18.624.648	13.847.311					18.624.648	13.847.311	31,67%	74,35%
MIUR - PON Istruzione					12.178	12.178	12.178	12.178	0,02%	100,00%
Piemonte	426.821	161.791			49.539	49.539	476.360	211.331	0,81%	44,36%
Provincia Autonoma Bolzano					42.661	42.661	42.661	42.661	0,07%	100,00%
Provincia Autonoma Trento					64.115	0	64.115	0	0,11%	0,00%
Puglia	7.642.862	3.693.629			95.216	95.216	7.738.077	3.788.845	13,16%	48,96%
Sardegna	2.541.613	0					2.541.613	0	4,32%	0,00%
Sicilia	579.490	558.903	30.000	30.000	3.703.754	3.703.754	4.313.244	4.292.657	7,34%	99,52%
Toscana	1.641.895	975.814			63.083	63.083	1.704.978	1.038.897	2,90%	60,95%
Umbria	41.858	41.858					41.858	41.858	0,07%	100,00%
Valle d'Aosta	31.565	31.565			43.382	0	74.947	31.565	0,13%	42,12%
Veneto	675.888	124.285			113.659	113.659	789.547	237.944	1,34%	30,14%
<b>Totale complessivo</b>	<b>49.637.276</b>	<b>29.036.192</b>	<b>559.595</b>	<b>346.692</b>	<b>8.606.008</b>	<b>8.403.480</b>	<b>58.802.878</b>	<b>37.786.364</b>	<b>100,00%</b>	

## - Programmazione

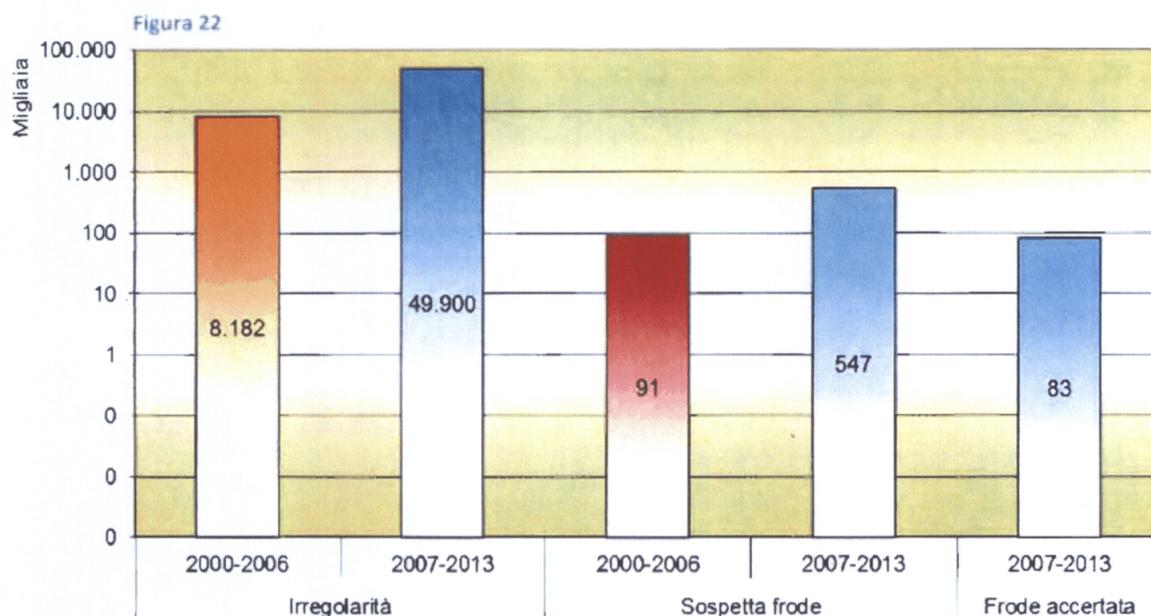
La programmazione 2007/2013 risulta quella maggiormente interessata dai fenomeni di irregolarità/frode. Ciò è dovuto anche a fattori intrinseci e connessi, ormai, alla fase di sostanziale definizione della precedente programmazione 2000/2006 (figura 21).

Quindi, la tendenza di periodo rileva un aumento delle somme connesse a casi di irregolarità/frode riferiti alla programmazione 2007/2013 rispetto ai dati 2013. Infatti, nell'anno 2014, la quota UE coinvolta fa rilevare un sostanziale decremento per la programmazione 2000/2006 (del 56% rispetto al 2013 e del 90% rispetto al 2012).



## - Tipologia

Il grafico che segue (figura 22), rappresenta l'ammontare irregolare distinto tra segnalazioni di natura penale e amministrativa nonché tra programmazioni. Anche in questo caso, le Irregolarità e le sospette Frodi sono prevalenti nella programmazione 2007/2013 rispetto alla precedente 2000/2006.



Nella tabella 11 i dati ordinati per Autorità sono distinti tra importo coinvolto in Irregolarità/frode e importo effettivamente pagato. In linea generale si può affermare che a fronte di € 58.802.878 coinvolti, sono stati erogati ai beneficiari € 37.786.364 che rappresentano il 64% del totale.

Il dato indica come i sistemi di controllo adottati dalle Autorità e, in particolare, le procedure di *alert* in grado di bloccare eventuali indebite erogazioni di fondi Ue possano e debbano essere migliorati.

Non a caso e come ampiamente evidenziato in precedenza<sup>50</sup>, il Comitato ha avviato specifica attività progettuale rivolta alla cd fase di prevenzione delle irregolarità/frodi.

La tabella inerente i dati finanziari, distinta tra segnalazioni di natura penale e amministrativa, registra un notevole ridimensionamento rispetto ai dati comunicati nel 2013 anche in virtù del decremento del numero delle sospette Frodi a seguito della più rigorosa applicazione della Circolare 2007.

<sup>50</sup> Vgs, supra, pag 28.

Infatti, le Irregolarità rappresentano la quasi totalità delle somme coinvolte (€ 58.081.608) mentre le Sospette Frodi hanno un impatto "contenuto" per circa 638 mila euro.

### Ammontare UE coinvolto/pagato in Irregolarità/frode

Tabella 11

ANNO 2014	Irregolarità		Sospetta frode		Frode Accertata		Importo coinvolto totale (b)	Importo pagato totale (c)	(b) % SUL TOTALE	(c/b)
	Importo coinvolto	Importo pagato	Importo coinvolto	Importo pagato	Importo coinvolto	Importo pagato				
Basilicata	25.012	0					25.012	0	0,04%	0,00%
Calabria	11.019.082	8.273.462					11.019.082	8.273.462	18,74%	75,08%
Campania	2.980.119	306.187					2.980.119	306.187	5,07%	10,27%
Emilia Romagna	19.276	19.276					19.276	19.276	0,03%	100,00 %
Friuli Venezia Giulia	239.111	239.111	90.713	60.713			329.824	299.824	0,56%	90,90%
Lazio	695.960	319.366	56.700	56.700			752.660	376.066	1,28%	49,96%
Liguria	197.510	197.510					197.510	197.510	0,34%	100,00 %
Lombardia	809.671	674.361			83.215	13.196	892.887	687.557	1,52%	77,00%
Marche	67.046	67.046					67.046	67.046	0,11%	100,00 %
Min. Infrastrutture	193.424	193.424					193.424	193.424	0,33%	100,00 %
Min. Interno	5.901.814	3.820.766					5.901.814	3.820.766	10,04%	64,74%
Min. Sviluppo Economico	18.624.648	13.847.311					18.624.648	13.847.311	31,67%	74,35%
MIUR - PON Istruzione	12.178	12.178					12.178	12.178	0,02%	100,00 %
Piemonte	476.360	211.331					476.360	211.331	0,81%	44,36%
Provincia Autonoma Bolzano	42.661	42.661					42.661	42.661	0,07%	100,00 %
Provincia Autonoma Trento	64.115	0					64.115	0	0,11%	0,00%
Puglia	7.738.077	3.788.845					7.738.077	3.788.845	13,16%	48,96%
Sardegna	2.541.613	0					2.541.613	0	4,32%	0,00%
Sicilia	4.313.244	4.292.657					4.313.244	4.292.657	7,34%	99,52%
Toscana	1.267.092	601.010	437.886	437.886			1.704.978	1.038.897	2,90%	60,93%
Umbria	41.858	41.858					41.858	41.858	0,07%	100,00 %
Valle d'Aosta	74.947	31.565					74.947	31.565	0,13%	42,12%
Veneto	736.792	185.188	52.756	52.756			789.547	237.944	1,34%	30,14%
<b>Totale complessivo</b>	<b>58.081.608</b>	<b>37.165.113</b>	<b>638.055</b>	<b>608.055</b>	<b>83.215</b>	<b>13.196</b>	<b>58.802.878</b>	<b>37.786.364</b>		

Anche in questo caso è opportuno aprire una finestra sulle segnalazioni codificate come "Irregolarità" ma coinvolte in procedimenti penali ed in attesa dei primi sviluppi in quelle sedi.

Come descritto in precedenza, l'impatto finanziario complessivo delle 34 segnalazioni è pari a € 3.740.375 di cui € 3.543.071 in carico alla Regione Calabria.

La tabella 12 mostra il dettaglio delle somme coinvolte e pagate per ciascuna Autorità ad eccezione della Regione Valle d'Aosta che ha optato per la decertificazione (vgs paragrafo seguente).

Tabella 12

ANNO 2014		
Autorità	Importo coinvolto	Importo pagato
Calabria	3.543.071	3.543.071
Piemonte	33.527	33.527
Toscana	27.318	27.318
Veneto	60.903	60.903
Valle d'Aosta	12.734	0
Friuli Venezia Giulia	26.000	26.000
Provincia Autonoma Bolzano	36.822	36.822
<b>Totale complessivo</b>	<b>3.740.375</b>	<b>3.727.641</b>

- **Decertificazioni**<sup>51</sup>.

Gli importi decertificati ammontano a circa 20 milioni di euro dei circa 58 milioni di euro coinvolti in casi di irregolarità/frode (figura 23).

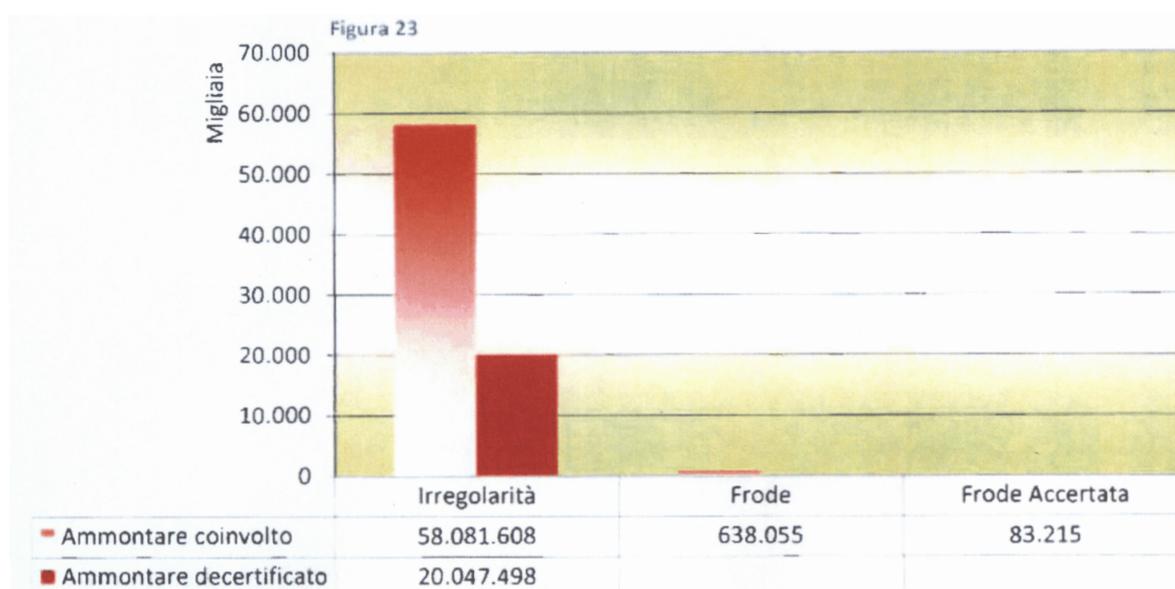
La procedura di certificazione delle spese prevede che ad una certa data l'Autorità di gestione di un Programma operativo presenti alla Commissione Europea, per il tramite della Autorità di Certificazione, l'ammontare di tutte le spese sostenute per l'attuazione dei progetti a partire dalla data di inizio ammissibilità (nel 2007/2013 questa data è l'1.1.2007). Poiché ogni certificazione contiene tutte le spese a partire dalla data di inizio della programmazione, l'Autorità di Gestione ha la facoltà di escludere in una certificazione di spesa importi già certificati. Questa possibilità, nota come "decertificazione", risponde a varie necessità attuative, tra cui si segnalano:

- eliminazione di spese di progetti non più strategici per l'attuazione del Programma;
- eliminazione di spese per progetti che si interrompono a seguito di fallimenti (pratica non inusuale nel caso di aiuti di stato) oppure per problemi giudiziari o amministrativi;
- eliminazione di spese connesse alla identificazione di irregolarità o frodi nei confronti del bilancio europeo.

---

<sup>51</sup> Con il contributo dell'Agenzia per la Coesione Territoriale.

La pratica della “decertificazione” comporta la necessità di rimpiazzare le spese cancellate con spese di altri progetti, ovvero di restituire detti importi al bilancio europeo. Tale pratica si rivela particolarmente utile, se non a volte necessaria, per la gestione di programmi pluriennali di spesa che si attuano nell’arco di un decennio.



Nella tabella 13, che segue, sono stati messi a confronto i dati relativi agli importi decertificati rispetto a quelli coinvolti in Irregolarità. Il risultato ottenuto rileva che la Sardegna, la Provincia Autonoma di Trento, la Basilicata e l’Emilia Romagna, queste ultime seppur con importi minimali, hanno proceduto alla totale decertificazione delle somme di competenza UE. Altre Regioni (Campania e Veneto) hanno operato tale scelta per percentuali significative.

Tabella 13

<b>ANNO 2014</b>			
<b>Autorità</b>	<b>Totale decertificato (a)</b>	<b>totale coinvolto (b)</b>	<b>% (a/b)</b>
Min. Sviluppo Economico	5.084.999	18.624.648	27%
Puglia	4.530.447	7.738.077	59%
Campania	2.770.284	2.980.119	93%
Calabria	2.745.620	11.019.082	25%
Sardegna	2.541.613	2.541.613	100%
Toscana	701.846	1.704.978	41%
Veneto	551.604	789.547	70%
Lazio	376.594	752.660	50%
Piemonte	265.030	476.360	56%
Min. Interno	177.610	5.901.814	3%
Lombardia	129.481	892.887	15%
Provincia Autonoma Trento	64.115	64.115	100%
Valle d'Aosta	43.382	74.947	58%
Basilicata	25.012	25.012	100%
Sicilia	20.587	4.313.244	0,48%
Emilia Romagna	19.276	19.276	100%
<b>Totale complessivo</b>	<b>20.047.498</b>	<b>57.918.379</b>	

## c) ULTERIORI APPROFONDIMENTI SULLE IRREGOLARITÀ/FRODI

In ragione di limiti intrinseci del sistema IMS connessi alla difficoltà di censire tutte le possibili ipotesi di Irregolarità/frode, molto spesso non è possibile pervenire ad una completa e dettagliata comprensione delle criticità oggetto di segnalazione.

Inoltre, nel corso del 2014 l'OLAF ha effettuato ulteriori sviluppi del sistema IMS, con radicali cambiamenti riguardo le procedure di valorizzazione dei campi afferenti le Metodologie e le Tipologie delle irregolarità/frodi segnalate, che ne hanno reso particolarmente difficoltosa l'analisi.

Si è proceduto, comunque, alla elaborazione dei dati riferiti alle Tipologie<sup>52</sup> di irregolarità/frode come rappresentato nella figura 24.

Con il 25% la voce prevalente riguarda i casi di "*Aiuto non eleggibile*" (ovvero spese e pagamenti in generale che non potevano essere ammessi a rimborso).

Seguono (18%) le casistiche di "*violazione delle norme relative agli appalti pubblici*" che rispecchiano, ancora una volta, l'alto livello di criticità in materia segnalato da molte Amministrazioni, soprattutto a livello regionale e connesso, inevitabilmente, ad un più alto rischio d'errore derivante da una normativa particolarmente complessa.

In merito, nel segnalare la particolare attenzione riposta sulla tematica degli appalti anche da parte della Corte dei Conti europea (ECA)<sup>53</sup>, è stato elaborato (di seguito) un elenco delle casistiche delle violazioni comunicate in materia di appalti raggruppate per categorie.

---

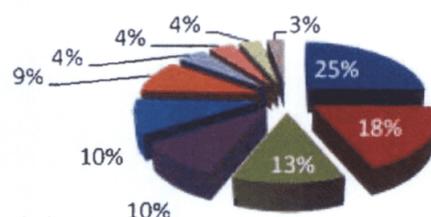
<sup>52</sup> Per MACRO-aree.

<sup>53</sup> La Corte dei Conti Europea (ECA) ha recentemente completato uno specifico Audit in materia di appalti pubblici nella spesa per le politiche di coesione dell'UE. Uno speciale rapporto sarà edito nella seconda metà di quest'anno nel cui ambito sarà inserita una raccomandazione riguardante le comunicazioni delle Irregolarità/frode in materia di appalti pubblici. L'ECA raccomanderà la raccolta di informazioni più dettagliate possibili sulle irregolarità derivanti negli appalti pubblici per permettere un'analisi significativa della natura, l'estensione o cause di errori. La casistica sarà basata sulla tipologia di specifiche Linee guida di cui alla Decisione della Commissione C(2013) 9527.

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/cocof/2013/cocof\\_13\\_9527\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/cocof/2013/cocof_13_9527_it.pdf)

Altri fattori di criticità risultano connessi al “*mancato rispetto delle obbligazioni assunte*” nonché alla presenza di “*documenti giustificativi mancanti o incompleti*” se non “*falsificati*”.

Figura 24



- Aiuto non eleggibile
- Violazione delle norme negli appalti
- Azione non condotta nel rispetto delle norme, condizioni contrattuali, ecc.
- Azione non completata
- Altre irregolarità
- Documenti spariti o non forniti
- Documenti falsi e/o falsificati
- Contabilità non presentata
- Cessazione, vendita o riduzione irregolari
- Assenza di contabilità

<b>VIOLAZIONI DELLE NORME NEGLI APPALTI PUBBLICI</b>
<b>ELENCO DELLE CASISTICHE RAGGRUPPATE PER CATEGORIA</b>
<b>Mancata pubblicazione del bando di gara</b>
Aggiudicazione di contratti aggiuntivi di lavori/servizi/forniture
Modifica sostanziale degli elementi del contratto definiti nel bando di gara o nel capitolato d'oneri
Valutazione degli offerenti/candidati adottando criteri di selezione o aggiudicazione illegali
<b>Frazionamento di contratti di lavori, servizi, forniture</b>
Lavori o servizi aggiuntivi superiori al limite stabilito dalle disposizioni in materia
Mancata citazione dei criteri di aggiudicazione (e loro ponderazione) nel bando di gara o nel capitolato d'oneri
Casi ingiustificati di ricorso alla procedura negoziata con precedente pubblicazione di un bando di gara
<b>Rifiuto delle offerte anormalmente basse</b>
Mancata citazione dei criteri di selezione nel bando di gara
<b>Conflitto d'interesse</b>
<b>Mancato rispetto dei termini per la ricezione delle offerte</b>
Altro

## d) ATTIVITÀ POSTE IN ESSERE PER LA CHIUSURA DEI CASI

Per concludere l'analisi dell'anno 2014, è opportuno soffermarci sulle attività svolte dalle Autorità di Gestione volte alla **definizione** dei casi giacenti in banca dati IMS.

- Nel corso dell'anno sono stati definiti 144 casi, dei quali 97 riferiti alla programmazione 2007/2013 suddivisi tra fondo FESR (86) e FSE (11) (tabella 14). Le Regioni che hanno maggiormente contribuito alla chiusura dei casi sono la Calabria, la Sardegna, la Liguria, la Lombardia e l'Emilia Romagna.

Tabella 14

ANNO 2014 FONDO/Autorità	PROGRAMMAZIONE				Totale complessivo
	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	
<b>FEOGA - Sez. Orientamento</b>					
Calabria			1		1
Min. Politiche Agricole	1	2			3
Sicilia			2		2
<b>FESR</b>					
Calabria				17	17
Campania				2	2
Emilia Romagna				10	10
Friuli Venezia Giulia			1	1	2
Lazio			1		1
Liguria			7	5	12
Min. Interno				2	2
Min. Sviluppo Economico				7	7
Piemonte				9	9
Puglia				8	8
Sardegna				14	14
Sicilia				2	2
Toscana			4	2	6
Umbria				1	1
Valle d'Aosta				1	1
Veneto				5	5
<b>FSE</b>					
Abruzzo	6				6
Basilicata				1	1
Emilia Romagna				1	1
Lazio	1		1		2
Lombardia	4	1	5		10
Marche			1	1	2
Min. Lavoro		8			8
Provincia Autonoma Trento				3	3
Sardegna				2	2
Toscana		1		1	2
Valle d'Aosta				2	2
<b>Totale complessivo</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>23</b>	<b>97</b>	<b>144</b>

- Per quanto riguarda le somme coinvolte in Irregolarità, le Autorità di Gestione hanno segnalato di aver **completamente recuperato** dai beneficiari l'importo di **€ 2.073.606**, di cui il 48% della quota totale è afferente la programmazione 2007/2013 (tabella 15). Nell'ambito di tale programmazione le più consistenti somme recuperate risultano afferenti il fondo FESR nell'ambito dei "Programmi operativi Regionali" del Piemonte e dell'Emilia Romagna.

Tabella 15

Anno 2014	PROGRAMMAZIONE				Totale complessivo
	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007 - 2013	
Emilia Romagna				230.272	<b>230.272</b>
Friuli Venezia Giulia				50.440	<b>50.440</b>
Lazio	0		27.360		<b>27.360</b>
Lombardia	30.212	0	384.029		<b>414.241</b>
Marche			10.782	10.103	<b>20.885</b>
Min. Lavoro		317.207			<b>317.207</b>
Min. Politiche Agricole	0	318.922			<b>318.922</b>
Min. Sviluppo Economico				50.787	<b>50.787</b>
Piemonte				565.869	<b>565.869</b>
Toscana		0	0	35.765	<b>35.765</b>
Umbria				41.858	<b>41.858</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>30.212</b>	<b>636.129</b>	<b>422.171</b>	<b>985.094</b>	<b>2.073.606</b>

- I casi definiti per **decertificazione** nel periodo ammontano a circa **€ 9.464.400**, di cui il 28% effettuato dalla Regione Sardegna ed il 27% dalla Regione Calabria (tabella 16).

La Regione Puglia ha optato per questa pratica per circa € 581.000 a valere sul fondo FESR. Da segnalare, inoltre, le decertificazioni effettuate dalle regioni Calabria, Lazio, Liguria e Toscana, per un importo complessivo di circa € 929.000 a valere sui fondi FESR e FEOGA della programmazione 2000/2006.

Infine, la Regione Lombardia ha decertificato la somma di € 5.000 riferita alla programmazione 94/99.

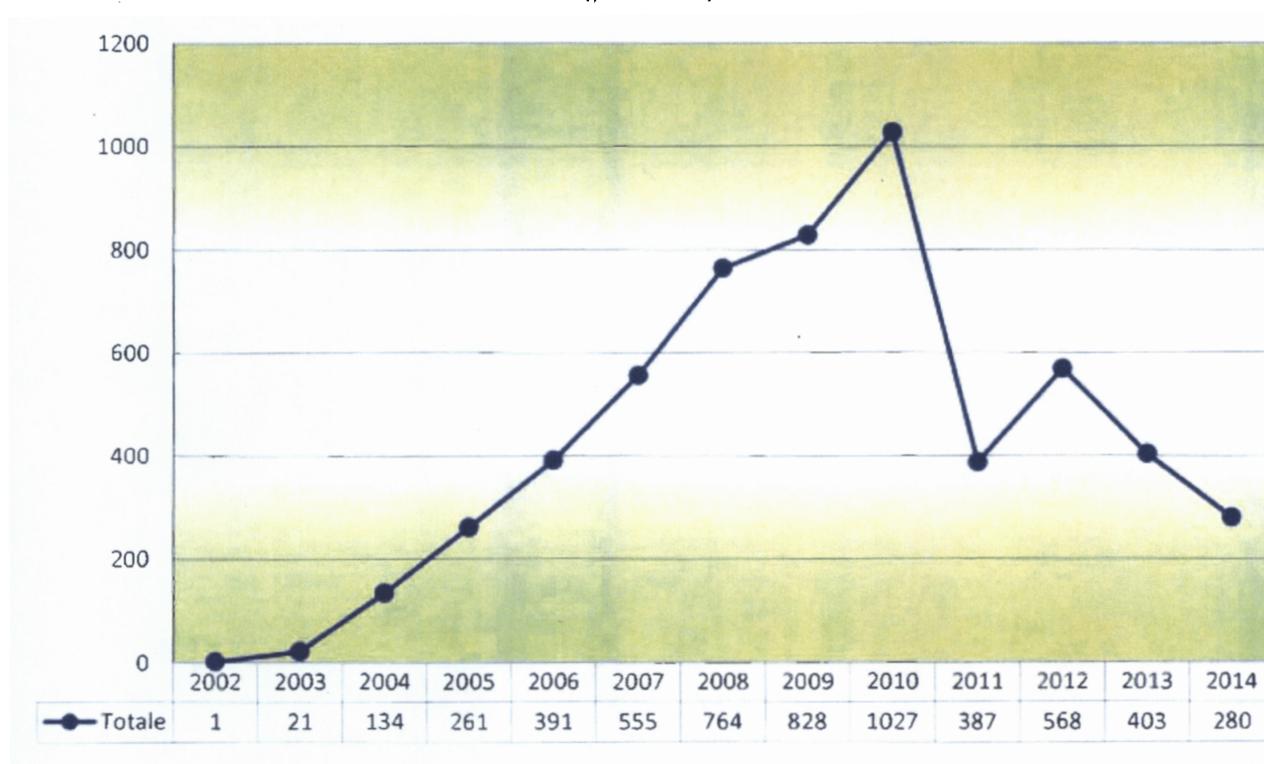
Tabella 16

Anno 2014 Autorità	PROGRAMMAZIONE			Totale complessivo
	1994-1999	2000-2006	2007-2013	
Basilicata			25.012	25.012
Calabria		62.868	2.487.017	2.549.885
Campania			125.779	125.779
Emilia Romagna			487.162	487.162
Lazio		320.576		320.576
Liguria		206.728	240.674	447.402
Lombardia	5.607			5.607
Min. Interno			177.610	177.610
Min. Sviluppo Economico			358.449	358.449
Piemonte			565.869	565.869
Provincia Autonoma Trento			64.115	64.115
Puglia			581.215	581.215
Sardegna			2.653.933	2.653.933
Sicilia			66.009	66.009
Toscana		338.465	90.370	428.835
Valle d'Aosta			55.339	55.339
Veneto			551.604	551.604
<b>Totale complessivo</b>	<b>5.607</b>	<b>928.637</b>	<b>8.530.157</b>	<b>9.464.400</b>

## 2) PROGRAMMAZIONI A CONFRONTO (2000/2006-2007/2013)

L'analisi del flusso di comunicazioni nel periodo 2002 - 2014 (figura 25) indica un costante incremento dei casi nei primi anni, probabilmente connesso alla definitiva "messa a regime" delle procedure di segnalazione da parte di tutte le competenti Amministrazioni e alla parallela ascesa dei fenomeni di irregolarità/frode.

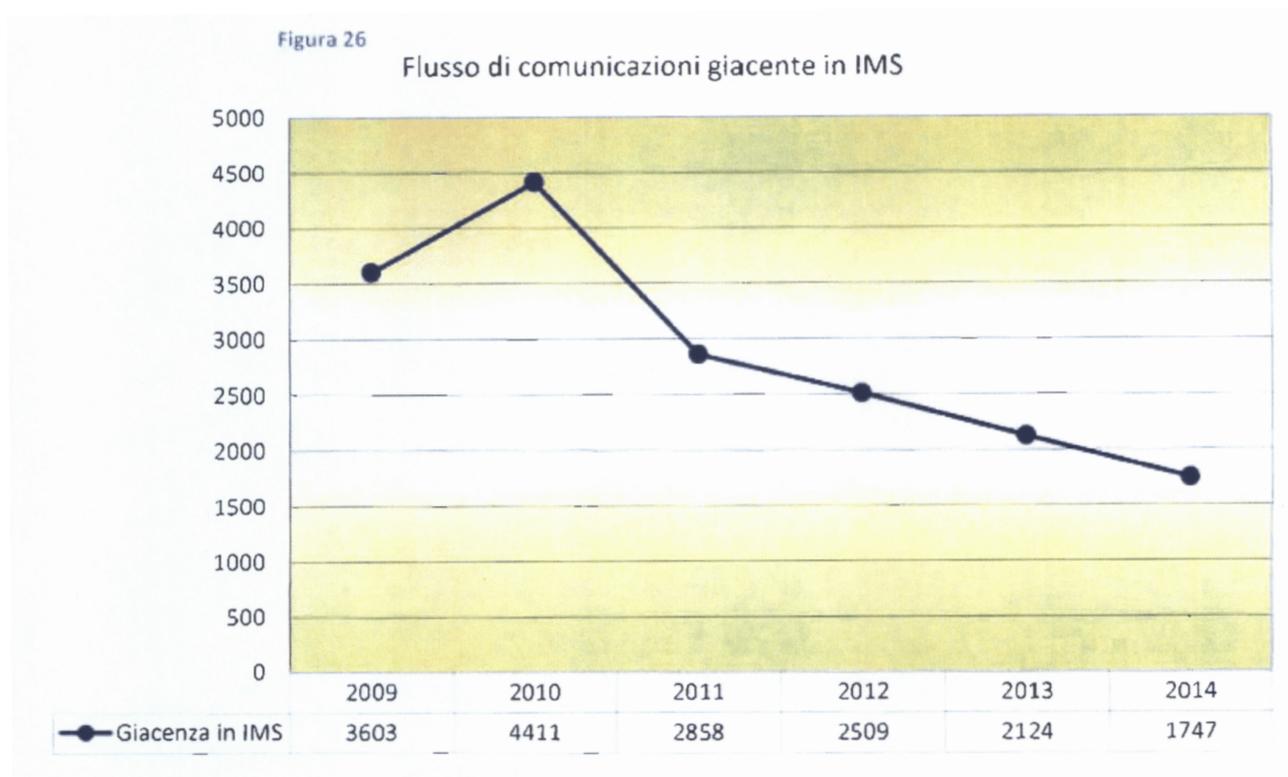
Figura 25

Flusso di comunicazione  
(per anno)

Da segnalare, a partire dal 2010, un deciso e tendenziale decremento delle segnalazioni che potrebbe essere il risultato di un efficace potenziamento delle attività di prevenzione promosse a livello centrale e locale anche dal COLAF.

L'ultimo anno rileva un deciso decremento rispetto all'anno precedente e, nel medio periodo gli ultimi tre anni registrano una stabilizzazione dei dati nettamente inferiore al triennio precedente.

Il trend positivo si riflette anche sulle segnalazioni giacenti nella banca dati IMS<sup>54</sup> (figura 26), nella quale, anche per l'anno 2014, si registra un ulteriore decremento (1700 casi circa aperti e giacenti) che dimezza, di fatto, la giacenza media del quinquennio 2009/2013 (circa 3.000 casi).



<sup>54</sup> Dato riferito a tutte le programmazioni.

a) CONFRONTO TRA PROGRAMMAZIONI IN RELAZIONE AL NUMERO DI CASI DI IRREGOLARITÀ/FRODE

Nella banca dati IMS risultano, allo stato, visibili 2146<sup>55</sup> segnalazioni, riferite alle programmazioni 2000/2006 e 2007/2013.

Il dato statistico, nel più ampio contesto generale, rileva che le regioni Calabria (336) e Puglia (296) sono quelle che hanno un numero di segnalazioni di Irregolarità/Frodi maggiore rispetto al totale delle comunicazioni inviate all'OLAF.

Se estendiamo il dato alle sole regioni Obiettivo Convergenza, registriamo che il 54 % delle segnalazioni sul totale complessivo proviene dalle citate regioni. Il Ministero dello Sviluppo Economico incide con il 9 % delle segnalazioni comunicate.

La tabella 17 consente ulteriori spunti di riflessione riferiti alle regioni Puglia e Sardegna, per le quali si registra anche un numero alto di segnalazioni chiuse (391), segnale questo positivo che incide per il 62% sul totale complessivo dei casi chiusi.

Inoltre, altro dato statistico interessante è la percentuale ricavata per ciascuna Autorità dal rapporto tra i casi aperti e quelli segnalati complessivamente.

La tabella mostra che la Provincia Autonoma di Trento, la Sardegna la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Valle d'Aosta, la Puglia e l'Emilia Romagna, hanno un'alta percentuale di chiusura dei casi superiore al 50% (rispettivamente 100%, 97,35%, 85,71%, 75%, 69,93%, 64,71%).

---

<sup>55</sup> Il dato è riferito a tutti i casi presenti in IMS - aperti e chiusi (ma non ancora cancellati).

Tabella 17

Programmazione 2000/2006-2007/2013												
Autorità	Chiuse				Chiuse Totale (a)	Aperte				Aperte Totale	Totale complessivo (b)	% a/b
	Fesr	Feoga	Sfop	Fse		Fesr	Feoga	Sfop	Fse			
Provincia Autonoma Trento	1			18	19						19	100,00%
Sardegna	14	167	1	2	184	5				5	189	97,35%
PCM	17			1	18	2	1			3	21	85,71%
Valle d'Aosta	1			2	3	1				1	4	75,00%
Puglia	29	174		4	207	28	7		54	89	296	69,93%
Emilia Romagna	10			1	11	5		1		6	17	64,71%
Liguria	12	1			13	15			3	18	31	41,94%
Marche	1			8	9	14				14	23	39,13%
Toscana	12			3	15	22			3	25	40	37,50%
Umbria	3				3	6	1			7	10	30,00%
Min. Sviluppo Economico	57				57	145				145	202	28,22%
Piemonte	9				9	10			17	27	36	25,00%
Lazio	1		4	1	6	26		2	2	30	36	16,67%
Min. Interno	2				2	7			3	10	12	16,67%
Basilicata		2		1	3	12	1		3	16	19	15,79%
Friuli Venezia Giulia	3				3	18				18	21	14,29%
Veneto	6			1	7	11			34	45	52	13,46%
Campania	4	13			17	122	6		92	220	237	7,17%
Calabria	20	1		1	22	234	42		38	314	336	6,55%
Lombardia				8	8	11			104	115	123	6,50%
Sicilia	2	12			14	78	184	1	5	268	282	4,96%
Min. Politiche Agricole								48		48	48	0,00%
Min. Infrastrutture						40				40	40	0,00%
Min. Lavoro									20	20	20	0,00%
Abruzzo						11		1	2	14	14	0,00%
MIUR - PON Istruzione						3			4	7	7	0,00%
MIUR - PON Ricerca						5				5	5	0,00%
Provincia Autonoma Bolzano									4	4	4	0,00%
Dip. Affari Regionali						2				2	2	0,00%
<b>Totale complessivo</b>	<b>204</b>	<b>370</b>	<b>5</b>	<b>51</b>	<b>630</b>	<b>833</b>	<b>242</b>	<b>53</b>	<b>388</b>	<b>1516</b>	<b>2146</b>	<b>29,36%</b>

**b) CONFRONTO TRA PROGRAMMAZIONI IN RAGIONE DEI DATI FINANZIARI**

La somma totale coinvolta in segnalazioni di Irregolarità/frode durante i due periodi di programmazione, ammonta a **€ 608.981.160** (di cui € 130.928.254 riferiti a segnalazioni definite ed € 478.052.906 inerenti segnalazioni ancora aperte).

Nella tabella 18 sono riportati, in maniera analitica, i dati finanziari suddivisi per Autorità, per fondo e per stato delle comunicazioni ("aperte" o "chiuse"). Dall'analisi si rileva che l'unica Autorità, che si attesta al di sopra della soglia dei 200 milioni, è la Regione Sicilia con un importo coinvolto in Irregolarità/Frodi pari a circa € 242.869.667 (di cui € 3.853.238 riferito a segnalazioni chiuse ed € 239.016.429 a segnalazioni ancora aperte). Al di sopra dei 50 milioni si attestano la Calabria, il dicastero dello Sviluppo Economico e la Puglia.

Altri dati statistici afferiscono la quota dell'importo totale "chiuso" rispetto al "totale complessivo": il dato, espresso in percentuale, evidenzia che la Provincia Autonoma di Trento, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Emilia Romagna, la Puglia, la Sardegna e la Valle d'Aosta, hanno un'alta percentuale di chiusura dei casi superiore al 50% (rispettivamente 100%, 98,65%, 81,32%, 79,35%, 78,64%, 63,68%).

In ultimo, si registra un rapporto percentuale tra monte segnalazioni complessivo e totale delle segnalazioni "chiuse" ed "aperte", rispettivamente, del **21,5%** e del **78,5%**.

Tabella 18

Autorità	Chiuso				Chiuso Totale (a)	% (a/c)	Aperto				Aperto Totale (b)	% (b/c)	Totale complessi- vo (c)
	FD	FO	FP	FS			FD	FO	FP	FS			
Provincia Autonoma Trento	6.963			353.190	360.153	100,00 %						0,00%	360.153
PCM	20.811.425			6.054	20.817.479	98,68%	83.824	194.756			278.580	1,32%	21.096.059
Emilia Romagna	432.127			55.035	487.162	81,32%	95.646		16.791		111.997	18,68%	599.099
Puglia	4.573.355	22.925.425		12.871.413	40.370.193	79,35%	6.429.670	285.992		3.787.653	10.503.314	20,65%	50.873.507
Sardegna	2.628.411	6.138.085	423.596	112.320	9.302.412	78,64%	2.526.677				2.526.677	21,38%	11.829.089
Valle d'Aosta	11.957			43.382	55.339	63,68%	31.565				31.565	36,32%	86.905
Min. Sviluppo Economico	43.898.618				43.898.618	46,26%	50.998.414				50.998.414	53,74%	94.897.032
Toscana	1.738.776			64.156	1.802.932	42,05%	2.260.420			223.112	2.483.531	57,94%	4.286.463
Marche	9.519			325.643	335.162	37,31%	563.204				563.204	62,69%	898.366
Liguria	447.402	15.814			463.216	23,20%	1.386.257			147.477	1.533.734	76,80%	1.996.949
Piemonte	593.656				593.656	16,47%	1.824.375			1.185.590	3.009.965	83,53%	3.603.621
Umbria	71.315				71.315	15,58%	386.451	0			386.431	84,42%	457.746
Veneto	551.604			23.598	575.202	13,49%	334.848			3.353.706	3.688.554	86,51%	4.263.756
Campania	2.706.412	264.857			2.971.269	11,05%	18.691.316	382.875		4.839.434	23.913.625	88,95%	26.884.894
Lombardia				986.156	986.156	11,00%	232.648			7.743.983	7.976.631	89,00%	8.962.787
Friuli Venezia Giulia	80.440				80.440	10,23%	705.922				705.922	89,77%	786.362
Lazio	320.576		141.229	27.360	489.165	9,76%	3.701.879		125.431	705.714	4.524.024	90,24%	5.013.188
Calabria	2.930.284	62.868		190.967	3.184.121	9,24%	81.119.312	8.554.549		5.279.054	94.952.925	96,76%	98.137.046
Min. Interno	177.610				177.610	2,95%	5.724.204			109.798	5.834.002	97,05%	6.011.612
Basilicata		28.404		25.012	53.416	2,40%	1.962.016	101.943		111.618	2.175.577	97,60%	2.228.993
Sicilia	66.009	3.787.229			3.853.238	1,59%	209.905.438	24.886.079	316.808	3.908.104	289.016.429	98,41%	242.869.667
MIUR - PON Ricerca						0,00%	7.163.799				7.163.799	100,00 %	7.163.799
Min. Politiche Agricole						0,00%			5.783.087		5.783.087	100,00 %	5.783.087
Min. Infrastrutture						0,00%	4.789.156				4.789.156	100,00 %	4.789.156
Min. Lavoro						0,00%				2.949.095	2.949.095	100,00 %	2.949.095
Abruzzo						0,00%	534.134		20.000	1.189.800	1.743.934	100,00 %	1.743.934
Provincia Autonoma Bolzano						0,00%				186.758	186.758	100,00 %	186.758
MIUR - PON Istruzione						0,00%	52.601			75.796	127.737	100,00 %	127.737
Dip. Affari Regionali						0,00%	94.301				94.301	100,00 %	94.301
Totale complessivo	82.056.462	33.222.682	564.825	15.084.285	130.928.254	21,50%	401.597.453	34.406.194	6.251.617	35.797.641	478.052.906	78,50%	608.981.160

### 3) TUTTE LE PROGRAMMAZIONI A CONFRONTO (1989/1993 - 1994/1999 - 2000/2006 - 2007/2013)

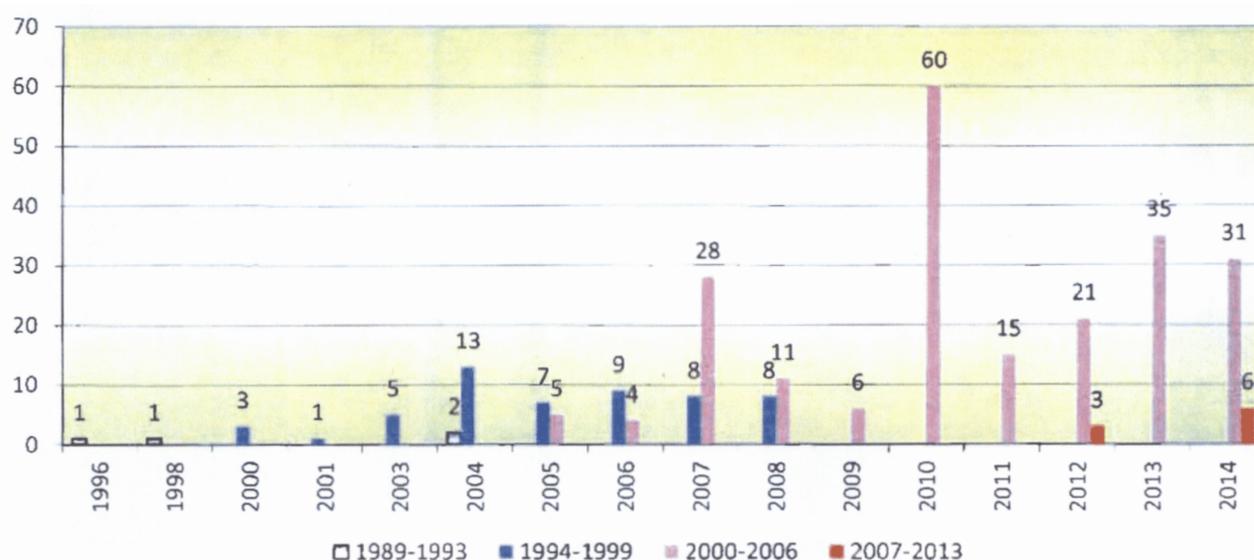
#### a) CASI DI FRODE

Specifico approfondimento viene riservato alle segnalazioni di Frode inserite nel sistema IMS ed ancora aperte.

Il grafico rappresenta la "fotografia" dei procedimenti penali avviati a seguito di una notizia di reato formulata dalla Polizia Giudiziaria e/o da altri Organismi di controllo interni/esterni alle Autorità di Gestione.

Le segnalazioni che, allo stato, risultano affette da procedimenti penali sono **283** (figura 27) altro dato in decremento rispetto al 2013 (pari al 16%). Il grafico, suddiviso per annualità, evidenzia come la programmazione 2000/2006 abbia il numero maggiore di casi e che nell'anno 2010 le comunicazioni hanno fatto registrare il picco massimo dell'intero periodo considerato.

Figura 27



Nella tabella 19 vengono riportate tutte le segnalazioni di casi di Sospetta Frode "in carico" alle varie Autorità.

Tabella 19

<b>Tutte le programmazioni</b>					
<b>Autorità</b>	<b>1989-1993</b>	<b>1994-1999</b>	<b>2000-2006</b>	<b>2007-2013</b>	<b>Totale complessivo</b>
Calabria		10	78		88
Sicilia	2	23	18		43
Lombardia			35		35
Puglia		2	25		27
Min. Lavoro			13		13
Min. Sviluppo Economico		4	8		12
Veneto			9	2	11
Campania		2	5		7
Liguria		2	4		6
Friuli Venezia Giulia			5		5
Abruzzo		1	4		5
MIUR - PON Istruzione		1		3	4
Basilicata		2	2		4
Toscana			3	1	4
Lazio	1	2		1	4
Piemonte			3	1	4
Marche	1	2			3
Provincia Autonoma Bolzano			2	1	3
Min. Politiche Agricole		2	1		3
Umbria		1			1
Sardegna			1		1
<b>Totale complessivo</b>	<b>4</b>	<b>54</b>	<b>216</b>	<b>9</b>	<b>283</b>

La Regione Calabria, oltre ad essere la più interessata dal numero di segnalazioni coinvolte in procedimenti penali (88), risulta anche quella con il maggior numero di casi prevalentemente segnalati nella programmazione 2000/2006 (78).

Tra questi risulta che 34 sono riferiti al fondo FEOGA di cui 17 sono all'attenzione della Procura della Repubblica di Crotona nell'ambito del medesimo procedimento penale.

La Regione Lombardia ha segnalato 35 casi riferiti tutti alla programmazione 2000/2006. Dalle informazioni si rileva che per 24 casi il Tribunale di Milano ha emesso sentenza di condanna definitiva.

La tabella 20, al pari di quella precedente, mostra in termini finanziari l'impatto delle segnalazioni coinvolte in procedimenti penali.

Anche in questo caso è possibile rilevare come un elevato numero di casi non è, di per sé, sintomo di un elevato impatto finanziario. Infatti, se in termini numerici la Sicilia ha comunicato il 15% del totale complessivo dei casi rispetto alla Calabria che ne ha comunicati il 31%, dal punto di vista finanziario il *gap* si riduce in modo significativo, avendo la Calabria un ammontare coinvolto pari al 41% del totale complessivo mentre la Sicilia il 37%.

Nella tabella viene altresì evidenziato lo scostamento rilevato tra l'importo coinvolto in Sospetta Frode e quello pagato.

Il dato ribadisce quanto già ampiamente evidenziato ovvero la necessità di migliorare i sistemi di controllo adottati dalle Autorità e, in particolare, le procedure di *alert* in grado di bloccare, da subito, eventuali indebite erogazioni di fondi <sup>56</sup>.

---

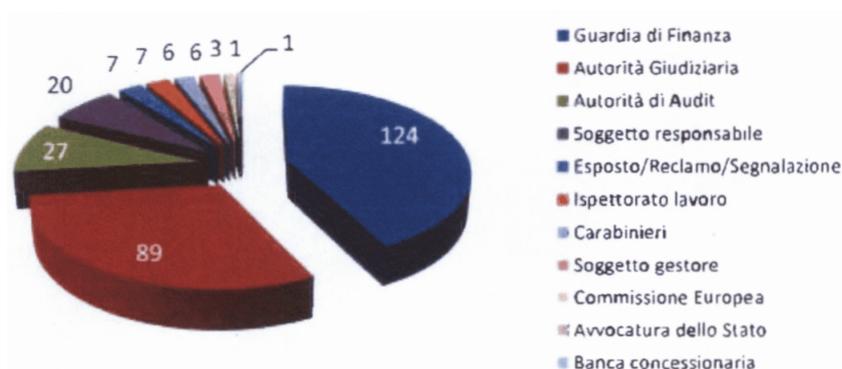
<sup>56</sup> Vgs. supra, pagg. 28 e 94.

Tabella 20

Tutte le programmazioni	1989-1993		1994-1999		2000-2006		2007-2013		Importo coinvolto totale	Importo pagato totale
Autorità	Importo coinvolto	Importo pagato	Importo coinvolto	Importo pagato	Importo coinvolto	Importo pagato	Importo coinvolto	Importo pagato		
Calabria			11.465.114	11.465.114	28.027.569	26.752.632			39.492.683	38.217.746
Sicilia	143.202	130.662	8.124.290	7.277.011	27.091.024	26.876.684			35.358.516	34.284.357
Min. Sviluppo Economico			1.149.102	1.149.102	6.360.965	4.655.058			7.510.067	5.804.161
Puglia			693.773	693.773	2.347.243	2.193.020			3.041.016	2.886.793
Veneto					2.233.376	2.233.377	113.659	113.659	2.347.034	2.347.035
Lombardia					2.345.667	2.302.203			2.345.667	2.302.203
Sardegna					1.437.637	1.437.637			1.437.637	1.437.637
Liguria			319.056	281.887	468.103	468.103			787.159	749.990
Campania			227.287	227.287	421.338	402.365			648.625	629.652
Min. Lavoro					620.762	439.343			620.762	439.343
Toscana					417.213	358.588	27.318	27.318	444.531	385.906
Friuli Venezia Giulia					413.054	413.054			413.054	413.054
Piemonte					224.748	224.748	20.420	20.420	245.169	245.169
Provincia Autonoma Bolzano					144.097	144.097	36.822	36.822	180.919	180.919
Lazio	57.478	57.478	54.242	54.242			56.700	56.700	168.420	168.420
Basilicata			60.626	60.626	107.793	32.029			168.419	92.655
Min. Politiche Agricole			129.597	129.597	27.865	27.865			157.462	157.462
Marche	82.862	82.862	73.099	73.099					155.961	155.961
Abruzzo			25.823	25.823	86.290	86.290			112.113	112.113
Umbria			66.193	66.193					66.193	66.193
MIUR - PON Istruzione			2.291	2.291			52.001	22.348	54.292	24.639
<b>Totale complessivo</b>	<b>283.542</b>	<b>271.002</b>	<b>22.390.493</b>	<b>21.506.045</b>	<b>72.774.744</b>	<b>69.047.093</b>	<b>306.920</b>	<b>277.267</b>	<b>95.755.700</b>	<b>91.101.408</b>

Nella figura 28, vengono riportate le Autorità che hanno scoperto i casi di frode e, per ciascuna di esse, il numero delle segnalazioni effettuate.

Figura 28



**b) CASI DEFINITI**

Nelle pagine precedenti sono già stati anticipati alcuni dati statistici attinenti le Irregolarità/Frodi che sono state già definite in accordo con la Commissione Europea.

Nello specifico, in questo paragrafo, vengono analizzate nel dettaglio le segnalazioni relative a tutte le programmazioni che, a vario titolo e con le diverse modalità consentite dal sistema IMS, sono state **chiuse** (pur essendo ancora presenti nella banca dati IMS).

Le segnalazioni che risultano definite nella banca dati IMS sono **657**.

Il dato registra il continuo e significativo sforzo compiuto, nell'ultimo triennio, dal Comitato in collaborazione con tutte le Autorità di Gestione, volto alla chiusura dei casi di Irregolarità/frode (ed in particolare quelli più risalenti nel tempo).

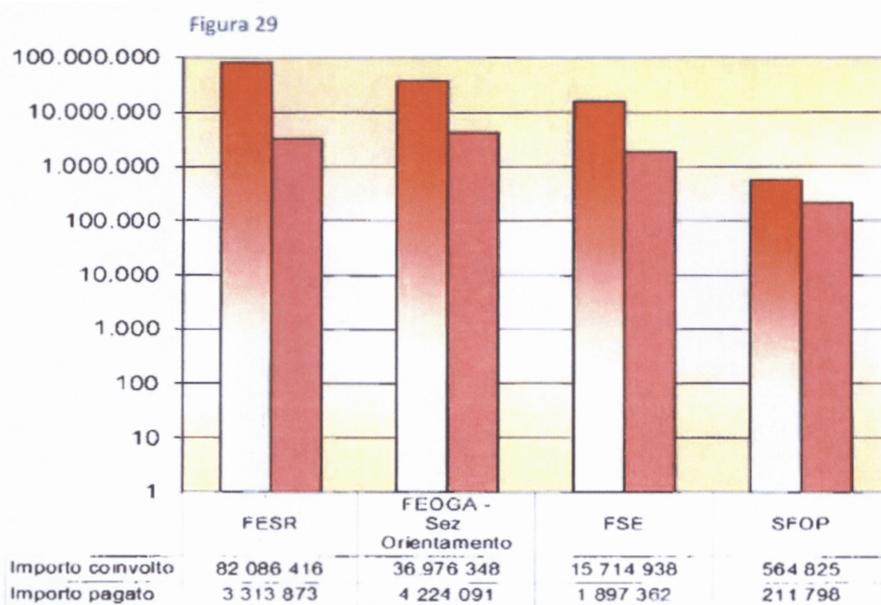
L'esame delle citate segnalazioni sotto l'**aspetto finanziario** mostra un importo totale di irregolarità rilevate pari a circa € **135** milioni.

Di questi, € 84 milioni circa sono stati considerati "da non recuperare" (nei casi di procedure concluse a favore dei beneficiari ovvero per segnalazioni errate) nonché € 40 milioni circa sono stati decertificati dalle varie Autorità.

La tabella 21 e la figura 29 riassumono il dato complessivo delle erogazioni effettive € **9.647.123** (ovvero delle somme che risultano essere state effettivamente erogate ai beneficiari) distinte per Autorità erogante e per Fondo interessato.

Tabella 21

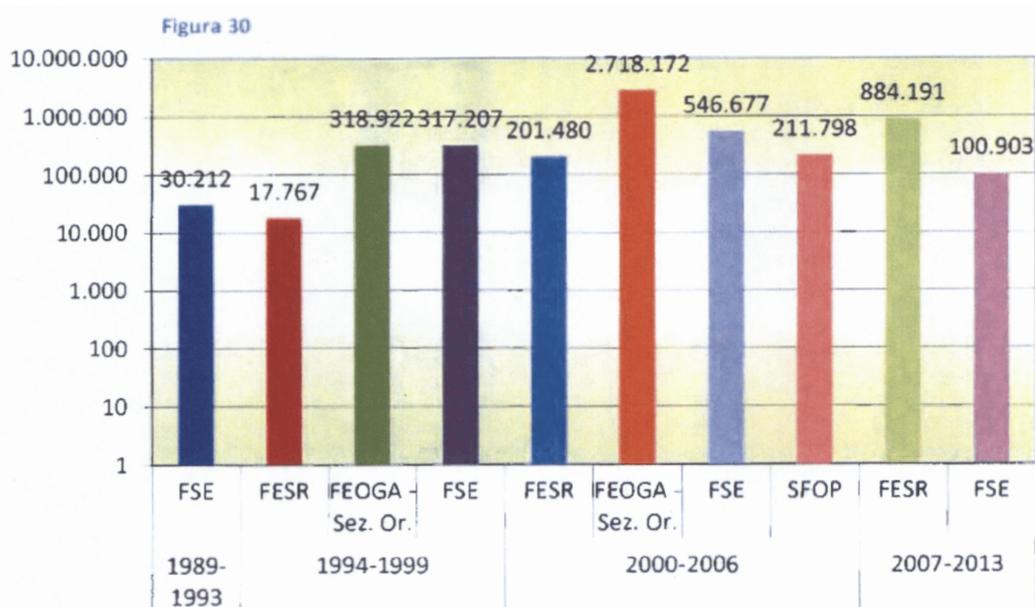
Autorità	Importo dell'irregolarità	Importo pagato	Importo recuperato
Abruzzo	147.352	147.352	0
Basilicata	53.416	4.019	4.019
Calabria	3.184.121	383.100	0
Campania	2.971.269	374.744	248.965
Emilia Romagna	517.116	352.031	248.039
Friuli Venezia Giulia	80.440	50.440	50.440
Lazio	514.341	373.112	27.360
Liguria	463.216	240.674	0
Lombardia	1.110.277	743.718	442.420
Marche	335.162	329.824	20.885
Min. Interno	177.610	0	0
Min. Lavoro	317.207	317.207	317.207
Min. Politiche Agricole	3.753.666	1.362.373	318.922
Min. Sviluppo Economico	43.898.618	358.449	50.787
PCM	20.817.479	0	0
Piemonte	593.656	593.656	565.869
Provincia Autonoma Trento	360.153	96.327	96.327
Puglia	40.370.193	665.804	19.881
Sardegna	9.302.412	874.132	618.266
Sicilia	3.853.238	2.084.261	2.038.839
Toscana	1.819.729	254.042	237.245
Umbria	71.315	41.858	41.858
Valle d'Aosta	55.339	0	0
Veneto	575.202	0	0
<b>Totale complessivo</b>	<b>135.342.527</b>	<b>9.647.123</b>	<b>5.347.329</b>



Della quota totale pagata, ammontante a € 9.647.123, risulta recuperato l'importo di € **5.347.329**.

Il conseguente spacchettamento dei dati afferenti l'importo recuperato, consente di rilevare:

- una maggiore prevalenza (figura 30) nell'ambito della programmazione 2000/2006 per un importo complessivo pari a € 3.678.127 (di cui € 2.718.172 afferenti il FEOGA). Nella programmazione 1989/1993 sono stati recuperati € 30.212, nella programmazione 1994/1999 la somma totale ammonta a € 653.896, mentre per la 2007/2013 ad € 985.094.



- tra le Autorità (tabella 22) con gli importi recuperati più elevati si registra la Regione Sicilia. Il FEOGA è il fondo maggiormente interessato con circa 3 milioni di euro, segue il fondo FESR con circa 1 milione.

Tabella 22

<b>Tutte le programmazioni</b>					
<b>Autorità</b>	<b>FEOGA - sez. Orientamento</b>	<b>FESR</b>	<b>FSE</b>	<b>SFOP</b>	<b>Totale complessivo</b>
Basilicata	4.019				4.019
Campania	248.965	0			248.965
Lazio			27.360	0	27.360
Lombardia			442.420		442.420
Marche			20.885		20.885
Piemonte		565.869			565.869
Puglia	19.881	0	0		19.881
Sardegna	406.468		0	211.798	618.266
Sicilia	2.038.839				2.038.839
Toscana		201.480	35.765		237.245
Umbria		41.858			41.858
Emilia Romagna		193.004	55.035		248.039
Min. Lavoro			317.207		317.207
Friuli Venezia Giulia		50.440			50.440
Min. Politiche Agricole	318.922				318.922
Provincia Autonoma Trento		0	96.327		96.327
Min. Sviluppo Economico		50.787			50.787
<b>Totale complessivo</b>	<b>3.037.094</b>	<b>1.103.438</b>	<b>994.999</b>	<b>211.798</b>	<b>5.347.329</b>

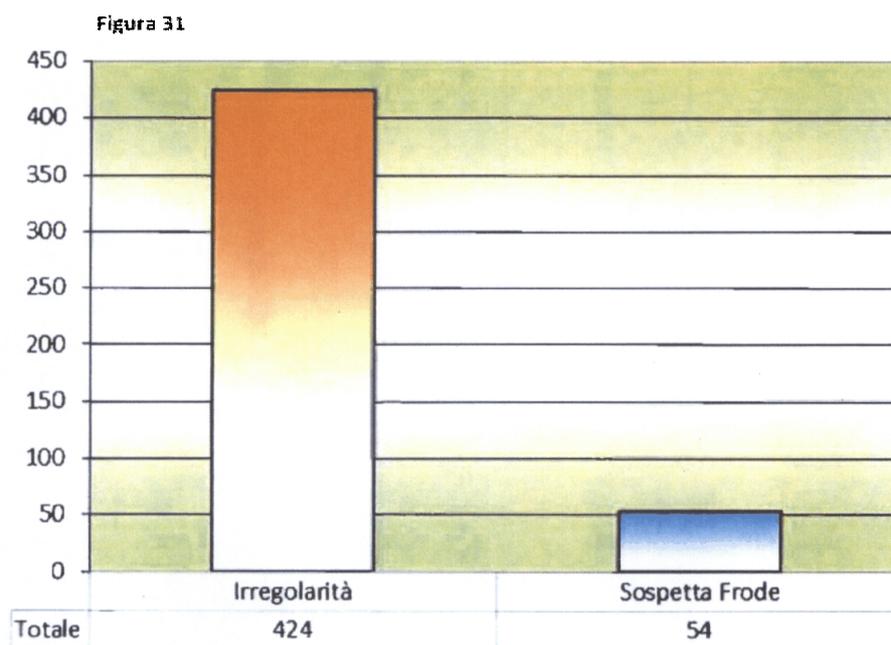
**b. POLITICA AGRICOLA COMUNE**

## 1) ANNO 2014

## a) SUDDIVISIONE DEI CASI COMUNICATI IN RELAZIONE AL TIPO DI IRREGOLARITÀ

Il grafico (figura 31) riporta la suddivisione per tipo dei 478 casi di irregolarità comunicati dall'Italia alla Commissione UE in relazione all'esercizio finanziario FEAGA/FEASR 2014 (riferiti all'ultimo trimestre dell'anno 2013 ed ai primi tre trimestri dell'anno 2014<sup>57</sup>).

E' netta la prevalenza dei casi di Irregolarità rispetto a quelli di Frode (il rapporto è di 7,85/1)

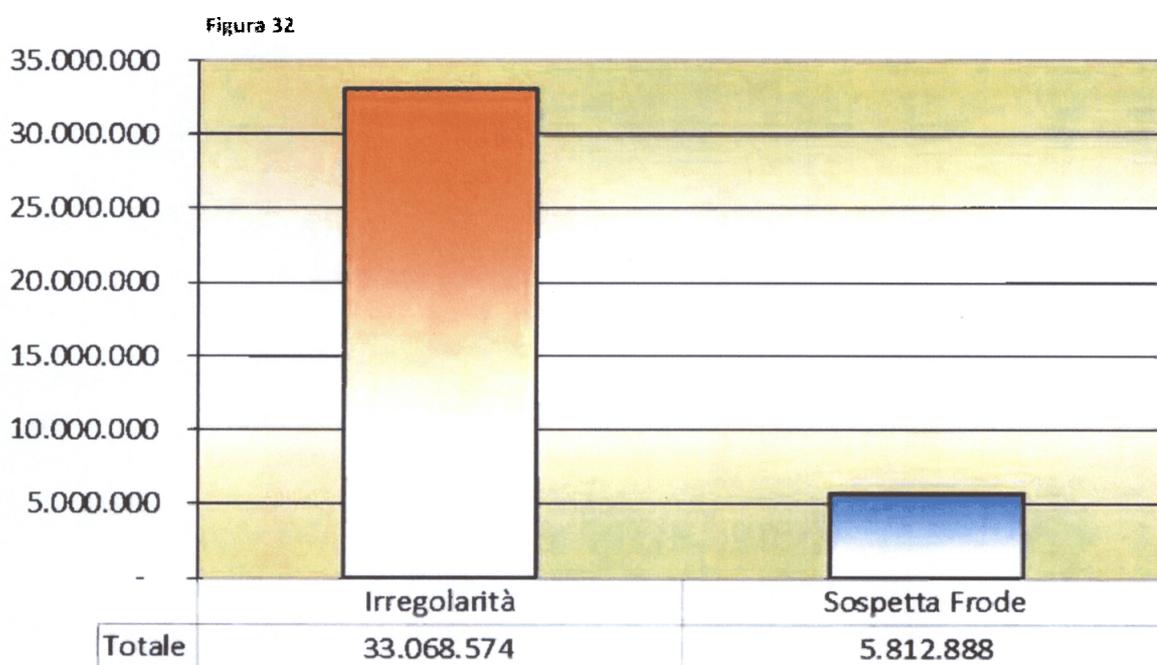


<sup>57</sup> Vgs, supra, pag. 71.

## b) IMPATTO FINANZIARIO DEI CASI IN RELAZIONE AL TIPO DI IRREGOLARITÀ

Il grafico (figura 32) riporta l'entità finanziaria dei 478 casi dell'anno 2014, in relazione al tipo di irregolarità.

L'entità finanziaria prevalente è quella dei casi di Irregolarità rispetto a quelli di Frode (il relativo rapporto è di 5,7/1).

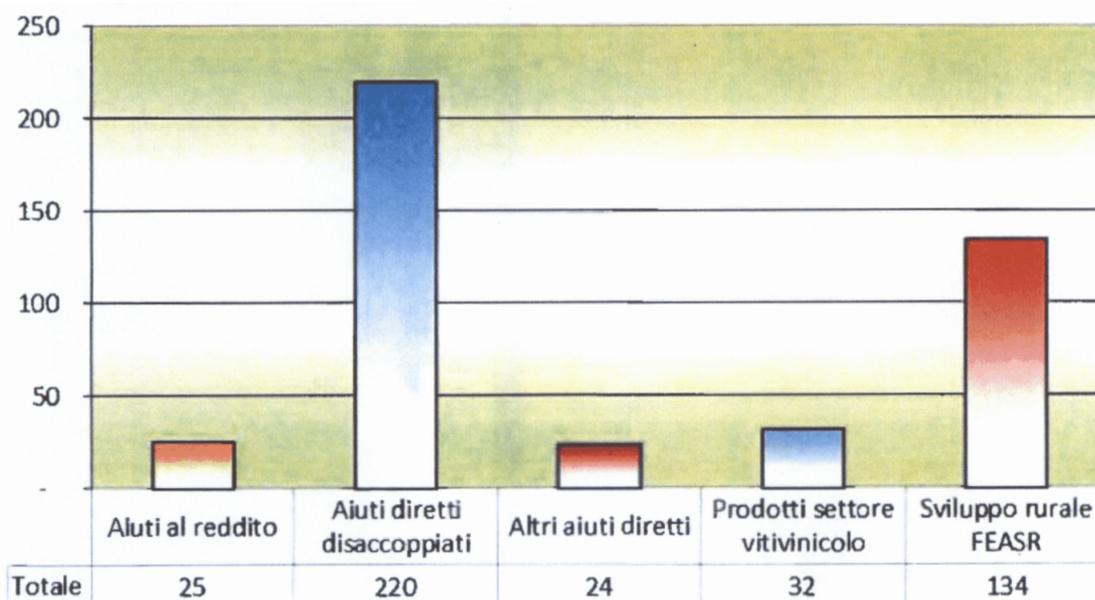


## c) PRINCIPALI SETTORI DI INTERVENTO OGGETTO DEI CASI DI IRREGOLARITÀ

Il grafico (figura 33) riporta una ripartizione del numero dei casi di irregolarità comunicati nel 2014 per settore di intervento: vengono presi in considerazione i 5 settori che presentano il maggior numero di casi.

Si ha una prevalenza dei casi relativi agli Aiuti diretti disaccoppiati, principale misura finanziaria della Politica Agricola Comune nell'ambito del FEAGA e, a seguire, dei casi relativi allo Sviluppo rurale finanziato dal FEASR.

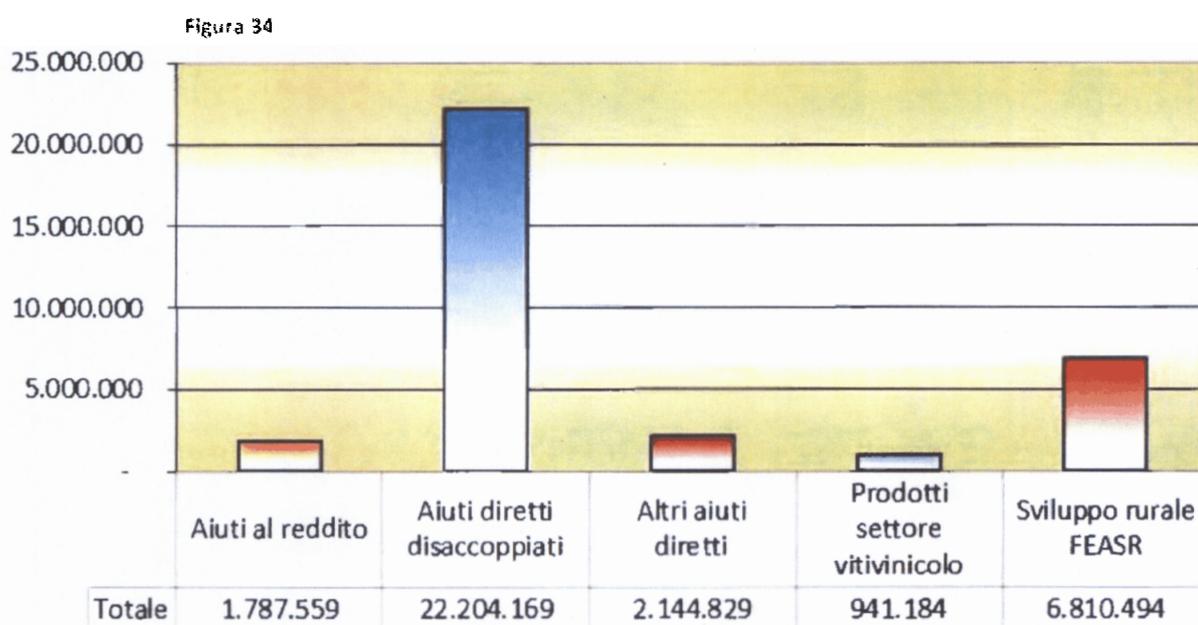
Figura 33



d) ASPETTI FINANZIARI PER I PRINCIPALI SETTORI DI INTERVENTO OGGETTO DEI CASI DI IRREGOLARITÀ

Il grafico (figura 34) riporta l'entità finanziaria dei casi comunicati nel 2014 per i 5 settori di intervento considerati nel precedente punto C), evidenziando sostanzialmente un'analogia tendenza.

E' infatti netta la prevalenza finanziaria dei casi relativi ai Pagamenti diretti disaccoppiati e, a seguire, quella dei casi relativi allo Sviluppo rurale.



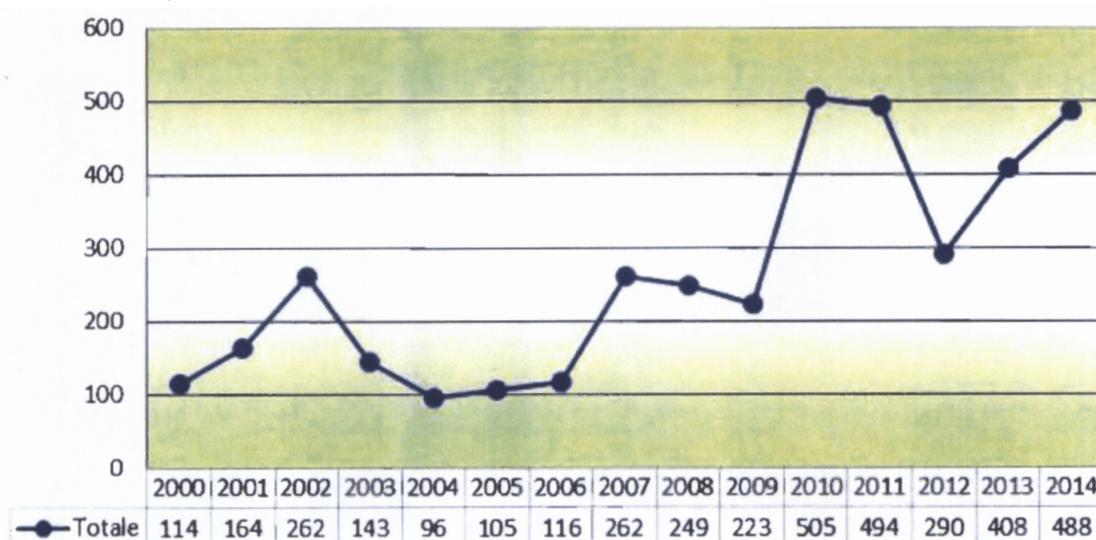
## 2) PROGRAMMAZIONI A CONFRONTO (2000/2006 - 2007/2013)

## a) CONFRONTO IN RELAZIONE AL NUMERO DI CASI SEGNALATI

L'analisi del flusso numerico delle comunicazioni ripartito per gli anni dal 2000 al 2014 (figura 35) presenta un incremento tendenziale a partire dal 2010, anno dal quale, eccettuato il 2012, i casi di irregolarità hanno sempre superato le 400 unità.

Tale incremento è parzialmente riconducibile a specifica attività di verifica svolta su indebiti pagamenti relativi ad esercizi finanziari precedenti all'anno 2010.

Figura 35



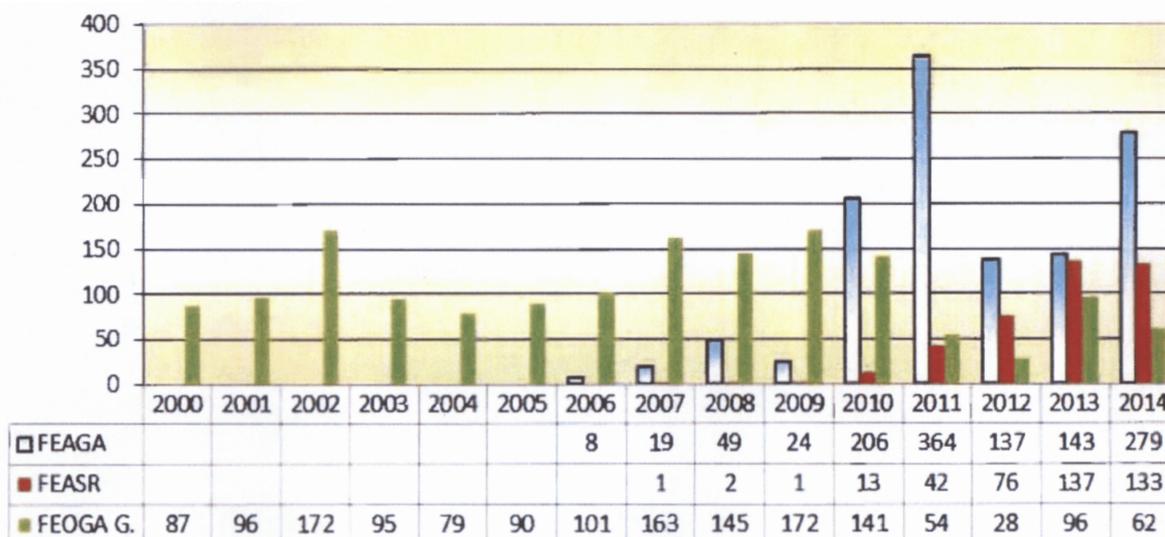
## - FONDO

Il grafico (figura 36) evidenzia, nella ripartizione delle irregolarità per fondo, picchi numerici relativi ai pagamenti del FEAGA per gli anni 2011 e 2014 e vede stabilizzato l'incremento delle irregolarità che interessano il FEASR.

Nel 2014 il totale dei casi relativo a FEAGA e FEASR (1634) supera quello dei casi relativi al FEOGA Garanzia (1581).

Il numero dei casi relativi al FEOGA Garanzia, pur a fronte dell'incremento registrato nel 2013 rispetto all'anno precedente, continua nella sua progressiva diminuzione.

Figura 36



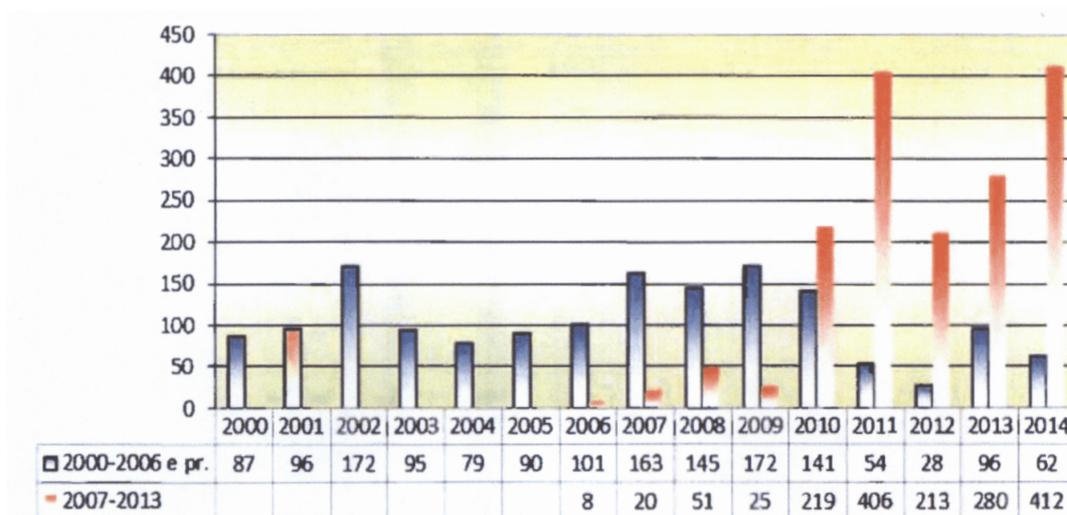
#### - PROGRAMMAZIONE

Il grafico (figura 37) riporta il flusso annuale delle comunicazioni suddiviso per periodo di programmazione.

Le comunicazioni riguardanti il FEAGA ed il FEASR sono riconducibili quasi esclusivamente a pagamenti del periodo di programmazione 2007-2013, mentre al periodo di programmazione 2000-2006 e precedenti sono riconducibili essenzialmente le comunicazioni riguardanti pagamenti a carico del FEOGA Garanzia.

L'incidenza delle irregolarità relative al periodo di programmazione 2000-2006 e precedenti risulta ormai marginale.

Figura 37



## - TIPOLOGIA

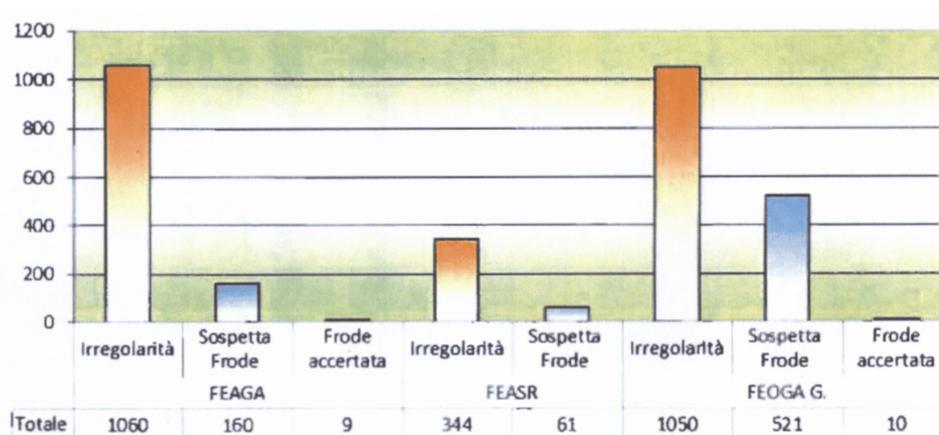
Il grafico (figura 38) riporta la ripartizione numerica per fondo dei casi in ragione della loro classificazione per tipo di irregolarità.

Per tutti i tre fondi è netta la prevalenza numerica dei casi di Irregolarità.

Si noti la minore incidenza del numero dei casi di Frode, sul totale, per il FEAGA ed il FEASR rispetto al FEOGA Garanzia.

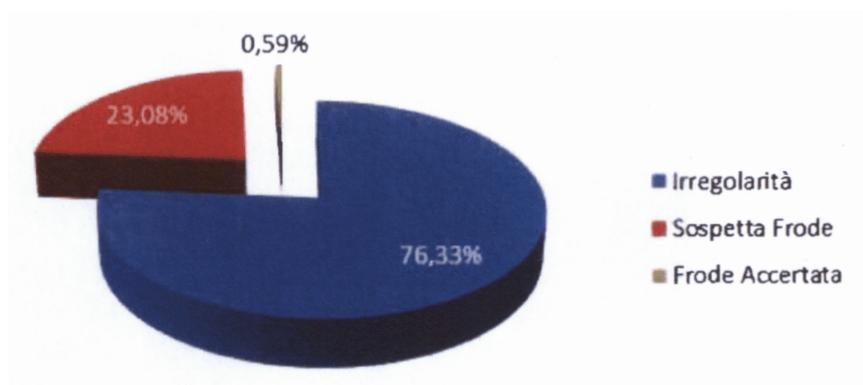
Rimane costante, rispetto al 2013, il numero dei casi classificati come Frode accertata.

Figura 38



Il grafico successivo (figura 39) riporta la ripartizione percentuale del numero di irregolarità, che vede prevalere le Irregolarità sulle Frodi nel rapporto di 3/1.

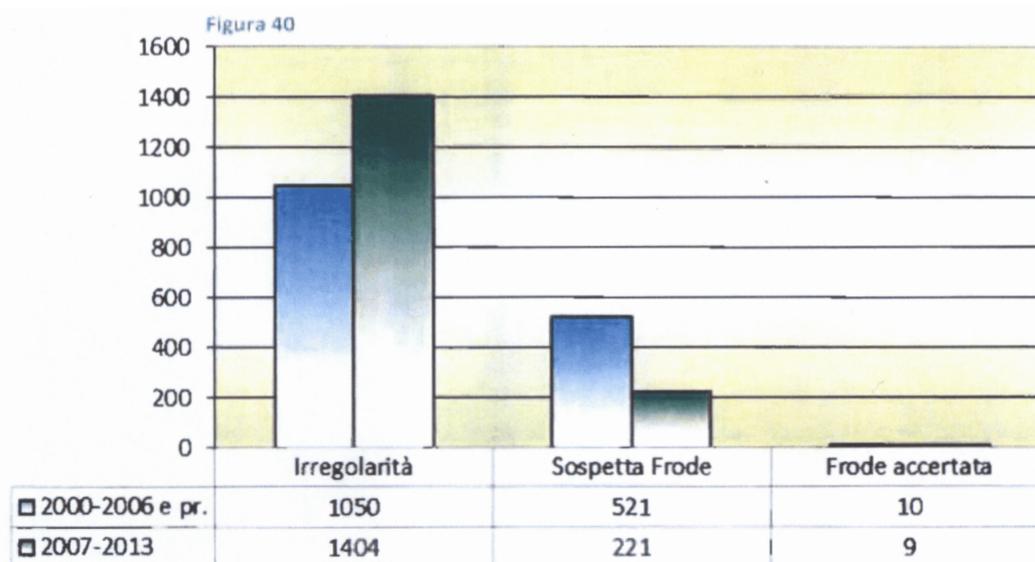
Figura 39



- DISTINZIONE TRA IRREGOLARITÀ/FRODI E PER PERIODO DI PROGRAMMAZIONE

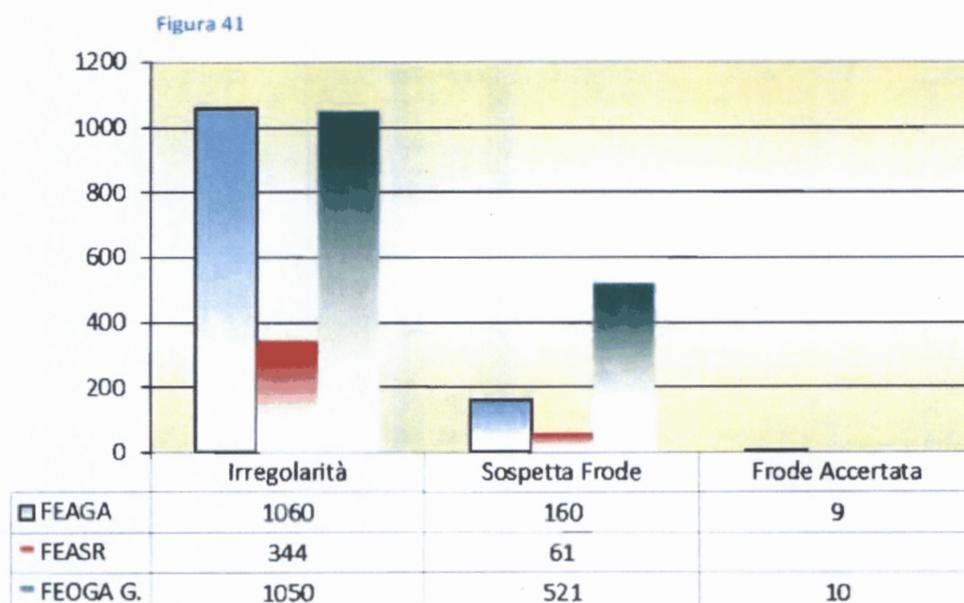
Il grafico (figura 40) rappresenta la distinzione tra Irregolarità e Frodi per periodo di programmazione.

E' netta la prevalenza numerica delle Irregolarità rispetto alle Frodi per entrambi i periodi di programmazione considerati: per quanto riguarda i casi di Frode si noti la differenza tra il rapporto Irregolarità/Frodi per il periodo di programmazione 2007-2013, pari a 6,1/1, e quello per il periodo di programmazione 2000-2006 e precedenti, pari a 1,97/1.



- DISTINZIONE TRA IRREGOLARITÀ/FRODI E FONDO

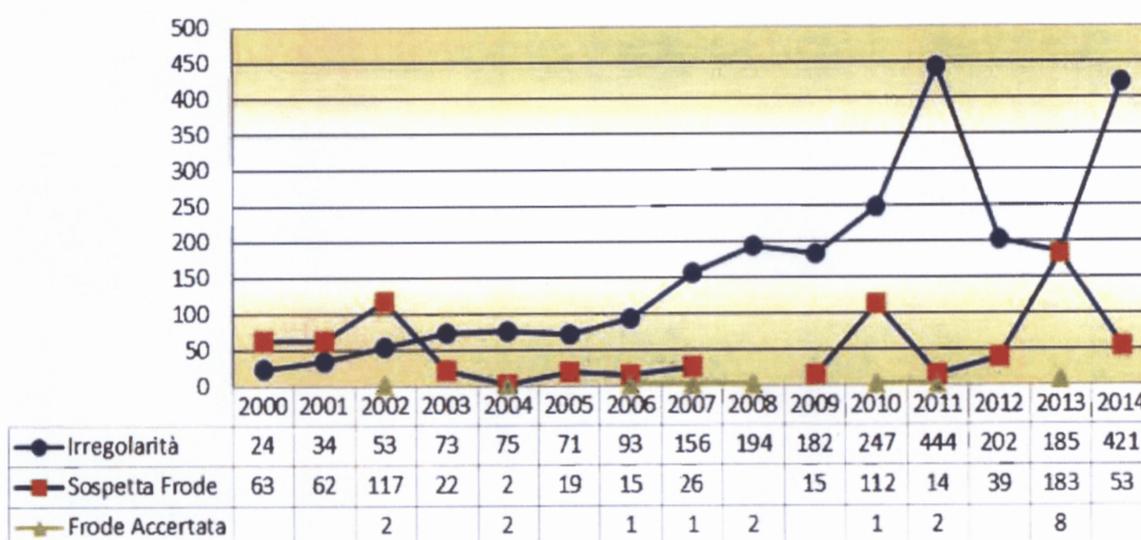
Si ha la netta prevalenza, per tutti i fondi, delle Irregolarità, che risulta più marcata per il FEAGA ed il FEASR, rispetto al FEOGA Garanzia (figura 41).



## - RAPPORTO IRREGOLARITÀ/FRODI PER ANNO

A partire dall'anno 2003 prevalgono nettamente le Irregolarità rispetto alle Frodi. Questa tendenza si conferma nettamente anche per il 2014, dopo che nel 2013 si è registrata una lieve prevalenza delle Frodi rispetto alle Irregolarità, riconducibile ad una specifica attività di verifica svolta su indebiti pagamenti relativi ad esercizi finanziari precedenti all'anno 2010 (figura 42).

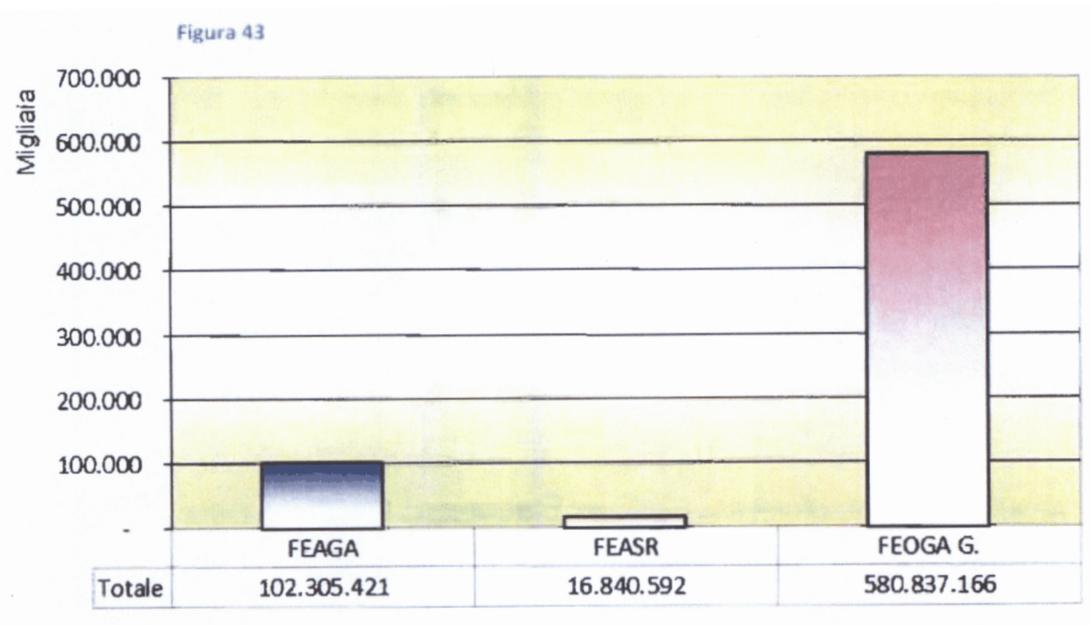
Figura 42



## b) CONFRONTO SUI DATI FINANZIARI

## - FONDO

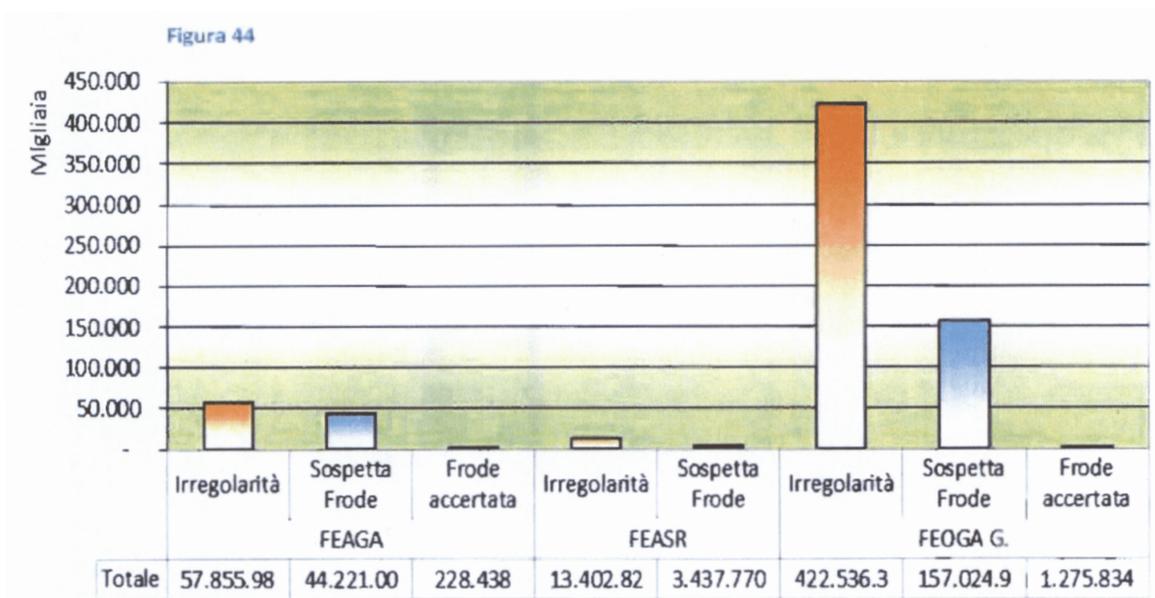
Nella ripartizione delle irregolarità per fondo è netta la prevalenza finanziaria per i casi del FEOGA Garanzia, riconducibili quasi del tutto ai periodi di programmazione 2000-2006 durante i quali, in ragione delle diverse modalità di intervento della PAC, erano maggiori gli importi unitari medi pagati ai singoli beneficiari (figura 43).



#### - TIPOLOGIA

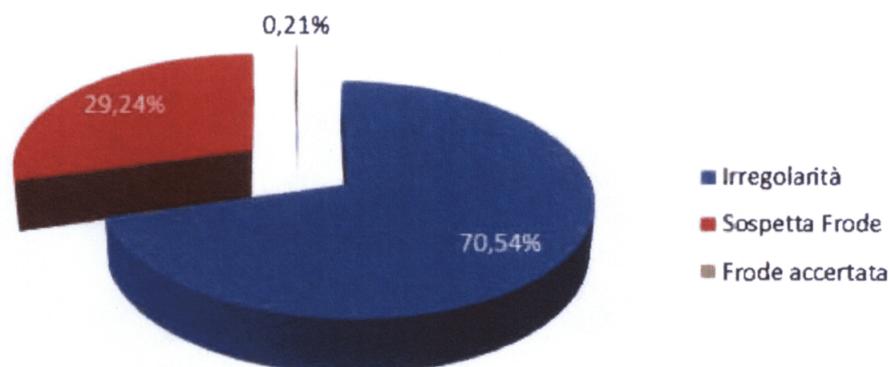
Per tutti i fondi si ha la prevalenza dell'entità finanziaria relativa alle Irregolarità rispetto a quella relativa alle Frodi.

Marginale è il numero dei casi classificati come Frode accertata (figura 44).



Il grafico successivo (figura 45) riporta la ripartizione percentuale dell'entità finanziaria totale delle irregolarità, che vede prevalere quella relativa alle Irregolarità su quella relativa alle Frodi nel rapporto di 2,33/1.

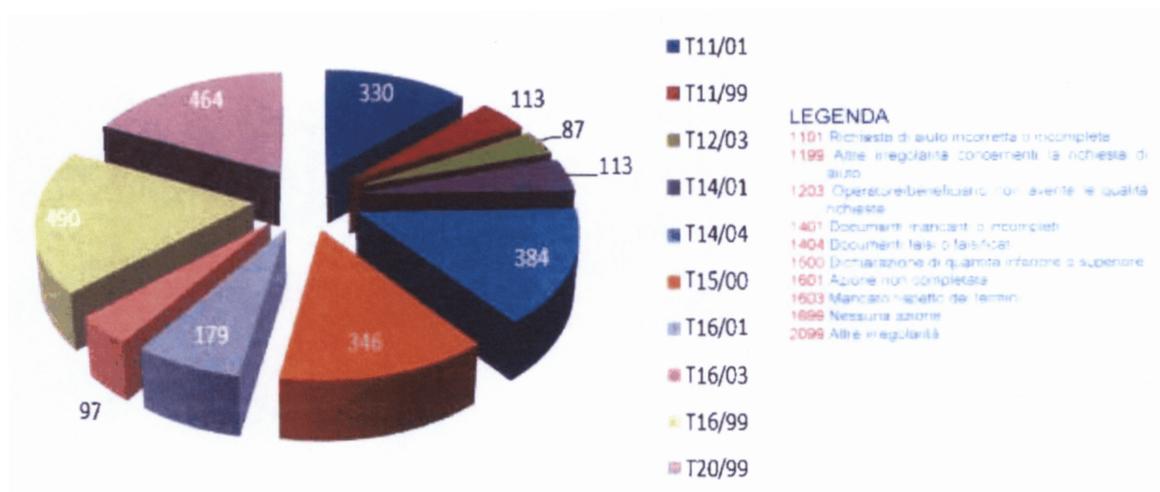
Figura 45



### c) PRINCIPALI METODI PER COMMITTERE IRREGOLARITÀ/FRODI

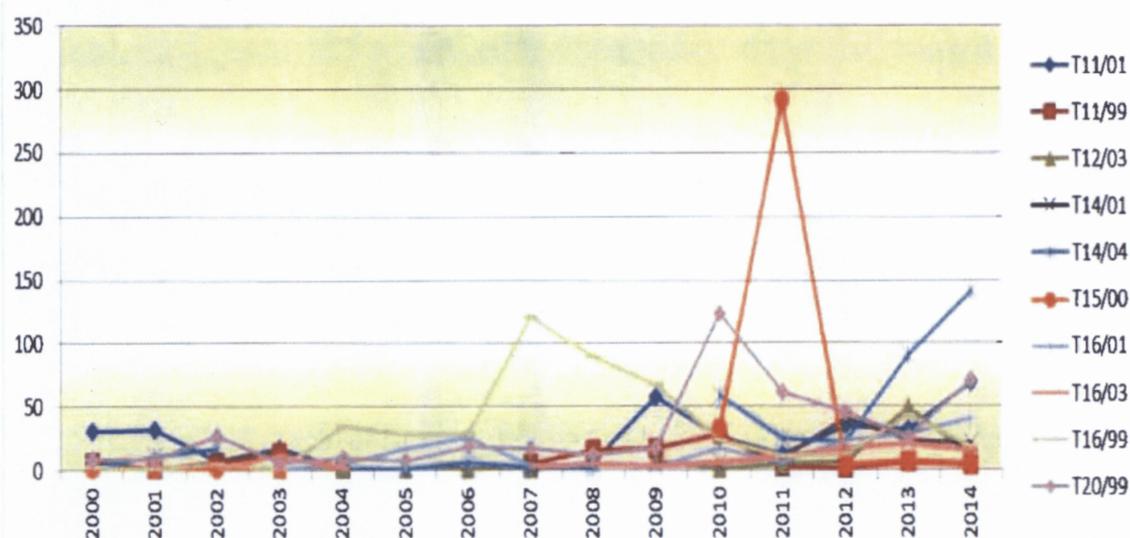
Si tratta di una ripartizione percentuale tra le 10 modalità più frequentemente riscontrate nel commettere le irregolarità (figura 46).

Figura 46



La relativa analisi sviluppata per anno, se si eccettua il picco dell'anno 2011 per il metodo di cui al codice T15/00 (Dichiarazione di quantità inferiore o superiore), conseguente a specifica attività di verifica svolta sugli aiuti a superficie, vede prevalere, a partire dal 2012 il metodo "Documenti falsi o falsificati" (figura 47).

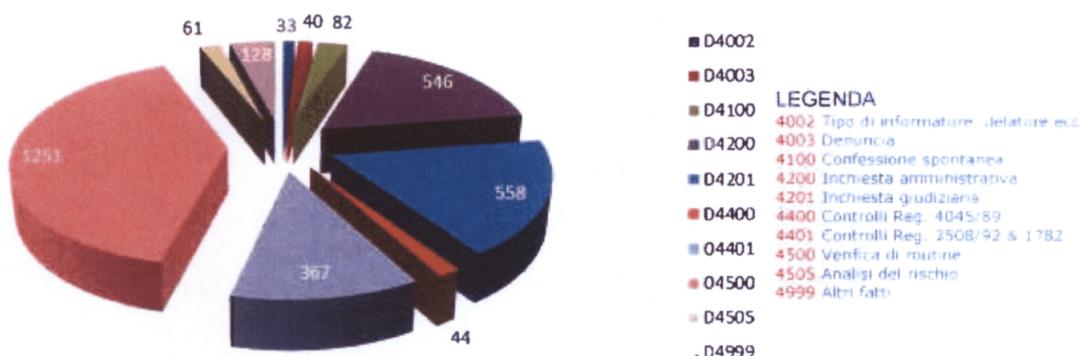
Figura 47



#### d) PRINCIPALI METODI UTILIZZATI PER INDIVIDUARE LE IRREGOLARITÀ/FRODI

Si tratta di una ripartizione percentuale tra le 10 modalità più frequentemente riscontrate nell'individuazione di Irregolarità/Frodi (figura 48).

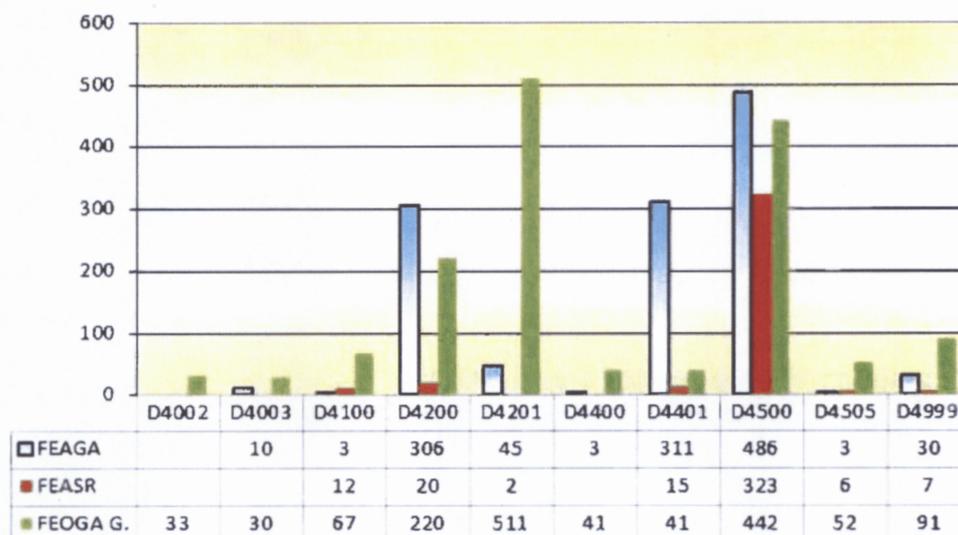
Figura 48



E' confermata (figura 49) la prevalenza del metodo "Verifica di routine (codice 4500)".

Presentano picchi altri metodi quali "Inchieste amministrative (D4200)" e "Inchieste giudiziarie (codice D4201)" principalmente per il FEOGA Garanzia, mentre per il FEAGA si registra un picco per il metodo "Controlli previsti nell'ambito delle verifiche specifiche per gli aiuti a superficie" (codice D4401).

Figura 49



### 3) EVOLUZIONE DELLE IRREGOLARITÀ - TABELLE DI CONFRONTO ANNI 2008 / 2014

Il Regolamento (CE) n. 1848/2006 prevede, all'articolo 5, l'aggiornamento delle comunicazioni con le informazioni sui seguiti amministrativi e/o giudiziari, finalizzati essenzialmente al recupero degli importi indebitamente pagati.

In conseguenza degli aggiornamenti alcuni casi, in origine classificati come Irregolarità o Frode nelle comunicazioni effettuate ai sensi dell'articolo 3, sono riclassificati come Non irregolari, con il contestuale decremento, come numero e come entità finanziaria, delle comunicazioni originariamente inviate alla Commissione nell'anno di riferimento considerato.

Inoltre gli Organismi pagatori procedono man mano nell'azione di recupero dei crediti relativi ai pagamenti indebitamente erogati, con il conseguente progressivo decremento degli importi da recuperare riferiti a ciascun anno di comunicazione.

Vediamo alcune delle conseguenze dovute a questi aspetti sulle comunicazioni inviate alla Commissione UE e da questa rendicontati nei Report ART. 325 del TFUE per gli esercizi finanziari dal 2008 al 2014.

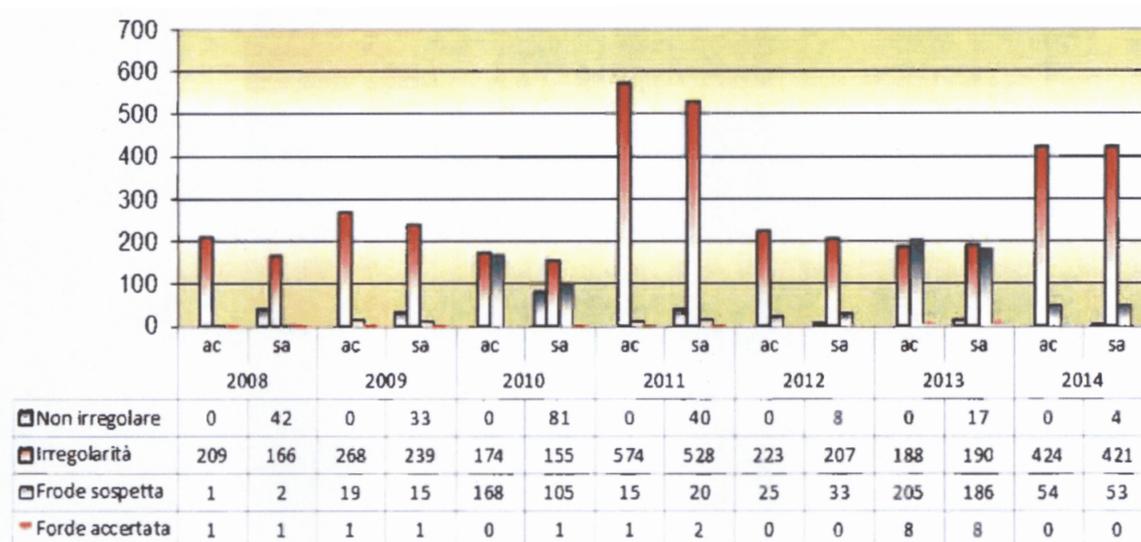
I grafici seguenti mettono a confronto alcuni dati delle comunicazioni inviate alla Commissione europea negli anni di riferimento ed utilizzati negli elaborati statistici inseriti nel rapporto Art. 325 predisposti nei relativi anni di riferimento, con gli analoghi dati, riferiti alle stesse comunicazioni, aggiornati al 31 luglio 2015.

**a) TIPI DI IRREGOLARITÀ - VARIAZIONI DALL'ANNO DI RIFERIMENTO AL 31 LUGLIO 2015**

Il grafico (figura50) riporta, relativamente al numero totale dei casi comunicati annualmente dal 2008 al 2015, il confronto tra la ripartizione dei tipi di irregolarità come definita nell'anno di comunicazione e quella dei tipi di irregolarità risultante al 31 luglio 2015 per i medesimi casi.

Si noti il decremento di casi indicati come Irregolarità e Frode a fronte di un incremento dei casi indicati come Non irregolari, non presenti all'epoca della comunicazione originaria.

Figura 50

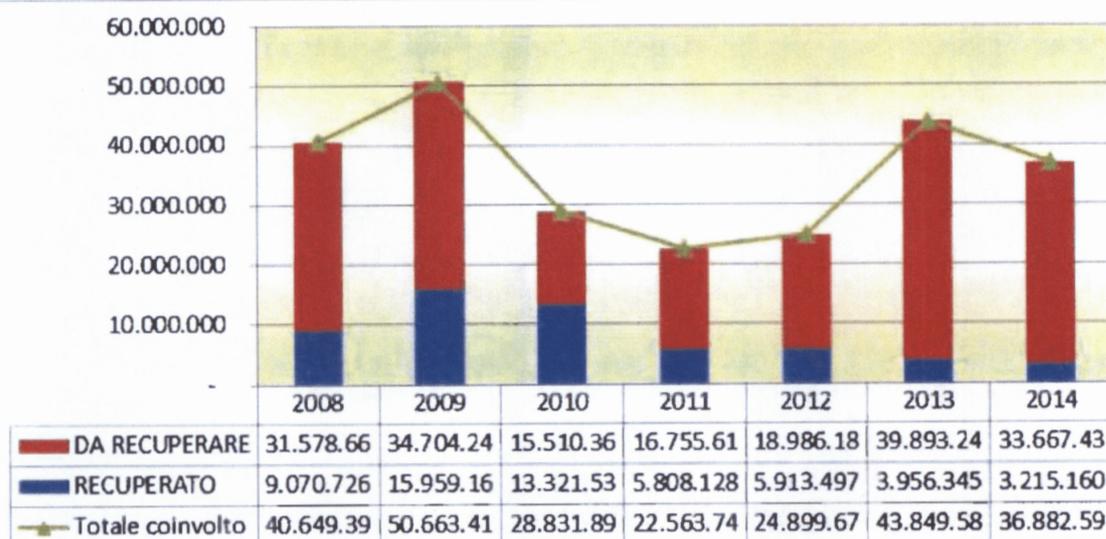


Con la sigla **ac** si fa riferimento alla classificazione dei casi nell'anno di rendicontazione e con **sa** si fa riferimento alla classificazione degli stessi casi come risultante al 31 luglio 2015.

**b) EVOLUZIONE DEGLI IMPORTI DA RECUPERARE – VARIAZIONI DALL'ANNO DI RIFERIMENTO AL 31 LUGLIO 2015**

Il grafico (figura 51) riporta, relativamente al numero totale dei casi comunicati annualmente dal 2008 al 2014, la situazione aggiornata al 31 luglio 2015 riguardante l'importo complessivo da recuperare relativo ai casi di Irregolarità/Frodi comunicate, l'importo complessivo recuperato e quanto rimane ancora da recuperare.

Figura 51

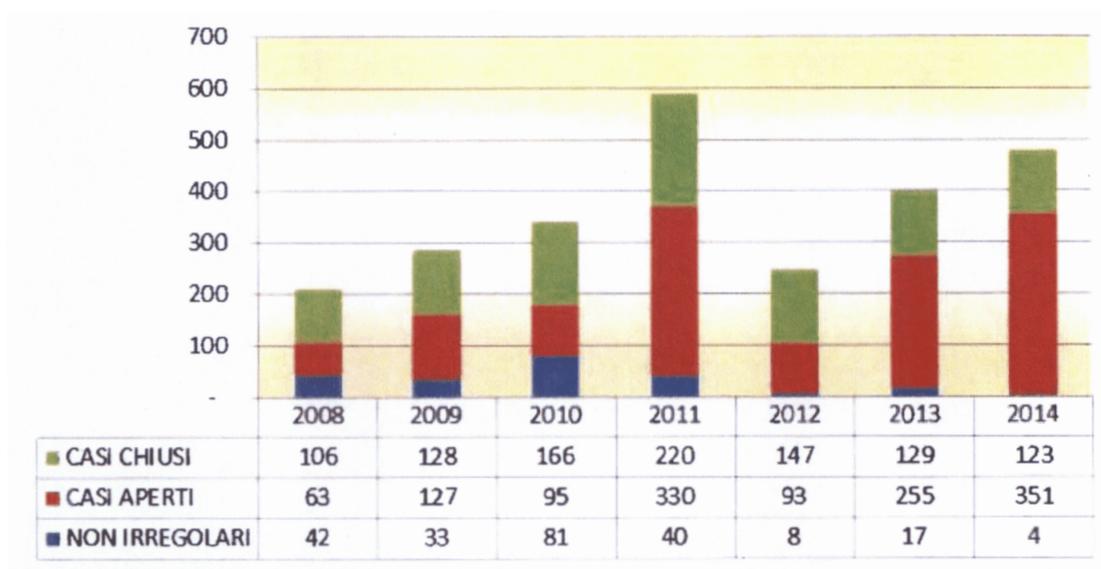


**c) EVOLUZIONE DEI CASI CHIUSI AL 31 LUGLIO 2015**

Un caso di irregolarità è considerato chiuso dalla Commissione UE se l'importo indebitamente percepito è stato recuperato completamente o se è stato dichiarato e riconosciuto irrecuperabile.

Il grafico (figura 52) riporta, relativamente al numero totale dei casi comunicati annualmente dal 2008 al 2014, il numero dei casi che risultano chiusi al 31 luglio 2015.

Figura 52



#### 4) APPLICAZIONE DELLA "REGOLA DEL 50 & 50"

Con il Regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio relativo al finanziamento della politica agricola comune, al fine di consentire alla Commissione europea di tutelare gli interessi del bilancio comunitario nei casi di irregolarità per i quali non sia possibile recuperare gli importi indebitamente pagati, è stata stabilita una procedura di responsabilità finanziaria che coinvolge gli Stati membri.

La procedura prevede che, in sede di liquidazione annuale dei conti, sia imputata allo Stato membro una parte delle somme relative ad irregolarità andate perdute o che non sono state recuperate entro termini ragionevoli, ripartendo equamente il corrispondente onere finanziario tra Unione europea e Stato membro.

In particolare, le conseguenze finanziarie di un caso di irregolarità sono poste al 50% a carico dello Stato membro ed al 50% a carico del Bilancio dell'UE se il recupero dell'indebito pagamento non avviene entro 4 anni dalla richiesta effettuata al beneficiario dall'Organismo pagatore interessato, o entro 8 anni in caso di procedimento giudiziario.

Tale procedura è stata confermata anche con il Regolamento (UE) del Parlamento e del Consiglio n. 1306/2013, che ha sostituito il Regolamento (CE) n. 1290/2005.

Uno degli effetti dell'applicazione di questa procedura riguarda i casi il cui procedimento di recupero si conclude con la constatazione dell'assenza di irregolarità, decorsi i limiti temporali precedentemente indicati.

Come conseguenza, lo Stato membro, oltre ad avere pagato al beneficiario un aiuto che non deve più recuperare perché non indebitamente erogato, ha anche subito una trattenuta, in favore del bilancio UE, pari al 50 % dell'entità finanziaria del caso, che solo a questo punto è rimborsata dalla Commissione europea.

Con l'applicazione della "Regola del 50 e 50", pertanto, lo Stato membro ha dovuto versare al bilancio UE somme che sarebbero rimaste nella sua disponibilità qualora la constatazione di assenza di irregolarità per i casi interessati fosse avvenuta entro i 4 o gli 8 anni dall'avvio della procedura.

Nella tabella (tabella 23) seguente sono indicati gli importi complessivi rimborsati negli anni dalla Commissione europea all'Italia in relazione a questa specifica fattispecie.

Nella prima colonna della tabella è indicato l'esercizio finanziario nel quale è stata operata la trattenuta del 50%, decorsi 4 o 8 anni dall'avvio dei procedimenti amministrativi o giudiziari finalizzati al recupero degli importi oggetto di irregolarità, mentre nelle successive colonne sono riportati, per esercizio finanziario, i totali degli importi rimborsati dalla Commissione all'Italia, in relazione a casi nel frattempo definiti con la constatazione di assenza di irregolarità.

Tabella 23

Esercizio finanziario di liquidazione dei conti	esercizi finanziari nei quali è avvenuto il rimborso					Totale
	2010	2011	2012	2013	2014	
2006	2.721.983,78	4.168.384,16	723.753,34	639.569,54	399.441,06	8.653.131,88
2007	58.081.467,52	1.066.953,35	211.095,90			59.359.516,77
2008	492.005,12	10.197,65	122.489,92			624.692,69
2009		17.757,28		2.838.367,74		2.856.125,02
2010			102.219,37	2.520.609,29		2.622.828,66
2011			4.570,63	50.718,58		55.289,21
2012				815.015,68		815.015,68
2013						
2014						

Fonte dati: Agea Coordinamento - Dichiarazioni annuali di spesa Italia

**c. FONDO EUROPEO PER LA PESCA**

Come è noto, il Regolamento (CE) n. 1198/2006 del 27 luglio 2006, ed il relativo regolamento applicativo n. 498/2007 del 26 marzo 2007, hanno istituito il **Fondo europeo per la pesca** (FEP) e definito il quadro degli interventi di sostegno al settore. Le misure in cui si articola il FEP, descritte nel Programma Operativo approvato dalla Commissione Europea da ultimo con decisione del 18 luglio 2014 – C (2014) n.5164 - , sono ricomprese in cinque assi prioritari.

- Asse 1 fa riferimento alle azioni previste per l'adeguamento della flotta da pesca;
- Asse 2 principalmente alle misure volte ai settori dell'acquacoltura e della trasformazione e commercializzazione;
- Asse 3 alle misure di interesse comune;
- Asse 4, innovativo rispetto ai precedenti periodi di programmazione, riguarda lo sviluppo sostenibile delle zone di pesca;
- Asse 5 è dedicato all'assistenza tecnica.

L'Autorità di Gestione (AdG) del Programma è individuata nella Direzione Generale della pesca marittima e dell'acquacoltura, l'Autorità di certificazione (AdC) nell'Agea – Organismo pagatore, l'Autorità di Audit (AdA) nell'Agea – Organismo di coordinamento e le Regioni rivestono il ruolo di Organismi Intermedi, previa sottoscrizione di apposita convenzione di delega di funzioni con l'AdG e l'AdC.

Ai sensi dell'Accordo Multiregionale, per il quale si è avuta la prima intesa nella seduta della Conferenza Stato - Regioni del 18 settembre 2008, le risorse FEP sono state suddivise tra la Direzione Generale e le Regioni, rispettivamente dell'area convergenza e fuori convergenza, e sono state individuate le misure del Programma da attuare da parte regionale.

Poiché il PO FEP si configura come unico Programma Nazionale, l'AdG sta implementando, in seno alla procedura informatica – SIPA - dedicata alla gestione del FEP, una sezione riservata al Registro delle Irregolarità e dei recuperi.

La gestione delle informazioni nel registro è a carico dell'Autorità di Gestione (AdG) e dei Referenti regionali di tale Autorità (RADG), relativamente alle pratiche di propria competenza.

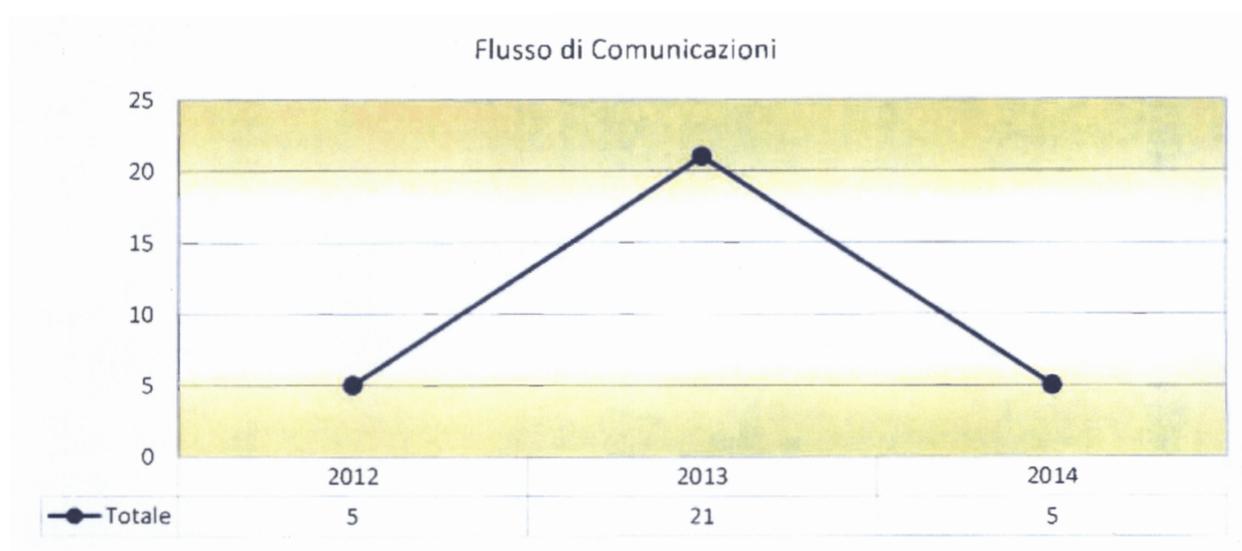
Sia l'AdC sia l'AdA hanno pieno accesso alle predette informazioni.

L'inizio, in prova, di detto programma è previsto per il mese di settembre 2015.

Quanto sopra enunciato ha il prevalente scopo di velocizzare il flusso di informazioni in merito alle comunicazioni di irregolarità tra le Regioni e l'AdG del Mipaaf e conseguentemente un più puntuale aggiornamento dei dati sul sistema IMS.

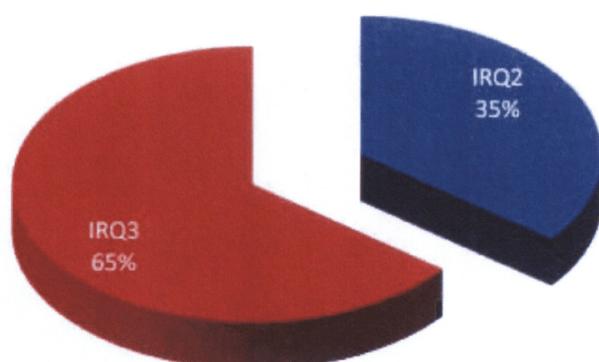
Nella banca dati IMS, allo stato, risultano in totale 31 comunicazioni (figura 53).

Figura 53



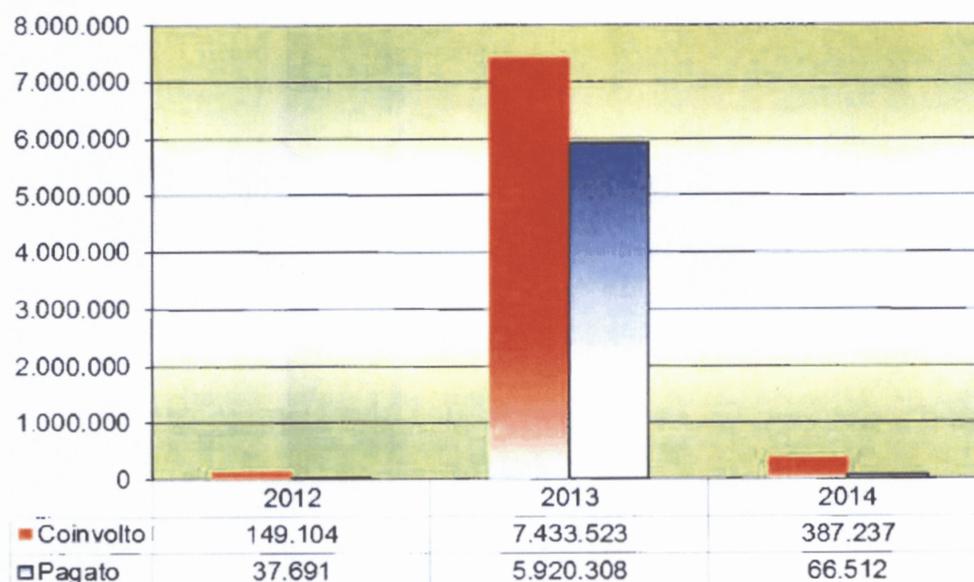
Le comunicazioni, distinte per tipologia, rilevano una prevalenza di Frode (20 casi) rispetto alle Irregolarità (11 casi) (figura 54). Nell' anno 2014 sono stati registrati 3 casi di frode e 2 di Irregolarità.

Figura 54



Per quanto riguarda l'ammontare "Unione europea" coinvolto questo risulta pari € 387.237,21 di cui € 66.512,00 risultano effettivamente erogati (figura 55).

Figura 55





*Dipartimento per le politiche europee*

*Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea*

## PARTE **TERZA**

Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF

PAGINA BIANCA

## PARTE TERZA

### MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

#### a. INTRODUZIONE

Il Fondo sociale europeo - FSE previsto dall' articolo 162 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, è lo strumento finanziario con il quale l'Unione promuove le opportunità di occupazione, la mobilità geografica/professionale dei lavoratori, l'adeguamento alle trasformazioni industriali, e che consente agli Stati membri di attuare politiche attive con finanziamenti di azioni e strategie per la formazione continua, la mobilità, l'adattamento alle evoluzioni del mercato del lavoro e dei sistemi di produzione.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale per le Politiche Attive, i Servizi per il Lavoro e la Formazione, già Direzione Generale Politiche Attive e Passive del Lavoro, in base a quanto disposto dalla legge 21 dicembre 1978 n. 845 (Legge-quadro in materia di formazione professionale), si occupa, tra l'altro, dell'indirizzo, promozione e coordinamento delle relative politiche, con particolare riferimento alle attività collegate al Fondo sociale europeo, ferme restando le competenze regionali.

Il Ministero del Lavoro è quindi Amministrazione di riferimento FSE in Italia da quando è operativo il Fondo, e Amministrazione responsabile del coordinamento dei pertinenti interventi, come risulta in maniera esplicita dalla Deliberazione CIPE n. 174 del 22 dicembre 2006, concernente il Quadro Strategico Nazionale che ha definito la programmazione Fondi strutturali 2007-2013, e come risulta dall'Accordo di Partenariato per l'Italia adottato con Decisione di esecuzione della Commissione Europea C(2014)8021 del 29 ottobre 2014, per quanto riguarda la programmazione 2014-2020.

Il Ministero del Lavoro svolge, quindi, attività di concertazione interne con le istituzioni di livello centrale, regionale e con il partenariato economico-sociale, per la definizione della relativa posizione unitaria FSE da rappresentare in sede UE; partecipa come membro alle riunioni del Comitato Fondo sociale europeo (articolo 163 TFUE), Comitato con funzioni consultive e di assistenza alla Commissione europea nell'amministrazione del Fondo e nei relativi gruppi tecnici; partecipa come membro agli incontri dei gruppi di esperti che supportano la Commissione Europea per l'adozione di atti e linee guida attuative dei Regolamenti UE riguardanti i Fondi strutturali COGESIF/EGESIF (v. articolo 150 Regolamento UE recante disposizioni comuni N. 1303/2013).

Il Ministero del Lavoro a livello nazionale si raccorda in maniera sistematica e continua con le altre Amministrazioni responsabili dei Fondi strutturali e di investimento europei, e particolarmente con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione e l'Agenzia per la Coesione Territoriale; con il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE; con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Politiche Europee; con le Regioni ed il pertinente Coordinamento. Il Ministero si pone inoltre in relazione con la Corte dei Conti, sempre nella qualità di Autorità capofila FSE.

Nel contesto del richiamato QSN programmazione 2007-2013, il Ministero del Lavoro organizza il Sottocomitato Risorse Umane e l'incontro annuale del Fondo Sociale Europeo con le Regioni, le Parti Sociali, e le varie Autorità e soggetti interessati.

Nell'ambito di tale programmazione 2007-2013 l'Amministrazione del Lavoro gestisce direttamente i Programmi Operativi Nazionali FSE "Governance e Azioni di Sistema" e "Azioni di Sistema"; interviene nel Comitato di Sorveglianza del Programma Operativo Nazionale FSE a titolarità del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca "Competenze per lo sviluppo"; partecipa ai Comitati di Sorveglianza di 21 Programmi Operativi FSE a titolarità delle Regioni/Province Autonome, a fini di supporto, per assicurare sinergie tra i Programmi, e garantire il raccordo con il Quadro Strategico Nazionale.

Anche nel contesto del richiamato Accordo di Partenariato 2014-2020 il Ministero del Lavoro organizza il Sottocomitato Risorse Umane e l'incontro annuale del Fondo Sociale Europeo con le Regioni, le Parti Sociali, e le varie Autorità e soggetti interessati.

Nell'ambito di tale programmazione 2014-2020, il Ministero del Lavoro gestisce direttamente i Programmi Operativi Nazionali FSE "Iniziativa Occupazione Giovani", "Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione", e "Inclusione"; partecipa ai Comitati di Sorveglianza dei Programmi Operativi Nazionali a titolarità del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca "Per la Scuola - Competenze e ambienti per l'apprendimento", "Ricerca e Innovazione"; partecipa ai Comitati di Sorveglianza dei PON "Governance e capacità istituzionale" e "Città Metropolitane" a titolarità Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione; partecipa al Comitato di Sorveglianza del PON "Legalità" a titolarità Ministero dell'Interno; partecipa ai Comitati di Sorveglianza di 21 Programmi Operativi FSE a titolarità delle Regioni/Province Autonome, a fini di supporto, per assicurare sinergie tra i Programmi, e garantire il raccordo con il Quadro di cui all'Accordo di Partenariato.

Il Ministero del Lavoro assolve poi gli adempimenti di carattere finanziario di competenza, nell'ambito del sistema informatizzato nazionale "MonitWeb" del Ministero dell'Economia e delle Finanze e "SFC" della Commissione Europea, nello specifico riguardanti certificazioni di spesa periodicamente inviate dalle Amministrazioni nazionali e regionali titolari di Programmi Operativi FSE, previsioni di spesa, recuperi e soppressioni, rapporti di esecuzione, ed eventuali modifiche ai Piani finanziari.

Funzionari del Ministero del Lavoro partecipano alle varie missioni di audit che coinvolgono la Commissione Europea, la Corte dei Conti UE ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze-RGS-IGRUE riguardanti i Programmi FSE.

Nell'ambito del sito istituzionale "[www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)" sono presenti la sezione informativa generale accessibile al pubblico "Europalavoro" e la sezione informativa "SCIFT AID" per gli attori più direttamente interessati (ad es. funzionari regionali, Parti Sociali) dalla formazione professionale.

In particolare quest'ultima sezione, rappresenta un canale di comunicazione per rendere nota l'attività di coordinamento svolta nelle sedi europee e nazionali dal Ministero.

Per quanto riguarda in particolare il coordinamento FSE in tema di irregolarità/frodi, l'Amministrazione del Lavoro interviene agli incontri con la Commissione europea concernenti i casi OLAF che interessino anche il FSE, e prende parte alle iniziative del Programma "Hercule II" per la promozione di azioni nel settore della tutela degli interessi finanziari UE.

Il Ministero del Lavoro partecipa in maniera attiva alle riunioni del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF) ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91 e dell'art. 54 legge 24 dicembre 2012, n. 234, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Politiche Europee.

Il Ministero del Lavoro, infine, è connesso alla Banca dati "I.M.S.", sistema di comunicazione delle irregolarità e frodi a danno del bilancio UE. In tale ambito, le Autorità nazionali e regionali titolari dei Programmi FSE avviano il processo di segnalazione dell'irregolarità/frode, ricoprendo il ruolo di "creatore".

Il Ministero esegue una prima valutazione sull'adeguatezza delle informazioni inserite nel sistema, svolgendo il ruolo di "sub manager". In caso di esito positivo, la comunicazione può procedere al livello successivo, per la definitiva valutazione della Presidenza del Consiglio – Dipartimento Politiche Europee, "manager" a livello nazionale. Tale Amministrazione, infatti, è quella competente per la trasmissione della segnalazione alla Commissione Europea – OLAF.

**b. PRINCIPALI ATTIVITA' SVOLTE NELL'ANNO 2014**

Il Ministero del Lavoro ha partecipato assiduamente agli incontri del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea. Ha svolto inoltre un ruolo collaborativo nei relativi Gruppi tecnici.

L'Amministrazione ha compiuto in maniera puntuale e strutturata l'attività di competenza nel contesto delle comunicazioni dovute nell'ambito della banca dati "I.M.S."

Il Ministero del Lavoro ha continuato a interagire con la Commissione Europea, la Presidenza del Consiglio-Dipartimento politiche europee, il Coordinamento delle Regioni, per la definizione dei casi più datati riferiti alle programmazioni FSE 1989/1994 e 1994/1999. Questa attività ha l'obiettivo di addivenire a proposte di chiusura di casi OLAF da parte dalle varie Amministrazioni competenti, e di confrontarsi riguardo ad azioni tese alla definizione delle fattispecie più problematiche per le quali si prevedono ulteriori riunioni.

L'amministrazione del Lavoro, inoltre, ha partecipato alle iniziative connesse al Programma "Hercule II", come il seminario di formazione permanente promosso dalla Corte dei Conti per i giorni 25, 26, 27 marzo 2014, volto "allo scambio di esperienze tra Corti dei Conti di Francia, Grecia, Italia, Portogallo e Spagna e le Istituzioni UE nelle attività di prevenzione e contrasto alle frodi e alle altre irregolarità che ledono gli interessi finanziari dell'Unione".

Il Ministero del Lavoro ha ospitato, ancora, il 1° ottobre 2014, il "Performance Audit nel settore degli appalti pubblici" effettuato dalla Corte dei Conti UE, cui hanno partecipato anche rappresentanti della Corte dei Conti nazionale.

Oggetto dell'incontro è stata la discussione in merito alle irregolarità individuate nel settore in questione, tra l'altro nell'ambito dei progetti cofinanziati dal FSE, le pertinenti azioni preventive e correttive adottate al fine di affrontarle, e il follow-up delle stesse. Il

Ministero del Lavoro ha inviato, e successivamente acquisito, appositi questionari compilati da parte delle Autorità di Gestione FSE, questionari che subito ha trasmesso alla Corte dei Conti UE come documentazione tesa a rappresentare la situazione italiana in materia.

L'Amministrazione del Lavoro ha fornito poi ulteriore pertinente documentazione richiestale direttamente dalla Corte.

La riunione, infine, ha avuto uno sviluppo pomeridiano con un incontro tripartito Corte dei Conti, Ministero del Lavoro, e rappresentanti del POR Calabria FSE.

#### **c. CONCLUSIONI E LINEE DI ATTIVITA' FUTURE**

Il Ministero del Lavoro svolge un ruolo attivo e propositivo nel contesto delle attività di tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea.

L'Amministrazione parteciperà ancora, in maniera sistematica, agli incontri del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea, sostenendo, ove ritenuto utile, ogni relativa iniziativa anche per quanto riguarda i pertinenti gruppi tecnici.

Il Ministero continuerà a svolgere le funzioni di competenza anche per quanto concerne le comunicazioni di cui alla banca dati "I.M.S." e per quanto riguarda la preparazione di incontri con la Commissione Europea, i vari attori interessati come la Presidenza del Consiglio-Dipartimento politiche europee ed il Coordinamento delle Regioni, finalizzati alla definizione dei casi più datati riferiti alle programmazioni FSE 1989/1994 e 1994/1999.

L'amministrazione del Lavoro aderirà ad eventuali iniziative connesse al Programma "Hercule II" e ad ogni altra pertinente iniziativa a livello nazionale e dell'Unione europea.

## **Agenzia per la Coesione Territoriale**

### **a. INTRODUZIONE**

L'Agenzia per la Coesione Territoriale è stata istituita con la Legge 125 del 30 ottobre (di conversione del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101), articolo 10, recante "Misure urgenti per il potenziamento delle politiche di coesione.

L'Agenzia rappresenta il nuovo strumento di sorveglianza e sostegno delle politiche di coesione, attraverso l'utilizzo di risorse aggiuntive nazionali e comunitarie, e provvede a sostenere, promuovere e accompagnare, secondo criteri di efficacia ed efficienza, programmi e progetti per lo sviluppo e la coesione economica, nonché a rafforzare l'azione di programmazione e sorveglianza delle politiche di coesione.

L'Agenzia contribuisce alla definizione delle linee di orientamento ed indirizzo nazionale per l'efficace espletamento dei controlli di I livello e garantisce l'accompagnamento al processo di definizione della normativa nazionale in tema di ammissibilità delle spese nonché di circolari e manualistiche operative, anche al fine di assicurare univocità di azione e di indirizzo. In tema di sistemi di gestione e controllo dei Programmi Operativi.

In tema di sistemi di gestione e controllo dei Programmi Operativi, l'Agenzia, contribuisce all'elaborazione e alla diffusione di strumentazioni e metodologie per i processi inerenti i sistemi di controllo attivati dalle Amministrazioni titolari degli stessi, anche in raccordo con l'Organismo di coordinamento nazionale delle Autorità di Audit – MEF – IGRUE, e dei Piani operativi definiti per le aree tematiche nazionali, incluso il Piano stralcio degli stessi.

Ai fini del rafforzamento del presidio di coordinamento centrale, l'Agenzia gestisce la responsabilità dei controlli di I livello (amministrativi ed in loco) sulle operazioni finanziate con risorse a valere sui Programmi operativi e d'azione e coesione e sui Piani operativi suddetti a titolarità dell'Agenzia, curando la definizione della manualistica, della strumentazione (piste di controllo, check list) e delle procedure e metodologie di controllo.

L'Agenzia svolge attività connesse ai procedimenti di controllo dell'attuazione dei Programmi e dei Piani finanziati da parte delle istituzioni nazionali e comunitarie competenti; svolge attività connesse in materia di irregolarità e frodi comunitarie, inclusa la partecipazione al Comitato Antifrode presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'accesso al portale AFIS.

#### **b. PRINCIPALI ATTIVITÀ SVOLTE NELL'ANNO 2014**

L'Agenzia per la Coesione Territoriale, per la parte di propria competenza, accompagna le attività connesse ai procedimenti di controllo dell'attuazione dei programmi cofinanziati - posti in essere da parte della Commissione europea, dell'OLAF, della Corte dei conti italiana ed europea – e al follow-up, per quanto concerne l'impatto finanziario, delle questioni relative alle irregolarità e frodi nell'utilizzo dei fondi.

Il bilancio dell'Unione europea destinato ai Fondi è eseguito nell'ambito della gestione concorrente degli Stati membri e della Commissione europea, ai sensi dell'art. 59 del Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del parlamento e del Consiglio, del 25 ottobre 2012. Secondo quanto stabilito dalla normativa comunitaria sull'intervento dei Fondi strutturali, gli Stati membri devono procedere all'attivazione di sistemi di gestione e di controllo in grado di assicurare, conformemente al principio di sana gestione finanziaria, il corretto ed efficace utilizzo delle risorse finanziarie al fine del superamento degli squilibri socio-economici che affliggono ampie aree europee.

Le principali attività di controllo, che coinvolgono diversi organismi e aspetti dell'attuazione dei programmi, riguardano :

- attività connesse alle irregolarità ed alle frodi comunitarie, ivi incluse le relazioni con l'OLAF e il Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

- attività connesse ai procedimenti di controllo dell'attuazione dei Programmi cofinanziati da parte della Commissione europea, della Corte dei Conti europea, della Corte dei conti italiana, nell'ambito di tutti e tre gli Obiettivi della programmazione 2007-2013, attraverso la partecipazione agli Audit.

L'Agenzia ha svolto un ruolo attivo nel monitoraggio e nel recupero per i casi aperti a valere sulle programmazioni 1989-1993 e 1994-1999 al fine di addivenire alla chiusura delle stesse ed evitare l'avvio delle procedure di disimpegno, da parte della Commissione Europea. A titolo esemplificativo si rammenta che in termini finanziari, l'impatto di tale attività, riguarda una eventuale perdita, a valere sul bilancio comunitario pari a € 2.035.925,47, solo per la programmazione 1989-1993.

L'Agenzia svolge altresì un ruolo propositivo nei gruppi tecnici di lavoro istituiti per la modifica della Circolare del 12 ottobre 2007, necessaria per la programmazione 2014-2020.

#### **c. CONCLUSIONI E LINEE DI ATTIVITÀ FUTURE**

L'Agenzia continuerà a svolgere, con riferimento alla chiusura degli interventi della programmazione 07-13 e in relazione alla programmazione 14 -20 un ruolo propositivo e attivo nel garantire il coordinamento dell'attuazione degli interventi, anche al fine di garantire una sana gestione finanziaria, attività che si inquadra nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea e della lotta contro la frode.

In particolare, con riferimento ai sistemi di gestione e controllo relativi alla programmazione 14-20 il sistema è informato ai seguenti principi:

- concertazione continua tra le Amministrazioni titolari dei programmi ai diversi livelli,

l'Agenzia, le altre Amministrazioni centrali capofila per Fondo e le Amministrazioni di coordinamento per specifiche funzioni (MEF – IGRUE);

- rafforzamento del presidio di coordinamento centrale sul corretto ed efficace espletamento delle funzioni di gestione e controllo dei programmi anche in funzione di supporto per assicurare univocità di azione e di indirizzo, nonché efficaci modalità di governo di processi, metodologie e strumenti di lavoro avanzati, quali anche le verifiche mirate (sopralluoghi) volte ad accompagnare in tutto il territorio nazionale la realizzazione dei progetti e la tempestiva individuazione di eventuali criticità nell'attuazione dei progetti e un costante stimolo alla vigilanza sui loro tempi di esecuzione e sui relativi risultati attesi e conseguiti;
- rafforzamento dell'Organismo di coordinamento nazionale delle Autorità di audit per assicurare le condizioni necessarie per l'efficace espletamento delle funzioni delle Autorità di audit istituite presso le singole Amministrazioni titolari dei programmi. Tali obiettivi sono perseguiti mediante un'attività di supervisione sull'efficace funzionamento delle Autorità di audit svolta attraverso la valutazione ex ante dell'adeguatezza della struttura organizzativa delle singole Autorità di audit e la valutazione in itinere dell'efficacia delle attività di audit e del mantenimento dei requisiti di conformità analizzati in sede di designazione.

Così come indicato nell'Accordo di partenariato 14-20, Allegato III "Elementi salienti della Proposta di SIGECO", il ruolo dell'Agenzia nell'ambito della tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea non può che essere rafforzato.

## MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

### a. INTRODUZIONE

Il Ministero, attualmente, gestisce il fondo comunitario FESR per la realizzazione del Programma PON RETI E MOBILTA' 2007-2013, riservato alle Regioni convergenza ovvero Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, che prevede la realizzazione di opere strategiche necessarie per migliorare la mobilità delle merci lungo le direttrici di collegamento con e fra i corridoi europei, nonché per rendere più efficienti le modalità di trasporto delle stesse merci, con particolare riguardo all'utilizzo di modalità con minor impatto ambientale.

Il Ministero gestirà inoltre il nuovo PO 2014-2020 per il quale è stato già previsto un Piano di Rafforzamento Amministrativo che garantirà una maggiore efficacia nella gestione dei fondi comunitari cercando di evitare qualsiasi rischio di frode.

L'attività relativa alla gestione delle schede OLAF e delle relative irregolarità è iniziata nel precedente periodo di programma comunitario 2000 - 2006 che ha visto l'apertura e relativa chiusura di diverse Schede OLAF, che non hanno mai riguardato casi di frode ma solo di irregolarità, (insufficienza dei documenti prodotti, varianti ai progetti finanziati non ammesse, non conforme applicazione delle norme sull'affidamento dei contratti, ecc.).

In qualche sporadico caso si sono verificati dei meri errori che hanno riguardato la rendicontazione, da parte del beneficiario, di importi superiori a quanto previsto nel decreto di ammissione a finanziamento.

Il programma non è stato oggetto di segnalazioni di frode ma solo casi di sostituzione (ove possibile) di parti di rendicontazione con altre parti di lavorazioni che garantivano maggior aderenza tra la normativa nazionale e comunitaria.

Questa D.G. del Ministero è anche "Contatto Nazionale", membro del "Monitoring Committee" e "Capo Delegazione Italiana del Programma di Cooperazione Territoriale Europea URBACT.

**b. DESCRIZIONE DELLE PRINCIPALI ATTIVITA' ANTIFRODE SVOLTE NELL'ANNO 2014**

Per quanto riguarda, le attività antifrode relative all'anno 2014 inerenti il programma PON RETI E MOBILITA' 2007 – 2013 hanno riguardato i seguenti beneficiari: Gruppo FS, Autorità Portuali, ANAS, ENAC, ENAV, UIRNET, Comuni e Regioni delle Regioni Convergenza e, solo per una modesta partita finanziaria, alcune grandi ditte di logistica con sede in dette Regioni.

Per questo programma sono state aperte, ad oggi, complessivamente n.31 schede OLAF di cui N. 3 nel 2014.

A tale proposito, è bene sottolineare che in questo ciclo di programmazione europea tutti gli interventi finanziati vengono controllati al 100%, preventivamente alla certificazione, dall'UCIL (Ufficio Controlli 1° livello) che è "terzo" rispetto all'Autorità di Gestione.

Tale circostanza ha ridotto sensibilmente il rischio di frode/irregolarità comunitaria ed ha avuto come risultato la riduzione dell'apertura delle relative schede OLAF.

Il controllo dell'intervento ha sia natura fisica che finanziaria e riguarda anche la verifica della regolarità delle procedure di affidamento e la conformità tra la normativa nazionale e quella Europea.

Un buon accompagnamento e supporto al beneficiario sulla certificazione garantisce sicuramente una riduzione del rischio di errori e di frodi (per ora non rilevati in questo programma) e delle stesse irregolarità.

**c. ELEMENTI STATISTICI**

Le schede aperte nel 2014, per il programma PON RETI E MOBILITA 2007-2013, sono pari a N. 3 e riguardano complessivamente un importo irregolare pari ad € 11.281.230,99 (di cui quota UE pari ad € 6.112.423,09 e quota Nazionale pari ad € 5.168.807,90).

Tali schede sono ancora aperte.

Per quanto riguarda il Programma di Cooperazione Territoriale Europea URBACT si specifica che questo Ministero, nell'anno 2014 non ha aperto nessuna scheda OLAF.

#### **d. CONCLUSIONI**

La sana gestione dei fondi Comunitari passa quindi attraverso processi di qualità applicati alle procedure di affidamento, gestione e rendicontazione dei singoli interventi; un ulteriore passo avanti sarà dato dalla nuova legislazione sulle procedure di appalto e gestione delle opere pubbliche.

Uno strumento che garantirà una maggiore sicurezza contro eventuali irregolarità/frodi sarà costituita dal Piano di Rafforzamento Amministrativo che questo Ministero sta attuando.

## GUARDIA DI FINANZA

### a. INTRODUZIONE

La Guardia di Finanza è una forza di polizia ad ordinamento militare che ha come missione istituzionale il presidio delle libertà fondamentali della Costituzione economica.

Tale missione, originariamente tracciata dalla legge 23 aprile 1959, n. 189, è stata estesa e più esattamente definita dal decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68, il quale ha, tra l'altro, sancito il ruolo del Corpo quale forza di polizia a competenza generale su tutta la materia economica e finanziaria e di autorità nazionale competente a promuovere iniziative di cooperazione internazionale per il contrasto degli illeciti economici e finanziari.

Gli interessi pubblici affidati alla Guardia di Finanza sono, dunque, principalmente:

- la sicurezza finanziaria ed economica, da intendersi, rispettivamente quale:
  - . tutela del bilancio (sia dal lato delle entrate che delle uscite) di Stato, Regioni, Enti locali, Unione Europea e Settore pubblico allargato;
  - . tutela delle norme regolanti i mercati finanziari e mobiliari, il credito, il risparmio, il diritto d'autore, etc.;
- il contrasto alla criminalità sul versante patrimoniale.

### b. DESCRIZIONE DELLE PRINCIPALI ATTIVITÀ ANTIFRODE SVOLTE NELL'ANNO 2014

#### 1) ATTIVITÀ DELLA GUARDIA DI FINANZA IN MATERIA DI USCITE DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA

Tra i compiti istituzionali della Guardia di Finanza vi è il contrasto delle varie forme di illegalità che recano pregiudizio alle uscite del bilancio dell'Unione Europea, nel più ampio contesto della missione di tutela della spesa pubblica.

In tale ambito, i Reparti vigilano sulla corretta percezione delle risorse a valere sui fondi strutturali nonché dei finanziamenti rientranti nei settori della Politica Agricola Comune e della Politica Comune della Pesca, attraverso l'esecuzione di attività di

polizia giudiziaria su ampi scenari di frode e interventi di carattere amministrativo, che tipicamente sfociano anche nell'accertamento di correlati profili di responsabilità amministrativa per danno erariale.

Quest'ultimo genere di attività viene eseguito avvalendosi delle potestà conferite dal citato decreto legislativo n. 68/2001, che ha esteso a tutti i segmenti della missione istituzionale le prerogative d'intervento fissate dalla normativa fiscale.

Va inoltre osservato che, nel contrasto alle frodi comunitarie, l'attività della Guardia di Finanza si sviluppa anche nell'alveo degli approfondimenti delle segnalazioni di operazioni sospette inoltrate, ai sensi del Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231, dai soggetti obbligati alla normativa antiriciclaggio.

A testimonianza della rilevanza attribuita al Corpo nel dispositivo di contrasto agli illeciti in materia di spesa pubblica, l'art. 29 della legge 30 ottobre 2014, n. 161, nel novellare l'art. 25 del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, ha, peraltro, conferito al Nucleo Speciale Spesa Pubblica Frodi Comunitarie la possibilità di avvalersi dei poteri antiriciclaggio per svolgere "analisi, ispezioni e controlli sull'impiego delle risorse del bilancio dello Stato, delle regioni, degli enti locali e dell'Unione Europea".

L'impegno del Corpo nello specifico comparto si è sviluppato, altresì, attraverso la partecipazione ad importanti consessi europei.

In particolare, in occasione del Semestre di Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione Europea (1 luglio - 31 dicembre 2014), la Guardia di Finanza ha presieduto il Gruppo Anti-Frode (G.A.F.), Organo tecnico inserito nell'ambito del settore "Economia e Finanza" della prefata Istituzione europea, che cura la fase di predisposizione dei progetti normativi europei nel settore antifrode, per la successiva discussione ed approvazione da parte del Consiglio e del Parlamento U.E.

Nell'ambito del citato consesso, connotato da una forte presenza del Corpo, che non solo ne ha assunto la presidenza, ma ha anche espresso i due "delegati nazionali" (che ne hanno seguito i lavori sin dal 1° gennaio 2014):

- la delegazione italiana ha sostenuto, anche proponendo un apposito questionario sul tema rivolto agli Stati membri, la centralità dell'iniziativa relativa all'adozione di un regolamento in materia di mutua assistenza nell'ambito delle frodi alle uscite del bilancio dell'Unione, ponendo l'accento, in particolare, sul carattere transnazionale delle frodi nel settore dei fondi strutturali e sulla conseguente necessità di ricercare nuove forme di cooperazione tra Stati:
- sono state affrontate, tra l'altro, le seguenti importanti tematiche:
  - . la proposta della Commissione di modifica del Reg. (UE, Euratom) n. 883/2013, relativo ai poteri di indagine dell'O.L.A.F., concernente l'istituzione di un controllore sulle garanzie procedurali;
  - . la Relazione Annuale 2013 della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla Protezione degli Interessi Finanziari dell'Unione Europea (cd. Relazione "TIF").

Il principale risultato ottenuto dal G.A.F. durante il Semestre attiene proprio all'esito favorevole della citata consultazione proposta per l'avvio dell'iter di predisposizione del nuovo Regolamento in materia di mutua assistenza amministrativa nella lotta alle frodi nel settore dei fondi strutturali (che ha anche comportato il ritiro di analoga proposta di Regolamento giacente in Commissione Europea dal 2006), anche grazie ad un elaborato predisposto dalla delegazione italiana in replica alle argomentazioni esposte dai Paesi che avevano espresso parere sfavorevole all'iniziativa e condiviso dai rappresentanti della Commissione Europea.

Tale risultato, che determinerà riflessi positivi in ambito operativo in caso di effettiva emanazione della norma, è scaturito da un'autonoma iniziativa del Corpo portata avanti dalla Presidenza del G.A.F. ed ha riscosso il plauso del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio per le Politiche e gli Affari Europei, On. Sandro Gozi, il quale ha rappresentato che "l'obiettivo più importante del programma", ovvero rilanciare il dialogo tra Consiglio e Commissione per l'adozione del Regolamento in questione, "può considerarsi senz'altro raggiunto".

Dal punto di vista operativo, si segnalano le seguenti attività di servizio portate a termine nel 2014 dalle Unità operative del Corpo:

#### **OPERAZIONE “ASSI PIGLIATUTTO”**

L'attività in esame è stata eseguita nei confronti di una società beneficiaria di agevolazioni comunitarie per la realizzazione di un moderno macchinario industriale. Il contributo, pari a circa 9,5 milioni di euro, di cui 3,6 erogati e i restanti bloccati a seguito dell'intervento del personale del Corpo, era stato concesso dal Ministero dello Sviluppo Economico per la realizzazione di un innovativo macchinario per la fabbricazione di cucchiaini per distributori di bevande calde in materiale biodegradabile nonché di altri materiali per consumo igienico di alimenti, destinazione successivamente mutata in macchinario per l'asporto di truciolo ad elevatissima velocità in modo da creare stampi per pneumatici.

Dalle investigazioni esperite è emerso che il moderno macchinario di cui alla domanda di contributo era rappresentato, in realtà, da un ammasso di ferraglia arrugginita, accatastata all'interno di un capannone abbandonato.

Conseguentemente è stato possibile accertare la falsità dei documenti giustificativi di spesa presentati dagli ideatori della truffa.

In tale contesto è emerso anche il pieno coinvolgimento del funzionario della banca concessionaria che avrebbe dovuto esaminare la documentazione all'uopo presentata, nonché della consapevolezza dell'esperto nominato dal Ministero il quale, in fase di sopralluogo, ha affermato che il macchinario, mai in realtà messo in esercizio, fosse perfettamente funzionante.

Al termine delle indagini sono stati segnalati all'Autorità Giudiziaria competente n. 21 soggetti unitamente a n. 1 società.

**OPERAZIONE "GHOST SHIP"**

L'attività di servizio in rassegna ha portato alla luce una truffa aggravata per l'indebito ottenimento di contribuzioni pubbliche, pari a circa 1,5 milioni di euro, a carico del "Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale" (F.E.S.R.) e della Regione Toscana. Tali fondi erano stati stanziati per la realizzazione di un innovativo progetto volto alla costruzione di un'imbarcazione concepita con materiali ecocompatibili a basso impatto ambientale e propulsione ricavata da energie alternative.

Le investigazioni esperite dal personale della Guardia di Finanza hanno, in particolare, permesso di appurare che, diversamente da quanto rappresentato all'Ente erogatore dall'associazione temporanea di imprese beneficiaria dei finanziamenti, il natante da realizzare in realtà non fosse mai stato completato in quanto giacente in un'area limitrofa ad un cantiere navale sardo in condizioni di abbandono.

Nel contempo, è stato acclarato che, al fine di garantire il rispetto del requisito soggettivo della "territorialità" dell'azienda previsto per l'ottenimento degli incentivi, la sede legale ed amministrativa della stessa fosse stata collocata solo fittiziamente in Toscana, dove in effetti era presente una mera abitazione civile.

Le indagini hanno, inoltre, portato a disvelare articolati rapporti societari "infragruppo" che hanno coinvolto anche società fiduciarie, strumentali a celare la destinazione delle erogazioni illecitamente percepite.

L'operazione di servizio ha, nel complesso, portato alla denuncia 8 persone di cui 2 destinatarie di provvedimenti restrittivi della libertà personale, con la contestuale segnalazione all'Autorità Giudiziaria di 6 società per responsabilità amministrativa dipendente da reato.

Inoltre si è proceduto al sequestro probatorio dell'imbarcazione in discorso ed al sequestro "per equivalente" di beni per circa 1,4 milioni di euro.

## 2) ATTIVITÀ DELLA GUARDIA DI FINANZA NEL CONTRASTO ALLE FRODI I.V.A.

Il contrasto alle frodi all'IVA, una delle fenomenologie evasive più dannose ed aggressive, costituisce priorità operativa della Guardia di Finanza, in linea con gli obiettivi fissati negli ultimi anni dall'Autorità di Governo che, con le Direttive generali per l'azione amministrativa e la gestione, ha previsto che il Corpo concentri "la propria azione, anche con proiezione ultranazionale, nei confronti dei fenomeni maggiormente lesivi per il bilancio dell'Unione Europea, dello Stato e degli Enti locali, quali le frodi tributarie, con particolare riguardo a quelle in materia di IVA ...omissis... nonché gli altri illeciti aventi rilevanza penale, che per le loro caratteristiche e insidiosità richiedono una spiccata azione d'intelligence, analisi di rischio e metodologie d'intervento tipiche di una forza di polizia".

La lotta alle frodi all'IVA, peraltro, costituisce l'ambito operativo dove meglio si esprime la valenza dell'azione della Guardia di Finanza, cui sono contestualmente attribuite funzioni di polizia giudiziaria e di polizia tributaria, in quanto tali comportamenti, per la loro insidiosità, possono essere efficacemente individuati e contrastati solo affiancando, all'esame della contabilità, l'esecuzione di indagini di polizia giudiziaria, utilizzando i più penetranti poteri previsti dal Codice di Procedura Penale, la ricostruzione meticolosa dei flussi finanziari ed il ricorso alle tecniche investigative proprie di una forza di polizia.

L'azione di servizio in questo settore si fonda sull'attività di circa 800 Reparti operativi, che assicurano una vasta e capillare presenza su tutto il territorio nazionale, attraverso l'esecuzione di:

- indagini di polizia giudiziaria, d'iniziativa o su delega dell'Autorità Giudiziaria, concernenti fenomeni di frode all'IVA, realizzati attraverso il sistematico ricorso alle fatture per operazioni inesistenti;
- interventi ispettivi fiscali, svolti autonomamente, sulla base di poteri di natura amministrativa, pianificati nei confronti dei contribuenti connotati da più elevati profili di frode, selezionati all'esito di una mirata attività di intelligence, analisi di rischio e controllo economico del territorio.

Entrambi i moduli ispettivi sono diretti alla ricostruzione dei flussi finanziari illeciti ed all'aggressione patrimoniale delle organizzazioni criminali.

Per la loro connotazione strutturale e la loro insidiosità, le frodi all'IVA possono essere efficacemente individuate e contrastate affiancando, all'esame della contabilità, l'esecuzione di indagini di polizia giudiziaria, con una meticolosa analisi dei flussi finanziari.

Nel corso delle investigazioni i Reparti della Guardia di Finanza acquisiscono ogni elemento di prova volto a consentire la ricostruzione analitica delle transazioni finanziarie e dei movimenti fisici dei prodotti, nonché le relazioni intercorrenti tra gli operatori coinvolti nel circuito fraudolento, in modo da poter dimostrare in maniera incontrovertibile, in linea con la giurisprudenza comunitaria e nazionale, l'esistenza dell'accordo fraudolento fra interposto e interponente e la consapevole partecipazione alla frode di tutti i soggetti che, a qualsiasi titolo, risultano intervenuti nella "catena" delle operazioni.

Particolarmente utili a questo fine sono le tecniche investigative proprie della polizia giudiziaria e gli specifici strumenti d'indagine, autorizzati dalla Magistratura, in grado di tracciare in tempo reale gli accordi fra i diversi soggetti del sodalizio, quali le intercettazione telefoniche e ambientali ed i connessi riscontri "sul campo".

In questa prospettiva, il Corpo:

- assicura, in via generale e permanente, il collegamento fra attività di polizia giudiziaria e accertamento delle imposte, in base agli artt. 33, comma 3 del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 600 e 63, comma 1, del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633, a mente dei quali la Guardia di Finanza "previa autorizzazione rilasciata dall'autorità giudiziaria, che può essere concessa anche in deroga all'art. 329 del codice di procedura penale, utilizza e trasmette agli uffici delle imposte documenti, dati e notizie acquisiti, direttamente o riferiti ed ottenuti dalle forze di polizia, nell'esercizio di poteri di polizia giudiziaria";
- rappresenta il "polo gravitazionale" di tutti gli elementi informativi comprovanti violazioni tributarie acquisite da qualsiasi Organo di controllo, in base all'art. 36

del D.P.R. n. 600/1973 per il quale “i soggetti pubblici incaricati istituzionalmente di svolgere attività ispettive o di vigilanza nonché gli organi giurisdizionali, requirenti e giudicanti, penali, civili e amministrativi e, previa autorizzazione, gli organi di polizia giudiziaria che, a causa o nell’esercizio delle loro funzioni, vengono a conoscenza di fatti che possono configurarsi come violazioni tributarie devono comunicarli direttamente ovvero, ove previste, secondo le modalità stabilite da leggi o norme regolamentari per l’inoltro della denuncia penale, al comando della Guardia di Finanza competente in relazione al luogo di rilevazione degli stessi, fornendo l’eventuale documentazione atta a comprovarli”.

Un’ulteriore importante peculiarità dell’azione del Corpo a contrasto delle frodi è la capacità di aggredire i patrimoni illeciti accumulati dalle associazioni criminali, in modo da garantire in maniera efficace la pretesa erariale.

I Reparti, infatti, inoltrano sistematicamente alla Magistratura, al termine delle indagini di polizia giudiziaria, specifiche proposte di sequestro delle disponibilità patrimoniali e finanziarie in possesso dei responsabili delle frodi per un valore corrispondente alle imposte evase, in funzione della successiva confisca per equivalente, misura estesa dal 2008 anche ai delitti tributari.

### 3) ATTIVITÀ DELLA GUARDIA DI FINANZA NEL COMPARTO DELLE DOGANE E MONOPOLI

La Guardia di Finanza svolge, nel quadro della più ampia missione di polizia economico-finanziaria, autonome funzioni di polizia doganale a presidio dei confini comunitari, anche sul mare, nella lotta ai traffici illeciti e nella repressione delle violazioni concernenti i tributi doganali.

La strategia del Corpo per la prevenzione e repressione delle violazioni doganali e dei traffici illeciti che vi sono connessi si basa su un dispositivo integrato composto da:

- i presidi di vigilanza statica presso tutti i porti, aeroporti e valichi di confine, supportati da servizi di vigilanza dinamica in prossimità e nelle adiacenze di queste strutture;

- il controllo economico del territorio, del mare e dello spazio aereo, assicurato dalle pattuglie delle unità terrestri, navali ed aeree per la vigilanza sull'importazione, la circolazione, il transito e il deposito delle merci;
- le verifiche e i controlli sugli operatori con l'estero;
- le investigazioni finalizzate a colpire le organizzazioni che in Italia e all'estero gestiscono i traffici illeciti, a ricostruire i relativi flussi finanziari e a individuare e sequestrare gli illeciti profitti conseguiti.

L'attività investigativa in tale settore è principalmente rivolta al contrasto delle "frodi doganali" in tutte le sue forme, come ad esempio la sottofatturazione del valore delle merci all'atto dell'importazione ai fini dell'evasione dei dazi doganali e dell'Iva all'importazione, la falsificazione dei certificati di origine della merce importata al fine di eludere i dazi cc.dd. antidumping, nonché del contrabbando in tutte le sue forme, compreso il traffico illecito di tabacchi lavorati, anche contraffatti.

A tal proposito si segnala che una nuova frontiera del consumo di tabacchi lavorati di contrabbando è costituita dalle cosiddette "cheap white" (o "illicit white").

Si tratta di sigarette legittimamente prodotte nei Paesi di provenienza (Russia, Emirati Arabi Uniti, Cina e Ucraina), ma irregolarmente introdotte nel territorio comunitario, non essendo commercializzabili nell'Unione Europea, che si collocano nella fascia di prezzo più popolare.

Le "cheap white" sono, dunque, sigarette originali, recanti marchi registrati nei rispettivi paesi di produzione, sebbene a noi sconosciuti; ciò nondimeno, è stato rilevato che, se pure tali sigarette non sono e non potrebbero essere vendute in Italia o all'interno dell'Unione europea, in quanto non conformi ai parametri minimi previsti dalla normativa comunitaria (potendo essere dannose per la salute a causa degli elevati livelli di catrame, nicotina e monossido di carbonio, oltre alla presenza di altri elementi estranei al prodotto), in alcuni mercati la loro vendita è libera.

Una particolare importanza riveste l'“analisi del rischio”, intesa quale esame ragionato e critico delle informazioni contenute nelle banche dati in uso al corpo, incrociate fra loro per cogliere le relazioni fra soggetti, società, disponibilità patrimoniali e flussi finanziari.

In particolare, le unità operative del Corpo, nell'ambito dell'attività di analisi di rischio, procedono sistematicamente all'incrocio dei dati relativi ai paesi di provenienza, alla tipologia di merce nonché ai soggetti destinatari, allo scopo di individuare possibili obiettivi connotati dai più elevati profili di pericolosità verso cui indirizzare le attività di controllo.

Il dispositivo di vigilanza adottato dalla Guardia di Finanza in materia doganale, sia in forma fissa che dinamica, in collaborazione con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, è integrato dalle indagini di polizia giudiziaria che mirano ad individuare le organizzazioni che in Italia e all'estero gestiscono i traffici illeciti e a sottoporre a sequestro i profitti dalle stesse conseguiti.

In tale ambito, assume particolare rilevanza l'attività condotta dai gruppi investigativi sulla criminalità organizzata (G.I.C.O.) dei Nuclei di Polizia Tributaria.

Le competenze dei G.I.C.O., strutture referenti delle Direzioni Distrettuali Antimafia, riguardano i reati la cui cognizione è demandata alle medesime Direzioni ai sensi dell'art. 51 comma 3-bis c.p.p. tra cui, appunto, l'associazione per delinquere finalizzata al contrabbando e alla contraffazione di tabacchi lavorati esteri.

Lo sforzo investigativo del Corpo, infatti, non è soltanto rivolto ad intercettare merci e tabacchi lavorati illecitamente introdotti nel territorio dello stato, ma mira soprattutto a disarticolare i sodalizi criminali, anche di tipo mafioso, nonché a ricostruire i flussi finanziari sottostanti e a sequestrare gli illeciti patrimoni, spesso accumulati mediante il ricorso a complesse condotte di riciclaggio.

In ragione della transnazionalità assunta dai traffici illeciti, con sempre maggiore frequenza emerge la necessità, nell'ambito delle indagini condotte dai reparti del

Corpo, di ricorrere a strumenti di cooperazione internazionale, nelle forme della cooperazione amministrativa, di polizia e di intelligence.

Al riguardo, si rappresenta infine che, nel contesto delle iniziative del semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea, la Guardia di Finanza, in stretta sinergia con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, ha partecipato ad un'operazione doganale congiunta a livello internazionale, denominata "WAREHOUSE II", promossa dall'Ufficio per la Lotta Antifrode della Commissione Europea/O.L.A.F. e finalizzata al contrasto di tabacchi lavorati, alcoli e bevande alcoliche.

#### 4) PRINCIPALI ATTIVITÀ DI SERVIZIO IN MATERIA DI IVA, DOGANE E MONOPOLI

Il Nucleo di Polizia Tributaria di Torino, su delega della Procura della Repubblica, ha intrapreso nel luglio 2013, in collaborazione con il Nucleo Interregionale Antifrode dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Torino, un'attività d'indagine che ha permesso di individuare un'articolata organizzazione delinquenziale che, assicurandosi l'approvvigionamento delle merci dallo stabilimento di produzione della YESMOKE S.r.l., sito in Settimo Torinese (TO), si è avvalsa, poi, di una base operativa in Germania costituita dalla YESMOKE GmbH, incaricata della "commercializzazione" delle sigarette italiane contrabbandate, destinandole ai mercati illegali di tutta Europa.

L'associazione, finalizzata ad evadere le imposte attraverso fittizie operazioni di esportazione delle sigarette in Stati e territori extra UE, collocava sul mercato "nero" gli stessi prodotti a prezzi estremamente concorrenziali, potendo così contare su un significativo incremento delle vendite e, dunque, per l'italiana YESMOKE S.r.l., dei conseguenti ricavi derivanti dalla produzione.

In particolare, il meccanismo di frode attuato è consistito nel simulare cessioni all'esportazione di tabacchi lavorati a marchio italiano "YESMOKE", prodotti in Italia, che, invece, non hanno mai abbandonato il territorio dell'UE ovvero vi sono usciti temporaneamente per esservi in seguito reintrodotti illegalmente. In

entrambi i casi la frode si è perfezionata con il mancato pagamento delle imposte dovute, segnatamente accisa ed imposta sul valore aggiunto.

Le sigarette indirizzate verso partner commerciali con sede in Stati extra UE (principalmente Ucraina, Moldavia e Turchia), ovvero verso imprese formalmente ubicate in Paesi con particolari regimi fiscali e/o politici, hanno avuto come destinatarie società estere risultate inesistenti, operanti in settori merceologici diversi ovvero prive di autorizzazione al commercio dei tabacchi.

La ricostruzione delle operazioni illecite realizzate dal sodalizio criminale ha portato alla luce un'evasione quantificata, allo stato delle indagini, in 70 milioni di euro per l'accisa e in oltre 20 milioni di euro per l'IVA, tributi sottratti alle casse dell'Erario a partire dal 2011 e sino al 2014.

Gli elementi raccolti nell'ambito dell'attività investigativa, sviluppata anche in cooperazione con l'autorità doganale tedesca e con l'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode (OLAF) della Commissione Europea, hanno evidenziato il coinvolgimento nei fatti illeciti accertati di 11 persone, tra le quali i responsabili della società produttrice italiana, taluni dipendenti della stessa e alcuni sodali operanti in Germania.

L'apparato probatorio complessivamente acquisito all'esito delle indagini ha determinato l'emissione da parte della citata Procura della Repubblica un'ordinanza applicativa della misura coercitiva personale della custodia cautelare nei confronti di tutti gli 11 indagati.

Pertanto, nel corso del mese di novembre 2014 venivano eseguiti in Italia i suddetti provvedimenti mentre in Germania venivano eseguite misure cautelari personali nei confronti di 4 persone, di cui 3 colpite altresì dall'analogo provvedimento adottato dall'Autorità Giudiziaria italiana.

In ragione degli ingenti profitti derivanti dall'attività criminale su ordine dell'A.G. italiana sono stati anche sottoposti a sequestro preventivo d'urgenza finalizzato alla confisca per equivalente, i seguenti beni della YESMOKE Srl, affidati in custodia giudiziale ad un amministratore nominato dall'Autorità Giudiziaria:

- n. 6 immobili per un valore stimato di circa 2.000.000 di euro, di proprietà della Trieste S.r.l.;
- n. 1 complesso aziendale (la YESMOKE S.r.l.);
- n. 2 autovetture di proprietà della YESMOKE S.r.l.;
- n. 5 conti correnti bancari intestati o, comunque, riconducibili agli indagati;
- tutte le quote societarie della OTA S.r.l., TRIESTE S.r.l. e della YESMOKE S.r.l., per un valore nominale complessivo di circa 600.000 euro.

In concomitanza con le descritte operazioni, su disposizione dell'A.G. inquirente sono stati, inoltre, eseguiti decreti di perquisizione locale e personale presso gli uffici e le sedi di YESMOKE S.r.l., TRIESTE S.r.l. e OTA S.r.l., presso le abitazioni private degli indagati ed in quelle nella disponibilità di ulteriori soggetti non indagati.

Il prosieguo delle indagini di polizia giudiziaria ha permesso di ricostruire ulteriori fittizie operazioni di esportazione di sigarette a marchio "Yesmoke" in Stati e territori extra UE, successivamente immesse fraudolentemente in consumo dal sodalizio criminale investigato entro i confini dell'Unione Europea.

In particolare, gli esiti della commissione rogatoria attivata verso la Repubblica di Moldavia, le dichiarazioni rese in sede di interrogatorio da taluni degli indagati e l'esame della documentazione sequestrata in sede di esecuzione dei provvedimenti cautelari, hanno consentito di qualificare come illecite altre 28 operazioni di esportazione, realizzate nell'anno 2014, verso tre società rivelatesi inesistenti, formalmente ubicate in Turchia e nella Repubblica di Moldavia.

Inoltre, dalla disamina dei supporti informatici sottoposti a sequestro, sono emerse evidenze circa il coinvolgimento in fatti corruttivi delle persone indagate. Queste ultime, infatti, al fine di ottenere falsi appuramenti doganali di esportazione, con il concorso di altri soggetti compiacenti, allo stato non meglio identificati, davano o promettevano denaro o altra utilità ad ignoti funzionari doganali stranieri.

Nel corso delle indagini è stato, infine, accertato che gli indagati hanno presentato all'Ufficio delle Dogane di Torino, come prova alternativa dell'appuramento di due cessioni all'esportazione di tabacchi lavorati dirette verso una società moldava ed una kosovara, false attestazioni della dogana di uscita dall'Unione Europea, nel tentativo di perfezionare la procedura di appuramento ai fini delle accise e di attestare, quindi, l'avvenuta esportazione, potendo così svincolare la relativa cauzione.

Pertanto, per i nuovi ed ulteriori fatti emersi nel prosieguo delle investigazioni hanno consentito di deferire alla Procura della Repubblica di Torino ulteriori 13 soggetti (italiani e stranieri) nonché ignoti funzionari doganali stranieri.

.. Il Nucleo di Polizia Tributaria di Ancona, a partire dal mese di gennaio 2014, ha accertato l'esistenza di rapporti commerciali tra la Manifattura Italiana Tabacco SPA (d'ora in avanti MIT) di Chiaravalle (AN) ed un cliente moldavo del mercato "duty free", proponendo all'A.G. inquirente il monitoraggio di alcuni automezzi adibiti al trasporto del tabacco prodotto dalla predetta MIT e l'esecuzione di intercettazioni telefoniche e telematiche nei confronti di suoi dirigenti e collaboratori, in precedenza destinatari di analoga attività.

Le citate indagini hanno consentito di attualizzare il "modus operandi" adottato dal sodalizio criminoso, attraverso il quale ingenti quantitativi di sigarette prodotte dalla MIT venivano immesse in consumo nel territorio dell'UE, senza assolvere le imposte ed i dazi previsti dalla normativa vigente.

Il monitoraggio dei trasporti è stato attuato anche mediante l'interessamento degli organi collaterali esteri (Olanda, Polonia, Germania, Bulgaria, Ungheria e Romania), per il tramite del II Reparto del Comando Generale del Corpo.

In tale ambito, l'Autorità doganale olandese ha comunicato che in data 17/02/2014 è stato operato il sequestro di kg. 5.161,800 di sigarette "EM@IL Red" e di kg. 986,600 di sigarette "EM@IL Blu", riconducibili ad una spedizione, monitorata con GPS, partita dalla MIT in data 28/01/2014.

L'attività investigativa ha interessato 31 cessioni all'esportazioni di T.L. ed ha permesso di:

- raccogliere elementi probanti circa l'irregolare "chiusura" di almeno 13 spedizioni, con conseguente collocazione nel mercato del contrabbando di 178.910 kg. di sigarette, recanti i brand "821", "EM@IL" e "PARIOLI", nelle versioni "Red" e "Blu", per un valore commerciale di oltre 36 milioni di euro;
- aggiornare la condotta delittuosa dell'organizzazione nella commissione dei reati;
- confermare le strategie operative utilizzate per la commissione del disegno criminoso emerse nell'ambito delle indagini;
- identificare ulteriori 8 cittadini stranieri che, in qualità di autisti, si sono resi corresponsabili dell'attività delittuosa;
- quantificare nell'evasione di imposta pari a complessivi € 30.046.183,60, di cui € 6.339.732,60 a titolo di I.V.A. ed € 23.706.451,00 a titolo di accisa, i "profitti" di tali attività delittuose.

Successivamente, nel mese di dicembre 2014, il citato Reparto del Corpo ha dato esecuzione all'Ordinanza di applicazione delle misure cautelari emessa dal G.I.P. del Tribunale di Ancona nei confronti del direttore generale della MIT S.p.a., del responsabile per i rapporti con i clienti esteri della manifattura chiaravallese, di un collaboratore esterno della MIT, che aveva l'incarico di scortare le spedizioni sino al confine italiano e di un cittadino croato/sloveno che, in nome e per conto della M.I.T., intratteneva i rapporti con la clientela del mercato extra-UE e "duty free".

Sono stati, inoltre, emessi mandati di arresto europei nei confronti di due cittadini polacchi che, in qualità di autisti, hanno materialmente effettuato le spedizioni.

E' stata data, altresì, esecuzione al decreto di sequestro preventivo "per equivalente" finalizzato alla confisca:

- delle somme di denaro, dei titoli, dei beni immobili di proprietà o comunque riconducibili a ciascuno delle persone fisiche indagate sino all'ammontare di € 73.300.264,30, pari alle accise evase;
- delle somme di denaro, dei titoli, dei beni immobili di proprietà o comunque riconducibili alla Manifattura Italiana Tabacco S.p.A. sino all'ammontare di € 5.710.920,00, quale profitto della società nelle 42 cessioni di tabacco contestate.

La misura cautelare reale ha interessato anche la Manifattura Italiana Tabacco S.p.a., in relazione ai reati commessi da soggetti che rivestono ruoli apicali all'interno della società, che hanno comportato un indebito profitto alle casse aziendali.

In particolare, si è proceduto al blocco dei conti correnti bancari e postali, deposito titoli e a risparmio, cassette di sicurezza, alla trascrizione del provvedimento presso le competenti Conservatorie dei RR.II. sugli immobili (fabbricati e terreni) intestati e/o riconducibili alle persone fisiche e giuridiche indagate.

L'esecuzione delle misure coercitive nei confronti dei destinatari dei provvedimenti, si è sostanziata in un complesso dispositivo di cattura, che ha interessato l'area di Roma ed il territorio anconetano, e che ha permesso di sottoporre a sequestro, tra l'altro, oltre alla copiosa documentazione afferente le spedizioni di T.L. contestate, anche € 29.950,00 in contanti nei confronti del direttore generale della MIT e 3 passaporti rilasciati, rispettivamente, dalla Repubblica di Slovenia, dalla Repubblica di Croazia e dalla Guinea-Bissau, una carta di identità rilasciata dagli Emirati Arabi Uniti, circa € 14.000 euro in contanti, carta moneta degli USA, della Repubblica di Croazia, degli Emirati Arabi Uniti, del Senegal, della Guinea, del Gambia, 8 carte di credito/debito, 2 carte bancomat di banche estere.

**c. ELEMENTI STATISTICI****1) RISULTANZE RELATIVE AL COMPARTO DELLE USCITE DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA**

Nel corso del 2014, i Reparti hanno esperito, nel complesso, 6.650 tra attività di polizia giudiziaria e in materia di danni erariali e interventi di carattere amministrativo.

Tale dato corrisponde ad un incremento, rispetto al 2013, di circa 5 volte.

Le persone segnalate alla magistratura per reati specifici sono passate dalle 835 del 2013 alle 2.980 del 2014 (+ 250%).

L'ammontare dei contributi risultati indebitamente richiesti o percepiti a seguito delle attività è stato pari a 666 milioni di euro, contro i 443 milioni di euro del 2013 (crescita del 50%).

Il valore dei sequestri di denaro, beni mobili ed immobili si è attestato a quota 161 milioni di euro.

Le irregolarità individuate dai Reparti nel 2014 hanno interessato, per il 55% contributi relativi alla Politica Agricola Comune (383 milioni di euro) e, per la parte restante, i Fondi strutturali, la Politica Comune della Pesca e le cosiddette "spese dirette" (283 milioni di euro).

In termini di ammontare delle frodi, i maggiori incrementi si sono registrati nel settore della P.A.C. (+75% rispetto al 2013), mentre più contenuto, seppur comunque rilevante, è risultato l'analogo dato per l'altra tipologia di erogazione citata (+30%).

## 2) RISULTANZE RELATIVE AL COMPARTO IVA

Attività Guardia di Finanza 2013 - 2014				
Anno	Numero complessivo degli interventi (verifiche e controlli)	Importi espressi in milioni di euro.	Soggetti denunciati per violazioni al D. Lgs. 74/2000.	sequestri per equivalente
2013	<b>75.548</b> - di cui frodi I.V.A. 2.122	<b>4.316</b> - di cui frodi I.V.A. dov. 1.860	<b>12.726</b> - di cui frodi I.V.A. 5.225	1.372
2014	<b>76.363</b> - di cui frodi I.V.A. 2.360	<b>5.353</b> - di cui frodi I.V.A. dov. 1.775	<b>13.062</b> - di cui frodi I.V.A. 6.153	1.192

## 3) RISULTANZE RELATIVE AL COMPARTO DOGANE E MONOPOLI

Anno	N. interventi con violazioni	N. soggetti denunciati	N. violazioni riscontrate
2013	5.399	5.144	5.420
2014	7.040	6.744	7.006

Principali generi sequestrati	ANNO 2013	ANNO 2014
Kg. Tabacchi Lavorati Esteri	118.889	201.336
...di cui contraffatti:	295	2.067
...di cui "cheap white":	95.565	93.977
N. merci e prodotti di vario tipo	854.809	755.784
N. mezzi terrestri e navali	511	1.238
Milioni di euro di tributi evasi	104,7	157,8

**d. CONCLUSIONI E LINEE DI ATTIVITÀ FUTURE**

La Guardia di Finanza, per migliorare ulteriormente la capacità di contrasto all'illegalità che minaccia il comparto in trattazione, ha avviato alcune importanti iniziative.

In particolare, nel settore delle frodi alle uscite, è in fase di sperimentazione una nuova piattaforma tecnologica che mira, da un lato, ad accentrare in un unico database le informazioni relative ai flussi di spesa di origine comunitaria e, dall'altro, a raffrontare tali elementi con i dati presenti negli altri archivi informatici in uso al Corpo, per restituire specifici indicatori di rischio che potranno essere utilizzati dalle Unità operative del Corpo per orientare la selezione dei possibili target ispettivi.

Il nuovo applicativo, denominato S.I.A.F. (Sistema Informativo Anti Frode), mira dunque a rendere maggiormente efficace l'attività di contrasto ai fenomeni illeciti che generano nocumeto agli interessi finanziari dell'U.E..

Ulteriori benefici all'attività del Corpo in tale settore operativo potranno conseguire anche dal più ampio ricorso, da parte del Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie e dei Reparti dallo stesso delegati, ai poteri valutari nell'espletamento dei controlli sull'impiego delle risorse pubbliche, per effetto delle novità introdotte dalla citata legge n. 161/2014.

Le linee di azione nel settore I.V.A. in precedenza delineate sono state confermate anche per il 2015, prevedendo l'esecuzione di indagini ed interventi ispettivi mirati ad individuare possibili frodi fiscali, lo svolgimento di verifiche all'IVA intracomunitaria, volte a riscontrare il corretto adempimento degli obblighi previsti dalla normativa sugli scambi intracomunitari, i controlli sull'istituzione delle nuove partite IVA e sulle cc.dd. "imprese apri e chiudi", con lo scopo di garantire un presidio di tipo preventivo per arginare le frodi, nonché lo sviuppo delle attività progettuali elaborate dalla componente speciale del Corpo in materia di frodi all'IVA.

Particolare attenzione sarà, altresì, rivolta al contrasto delle "frodi doganali", principalmente sotto il profilo della sotto-fatturazione all'importazione, delle mendaci dichiarazioni d'origine delle merci importate volte a eludere i dazi c.d. antidumping,

nonché del contrabbando in tutte le sue forme, compresa quella dei tabacchi lavorati, anche contraffatti e il fenomeno delle "cheap white", mediante piani di intervento coordinati a livello locale rivolti alla minuta vendita, allo stoccaggio illecito di prodotti, al controllo delle rotabili maggiormente interessate dall'illecito, nonché dei porti e degli aeroporti, del mare e dello spazio aereo, nonché indagini di polizia giudiziaria.

## COMANDO CARABINIERI POLITICHE AGRICOLE E ALIMENTARI

### a. PREMessa: ATTRIBUZIONI ED ORGANIZZAZIONE DEL COMANDO

Ai sensi del D.P.C.M. 27 febbraio 2013, n. 105 art. 6, il Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari istituito presso il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali svolge “controlli straordinari” sulla erogazione e percezione di aiuti comunitari nel settore agroalimentare e della pesca ed acquacoltura, sulle operazioni di ritiro e vendita di prodotti agroalimentari, ivi compresi gli aiuti ai Paesi in Via di Sviluppo e agli indigenti; inoltre, assicura le attività di prevenzione e repressione delle frodi nel settore agroalimentare, con particolare riferimento alle produzioni con certificazioni di qualità (DOP, IGP, STG, Biologico).

L'attribuzione duale dell'azione di controllo conferita al Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari sia sul fronte delle “frodi ai danni dell'UE”, intese in senso tecnico come indebiti percepimenti di finanziamenti UE, sia sul fronte delle “frodi agroalimentari”, riferite agli illeciti nella qualità e sicurezza alimentare, risponde ad una visione unitaria e strategica che persegue il rigore nelle azioni di sostegno e la qualità delle produzioni per sostenere la filiera agroalimentare, anche a tutela del “Made in Italy”.

In tale quadro, il Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari si configura ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. 28 luglio 1989 n. 271 quale Servizio Nazionale di Polizia Giudiziaria che espleta la propria attività per tramite dei Nuclei Antifrodi Carabinieri (NAC) di Parma, Roma e Salerno con competenza territoriale rispettivamente per il Nord, Centro e Sud Italia, e del Nucleo di Coordinamento Operativo (NCO) con sede in Roma.

Il Comando intrattiene inoltre intensi rapporti di collaborazione con INTERPOL ed EUROPOL, la rete di cooperazione internazionale di polizia, e con l'OLAF (Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode) di Bruxelles con il quale coordina l'attività antifrode su tutto il territorio UE, grazie anche alla presenza di un Ufficiale Superiore, quale esperto nazionale, ivi distaccato permanentemente.

**b. ATTIVITÀ OPERATIVA 2014. ANALISI GENERALE**

Nel corso dell'anno 2014 i Nuclei Antifrodi Carabinieri (NAC) del Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari hanno svolto le attività di controllo straordinario a tutela del sistema agroalimentare conseguendo i seguenti risultati: sono stati effettuati controlli su 1.156 aziende agroalimentari, operati sequestri su 215 mila kg di prodotti agroalimentari, accertati oltre 17 milioni/EU di illeciti finanziamenti ai danni dello Stato e dell'Unione Europea, ed operati sequestri di beni per 51 milioni/eu, deferendo all'Autorità Giudiziaria 92 autori di reato.

L'azione di contrasto dei Nuclei Antifrodi Carabinieri ha proseguito in particolare sulle principali aree di macroillegalità del comparto: le FRODI ALIMENTARI, la c.d. Agropirateria, riguardante principalmente la contraffazione, la falsa evocazione e le pratiche commerciali ingannevoli sui prodotti di qualità, e le FRODI AI DANNI DELL'UNIONE EUROPEA e dello Stato; riferite in particolare ai finanziamenti europei della Politica Agricola Comune destinati al sostegno dell'agricoltura.

**1) L'AZIONE DI CONTRASTO ALLE FRODI AI DANNI DELL'UNIONE EUROPEA E DELLO STATO**

Il Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari ha vigilato sulla corretta destinazione dei finanziamenti europei nel comparto agroalimentare la cui gestione è costantemente all'attenzione degli organismi di controllo dell'Unione Europea e dell'Italia, anche per i possibili interessi delle agromafie su un budget annuale di circa 7 miliardi di euro.

L'intervento dei Nuclei Antifrodi Carabinieri è stato quindi orientato a sviluppare una specifica analisi di rischio, dalla quale sono derivati controlli straordinari mirati mediante confronti delle varie banche dati, acquisizioni dei fascicoli aziendali dei Centri di Assistenza Agricola e riscontri "sul campo", specie rivolti nei contesti locali a maggior rischio di penetrazione di interessi della criminalità organizzata. Circa il 66,5% dei finanziamenti verificati dai Nuclei Antifrodi Carabinieri sono risultati illecitamente percepiti mediante condotte fraudolente perpetrate prevalentemente con false fatturazioni di operazioni inesistenti, fittizie intestazione di terreni e di "titoli", realizzate anche con illeciti accessi al Sistema

Informativo Agricolo Nazionale. Ammonta ad oltre 17,7 milioni/€ il valore di finanziamenti ai danni dell'UE e delle altre sovvenzioni e contributi previdenziali accertati come illecitamente percepiti ai danni allo Stato, e sono stati sottoposti a sequestro oltre 51 milioni/€ di beni immobili, conti correnti e altri valori finanziari sottratti al circuito illegale.

Sono stati accertati 4,9 mln/€ di frodi nel settore conserviero, 2 mln/€ di frodi nel settore ortofrutta, 1,6 mln/€ in quello vitivinicolo, 1,5 mln/€ in quello per le produzioni di tabacco e 892 mila/€ nel settore zootecnico.

Rilevanti anche le condotte fraudolente nel settore degli aiuti agli indigenti in cui sono state accertate irregolarità per 8 mln/€, con l'individuazione, in particolare, di un finanziamento illecitamente percepito di 4.342.952,58 euro per la produzione e il trasporto ad Enti caritativi di 5.925 tonnellate di polpa di pomodoro.

In tale contesto, in particolare:

- nel mese di gennaio 2014, nell'ambito dell'operazione denominata "Virtual Tobacco" è stata individuata un'associazione per delinquere finalizzata alla truffa ai danni dello Stato e dell'UE, falso ideologico e materiale ed altri reati, posta in essere da un gruppo di imprenditori agricoli riconducibili ad una società tabacchicola della provincia di Avellino e ad altre società collegate che avevano percepito ingenti contribuzioni UE mediante la fittizia costituzione di aziende agricole, l'uso di falsi titoli di conduzione di terreni e l'effettuazione di operazioni inesistenti riferite a falsi conferimenti di tabacco alle aziende. Il Nucleo Antifrodi Carabinieri di Salerno ha dato esecuzione ad un'ordinanza di misure cautelari (tre in carcere e cinque agli arresti domiciliari e una misura coercitiva dell'obbligo di dimora), emessa dal Tribunale di Avellino, sottoponendo a sequestro preventivo conti correnti e beni immobili per un ammontare complessivo di circa 600.000 euro;
- nel mese di giugno 2014, il Nucleo Antifrodi Carabinieri di Salerno ha individuato una truffa ai danni dell'Unione Europea posta in essere da un imprenditore agricolo calabrese che aveva percepito indebitamente oltre 400 mila euro di

- finanziamenti UE, mediante la falsificazione delle attestazioni sulla titolarità e sull'estensione, per la conduzione dei fondi agricoli;
- nel mese di agosto 2014, il Nucleo Antifrodi Carabinieri di Parma ha individuato un'associazione per delinquere transnazionale dedicata alla contraffazione ed alla commercializzazione sul circuito internazionale di "wine - kit" recanti i riferimenti di 24 vini italiani DOP e IGP, tra i più famosi e noti al mondo, tra i quali Amarone, Barolo, Chianti, ecc., il cui volume d'affari illegale è stato stimato in oltre 28 milioni di euro. Le indagini hanno consentito di sequestrare oltre 15 mila litri di mosto concentrato irregolare destinato alle produzioni all'estero e di 600 kg di sostanze coloranti scadute, con contenuto di metanolo oltre il limite consentito, destinate alla produzione di "wine kits", nonché numerose etichette contraffatte;
  - nel mese di novembre 2014, il Nucleo Antifrodi Carabinieri di Roma ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare in carcere emessa dal GIP del Tribunale di Napoli su richiesta della DDA nei confronti di un indagato per associazione per delinquere di tipo mafioso ritenuto affiliato al "Clan dei Casalesi", a conclusione di un'indagine condotta nell'ambito dell'illecito percepimento dei finanziamenti UE nel settore del tabacco, sequestrando beni mobili ed immobili per un valore di circa 50 milioni/euro;
  - nel mese di novembre 2014, il Nucleo Antifrodi Carabinieri di Salerno ha denunciato un imprenditore per aver percepito ingenti finanziamenti per la produzione e il trasporto ad Enti caritativi di 5.925 tonnellate di polpa di pomodoro, in realtà mai avvenuti.

## 2) L'AZIONE DI CONTRASTO ALL'AGROPIRATERIA

Nel 2014, i controlli sulla filiera sono stati orientati a contrastare i fenomeni di "contraffazione" dei prodotti agroalimentari che riguardano essenzialmente la falsa evocazione dei marchi DOP/IGP/STG e Biologico, le violazioni alle norme su etichettatura e tracciabilità e la tutela del Made in Italy con riferimento ai comparti vitivinicolo, oleario, lattiero-caseario, ortofrutticolo, conserviero e zootecnico.

Le principali attività di controllo sulla filiera agroalimentare hanno riguardato, in particolare, i sequestri di:

- oltre 165 mila litri di vino/mosto:
  - introdotto irregolarmente in cantina;
  - non corrispondente tra giacenza fisica e contabile;
  - commercializzato come falso vino DOC;
- 17 mila e 647 kg di prodotti lattiero caseari tra cui falso Parmigiano Reggiano e Grana Padano DOP, falsa Mozzarella di Bufala Campana DOP e latte fresco in violazione delle norme sulla tracciabilità;
- oltre 8 mila kg di olio di cui 7 mila kg venduto come extra vergine d'oliva in realtà risultato una miscela di olio di semi e circa 400 kg di falso olio extravergine d'oliva biologico al limone;
- oltre 7 mila kg tra cui salumi, preparati di carne per ripieni e 770 kg di falsi "Prosciutti di Parma DOP";
- 11 mila e 200 kg (di cui 2 mila e 200 kg in collaborazione con il NAS di Bari) di prodotti ortofrutticoli in violazione alla normativa sulla tracciabilità;
- oltre 242 mila unità di etichette/packaging illegali;
- 5 mila kg di fitofarmaci contraffatti.

#### a) I Circuiti Illegali del Falso Made in Italy

I controlli dei Nuclei Antifrodi Carabinieri hanno individuato:

- in Roma Capitale, all'interno di uno "Store internazionale", un circuito di commercializzazione di falso "Made in Italy" relativo a produzioni dolciarie con raffigurazioni del tricolore e diverse località italiane pur risultando prodotto in Belgio;
- in provincia di Milano, una società agroalimentare che è risultata aver commercializzato 19 mila e 300 kg di prodotti ortofrutticoli con denominazione di vendita "Made in Italy" irregolare, in realtà provenienti dall'India;
- flussi irregolari di vendita di vini italiani tutelati, in Irlanda, Inghilterra, Svezia e Canada;

- inoltre nell'ambito dell'azione di contrasto al "falso Made in Italy" all'estero, il Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari ha individuato un'associazione per delinquere transnazionale dedita alla contraffazione ed alla commercializzazione sul circuito internazionale di "wine - kit"<sup>58</sup> recanti i riferimenti di 24 vini italiani DOP e IGP, tra i più famosi e noti al mondo, tra i quali Amarone, Barolo, Chianti, ecc., il cui volume d'affari illegale è stato stimato in oltre 28 milioni di euro.

La complessità delle attività delle indagini ha consentito di sequestrare oltre 15 mila litri di mosto concentrato irregolare destinato alle produzioni all'estero e di 600 kg di sostanze coloranti scadute, con contenuto di metanolo oltre il limite consentito, destinate alla produzione di "wine kits", nonché numerose etichette contraffatte.

Sono state segnalate alla rete di cooperazione internazionale di polizia e alle Autorità diplomatiche n. 9 tipologie di prodotti contraffatti e falsamente evocanti marchi nazionali di qualità tra cui vini, formaggi, insaccati e cioccolato.

Il Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari ha inteso rafforzare i controlli ponendo particolare attenzione alla tutela della qualità delle produzioni alimentari (DOP, IGP, STG e Biologico):

- in provincia di Mantova, unitamente al personale del consorzio dei Grana Padano, presso una società alimentare sono state sequestrate 250 forme con false evocazioni alla DOP "Grana Padano" ed al "Parmigiano Reggiano";
- in provincia di Rimini, Verbania e Trento, sono stati individuati circuiti di commercializzazione di prodotti con indebite evocazioni marchi IGP "Cipolla Rossa Tropea Calabria" e la DOP "Taleggio" e "Parmigiano Reggiano";
- in provincia di Brescia, è stato individuato un circuito illegale di oltre 5 mila kg di falso "Grana Padano DOP" grattugiato e falso "Parmigiano Reggiano DOP";

---

<sup>58</sup> *Wine kit: termine in lingua inglese teso ad indicare il complesso di materiali e materie prime per produrre vino "fai da te". Ogni wine kit contiene un liquido (mosto concentrato) e diversi tipi di polveri e sostanze (tra cui: il lievito necessario per la fermentazione, la bentonite per la chiarificazione del vino, il metabisolfito di potassio, il sorbato di potassio come antifementativo e il liquido chiarificatore, e talvolta anche segatura per dare un sentore di legno). Mescolando il liquido e le polveri e seguendo le istruzioni si ottengono, in circa 5 giorni, 30 bottiglie di "vino".*

- in provincia di Torino, presso una società artigianale, sono state sequestrate 123 confezioni di sale integrale ed alcune confezioni di pistacchio sgusciato di Bronte (kg 40), per indebita evocazione marchi "Sale Marino di Trapani IGP" e "Pistacchio Verde di Bronte DOP";
- in provincia di Cremona, presso una società alimentare, sono state sequestrate oltre 6 mila kg di confezioni di pasta ripiena evocanti falsamente le DOP "Prosciutto di Parma" e "Pecorino Romano".

**b) Le Azioni a Tutela della Concorrenza e del Mercato**

Il Nucleo Antifrodi Carabinieri di Salerno ha interessato l'Autorità Garante per la Concorrenza e per il Mercato (Antitrust) relativamente ad un messaggio ingannevole pubblicizzato da una società della provincia di Salerno per la commercializzazione di falso "Fico Bianco del Cilento DOP". (Salgono a 12 le segnalazione dei Nuclei Antifrodi Carabinieri all'AGCM dal 2012).

**c) I Controlli sulla filiera dell'olio extra vergine di oliva**

I dati di esperienza delle attività svolte dal Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari hanno evidenziato che le frodi più ricorrenti nel settore oleario sono attuate mediante:

- la miscelazione di oli di oliva extra vergine e vergine con altri di minori qualità (semi, soia, sansa, mais, di solito addizionati con clorofilla);
- la commercializzazione come "extravergine di oliva" di oli ottenuti invece dalla lavorazione, mediante procedimenti chimici, di quelli lampanti.
- Nel settore, i NAC:
  - in Roma, hanno denunciato un soggetto per frode nell'esercizio del commercio e vendita di sostanze non genuine come genuine, sequestrando 7 tonnellate di sostanza oleosa venduta come EVO poiché in realtà risultata una miscela di olio di semi vari;
  - in provincia di Arezzo, presso un agriturismo, hanno sottoposto a sequestro 2,5 q.li di sostanza oleosa venduta come EVO biologico poiché in realtà, dalle analisi, risultava essere olio lampante, deferendo un soggetto per frode nell'esercizio del commercio;

- in Trapani e Favignana (TP), hanno denunciato due soggetti responsabili di frode nell'esercizio del commercio continuata poiché immettevano in commercio 8.238 confezioni, per complessivi kg 2.471,40 (valore 250.000,00 € circa) di ventresca di tonno congelato proveniente da un allevamento maltese, in olio di oliva raffinato, etichettandolo falsamente quale "Ventresca e tarantello di tonno rosso in olio extravergine di oliva - di mattanza - Favignana";
- in Umbria e Toscana, presso un imbottigliatore ed una società di import/export di prodotti Made in Italy, hanno sequestrato oltre 36.000 etichette e 1.400 contenitori per il confezionamento di olio EVO non italiano con marchio registrato in Paese extra comunitario contenente fallaci indicazioni di provenienza nazionale e destinato al commercio estero (applicato l'art. 6 della Legge 9/2013);
- in provincia di Salerno, hanno sottoposto a sequestro per la violazione di cui agli artt. 515 e 517 bis c.p., 1632 bottiglie di olio extra vergine di oliva riportanti in etichetta la dicitura mendace riferita all'aromatizzazione "limone Costa d'Amalfi IGP".

#### d) La Cooperazione Internazionale di Polizia. L'Operazione Opson IV

Nel mese di dicembre 2014<sup>59</sup>, nell'ambito dell'Operazione "OPSON IV" pianificata dal Segretariato Generale di Lione dell'O.I.C.P. – Interpol per contrastare la contraffazione dei prodotti alimentari, i Nuclei Antifrodi Carabinieri in collaborazione con i NAS hanno effettuato controlli straordinari sulla tracciabilità in aziende, laboratori di produzione, pescherie e caseifici, sequestrando oltre 9 mila e 500 kg di prodotti alimentari e contestando 10 sanzioni amministrative.

---

<sup>59</sup> L'Operazione "OPSON IV" si è svolta in contemporanea in 41 Paesi per un periodo di 2 settimane; la prima dal 15 al 20 dicembre p.v.; la seconda dal 15 al 19 gennaio 2015

## ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2014

SETTORE D'INTERVENTO	IMPRESSE AGRICOLE		FRODI UE (Illecite erogazioni)			CONTRAPPOLO FRODI AGRICOLE	FRODI AGROALIMENTARI (c.d. "Agroalimenti")		VIOLAZIONI ACCERTATE			PERSONE	
	CONTROLLATE	PROPOSTE PER SOSPENSIONE DA AIUTI COFINZIABILI	CONTRIBUTI VERIFICATI	AIDI INDEBITAMENTE PERCEPITI/RICHIESTI	VALORE DEI BENI IMMOBILI, CONTI CORRENTI ED ALTRI BENI SEQUESTRATI		CHE DELANZI PRODOTTI AGROALIMENTARI SEQUESTRATI	VALORE DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI SEQUESTRATI	PERALI	AMM.VE	CONTROVALORE	ARRESTATE	SEGNALATE STATO LIBERTÀ
ITICO	66	0	€ 230.000,00	€ -	€ 540,00	€ 250.000,00	774	€ 10.630,00	3	16	€ 21.800,00	-	4
OLEARIO	21	0	€ -	€ -	€ -	€ 3.250,00	8.304	€ 53.092,60	5	3	€ 11.000,00	-	5
CONSERVIERO	65	0	€ 4.983.815,98	€ 4.983.815,98	€ -	€ -	0	€ 0,00	2	-	€ -	-	7
CEREALICOLO	37	0	€ 203.076,35	€ 203.076,35	€ 98.941,26	€ -	0	€ 0,00	6	5	€ 6.000,00	-	6
ZOOTECNICO	77	0	€ 892.308,27	€ 837.531,27	€ 3.000,00	€ -	7.417	€ 28.726,00	7	7	€ 17.300,00	-	8
ALCOOL	6	0	€ -	€ -	€ -	€ -	79	€ 2.200,00	-	2	€ 10.000,00	-	-
ORTOFRUTTA	207	0	€ 2.000.000,00	€ -	€ 41.127,47	€ 28.950,00	9.069	€ 12.592,00	3	43	€ 66.400,00	-	2
TABACCO	10	0	€ 1.500.000,00	€ 655.000,00	€ 655.000,00	€ -	0	€ 0,00	3	-	€ -	8	-
VITIVINICOLO	71	0	€ 1.683.000,00	€ 632.000,00	€ -	€ 28.776.035,98	165.585	€ 241.500,00	6	14	€ 47.607,00	-	5
LATTEIO CASEARIO	212	0	€ -	€ -	€ 250,00	€ 8.603.300,00	17.647	€ 176.274,31	18	38	€ 150.500,00	-	13
AIDI A PAESI IN VIA DI SVILUPPO ED INDIGENTI	21	3	€ 8.685.905,16	€ 8.019.925,60	€ -	€ -	0	€ 0,00	5	2	€ -	-	4
FONDI STRUTTURALI	100	0	€ 4.381.371,99	€ 1.305.698,80	€ 263.856,56	€ -	0	€ 0,00	12	-	€ -	-	13
ALTRI	263	2	€ 2.134.392,21	€ 1.119.588,21	€ 50.218.000,00	€ -	6.368	€ 57.851,00	49	21	€ 14.000,00	3	27
<b>TOTALE</b>	<b>1.156</b>	<b>5</b>	<b>€ 26.693.870</b>	<b>€ 17.756.636</b>	<b>€ 51.280.715</b>	<b>€ 37.663.636</b>	<b>215.343</b>	<b>€ 582.778</b>	<b>119</b>	<b>151</b>	<b>€ 344.607</b>	<b>11</b>	<b>92</b>

FRODI UE NEL 2014  
(Illecite erogazioni)

SETTORE D'INTERVENTO	IMPRESSE AGRICOLE		CONTRIBUTI VERIFICATI	AIDI INDEBITAMENTE PERCEPITI/RICHIESTI	VALORE DEI BENI IMMOBILI, CONTI CORRENTI ED ALTRI BENI SEQUESTRATI	VIOLAZIONI ACCERTATE			PERSONE	
	CONTROLLATE	PROPOSTE PER SOSPENSIONE DA AIUTI COFINZIABILI				PERALI	AMM.VE	CONTROVALORE	ARRESTATE	SEGNALATE STATO LIBERTÀ
ITICO	27	-	230.000	-	540	-	1	-	-	-
OLEARIO	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-
CONSERVIERO	20	-	4.983.816	4.983.816	-	2	-	-	-	7
CEREALICOLO	29	-	203.076	203.076	98.941	6	5	6.000	-	6
ZOOTECNICO	31	-	892.308	837.531	3.000	7	1	3.000	-	5
ALCOOL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ORTOFRUTTA	23	-	2.000.000	-	41.127	2	-	-	-	1
TABACCO	10	-	1.500.000	655.000	655.000	3	-	-	8	-
VITIVINICOLO	8	-	1.683.000	632.000	-	-	-	-	-	-
LATTEIO CASEARIO	75	-	-	-	250	2	-	-	-	-
AIDI A PAESI IN VIA DI SVILUPPO ED	19	3	8.685.905	8.019.926	-	5	2	-	-	4
FONDI STRUTTURALI	100	-	4.381.372	1.305.699	263.857	12	-	-	-	13
ALTRI	149	2	2.134.392	1.119.588	50.218.000	36	4	1.400	1	17
<b>TOTALE</b>	<b>492</b>	<b>5</b>	<b>26.693.870</b>	<b>17.756.636</b>	<b>51.280.715</b>	<b>75</b>	<b>14</b>	<b>10.400</b>	<b>9</b>	<b>53</b>

## FRODI AGRO-ALIMENTARI NEL 2014 (c.d. "Agropirateria")

SETTORE D'INTERVENTO	IMPRESSE AGRICOLE CONTROLLATE	CONTOVALORE FRODI AGROALIMENTARI	CHILOGRAMMI PRODOTTI AGROALIMENTARI SEQUESTRATI	VALORE DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI SEQUESTRATI	VIOLAZIONI ACCERTATE			PERSONE	
					PENALI	AMM.VE	CONTOVALORE	ARRESTATE	SEGNALATE STATO LIBERTA'
ITICO	39	250.000	774	10.630	3	15	21.800	-	4
OLLARIO	20	3.250	8.304	53.003	5	2	11.000	-	5
CONSERVIERO	45	-	-	-	-	-	-	-	-
CEREALICOLO	8	-	-	-	-	-	-	-	-
ZOOTECNICO	46	-	7.417	28.728	-	6	14.300	-	1
ALCOOL	6	-	79	2.200	-	2	10.000	-	-
ORTOFRUTTA	184	28.950	9.069	12.592	1	43	66.400	-	1
TABACCO	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VITIVINICOLO	63	28.778.036	165.585	241.500	6	14	47.607	-	5
LATTIERO CASEARIO	137	8.603.300	17.647	176.274	16	38	150.500	-	13
AUTI A PAESI IN VIA DI SVILUPPO ED INDIGENTI	2	-	-	-	-	-	-	-	-
ALTRI	114	-	6.368	57.851	13	17	12.600	2	10
<b>TOTALE</b>	<b>664</b>	<b>37.663.536</b>	<b>215.243</b>	<b>582.778</b>	<b>44</b>	<b>137</b>	<b>334.207</b>	<b>2</b>	<b>39</b>

## **AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI**

### **a. INTRODUZIONE**

L'Agenzia, istituita nel 2001, nella sua veste di autorità doganale esercita, a garanzia della piena osservanza della normativa comunitaria, le attività di gestione dei tributi doganali (dazi e IVA all'importazione) e delle accise nonché di controllo, accertamento e verifica relativamente alla circolazione delle merci e alla fiscalità interna connessa agli scambi internazionali, garantendo peraltro dal comparto la riscossione di circa 14,9 miliardi di euro (IVA e dazi). Verifica e controlla altresì scambi, produzione e consumo dei prodotti e delle risorse naturali sottoposti ad accisa riscuotendo annualmente, per quest'ultimo settore, circa 47 miliardi di euro (di cui circa 14 miliardi nel settore del tabacco). Svolge, inoltre, attività di prevenzione e contrasto degli illeciti di natura extratributaria, quali i traffici illegali di valuta, prodotti contraffatti o non rispondenti alle normative in materia sanitaria o di sicurezza, armi, droga, beni del patrimonio culturale, traffico illecito di rifiuti, nonché commercio internazionale di esemplari di specie animali e vegetali protette dalla Convenzione di Washington. Provvede altresì alla raccolta dei dati statistici per la redazione della bilancia commerciale.

La missione delineata nelle norme comunitarie e nazionali è caratterizzata da una particolare complessità operativa dovuta all'esigenza di effettuare controlli sui traffici commerciali in tempo reale. A tal fine, l'Agenzia si è dotata di strumenti gestionali avanzati, sviluppando un sistema di controlli basato sulle più evolute tecniche di analisi dei rischi, la cui efficienza ed efficacia scongiurano ogni ritardo che possa rivelarsi pregiudizievole alla competitività delle imprese nazionali. Il servizio di sdoganamento on line, che integra le attività di controllo, processa mediamente un'operazione ogni 1,5 secondi, molte delle quali gestite nell'ambito dello sportello unico doganale di cui al DPCM n.242/2010, in modalità interattiva telematica con le altre amministrazioni nazionali che intervengono con propri atti/controlli in via prodromica o contestuale all'importazione.

Dal 1° dicembre 2012 in applicazione del Decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito con Legge n. 135 del 7 Agosto 2012, l'Agenzia delle Dogane ha incorporato

l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato assumendo la nuova denominazione di Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ed acquisendo ulteriori competenze nel settore dei giochi e delle accise sui tabacchi.

#### **b. LA COMPLESSITÀ OPERATIVA E L'INTENSITÀ DEI TRAFFICI**

Circa il 16% delle importazioni mondiali (1,6 miliardi di tonnellate di merci ogni anno) passa per le dogane dell'UE. I servizi doganali degli Stati membri trattano annualmente circa 271 milioni di dichiarazioni doganali (pari a circa nove dichiarazioni al secondo). Riscuotendo i proventi dei dazi non si limitano ad attuare la normativa commerciale, ma contribuiscono anche in maniera rilevante al finanziamento dell'UE. Le relative entrate costituiscono circa l' 11% del bilancio dell'UE.

Nel 2014 le dogane italiane hanno trattato oltre 17 milioni di dichiarazioni doganali presentate in via telematica. Oltre le dichiarazioni doganali sono state gestite per via telematica, sempre nel 2014, anche le dichiarazioni INTRA che riepilogano 40 milioni di scambi intracomunitari e 1,6 milioni di dichiarazioni nel settore delle accise.

L'84% circa delle operazioni doganali avviene in procedura semplificata (autorizzata agli operatori ritenuti affidabili), ed il restante 16% circa in procedura ordinaria.

In media le importazioni in Italia vengono sottoposte a controllo documentale nel 1,9% dei casi (5,3% in procedura ordinaria e 1,1% in procedura semplificata) e a controllo fisico nel 2,4% dei casi (7,3% in procedura ordinaria e 1,2% in procedura semplificata). Per quanto riguarda invece le esportazioni dall'Italia, la media dei controlli fisici è del 0,4% (2,1% in procedura ordinaria e 0,2% in procedura semplificata).

La più alta percentuale di controlli fisici operati dalle dogane italiane all'importazione è conseguenza della grande attenzione riposta al contrasto di fenomeni illeciti quali la sottofatturazione, la contraffazione, o alla verifica del rispetto delle norme in materia di "Made in" e di sicurezza dei prodotti, che, invece, investono meno il settore delle esportazioni dove, infatti, si registrano livelli più bassi di controlli. Il nostro mix di controlli è quello tipico di un modello orientato all'esportazione.

Ogni dichiarazione doganale presentata è trattata dal sistema ed esaminata dal Circuito Doganale di Controllo che consiste in una sofisticata applicazione software che, sulla

base di profili di rischio (oltre 5.200) soggettivi e oggettivi (tipologia della merce, Paese di origine, valore, etc.), seleziona quelle che devono essere sottoposte a controllo indicando anche la tipologia dello stesso (documentale, scanner, fisico, a posteriori).

L'Agenzia effettua ogni anno circa 1.500.000 di controlli con finalità tributarie ed extratributarie. Il controllo con finalità extratributarie (es. lotta alla contraffazione, tutela della salute e della sicurezza, contrasto al traffico illecito di stupefacenti, armi, valuta ecc.) prevede comunque il controllo anche sotto il profilo daziario/IVA/accise della dichiarazione doganale, ove presente, onde verificarne la correttezza.

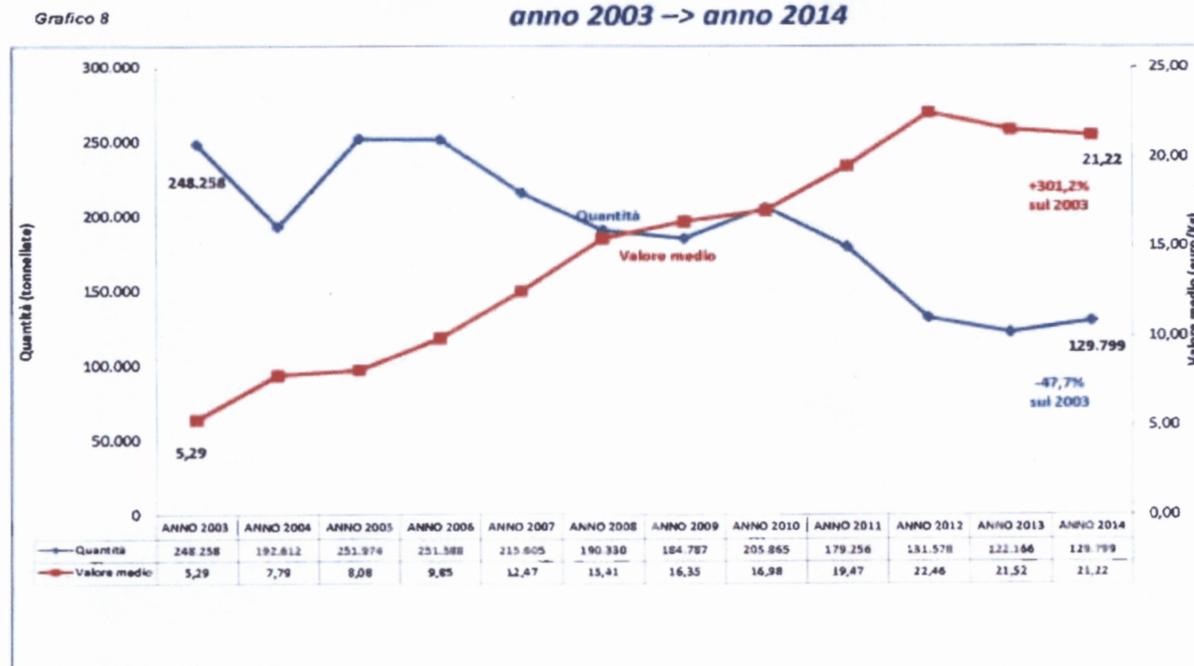
### **C. IL CONTRASTO ALLA SOTTOFATTURAZIONE**

Uno dei filoni più interessanti perseguiti dall'Agenzia negli ultimi anni, anche per i riflessi in materia di recupero del gettito è stato quello di migliorare il controllo del "valore" indicato nella dichiarazione doganale per le merci importate, onde accertare i casi di fraudolenta sottostima di tale elemento (c.d. contrabbando mediante dichiarazione in bolletta dell'imponibile non veritiero – cd. "sottofatturazione"), spesso associata alla produzione di documentazione falsa all'atto della presentazione della dichiarazione doganale, con evidenti riflessi in materia di evasione, oltre che dei dazi e dell'IVA all'importazione, anche dell'IVA nazionale e delle imposte sui redditi determinabili in relazione ai successivi passaggi "interni" della merce, molto spesso veicolata attraverso movimentazioni fiscalmente non dichiarate.

I risultati dell'attività di contrasto del fenomeno della sottofatturazione, sviluppati in particolare a partire dal 2005 dall'Agenzia, sono stati notevoli.

Il più importante risultato prodotto dal rafforzamento dei controlli in questa specifica tipologia di frode è stato l'innalzamento dei valori medi dichiarati all'importazione per kg di merce, in particolare nei settori e dai Paesi a più rilevante rischio di frode (abbigliamento, calzature, borse, ecc. importati dalla Cina) che sono appunto i prodotti tradizionali del made in Italy. Il grafico che segue illustra bene (prendendo il solo dato dell'import di abbigliamento dalla Cina) come dal 2003 al 2014 il valore medio per Kg sia passato da circa 5,3 euro a circa 21,22 euro senza la presenza nel periodo in esame di alcun particolare fattore inflattivo nel commercio Cina – Italia.

**Importazioni di origine cinese in Italia**  
**Indumenti ed accessori di abbigliamento (capitoli 61 e 62)**  
 – Quantità (tonnellate) e Valore medio (€/kg) –  
 anno 2003 → anno 2014



Il risultato diretto conseguenza di tale incremento sono stati:

- maggiori entrate per dazi ed IVA nel periodo 2005 - 2014, nei soli settori dell'abbigliamento, calzature e borse e solo dalla Cina per circa 6,4 miliardi di euro;
- maggiori diritti accertati nei verbali di contrabbando per sottofatturazione, dal 2005 al 2014, per circa 470 milioni di euro, sanzioni incluse.

Oltre ai risultati sopra indicati vanno considerati i seguenti ulteriori elementi:

- il sequestro di circa 53,7 milioni di pezzi (capi di abbigliamento, paia di scarpe, borse, ecc.) nel periodo 2005-2014;
- la presentazione all'autorità giudiziaria nel periodo 2009-2014 di 670 notizie di reato per contrabbando;

Merita di essere evidenziato che tale forte attività di contrasto della dogana italiana ha comportato lo spostamento in altre dogane della U.E. di flussi in importazione di tali tipologie di merce.

**Ambiti internazionali di intervento, distorsioni di flusso da un paese all'altro della U.E. , analisi dei valori medi e delle quantità importate.**

Le analisi sul tema da parte dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli sono state condotte comparando i dati relativi ai quantitativi importati ed ai valori statistici relativi ai settori merceologici a rischio (abbigliamento, calzature, borse, ovvero i prodotti di punta del made in Italy).

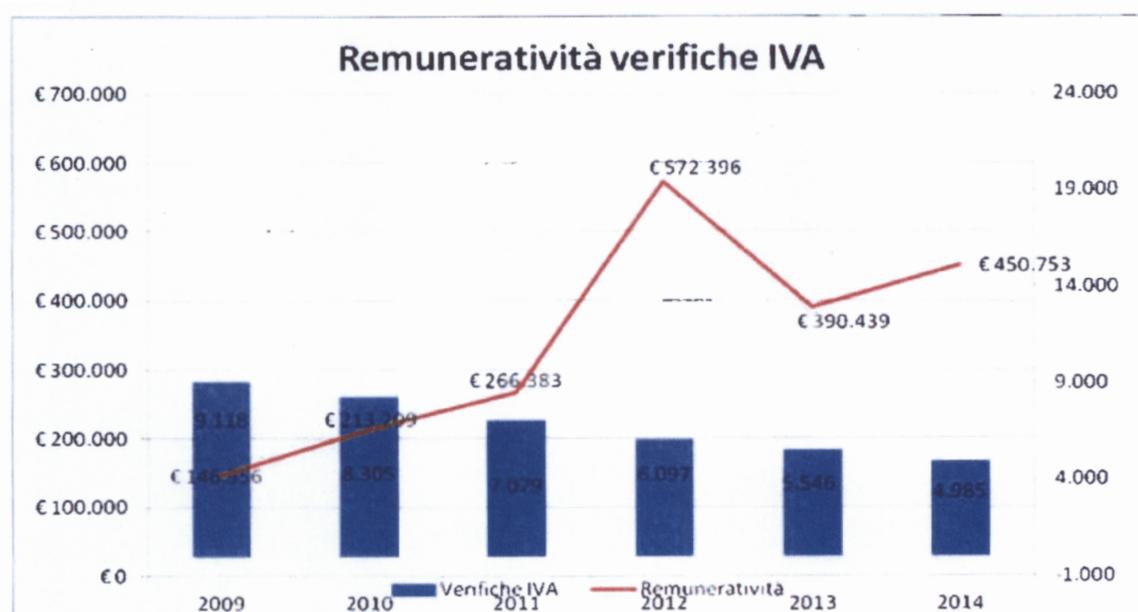
- nel periodo in cui in Italia è stata più forte l'attività di contrasto alla "sottofatturazione" a fronte dell'aumento del valore medio imponibile dichiarato, si è verificata, la diminuzione dei quantitativi importati nei nostri porti;
- nello stesso periodo le quantità degli stessi prodotti cinesi importati dalla UE sono notevolmente aumentate, evidenziando una rilevante distorsione di traffici dagli scali italiani a vantaggio di quelli di altri paesi membri dotati di un dispositivo di controllo doganale meno attento al fenomeno della sottofatturazione, che si inquadra nell'ambito di strategie logistico – portuali definite dai vari Paesi dell'Unione Europea e, in particolare, dai Paesi del Nord Europa che hanno realizzato assai rilevanti investimenti nelle infrastrutture portuali. In sostanza, si rileva che la scelta dell'approdo ha talvolta palesemente seguito scelte elusive assunte da organizzazioni commerciali dedite a finalità fraudolente, anziché perseguire criteri di efficienza che avrebbero condotto a sane modifiche di destinazione delle merci correttamente riconducibili al diverso spessore delle politiche portuali e/o di investimenti logistici sviluppati dai diversi Stati Membri.

**d. FRODI IVA**

L'Agenzia verifica il rispetto degli adempimenti dei contribuenti connessi con gli scambi intracomunitari e con la costituzione e il corretto utilizzo del plafond IVA (strumento del tutto assimilabile ad un titolo di credito che consente, al relativo titolare, di non corrispondere l'IVA al momento della importazione/acquisto dei beni e dei servizi impiegati nella sua attività fino a concorrenza dell'ammontare di tale plafond).

Nel 2014 l'attività di controllo nel settore ha consentito di accertare maggiori diritti per circa 1.037 milioni di euro. I risultati di tale attività che, come si può evincere dalla

tabella sottostante, è altamente remunerativa in termini di maggiore imposta mediamente constatata per ciascun controllo effettuato (passata dai circa 147.000 € del 2009 ad oltre 450.000 € nel 2014), sono conferiti all'Agenzia delle entrate, competente a gestire il tributo, per i successivi adempimenti.



Per rafforzare la sinergia con le altre Amministrazioni operanti nell'ambito della fiscalità ed in attuazione di quanto previsto dall'art. 83 del D.L. n. 112 del 2008, è stata istituita la cosiddetta "cabina di regia operativa" con l'Agenzia delle Entrate e il Comando Generale della Guardia di Finanza, finalizzata ad un rafforzamento della collaborazione operativa ed al potenziamento dello scambio informativo, per la repressione ed il contrasto delle frodi in materia di I.V.A. nazionale e comunitaria e per una più efficace lotta all'evasione fiscale. Il lavoro congiunto dei tre organismi ha portato alla condivisione dei metodi di analisi e di indagine ed alla elaborazione di specifici e mirati e proficui piani di controllo realizzati in modo autonomo dalle tre Istituzioni ma nell'ambito della comune cornice normativa ed operativa.

#### e. LE ACCISE

L'Agenzia è competente - in via esclusiva - alla gestione delle accise che assicurano un gettito erariale pari a circa 47 miliardi di Euro l'anno (di cui circa 14 relativi al settore tabacchi). Nel 2014 i circa 43.000 controlli nei settori Oli minerali, energia elettrica,

alcoli hanno consentito complessivamente l'accertamento di maggiori diritti per circa 375 milioni di euro (di cui circa 281 milioni di euro relativi ad accertamenti per irregolarità superiori alla soglia minima di 1.000 euro). Tale attività ha comportato la comunicazione di circa 450 notizie di reato.

Nello specifico, analizzando i settori prioritari di intervento dell'Agenzia, si evidenziano i risultati di seguito riportati.

Settore Imposta	N. Schede Irregolarità	Maggiori Diritti Accertati	
		(comprensivi di Accise, IVA gravante ed altre imposte) €	(solo accise) €
Oli minerali	2.213	123.019.439	70.075.301
Spiriti	397	103.978.002	35.351.189
Birra	197	38.871.448	20.754.717
Energia Elettrica	2.275	80.374.959	47.618.056
Gas metano	661	346.685.920	105.496.969
Oli lubrificanti	210	3.383.872	1.692.672
<b>Totale complessivo</b>	<b>5.953</b>	<b>696.313.640</b>	<b>280.988.904</b>

Il sistema informatizzato integrato utilizzato dall'Agenzia per contrastare le frodi di settore permette la tracciabilità e la simultanea sorveglianza dei movimenti di prodotti ad alta incidenza fiscale, quali quelli sottoposti ad accisa, tanto nei trasferimenti all'interno di ciascuno stato membro dell'Unione, quanto nella circolazione intracomunitaria.

#### f. CONTROLLI VALUTARI

L'Agenzia, ai sensi del D. Lgs. n. 195/2008, è individuata quale unica Autorità nazionale che riceve le dichiarazioni relative al trasporto di denaro contante di importo pari o superiore a 10.000 euro, in entrata ed in uscita dal territorio nazionale; riceve e registra, oltre ai propri, anche i verbali di constatazione elevati dagli appartenenti alla Guardia di Finanza; assicura lo scambio delle informazioni con le altre Autorità competenti (Ministero Economia e Finanze, Unità Informazione Finanziaria, Comitato di sicurezza finanziaria, Guardia di Finanza, Banca d'Italia).

L'attività di controllo realizzata nel 2014 ha ulteriormente migliorato la capacità di contrasto degli illeciti valutari alle frontiere. Il volume delle dichiarazioni valutarie, nel 2013 (2014), si è attestato su quasi 33 mila di dichiarazioni per un controvalore pari a 6.691 milioni di euro; le violazioni accertate sono state pari a 4.759, con un decremento, rispetto al 2013, del 7%. La valuta sequestrata è stata pari a € 9.248.000 e le oblazioni pagate a titolo di estinzione dell'illecito sono state pari a 6.167.452 di euro.

***Collaborazione con la Direzione Nazionale Antimafia:***

Di particolare rilievo ed impegno le attività condotte nel 2014 da questa Agenzia, nell'ambito della Convenzione sottoscritta con la Direzione Nazionale Antimafia, a mezzo di numerose complesse analisi dei flussi del commercio internazionale, oggetto di interessi della criminalità organizzata. In particolare, sono state condotte analisi specifiche anche relativamente alla presenza di interessi della criminalità cinese nel commercio di prodotti importati e/o introdotti in consumo in Italia e nel resto dell'Unione con tecniche fraudolente e/o in contrabbando, nonché la correlazione dei flussi merceologici a rischio con l'esportazione illecita di valuta e/o somme non dichiarate interamente in uscita dallo Stato Italiano. Durante il 2014 l'Agenzia ha partecipato a numerose riunioni presso la DNA, per la definizione di modelli di analisi investigativa da applicare alle varie fattispecie criminose di rilevanza transfrontaliera previste dall'art.51 comma 3 bis del C.P.P.

**g. I CONTROLLI IN AMBITO EXTRATRIBUTARIO**

Nel settore extratributario, l'impegno dell'agenzia è vasto ed ingente. Queste attività sono condotte, in molti segmenti, in stretta collaborazione con le altre autorità competenti per i diversi profili interessati.

Il ruolo nevralgico dell'Agenzia anche per detti presidi deriva proprio dalla sua esclusiva competenza nella gestione del momento doganale, ovvero della fase nella quale la merce e i soggetti che la movimentano lungo la sua catena di produzione, distribuzione e commercializzazione debbono porre in essere le procedure doganali ed essere sottoposti ai relativi controlli che riguarderanno, unitariamente, tutti gli aspetti connessi con la loro immissione nel territorio doganale comunitario o la loro fuoriuscita dal medesimo.

Si indicano, di seguito, taluni settori di intervento dell'Agenzia.

#### **h. CONTROLLI A TUTELA DELLA SALUTE**

Nel corso del 2014 sono stati effettuati più di 54.000 controlli a tutela della salute umana e animale, all'atto dello sdoganamento e, in parte, a posteriori, in collaborazione con le locali autorità sanitarie, USMAF e PIF, ASL, ecc., oltre alla gestione di 1.032 casi segnalati dal circuito comunitario di allerta rapido RAPEX.

Per le finalità di tutela della salute, sono stati effettuati 46.218 controlli sui passeggeri internazionali. Di questi, sono risultati non conformi 3.362 nello specifico settore di prodotti alimentari, carni, prodotti a base di carne, latte e prodotti lattiero caseari trasportati a seguito dei passeggeri internazionali, col conseguente sequestro di 23.758 Kg e 1.501.882 lt. di prodotti di origine animale (1.711 pezzi). L'Agenzia delle dogane e dei monopoli fornisce annualmente al Ministero della Salute i dati relativi alle scorte illegali di prodotti di origine animale trasportati a seguito dei passeggeri, rinvenute nell'ambito dei controlli doganali effettuati.

#### **i. LOTTA ALLA CONTRAFFAZIONE**

La contraffazione, la pirateria e il commercio abusivo investono sia problematiche di profilo economico che di salute dei cittadini, e le attività condotte dall'Agenzia si riconducono alla necessità, da un lato, di sostenere e tutelare il mercato e i flussi leciti, e, dall'altro, di prevenire i pericoli che derivano dalla commercializzazione di prodotti pericolosi, come pure dall'aumento di canali di finanziamento illeciti ad uso della grande criminalità organizzata.

Nella lotta alla contraffazione l'Agenzia impegna quotidianamente risorse umane e tecnologiche. Ha sviluppato inoltre la stipula di numerosissimi Protocolli di intesa stilati con diverse associazioni di categoria (strumenti ormai consolidati di collaborazione per accrescere lo scambio di informazioni e finalizzare al meglio gli interventi), mentre i feedback delle attività di prevenzione e contrasto sono utili ad affinare le capacità enforcement, anche in maniera propositiva e, per così dire, "tecnico-politica" (attraverso la diretta partecipazione al Comitato Codice Doganale – Sezione Contraffazione, in seno alla Commissione Europea, DG Fiscalità e Unione Doganale (DG TAXUD), e i

lavori del correlato Gruppo Esperti Contraffazione).

Per quanto riguarda l'applicazione del Regolamento dell'Unione Europea n. 608 del 2013, relativo alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale da parte delle Autorità doganali, giova ricordare che, in materia, l'Agenzia era già all'avanguardia nel quadro del precedente Regolamento (UE) n. 1383/2003: già dal 2004, infatti, è stato realizzato il progetto FALSTAFF, consistente in una banca dati alimentata dalle informazioni rese disponibili dai titolari di diritti di proprietà intellettuale e che consente di confrontare i prodotti sospettati di contraffazione con i prodotti originali.

Tale strumento (che nel 2005 ha avuto la menzione d'onore nel corso della manifestazione degli eEurope Awards 2005, l'Oscar europeo dell'innovazione per le migliori iniziative di e-government), è stato arricchito di nuove funzionalità proprio per recepire le modifiche introdotte dal Regolamento (UE) nr. 608/2013, realizzando un dialogo applicativo (del tipo system to system) con la banca dati CO.PI.S. (anti-COunterfeit and anti Plracy information System), sviluppata dalla Commissione Europea per lo scambio di dati tra gli Stati membri e la Commissione sulle decisioni riguardanti le domande di tutela e il blocco delle merci.

Merita poi una sottolineatura la circostanza che nel contesto delle attività di prevenzione/contrasto l'Agenzia può in ogni caso giovare di apparecchiature radiografiche scanner, per sottoporre i contenitori ad analisi spettrografiche e individuare più agevolmente carichi occulti.

Nel quadro dei Regolamenti citati, dal 2012 ad oggi le domande di intervento presentate all'Amministrazione doganale dalle aziende, finalizzate alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale, sono più che raddoppiate, arrivando nel 2014 a un totale di 838 (di cui 154 presentate all'Agenzia, a loro volta suddivise tra 103 nazionali e 51 unionali, e 684 unionali presentate in altri Stati Membri con richiesta di tutela in Italia).

Rispetto a tutte le categorie merceologiche presenti nella Tariffa Doganale, quelle maggiormente interessate dai sequestri per contraffazione investono il settore dei tabacchi (sigarette ed altri prodotti del tabacco), accessori personali (occhiali da sole e da vista, borse, orologi, gioielli), apparecchi elettronici e informatici, prodotti per la cura

del corpo (in particolare profumi e cosmetici), abbigliamento, giocattoli, calzature, medicinali, apparecchi di telefonia, prodotti alimentari e bevande, CD e DVD, mentre un discorso a parte merita la contraffazione dei medicinali, che riveste ovviamente un carattere di altissima pericolosità, o per l'inerzia (e quindi inefficacia curativa) dei singoli componenti, in assenza di principi attivi, o, al contrario, per la presenza di componenti attivi nocivi (in materia è molto attiva la collaborazione con l'A.I.F.A. (Agenzia Italiana del Farmaco), oltre che con l'Arma dei Carabinieri.

Per quanto concerne le origini dei prodotti contraffatti, nel 2014 la Cina si è confermata al primo posto tra i Paesi esportatori di prodotti che violano diritti di proprietà intellettuale (36,9%), seguita dall'Egitto (13,7%), gli Emirati Arabi (10,4%), Hong-Kong (8,6%), Taiwan (5,7%) e Bangladesh (3,9%).

Categorie TAXUD	Anno 2014 (fonte: banca dati Antifrode)		
	N. pezzi	Valore accertato (euro)	Valore stimato (euro)
1) Prodotti alimentari e bevande	25.480	38.931	38.931
2) Prodotti per la cura del corpo	497.983	5.174.885	10.935.427
3) Abbigliamento ed accessori	250.312	5.656.467	7.235.806
4) Calzature e loro parti	251.359	3.049.093	4.506.604
5) Accessori personali	207.912	2.015.389	2.400.979
6) Telefoni cellulari e loro parti	205.733	3.019.774	3.148.937
7) Apparecchi elettronici ed informatici	404.320	2.113.402	2.687.476
8) CD, DVD, cassette, cartucce per giochi	139	1.290	1.290
9) Giocattoli, giochi e articoli sportivi	119.400	317.069	395.803
10) Tabacchi	1.060.196	3.860.009	4.767.979
11) Medicinali	13.329	56.883	57.338
12) Altre merci	489.915	1.536.002	2.091.409
<b>Totale contraffazione</b>	<b>3.526.078</b>	<b>26.842.194</b>	<b>38.267.979</b>

### Attività internazionale.

E' bene evidenziare che per le attività di prevenzione e contrasto sono fondamentali le azioni di scambio di informazione e di collaborazione, sia amministrativa che operativa,

consentite da diverse basi giuridiche applicabili tra la Commissione della U.E. (nella sua articolazione specifica, ovvero l'Ufficio Europeo di Lotta alla Frode, OLAF), Stati Membri e Stati terzi partner della U.E.: fra Stati Membri della U.E., in particolare, il Reg. (CE) n. 515/1997 e la c.d. "Convezione di Napoli II" - Convenzione basata sull'articolo K3 del Trattato dell'Unione Europea, relativa alla mutua assistenza ed alla cooperazione tra le Amministrazioni doganali, ratificata in Italia con Legge 30 dicembre 2008 n. 217, che consente azioni di collaborazione integrata, anche di carattere operativo, tra Autorità doganali e Autorità giudiziarie), e tra Stati Membri della U.E. e Stati terzi, i singoli Accordi e Protocolli di Mutua assistenza).

Anche tale attività è stata fortemente perseguita dall'Agenzia nel corso del 2014, peraltro con il valore aggiunto del Semestre di Presidenza Italiana del Gruppo di Cooperazione Doganale del Consiglio (Customs Cooperation Working Party), entro il quale, sotto la diretta Presidenza di funzionari dell'Agenzia, sono state trattate una serie di tematiche connesse al rafforzamento delle politiche di collaborazione tra Dogane e Forze di Polizia, per una più efficace e stringente attività di enforcement.

Occorre tener presente che il settore è genericamente divisibile in due macro-aree, ascrivibili ad attività maggiormente routinarie (singole richieste di mutua assistenza, ricevute dall'estero e/o inoltrate all'estero; attività di collaborazione con l'OLAF sulla base di Informative – c.d. "INF AM" – connesse a indagini di ampio raggio su particolari fattispecie di frode) e ad attività di carattere più operativo e specialistico (Operazioni Doganali Congiunte – J.C.O. – Joint Customs Operations; indagini ad hoc e connesse ricadute di profilo penale/giudiziario).

Le INF AM sono schede con le quali la Commissione Europea/OLAF dirama informazioni circa casi di frode che investono l'accertamento e la riscossione dei dazi doganali, che costituiscono risorse proprie della UE, e che dopo la loro riscossione vengono versate all'erario comunitario, dedotto il 25% che viene trattenuto dall'Italia a titolo di compenso per l'attività svolta. Nel 2014 c'è stato un generale incremento di tutte le attività: sono pervenute 39 INF AM, a conferma di un andamento già emerso negli anni scorsi (14 nel 2011, 24 nel 2012, 25 nel 2013), e si sono inoltre lavorati numerosi seguiti di INF AM pregresse; sono stati aperti e trattati n. 87 fascicoli di mutua

assistenza passiva (richieste pervenute dall'estero) e n. 47 fascicoli di mutua assistenza attiva (richieste inviate all'estero), tenendo conto che una singola richiesta può riguardare più soggetti e, pertanto, dar luogo a svariate attività di controllo e indagine; sono state avviate e/o concluse un totale di 14 Operazioni Doganali Congiunte, in veste di Amministrazione promotrice o partecipante; mentre, tra le tante attività di indagine nazionali, si sono svolte n. 7 importanti indagini a carattere transnazionale che hanno avuto innesco specifico, e/o sviluppo, nell'ambito di applicazione della citata "Convenzione di Napoli II".

Tra queste, due, in particolare, che hanno riguardato il settore delle accise sui prodotti alcolici e che hanno dato luogo a risultati rilevantissimi: l'Operazione Chain-DAB, Dirty Alcohol and Beer, con l'esecuzione di 7 misure di custodia cautelare, 43 soggetti indagati, una stima di evasione di accisa pari a 38 milioni di euro e di IVA per oltre 8 milioni, e l'Operazione Tunnel, con l'esecuzione di 23 misure cautelari, 43 perquisizioni, innumerevoli sequestri di beni mobili e immobili per un controvalore di 10 milioni di Euro, e una stima di imposta evasa che ha superato i 20 milioni di Euro, il tutto attraverso la costante e proficua collaborazione intrapresa con altre Autorità doganali e giudiziarie di alcuni Stati Membri della U.E., in particolare Germania e Paesi Bassi.

#### **j. LOTTA AL TRAFFICO ILLECITO DI SOSTANZE STUPEFACENTI**

L'attività è condotta prevalentemente attraverso l'individuazione di spedizioni sospette effettuata sulla base dell'analisi dei flussi, delle rotte e dei dati desumibili dai sequestri effettuati negli spazi doganali. Al di là delle rotte storicamente utilizzate, quella balcanica e quella della via della seta, negli ultimi anni è emerso l'utilizzo del continente africano, la cosiddetta "piattaforma africana" per far transitare anche le sostanze stupefacenti prodotte in Sudamerica.

L'Agenzia collabora con il Dipartimento Politiche Antidroga, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la Direzione Centrale per i Servizi Antidroga, del Ministero dell'Interno, in seno alla quale operano propri funzionari con compiti di collegamento tra le due Amministrazioni e con l'Ufficio Centrale Stupefacenti del

Ministero della Salute, per lo scambio di informazioni finalizzato alle misure di contrasto da porre in essere verso l'illecito commercio (importazioni/esportazioni) di particolari sostanze chimiche utilizzabili come precursori degli stupefacenti.

Le attività di prevenzione e repressione dei traffici di droga hanno impegnato negli ultimi anni le strutture centrali e quelle territoriali dell'Agenzia. Nel corso del tempo, il dispositivo predisposto dall'Amministrazione doganale si è ulteriormente arricchito delle fasi di analisi dei flussi a rischio, con la realizzazione di numerose operazioni di controllo che hanno determinato l'aumento dei quantitativi di droga sequestrati negli spazi doganali.

L'applicazione dei sistemi di analisi e di intelligence dei dati del commercio internazionale al contrasto del narcotraffico, secondo i modelli sperimentati dall'Agenzia, ha condotto alla identificazione di modus operandi e di filiere aziendali sospettate di agire in traffici internazionali di stupefacenti. Per la notevole quantità di stupefacente sequestrata, si evidenziano le seguenti operazioni:

- Codice LITANIA – operazione conclusasi con il sequestro di 1.350 (milletrecentocinquanta) kg. di marijuana abilmente occultata all'interno di un carico di blocchi di cemento proveniente dall'Albania. Lo stupefacente posto in sequestro, se immesso sul mercato, avrebbe fruttato alle organizzazioni criminali circa 14 milioni di euro e, per la quantità accertata, risulta essere uno dei maggiori tra quelli operati negli spazi doganali nazionali.
- Operazione "ULIVO 99" - condotta dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Reggio Calabria che ha consentito di acclarare l'operatività dell'associazione criminale con il sequestro di due ingenti quantitativi di sostanza stupefacente del tipo cocaina per un totale di quasi 400 chili. Secondo alcune stime, se il carico di cocaina fosse stato immesso in consumo, avrebbe avuto un valore allo spaccio pari a circa 80 milioni di euro.

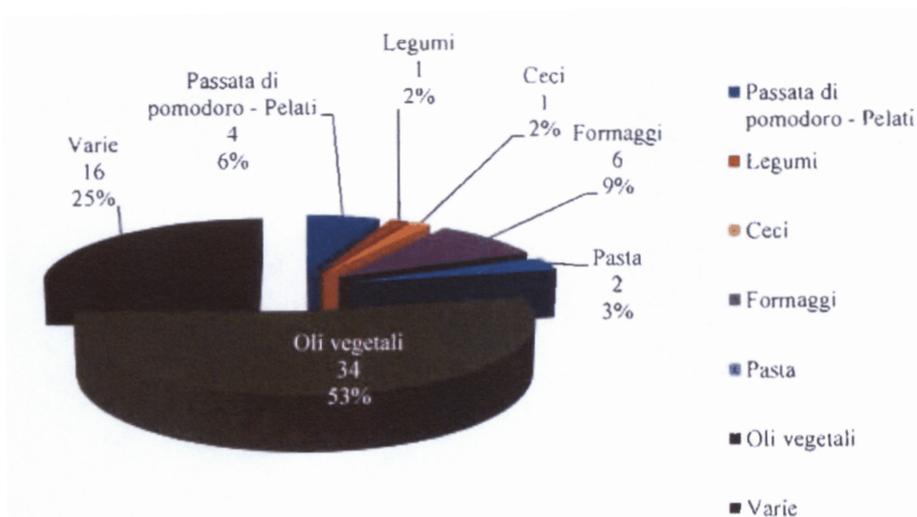
#### **k. LOTTA AI TRAFFICI ILLECITI DI PRODOTTI AGROALIMENTARI**

Nel 2014, questa Agenzia ha continuato ad inoltrare alle Strutture territoriali numerose segnalazioni.

In tale ambito per il suo grande rilievo si segnala l'operazione denominata "ALIUD PRO OLIO", che ha consentito di scoprire un ampio traffico illecito di olio spagnolo, spacciato come prodotto "Made in Italy", con conseguente ingenti quantitativi sequestrati.

Il corrispondente giro di affari illecito è stato stimato nell'ordine di circa 30 milioni di euro.

In tale ambito, per la sua particolare rilevanza a livello internazionale, si evidenzia l'Operazione "OPSON IV" (Interpol e Europol; per il contrasto alla contraffazione dei prodotti alimentari a denominazione di origine protetta e controllata): attività di controllo e sequestro di spedizioni illecite alle frontiere portuali, nonché attività investigativa sulle correlate ipotesi criminose. Le attività di controllo hanno interessato i settori alimentari indicati nel grafico seguente:



Il quantitativo totale delle merci sottoposte a controllo nell'ambito dell'operazione congiunta è pari ad oltre 900.000 Kg, per un valore di circa 3.000.000 di Euro.

#### I. LOTTA AL CONTRABBANDO DI SIGARETTE – COLLABORAZIONE INTERNAZIONALE

Nel 2014, è continuato lo sviluppo dell'attività di intelligence e della collaborazione internazionale per la prevenzione e la repressione del contrabbando di sigarette. Questa Agenzia, in tale ambito, ha continuato ad elaborare e a predisporre modelli per

le analisi dei flussi a rischio per i traffici illegali di sigarette e di tabacco. In tale contesto, le azioni per la prevenzione e il contrasto a detto traffico illegale hanno portato alla luce un'evasione milionaria quantificata, allo stato delle indagini, in 70 milioni di euro per l'accisa e oltre 20 milioni per l'IVA, imposte sottratte alle casse dell'Erario a partire dal 2011 sino al 2014.

#### **m. TUTELA DELL'AMBIENTE**

Per quanto riguarda il contrasto ai traffici internazionali di rifiuti, si evidenzia che nel 2014 gli Uffici doganali hanno sequestrato complessivamente circa 1,5 tonnellate di rifiuti.

*Collaborazione con la Direzione Nazionale Antimafia e con il Corpo Forestale dello Stato – distorsione dei flussi a rischio di illecito.*

Anche nel 2014 questa Agenzia ha continuato, sempre nell'ambito del Codice operativo Unico nazionale denominato "RILAI/A", le analisi dei flussi a rischio concernenti rifiuti, rottami di ferro, di parti di veicoli e veicoli usati esportati verso i paesi africani maggiormente a rischio, che hanno consentito già nel 2013, con due importanti di operazioni polizia giudiziaria, in collaborazione con il GICO della G. di F., coordinate dalla DNA, all'accertamento di delitti ambientali, nonché l'individuazione di una rete criminale dedita alla violazione della normativa sull'immigrazione, ritenuta dall'Autorità giudiziaria contigua ad entità sottoposte ad embargo e restrizioni dall'ONU e dalle politiche PESC dell'Unione Europea. Nel 2014 sono state decine le informative dedicate al fenomeno in esame, indirizzate all'Ufficio alla Procura Nazionale Antimafia, per le valutazioni del Procuratore nazionale in ordine all'impulso di investigazioni presso le competenti Procure Distrettuali Antimafia, tuttora in corso.

€ 11,40



\*172180006990\*