



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 19.7.2012  
COM(2012) 408 final

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

**Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea - Lotta contro la frode  
Relazione annuale 2011**

{SWD(2012) 227 final}  
{SWD(2012) 228 final}  
{SWD(2012) 229 final}  
{SWD(2012) 230 final}

# RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

## Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea - Lotta contro la frode Relazione annuale 2011

### SINTESI

In collaborazione con gli Stati membri, la Commissione presenta la relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea nel 2011, a norma dell'articolo 325 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

La presente relazione intende valutare la portata del rischio di un cattivo utilizzo dei fondi o delle entrate del bilancio dell'UE a causa di frodi o irregolarità e di illustrare le iniziative adottate per contrastare questo fenomeno.

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

Nel corso del 2011, la Commissione ha adottato una serie di misure volte a migliorare il quadro giuridico e amministrativo per la tutela degli interessi finanziari dell'UE:

- una proposta modificata di riforma dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF);
- la strategia antifrode della Commissione (CAFS), che comprendeva altresì il piano d'azione di lotta contro il contrabbando lungo la frontiera orientale dell'UE;
- la comunicazione relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto penale e le indagini amministrative;
- la comunicazione sulla lotta alla corruzione nell'UE;
- le proposte per l'ammodernamento delle norme in materia di appalti pubblici e
- la comunicazione sul futuro dell'IVA.

### Diminuzione delle frodi e delle altre irregolarità a danno del bilancio dell'UE

Nel 2011, nell'insieme dei settori sono state segnalate come frode 1 230 irregolarità, con una diminuzione del 35% circa rispetto al 2010. Anche l'incidenza finanziaria delle irregolarità segnalate come frode è diminuito del 37% circa rispetto al 2010, per un totale di 404 milioni di euro. Inoltre, anche il numero delle altre irregolarità e l'incidenza finanziaria stimata sono diminuite rispettivamente del 17% e del 6%.

La diminuzione dei casi di frode segnalati e i relativi importi era attesa, a seguito del forte aumento del 2010, per l'effetto "ciclico" della chiusura del periodo di programmazione 2000-2006 della politica di coesione e l'accelerazione delle segnalazioni a seguito dell'introduzione del sistema di gestione delle irregolarità (IMS). L'incidenza di entrambi i fattori si è andata esaurendo.

Mentre il quadro generale è rassicurante e dimostra, fra l'altro, i risultati delle procedure poste in essere dalla Commissione per combattere le irregolarità e un generale miglioramento dei sistemi di gestione e di controllo da parte degli Stati membri, permangono differenze significative nelle impostazioni adottate dagli Stati membri nella segnalazione di frodi e irregolarità. Taluni Stati membri continuano a segnalare tassi molto bassi di frode, il che desta perplessità sull'adeguatezza dei loro sistemi nazionali di segnalazione. Si invitano tali Stati membri a comunicare pertanto le modalità di adeguamento dei propri sistemi di controllo per far sì che si concentrino sui settori che presentano un rischio elevato di frode e irregolarità.

Dall'analisi della minaccia di frode emerge inoltre chiaramente che l'esigenza di combattere le frodi continua ad essere tangibile, in particolare in un periodo di recessione, e costituisce una priorità per la Commissione.

### **Miglioramento dei sistemi antifrode nel contesto della politica di coesione**

L'analisi dell'argomento specifico affrontato quest'anno, ossia le misure adottate e le irregolarità segnalate nel settore ad alto rischio della politica di coesione, evidenzia progressi nel sistema di controllo finanziario e di gestione dei rischi. Fra questi progressi si annoverano le disposizioni legislative e gli orientamenti, le strategie nazionali e regionali, l'uso di indicatori di rischio, le procedure amministrative e la collaborazione fra autorità nazionali.

Di converso, occorrono ulteriori progressi nel monitoraggio dei risultati delle indagini antifrode amministrative e penali condotte dagli Stati membri, anche per quanto riguarda il recupero degli importi dai beneficiari finali nell'ambito della politica di coesione.

Inoltre, sono necessarie migliori statistiche antifrode affinché la Commissione e gli Stati membri possano incentrare i propri sforzi sugli ambiti maggiormente a rischio.

### **Miglioramento delle procedure di recupero**

Sono state migliorate le procedure di recupero, in particolare per quanto riguarda i fondi preadesione e le spese dirette. La Commissione invita gli Stati membri e i paesi in fase di preadesione che denotano bassi tassi di recupero ad accelerare le proprie procedure, utilizzare gli strumenti giuridici e le garanzie disponibili qualora vengano rilevate irregolarità e a procedere al sequestro dei beni nei casi di insolvenza.

## **1. INTRODUZIONE**

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

Il trattato sancisce la condivisione della responsabilità fra l'UE e gli Stati membri riguardo alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione e alla lotta antifrode. Le autorità nazionali gestiscono quattro quinti della spesa dell'UE e riscuotono le risorse proprie tradizionali<sup>1</sup>. In questi due settori, il ruolo della Commissione consiste nell'effettuare una supervisione generale, definire le norme e accertarsi della loro applicazione. Una stretta collaborazione fra la Commissione e gli Stati membri è essenziale per conseguire un'effettiva tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Un obiettivo primario della presente relazione è pertanto quello di valutare l'esito di tale collaborazione, da quanto si può osservare sulla base dei dati disponibili, e i margini per un suo eventuale rafforzamento.

La relazione illustra le misure adottate a livello dell'Unione per contrastare la frode. Essa presenta anche una sintesi e una valutazione dell'azione adottata dagli Stati membri in un ambito specifico, sulla base delle risposte date a un questionario che, quest'anno, si incentra sui controlli nell'ambito della politica di coesione. La relazione presenta quindi le ultime informazioni sulle frodi e le irregolarità segnalate dagli Stati membri e la situazione relativa al recupero degli importi.

La relazione è integrata da quattro documenti di lavoro dei servizi della Commissione<sup>2</sup>.

## **2. SEGNALAZIONI DI FRODI E ALTRE IRREGOLARITÀ**

La legislazione dell'UE fa obbligo agli Stati membri di segnalare alla Commissione, ogni tre mesi, eventuali irregolarità rilevate negli ambiti della gestione concorrente, dell'assistenza preadesione e delle risorse proprie tradizionali.

Gli Stati membri informano la Commissione qualora le irregolarità segnalate diano adito a un sospetto di frode (qualora diano luogo, a livello nazionale, all'avvio di un procedimento amministrativo e/o giudiziario volto a determinare l'esistenza di un comportamento intenzionale, in particolare di una frode<sup>3</sup>) e aggiornano le informazioni al termine dei procedimenti pertinenti per l'applicazione delle sanzioni.

---

<sup>1</sup> Principalmente dazi doganali e agricoli, ma anche dazi antidumping e prelievi nel settore dello zucchero.

<sup>2</sup> i) Applicazione dell'articolo 325 da parte degli Stati membri nel 2011; ii) valutazione statistica delle irregolarità segnalate per le risorse proprie, le risorse naturali, la politica di coesione e l'assistenza preadesione nel 2011; iii) raccomandazioni per dar seguito alla relazione della Commissione relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'UE - lotta antifrode, 2010; iv) metodologia concernente la Valutazione statistica delle irregolarità segnalate per il 2011.

<sup>3</sup> Ad esempio, ai sensi del regolamento (CE) n. 1848/2006 della Commissione, del 14 dicembre 2006 relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento della politica agricola comune, GU L 355 del 15.12.2006, pag.56.

La presente relazione suddivide le irregolarità in due ampie categorie:

Per **“irregolarità segnalate come frode”** si intendono quelle irregolarità per le quali vi è il sospetto o viene accertata la frode, comprese le irregolarità che gli Stati membri non hanno segnalato come frode, ma da cui è stato possibile dedurre elementi di un eventuale comportamento fraudolento sulla base dell’analisi delle informazioni<sup>4</sup>.

Per **“irregolarità non segnalate come frode”** si intendono tutti gli altri tipi di irregolarità segnalate, ma di cui non è stata accertata la natura fraudolenta.

In generale si evidenzia una migliore qualità (intesa in termini di completezza e puntualità) delle segnalazioni relative alle irregolarità. Permangono alcune lacune e incongruenze, che riguardando però un numero limitato di casi e non incidono pertanto in maniera significativa sull’accuratezza della presente analisi. La distinzione fra le irregolarità segnalate come frode o meno potrebbe non essere completamente confrontabile fra i vari Stati membri, a causa delle diverse pratiche e norme nazionali.

In risposta agli inviti formulati dal Parlamento europeo e a seguito delle discussioni con quest’ultimo, la Commissione sta pertanto annettendo maggiore importanza all’analisi delle irregolarità segnalate come frode.

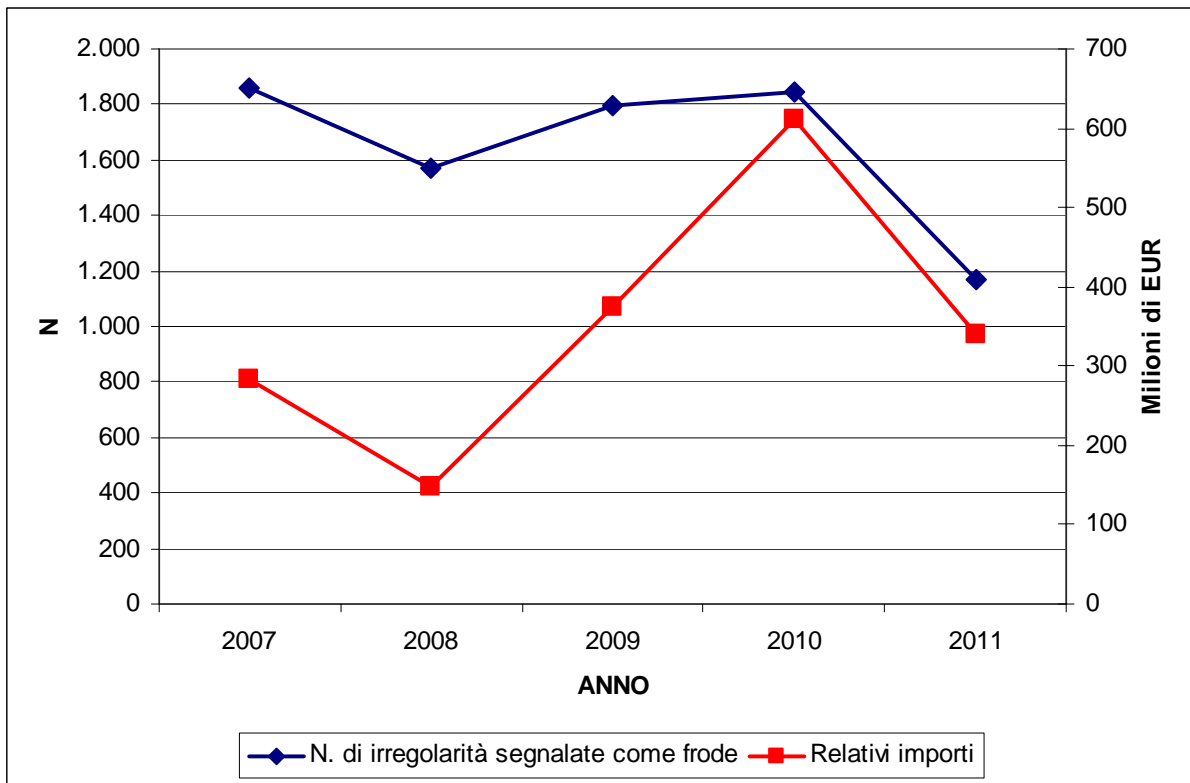
## **2.1. Analisi delle irregolarità segnalate come frode dagli Stati membri nel 2011**

Nel periodo 2007-2011, il numero di irregolarità segnalate come frode in tutti i settori si è mantenuto praticamente stabile fino al 2010 (cfr. grafico 1). Nel 2011, sono state segnalate 1 230 frodi (presunte e accertate), con una diminuzione del 35% rispetto al 2010, come indicato nella tabella 1. Anche l’incidenza finanziaria stimata di tali frodi segnalate è diminuita del 37% circa a fronte del dato del 2010, per un ammontare di 404 milioni di euro.

### **Grafico 1. TUTTI I SETTORI: irregolarità segnalate come frode e relativi importi 2007-2011**

---

<sup>4</sup> Ad esempio qualora vengano utilizzati documenti falsi o falsificati o quando è in corso un’indagine o un procedimento penale; tali irregolarità comprendono pertanto quelle rilevate dalla Commissione, compreso l’OLAF. Il concetto di sospetta frode non è utilizzato nelle comunicazioni sulle risorse proprie tradizionali (RPT).



La diminuzione delle irregolarità segnalate come frode e dei relativi importi era stata in parte prevista, a seguito dell'incremento registrato nel 2009 e nel 2010. Le ragioni principali di tale diminuzione sono la fine della temporanea accelerazione delle segnalazioni a seguito dell'introduzione del Sistema di gestione delle irregolarità (IMS) nel 2008; un generale miglioramento dei sistemi di gestione e di controllo; specificatamente per la politica di coesione, la natura "ciclica" di tali programmi, per cui le irregolarità segnalate hanno registrato un aumento verso la fine del periodo di programmazione 2000-2006<sup>5</sup>, corrispondente agli anni oggetto di comunicazione 2009 e 2010; nonché una conseguente contrazione successiva, in quanto il ciclo di programmazione per il periodo 2007-2013 viene attuato in modo progressivo<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> In ragione di una maggiore attività di controllo durante gli ultimi anni di attuazione.

<sup>6</sup> Attualmente il tasso complessivo di attuazione è al di sotto del 40% delle risorse disponibili; ne consegue che il numero di progetti sottoposti ad accertamento sia oggi inferiore rispetto agli ultimi anni del periodo di programmazione precedente e pertanto le irregolarità che ne derivano sono in generale in numero inferiore, mentre è più consistente l'effetto deterrente dei controlli.

**Tabella 1: Irregolarità segnalate come frode - 2011**

Ambito	Numero di irregolarità segnalate come frode		Stima dell'incidenza finanziaria delle irregolarità segnalate come frode			
	2010	2011	2010		2011	
			(milioni di €)	% di fondi assegnati	(milioni di €)	% di fondi assegnati
Agricoltura	414	139	69	0,12% circa	77	0,14% circa
Pesca	0	2	0	0%	0,03	0,005% circa
Politica di coesione	464	276	364	0,74% circa	204	0,40% circa
Fondi di preadesione	101	56	41	2,53% circa	12	0,67% circa
Spese dirette	21	34	3,6	0,02% circa	1,5	0,002% circa
<b>Totale spese</b>	<b>1000</b>	<b>507</b>	<b>478</b>	<b>0,34% circa</b>	<b>295</b>	<b>0,21% circa</b>
<b>Entrate totali<sup>7</sup> (risorse proprie tradizionali)</b>	<b>883</b>	<b>723</b>	<b>165</b>	<b>(0,79% circa dell'importo lordo totale di risorse proprie tradizionali rimosse per il 2010)</b>	<b>109</b>	<b>(0,49% circa dell'importo lordo totale di risorse proprie tradizionali rimosse per il 2011)</b>

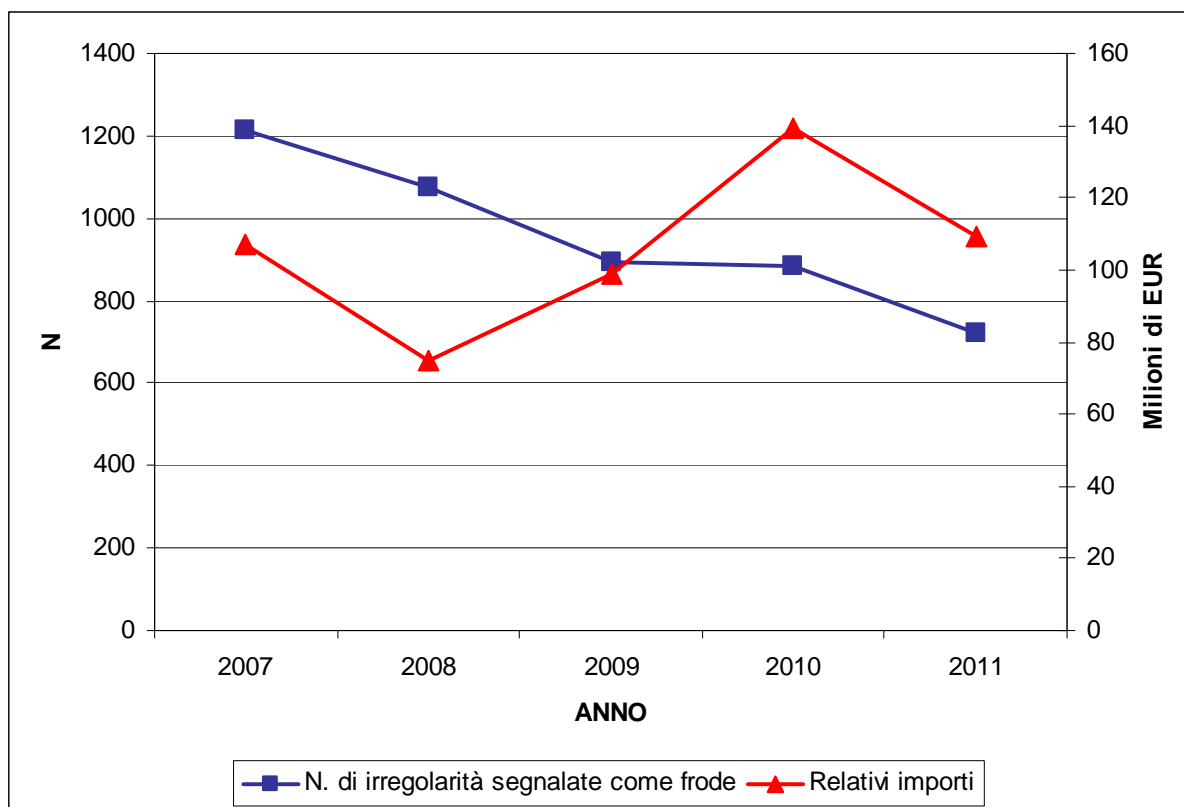
In relazione alla spesa, la politica di coesione rimane il settore con il maggior numero di irregolarità segnalate come frode (54% del totale) e la maggiore incidenza finanziaria (69% del totale).

#### 2.1.1. Entrate (risorse proprie tradizionali)

Nel 2011, nell'ambito delle risorse proprie tradizionali (RPT), sia il numero dei casi di irregolarità segnalate come frode su OWNRES sia gli importi interessati sono stati inferiori rispetto al 2010.

<sup>7</sup> Per ragioni di confrontabilità, gli importi relativi al 2010 si basano sui dati utilizzati per la relazione dello stesso anno. I dati comprendono gli importi stimati e accertati relativi alle irregolarità segnalate come frode.

**Grafico 2: RPT: irregolarità segnalate come frode e relativi importi – 2007-2011**



Gli importi sulle frodi comunicati in relazione alle RPT variano notevolmente da uno Stato membro all'altro. Come si è detto, questo è il risultato di diverse interpretazioni delle disposizioni e pratiche in essere nei vari Stati membri.

Da un punto di vista finanziario, le variazioni rilevate da un anno all'altro possono essere attribuite alle segnalazioni di singoli casi di frode importanti, che incidono notevolmente sugli importi annui, specialmente negli Stati membri in cui si riscuote una quota minore di RPT. Sono diversi i fattori che possono influenzare gli importi relativi ai casi di frode e di altre irregolarità rilevate, ad esempio il tipo di traffico e di scambi, il livello di conformità degli operatori economici e la posizione geografica dello Stato membro. Anche il modo in cui lo Stato membro imposta la propria strategia di controllo doganale per sorvegliare le importazioni a rischio e individuare le frodi e le irregolarità relative alle RPT incide su tali importi.

La Commissione sta monitorando attentamente le azioni realizzate dagli Stati membri in risposta alle osservazioni formulate durante le sue verifiche<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Una relazione sulla strategia di controllo doganale degli Stati membri che illustra sinteticamente i risultati delle verifiche condotte nel periodo 2009 - 2010 in tutti gli Stati membri è stata presentata in sede di comitato consultivo delle risorse proprie il 7 luglio 2011.



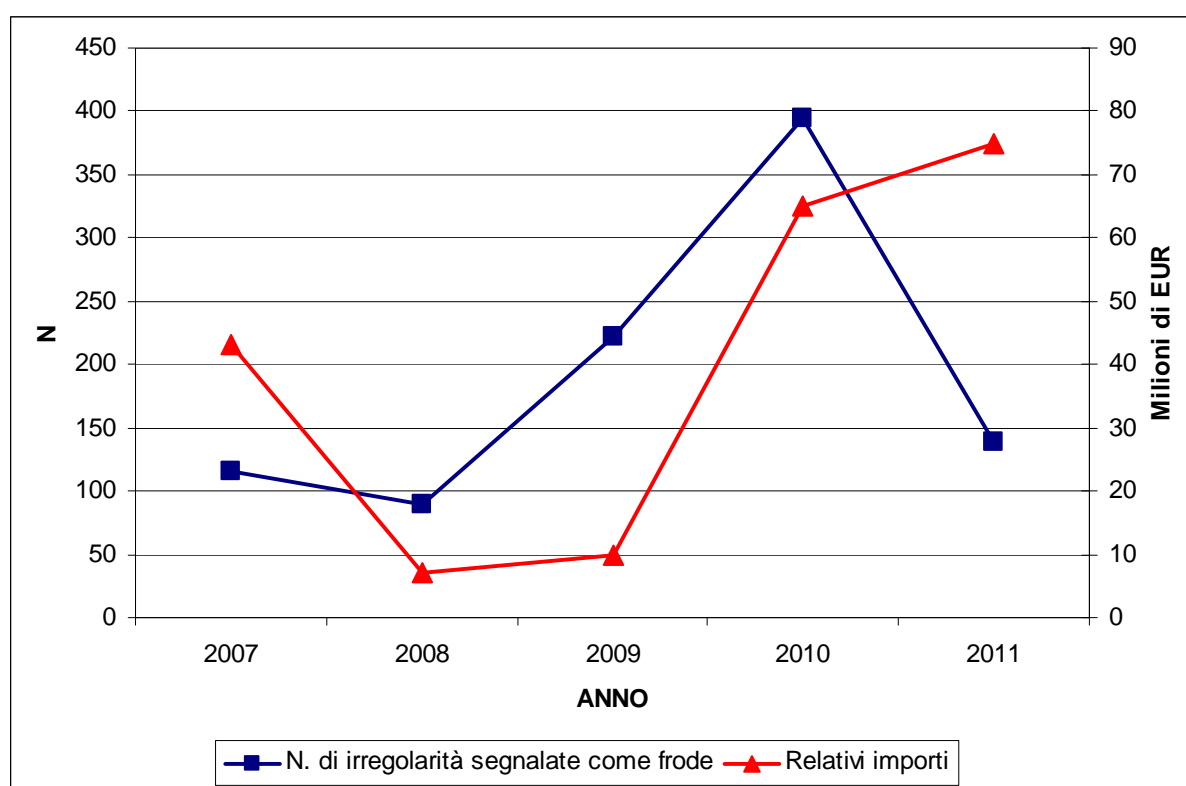
## 2.1.2. Spese – Gestione concorrente e assistenza preadesione

### 2.1.2.1. Risorse naturali (agricoltura e Fondo europeo per la pesca)

Nel settore dell'agricoltura, il numero di casi di irregolarità segnalati come frodi e i relativi importi rispetto alla spesa totale differiscono sostanzialmente sia fra gli Stati membri che a livello nazionale.

Nel 2011, gli Stati membri hanno segnalato come frodi 139 irregolarità su un totale di 2 395 casi. Il numero di casi di frode segnalati è diminuito rispetto all'anno di riferimento 2010, mentre è aumentata la loro incidenza finanziaria, passata da 69 milioni di euro nel 2010 a 77 milioni di euro nel 2011 (cfr. grafico 2), a causa della segnalazione di due grossi casi, uno per 39 milioni di euro e l'altro per 26 milioni di euro.

### **Grafico 3: Agricoltura: irregolarità segnalate come frode e relativi importi – 2007-2011**



Nel 2011, la Bulgaria ha segnalato il numero più elevato di frodi in quest'ambito, con 37 casi, seguita dalla Romania con 25 casi. Alcuni Stati membri caratterizzati da un elevato livello di spesa, come Francia, Germania, Spagna e Regno Unito continuano a segnalare un numero molto basso di frodi, il che porta a chiedersi se il basso numero di casi di frode segnalati sia dovuto al mancato rispetto dei principi in materia di comunicazione da parte degli Stati membri, così come alla loro interpretazione dei termini "sospetto di frode" e "frode accertata", o alla capacità di rilevamento delle frodi dei sistemi di controllo in essere in tali Stati membri.

Nella relazione 2010, la Commissione ha invitato Francia, Germania, Spagna e Regno Unito a motivare il basso numero di casi di irregolarità segnalate come frode, nonché a comunicare il

modo in cui essi stanno adeguando i propri sistemi di controllo ai settori che denotano un maggior rischio. Ad oggi, la Commissione non ha ricevuto alcuna motivazione al riguardo.

Finlandia, Paesi Bassi e Polonia sono stati invitati a fornire dati più coerenti, in particolare per quanto concerne i dati personali degli autori di irregolarità (frodi o altre irregolarità). I Paesi Bassi e la Polonia hanno migliorato il proprio tasso di conformità portandolo all'83% circa, mentre la Finlandia ha quasi raggiunto il 75%. Si tratta di un progresso notevole, per quanto vi sia ancora un margine di miglioramento. Il tasso di conformità complessivo per l'UE-27 è del 93% circa, un dato che denota un miglioramento rispetto al 2010 (90%).

La Commissione assiste gli Stati membri, effettua controlli di qualità costanti del sistema di segnalazione IMS e invia agli Stati membri un riscontro sulla qualità della segnalazione e sui dati mancanti.

Nel caso del Fondo europeo per la pesca, sono state segnalate due frodi, per un totale complessivo di circa 30 000 euro.

#### 2.1.2.2. Politica di coesione

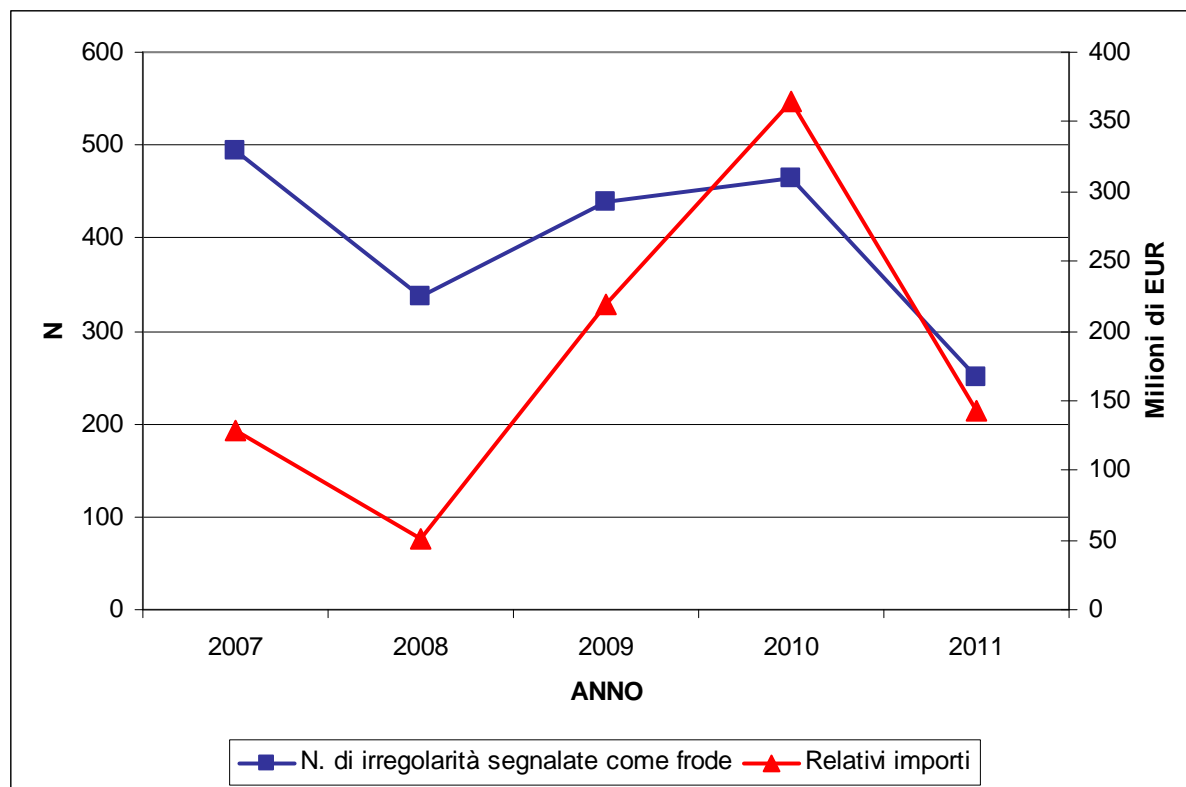
Nel 2011 il numero di casi di frode segnalati nel settore della politica di coesione e i rispettivi importi sono diminuiti notevolmente rispetto all'anno precedente, del 46% e del 63% rispettivamente (cfr. grafico 3).

Come per altre irregolarità, tale diminuzione significativa era prevista, venendo meno i fattori all'origine del repentino aumento osservato nel 2010<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Vale a dire la chiusura del periodo di programmazione 2000-2006 e l'accelerazione delle segnalazioni di irregolarità a seguito dell'introduzione dell'IMS.

**Grafico 4: Politica di coesione: irregolarità segnalate come frode e relativi importi – 2007-2011**



Le tendenze evidenziate negli anni precedenti sono state confermate: la Polonia, la Germania e l'Italia hanno segnalato la maggior parte dei casi (149 su 276), mentre la Germania si conferma lo Stato membro con i migliori risultati in termini di completamento dei procedimenti penali per l'accertamento delle frodi e l'applicazione di sanzioni.

Nel 2011, sono stati sei gli Stati membri che non hanno segnalato alcun caso di frode nel settore della politica di coesione: Belgio, Cipro, Danimarca, Francia, Malta e Paesi Bassi. Ancora non sono chiari i motivi di tale risultato in uno dei maggiori Stati membri, la Francia.

Il caso più frequente di irregolarità segnalate come frode si evidenzia sotto forma di utilizzo di documentazione falsa o falsificata (documenti giustificativi, dichiarazioni o certificati), soprattutto in relazione all'inserimento di spese non ammissibili (cosicché i costi del progetto vengono gonfiati) o alla non ammissibilità del beneficiario a ricevere il sostegno finanziario. Tre di tali casi hanno comportato episodi di corruzione con un'incidenza finanziaria stimata a 750 000 euro.

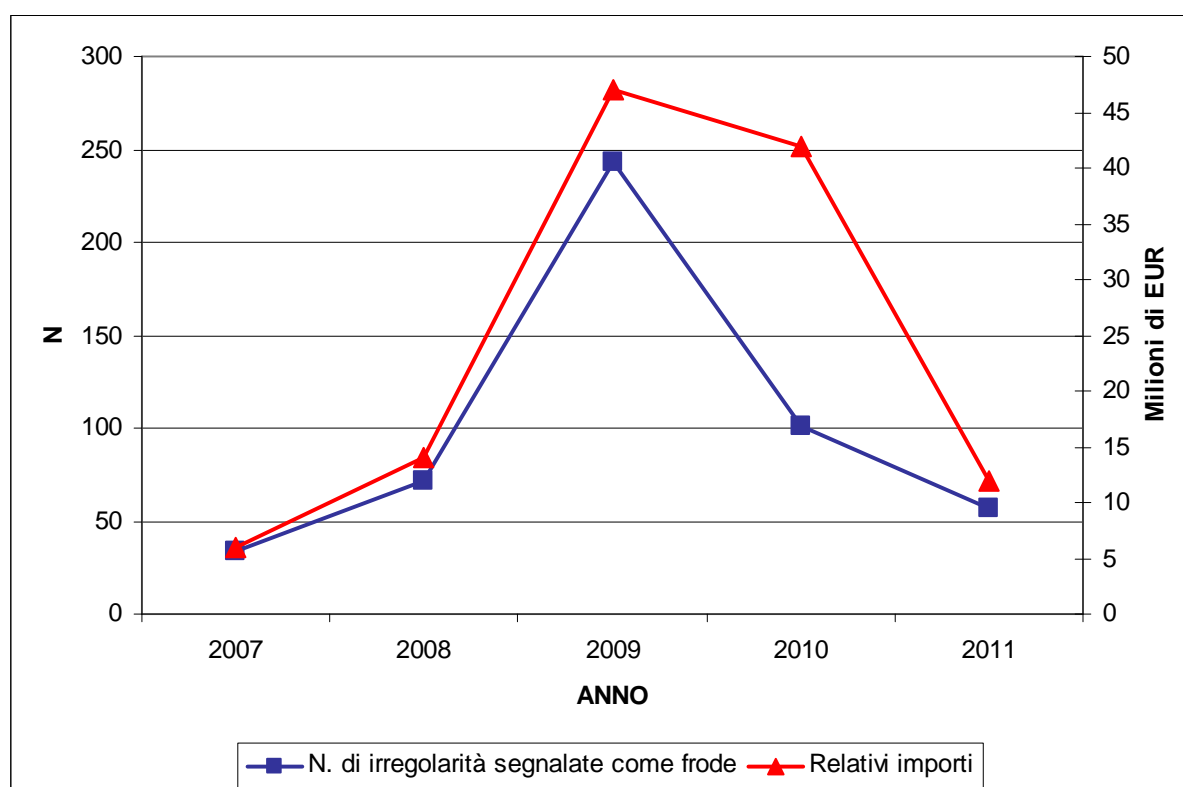
**Per i settori dell'agricoltura e della politica di coesione, gli Stati membri sono invitati a motivare il basso numero di casi di "sospetto di frode" segnalati, nonché a comunicare il modo in cui essi orientano i propri sistemi di controllo verso i settori che denotano un maggior rischio al fine di migliorare la prevenzione e l'individuazione delle frodi.**

### 2.1.2.3. Assistenza preadesione

Nell'ambito dell'assistenza preadesione, nel 2011 il numero di irregolarità segnalate come frode e i relativi importi hanno continuato a registrare una netta diminuzione, confermando pertanto la tendenza evidenziata nel 2010.

Si tratta di un'ovvia conseguenza del graduale disimpegno degli Stati membri UE-10 e UE-27 dalle azioni finanziate nel quadro dei programmi di assistenza preadesione per il periodo 2000-2006.

**Grafico 5: Assistenza preadesione: irregolarità segnalate come frode e relativi importi per tutti i settori- 2007-2011**



Come negli anni precedenti, la maggior parte dei casi relativi all'assistenza preadesione (periodo di programmazione 2000-2006) ha riguardato SAPARD (il programma speciale di adesione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale). La Polonia ha segnalato il maggior numero di casi, seguita dalla Romania.

Nel caso dello Strumento di assistenza preadesione (periodo di programmazione 2007-2013), le nove irregolarità segnalate come frode sono state ripartite fra le cinque diverse componenti<sup>10</sup>. La Turchia ha segnalato irregolarità in tutte e cinque le componenti, mentre è stato rilevato un solo caso relativo alla componente transfrontaliera per l'Italia, nell'ambito del Programma di cooperazione transfrontaliera "Adriatico". In questo settore, solo la Turchia sta utilizzando l'IMS per la segnalazione delle irregolarità, mentre la Croazia ancora non se ne avvale, nonostante il sostegno e la formazione ricevuti.

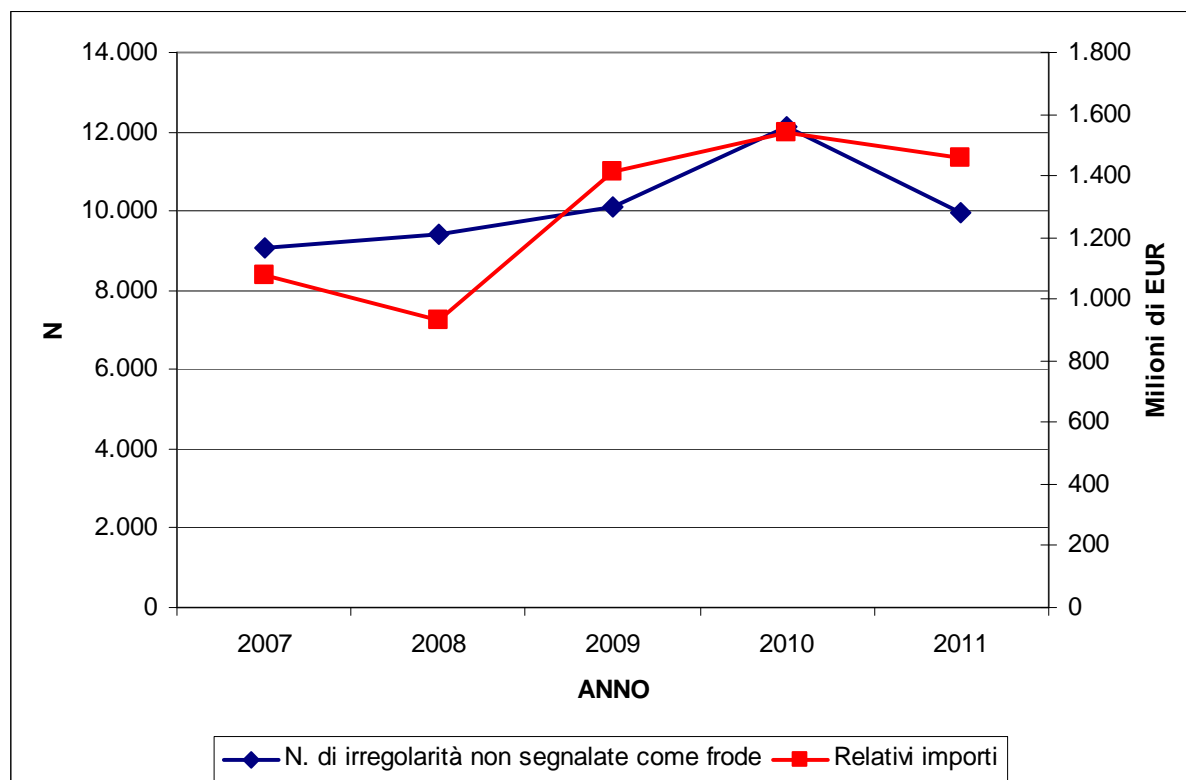
<sup>10</sup> Cooperazione transfrontaliera, risorse umane, sviluppo rurale, sviluppo regionale, assistenza tecnica.

**La Commissione invita la Croazia a completare l'applicazione del sistema IMS e a migliorare la qualità delle comunicazioni e invita altresì l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia ad applicare il sistema.**

## 2.2. Analisi delle irregolarità non segnalate come frode agli Stati membri nel 2011

Nel 2011, il numero di irregolarità non segnalate come frode ha registrato una diminuzione generale (cfr. il grafico 6), particolarmente accentuata negli ambiti della politica di coesione e dell'assistenza preadesione.

**Grafico 6: irregolarità non segnalate come frode e relativi importi - 2007-2011**



Per quanto concerne le entrate, le ripercussioni finanziarie delle irregolarità non segnalate come sospetta frode evidenziano un leggero aumento nel 2010 (cfr. la tabella 2).

**Tabella 2: Irregolarità non segnalate come sospetta frode - 2011**

Ambito	Numero di irregolarità non segnalate come frode		Stima dell'incidenza finanziaria delle irregolarità non segnalate come frode			
	2010	2011	2010		2011	
			(milioni di €)	% di fondi assegnati	(milioni di €)	% di fondi assegnati
Agricoltura	1 427	2 256	62	0,11% circa	101	0,18% circa
Pesca	1	46	0,01	0%	1,6	0,24% circa

Politica di coesione	6 598	3 604	1 186	2,41% circa	1015	2,00% circa
Fondi di preadesione	323	207	42	2,59% circa	48	2,63% circa
Spese dirette	1 000	888	39,5	0,27% circa	49,9	0,78% circa
<b>Totale spese</b>	<b>9 349</b>	<b>7 001</b>	<b>1 325,51</b>	<b>0,94% circa</b>	<b>1 215,5</b>	<b>0,86% circa</b>
<b>Entrate totali<sup>11</sup> (risorse proprie tradizionali)</b>	<b>3 861</b>	<b>3 973</b>	<b>253</b>	<b>(1,21% circa dell'importo lordo di risorse proprie tradizionali riscosse per il 2010)</b>	<b>278</b>	<b>(1,24% circa dell'importo lordo di risorse proprie tradizionali riscosse per il 2011)</b>

Nel 2011, nell'ambito delle risorse proprie tradizionali, sono state 3 973 le irregolarità non segnalate come frode, il che evidenzia un aumento rispetto al 2010, sia per numero che per importi interessati.

**È opportuno che gli Stati membri intensifichino gli sforzi per incentrare le proprie strategie di controllo doganale sulle importazioni ad alto rischio, migliorando in tal modo il tasso di individuazione delle irregolarità e delle frodi nel settore delle RPT.**

Nel settore dell'agricoltura, nel 2011 i casi di irregolarità sono stati 2 256, il che evidenzia un aumento rispetto al 2010, sia per il numero che per gli importi interessati. L'aumento del numero di casi rispecchia l'aumento della spesa e specialmente l'ulteriore sforzo profuso dagli Stati membri e dalla Commissione per migliorare la procedura di comunicazione delle irregolarità<sup>12</sup>.

Sono altresì aumentate le ripercussioni finanziarie delle irregolarità non segnalate come frode in agricoltura, da 62 milioni di euro nel 2010 a 101 milioni di euro nel 2011. Un'attenzione particolare è rivolta agli esercizi finanziari 2004-2006, che sono considerati "conclusi" in quanto i piani di controllo e di audit sono stati completati, sono state avviate le procedure di recupero e sono state segnalate le irregolarità.

Nei settori della politica di coesione e dell'assistenza preadesione, le medesime conclusioni evidenziate in relazione alle irregolarità segnalate come frode valgono anche per spiegare la diminuzione del numero di irregolarità non segnalate come frode (natura ciclica dei programmi, fine dell'accelerazione delle attività di comunicazione a seguito dell'introduzione dell'IMS e progressi nei sistemi di gestione e di controllo in materia di politica di coesione,

<sup>11</sup> Cfr. la nota 7.

<sup>12</sup> Formazioni e documenti quali i "Bollettini d'informazione" e "Domande e risposte" per informare l'utente relativamente al modulo IMS 1848.

nonché graduale disimpegno di diversi paesi beneficiari per quanto concerne la politica di preadesione).

Le irregolarità non segnalate come frode relativamente alla politica di coesione rappresentano ancora la maggior parte dei casi riguardanti i vari settori di spesa del bilancio dell'UE, per quanto la prevalenza di tale settore stia diminuendo rispetto all'anno precedente (il 50% circa di tutti i casi segnalati nel 2011, rispetto al 70% del 2010).

La maggior parte di tali irregolarità consiste in violazioni delle norme in materia di appalti pubblici e ammissibilità delle spese. Questi elementi dimostrano la possibilità di un ulteriore miglioramento dei sistemi di gestione e di controllo nel settore.

**Gli Stati membri sono invitati a proseguire i loro sforzi per migliorare l'efficienza e l'efficacia dei propri sistemi di gestione e di controllo nel settore della politica di coesione.**

La qualità complessiva dei sistemi di comunicazione è andata costantemente migliorando grazie all'introduzione e all'applicazione riuscita dell'IMS in ciascuno Stato membro. La Francia è stata l'ultimo paese a ricorrere al sistema (nell'ultimo trimestre del 2011). Si potrebbero pertanto apportare ulteriori miglioramenti, in particolare al completamento del collegamento fra il sistema informatico nazionale PRESAGE e l'IMS, nel 2012.

**Nel settore della politica di coesione, la Commissione invita la Francia a completare l'applicazione del sistema IMS entro la fine del 2012.**

### **2.3. Analisi delle frodi e di altre irregolarità relative alle spese gestite direttamente dalla Commissione nel 2011**

Il presente punto concerne gli ordini di recupero<sup>13</sup> emessi dai servizi della Commissione relativamente alla spesa gestita tramite la "gestione diretta centralizzata"<sup>14</sup>.

Sulla base del sistema ABAC (*Accrual-Based Accounting*) della Commissione nell'esercizio finanziario 2011, sono stati emessi in totale 3 389 ordini di recupero per un importo totale di 225 milioni di euro. Fra questi ordini di recupero, sono state indicate come non fraudolente 922 irregolarità e come frodi 24 irregolarità; le analisi dimostrano che altri 10 recuperi sono riconducibili a casi di frode. L'incidenza finanziaria di questi 34 casi di frode ammonta a 1,5 milioni di euro. A fronte del totale degli impegni di bilancio nell'ambito della gestione diretta centralizzata nello stesso esercizio finanziario, si tratta di un tasso di frode e irregolarità molto basso.

<sup>13</sup> A norma dell'articolo 72 del regolamento finanziario (regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio), l'emissione dell'ordine di riscossione è l'atto con il quale l'ordinatore delegato o sottodelegato competente impartisce al contabile l'istruzione di recuperare un credito accertato.

<sup>14</sup> La gestione diretta centralizzata include tutte le spese dell'UE relative ai fondi gestiti dalle istituzioni dell'UE (ad es., spese amministrative delle istituzioni e programmi quali Leonardo, Erasmus, il Settimo programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico, ecc.). A norma dell'articolo 53 del regolamento finanziario, questa parte del bilancio può essere eseguita in modo centralizzato, direttamente dai servizi della Commissione, o delegando le funzioni di esecuzione del bilancio ai paesi terzi (gestione decentrata) o a organizzazioni internazionali (gestione concorrente).

### 3. RECUPERO

I dati sui recuperi presentati in questa sezione si basano, per quanto concerne i settori di spesa del bilancio, su quelli pubblicati nei conti annuali dell'Unione europea<sup>15</sup>. Pertanto, essi differiscono per campo di applicazione e contenuto da quelli presentati negli anni precedenti<sup>16</sup>.

*Tabella 3: Tassi di recupero per settore - 2010 -2011*

SETTORE DI BILANCIO	CONTESTO	TASSO DI RECUPERO	
		2010	2011
RPT	Per l'insieme degli anni (1989-2011), il tasso complessivo di recupero è pari al 50%.	46%	52%
Agricoltura e sviluppo rurale <sup>17</sup>	I dati indicati in questo rigo si riferiscono al tasso di attuazione delle rettifiche finanziarie stabilite dalla Commissione <sup>18</sup> .	85%	77%
Politica di coesione	I dati indicati in questo rigo si riferiscono all'attuazione delle rettifiche finanziarie effettuate dalla Commissione al fine di escludere dai finanziamenti dell'UE le spese non conformi alle norme e ai regolamenti applicabili. Le rettifiche finanziarie possono essere applicate anche a seguito dell'individuazione di gravi lacune nei sistemi di controllo e gestione degli Stati membri. L'emissione di ordini per il recupero degli importi indebitamente versati è solo uno degli strumenti di cui dispone la Commissione per apportare le rettifiche finanziarie.	69%	93%
Altri tipi di gestione <sup>19</sup>	Concerne il recupero di importi indebitamente versati a causa di errori o irregolarità rilevati dalla Commissione o dall'OLAF, dagli Stati membri, dalla Corte dei conti europea per la parte del bilancio non eseguita nell'ambito della gestione concorrente.	92%	92%

<sup>15</sup> Nello specifico quelli indicati nella nota esplicativa n. 6 sulle rettifiche finanziarie e i recuperi. In particolare, il tasso di recupero è calcolato come il rapporto fra le rettifiche finanziarie o gli ordini di recupero decisi nell'esercizio finanziario in questione e quelli effettivamente attuati.

<sup>16</sup> I dati presentati negli anni precedenti si basavano per lo più sulle segnalazioni di irregolarità da parte degli Stati membri. Questi dati sono presentati nel documento dei servizi della Commissione "Valutazione statistica delle irregolarità segnalate nel 2011". Per consentire una confrontabilità con i risultati degli anni precedenti per ciascuno dei settori di politica interessati, il tasso di recupero per il 2010 è stato ricalcolato nella tabella 3 per ciascun settore.

<sup>17</sup> Questa categoria comprende alcuni strumenti per lo sviluppo rurale nell'ambito dell'assistenza preadesione.

<sup>18</sup> In ogni caso, gli importi non rimborsati nello stesso anno vengono rimborsati l'anno successivo.

<sup>19</sup> Questa categoria ("Altri tipi di gestione") comprende la parte di bilancio dell'UE gestita secondo modalità di gestione diretta. Rientrano nel suo ambito l'assistenza preadesione (escluso lo sviluppo rurale), le cui irregolarità segnalate sono analizzate al punto 2.1.2.3 e gli ordini di recupero emessi dalla Commissione analizzati al punto 2.2.



### **3.1. Entrate (risorse proprie tradizionali)**

Per quanto concerne le risorse proprie tradizionali, gli Stati membri hanno l'obbligo di recuperare i dazi indebitamente non riscossi e di registrare tali importi nella base di dati OWNRES. L'importo da recuperare a seguito delle irregolarità rilevate nel 2011 è pari a 321 milioni di EUR (circa l'1,43% dell'importo totale delle RPT riscosse per il 2011). Gli Stati membri hanno già recuperato 166 milioni di euro per i casi rilevati nel 2011 corrispondenti a un tasso di recupero del 52% nel 2011. Inoltre, gli Stati membri hanno proseguito le proprie azioni di recupero collegate a casi relativi ad anni precedenti. Nel 2011, tutti i 27 Stati membri hanno recuperato un totale di circa 305 milioni di euro collegati a casi rilevati fra il 1989 e il 2011.

Le azioni di recupero delle RPT da parte degli Stati membri sono monitorate mediante le ispezioni RPT e tramite la procedura che impone la segnalazione alla Commissione di tutti gli importi superiori ai 50 000 euro, dichiarati inesigibili dagli Stati membri. Gli Stati membri sono considerati finanziariamente responsabili del mancato recupero di RPT qualora vengano rilevate inefficienze nelle loro attività di recupero.

Oltre il 98% di tutti gli importi RPT accertati viene riscosso senza particolari difficoltà.

### **3.2. Spese gestite dagli Stati membri**

#### *3.2.1. Risorse naturali (agricoltura e Fondo europeo per la pesca)*

Per quanto concerne il settore dell'agricoltura, nell'ambito delle procedure di verifica di conformità, sono state effettuate missioni di audit che hanno comportato rettifiche finanziarie attuate dalla Commissione per complessivi 822 milioni di euro su un totale di 1 068 milioni di euro decisi (77%).

Inoltre, per quanto riguarda il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), nel corso dell'esercizio finanziario 2011 gli Stati membri hanno recuperato dai beneficiari 173 milioni di euro. Di conseguenza, alla fine dell'esercizio finanziario 2011, gli Stati membri avevano già recuperato il 44%<sup>20</sup> delle somme dovute al FEAGA a partire dal 2007. Il meccanismo di liquidazione finanziaria (la regola del "50/50") introdotto dal regolamento (CE) n. 1290/2005<sup>21</sup>, rappresenta un forte incentivo per gli Stati membri a recuperare senza indugio dai beneficiari gli importi indebitamente versati.

Tuttavia, il restante importo accumulato del FEAGA ancora da liquidare e da recuperare dai beneficiari da parte delle autorità nazionali alla fine dell'esercizio finanziario 2011 era di 1,2 miliardi di euro. L'importo ancora da liquidare nel bilancio dell'UE è tuttavia inferiore, in quanto dal 2006 gli Stati membri stanno versando nelle casse dell'UE somme consistenti non recuperate (0,45 miliardi di euro) sulla base dell'applicazione della regola del "50/50".

Nel biennio 2008-2011, la Commissione ha effettuato l'audit del nuovo meccanismo di liquidazione svolgendo controlli in loco presso le autorità nazionali responsabili di

---

<sup>20</sup> Tale cifra riguarda soltanto i recuperi.

<sup>21</sup> Quando uno Stato membro non recupera dal beneficiario un importo indebitamente pagato entro quattro anni dalla data del primo verbale amministrativo o giudiziario (oppure entro otto anni in caso di procedimento giudiziario dinanzi ai tribunali nazionali), l'importo non recuperato è per il 50% a carico del bilancio dello Stato membro nel quadro della liquidazione annuale dei conti del FEAGA e del FEARS.

18 organismi pagatori in 13 Stati membri, a copertura del 90% del debito totale da liquidare alla fine dell'esercizio finanziario 2011.

### 3.2.2. *Politica di coesione*

Nell'ambito della politica di coesione, nel 2011 la Commissione aveva già portato a termine rettifiche finanziarie per 624 milioni di euro sui 673 milioni di euro decisi (93%).

Il tasso cumulativo di attuazione delle rettifiche finanziarie (comprendente tutti gli esercizi fino al 2011) è salito al 72%, con un residuo da liquidare di 2,5 miliardi di euro.

Gli Stati membri hanno in primo luogo la responsabilità di recuperare dai beneficiari gli importi indebitamente versati insieme agli interessi di mora eventualmente applicabili per il ritardato pagamento. Gli importi recuperati dagli Stati membri non figurano nella presente relazione, che presenta solo le rettifiche finanziarie decise dalla Commissione.

Per il periodo 2007-2013, gli Stati membri hanno l'obbligo di fornire alla Commissione dati sugli importi dismessi dal cofinanziamento prima del completamento del processo di recupero nazionale e dell'effettivo recupero degli importi dai beneficiari a livello nazionale. Tali dati (parziali relativamente agli importi totali concernenti i recuperi e le rettifiche finanziarie) sono presentati nel documento dei servizi della Commissione "*Valutazione statistica delle irregolarità segnalate nel 2011*".

### 3.2.3. *Altri tipi di gestione*

Per quanto riguarda la parte del bilancio dell'UE gestita secondo la modalità di gestione diretta, le spese non conformi alle norme e ai regolamenti applicabili sono oggetto di un ordine di riscossione della Commissione o sono dedotte dalla dichiarazione di spesa successiva<sup>22</sup>.

Gli ordini di recupero confermati concernenti la parte di bilancio cui non è stata data esecuzione nell'ambito della gestione concorrente sono stati pari a 377 milioni di euro. Di questi, sono stati recuperati 346 milioni di euro (92%).

#### 3.2.3.1. Assistenza preadesione

Nell'ambito dell'assistenza preadesione, i paesi beneficiari hanno in primo luogo la responsabilità di recuperare dai beneficiari gli importi indebitamente versati insieme agli interessi di mora eventualmente applicabili per il ritardato pagamento. Le informazioni fornite dalla presente relazione si basano sui casi di presunta frode o di irregolarità segnalati dai paesi beneficiari.

Relativamente ai casi segnalati nel 2011, il tasso di recupero è aumentato notevolmente rispetto agli esercizi precedenti, per un totale di quasi 26 milioni di euro recuperati (46%).

Anche l'ammontare cumulativo complessivo dei recuperi (concernente tutti gli importi segnalati, anche per gli anni precedenti) presenta un dato positivo, con oltre 100 milioni di euro recuperati e un tasso di recupero superiore al 60%.

---

<sup>22</sup> Se la deduzione viene effettuata direttamente dal beneficiario nella dichiarazione di spesa, le informazioni non possono essere registrate nel sistema contabile della Commissione.

Questi risultati positivi sono direttamente collegati alla chiusura dei programmi di assistenza preadesione.

### 3.2.3.2. Spese gestite dalla Commissione

Per quanto concerne gli ordini di recupero emessi nel 2011 contraddistinti da frode o altre irregolarità, si segnala un recupero totale o parziale per quasi tutti i 922 casi di irregolarità. Il tasso di recupero relativo agli importi per “irregolarità segnalate come frode” è pari al 50%; il tasso concernente le altre irregolarità è del 64%.

## 4. POLITICHE ANTIFRODE A LIVELLO DELL'UE

### 4.1. Misure di politica antifrode varate dalla Commissione nel 2011

#### 4.1.1. *Proposta di riforma dell'OLAF*

È in fase di revisione il regolamento di base che definisce il compito principale e il mandato dell'OLAF per quanto riguarda le indagini amministrative<sup>23</sup>. A seguito di un processo di riflessione attuato nel corso del 2010, nel marzo 2011 la Commissione ha presentato ai colegislatori, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea, una proposta modificata volta a migliorare il quadro normativo che disciplina l'operato dell'OLAF.

La proposta modificata è intesa rendere più efficienti le indagini dell'OLAF, chiarendo al contempo i diritti procedurali delle persone interessate.

La proposta è stata analizzata dal Consiglio a livello di gruppo di lavoro e, nel giugno 2012, è stata esaminata in una riunione informale a tre fra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione.

#### 4.1.2. *Strategia antifrode della Commissione*

Nell'intento di migliorare la prevenzione e l'individuazione delle frodi a livello dell'UE, nel giugno 2011 la Commissione ha adottato la comunicazione sulla strategia antifrode della Commissione<sup>24</sup>. La strategia si rivolge in primo luogo ai servizi della Commissione che gestiscono i fondi dell'UE e definisce le seguenti questioni da affrontare in via prioritaria:

- introduzione di adeguate misure antifrode nelle proposte della Commissione sui programmi di spesa previsti nell'ambito del nuovo quadro finanziario pluriennale;
- elaborazione di strategie antifrode a livello di servizi della Commissione con l'assistenza dell'OLAF e loro attuazione;
- revisione delle direttive in materia di appalti pubblici per soddisfare l'esigenza di semplificare i requisiti contenendo al tempo stesso i rischi di frode nel settore degli appalti negli Stati membri.

Nel 2011 e all'inizio del 2012 sono stati compiuti progressi inserendo disposizioni antifrode nei programmi di finanziamento, istituendo una rete di prevenzione antifrode e creando un

---

<sup>23</sup> Regolamento (CE) n. 1073/1999.

<sup>24</sup> COM(2011) 376 definitivo.

sito dedicato alla prevenzione delle frodi reso accessibile a tutti i servizi della Commissione. L'attuazione della strategia dovrebbe concludersi entro il 2014.

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

Il contrabbando di merci fortemente tassate, soprattutto sigarette e alcolici, è causa di ingenti perdite a danno del bilancio dell'UE e dei suoi Stati membri. Si stima che i mancati introiti diretti in termini di dazi doganali a seguito del contrabbando di sigarette nell'UE ammontino a oltre 10 miliardi di euro l'anno. Per contribuire ad affrontare il problema, nel giugno 2011 la Commissione ha avviato un Piano d'azione per intensificare gli sforzi di lotta contro il contrabbando di sigarette e alcolici lungo la frontiera orientale dell'UE<sup>25</sup>.

Il piano d'azione analizza le iniziative e i problemi esistenti e propone un'azione mirata da attuare entro il 2014, in collaborazione con gli Stati membri, la Russia e i paesi del Partenariato orientale (Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Repubblica moldova e Ucraina). L'azione comprende il sostegno allo sviluppo delle capacità di esecuzione, l'assistenza tecnica e la formazione; il consolidamento degli elementi di deterrenza e la sensibilizzazione, oltre all'intensificazione della cooperazione operativa a livello regionale tra i servizi competenti, inclusa la condivisione di intelligence e una più stretta cooperazione internazionale.

Nel frattempo, si è proceduto all'adozione di alcune di queste misure, organizzando ad esempio in Romania una conferenza regionale operativa sul contrabbando di tabacco, tenutasi alla fine di giugno del 2011; procedendo alla nomina di un funzionario di collegamento OLAF presso la delegazione dell'UE a Kiev nell'intento di rafforzare la cooperazione con i servizi ucraini preposti all'applicazione della legge; avviando un'operazione doganale congiunta che, per la prima volta, ha comportato attività di lotta al contrabbando per ferrovia dei prodotti del tabacco e dei precursori sintetici di droghe lungo la frontiera orientale dell'UE (cfr. il punto 4.2.5.3 della presente relazione).

Conseguire gli obiettivi del Piano d'azione è stata una delle attività prioritarie del 2011 e rimane un obiettivo fondamentale per il 2012.

#### *4.1.4. Misure adottate dalla Commissione per tutelare gli interessi finanziari dell'UE attraverso il diritto penale e le indagini amministrative*

Nel tutelare le finanze dell'UE, gli Stati membri applicano la normativa nazionale. Di conseguenza, il tasso di condanna per i reati commessi a danno del bilancio dell'UE varia notevolmente da uno Stato membro all'altro, passando dal 14% all'80%. Inoltre, gli Stati membri hanno solo parzialmente armonizzato il proprio coordinamento penale<sup>26</sup>, la cooperazione giudiziaria non è abbastanza incisiva e si denota una tendenza a circoscrivere i procedimenti penali ai casi nazionali, ignorando la dimensione europea.

Nel complesso, gli elementi di deterrenza sono insufficienti per contrastare la distrazione di fondi UE a fini illeciti. Di conseguenza, la Commissione ha annunciato di voler consolidare il

---

<sup>25</sup> SEC(2011) 791.

<sup>26</sup> Seconda relazione sull'attuazione della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'UE (COM(2008)77).

quadro normativo per la tutela degli interessi finanziari dell'UE in una serie di ambiti<sup>27</sup>, fra cui:

- la definizione dei principali reati perpetrati a danno degli interessi finanziari dell'UE (come la frode) e di altri gravi reati penali (come la malversazione);
- il quadro procedurale, laddove sia necessario agire per migliorare la cooperazione e gli scambi di informazioni fra tutte le autorità competenti;
- il quadro istituzionale per individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati perpetrati a danno degli interessi finanziari dell'UE, incluso il rafforzamento degli organismi esistenti — Eurojust e OLAF — e l'istituzione di una procura europea specializzata.

Riguardo al primo punto, la Commissione ha presentato una proposta legislativa l'11 luglio 2012<sup>28</sup>; quanto agli altri ambiti, essa sta attualmente valutando le diverse eventuali proposte.

Inoltre, la Commissione ravvisa l'esigenza di tutelare maggiormente le banconote e le monete in euro tramite l'erogazione di sanzioni penali, conformemente al programma di lavoro della Commissione. Le misure potrebbero includere la possibilità per tutti gli Stati membri di utilizzare la stessa gamma di tecniche investigative e la definizione di livelli minimi di pena. La Commissione sta preparando una proposta legislativa al riguardo.

#### 4.1.5. *Quadro finanziario pluriennale (QFP) per il 2014-2020 - I programmi Hercule III e Pericle 2020*

Per rafforzare la prevenzione e la lotta antifrode, nel dicembre 2011 la Commissione ha adottato le proposte di finanziamento di due programmi: Hercule III<sup>29</sup> e Pericle 2020<sup>30</sup>. Entrambe le proposte sono state formulate nell'ambito del nuovo quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 e sostituiranno i programmi in essere, che si concluderanno alla fine del 2013.

Hercule III è un programma di finanziamento incentrato specificatamente sulla lotta contro la frode, la corruzione e qualsiasi altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'UE e prevede l'acquisto di attrezzature e basi di dati specializzate ad uso delle agenzie nazionali preposte all'applicazione della legge, nonché corsi di formazione per esperti nella lotta antifrode. La dotazione finanziaria totale proposta per un periodo di sette anni è pari a 110 milioni di euro.

I nuovi elementi proposti da Hercule III sono volti alla razionalizzazione degli obiettivi e alla semplificazione dell'attuazione, rispetto al programma in corso. Per quanto concerne l'assistenza tecnica fornita agli Stati membri, la proposta prevede di portare il tasso di cofinanziamento dal 50% all'80%, su richiesta di un numero consistente di parti interessate,

---

<sup>27</sup> Comunicazione della Commissione relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto penale e le indagini amministrative – Una politica integrata per la salvaguardia del denaro dei contribuenti, COM(2011)293, del 26 maggio 2011, e documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato alla comunicazione SEC(2011) 621.

<sup>28</sup> COM(2012) 363 definitivo.

<sup>29</sup> COM(2011) 914 definitivo.

<sup>30</sup> COM(2011) 913 definitivo.

affinché gli Stati membri con una capacità di cofinanziamento più limitata possano egualmente beneficiare di questi programmi.

Il programma Pericle eroga formazione e assistenza per la tutela delle banconote e delle monete in euro contro la frode e la contraffazione. Esso sostiene l'organizzazione di laboratori, convegni e seminari multidisciplinari e transnazionali, il tirocinio mirato e lo scambio di personale fra le autorità nazionali nell'UE e a livello internazionale, fornendo altresì sostegno tecnico, scientifico e operativo.

La proposta di Pericle 2020 comprende anche nuovi elementi, quali la possibilità di acquistare le attrezzature pertinenti e di aumentare il tasso di cofinanziamento (fino al 90% in casi eccezionali). La dotazione finanziaria totale proposta per il periodo di sette anni è pari a 7,7 milioni di euro.

Entrambe le proposte saranno discusse dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel 2012.

#### *4.1.6. Nuova organizzazione dell'OLAF e procedure di indagine*

Nel marzo 2011, l'OLAF ha avviato una revisione interna incentrata in particolare sul miglioramento della propria struttura organizzativa e delle sue procedure d'indagine.

Sulla base di tale revisione, il 1° febbraio 2012 è stato varato un nuovo organigramma dell'OLAF. La nuova struttura ha permesso di ridurre i costi indiretti e gli oneri amministrativi, ha aumentato del 30% il personale addetto alle indagini e ha consolidato il ruolo dell'OLAF quale servizio della Commissione responsabile di tutta la politica antifrode. Le procedure d'indagine sono state razionalizzate ed è stata definita una nuova serie di obiettivi strategici prioritari in materia di indagini.

## **4.2. Altre misure politiche rilevanti ai fini della lotta antifrode adottate dalla Commissione nel 2011**

### *4.2.1. Comunicazione della Commissione sulla lotta alla corruzione nell'UE*

Negli Stati membri dell'UE l'attuazione del quadro normativo di lotta alla corruzione si conferma ineguale e generalmente insoddisfacente. Per questa ragione, la Commissione ha presentato la politica generale dell'UE in materia di corruzione per i prossimi anni<sup>31</sup>. La Commissione ha auspicato che si rivolga maggiore attenzione alla corruzione in una serie di settori ed ha indicato svariate misure, fra cui una più stretta collaborazione, la modernizzazione delle norme dell'UE sulla confisca dei beni di provenienza illecita, la revisione della normativa in materia di appalti pubblici, migliori statistiche sulla criminalità e un miglior uso delle condizioni concernenti le politiche di cooperazione e sviluppo.

A partire dal 2013, la Commissione elaborerà ogni due anni una relazione sulla lotta alla corruzione nell'UE, allo scopo di intensificare le misure anticorruzione e cementare la fiducia reciproca fra gli Stati membri, identificando al contempo le tendenze dell'UE, agevolando gli scambi delle migliori prassi e preparando il terreno alle future misure a livello dell'UE.

---

<sup>31</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale del 6 giugno 2011 sulla lotta contro la corruzione nell'UE – COM (2011)308 definitivo.

#### 4.2.2. *Ammodernamento delle norme in materia di appalti pubblici*

Sulla base dei risultati di una consultazione pubblica, il 20 dicembre 2011 la Commissione ha adottato proposte<sup>32</sup> per l'ammodernamento delle direttive in materia di appalti pubblici, volte a garantire che gli Stati membri attuino meccanismi efficaci per prevenire le pratiche commerciali sleali e migliorare la trasparenza. La Commissione ritiene che tali misure servano non solo ai fini di una concorrenza leale fra gli offerenti, ma anche per garantire che il denaro dei contribuenti sia utilizzato in modo efficace dalle autorità pubbliche.

Parallelamente, la Commissione ha proposto semplici misure per la trasparenza e criteri procedurali applicabili all'aggiudicazione delle concessioni, alle disposizioni<sup>33</sup> in materia di esclusione di candidati condannati per corruzione, riciclaggio di denaro e frode, nonché misure di prevenzione del conflitto d'interesse.

#### 4.2.3. *Politica di coesione*

Riguardo alla politica di coesione per il periodo successivo al 2013, la Commissione ritiene che occorra rafforzare gli aspetti antifrode mediante l'introduzione di un sistema di accreditamento nazionale, una dichiarazione di affidabilità della gestione e un sistema di liquidazione annuale dei conti per migliorare l'affidabilità. In particolare, per quanto concerne il controllo e la gestione finanziaria dei programmi, la Commissione ha proposto l'attuazione di misure antifrode efficaci e proporzionate da parte dell'autorità di gestione che tengano conto dei rischi individuati<sup>34</sup>.

#### 4.2.4. *Spese dirette*

Per quanto concerne la prevenzione, l'individuazione e l'indagine sulle frodi relative alle spese dirette e all'aiuto esterno, la Commissione ha proposto l'introduzione di una clausola standard<sup>35</sup> sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione in tutte le nuove proposte del QFP per il periodo 2014-2020, al fine di migliorare la coerenza fra i programmi di spesa.

#### 4.2.5. *Dogane*

##### 4.2.5.1. Sistema antifrode di informazione sul transito

Per intensificare la lotta antifrode a livello doganale, è importante che tutte le autorità siano coinvolte e informate riguardo ai movimenti delle merci in transito all'interno dell'UE. A tal fine, la Commissione (OLAF) ha ideato e istituito un archivio centrale contenente tali informazioni, denominato Sistema antifrode di informazione sul transito, ATIS in breve. Dal

---

<sup>32</sup> Proposta di direttiva sugli appalti pubblici, COM(2011) 896 definitivo — 2011/438 (COD), e proposta di direttiva sulle procedure di appalto degli enti erogatori nel settore dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, COM(2011)895 definitivo 2011/439 (COD):[http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/modernising\\_rules/reform\\_proposals\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/reform_proposals_en.htm).

<sup>33</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione COM(2011) 897 definitivo - 2011/0437 (COD).

<sup>34</sup> In particolare, l'articolo 114, lettera c) della proposta, COM (2011) 615.

<sup>35</sup> Cfr., ad esempio, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un programma per la tutela dei consumatori per il periodo 2014-2020, COM(2011) 707 definitivo, del 9.11.2011, e la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione Orizzonte 2020 — Programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020), COM(2011) 809 definitivo, del 30.11.2011.

1° settembre 2011, la Commissione, gli Stati membri e i paesi EFTA<sup>36</sup> possono accedere al sistema ATIS in tempo reale.

#### 4.2.5.2. Reciproca assistenza amministrativa (MAA) e relative disposizioni antifrode con i paesi terzi

Per garantire un'adeguata applicazione della legislazione doganale, sono diversi gli accordi che recano disposizioni sulla reciproca assistenza amministrativa (MAA) e sulla prevenzione, l'indagine e la lotta contro le violazioni della normativa doganale, come gli accordi commerciali preferenziali e/o di cooperazione, gli accordi non preferenziali e quelli doganali.

Alla fine del 2011, erano in vigore 43 accordi su un totale di 58 paesi; le trattative sugli scambi preferenziali erano in corso con India, Canada, Singapore, Malaysia, la regione del Mercosur, la Georgia, la Repubblica moldova e sei regioni APE (accordi di partenariato economico).

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

Le autorità doganali degli Stati membri, oltre che di alcuni paesi extra-UE svolgono, in cooperazione con l'OLAF operazioni congiunte periodiche di durata limitata, volte a contrastare il contrabbando di merci sensibili e la frode in taluni settori di rischio e/o su rotte commerciali identificate. La Commissione (OLAF) avvia le operazioni doganali congiunte e/o fornisce il sostegno necessario.

Nell'aprile 2011 l'Ungheria e la Commissione (OLAF), in collaborazione con Europol, hanno organizzato un'operazione doganale congiunta dal nome in codice "Fireblade". Sono stati invitati a prendervi parte tutti gli Stati membri dell'UE oltre a Croazia, Ucraina e Repubblica moldova. L'operazione ha portato al sequestro di oltre 28 000 capi/paia di prodotti e accessori di abbigliamento contraffatti che si tentava di introdurre nell'UE su strada attraverso la frontiera orientale. L'incidenza finanziaria di tali sequestri è pari ad almeno un milione di euro, oltre al valore di mercato delle merci contraffatte bloccate alla frontiera, cui si devono aggiungere per lo meno altri 1,5 milioni di euro per i dazi e le imposte evasi col contrabbando delle sigarette rinvenute nel corso dell'operazione.

Nell'ottobre 2011 il servizio delle dogane polacco, in stretta collaborazione con l'OLAF, ha avviato un'operazione doganale congiunta dal nome in codice "Barrel", alla quale hanno partecipato ventiquattro Stati membri dell'UE, oltre a Croazia, Turchia, Norvegia e Svizzera. Si è trattato della prima operazione doganale congiunta su rotta di lotta al contrabbando dei prodotti del tabacco e dei precursori delle droghe sintetiche lungo la frontiera orientale dell'UE. L'esito dell'operazione ha portato alla scoperta e al sequestro di circa 1,2 milioni di sigarette nascoste nei convogli ferroviari per il trasporto di legname e ferro. Il loro ingresso nell'UE avrebbe provocato perdite per almeno 205 000 euro di dazi e tasse doganali evasi.

#### 4.2.6. IVA

Sulla scorta dei risultati di una consultazione pubblica<sup>37</sup>, dei colloqui con gli Stati membri e dei pareri espressi dalle istituzioni europee, nel dicembre 2011 la Commissione ha adottato la

---

<sup>36</sup> Fatta eccezione per la Svizzera.

<sup>37</sup> COM(2010) 695. La consultazione pubblica si è conclusa il 31 maggio 2011.



“Comunicazione sul futuro dell’IVA - Verso un sistema dell’IVA più semplice, solido ed efficiente adattato al mercato unico”<sup>38</sup>.

Verranno esplorate nuove modalità per migliorare la lotta antifrode, come il rafforzamento della cooperazione amministrativa con i paesi terzi, un meccanismo di reazione rapida per fronteggiare le nuove frodi e studi sui nuovi metodi di riscossione delle imposte.

La Commissione fornirà altresì assistenza tecnica e per il rafforzamento delle competenze al fine di aiutare gli Stati membri a rendere le amministrazioni fiscali più efficaci, efficienti e a prova di frode. Inoltre, la Commissione sta istituendo un forum permanente dell’UE in cui le autorità fiscali, i rappresentanti del mondo delle imprese e la Commissione possono discutere le questioni antifrode relative alla gestione del sistema dell’IVA.

#### 4.2.7. *Convenzioni internazionali, strumenti e accordi di cooperazione amministrativa*

In un mondo globalizzato, cresce il numero delle frodi commesse su scala internazionale. E’ pertanto importante intensificare la cooperazione con i paesi e le organizzazioni internazionali di tutto il mondo che beneficiano di fondi dell’UE e/o sono donatori insieme all’Unione europea.

Ai fini della lotta contro la frode e la corruzione, occorre un saldo quadro giuridico caratterizzato da una chiara assunzione degli impegni da parte dei paesi partner per garantire una sana gestione finanziaria dei fondi che essi ricevono dall’UE. Per istituire un siffatto quadro, la Commissione europea sta proponendo una serie di disposizioni per il controllo e la lotta antifrode in sede di rinegoziazione o di stipula di nuovi accordi bilaterali.

Nel 2011, tali disposizioni<sup>39</sup> sono state inserite nei progetti di accordo con paesi beneficiari come l’Afghanistan e il Kazakistan e nei progetti di accordi di associazione con tre paesi del Partenariato orientale: Armenia, Azerbaigian e Georgia. Sono state proposte inoltre disposizioni più razionalizzate imperniate sugli scambi di informazioni con paesi donatori di primo piano come l’Australia. Il Servizio europeo per l’azione esterna e la Commissione europea insisteranno affinché tali disposizioni siano inserite nei nuovi accordi con questi paesi nel corso dei negoziati, nel 2012.

Nel 2011 la Commissione (OLAF) ha avviato un’importante campagna volta ad intensificare la cooperazione e soprattutto gli scambi di informazioni sulla lotta antifrode con organizzazioni internazionali come la vicepresidenza del dipartimento di deontologia istituzionale della Banca mondiale.

#### 4.2.8. *Lotta contro il traffico illecito di prodotti del tabacco a livello internazionale*

La Commissione ha coordinato la posizione dell’UE e, con la presidenza del Consiglio, ha rappresentato l’UE nel corso dei negoziati relativi al protocollo sull’abolizione del commercio illecito dei prodotti del tabacco nell’ambito della Convenzione quadro dell’Organizzazione mondiale della sanità (OMS) per la lotta al tabagismo (CQCT).

---

<sup>38</sup> COM (2011) 851.

<sup>39</sup> Tali disposizioni differiscono da quelle menzionate nel paragrafo 4.2.5.2, nel senso che le prime riguardano la spesa dell’UE e le seconde le dogane (entrate).

Si sono tenute cinque riunioni dell'organo intergovernativo di negoziazione (INB), l'ultima (INB5) a Ginevra, dal 28 marzo al 4 aprile 2012. A seguito dell'intensa attività di negoziazione durante l'INB5, è stato concordato un progetto di protocollo sull'abolizione del traffico illecito dei prodotti di tabacco.

Il progetto di protocollo sarà presentato all'esame per l'adozione da parte della conferenza delle parti della convenzione dell'OMS sul controllo del tabacco (CQCT) che si svolgerà a Seul, Corea del Sud, nel novembre 2012.

### **4.3. Attuazione dei programmi antifrode**

#### *4.3.1. Il programma Hercule II*

Nel 2011, il programma Hercule II ha proseguito la sua attività, incentrata sul miglioramento della cooperazione transnazionale e multidisciplinare fra gli Stati membri e la Commissione nella lotta e nella prevenzione delle frodi perpetrate a danno degli interessi finanziari dell'UE.

Particolare attenzione è stata rivolta all'individuazione e alla prevenzione delle importazioni illegali di prodotti illeciti o contraffatti, fra cui le sigarette e il tabacco (5,1 milioni di euro); a conferenze, seminari e formazione (4,8 milioni di euro); all'accesso a pagamento alle basi di dati esterne a scopi investigativi (2,9 milioni di euro circa) e alle ricerche a livello accademico (0,7 milioni di euro).

#### *4.3.2. Il programma Pericle*

Il programma Pericle fornisce formazione e assistenza tecnica alle autorità nazionali preposte alla tutela delle banconote e delle monete in euro contro la frode e la contraffazione. Nel 2011 la Commissione (OLAF) ha partecipato a 15 attività del programma Pericle, fra cui conferenze, seminari e scambi di personale organizzati dagli Stati membri e/o dalla Commissione (OLAF). La strategia del programma Pericle si incentra sugli Stati membri dell'UE ed è volta a rafforzare la cooperazione regionale in settori delicati. Nel 2011, la dotazione stanziata nell'ambito del programma Pericle è stata di 1 milione di euro, di cui è stata impegnata la totalità.

#### *4.3.3. Il sistema d'informazione antifrode (AFIS)*

Il sistema d'informazione antifrode (AFIS) consiste in una serie di applicazioni antifrode volte allo scambio puntuale e sicuro fra le amministrazioni competenti nazionali e dell'UE di informazioni connesse alle frodi. L'AFIS è gestito dalla Commissione (OLAF) e riguarda due settori principali: l'assistenza reciproca in materia di questioni doganali (operazioni doganali congiunte, posta elettronica sicura, sistema antifrode di informazione sul transito, ecc.) e la gestione delle segnalazioni di irregolarità da parte degli Stati membri e dei paesi beneficiari.

Il numero di utenti AFIS aumenta regolarmente ed ha quasi raggiunto le 10 000 unità in oltre 1 200 autorità competenti di Stati membri, paesi terzi partner, organizzazioni internazionali, servizi della Commissione e altre istituzioni dell'UE.

Nel 2011, l'AFIS ha ricevuto una dotazione operativa di 6 milioni di euro, utilizzati principalmente per servizi di manutenzione, sviluppo e produzione (4,8 milioni di euro) mentre il resto dei fondi è stato destinato all'assistenza tecnica, alla formazione e all'hardware (1,2 milioni di euro). Il bilancio dell'AFIS per il 2011 è stato eseguito completamente, con il 99% dei fondi impegnati.

#### **4.4. Risoluzione del Parlamento europeo del 6 aprile 2011 sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea – Lotta contro la frode – Relazione annuale 2009**

Il 6 aprile 2011, il Parlamento europeo ha adottato la risoluzione sulla relazione della Commissione del 2009<sup>40</sup>. La risoluzione contiene richieste, osservazioni e proposte specifiche concernenti tutti i settori del bilancio. Essa si rivolge alla Commissione e agli Stati membri e concerne una vasta gamma di argomenti, come la pubblicazione dei beneficiari dei fondi dell'UE, le dichiarazioni di gestione nazionali e gli appalti pubblici. La risoluzione si esprime criticamente sulla situazione del recupero dei fondi dell'UE in tutti i settori e sul numero esiguo di irregolarità segnalate da taluni Stati membri in particolari ambiti.

Il Parlamento europeo ha accolto favorevolmente l'introduzione del sistema di gestione delle irregolarità e ha riconosciuto i progressi compiuti in taluni ambiti, come il miglioramento della disciplina generale di comunicazione degli Stati membri per quanto concerne le irregolarità in agricoltura. La risoluzione ha altresì osservato l'esito positivo dell'operazione doganale congiunta denominata "Diabolo II", coordinata dalla Commissione tramite l'OLAF.

La Commissione ha presentato al Parlamento una relazione di follow-up indicante le azioni pratiche che intende adottare in risposta alla risoluzione. In particolare, la Commissione ha precisato di aver adottato una serie di semplificazioni in tutti i settori interessati dalla gestione concorrente, allo scopo di snellire il carico di lavoro degli Stati membri i quali, a loro volta, dovrebbero adoperarsi per migliorare la qualità, la tempestività e la completezza delle proprie segnalazioni di irregolarità.

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

A norma dell'articolo 325 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, gli Stati membri organizzano, assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti. Tale cooperazione avviene nell'ambito del Comitato consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi<sup>41</sup>.

Nel 2011 il comitato si è riunito due volte<sup>42</sup> ed è stato informato dei progressi compiuti nell'attuazione del programma di lotta antifrode della Commissione, formulando le proprie indicazioni al riguardo. Fra le varie tematiche trattate, il comitato si è occupato dell'effettiva attuazione della legislazione dell'UE in materia di lotta antifrode e della sua applicazione a livello nazionale, delle comunicazioni annuali e degli scambi di informazioni fra gli Stati membri e la Commissione, con particolare riferimento ai casi di frode sospetta e accertata e di irregolarità, nonché dell'analisi dei rischi.

In particolare, il comitato ha esaminato le modalità per inasprire le misure antifrode negli Stati membri, segnatamente istituendo un sottogruppo COCOLAF incaricato delle azioni strutturali. Gli Stati membri hanno messo in evidenza il valore aggiunto di tali riunioni, soprattutto per lo scambio delle migliori pratiche.

---

<sup>40</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0142+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>.

<sup>41</sup> Il COCOLAF è stato istituito nel 1994 con la decisione n. 94/140 della Commissione, del 23 febbraio 1994, successivamente modificata dalla decisione della Commissione, del 25 febbraio 2005, GU L 71 del 17.3.2005, pagg. 67–68.

<sup>42</sup> Un'ulteriore riunione ad hoc si tiene nel corso dell'anno, così come la riunione del sottogruppo di lavoro sull'analisi dei rischi.

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

### **5.1. Risultati del questionario sui controlli volti a contrastare le irregolarità e le frodi perpetrate a danno degli interessi finanziari dell'UE nell'ambito della politica di coesione**

Ogni anno, la Commissione e gli Stati membri scelgono un argomento d'attualità di particolare interesse (ad esempio nei settori a rischio) che viene sviluppato nella relazione sulla lotta antifrode dell'anno seguente, traendo spunto dalle risposte a un questionario sottoposto dalla Commissione agli Stati membri. Questa attività favorisce gli scambi di informazioni e buone prassi fra gli Stati membri e consente la sorveglianza delle misure antifrode.

Quest'anno la relazione si incentra in particolare sui controlli volti a contrastare le irregolarità e le frodi commesse a danno degli interessi finanziari dell'UE nell'ambito della politica di coesione<sup>43</sup>. La relazione fornisce informazioni relative alle indagini antifrode, alle misure legislative e amministrative e alle strategie poste in essere, all'uso degli indicatori di frode, agli importi recuperati a seguito delle indagini antifrode e ai dati sul personale incaricato di svolgere le indagini o interessato da queste ultime.

Tutti gli Stati membri hanno comunicato le misure legislative o amministrative da essi adottate nel periodo 2007-2011. Secondo gli Stati membri, tali misure hanno contribuito sostanzialmente a una migliore prevenzione delle frodi nell'ambito della politica di coesione e/o a migliorare il sistema di gestione dei rischi.

Le misure riguardano tra l'altro le norme di ammissibilità, i controlli e le verifiche in loco, la segnalazione e l'apertura di fascicoli su frodi e irregolarità in generale, le procedure di recupero, i controlli incrociati per individuare e sventare il doppio finanziamento dei progetti, le procedure d'appalto pubblico, l'introduzione di sanzioni, le azioni volte a contrastare la frode e la corruzione, l'istituzione di organismi di coordinamento per la lotta contro le frodi lesive degli interessi finanziari dell'UE, la partecipazione del personale a corsi di formazione e seminari e il perseguimento dei beneficiari o di altri soggetti implicati nei casi di sospetta frode e corruzione.

In termini di efficienza ed efficacia, quasi tutti gli Stati membri<sup>44</sup> hanno segnalato di aver adottato un'impostazione energica e proattiva e misure di prevenzione che hanno permesso di accertare un maggior numero di irregolarità prima del pagamento e la conseguente segnalazione di un minor numero di irregolarità. Alcuni Stati membri<sup>45</sup> hanno comunicato una riduzione significativa del numero di casi di sospetta frode individuati, un minor numero di errori negli appalti e una maggiore trasparenza in tutto il processo. In termini di affidabilità delle rendicontazioni finanziarie, la maggior parte degli Stati membri<sup>46</sup> ha segnalato una maggiore percentuale di importi accettati come ammissibili.

---

<sup>43</sup> Si fornisce un'analisi più dettagliata sulle pratiche nazionali nel pertinente documento di lavoro dei servizi della Commissione.

<sup>44</sup> Fatta eccezione per Grecia e Francia.

<sup>45</sup> BG, CZ, EL, EE e UK.

<sup>46</sup> DE, ES, IE, IT, CY, LV, LT, LU, HU, NL, PL, PT, RO, FI e UK.

Per quanto concerne il rispetto delle norme, alcuni Stati membri<sup>47</sup> hanno menzionato l'effetto preventivo di strumenti quali le linee guida della Commissione sugli appalti pubblici<sup>48</sup>; la nota informativa della Commissione sugli indicatori di frode<sup>49</sup>; le disposizioni nazionali in materia di appalti pubblici; il manuale e gli orientamenti per la notifica delle irregolarità, nonché le disposizioni degli articoli da 27 a 36 (irregolarità) del regolamento (CE) n.1828/2006.

La maggior parte degli Stati membri<sup>50</sup> ha indicato di utilizzare strategie nazionali o regionali o "tipologie di operazioni"<sup>51</sup> come le misure o i piani posti in essere per prevenire e individuare con maggior efficacia i casi di frode a livello di spese finanziate dal fondo di coesione. Gli altri Stati membri<sup>52</sup> si sono detti soddisfatti della situazione esistente e hanno precisato di non aver posto in essere né programmato nuove strategie di contenimento del rischio di frodi nel periodo esaminato.

La maggior parte degli Stati membri<sup>53</sup> ha dichiarato di utilizzare gli indicatori generali per riorientare i controlli, che contribuiscono all'individuazione delle frodi e al miglioramento dei risultati delle attività di vigilanza antifrode.

Tutti gli Stati membri hanno inviato le proprie comunicazioni sulle indagini antifrode effettuate e sui procedimenti penali conclusi in merito ai progetti finanziati nell'ambito della politica di coesione per i periodi di programmazione 2000-2006 e 2007-2013. Taluni Stati membri hanno incluso le "verifiche in loco" obbligatorie, previste dalla legislazione dell'UE nel quadro delle indagini sulle frodi amministrative. Oltre a basarsi sull'esperienza acquisita, alcuni Stati membri si accertano della presenza di eventuali frodi effettuando verifiche in loco, controllando le richieste di pagamento e conducendo verifiche preliminari sugli appalti e verifiche a campione sugli audit del sistema. Se emergono sospetti, si procede a verifiche supplementari e, se del caso, viene presentata una relazione alle autorità di contrasto.

Tutti gli Stati membri ritengono che i propri controlli finanziari siano sufficientemente mirati all'individuazione delle frodi.

Alcuni fra i maggiori Stati membri<sup>54</sup> hanno segnalato un numero molto limitato di indagini penali in corso, alcuni<sup>55</sup> hanno fornito dati interessanti sulle indagini antifrode effettuate e sui procedimenti penali conclusi, mentre altri<sup>56</sup> non hanno fornito alcun dato relativamente ai procedimenti penali conclusi e all'esito degli stessi. Infine, dalle informazioni trasmesse dagli Stati membri in merito agli importi recuperati a seguito di indagini antifrode concernenti i periodi di programmazione 2000-2006 e 2007-2013 traspare, quanto meno, l'eventualità che le comunicazioni sui processi di recupero possano essere fuorvianti e debbano essere migliorate, non avendo potuto stabilire un collegamento fra gli importi segnalati nel sistema

---

<sup>47</sup> BG, DE, EE, EL, ES, LT, LU, HU, MT, NL, AT, RO, SI, SK, SE e UK.

<sup>48</sup> Le linee direttrici sulla determinazione delle correzioni finanziarie da applicare alle spese cofinanziate dai Fondi strutturali o dal Fondo di coesione in caso di non rispetto delle norme relative alle procedure sugli appalti pubblici: COCOF 07/0037/03-EN.

<sup>49</sup> Nota informativa sugli indicatori di frode per il FESR, l'FSE e l'FC (COCOF 09/0003/00-EN).

<sup>50</sup> BG, CZ, EE, ES, FR, IT, CY, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, RO, SI, SK e FI.

<sup>51</sup> DE, EL e LV.

<sup>52</sup> NL e UK.

<sup>53</sup> BG, CZ, DE, EE, EL, ES, IE, HU, MT, PL, RO, SI, SK e UK.

<sup>54</sup> DE, FR ed ES.

<sup>55</sup> BG, CZ, EE, HU, PL, PT, SK ed SE.

<sup>56</sup> DE, EL, ES, FR, IT, LT, LU, HU, AT e RO.

di gestione delle irregolarità e quelli segnalati per l'esercizio in corso. Due Stati membri<sup>57</sup> hanno segnalato il recupero di importi consistenti, mentre solo un terzo<sup>58</sup> ha comunicato il recupero di importi superiori a 1 milione di euro a seguito di indagini antifrode. Per un altro terzo<sup>59</sup> gli importi segnalati per questo esercizio sono di scarsa entità, mentre alcuni Stati membri<sup>60</sup> non hanno indicato alcun importo, o la menzione "non applicabile".

Le risposte degli Stati membri al questionario evidenziano i progressi compiuti a livello di sistemi di controllo finanziario e di gestione dei rischi per la prevenzione delle frodi nell'ambito della politica di coesione. Fra questi progressi si annoverano le disposizioni giuridiche e gli orientamenti, le strategie nazionali e regionali, l'uso di indicatori di rischio, le procedure amministrative e la collaborazione fra autorità nazionali.

Di converso, occorrono ulteriori progressi per quanto concerne il monitoraggio dei risultati delle indagini amministrative e penali antifrode, compreso il recupero dei relativi importi<sup>61</sup>.

È altresì evidente che sono necessarie migliori statistiche sulle frodi affinché la Commissione e gli Stati membri possano incentrare i propri sforzi negli ambiti di maggior rischio. A tale riguardo, la Commissione intende porre maggiore enfasi sulle comunicazioni relative a quest'ambito.

**Si invitano gli Stati membri a monitorare i risultati delle indagini penali e a migliorare le proprie statistiche sulle frodi.**

## 5.2. Attuazione delle raccomandazioni del 2010

Nella relazione 2010 sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, la Commissione ha rivolto diverse raccomandazioni agli Stati membri, in particolare sui casi segnalati di frode e altre irregolarità, sul recupero degli importi irregolari e sul ricorso alla Base centrale di dati sull'esclusione (CED) a norma dell'articolo 95 del regolamento finanziario.

La Commissione ha monitorato l'attuazione di tali raccomandazioni da parte degli Stati membri nell'ambito delle comunicazioni relative all'esercizio 2011. Sono stati osservati taluni lievi progressi, soprattutto con l'applicazione dell'IMS. Solo uno Stato membro<sup>62</sup> deve ancora completare l'applicazione dell'IMS. Per quanto concerne gli obblighi di comunicazione<sup>63</sup> nel settore dell'agricoltura, gli Stati membri interessati hanno compiuto progressi, in particolare rispetto ai dati personali dei soggetti che hanno commesso irregolarità (di natura fraudolenta o meno) e al tasso di conformità, per quanto vi siano ancora margini di miglioramento, a giudicare dal basso tasso di segnalazione delle sospette frodi da parte dei maggiori Stati membri.

---

<sup>57</sup> IT e PT.

<sup>58</sup> BG, EE, ES, IT, LV, LT, PT, SK, FI e UK.

<sup>59</sup> BE, CZ, IE e RO.

<sup>60</sup> DE, EL, FR, HU, MT, AT, SE e SI.

<sup>61</sup> Cfr. le tabelle 1 e 2 del pertinente documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato alla presente relazione, pagg. 9-11, che riassume i dati trasmessi dagli Stati membri.

<sup>62</sup> La Francia.

<sup>63</sup> Le risposte complete fornite dagli Stati membri alle raccomandazioni sono inserite nel terzo documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato alla presente relazione.

Per quanto concerne le entrate, la maggior parte degli Stati membri ha confermato che le proprie strategie nazionali in atto valutano costantemente i rischi in tutto il settore dei dazi doganali e che saranno adottate tutte le misure proattive e preventive necessarie per contrastare le possibili frodi.

Rispetto alla raccomandazione sull'istituzione della Base centrale di dati sull'esclusione (CED)<sup>64</sup>, solo un numero esiguo di Stati membri<sup>65</sup> la sta utilizzando e ha trasmesso una relazione sui progressi conseguiti; altri hanno adottato misure preliminari istituendo dei punti di collegamento, o stanno valutando l'opportunità di utilizzare la base di dati nel corso del prossimo ciclo di programmazione<sup>66</sup>. Ad oggi, la Commissione non ha ricevuto segnalazioni al riguardo.

## 6. CONCLUSIONI

La presente relazione evidenzia i progressi compiuti nel 2011 a seguito dell'adozione, da parte della Commissione e degli Stati membri, delle misure strategiche volte a garantire una maggiore tutela degli interessi finanziari dell'UE. La piena attuazione di tali misure comporterà una stretta cooperazione fra le istituzioni dell'UE e gli Stati membri, cui la Commissione continuerà a dar seguito.

L'analisi delle irregolarità riscontrate nel 2011 evidenzia una diminuzione generale delle irregolarità segnalate e migliori risultati nel recupero delle risorse dell'UE indebitamente versate. Tale diminuzione era prevista, in ragione dell'accelerazione degli anni precedenti che, in sé, è stata prodotta dai miglioramenti apportati agli strumenti e ai controlli.

L'analisi ha altresì evidenziato come siano necessari ulteriori sforzi in ogni settore di bilancio per consolidare i risultati raggiunti e rimediare alle eventuali ripercussioni negative dell'attuale crisi finanziaria, come un aumento delle frodi a danno del bilancio dell'UE. Di conseguenza, la Commissione invita tutti gli Stati membri a porre in essere adeguate misure antifrode di prevenzione e individuazione, in particolare per quei casi in cui scarseggia o manca questo tipo di risultati.

Appare altresì chiaramente dai dati ricevuti che esistono ulteriori margini di miglioramento, soprattutto riguardo ai recuperi, soggetti a procedure ancora relativamente lunghe.

---

<sup>64</sup> Ai sensi dell'articolo 95 del regolamento finanziario, sui candidati e gli offerenti che rientrano in una delle situazioni di esclusione previste dallo stesso regolamento.

<sup>65</sup> BG, CZ, MT, AT e PL.

<sup>66</sup> Cfr. la tabella del pertinente documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato alla presente relazione, pag. 6, che riassume la situazione per tutti gli Stati membri.