



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 17.7.2014
COM(2014) 474 final

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

**Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea — Lotta contro la frode
Relazione annuale 2013**

{ SWD(2014) 243 final }

{ SWD(2014) 244 final }

{ SWD(2014) 245 final }

{ SWD(2014) 246 final }

{ SWD(2014) 247 final }

{ SWD(2014) 248 final }

INDICE

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea — Lotta contro la frode Relazione annuale 2013	
.....	
Sintesi	5
1. Introduzione	8
2. Frode e altre irregolarità.....	8
2.1. Irregolarità segnalate e tendenze generali, 2009-2013.....	8
2.2. Irregolarità segnalate come frode ai danni del bilancio dell'UE.....	10
2.2.1. Entrate	12
2.2.2. Spese	13
2.2.2.1. Risorse naturali (agricoltura, sviluppo rurale e pesca).....	15
2.2.2.2. Politica di coesione (periodi di programmazione 2007-2013 e 2000-2006).....	16
2.2.2.3. Politica di preadesione (Assistenza di preadesione (Pre-accession assistance - PAA) e Strumento di preadesione (Instrument for Pre-Accession - IPA)).....	17
2.2.2.4. Spese gestite direttamente dalla Commissione	17
2.2.3. Risultati dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).....	17
2.3. Irregolarità non segnalate come frode.....	18
2.3.1. Entrate	18
2.3.2. Spese	19
3. Recupero e altre misure preventive e correttive.....	19
3.1. Spese: meccanismi di prevenzione.....	20
3.1.1. Interruzioni nel 2013	20
3.1.2. Sospensioni	21
3.2. Spese: rettifiche finanziarie e recuperi effettuati nel 2013.....	21
3.3. Recuperi relativi a entrate a titolo di risorse proprie.....	22
4. Politiche antifrode a livello dell'UE	23
4.1. Iniziative di politica antifrode intraprese dalla Commissione nel 2013.....	23
4.1.1. Regolamento n. 883/2013 relativo alle indagini svolte dall'OLAF.....	23

4.1.2.	Proposta di direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale.....	23
4.1.3.	Proposta relativa all'istituzione della Procura europea.....	23
4.1.4.	Lotta alla corruzione nell'UE.....	24
4.1.5.	Politica antifrode nel settore delle dogane	24
4.1.5.1.	Reciproca assistenza amministrativa (Mutual Administrative Assistance - MAA) – proposta di modifica del regolamento 515/97)	24
4.1.5.2.	Operazioni doganali congiunte (ODC)	24
4.1.5.3.	Iniziativa in materia di sottovalutazione	25
4.1.5.4.	Il sistema d'informazione antifrode (AFIS).....	26
4.1.6.	Lotta alla frode in materia di IVA.....	26
4.1.7.	Disposizioni antifrode negli accordi internazionali	27
4.1.8.	Lotta contro il traffico illecito di prodotti del tabacco	27
4.1.8.1.	Comunicazione “Intensificare la lotta contro il contrabbando di sigarette e altre forme di commercio illecito dei prodotti del tabacco”.....	27
4.1.8.2.	Convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità sul controllo del tabacco – Protocollo sull'eliminazione del commercio illegale	28
4.1.8.3.	Accordi di cooperazione tra l'Unione europea, gli Stati membri e quattro produttori di sigarette	28
4.1.9.	Norme in materia di appalti pubblici	29
4.1.10.	Proposta di direttiva sulla protezione mediante il diritto penale dell'euro e di altre monete contro la falsificazione	29
4.1.11.	Strategia antifrode della Commissione (CAFS).....	30
4.1.12.	Programmi Hercule e Pericle	30
4.1.12.1.	Attuazione dei programmi Hercule II e Pericle	30
4.1.12.2.	Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020	31
4.2.	Comitato consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (COCOLAF)	31
4.3.	Risoluzione del Parlamento europeo del 3 luglio 2013 sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE — Lotta contro la frode — Relazione annuale 2011	31
5.	Misure adottate dagli Stati membri per contrastare la frode e altre attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'UE	33
5.1.	Misure per contrastare le frodi e altre irregolarità lesive degli interessi finanziari dell'UE.....	33

5.2.	Applicazione dell'articolo 3, paragrafo 4, del nuovo regolamento OLAF relativo alla designazione del servizio di coordinamento antifrode (AFCOS)	34
5.3.	Attuazioni delle raccomandazioni del 2012.....	35
6.	Conclusioni e raccomandazioni	36
6.1.	Una serie di misure antifrode senza precedenti.....	36
6.1.1.	La tappa iniziale: la CAFS	36
6.1.2.	La riforma dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode	37
6.1.3.	Misure per contrastare la frode e la corruzione nel settore degli appalti pubblici	37
6.1.4.	Misure settoriali: entrate	38
6.1.5.	Misure settoriali: spese.....	38
6.1.6.	Prospettive.....	38
6.2.	Risultati operativi: un andamento non uniforme.....	39
6.2.1.	Entrate: qualità delle informazioni e delle strategie di controllo	39
6.2.2.	Spese: un panorama in evoluzione.....	40
	ALLEGATO 1 — Irregolarità segnalate come frode.....	42
	ALLEGATO 2 — Irregolarità non segnalate come frode.....	43
	ALLEGATO 3 — Rettifiche finanziarie attuate in gestione concorrente nel 2013 (milioni di euro)	44

SINTESI

La presente relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea nel 2013 è presentata dalla Commissione in collaborazione con gli Stati membri, a norma dell'articolo 325 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Essa illustra le misure adottate dalla Commissione e dagli Stati membri nella lotta contro la frode e i risultati conseguiti. La presente relazione è l'ultima elaborata dall'attuale Commissione e dunque espone i risultati conseguiti negli ultimi cinque anni. Le conclusioni e raccomandazioni in essa contenute si basano sull'analisi delle informazioni disponibili riferite agli ultimi cinque anni e dei problemi e rischi individuati in tale periodo.

Misure adottate a tutela degli interessi finanziari dell'UE, 2009-2013

Nel periodo 2009-2013 la Commissione ha adottato misure giuridiche e amministrative senza precedenti per rafforzare la tutela degli interessi finanziari dell'UE.

L'attuazione di questa serie di misure è iniziata nel 2011, quando la Commissione ha adottato la strategia pluriennale antifrode (CAFS). Inizialmente rivolta ai servizi della Commissione, la strategia è stata decisiva per sensibilizzare al problema delle frodi le autorità nazionali competenti. Inoltre, sulla base della strategia, specifiche disposizioni antifrode sono state introdotte nei nuovi programmi di spesa per il periodo 2014-2020.

Una seconda tappa importante nel rafforzamento della lotta contro la frode è rappresentata dall'adozione del nuovo regolamento OLAF¹ nel 2013. Tale regolamento ha incrementato l'efficacia dell'OLAF e razionalizzato le sue procedure e ha rafforzato le garanzie procedurali delle persone interessate dalle indagini dell'Ufficio.

Nel 2012 e nel 2013 la Commissione ha affrontato la questione della tutela degli interessi finanziari dell'UE sotto l'aspetto del diritto penale adottando:

- nel luglio del 2012 una proposta di direttiva relativa alla lotta contro la frode mediante il diritto penale, che dovrebbe colmare le lacune rilevate nella legislazione antifrode degli Stati membri che impediscono la repressione efficace delle frodi;
- nel luglio 2013 una proposta di regolamento che istituisce la Procura europea; si tratta di una delle proposte legislative di maggior rilievo per quanto riguarda la tutela degli interessi finanziari dell'UE.

La Commissione ha inoltre adottato una serie di misure importanti volte specificamente a tutelare il bilancio dell'UE sul versante delle entrate:

- la proposta di regolamento che modifica il regolamento n. 515/97 relativo alla mutua assistenza amministrativa nel settore doganale;
- la direttiva concernente un meccanismo di reazione rapida contro le frodi in materia di IVA e la direttiva relativa al meccanismo di autoliquidazione;
- la firma del protocollo della CQCT sull'eliminazione del commercio illegale dei prodotti derivati dal tabacco; e

¹ GUL 248 del 18.9.2013, pag.1.

- la comunicazione del 2013 sulla lotta contro il contrabbando di tabacco.

Attraverso queste misure la Commissione ha ridefinito il quadro della politica antifrode a livello dell'UE.

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

Nel 2013 sono state segnalate come frode 1 609 irregolarità (il dato comprende sia le frodi presunte sia quelle accertate), per un importo di 309 milioni di euro di fondi UE. Permangono differenze significative nel numero di irregolarità segnalate come frode da ciascuno Stato membro, che sono probabilmente dovute ad approcci diversi nell'individuazione delle frodi e, in alcuni casi, a interpretazioni non uniformi nell'applicazione del quadro giuridico. Le irregolarità segnalate come frode sono diminuite sul versante delle entrate. Per quanto concerne le spese, dopo il forte calo registrato tra il 2009 e il 2011, il numero di irregolarità è ora nuovamente in aumento.

Negli ultimi due anni si sono accentuate alcune tendenze: gli organismi amministrativi sono sempre più parte attiva nell'individuazione delle frodi, mentre il ricorso a documenti falsificati è diventato la modalità più diffusa con cui si commettono i reati di frode.

Le irregolarità non segnalate come frode sono aumentate, in particolare in termini di importi. Tale incremento è dovuto principalmente alle maggiori risorse di cui dispongono i vari programmi di spesa, al maggior numero di programmi attuati e alla maggiore attenzione che le istituzioni europee e i servizi di audit nazionali riservano alla gestione dei fondi.

Misure preventive e correttive

Nel 2013 la Commissione ha adottato numerose decisioni volte a garantire che le risorse dell'UE siano erogate conformemente al principio di una sana gestione finanziaria e che gli interessi finanziari dell'UE siano tutelati. Nell'ambito della politica di coesione sono state adottate 217 decisioni di interruzione dei pagamenti (per un importo di oltre 5 miliardi di euro). Di tali decisioni, 131 erano ancora in sospeso alla fine del 2013 (per circa 2 miliardi di euro di pagamenti interrotti). Inoltre, la Commissione ha adottato quattro nuove decisioni di sospensione (tre delle quali erano ancora in corso alla fine dell'anno).

La Commissione ha effettuato rettifiche finanziarie per oltre 2,5 miliardi di euro e ha emesso ordini di recupero per 955 milioni di euro.

Le misure adottate nel 2013 indicano che la Commissione ritiene prioritaria la tutela degli interessi finanziari dell'UE e che i meccanismi esistenti perseguono efficacemente tale obiettivo. Ora, tuttavia, sono i bilanci nazionali a correre il rischio di non recuperare importi che sono già stati versati ai beneficiari ma che sono oggetto di rettifiche finanziarie.

Servizi di coordinamento antifrode (AFCOS)

Nella relazione di quest'anno l'accento è stato posto sull'obbligo di ogni Stato membro di istituire un servizio di coordinamento antifrode (AFCOS) ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 883/2013. L'istituzione dei servizi AFCOS intende agevolare una cooperazione e uno scambio di informazioni efficaci con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

Quattro Stati membri non hanno ancora istituito formalmente i propri servizi AFCOS ma intendono provvedere in tal senso entro la fine del 2014.

I compiti dei servizi AFCOS nazionali variano da un paese all'altro. Tutti gli Stati membri, seppur in misura diversa, hanno assegnato al proprio servizio AFCOS un ruolo di coordinamento; soltanto pochi Stati membri gli hanno affidato compiti d'indagine.

1. INTRODUZIONE

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

Il trattato sancisce la condivisione della responsabilità fra l'UE e gli Stati membri riguardo alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione e alla lotta antifrode. Le autorità nazionali gestiscono l'80% circa della spesa dell'UE e riscuotono le risorse proprie tradizionali (RPT). La Commissione svolge un ruolo di supervisione in questi due settori, definisce le norme e ne verifica l'applicazione. Una stretta collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri è essenziale per conseguire un'efficace tutela degli interessi finanziari dell'UE. Uno dei principali obiettivi della presente relazione è valutare il grado di efficacia di tale collaborazione nel 2013 e le possibilità di un suo rafforzamento.

La presente relazione illustra le misure adottate a livello dell'Unione nel 2013 e fornisce una sintesi e una valutazione delle azioni intraprese dagli Stati membri per contrastare le frodi. Essa comprende un'analisi dei principali risultati conseguiti dagli organismi nazionali ed europei in termini di individuazione e segnalazione delle frodi e delle irregolarità relative alle spese e alle entrate dell'UE. La relazione evidenzia in particolare l'istituzione di un servizio di coordinamento antifrode (AFCOS) in ciascuno Stato membro, che faciliterà lo scambio di informazioni essenziali tra gli Stati membri e l'OLAF in relazione agli interessi finanziari dell'UE.

La relazione è integrata da sei documenti di lavoro dei servizi della Commissione². Il documento "Applicazione dell'articolo 325 da parte degli Stati membri nel 2013" e il documento "Valutazione statistica delle irregolarità" contengono tabelle in cui sono riportati in sintesi i principali risultati delle azioni antifrode di ciascuno Stato membro.

2. FRODI E ALTRE IRREGOLARITÀ

2.1. Irregolarità segnalate e tendenze generali, 2009-2013

Nel 2013 sono state segnalate alla Commissione 15 779 irregolarità (frodi e altre irregolarità), per un importo totale di circa 2,14 miliardi di euro, dei quali 1,76 miliardi relativi ai settori di spesa del bilancio dell'UE. Le irregolarità individuate rappresentano l'1,34% dei pagamenti sul versante delle spese e l'1,86% dell'importo totale lordo delle RPT rimosse.

Rispetto al 2012 le irregolarità sono aumentate del 17% in termini numerici ma sono diminuite del 36% in termini di importo finanziario.

² i) Applicazione dell'articolo 325 da parte degli Stati membri nel 2013; ii) Valutazione statistica delle irregolarità segnalate per le risorse proprie, le risorse naturali, la politica di coesione e l'assistenza di preadesione nel 2013; iii) Raccomandazioni per dar seguito alla relazione della Commissione relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'UE – lotta antifrode, 2012; iv) Metodologia concernente la valutazione statistica delle irregolarità segnalate per il 2013; v) Riepilogo annuale con informazioni sui risultati del programma Hercule II nel 2013; vi) Attuazione della strategia antifrode della Commissione (CAFS).

Negli ultimi cinque anni le modalità con cui gli Stati membri e la Commissione segnalano le irregolarità sono notevolmente mutate. Sono state messe a punto due piattaforme³ specifiche che hanno determinato un miglioramento in termini di tempestività nonché di qualità e quantità complessive delle informazioni riguardanti le irregolarità a danno del bilancio dell'UE.

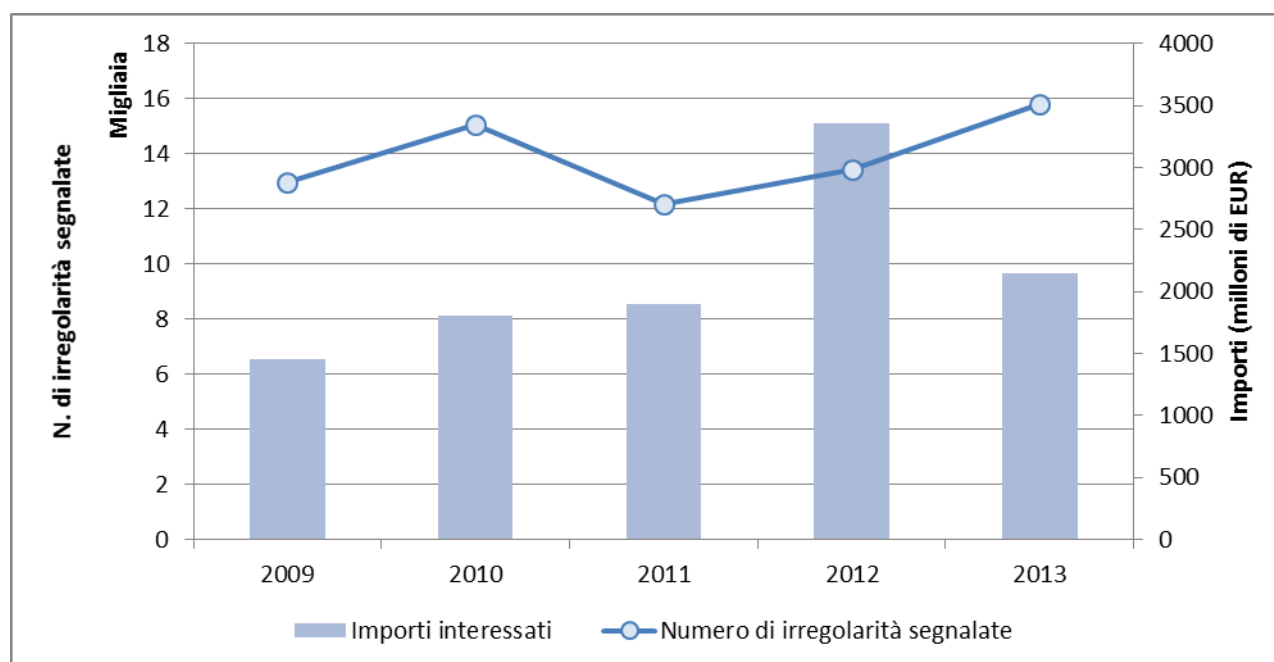
La disponibilità di tali informazioni ha determinato un notevole cambiamento nel contenuto della presente relazione, che pone l'accento non più sulle irregolarità trattate in termini generali ma sulle irregolarità segnalate come frode.

Tra il 2009 e il 2013 il numero di irregolarità segnalate è aumentato del 22% mentre i relativi importi sono aumentati del 48%.

Tale aumento è in parte legato alle risorse disponibili per il bilancio dell'UE, che nel 2013 sono state di oltre il 10% superiori rispetto a quelle del 2009, ma più probabilmente è dovuto al fatto che le istituzioni dell'UE (la Commissione e la Corte dei conti) e i servizi nazionali hanno prestato maggiore attenzione alla gestione dei fondi dell'UE ed esercitato un controllo più rigoroso al riguardo.

Pertanto sebbene le irregolarità segnalate come frode (la cui individuazione è, in gran parte, di competenza degli Stati membri e presenta maggiori difficoltà) siano in qualche misura diminuite negli ultimi cinque anni (cfr. il punto 2.2 e il grafico 2 in appresso), il numero di irregolarità non segnalate come frode è progressivamente aumentato.

Grafico 1: Irregolarità segnalate (frodi e altre irregolarità) e relativi importi (2009-2013)



³ Il sistema di gestione delle irregolarità (Irregularity Management System - IMS) per la segnalazione delle irregolarità nei settori a gestione concorrente e il "contesto del recupero" del sistema di contabilità della Commissione (ABAC) per le spese gestite dalla Commissione.

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

Il numero di irregolarità segnalate come frode e i relativi importi non sono una misura diretta del livello di frode ai danni del bilancio dell'UE ma indicano i risultati conseguiti dagli Stati membri e dalle istituzioni dell'UE in termini di individuazione di casi di frode potenziale. Spetta alle autorità (giudiziarie) competenti dello Stato membro in questione stabilire in ultima istanza se un determinato caso costituisca realmente una frode⁴.

Nel 2013 gli Stati membri hanno segnalato come frode 1 609 irregolarità, per un importo totale di 309 milioni di euro di fondi UE. 25 casi di irregolarità segnalate come frode riguardavano fondi gestiti a titolo di spese dirette, per un importo di 1,2 milioni di euro, mentre 8 casi sono stati notificati da paesi candidati, per un importo di circa 1 milione di euro.

Il numero di irregolarità segnalate come frode⁵ nel 2013 è aumentato del 30% rispetto all'anno precedente, mentre la loro incidenza finanziaria è diminuita del 21%. Si osservi che le fluttuazioni annue degli importi sono meno consistenti rispetto alle variazioni del numero di casi segnalati (l'entità degli importi può variare notevolmente in funzione dei valori elevati di singoli casi). Sono state registrate differenze significative fra i vari settori, come indicato nella tabella 1. Il grafico 2 indica le tendenze generali degli ultimi cinque anni, che evidenziano un calo del numero di casi segnalati e dei relativi importi durante tale periodo.

Si osservano inoltre differenze tra la tendenza (decescente) osservata per quanto riguarda le irregolarità sul versante delle entrate e la tendenza (in aumento dal 2012) nel settore delle spese, caratterizzata da fluttuazioni che appaiono legate all'andamento dei cicli di programmazione pluriennali.

⁴ Ciò implica che i casi inizialmente segnalati dagli Stati membri come frode potenziale potrebbero essere archiviati dalle autorità giudiziarie.

⁵ Per le definizioni si rinvia all'allegato IV (Metodologia).

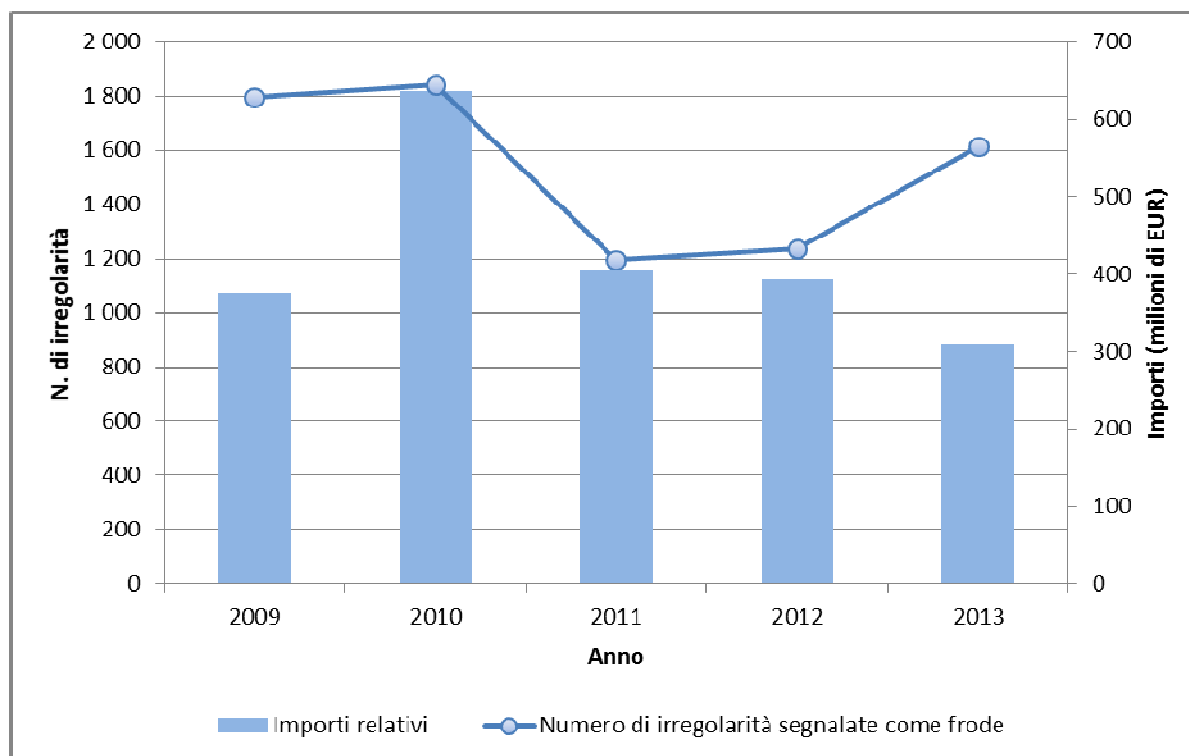
Tabella 1: Irregolarità segnalate come frode nel 2013⁶

Settore di bilancio (spese)	Numero di irregolarità segnalate come frode	Variazione rispetto al 2012	Importi interessati (in milioni di EUR)	Variazione rispetto al 2012	In % sui pagamenti
Risorse naturali	588	175%	75,6	10%	0,13%
<i>Agricoltura: sostegno del mercato e pagamenti diretti</i>	279	87%	48,5	-18%	0,11%
<i>Sviluppo rurale</i>	184	202%	13,7	53%	0,11%
<i>Entrambe le voci</i>	102	n.a.	4,3	n.a.	n.a.
<i>Pesca</i>	23	475%	9,1	1200%	1,89%
Politica di coesione	321	15%	155,7	-22%	0,27%
<i>Coesione 2007-2013</i>	248	25%	124,0	-22%	0,23%
<i>Fondi strutturali 2000-2006 (compreso il Fondo di coesione)</i>	73	-10%	31,8	-23%	0,95%
Preadesione	42	27%	15,57	-65%	1,87%
<i>Assistenza preadesione (2000-2006)</i>	33	22%	14,4	-68%	51,14%
<i>Strumento di assistenza preadesione (2007-2013)</i>	9	50%	1,2	300%	0,15%
Spese dirette	25	-14%	1,2	-40%	0,01%
Totale spese	976	76%	248,1	-21%	0,19%
Settore di bilancio (entrate)	Numero di irregolarità segnalate come frode	Variazione rispetto al 2012	Importi interessati	Variazione rispetto al 2012	In % sull'importo totale lordo di RPT accertate per il 2013
Entrate (risorse proprie tradizionali)*	633	-7%	61	-22%	0,29%
* Gli importi interessati comprendono le stime effettuate dagli Stati membri.					
TOTALE	1 609	30%	309,1	-21%	/

Nell'allegato 1 è riportata la ripartizione del totale delle irregolarità segnalate come frode nel 2013 per Stato membro e per settore di bilancio.

⁶ L'elevata percentuale di importi relativi a irregolarità segnalate come frode rispetto al totale dei pagamenti per l'assistenza di preadesione (ultima colonna della tabella 1) è dovuta esclusivamente al fatto che nel 2013 i pagamenti destinati a questo settore sono stati assai limitati (pari a 28 milioni di euro) in quanto i programmi di assistenza erano ormai quasi completati. I casi di frode individuati e segnalati nel 2013 si riferiscono ad azioni finanziate a titolo di esercizi finanziari precedenti.

Grafico 2: Irregolarità segnalate come frode e importi relativi — 2009-2013



2.2.1. Entrate

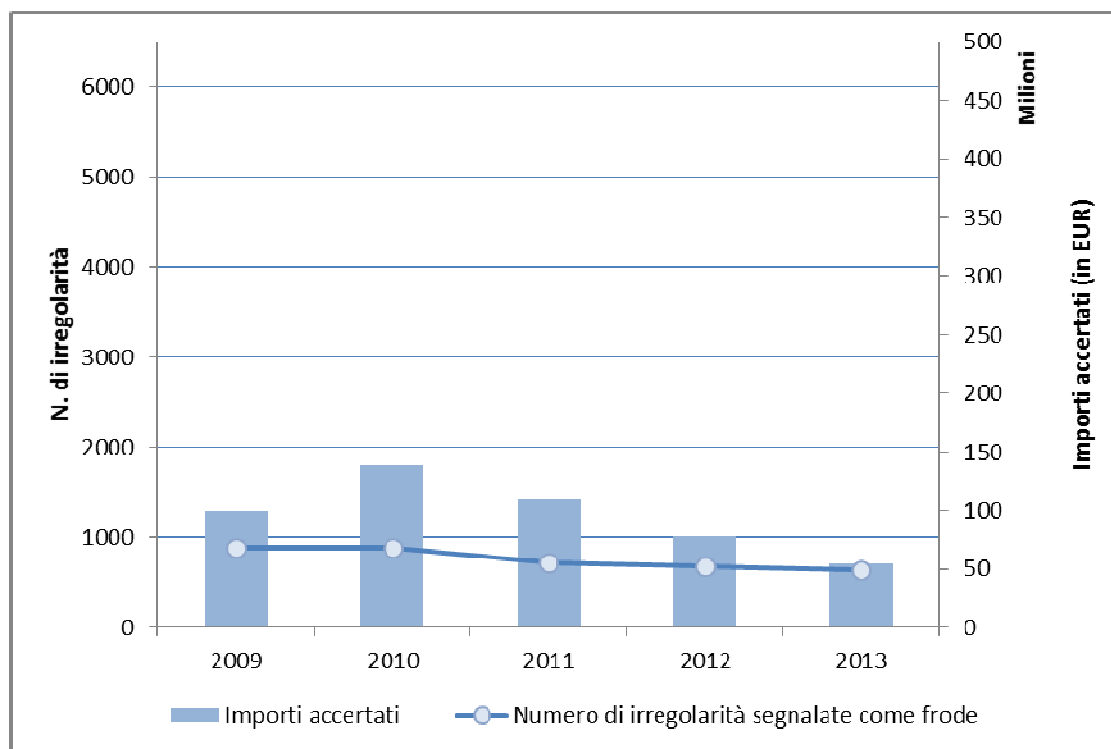
Il numero di casi di frode segnalati nel 2013 (633) è inferiore del 17% alla media degli anni 2009-2013 (763). L'importo totale accertato di RPT segnalato per il 2013 (54 milioni di EUR – 61 milioni se si includono gli importi stimati) è inferiore del 44% alla media accertata del periodo 2009-2013 (96 milioni di EUR)⁷.

Nel 2013 quasi metà dei casi di frode (47%) è emersa nel corso di ispezioni effettuate dai servizi antifrode e il 29% nel corso di controlli doganali eseguiti al momento dello sdoganamento delle merci. Il 56% circa del totale degli importi di RPT relativi a casi di frode è stato accertato durante ispezioni effettuate dai servizi antifrode.

L'analisi indica una diminuzione del numero di casi di frode nel periodo 2009-2013, come risulta dal grafico 3.

⁷ Per ragioni di confrontabilità, gli importi relativi al periodo 2009-2012 si basano sui dati utilizzati per le relazioni degli stessi anni.

Grafico 3: RPT – Casi di frode e relativi importi accertati (2009-13)



2.2.2. Spese

Per quanto riguarda la spesa dell'UE, l'aumento del numero di irregolarità segnalate come frode è stato rilevante (76%) e riflette principalmente l'aumento registrato nel settore delle risorse naturali (175%, cfr. il punto 2.2.2.1). Le segnalazioni sono aumentate anche nell'ambito della politica di coesione (15%) e della politica di preadesione (27%). Si rilevano diminuzioni nel settore delle spese dirette (14%). Come già specificato, le fluttuazioni degli importi in questione sono meno rilevanti, in quanto tali importi sono diminuiti in tutti i settori, fatta eccezione per l'agricoltura (+10%).

Le irregolarità notificate riguardano spesso transazioni effettuate in un esercizio finanziario diverso da quello in cui sono state individuate o segnalate. In media è di circa quattro anni il lasso di tempo che intercorre tra il momento in cui viene commessa la frode (potenziale) e il momento in cui essa è notificata alla Commissione⁸.

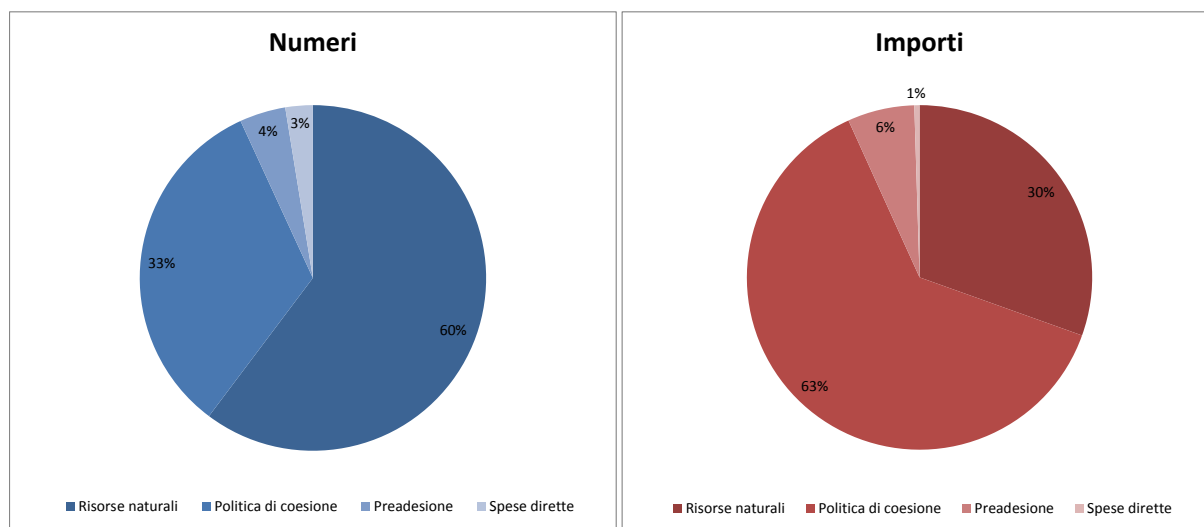
I grafici 4 e 5 mostrano le irregolarità segnalate come frode e i relativi importi, suddivisi per settore di spesa.

A differenza degli anni precedenti, la maggioranza delle irregolarità segnalate come frode (60%) è stata individuata nel settore dell'agricoltura. Come negli anni precedenti, tuttavia, la

⁸ In media intercorrono due anni e nove mesi fra il momento in cui una pratica fraudolenta è commessa e il momento in cui essa viene individuata. Trascorrono poi mediamente altri quindici mesi prima che l'irregolarità venga segnalata alla Commissione. Tuttavia tali dati sono fortemente influenzati dalle irregolarità segnalate nel settore agricolo (20 mesi dopo l'individuazione); nell'ambito della politica di coesione l'intervallo temporale è molto più breve (8 mesi).

quota più importante degli importi relativi a irregolarità (63%) è stata registrata nell'ambito della politica di coesione.

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



I *modus operandi* individuati non sono variati in maniera significativa rispetto agli anni precedenti. I metodi più ricorrenti sono ancora quelli che comportano il ricorso a documentazione o dichiarazioni false o falsificate.

Soltanto tre delle irregolarità segnalate come frode riguardano casi di corruzione⁹.

Il 48% circa delle irregolarità segnalate come frode nel 2013 è stato individuato da organismi antifrode oppure nel corso di indagini penali o di altri controlli esterni. Il 52% è stato individuato mediante i sistemi di controllo amministrativo previsti dalle regolamentazioni settoriali. Il dato evidenzia la particolare importanza dei controlli esterni nella lotta contro la frode e la necessità di uno stretto coordinamento con le autorità di gestione e di audit. Esso evidenzia inoltre i notevoli progressi compiuti in questo campo. Le indagini antifrode o penali hanno individuato casi di frode potenziale che comportano importi finanziari elevati e ciò dimostra che le autorità in questione sono in grado di condurre attività mirate e dispongono di vaste capacità investigative.

Nel 2013 soltanto uno Stato membro, l'Irlanda, non ha classificato come frode alcuna delle irregolarità segnalate. L'individuazione delle frodi continua a variare fra gli Stati membri¹⁰. Gli Stati membri che hanno individuato e notificato il numero più elevato di irregolarità segnalate come frode sono l'Italia, la Romania, la Bulgaria, la Polonia, la Danimarca e la Grecia (tra 302 e 55). Dal punto di vista degli importi interessati, gli importi più elevati sono stati segnalati dall'Italia, dalla Polonia, dalla Romania, dalla Grecia e dalla Germania (fra 68 e 24 milioni di euro). Un numero estremamente ridotto di frodi (meno di tre casi per tutti i

⁹ Due nell'ambito della politica di coesione e la terza nell'ambito dell'agricoltura. Tre Stati membri hanno comunicato di avere individuato casi di corruzione: Repubblica ceca, Lettonia (politica di coesione) e Paesi Bassi (agricoltura). Quest'ultimo caso si riferisce all'esercizio 1999 ed è collegato ad altri casi analoghi segnalati negli anni precedenti da Francia e Belgio. Trattandosi di un caso complesso e data la segretezza delle indagini, la segnalazione è stata effettuata soltanto nel 2013.

¹⁰ Cfr. l'allegato 1.

settori di spesa) è stato segnalato dal Belgio, dalla Lituania, dal Lussemburgo, dall'Ungheria, dai Paesi Bassi, dalla Finlandia e dalla Svezia. Le differenze riscontrate dipendono da molteplici fattori e rispecchiano impostazioni assai diverse, non soltanto fra i vari Stati membri ma anche fra le varie amministrazioni all'interno di uno stesso paese. Alcuni Stati membri destinano risorse considerevoli alla lotta contro la frode; altri preferiscono applicare rettifiche finanziarie senza indagare ulteriormente su potenziali illeciti penali.

Sul totale delle irregolarità segnalate come frode negli ultimi cinque anni, l'8% è stato classificato come frode (tasso di frode accertata)¹¹. Tale percentuale è raddoppiata rispetto a quella registrata nel 2012.

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

Il forte aumento nel settore della pesca (+475%) era prevedibile, tenuto conto del ritardo nell'attuazione dei programmi e dell'esiguo numero di casi segnalati fino allo scorso anno.

Per quanto riguarda l'agricoltura, il quadro è più complesso, in quanto le irregolarità notificate da quattro Stati membri (Bulgaria, Danimarca, Italia e Romania) rappresentano il 75% circa del numero totale di irregolarità segnalate come frode, ma il numero di irregolarità segnalate come frode è aumentato anche per altri cinque paesi (Repubblica ceca, Grecia, Spagna, Francia e Polonia).

Nel caso della Danimarca, i casi segnalati costituiscono la prosecuzione dell'indagine avviata nel 2012. I casi di frode sospetta riguardano l'inosservanza di restrizioni nazionali all'uso di fertilizzanti e il mancato rispetto delle regole di condizionalità. Per quanto riguarda la condizionalità, sono in corso procedimenti amministrativi e in molti casi la decisione finale spetterà al giudice competente.

Nel caso della Romania e della Bulgaria sono state riscontrate alcune inefficienze nel sistema; ciò ha determinato un maggior numero di controlli e, quindi, di irregolarità individuate.

L'Italia è il paese con il maggior numero di irregolarità segnalate come frode (213). Circa un terzo di queste è emerso a seguito di una vasta indagine tuttora in corso. Tuttavia un numero rilevante di tali irregolarità potrebbe dipendere da un'applicazione eccessivamente rigorosa della classificazione delle frodi; tale aspetto sarà ulteriormente monitorato nei prossimi anni.

L'aumento delle irregolarità segnalate come frode riguarda sia il Fondo europeo agricolo di garanzia¹² sia il Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale¹³. Il 18% dei casi segnalati riguarda entrambi i fondi.

Quasi il 30% delle irregolarità segnalate come frode ha comportato il ricorso a documentazione o dichiarazioni false o falsificate.

¹¹ Il tasso di frode accertata (ratio of established fraud) è la percentuale di casi di frode accertati sul numero totale di irregolarità segnalate come frode (frodi presunte e accertate) nell'arco di cinque anni.

¹² FEAGA.

¹³ FEASR.

Nel 2013 la percentuale di casi di frode potenziale individuati dai servizi antifrode è aumentata rispetto agli anni precedenti, attestandosi al 44%, mentre la percentuale di indagini penali è rimasta stabile (8%). Ciò è dovuto in particolare ai risultati notificati dall'Italia e dalla Danimarca.

Il tasso di frode accertata in agricoltura è aumentato rispetto al 2012, passando dal 6% al 7% della totalità dei casi segnalati nel periodo 2009-2013.

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

Sebbene i casi di frode segnalati siano aumentati del 15% rispetto al 2012, per la prima volta la politica di coesione non è il settore di spesa di bilancio in cui si registra il maggior numero di irregolarità segnalate come frode. Tuttavia i relativi importi, sebbene in calo, rappresentano ancora la quota più elevata del totale.

Confermando le tendenze evidenziate nel 2012, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) è l'ambito in cui è stata riscontrata la percentuale più elevata di irregolarità fraudolente nel 2013. Tuttavia, negli ultimi cinque anni il numero di irregolarità segnalate come frode nell'ambito del Fondo sociale europeo (FSE) è stato pressoché identico a quello delle irregolarità segnalate nell'ambito del FESR. In termini di importi, il FESR ha sempre rappresentato la quota preponderante, in quanto eroga finanziamenti di importo più elevato per i progetti sostenuti.

La maggioranza delle irregolarità segnalate come frode (55%) non è stata individuata da organismi antifrode o nel corso di indagini penali, bensì è emersa attraverso il sistema di controllo previsto nella legislazione dell'UE. Tale dato conferma la tendenza già evidenziata nel 2012 ma rappresenta un netto cambiamento rispetto al precedente periodo di programmazione (2000-2006), in cui l'individuazione delle frodi era avvenuta quasi esclusivamente a seguito di indagini antifrode e penali.

Le iniziative adottate dalla Commissione negli ultimi anni in materia di sensibilizzazione alla questione delle frodi nell'ambito della politica di coesione sembrano avere prodotto risultati, anche se la tendenza sopra descritta deve ancora consolidarsi¹⁴. Dal punto di vista degli importi finanziari, le frodi più significative sono ancora quelle individuate nel corso di indagini penali e antifrode (76%).

I tempi in cui è effettuata la segnalazione dei casi di frode dopo l'individuazione restano invariati (in media otto mesi). Le pratiche irregolari sono state individuate, in media, due anni e sei mesi dopo il loro inizio.

Il tasso di frode accertata nell'ambito della politica di coesione è aumentato rispetto al 2012; l'11% delle irregolarità segnalate come frode nel periodo 2009-2013 è stato dichiarato come accertato a seguito di una decisione definitiva in Grecia, Germania, Polonia e Slovenia (tale percentuale era del 3% nel 2012).

¹⁴ I servizi della Commissione responsabili della politica di coesione, insieme all'OLAF, attuano dal 2008 una strategia antifrode congiunta.

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

Nell'ambito dell'assistenza di preadesione, il numero di irregolarità segnalate come frode, che è comunque in calo dal 2009, si è mantenuto ai livelli dell'anno precedente. La Romania e la Bulgaria sono i paesi che hanno segnalato frodi nell'ambito del PAA, prevalentemente in relazione allo sviluppo rurale¹⁵.

Il numero di irregolarità segnalate come frode e i relativi importi irregolari che riguardano l'IPA sono aumentati rispetto al 2012. Tale aumento può essere considerato nella norma, in quanto la segnalazione delle irregolarità nell'ambito dell'IPA è iniziata soltanto pochi anni fa. La maggioranza delle irregolarità fraudolente è stata segnalata dalla Turchia. Gli importi più elevati relativi ai casi di frode riguardano il sostegno alla transizione, lo sviluppo istituzionale e lo sviluppo rurale.

2.2.2.4. Spese gestite direttamente dalla Commissione

Le spese gestite direttamente dalla Commissione sono analizzate sulla base dei dati riguardanti gli ordini di recupero emessi dai servizi della stessa.

Nel 2013, secondo il sistema ABAC (Accrual-Based Accounting system), 25 recuperi sono stati classificati dai servizi della Commissione come presunte frodi e quindi segnalati all'OLAF. Tali recuperi ammontavano a 1,2 milioni di euro (meno dell'anno precedente).

2.2.3. Risultati dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)¹⁶

Nel 2013 l'OLAF ha avviato 253 indagini e 34 casi di coordinamento e ne ha chiusi 293 (164 dei quali accompagnati da raccomandazioni).

L'Ufficio ha inviato alle autorità nazionali 85 raccomandazioni di azione giudiziaria e ha raccomandato di procedere al recupero di circa 402,8 milioni di euro, dei quali 84,9 milioni di euro relativi alle entrate e 317,9 milioni di euro relativi alle spese (cfr. tabella 2).

Tabella 2: Importi di cui è stato raccomandato il recupero nel 2013 a seguito di indagini dell'OLAF¹⁷

Settore	Importo raccomandato
	milioni di EUR
Frode doganale	84,9
Fondi strutturali	111,7
Fondi agricoli	34,4
Aiuto esterno	100,4
Spese centralizzate	4,5
Nuovi strumenti finanziari	66,3
Personale dell'UE	0,6
TOTALE	402,8

¹⁵ SAPARD.

¹⁶ Per una descrizione più dettagliata, consultare la relazione annuale 2013 dell'OLAF all'indirizzo: http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/2013/olaf_report_2013_en.pdf

¹⁷ *Ibidem*, figura 16, pag. 21.

2.3. Irregolarità non segnalate come frode

Nel 2013, le irregolarità non segnalate come frode notificate alla Commissione sono state 14170 (circa il 16% in più rispetto al 2012). L'aumento ha riguardato tutti i settori, ad eccezione dell'assistenza di preadesione. La relativa incidenza finanziaria è scesa a circa 1,84 miliardi di EUR (38% in meno rispetto al 2012), con incrementi significativi nel settore dell'agricoltura (cfr. il punto 2.3.2), come indicato nella tabella 3.

Tabella 3: Irregolarità non segnalate come frode nel 2013¹⁸

Settore di bilancio (spese)	Irregolarità non segnalate come frode	Variazione rispetto al 2012	Importi interessati (in milioni di EUR)	Variazione rispetto al 2012	In % sui pagamenti
Risorse naturali	2 947	26%	202,3	58%	0,35%
<i>Agricoltura:sostegno al mercato e pagamenti diretti</i>	1 031	0%	110,0	75%	0,25%
<i>Sviluppo rurale</i>	1 748	42%	76,0	49%	0,59%
<i>Altri / n.a.</i>	35	289%	2,0	100%	
<i>Pesca</i>	133	80%	14,3	10%	2,97%
Politica di coesione	4 672	15%	1 178,0	-49%	2,06%
<i>Coesione 2007-2013</i>	4 223	31%	1 012,4	-36%	1,88%
<i>Fondi strutturali 2000-2006 (compreso Fondo di coesione)</i>	449	-48%	165,6	-77%	4,95%
Preadesione	187	-15%	46,6	1%	5,60%
<i>Assistenza preadesione (2000-2006)</i>	148	-27%	45,4	1%	161,57%
<i>Strumento di assistenza preadesione (2007-2013)</i>	39	129%	1,2	20%	0,15%
Spese dirette	2 220	35%	80,7	-32%	0,55%
Totale spese	10 026	21%	1 507,6	-42%	1,15%

Settore di bilancio (entrate)	Irregolarità non segnalate come frode	Variazione rispetto al 2012	Importi interessati	Variazione rispetto al 2012	In % sull'importo totale lordo di RPT riscosse per il 2013
Entrate (risorse proprie tradizionali)*	4 144	6%	327,4	-12%	1,57%
* Gli importi in questione comprendono le stime effettuate dagli Stati membri.					
TOTALE	14 170	16%	1 835,0	-38%	/

L'allegato 2 riporta la suddivisione per Stato membro e per settore di bilancio del totale delle irregolarità non fraudolente segnalate nel 2013.

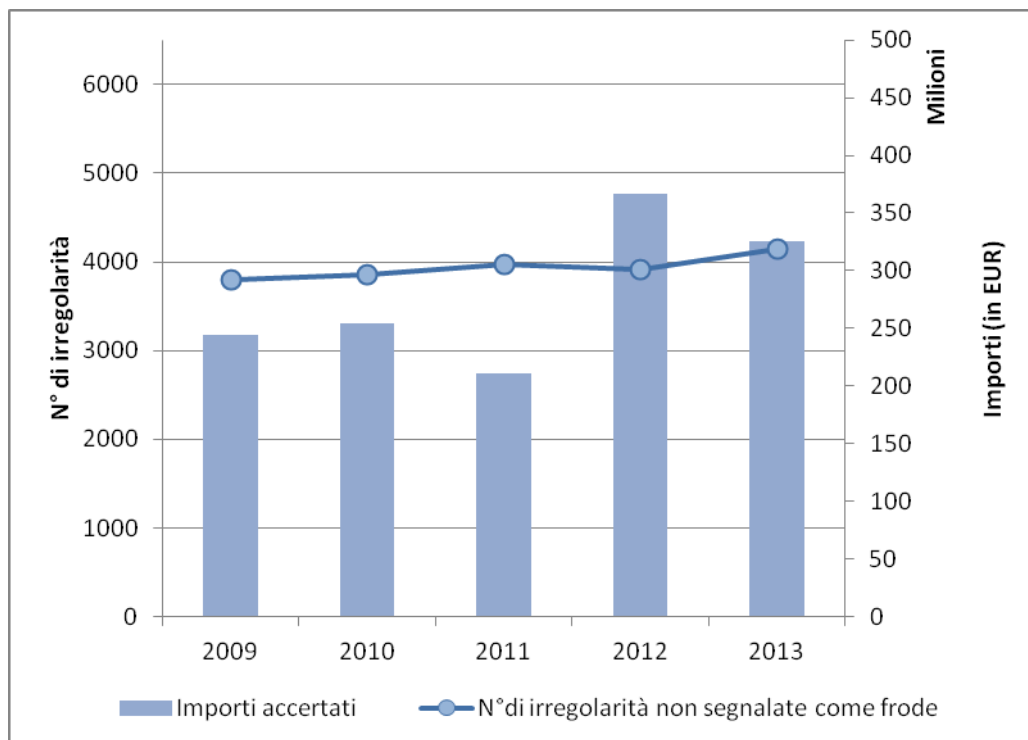
2.3.1. Entrate

Il numero di irregolarità segnalate nel 2013 (4 144) è stato superiore del 5% alla media degli anni 2009-2013 (3 936)¹⁹. L'importo totale accertato di RPT interessate (326 milioni di euro – 327 milioni di euro se si includono gli importi stimati) è stato superiore del 16% all'importo medio accertato per il periodo 2009-2013 (280 milioni di euro).

¹⁸ Cfr. nota 4.

¹⁹ Per ragioni di confrontabilità, gli importi relativi al periodo 2009-2012 si basano sui dati utilizzati per le relazioni degli stessi anni.

GRAFICO 6: RPT - Irregolarità non segnalate come frode e relativi importi (2009-2013)



Nel 2013 la maggioranza delle irregolarità (56%) e gli importi di RPT accertati (56%) sono stati individuati mediante il ricorso ai controlli ex post.

2.3.2. Spese

L'aumento del numero di irregolarità non segnalate come frode riguarda tutti i settori di spesa del bilancio dell'UE, ad eccezione della preadesione.

Tuttavia, a tale aumento delle irregolarità segnalate corrisponde una notevole diminuzione degli importi interessati, in particolare nel settore della politica di coesione. Si è osservato un netto incremento nell'ambito della politica in materia di risorse naturali (legato principalmente allo sviluppo rurale e ai progressi nell'attuazione dei programmi nonché a un maggior numero di verifiche disposte a seguito delle constatazioni della Corte dei conti europea e della Commissione negli scorsi anni) e nel settore delle spese dirette.

3. RECUPERO E ALTRE MISURE PREVENTIVE E CORRETTIVE

Un aspetto importante della tutela degli interessi finanziari dell'UE è costituito dal ricorso a meccanismi di prevenzione e correzione delle frodi e di altre irregolarità al fine di garantire l'esecuzione del bilancio conformemente ai principi di una sana gestione finanziaria²⁰.

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

²⁰ I dati riportati in questa sezione rispecchiano quelli pubblicati nei conti annuali della Commissione, in particolare nella nota esplicativa n. 6 ai conti provvisori dell'Unione, in attesa dell'audit della Corte dei conti europea.

- misure preventive: interruzione dei pagamenti (rinvio dei termini di pagamento fino a sei mesi)²¹; sospensione della totalità o di parte dei pagamenti intermedi destinati a uno Stato membro²²;
- misure correttive: qualora uno Stato membro non adotti le misure richieste, la Commissione può decidere di imporre una rettifica finanziaria²³. Le spese non conformi alle norme applicabili sono oggetto di un ordine di recupero o di una deduzione applicata alla successiva richiesta di pagamento.

I dati relativi ai recuperi effettuati direttamente dagli Stati membri presso i beneficiari sono disponibili solo parzialmente²⁴ e sono riportati nel documento di lavoro dei servizi della Commissione “Valutazione statistica delle irregolarità”.

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

3.1. Spese: meccanismi di prevenzione

3.1.1. Interruzioni nel 2013

Nel 2013 la Commissione ha adottato 217 decisioni di interruzione dei pagamenti nell’ambito della politica di coesione (per quasi 5 miliardi di euro, importo analogo a quello dell’anno precedente). Delle suddette decisioni, 131 erano ancora aperte alla fine del 2013 (per quasi 2 miliardi di euro).

La tabella 4 riporta i casi di interruzione trattati nel 2013 e mostra le importanti attività di prevenzione intraprese, in particolare in relazione al FESR/Fondo di coesione, che rappresentano oltre il 72% dei casi e circa l’87% del totale degli importi interessati.

²¹ Casi di carenze significative nei sistemi di gestione e controllo dello Stato membro nel periodo di programmazione 2007-2013, oppure casi di spese certificate connesse a gravi irregolarità.

²² Applicata in tre casi: a) prove di gravi carenze nel sistema di gestione e controllo e mancata adozione di qualsiasi misura correttiva; b) spese certificate connesse a gravi irregolarità; c) grave violazione, da parte di uno Stato membro, dei propri obblighi in materia di gestione e controllo.

²³ Le rettifiche finanziarie seguono tre tappe principali: a) *in corso*: rettifica soggetta a modifica non accettata formalmente dallo Stato membro; b) *confermata/decisa*: rettifica accettata dallo Stato membro o decisa con una decisione della Commissione; c) *attuata*: viene eseguita la rettifica finanziaria e vengono corrette le spese sostenute indebitamente.

²⁴ Le modifiche successive apportate al quadro giuridico hanno cambiato notevolmente le norme in materia di notifica per il periodo di programmazione in corso.

Tabella 4: Casi di interruzione trattati dai servizi della Commissione nel 2013

Periodo di programmazione 2007-2013	FESR/Fondo di coesione		FSE		FEP		Totale	
	Numero di casi	Importo (milioni di EUR)	Numero di casi	Importo (milioni di EUR)	Numero di casi	Importo (milioni di EUR)	Numero di casi	Importo (milioni di EUR)
Aperti al 31.12.2012	38	1 638	15	181	30	108	83	1 927
Nuovi casi 2013	220	4 242	25	349	20	339	265	4 930
Conclusi nel corso del 2013	157	4 272	20	258	40	350	217	4 880
Aperti al 31.12.2013	101	1 608	20	272	10	97	131	1 977

3.1.2. Sospensioni

Una delle due decisioni di sospensione riguardanti il FESR e ancora in vigore alla fine del 2012 è stata revocata alla fine del 2013²⁵, mentre l'altra è rimasta in vigore²⁶. Nel 2013 sono state adottate quattro nuove decisioni di sospensione²⁷. Nel gennaio del 2014 sono state adottate altre due nuove decisioni di sospensione²⁸.

Una delle due decisioni di sospensione riguardanti il FSE adottate nel 2012 e ancora in vigore alla fine del 2012 è stata revocata nel 2013²⁹, mentre l'altra è rimasta in vigore³⁰. Nel 2013 sono state adottate 11 decisioni di sospensione, le cui procedure, tranne in un caso³¹, erano ancora in corso alla fine del 2013³². La procedura relativa a una decisione di sospensione adottata nel 2011 era ancora in corso alla fine del 2013³³.

3.2. Spese: rettifiche finanziarie e recuperi effettuati nel 2013

Nel 2013 le misure correttive decise dalla Commissione nei confronti degli Stati membri e dei beneficiari sono aumentate rispetto all'anno precedente (+20%), mentre sono diminuite quelle applicate (-24%), principalmente nell'ambito della politica di coesione e in particolare in relazione al FESR (-40%, cfr. tabella 5).

²⁵ Germania.

²⁶ Italia.

²⁷ Tre relative alla Spagna erano ancora in vigore alla fine del 2013; una (Estonia) è stata revocata prima della fine dell'anno.

²⁸ Spagna.

²⁹ Repubblica ceca.

³⁰ Slovacchia.

³¹ Germania.

³² Belgio, Repubblica ceca, Spagna, Francia, Italia, Slovacchia e Regno Unito.

³³ Francia.

Tabella 5: Rettifiche finanziarie e recuperi per settore di bilancio – 2013-2012

Settore di bilancio	Confermate/decise (milioni di EUR)				Attuate (milioni di EUR)			
	Rettifiche finanziarie	Recuperi	Totale	Variazione 2013/2012	Rettifiche finanziarie	Recuperi	Totale	Variazione 2013/2012
Agricoltura	1 090	380	1 470	71%	711	312	1 023	3%
FEAGA	843	171	1 014	59%	481	155	636	-18%
Sviluppo rurale	247	209	456	106%	230	157	387	72%
Politica di coesione	1 402	83	1 485	-10%	1 759	81	1 840	-40%
FESR	337	1	338	-65%	622		622	-74%
Fondo di coesione	220		220	8%	277		277	34%
FSE	834	40	874	106%	842	40	882	105%
SFOP/FEP	10	24	34	1600%	4	23	27	2600%
FEAOG-Orientamento	1	2	3	-91%	14	2	16	-20%
Altri		16	16	-16%		16	16	45%
Settori di politica interna	3	393	396	57%	3	398	401	74%
Settori di politica esterna		93	93	-13%		93	93	-6%
Amministrazione		6	6	-14%		6	6	-33%
Totale nel 2013	2 495	955	3 450	20%	2 473	890	3 363	-24%
Totale nel 2012	2 172	695	2 867		3 742	678	4 419	
Variazione 2013/2012	15%	37%	20%		-34%	31%	-24%	

L'allegato 3 fornisce una suddivisione per Stato membro delle rettifiche finanziarie applicate nel 2013 nell'ambito della gestione concorrente.

3.3. Recuperi relativi a entrate a titolo di risorse proprie

Circa il 98% del totale degli importi accertati di RPT è riscosso senza particolari problemi. Il restante 2% riguarda casi di frode e altre irregolarità. Gli Stati membri hanno l'obbligo di recuperare gli importi RPT non versati e di registrarli nella banca dati OWNRES. Per il 2013 l'importo da recuperare in relazione a casi di frode e irregolarità che comportano un importo di RPT superiore a 10 000 euro è stato pari a 380 milioni di euro. Di tale importo, 234 milioni di euro sono già stati recuperati dagli Stati membri in relazione a casi individuati nel 2013; il tasso di recupero del 2013, pari al 62%, è dunque il migliore risultato registrato in questo ambito nell'ultimo decennio. Inoltre, gli Stati membri hanno proseguito le proprie attività di recupero relative a casi degli anni precedenti e nel 2013 hanno recuperato complessivamente un importo totale di circa 130 milioni di euro in relazione a casi di frode e irregolarità individuate tra il 1989 e il 2012.

Il tasso di recupero storico complessivo (1989-2010) è del 75% quando il calcolo tiene conto soltanto dei casi conclusi, per i quali gli Stati membri hanno portato a termine gli interventi di recupero.

La classificazione di un caso come frode può costituire un indicatore utile per prevedere i risultati di recupero. Il recupero nei casi di frode ha in genere un esito molto meno favorevole rispetto ai casi di irregolarità (tasso di recupero del 24%, contro il 68% per i casi di irregolarità).

Le attività degli Stati membri finalizzate al recupero di RPT sono monitorate mediante verifiche RPT e tramite una procedura che impone la segnalazione alla Commissione di tutti gli importi superiori a 50 000 euro dichiarati definitivamente inesigibili dagli Stati membri. Gli Stati membri sono considerati responsabili finanziariamente del mancato recupero di RPT qualora vengano riscontrate inefficienze nelle loro attività di recupero.

4. POLITICHE ANTIFRODE A LIVELLO DELL'UE

4.1. Iniziative di politica antifrode intraprese dalla Commissione nel 2013

4.1.1. Regolamento n. 883/2013 relativo alle indagini svolte dall'OLAF

Il regolamento OLAF, che disciplina l'attività dell'Ufficio, è entrato in vigore il 1° ottobre 2013³⁴. Esso rafforza i diritti delle persone interessate da un'indagine dell'OLAF e precisa i diritti dei testimoni. Il regolamento chiarisce inoltre le modalità con cui dovrebbero essere condotte le indagini e rafforza gli obblighi relativi allo scambio di informazioni tra l'OLAF e gli Stati membri. Gli Stati membri sono ormai tenuti a designare un servizio di coordinamento antifrode (AFCOS) per agevolare una cooperazione e uno scambio di informazioni efficaci con l'Ufficio, ivi incluse informazioni di carattere operativo. L'OLAF attualmente assiste e consiglia gli Stati membri per quanto riguarda l'assolvimento di questo nuovo obbligo. Il regolamento contiene inoltre disposizioni sulla cooperazione con gli organismi di contrasto dell'UE e con paesi terzi³⁵.

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

Nel 2012 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale³⁶. La proposta mira a rafforzare l'attuale quadro giuridico in questo settore mediante l'elaborazione di norme minime comuni per la definizione dei reati, delle sanzioni penali e dei termini di prescrizione. Il 6 giugno 2013 il Consiglio ha adottato un approccio generale e il 16 aprile 2014 il Parlamento europeo ha adottato la sua relazione in prima lettura.

4.1.3. Proposta relativa all'istituzione della Procura europea

Il 17 luglio 2013 la Commissione ha adottato una proposta di regolamento che istituisce la Procura europea³⁷. L'iniziativa è basata sull'articolo 86 del TFUE. La Procura europea disporrebbe dei poteri per individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE, definiti nella futura direttiva antifrode³⁸ e garantire che ciò avvenga in maniera armonizzata, indipendente ed efficiente. In base alla proposta, la Procura europea sarebbe una struttura a due livelli: uno centrale, composto da un numero limitato di procuratori europei, e uno decentrato composto da procuratori europei delegati negli Stati membri. Le indagini sarebbero svolte principalmente a livello decentrato dai procuratori delegati ma talune decisioni chiave sarebbero adottate a livello centrale. I poteri della Procura europea sarebbero controbilanciati da forti diritti di difesa garantiti dalle legislazioni nazionali degli Stati membri, dal diritto dell'UE e dalla Carta dei diritti fondamentali. Alla fine del 2013 i negoziati in seno al Consiglio erano ancora in corso.

³⁴ Per ulteriori dettagli, consultare http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/legal-framework/memo_en.htm

³⁵ Cfr. inoltre il documento dei servizi della Commissione "Applicazione dell'articolo 325 da parte degli Stati membri nel 2013".

³⁶ COM(2012) 363 final.

³⁷ COM(2013) 532.

³⁸ Cfr. il punto 4.1.2.

4.1.4. *Lotta alla corruzione nell'UE*

Nel 2011 la Commissione ha presentato una politica generale dell'UE in materia di lotta alla corruzione³⁹ e ha auspicato che venga rivolta maggiore attenzione alla corruzione in una serie di settori di intervento. La Commissione ha posto in evidenza una più stretta collaborazione, la modernizzazione delle norme sulla confisca dei proventi delle attività illecite, la revisione della normativa in materia di appalti pubblici, migliori statistiche sulla criminalità e un ricorso più rigoroso al principio di condizionalità nelle politiche di cooperazione e di sviluppo.

La Commissione si è impegnata a pubblicare ogni due anni una relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione. La prima relazione, adottata nel febbraio 2014⁴⁰, intende intensificare le misure anticorruzione nell'UE e rafforzare la fiducia reciproca fra gli Stati membri. Essa, inoltre, individua alcune tendenze a livello dell'UE, agevola lo scambio di buone prassi e getta le basi per le future misure politiche dell'UE. La corruzione nel settore degli appalti pubblici è il tema trasversale della prima relazione, che integra lo studio "Costs of corruption in public procurement" (costi della corruzione negli appalti pubblici) presentato dall'OLAF nel 2013⁴¹.

4.1.5. *Politica antifrode nel settore delle dogane*

4.1.5.1. Reciproca assistenza amministrativa (Mutual Administrative Assistance - MAA) – proposta di modifica del regolamento 515/97)

Il 25 novembre 2013 la Commissione ha adottato una proposta di modifica del regolamento (CE) n. 515/97⁴². L'obiettivo è migliorare l'individuazione e la repressione delle frodi doganali migliorando la disponibilità dei dati, affrontando le inefficienze dovute al duplice controllo sull'attuazione delle norme in materia di protezione dei dati, garantendo l'ammissibilità degli elementi di prova nei procedimenti giudiziari degli Stati membri e rafforzando la riservatezza dei dati.

Nell'aprile del 2014 il Parlamento europeo ha adottato a tale riguardo una risoluzione⁴³. I negoziati in seno al Consiglio sono tuttora in corso.

4.1.5.2. Operazioni doganali congiunte (ODC)

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

Nel contesto della reciproca assistenza fra le amministrazioni doganali dell'UE e la Commissione, l'OLAF fornisce una piattaforma informatica, applicazioni informatiche e un centro di coordinamento ad uso degli Stati membri per lo svolgimento delle ODC. Nel 2013 l'OLAF ha sostenuto o contribuito a organizzare le seguenti ODC:

³⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo "La lotta contro la corruzione nell'UE" – COM(2011) 308 definitivo del 6.6.2011.

⁴⁰ COM(2014) 38 final del 3.2.2014.

⁴¹ http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/pwc_olaf_study_en.pdf

⁴² COM(2013) 796.

⁴³ A7-2041/2014.

ODC HELIOS⁴⁴: l'operazione era volta a contrastare attività marittime illegali⁴⁵ riguardanti merci fortemente tassate e droghe illecite e/o altre merci vietate/sensibili.

ODC HALYARD⁴⁶: il principale obiettivo di questa operazione era individuare, localizzare, intercettare e rafforzare il controllo di yacht e altre imbarcazioni⁴⁷ sospettate di trasportare droghe illecite e/o altre merci vietate/sensibili (comprese sigarette). 124 kg di cocaina sono stati sequestrati dalle autorità doganali nel Regno Unito.

ODC WAREHOUSE⁴⁸: l'operazione ha riguardato prodotti soggetti ad accisa in transito e prodotti soggetti ad accisa importati conformemente alla procedura 42 e successivamente immessi nel sistema di informatizzazione dei movimenti e dei controlli dei prodotti soggetti ad accisa (Excise Movement Control System - EMCS) in regime di sospensione dalle accise e dall'IVA. Per la prima volta le autorità tributarie a livello europeo sono state coinvolte in tutte le fasi di una ODC. L'operazione ha condotto al sequestro di quasi 45 milioni di sigarette di contrabbando, quasi 140 000 litri di combustibile diesel e circa 14 000 litri di vodka, per un importo stimato a 9 milioni di euro di dazi doganali elusi.

ODC ROMOLUK⁴⁹: l'operazione ha preso di mira il contrabbando di sigarette e di alcolici. Essa ha inoltre avviato il processo di rafforzamento della cooperazione tra agenzie⁵⁰. La cooperazione con le guardie di frontiera e con Frontex ha consentito di effettuare un maggior numero di sequestri alle frontiere terrestri e all'interno del territorio attraverso gruppi mobili di controllo. Sono stati sequestrati circa 23 milioni di sigarette di contrabbando; l'operazione ha consentito di evitare una perdita potenziale di dazi doganali e di accise nell'UE pari a circa 4,6 milioni di euro.

Oltre alle ODC, l'OLAF ha sostenuto il progetto PCA DISMANTLE⁵¹ che si è protratto per tutto il 2013.

4.1.5.3. Iniziativa in materia di sottovalutazione

La sottovalutazione in materia doganale è una frode che consiste nella dichiarazione inesatta del valore delle merci volta ad eludere il pagamento dell'intero importo dei dazi doganali all'atto dell'importazione nell'UE. Questo tipo di frode ha un'incidenza

⁴⁴ ODC marittima regionale cui hanno partecipato i servizi doganali di Italia, Spagna e Francia.

⁴⁵ Nella zona del Mediterraneo occidentale tra Gibilterra e la Sicilia.

⁴⁶ ODC regionale di sorveglianza marittima, cui hanno partecipato il Belgio, la Francia, l'Irlanda, i Paesi Bassi, il Portogallo, la Spagna, la Germania e il Regno Unito (compresi Gibilterra, Guernsey, Jersey e l'Isola di Man).

⁴⁷ Salpate dal Sudamerica, dai Caraibi e dall'Africa occidentale e settentrionale e dirette verso l'Europa.

⁴⁸ L'OLAF e la Lituania hanno organizzato congiuntamente questa ODC cui hanno partecipato tutti i 28 Stati membri.

⁴⁹ L'OLAF e la Romania hanno organizzato congiuntamente questa ODC regionale che è stata condotta sulla frontiera Romania /Moldova e Romania/Ucraina.

⁵⁰ Hanno partecipato all'operazione FRONTEX, EUROPOL e EUBAM.

⁵¹ Il progetto PCA (Priority Control Area, settore prioritario di controllo)-DISMANTLE è stato creato dalla DG TAXUD in stretto coordinamento con l'OLAF e con il sostegno di quest'ultimo. Il progetto era inerente al rischio di contrabbando e di sviamento del traffico di sigarette e alcolici provenienti da specifici paesi terzi alla frontiera orientale, nonché a rischi specifici in materia di transito e di accise individuati da esperti degli Stati membri. Il progetto PCA è stato attuato dal 1° febbraio 2013 al 31 dicembre 2013 con l'approvazione del comitato del codice doganale (sezione CRM) e sulla base del codice doganale.

diretta sul bilancio dell'UE e sul gettito fiscale nazionale e contribuisce alla distorsione degli scambi, che penalizza gli Stati membri che effettuano controlli più rigorosi sul valore dichiarato in dogana.

L'OLAF, in collaborazione con alcuni Stati membri, ha avviato un'iniziativa volta a contrastare questo fenomeno persistente e complesso, al fine di promuovere il coordinamento/la collaborazione e tutelare gli interessi finanziari dell'UE. L'iniziativa si basa sull'analisi dei flussi commerciali e mira a rilevare attività sospette, individuare obiettivi specifici per i controlli basati sui rischi, coordinare le strategie di controllo e, in ultima analisi, giungere a un'indagine e a un'azione giudiziaria.

L'iniziativa entrerà nella sua fase operativa nel 2014.

4.1.5.4. Il sistema d'informazione antifrode (AFIS)

Il principale obiettivo del sistema AFIS è migliorare la cooperazione con i partner affinché possano applicare correttamente la legislazione doganale dell'UE. Gli Stati membri utilizzano il sistema AFIS per segnalare casi di frode e irregolarità. Alla fine del 2013 l'AFIS contava 8 642 utenti finali registrati, appartenenti a 1 670 servizi competenti presso Stati membri, paesi terzi, organizzazioni internazionali, la Commissione e altre istituzioni dell'UE.

Nel 2013 gli utenti del sistema AFIS hanno scambiato 10 978 messaggi di MAB mail⁵². Complessivamente sono stati pubblicati 8 598 casi nelle banche dati e nei moduli di reciproca assistenza AFIS⁵³. La banca dati del sistema antifrode di informazione sul transito (Anti-Fraud Transit Information System - ATIS) ha ricevuto informazioni su sette milioni di nuove spedizioni in transito, che rappresentano un totale di 35 milioni di movimenti di merci. Il sistema di gestione delle irregolarità (Irregularity Management Systems - IMS) ha ricevuto 23 282 nuove comunicazioni di irregolarità (9 998 relative a nuovi casi e 12 740 riguardanti aggiornamenti di casi esistenti) da Stati membri e paesi candidati e, alla fine del 2013, deteneva un totale storico di 174 000 comunicazioni. Nel 2013 sono state condotte complessivamente quattro ODC, di cui tre a livello regionale e una a livello dell'UE, utilizzando come strumento di comunicazione l'unità virtuale di coordinamento delle operazioni doganali (Virtual Operations Coordination Unit - VOCU) del sistema AFIS.

4.1.6. *Lotta alla frode in materia di IVA*

Nel 2013 è stata adottata la direttiva 2013/42⁵⁴ relativa all'applicazione del meccanismo di reazione rapida per fronteggiare casi di frode improvvisa e massiccia che non possono essere contrastati con strumenti tradizionali. È stata inoltre estesa la portata del meccanismo di autoliquidazione⁵⁵. Sono state trasmesse al Consiglio due raccomandazioni che sono attualmente all'esame e che consentirebbero di avviare negoziati con la Russia e con la Norvegia in vista di un accordo dell'UE sulla cooperazione amministrativa nel settore dell'IVA. La rete Eurofisc è pienamente

⁵² Servizio di posta protetta AFIS.

⁵³ 1 779 di questi casi sono stati sottoposti all'OMD (soltanto dati non nominativi), su richiesta degli Stati membri.

⁵⁴ GU L 201 del 26.7.2013, pag. 1.

⁵⁵ Direttiva 2013/43.

operativa; attualmente si stanno valutando nuove modalità per rafforzarne le attività, compreso un nuovo progetto di analisi dei rischi transfrontalieri. Lo studio biennale sul divario dell'IVA pubblicato nel 2013⁵⁶ consente di capire meglio le recenti tendenze osservate per quanto riguarda la frode in materia di IVA.

4.1.7. *Disposizioni antifrode negli accordi internazionali*

Per salvaguardare gli interessi finanziari dell'UE e garantire un'applicazione adeguata della normativa doganale, gli accordi internazionali dell'UE contengono disposizioni in materia di reciproca assistenza amministrativa (MAA) nel settore doganale e misure sull'applicazione del trattamento preferenziale.

Nel 2013 erano in vigore 46 accordi contenenti disposizioni di MAA per 69 paesi terzi ed erano in corso negoziati bilaterali o regionali con altri 51 paesi. Nel 2013 sono diventati operativi accordi contenenti disposizioni in materia di libero scambio tra l'UE e il Perù, la Colombia e la regione centroamericana. Accordi analoghi sono inoltre stati avviati con Singapore, la Moldavia e la Georgia. Occorre inoltre rilevare che nel 2013 il Consiglio dell'UE ha adottato la decisione riveduta sull'associazione d'oltremare⁵⁷ che riguarda 25 dei paesi e territori d'oltremare dell'Unione; per la prima volta tale decisione comprende misure in materia di applicazione del trattamento preferenziale.

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

4.1.8.1. Comunicazione "Intensificare la lotta contro il contrabbando di sigarette e altre forme di commercio illecito dei prodotti del tabacco"

Nel giugno del 2013 sono stati adottati una strategia globale dell'UE e un piano d'azione⁵⁸. La comunicazione si basa sulla politica di lotta al contrabbando attuata alle frontiere orientali dell'UE e propone misure volte a rafforzare la cooperazione con i principali paesi d'origine e di transito dei prodotti del tabacco di contrabbando, nonché misure atte a garantire la sicurezza della catena di approvvigionamento dei prodotti del tabacco, quali la tracciabilità⁵⁹ e la rintracciabilità⁶⁰. Sono proposte misure volte a organizzare operazioni doganali mirate e a potenziare le capacità di contrasto attraverso un migliore coordinamento dei finanziamenti, dell'assistenza tecnica e della formazione e tramite la condivisione delle migliori pratiche. La comunicazione sottolinea la necessità di combattere la corruzione, ridurre gli incentivi determinati dall'esistenza di divari e lacune nella legislazione sulle accise, inasprire le sanzioni e sensibilizzare l'opinione pubblica riguardo ai rischi associati al consumo di sigarette illegali. La maggioranza delle azioni programmate per il 2013 è stata portata a termine e l'attuazione del piano d'azione proseguirà nel 2014.

⁵⁶ 19 settembre 2013.

⁵⁷ Decisione 2013/755/UE (GU L 344 del 19.12.2013, pag. 1).

⁵⁸ COM (2013) 324 final del 6.6.2013.

⁵⁹ Monitoraggio dei movimenti.

⁶⁰ Per individuare il punto in cui il prodotto è uscito dalla catena di approvvigionamento legale.

4.1.8.2. Convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità sul controllo del tabacco – Protocollo sull'eliminazione del commercio illegale

Il protocollo della convenzione quadro sul controllo del tabacco (CQCT)⁶¹ è stato firmato nel 2013⁶² da 54 parti, compresa l'UE, ed entrerà in vigore una volta ratificato dai 40 paesi che devono ancora procedere alla ratifica. L'UE e i suoi Stati membri stanno preparando la conclusione del protocollo e sono in procinto di adottare una decisione in materia.

Il protocollo intende contrastare il commercio illegale dei prodotti derivati dal tabacco introducendo una vasta gamma di misure che comprendono, tra l'altro, l'obbligo per tutti i produttori di tabacco di registrare informazioni che rendano possibile la tracciabilità e la rintracciabilità dei loro prodotti, l'accesso dei funzionari a tali informazioni e la comunicazione di queste ultime, su richiesta, ad un punto globale per la condivisione di informazioni. Il protocollo prevede inoltre norme riguardanti la concessione di licenze ai fabbricanti e ai soggetti coinvolti nell'importazione ed esportazione di prodotti derivati dal tabacco nonché l'obbligo, per i produttori, di esercitare la dovuta diligenza per quanto riguarda il rispetto, da parte dei loro clienti, delle disposizioni legislative e regolamentari applicabili. Queste disposizioni in materia di controllo della catena di approvvigionamento sono integrate da disposizioni in materia di reati, cooperazione per l'applicazione della legge, mutua assistenza amministrativa, assistenza giuridica reciproca ed estradizione e cooperazione internazionale.

La Commissione si impegna a favore del protocollo e della sua ratifica a livello mondiale.

4.1.8.3. Accordi di cooperazione tra l'Unione europea, gli Stati membri e quattro produttori di sigarette

Sono stati conclusi accordi vincolanti tra l'UE, gli Stati membri e quattro produttori di tabacco⁶³. L'accordo con PMI è stato concluso nel 2004, quello con JTI nel 2007, mentre gli accordi con BAT e con ITL sono stati raggiunti nel 2010. Tutti gli Stati membri dell'UE hanno aderito agli accordi di cooperazione, ad eccezione della Svezia, che non ha ancora concluso accordi con BAT⁶⁴ e ITL. Anche la Croazia ha aderito agli accordi di cooperazione⁶⁵. L'OLAF controlla l'attuazione degli accordi, ivi compresa l'osservanza delle norme in materia di tracciabilità e rintracciabilità dei prodotti per evitare che essi arrivino sul mercato illegale.

⁶¹ Il protocollo della CQCT è un trattato internazionale allegato alla convenzione quadro dell'OMS sul controllo del tabacco.

⁶² 20 dicembre 2013.

⁶³ Philip Morris International (PMI), Japan Tobacco (JTI), British American Tobacco (BAT) e Imperial Tobacco Limited (ITL)

⁶⁴ Il testo degli accordi è consultabile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_en.htm

⁶⁵ Cfr. inoltre la relazione OLAF 2013.

4.1.9. Norme in materia di appalti pubblici

Gli appalti pubblici costituiscono un settore particolarmente esposto al rischio di frode e corruzione, al quale è stato dedicato un capitolo speciale nella prima relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione pubblicata all'inizio del 2014⁶⁶. Le norme dell'UE in materia di appalti pubblici contribuiscono a prevenire, individuare e sanzionare la corruzione. Le nuove direttive sugli appalti pubblici e sulle concessioni⁶⁷ migliorano la trasparenza, ad esempio rendendo obbligatori gli appalti elettronici, regolamentando le concessioni e prestando maggiore attenzione alla delicata fase che segue l'aggiudicazione del contratto. Tali direttive rafforzano l'obiettivo della lotta alla corruzione, ad esempio definendo il concetto di conflitto d'interessi, estendendo i motivi di esclusione alla collusione tra gli offerenti e all'influenza esercitata indebitamente sull'amministrazione aggiudicatrice, nonché introducendo obblighi di controllo e notifica per contrastare le frodi e altre gravi irregolarità nel settore degli appalti.

4.1.10. Proposta di direttiva sulla protezione mediante il diritto penale dell'euro e di altre monete contro la falsificazione

Nel 2013 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva⁶⁸ volta a garantire una migliore protezione dell'euro e di altre monete contro la falsificazione mediante misure di diritto penale. La direttiva 2014/62/UE⁶⁹ è stata adottata nella prima metà del 2014⁷⁰.

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

- efficaci strumenti di indagine, come quelli usati per le indagini riguardanti la criminalità organizzata o altre forme gravi di criminalità, nei casi di falsificazione di monete;
- un massimo comune di pena per i reati di contraffazione più gravi, compresa la pena della reclusione per una durata di almeno otto anni per il reato di produzione e di cinque anni per il reato di distribuzione di monete falsificate;
- la trasmissione delle banconote e monete metalliche in euro falsificate sequestrate ai centri nazionali di analisi e ai centri nazionali di analisi delle monete metalliche durante il procedimento giudiziario in corso ai fini dell'analisi e dell'individuazione, per consentire il rinvenimento degli altri falsi in circolazione; e

⁶⁶ Cfr. inoltre il punto 4.1.4.

⁶⁷ Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione; direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE; direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE.

⁶⁸ COM(2013) 42 final.

⁶⁹ GU L 151 del 21.5.2014, pag. 1.

⁷⁰ Il Consiglio ha adottato un approccio generale a ottobre 2013 e il Parlamento europeo il suo parere a dicembre 2013.

- l’obbligo di comunicare ogni due anni alla Commissione il numero di reati di contraffazione commessi e il numero di persone condannate.

4.1.11. *Strategia antifrode della Commissione (CAFS)*

Adottata nel giugno 2011, la strategia antifrode della Commissione (CAFS)⁷¹ è rivolta principalmente ai servizi della Commissione. La strategia è ormai in fase di attuazione e la Commissione ha l’obbligo di riferire quest’anno a tale riguardo.

In sintesi, le tre azioni prioritarie⁷² da portare a termine entro il 2013 sono state realizzate:

- sono state introdotte misure antifrode nel nuovo quadro giuridico per i programmi di spesa nell’ambito del quadro finanziario pluriennale 2014-2020;
- tutti i servizi della Commissione, ad eccezione di uno, hanno elaborato una strategia antifrode nella quale propongono attività antifrode specifiche per il settore di loro competenza. Uno dei servizi della Commissione sta ancora elaborando la propria strategia, che sarà completata a breve;
- si è proceduto alla revisione delle direttive in materia di appalti, al fine di incorporarvi misure volte a prevenire, individuare e sanzionare la frode⁷³.

4.1.12. *Programmi Hercule e Pericle*

4.1.12.1. Attuazione dei programmi Hercule II e Pericle

Nel 2013, il programma Hercule II (2007-2013) ha continuato a sostenere azioni volte a rafforzare le capacità operative e investigative delle autorità doganali e degli organismi preposti all’applicazione della legge nella lotta contro la frode ai danni dell’UE. Il programma ha erogato sovvenzioni per assistenza tecnica (7 milioni di euro), attività di formazione, comprese due sessioni di formazione in materia di informatica forense (3 milioni di euro), formazione e studi nel settore giuridico (0,7 milioni di euro), nonché assistenza informatica per l’acquisto di dati e informazioni messi a disposizione delle autorità degli Stati membri (3,3 milioni di euro). I beneficiari hanno segnalato che sono stati conseguiti importanti risultati grazie alle attrezzature acquistate nell’ambito del programma, in particolare nel campo della lotta al contrabbando di sigarette e alla corruzione che ledono gli interessi finanziari dell’UE.

Nel 2013 nell’ambito del programma Pericle per la tutela delle banconote e delle monete in euro contro la frode e la contraffazione, la Commissione (OLAF) ha partecipato a 13 attività tra conferenze, seminari e scambi di personale, organizzate dagli Stati membri e/o dalla Commissione. Tali eventi erano specificamente finalizzati ad estendere il collegamento in rete e la cooperazione regionale in settori sensibili, nonché a rafforzare la cooperazione tra le varie categorie professionali che contribuiscono a tutelare l’euro contro la contraffazione. Alla fine del 2013 era impegnato il 95,42% della dotazione di 1 milione di euro del programma Pericle.

⁷¹ COM(2011) 376 definitivo.

⁷² Cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione sull’attuazione della CAFS.

⁷³ Cfr. il punto 4.1.9.

4.1.12.2. *Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020*

I negoziati sulla proposta⁷⁴ riguardante il programma Hercule III si sono conclusi positivamente con un accordo politico raggiunto a novembre 2013 e con l'adozione del regolamento (UE) n. 250/2014⁷⁵. Per il programma Pericle 2020⁷⁶, il regolamento (UE) n. 331/2014⁷⁷ che istituisce un programma di azione in materia di scambi, assistenza e formazione per la protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria è stato adottato l'11 marzo 2014, mentre l'adozione della proposta di regolamento del Consiglio che estende agli Stati membri non partecipanti l'applicazione del regolamento (UE) n. 331/2014 è prevista per la fine del 2014.

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

A norma dell'articolo 325 del TFUE, gli Stati membri hanno proseguito la stretta e regolare cooperazione tra le rispettive autorità competenti per la prevenzione della frode. Essi sono stati sostenuti dalla Commissione, anche in seno al comitato consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (COCOLAF)⁷⁸, che è un importante ambito per le attività di coordinamento negli Stati membri e le cui riunioni sono organizzate dall'OLAF.

Nel 2013 il COCOLAF si è riunito due volte ed è stato consultato dall'OLAF sui principali sviluppi riguardanti le iniziative legislative e strategiche di lotta contro la frode, quali l'iniziativa relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'UE mediante il diritto penale e l'istituzione della Procura europea.

Il COCOLAF ha espresso il proprio punto di vista sull'attuazione del nuovo regolamento OLAF⁷⁹, in particolare per quanto riguarda la designazione del servizio di coordinamento antifrode (AFCOS) in tutti gli Stati membri finalizzato ad agevolare una cooperazione e uno scambio di informazioni efficaci. L'OLAF ha fornito assistenza alle amministrazioni degli Stati membri per la designazione dei rispettivi AFCOS.

La struttura dei gruppi di esperti del COCOLAF è stata oggetto di revisione, al fine di migliorare il funzionamento complessivo dei gruppi.

4.3. Risoluzione del Parlamento europeo del 3 luglio 2013 sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE – Lotta contro la frode – Relazione annuale 2011

La risoluzione⁸⁰ plaude alle attività dell'OLAF per l'attuazione del piano d'azione per la lotta contro il contrabbando di sigarette⁸¹ e accoglie favorevolmente l'adozione del protocollo sull'abolizione del commercio illecito dei prodotti del tabacco.

⁷⁴ COM(2011) 914 definitivo.

⁷⁵ GU L 84 del 20.3.2014, pag. 6.

⁷⁶ COM(2011) 913 definitivo.

⁷⁷ GU L 103 del 5.4.2014, pag. 1.

⁷⁸ Istituito con decisione della Commissione 94/140/CE del 23 febbraio 1994, modificata il 25 febbraio 2005.

⁷⁹ Cfr. il punto 4.1.1.

⁸⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0318+0+DOC+XML+V0//IT>

Sono state illustrate le proposte della Commissione sull'istituzione della Procura europea e sulla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale. Tali iniziative intendono contribuire alle indagini, al perseguimento dei reati e all'introduzione di definizioni comuni per i reati penali, le sanzioni e i termini di prescrizione degli illeciti.

Sono state condotte attività volte ad armonizzare il quadro giuridico per affrontare le problematiche inerenti alla confrontabilità dei sistemi antifrode. L'elaborazione di criteri di valutazione standard risulta difficile, in quanto il concetto di "irregolarità" è definito in base alle disposizioni nazionali. Ciò pone anche un problema in termini di confronto dei dati sull'assolvimento degli obblighi di segnalazione delle frodi.

La Commissione sostiene la raccomandazione del Parlamento europeo che invita gli Stati membri ad agevolare l'accesso dei funzionari delle amministrazioni fiscali ai dati doganali.

La Commissione ha adottato nuove disposizioni in materia di pagamenti irregolari, come richiesto dal Parlamento nell'ambito delle discussioni riguardanti il sistema di recupero nel settore agricolo.

L'OLAF e il suo comitato di vigilanza hanno concordato modalità di lavoro provvisorie a settembre 2012, seguite nel gennaio 2014 da modalità di lavoro permanenti. Il ruolo del comitato è stato chiarito nel nuovo regolamento OLAF, entrato in vigore il 1° ottobre 2013.

La Commissione apprezza il sostegno del Parlamento alla strategia antifrode per la conclusione di accordi amministrativi con paesi terzi e con organizzazioni internazionali.

La Commissione concorda pienamente con il Parlamento sulla necessità di evitare l'interferenza politica nei procedimenti legali in corso e sul rispetto della confidenzialità. Essa rileva che il comitato di vigilanza dell'OLAF non ha riscontrato violazioni dei diritti fondamentali o delle garanzie procedurali.

L'OLAF rileva che non sono state introdotte soglie nella selezione dei casi di indagine, che si è basata sulle priorità della politica dell'OLAF in materia di indagini (Investigative Policy Priorities, IPP).

La Commissione conviene che la frode doganale merita un'attenzione particolare ma non condivide l'opinione del Parlamento secondo cui la maggioranza dei casi di frode doganale sarebbe imputabile alla corruzione, in quanto meno dell'1% delle indagini doganali dell'OLAF riguarda casi di corruzione presunta o accertata.

La Commissione non condivide neppure il parere del Parlamento secondo cui dal 2011 non sono state intraprese azioni in merito alle dichiarazioni nazionali. La segnalazione obbligatoria nell'ambito della gestione concorrente è stata introdotta nel quadro del regolamento finanziario del 2012.

La semplificazione delle norme sugli appalti pubblici non ha avuto l'ampia portata che il Parlamento aveva auspicato. La Commissione continuerà a incoraggiare e sostenere il lavoro di semplificazione svolto dagli Stati membri.

⁸¹ L'"Operazione Barrel" deve il suo successo alla cooperazione di 24 Stati membri e di vari soggetti esterni, che ha condotto al sequestro di 1,2 milioni di sigarette.

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

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

Ogni anno gli Stati membri comunicano alla Commissione le principali misure adottate ai sensi dell'articolo 325 del TFUE per contrastare la frode e altre attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'UE. Nel 2013 gli Stati membri hanno attuato varie disposizioni sia generali sia specifiche per rafforzare la prevenzione e la repressione di tali frodi.

La stragrande maggioranza delle misure legislative adottate dagli Stati membri singolarmente o nell'ambito di un pacchetto di misure⁸² ha riguardato gli appalti pubblici ed è stata adottata principalmente in abbinamento ad altre misure in materia di reati finanziari, conflitti d'interesse, corruzione, frode e criminalità organizzata, aventi effetti orizzontali o settoriali⁸³. Dieci Stati membri hanno introdotto misure specifiche o una serie di misure in materia di appalti pubblici al fine di attenuare la corruzione e rafforzare la trasparenza, l'efficacia della gestione nonché l'efficacia dei controlli e degli audit⁸⁴, comprese misure operative con riflessi settoriali⁸⁵.

Alcuni Stati membri⁸⁶ hanno inoltre riferito in merito all'attuazione di misure generali distinte che riguardano la corruzione, la criminalità finanziaria (compreso il riciclaggio di denaro) e la criminalità organizzata. La Repubblica ceca e la Grecia hanno introdotto misure di lotta contro la corruzione nelle rispettive strategie nazionali anticorruzione.

La maggioranza degli Stati membri ha riferito di avere adottato misure amministrative⁸⁷ che riguardano, in generale, il rafforzamento del monitoraggio e dei controlli documentari da parte delle autorità di gestione e delle agenzie o degli organismi che partecipano alle attività di indagine e di audit finanziario. Tali misure comprendono l'adozione di nuove linee guida, istruzioni e manuali.

Le misure organizzative adottate dagli Stati membri hanno riguardato principalmente la riorganizzazione degli organismi esistenti e l'adeguamento delle loro competenze, nonché la cooperazione tra le varie agenzie⁸⁸ e l'organizzazione di corsi di formazione generale e di formazione in materia di sensibilizzazione al problema delle frodi⁸⁹.

Molti Stati membri hanno introdotto misure operative che hanno comportato prevalentemente il ricorso a strumenti informatici nuovi o aggiornati, sistemi di segnalazione via web e linee di assistenza telefonica⁹⁰, nonché indicatori di rischio potenziati e un aumento dei controlli⁹¹.

⁸² Misure legislative, amministrative, organizzative o operative.

⁸³ Misure legislative individuali in materia di appalti pubblici sono state adottate da Bulgaria, Repubblica ceca, Lituania, Malta, Spagna, Romania e Svezia, mentre l'Estonia e la Grecia hanno adottato pacchetti di misure (legislative, amministrative, organizzative o operative).

⁸⁴ Germania, Grecia, Italia, Cipro, Lettonia, Ungheria, Malta, Romania, Slovenia e Regno Unito.

⁸⁵ Germania, Cipro, Lettonia, Ungheria, Slovenia e Regno Unito.

⁸⁶ Belgio, Bulgaria, Danimarca, Cipro, Lettonia, Malta, Polonia, Romania e Finlandia.

⁸⁷ Belgio, Danimarca, Germania, Estonia, Irlanda, Grecia, Francia, Croazia, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Romania, Slovenia, Slovacchia, Finlandia e Regno Unito.

⁸⁸ Grecia, Spagna, Francia, Lussemburgo, Ungheria, Polonia, Portogallo e Romania.

⁸⁹ Grecia, Spagna, Italia, Lettonia e Regno Unito.

⁹⁰ Bulgaria, Estonia, Irlanda, Grecia, Lussemburgo, Ungheria, Romania e Slovenia.

Quattro Stati membri hanno segnalato di avere rafforzato la cooperazione con le autorità di contrasto e giudiziarie⁹².

5.2. Applicazione dell'articolo 3, paragrafo 4, del nuovo regolamento OLAF relativo alla designazione del servizio di coordinamento antifrode (AFCOS)

Il tema specifico del questionario 2013 è l'applicazione dell'articolo 3, paragrafo 4, del nuovo regolamento OLAF⁹³, che impone agli Stati membri di designare un servizio di coordinamento antifrode (AFCOS) per agevolare una cooperazione e uno scambio di informazioni efficaci con l'Ufficio, ivi incluse le informazioni di carattere operativo.

Il servizio AFCOS può essere incaricato di coordinare, a livello nazionale, tutti gli adempimenti e tutte le attività legislative, amministrative e di indagine legate alla tutela degli interessi finanziari dell'UE e deve garantire la cooperazione con l'OLAF e con gli altri Stati membri. Un AFCOS che disponga di poteri di indagine (amministrativa o penale) può integrare e sostenere efficacemente le indagini dell'OLAF (controlli sul posto) negli Stati membri.

Ad oggi 23 Stati membri⁹⁴ hanno designato un servizio AFCOS⁹⁵, ovvero tutti gli Stati membri che hanno aderito dopo il 2004 oltre a Belgio, Danimarca, Grecia, Francia, Italia, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Finlandia e Regno Unito⁹⁶.

Gli ultimi quattro Stati membri che non hanno formalmente designato i rispettivi AFCOS hanno comunque riferito che le relative procedure sono in corso⁹⁷ e dovrebbero concludersi entro la fine del 2014 o entro due anni⁹⁸. La Germania ha riferito che il Ministero federale delle finanze⁹⁹ continua a coordinare le questioni relative all'OLAF a livello nazionale.

Tutti i servizi AFCOS designati hanno compiti di coordinamento, che sono particolarmente vasti in Bulgaria, nella Repubblica ceca, in Estonia, in Croazia, a Cipro, in Italia, in Lituania, in Ungheria, a Malta, in Romania, in Slovenia, in Slovacchia e in Portogallo.

In otto Stati membri¹⁰⁰ i servizi AFCOS dispongono anche di determinati poteri d'indagine. Cipro, la Romania, il Portogallo e Malta hanno riferito che i rispettivi AFCOS dispongono di ampie competenze in questo campo. Cipro, la Lituania e la Romania hanno precisato che i rispettivi AFCOS sono dotati di competenze investigative nell'ambito delle indagini penali.

Accordi di cooperazione tra i servizi AFCOS e le autorità giudiziarie sono stati conclusi in Bulgaria, nella Repubblica ceca, in Estonia, in Croazia, in Lettonia, a Malta, in Romania e in Slovenia. In Belgio, in Francia, in Italia, a Cipro, in Lituania, in Ungheria, nei Paesi Bassi, in Polonia, in Portogallo e in Finlandia la cooperazione avviene caso per caso.

⁹¹ Bulgaria, Irlanda, Grecia, Polonia e Slovenia.

⁹² Francia, Lituania, Malta e Romania.

⁹³ Articolo 3, paragrafo 4, del regolamento (UE, EURATOM) n. 883/2013.

⁹⁴ La Danimarca, la Grecia, l'Austria, il Portogallo e il Regno Unito hanno designato il proprio servizio AFCOS nel 2014.

⁹⁵ Entro giugno 2014.

⁹⁶ La Finlandia ha riferito di avere adottato una soluzione transitoria.

⁹⁷ Irlanda, Spagna, Lussemburgo e Svezia.

⁹⁸ Spagna.

⁹⁹ Dipartimento EA6.

¹⁰⁰ Belgio, Bulgaria, Cipro, Lituania, Malta, Portogallo, Romania e Slovacchia.

I servizi AFCOS fungono da punto di contatto nel quadro delle indagini dell'OLAF in Belgio, in Bulgaria, a Cipro, in Lituania, a Malta, in Portogallo, in Romania e in Slovacchia. La Germania ha riconfermato il proprio accordo di cooperazione con l'OLAF¹⁰¹.

La Commissione provvederà a verificare attentamente se ciascun servizio AFCOS designato soddisfi i requisiti di cui all'articolo 3, paragrafo 4, del regolamento OLAF e se tale servizio assicuri una collaborazione efficiente ed efficace con l'Ufficio.

5.3. Attuazione delle raccomandazioni del 2012

Nella relazione 2012 sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, la Commissione ha formulato una serie di raccomandazioni agli Stati membri concernenti, in particolare, la designazione del servizio di coordinamento antifrode (AFCOS), la necessità di sanzioni penali adeguate contro la frode, l'adozione e il recepimento delle direttive sugli appalti pubblici in tempi rapidi, il miglioramento dei bassi livelli di segnalazione delle irregolarità fraudolente, la necessità di introdurre sistemi efficaci di valutazione dei rischi per le verifiche sulle importazioni ad alto rischio, nonché l'adozione e l'attuazione delle disposizioni del quadro finanziario pluriennale (QFP) in materia di prevenzione delle frodi nei programmi di spesa. Nel complesso l'attuazione di tali raccomandazioni, che rientrava nell'esercizio di notifica 2013, è stata adeguata, anche se alcuni aspetti problematici non sono stati affrontati del tutto.

La maggioranza degli Stati membri ha designato un servizio AFCOS ma alcuni paesi devono ancora completarne l'istituzione e deciderne la collocazione in seno all'amministrazione pubblica, oppure non hanno ancora adottato nessuna misura per la sua creazione¹⁰².

Sebbene la maggior parte degli Stati membri abbia adottato e attuato una legislazione penale in materia di frode, le relazioni di follow-up dei vari paesi indicano la persistente mancanza di coerenza nell'UE per quanto riguarda le sanzioni contro le frodi e i termini di prescrizione delle azioni giudiziarie.

Alcuni Stati membri hanno dichiarato il proprio impegno ad attuare il pacchetto di riforme compreso nelle direttive sugli appalti pubblici sin dalla sua adozione e hanno indicato che il recepimento delle direttive è in fase di avanzamento.

Tre Stati membri in particolare sono stati citati nella relazione 2012 in merito al basso tasso di segnalazione di irregolarità fraudolente nel settore della politica di coesione. La Grecia ha riferito in merito alle misure di aggiornamento delle sue procedure interne e ai notevoli progressi registrati dalla loro attuazione. La Spagna sta valutando un approccio più integrato per sostenere i meccanismi di analisi dei rischi per il periodo di programmazione 2014-2020. La Francia ha evidenziato che le verifiche svolte dalla Commissione e dalla Corte dei conti non hanno rilevato frodi presunte.

La maggioranza degli Stati membri ha dichiarato di tenere conto delle analisi contenute nella relazione e nei documenti di lavoro dei servizi della Commissione ad essa allegati nel programmare le proprie verifiche e i propri controlli nel settore della politica di coesione. Vari

¹⁰¹ Concluso nell'aprile del 2008, tale accordo designa il punto di contatto per l'OLAF.

¹⁰² Cfr. il punto 5.2.

Stati membri hanno riferito in merito alle modifiche già apportate o preventivate a seguito delle constatazioni della relazione¹⁰³.

Agli Stati membri è stato chiesto di intensificare gli sforzi in relazione ai rischi evidenziati nei progetti di investimento per lo sviluppo rurale. La Svezia ha segnalato notevoli miglioramenti apportati a livello di sistemi e di pagamenti nel 2013, dopo le carenze gravi o gravissime individuate a seguito di un riesame delle procedure condotto nel 2012. La Spagna ha illustrato i miglioramenti apportati, anche per quanto riguarda le procedure di ispezione e la formazione degli ispettori, a seguito delle raccomandazioni formulate dalla Commissione e dalla Corte dei conti. Nella sua relazione 2013 sulle infrazioni, la Slovenia ha evidenziato lacune importanti, in particolare nel settore degli appalti pubblici. La Slovenia ha inoltre riferito di avere organizzato seminari finalizzati al miglioramento delle procedure.

Per quanto riguarda le entrate e i controlli doganali delle importazioni ad alto rischio, quasi tutti gli Stati membri hanno segnalato di essersi ormai dotati di sistemi adeguati di valutazione dei rischi e hanno riferito che non sono sopraggiunte variazioni dal 2012.

Nella maggioranza dei casi esiste una cooperazione strutturata tra le autorità di gestione e gli organismi antifrode pertinenti. Per quanto riguarda gli strumenti informatici specifici per l'analisi dei rischi di frode, il Belgio ha riferito di volere utilizzare ARACHNE nel prossimo periodo di programmazione. La Danimarca ha dichiarato di prendere in considerazione la possibilità di utilizzare ARACHNE per i Fondi strutturali e ha comunicato che cercherà di utilizzare gli strumenti informatici nel settore dell'agricoltura.

La maggioranza degli Stati membri ha riferito che procedono i preparativi per l'attuazione del quadro finanziario pluriennale 2014-2020 e ha confermato il proprio impegno a rispettare le disposizioni del QFP.

6. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Poiché il mandato dell'attuale Commissione è prossimo alla scadenza, è opportuno compiere una retrospettiva sulle iniziative più importanti intraprese e sui risultati conseguiti negli ultimi cinque anni nel settore della tutela degli interessi finanziari dell'UE e della lotta contro la frode.

6.1. Una serie di misure antifrode senza precedenti

Sono state adottate misure giuridiche e amministrative senza precedenti che incidono profondamente sulle modalità con cui la Commissione e gli Stati membri affrontano la questione della tutela degli interessi finanziari dell'UE.

6.1.1. La tappa iniziale: la CAFS

Nel 2011 la Commissione ha adottato la strategia pluriennale antifrode (CAFS)¹⁰⁴. Inizialmente rivolta ai servizi della Commissione, la strategia è stata decisiva per

¹⁰³ Cipro ha segnalato di non disporre di procedure formali per tenere conto di tali documenti ma ha dichiarato di volere cambiare tale situazione. La Slovacchia ritiene che questa raccomandazione non rispecchi i settori di rischio sui quali la propria autorità di audit deve concentrare l'attenzione.

¹⁰⁴ Cfr. il punto 4.1.11.

sensibilizzare al problema della frode e richiamare l'attenzione sulla questione dell'individuazione e della prevenzione delle frodi.

La strategia ha indotto i servizi della Commissione e le agenzie dell'UE ad adottare strategie settoriali antifrode. Un altro risultato di rilievo è stato l'inserimento di disposizioni antifrode nel nuovo quadro giuridico per i programmi di spesa del periodo 2014-2020¹⁰⁵.

Le azioni attuate nel quadro della strategia hanno aumentato il livello di consapevolezza e le capacità della Commissione e delle autorità nazionali.

6.1.2. *La riforma dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode*

Nel 2012 l'Ufficio europeo per la lotta antifrode ha attuato una riorganizzazione di ampio respiro al fine di potenziare l'efficienza delle sue procedure di indagine e di razionalizzare la governance e le azioni politiche.

L'adozione del regolamento (UE) n. 883/2013 ha creato un quadro giuridico perfezionato che rafforza i diritti delle persone interessate da indagini dell'OLAF e potenzia la necessaria cooperazione con gli Stati membri attraverso la designazione dei servizi AFCOS.

Raccomandazione 1:

I quattro Stati membri che non hanno ancora designato un proprio servizio AFCOS sono invitati a provvedere in tal senso entro la fine del 2014.

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

Gli appalti pubblici costituiscono un settore particolarmente esposto al rischio di frode e di corruzione. Nel 2012 la Commissione ha avviato un processo di ammodernamento della normativa vigente al fine di migliorare la trasparenza e rafforzarne l'obiettivo di lotta alla corruzione. Nel febbraio 2014 sono state adottate tre direttive¹⁰⁶.

Nel 2013 l'OLAF ha presentato uno studio dal titolo "Costs of corruption in public procurement", mentre a febbraio 2014 è stata adottata la prima relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione¹⁰⁷. Entrambe le relazioni contengono raccomandazioni ed illustrano esempi di buone pratiche.

Inoltre gli Stati membri hanno segnalato l'adozione di un notevole numero di misure legislative e amministrative volte a rafforzare gli interventi in questo settore.

Raccomandazione 2:

¹⁰⁵ Cfr. il punto 6.1.5.

¹⁰⁶ Cfr. il punto 4.1.9.

¹⁰⁷ Cfr. il punto 4.1.4.

Gli Stati membri sono invitati a tenere conto delle raccomandazioni contenute nelle relazioni in materia di lotta alla corruzione e delle migliori pratiche ivi illustrate.

6.1.4. *Misure settoriali: entrate*

Per intensificare la lotta alla frode in materia di IVA, nel 2013 è stata adottata una direttiva relativa all'applicazione del meccanismo di reazione rapida per fronteggiare i fenomeni di frode improvvisa e massiccia in materia di IVA. Istituita nel 2010¹⁰⁸, la rete Eurofisc è diventata operativa nel 2011 con la creazione progressiva di quattro ambiti di attività e l'avvio di progetti specifici in materia di analisi dei rischi.

La lotta contro il commercio dei prodotti illeciti del tabacco si è intensificata. Nel 2010 sono stati conclusi gli ultimi due accordi di cooperazione con i produttori di tabacco. Nel 2011 la Commissione ha preparato un piano d'azione volto a contrastare il contrabbando di sigarette e di alcolici lungo la frontiera orientale dell'UE. A giugno 2013 sono stati adottati una strategia globale dell'UE e un piano d'azione contro il contrabbando e altre forme di commercio illecito dei prodotti del tabacco. Alla fine del 2013 l'UE ha ultimato e firmato il protocollo sull'eliminazione del commercio illegale dei prodotti derivati dal tabacco nell'ambito della Convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) per la lotta al tabagismo (CQCT).

6.1.5. *Misure settoriali: spese*

Nel 2013 sono state adottate le principali disposizioni normative per i programmi di spesa del periodo 2014-2020. Per la prima volta tali disposizioni impongono espressamente alle autorità nazionali di introdurre misure antifrode efficaci e proporzionate che tengano conto dei rischi individuati.

Le autorità di audit nazionali e la Commissione provvederanno a monitorare il rispetto di tale obbligo. Sono stati inoltre elaborati, in collaborazione con le autorità nazionali, orientamenti riguardanti la valutazione dei rischi di frode e l'adozione di misure antifrode efficaci e proporzionate¹⁰⁹.

Gli Stati membri dovranno attenersi a tali orientamenti per garantire la tutela degli interessi finanziari dell'UE contro la frode.

Raccomandazione 3:

La Commissione raccomanda agli Stati membri di attuare le prescrizioni normative sulla base degli orientamenti adottati.

6.1.6. *Prospettive*

Negli scorsi anni sono state sottoposte ai colegislatori tre proposte legislative principali, che sono in attesa di approvazione:

¹⁰⁸ Regolamento (UE) n. 904/2010.

¹⁰⁹ Nel 2013 e nel 2014.

- (1) una direttiva relativa alla lotta contro la frode mediante il diritto penale;
- (2) un regolamento relativo all'istituzione della Procura europea;
- (3) la modifica del regolamento (CE) n. 515/97 relativo alla mutua assistenza amministrativa nel settore doganale.

L'adozione di queste proposte consentirebbe di completare e rafforzare il quadro giuridico creato nel periodo 2009-2013. Essa rafforzerebbe la lotta contro la frode e intensificherebbe la collaborazione con gli Stati membri e tra di essi.

Raccomandazione 4:

La Commissione invita i legislatori a completare rapidamente i lavori legislativi avviati e ad adottare le proposte in sospeso.

6.2. Risultati operativi: un andamento non uniforme

Sebbene il panorama legislativo sia notevolmente mutato negli ultimi anni, l'analisi di cui al punto 2.2 della presente relazione indica che l'incidenza di tali misure è stata meno netta del previsto.

Da un lato, negli ultimi cinque anni si è osservato un lieve rallentamento a livello di individuazione e segnalazione di potenziali irregolarità fraudolente, anche se tale tendenza sembra essersi invertita dal 2012. Dall'altro lato, il numero di irregolarità non segnalate come frode è progressivamente aumentato. La tendenza decrescente è più netta sul versante delle entrate che non sul versante delle spese.

6.2.1. Entrate: qualità delle informazioni e strategie di controllo

Per quanto riguarda le entrate, non è chiaro se la tendenza sia dovuta a un'evoluzione verso il rilevamento di irregolarità oppure alla modalità di classificazione dei casi da parte degli Stati membri. Essa potrebbe inoltre spiegarsi con le nuove misure di prevenzione delle frodi attuate negli Stati membri per individuare le vulnerabilità, con la scelta di alcuni Stati membri di concentrarsi sugli aspetti finanziari senza indagare ulteriormente su potenziali illeciti penali oppure con l'eventuale necessità di incorporare fattori più dinamici nelle strategie di controllo degli Stati membri per meglio adattare a un contesto in evoluzione.

Raccomandazione 5:

Dato il calo del numero di casi di frode segnalati, la Commissione raccomanda agli Stati membri di esaminare le proprie strategie di controllo per garantire che siano predisposti controlli doganali mirati e basati sui rischi, ai fini di un'individuazione efficace delle operazioni di importazione fraudolente.

L'analisi delle informazioni comunicate ha comunque consentito di individuare alcuni problemi di qualità. Dal confronto tra il numero di casi di frode e irregolarità per il periodo 2009-2013 e i dati contenuti nelle relazioni precedenti emerge uno scarto temporale tra l'individuazione dei casi e la loro segnalazione tramite

l'applicazione OWNRES. Sebbene gli sforzi compiuti dagli Stati membri per aggiornare costantemente le informazioni sui casi di frode e irregolarità siano certamente apprezzabili, si rammenta che i casi di frode e irregolarità devono comunque essere segnalati tempestivamente.

Raccomandazione 6:

Gli Stati membri dovrebbero intensificare gli sforzi volti a garantire la segnalazione e l'aggiornamento tempestivi dei casi di frode e irregolarità. Per garantire l'efficacia delle attività di controllo e di follow-up, è necessario che nel sistema OWNRES siano inserite informazioni attendibili sui casi di frode e irregolarità.

6.2.2. *Spese: un panorama in evoluzione*

Per quanto riguarda le spese, le variazioni del numero di irregolarità segnalate come frode negli ultimi cinque anni sono più difficili da interpretare (al calo registrato nel periodo 2009-2011 ha fatto seguito un incremento nei due anni successivi). Sembra tuttavia che tale andamento sia legato al carattere pluriennale della maggioranza dei programmi di spesa (Fondi strutturali e di sviluppo rurale e assistenza di preadesione).

Nel 2013 si è osservato un cambiamento imprevisto nel settore agricolo (con un forte aumento del numero di casi di frode potenziale individuati e segnalati), che potrebbe derivare da indagini *ad hoc* e non essere confermato nei prossimi anni.

Tuttavia, il ruolo che le autorità di gestione svolgono nell'individuazione delle frodi si è rafforzato soprattutto dal 2012 e dovrebbe diventare ancora più importante nei prossimi anni, grazie alle strategie antifrode elaborate di recente, che saranno pienamente attuate nel periodo 2014-2020.

Raccomandazione 7:

La Commissione raccomanda agli Stati membri di applicare correttamente le norme antifrode dell'UE, sulla base di valutazioni dei rischi accuratamente predisposte e aggiornate e con l'ausilio di strumenti informatici adeguati che contribuiranno a orientare meglio i controlli.

Il coordinamento strutturato (scambio di dati e informazioni) tra gli organismi antifrode e le autorità di gestione si è rivelato una buona pratica che dovrebbe essere attuata in tutti gli Stati membri.

Le pratiche in materia di individuazione delle frodi sono tuttora molto diverse da uno Stato membro all'altro e la Commissione continua a nutrire preoccupazione per l'esiguo numero di irregolarità potenzialmente fraudolente segnalate da alcuni paesi. La Commissione continuerà a svolgere un'azione di sensibilizzazione alla frode e a fornire orientamenti al fine di migliorare la convergenza dei sistemi nazionali per una tutela più efficace degli interessi finanziari dell'UE contro la frode.

Raccomandazione 8

Dato il numero assai esiguo di irregolarità fraudolente segnalate da alcuni Stati membri, la Commissione raccomanda a tali paesi di intensificare gli sforzi di individuazione e/o segnalazione delle frodi:

- **nel settore della politica di coesione: Francia, Spagna, Irlanda, Ungheria, Danimarca e Paesi Bassi;**
- **nel settore dell'agricoltura: Lituania, Paesi Bassi, Portogallo e Finlandia.**

ALLEGATO 1 — Irregolarità segnalate come frode

(Il numero di irregolarità segnalate come frode consente di misurare i risultati dell'attività svolta dagli Stati membri per combattere le frodi e altre attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'UE; il dato non deve essere interpretato come livello di frode nei territori degli Stati membri)¹¹⁰

Stati membri	Agricoltura		Pesca		Politica di coesione		Preadesione		TOTALE SPESE		ENTRATE	
	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€
Belgique/België					2	0			2	0	34	10 257 534
Bulgaria	82	2 930 979	2	477 927	5	528 970	8	5 455 219	97	9 393 095	8	300 422
Ceská republika	15	1 509 736			20	11 588 466			35	13 098 203	3	45 098
Danmark	66	2 555 374				0			66	2 555 374	4	711 748
Deutschland	9	915 590			38	22 838 370			47	23 753 960	70	7 856 134
Eesti	4	1 220 196			3	5 645 673			7	6 865 869		0
Éire/Ireland						0			0	0	5	566 258
Ellada	25	1 844 031			30	1 557 248			55	3 401 279	20	2 187 041
España	12	801 903				0			12	801 903	121	12 160 427
France	15	1 460 097			1	197 681			16	1 657 777	84	5 124 158
Hrvatska						0	2	12 113	2	12 113	5	109 626
Italia	213	36 666 995	17	7 433 523	72	24 395 501			302	68 496 019	137	12 485 615
Kypros			3	203 450	3	111 735			6	315 185	1	76 603
Latvija	3	274 528			27	10 957 478			30	11 232 006	11	517 936
Lietuva					2	106 391			2	106 391	24	1 931 919
Luxembourg	1	252 050				0			1	252 050		0
Magyarország					2	226 808			2	226 808	6	131 689
Malta	5	113 814			14	246 439			19	360 253	4	444 171
Nederland	1	6 349 557				0			1	6 349 557	19	951 905
Österreich	6	53 167				0			6	53 167	13	301 255
Polska	42	4 382 479	1	1 034 465	48	35 770 370			91	41 187 314	17	2 544 607
Portugal					4	994 602			4	994 602	1	108 890
Romania	60	4 397 573			23	23 107 715	26	9 059 616	109	36 564 903	15	288 581
Slovenija	2	213 708			4	6 168 418			6	6 382 126	4	324 517
Slovensko	1	520 942			4	237 024			5	757 966		0
Suomi/Finland					2	179 375			2	179 375	5	351 061
Sverige	2	32 411				0			2	32 411		0
United Kingdom	1	14 278			17	10 878 059			18	10 892 337	22	741 066
TOTALE	565	66 509 407	23	9 149 365	321	155 736 322	36	14 526 948	945	245 922 042	633	60 518 262

¹¹⁰ Per gli importi riguardanti l'agricoltura nei Paesi Bassi, cfr. la nota 9 e il punto 3.4.1 del documento di lavoro dei servizi della Commissione "Valutazione statistica delle irregolarità".

ALLEGATO 2 — Irregolarità non segnalate come frode

Stati membri	Agricoltura		Pesca		Politica di coesione		Preadesione		TOTALE SPESE		ENTRATE	
	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€
Belgique/België	24	939 877			70	2 524 864			94	3 464 741	128	9 202 531
Bulgaria	6	1 171 207			58	13 195 366	26	1 595 814	90	15 962 386	13	2 320 240
Ceská republika	61	1 443 547	1	1 113 878	998	356 518 778			1 060	359 076 203	54	2 990 937
Danmark	18	731 486	13	2 287 911	5	70 106			36	3 089 502	36	1 425 161
Deutschland	173	5 252 533			220	22 409 261			393	27 661 793	1 310	98 989 081
Eesti	37	1 215 724	6	388 015	75	9 901 878			118	11 505 617	4	348 729
Éire/Ireland	139	4 058 132			167	52 559 106			306	56 617 238	19	1 504 686
Ellada	57	3 648 198	1	14 377	194	152 746 607			252	156 409 182	0	0
España	215	15 245 207	28	3 713 821	277	86 834 854			520	105 793 883	236	16 965 571
France	146	9 930 695			13	194 218			159	10 124 913	207	17 645 859
Hrvatska						0	19	244 806	19	244 806	3	54 764
Italia	188	7 422 239	4	469 956	331	37 185 218			523	45 077 413	135	12 599 046
Kypros	20	962 878	1	11 516	5	126 693			26	1 101 087	16	1 008 764
Latvija	20	497 353	3	156 007	79	31 542 662			102	32 196 021	8	507 947
Lietuva	78	2 243 509			142	29 912 978			220	32 156 487	23	768 756
Luxembourg						0			0	0	0	0
Magyarország	381	13 837 519	1	17 339	156	18 091 359	3	3 174	541	31 949 391	54	1 547 596
Malta					10	836 470			10	836 470	0	0
Nederland	125	57 996 815	2	150 676	62	8 833 503			189	66 980 994	405	39 922 499
Österreich	12	537 448	1	17 645	9	564 071			22	1 119 164	49	3 305 185
Polska	282	13 325 663	16	1 022 798	685	107 518 991	1	89 357	984	121 956 809	90	6 406 122
Portugal	106	3 924 486	8	448 165	171	19 517 973			285	23 890 624	18	1 005 056
Romania	509	30 802 914	25	3 408 417	242	44 643 607	128	43 740 166	904	122 595 105	65	4 266 685
Slovenija	11	383 467			46	7 474 094			57	7 857 561	8	227 567
Slovensko	34	7 342 186			152	121 074 694			186	128 416 879	8	1 744 504
Suomi/Finland	11	509 009			6	341 593			17	850 602	38	2 078 425
Sverige	37	1 825 448	2	20 578	29	1 284 837			68	3 130 863	61	11 507 877
United Kingdom	124	2 870 444	21	1 106 944	472	52 116 514			617	56 093 902	1 156	89 018 202
TOTALE	2 814	188 117 982	133	14 348 044	4 674	1 178 020 295	177	45 673 317	7 798	1 426 159 637	4 144	327 361 789

ALLEGATO 3 — Rettifiche finanziarie attuate in gestione concorrente nel 2013 (in milioni di euro)¹¹¹

Stato membro	FEAGA	Sviluppo rurale	FESR	Fondo di coesione	FSE	Altro*	Totale 2013	Totale 2012
	milioni di EUR	milioni di EUR	milioni di EUR	milioni di EUR	milioni di EUR	milioni di EUR	milioni di EUR	milioni di EUR
Belgique/België	7	0	12		5		24	14
Bulgaria	13	2	3	0	0	0	19	30
Ceská republika	5	6	22	2	41		76	125
Danmark	10	1	0		0	1	12	22
Deutschland	7	5	3		23	0	39	10
Eesti	0		10		1		10	1
Éire/Ireland	5	2	1			0	9	9
Ellada	-1		86	7	-110	0	-18	262
España	4	2	193	46	459	14	717	2 172
France	6	35	17		36	1	96	123
Hrvatska				1			1	-
Italia	111	6	157		106	2	382	275
Kypros	0	0					0	8
Latvija	0	1	19	8	-5	0	24	12
Lietuva	0	8	0	0	0	0	8	10
Luxembourg	0	0	0				0	0
Magyarország	15	4	51	89	1		160	6
Malta	0	0					0	0
Nederland	2				44	1	47	20
Österreich	1				0		1	1
Polska	24	118	8	33	11	0	195	162
Portugal	0		3	22	6	0	31	134
Romania	28	17	0	21	219		285	139
Slovenija	4	5	12	2	0		23	0
Slovensko	1	4	23	45	1		73	57
Suomi/Finland	5	1	0		0	0	6	1
Sverige	20				0	1	22	74
United Kingdom	211	12	2		3	0	228	50
Interreg/Cross-Border			1				1	24
TOTALE ATTUATE	481	230	622	277	842	21	2 472	3 742

NB: Questi dati sono provvisori, in attesa dell'audit della Corte dei conti europea.

¹¹¹ L'eventuale discrepanza fra il totale delle righe e delle colonne e la somma dei valori indicati è dovuta agli arrotondamenti.