



Bruxelles, 11.10.2019  
COM(2019) 444 final

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

**Trentesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e  
sulla lotta contro la frode (2018)**

{SWD(2019) 361 final} - {SWD(2019) 362 final} - {SWD(2019) 363 final} -  
{SWD(2019) 364 final} - {SWD(2019) 365 final}

## INDICE

### RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Trentesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e sulla lotta contro la frode (2018)

<b>1. INTRODUZIONE.....</b>	<b>6</b>
1.1. Il primo decennio (1989-1998): le fondamenta .....	6
1.2. Il secondo decennio (1999-2008): allargamento, consolidamento e riforme operative.....	7
1.3. Il terzo decennio (2009-2018): riforme e un nuovo balzo in avanti .....	9
<b>2. ARMONIZZAZIONE E RAFFORZAMENTO DELLA LOTTA CONTRO LA FRODE NELL'UE: POLITICHE, MISURE E RISULTATI TRASVERSALI NEL SETTORE DELLA LOTTA ANTIFRODE NEL 2018 .....</b>	<b>11</b>
2.1. Atti legislativi adottati dalle istituzioni dell'UE .....	11
2.1.1. Regolamento relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione dell'EPPO: situazione attuale.....	11
2.1.2. Il regolamento Omnibus .....	11
2.2. Forgiare il futuro: le iniziative legislative e politiche delle istituzioni europee.....	11
2.2.1. Proposta della Commissione concernente la revisione del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 .....	11
2.2.2. Proposta della Commissione concernente il regolamento sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri. ....	12
2.2.3. Disposizioni trasversali sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE (disposizioni PIF) nell'ambito di tutte le proposte della Commissione per il QFP .....	12
2.2.4. Lotta contro la corruzione nell'UE .....	12
2.2.5. Collaborazione a livello internazionale .....	12
2.2.6. La strategia antifrode della Commissione (CAFS) e il nuovo pacchetto sulla governance .....	13
2.2.7. Attuazione del programma Hercule .....	13
2.3. Giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea .....	13
2.3.1. Sigma Orionis / Commissione .....	13
2.3.2. Giurisprudenza relativa al sistema EDES .....	14
2.4. Misure adottate dagli Stati membri .....	14
2.4.1. Panoramica delle misure adottate dagli Stati membri .....	14
2.4.1.1. Strategie nazionali antifrode (National Anti-Fraud Strategies - NAFS).....	14
2.4.1.2. Migliorare la trasparenza e combattere la corruzione e il conflitto d'interessi negli appalti pubblici .....	14
2.4.1.3. Altre misure .....	14
2.4.2. Attuazione delle raccomandazioni del 2017 .....	15
2.5. Sintesi delle statistiche riguardanti le irregolarità e le frodi individuate.....	16
2.5.1. Irregolarità fraudolente individuate .....	17
2.5.2. Irregolarità non fraudolente individuate e segnalate.....	18
2.5.3. Indagini dell'OLAF .....	19
<b>3. POLITICHE E MISURE ANTIFRODE E RELATIVI RISULTATI — ENTRATE .....</b>	<b>19</b>
3.1. Misure antifrode delle istituzioni dell'UE — Entrate .....	19
3.1.1. Assistenza amministrativa reciproca.....	19
3.1.1.1. Sistema d'informazione antifrode (Anti-Fraud Information System, AFIS).....	19

3.1.1.2.	Operazioni doganali congiunte (ODC).....	20
3.1.2.	Disposizioni di mutua assistenza e di lotta contro la frode negli accordi internazionali.....	20
3.1.3.	Lotta contro il traffico illecito di prodotti del tabacco .....	21
3.1.4.	Cooperazione in materia di lotta antifrode con il centro comune di ricerca (JRC).....	21
3.1.5.	Lotta contro la frode in materia di IVA .....	22
<b>3.2.</b>	<b>Misure antifrode degli Stati membri – Entrate .....</b>	<b>24</b>
<b>3.3.</b>	<b>Statistiche riguardanti le irregolarità e le frodi individuate – entrate .....</b>	<b>24</b>
3.3.1.	Irregolarità fraudolente individuate .....	25
3.3.2.	Irregolarità non fraudolente individuate .....	25
<b>4.</b>	<b>POLITICHE E MISURE ANTIFRODE SETTORIALI E RELATIVI RISULTATI -- SPESE.....</b>	<b>25</b>
<b>4.1.</b>	<b>Politiche e misure antifrode settoriali degli Stati membri riguardanti vari settori di spesa.....</b>	<b>25</b>
<b>4.2.</b>	<b>Agricoltura — Politiche e misure antifrode settoriali e relativi risultati .....</b>	<b>26</b>
4.2.1.	Agricoltura — Misure antifrode degli Stati membri .....	26
4.2.2.	Agricoltura — Statistiche riguardanti le irregolarità e le frodi individuate .....	26
4.2.2.1.	Irregolarità fraudolente individuate .....	27
4.2.2.2.	Irregolarità non fraudolente individuate.....	28
<b>4.3.</b>	<b>Politica di coesione e pesca — Politiche e misure antifrode settoriali e relativi risultati....</b>	<b>29</b>
4.3.1.	Politica di coesione e pesca — Misure antifrode degli Stati membri .....	29
4.3.2.	Politica di coesione e pesca — Statistiche riguardanti le irregolarità e le frodi individuate.....	30
4.3.2.1.	Irregolarità fraudolente individuate .....	30
4.3.2.2.	Irregolarità non fraudolente individuate.....	30
<b>4.4.</b>	<b>Gestione indiretta (preadesione) — Statistiche riguardanti le irregolarità e le frodi individuate.....</b>	<b>30</b>
<b>4.5.</b>	<b>Gestione diretta — Politiche e misure antifrode settoriali e relativi risultati .....</b>	<b>31</b>
4.5.1.	Gestione diretta — Statistiche riguardanti le irregolarità e le frodi individuate .....	31
4.5.1.1.	Irregolarità fraudolente individuate .....	31
4.5.1.2.	Irregolarità non fraudolente individuate.....	31
<b>5.</b>	<b>RECUPERO E ALTRE MISURE PREVENTIVE E CORRETTIVE .....</b>	<b>31</b>
<b>6.</b>	<b>COOPERAZIONE CON GLI STATI MEMBRI .....</b>	<b>31</b>
<b>7.</b>	<b>SISTEMA DI INDIVIDUAZIONE PRECOCE E DI ESCLUSIONE (EDES) .....</b>	<b>32</b>
<b>8.</b>	<b>SEGUITO DATO ALLA RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO SULLA RELAZIONE ANNUALE 2017 .....</b>	<b>33</b>
<b>9.</b>	<b>CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI.....</b>	<b>33</b>
9.1.	Entrate .....	33
9.2.	Spese .....	34
9.3.	Prospettive.....	35

## Elenco delle figure

FIGURA 1: IRREGOLARITÀ SEGNALATE COME FRODE NEL 2018 .....	17
FIGURA 2: IRREGOLARITÀ SEGNALATE COME FRODE E RELATIVI IMPORTI, 2014-2018 .....	18
FIGURA 3: IRREGOLARITÀ NON FRAUDOLENTE SEGNALATE NEL 2018 .....	19
FIGURA 4: ODC NEL 2018 .....	20
FIGURA 5: RPT - PRINCIPALI FATTI E TENDENZE .....	25
FIGURA 6: TASSI DI INDIVIDUAZIONE PER COMPONENTE DELLA PAC .....	27
FIGURA 7: POLITICA AGRICOLA - PRINCIPALI FATTI E CIFRE.....	27
FIGURA 8: MISURE DI MERCATO MAGGIORMENTE INTERESSATE DA IRREGOLARITÀ (FRAUDOLENTE E NON) .....	28
FIGURA 9: MISURE ADOTTATE DAGLI STATI MEMBRI NEL QUADRO DELLA POLITICA DI COESIONE .....	29
FIGURA 10: POLITICHE DI COESIONE E PESCA – PRINCIPALI FATTI E CIFRE.....	29
FIGURA 11: STRUTTURA E SOTTOGRUPPI DEL COCOLAF.....	31

## Sintesi

### La tutela degli interessi finanziari dell'UE compie trent'anni

Il presente documento costituisce la trentesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE e sulla lotta contro la frode (relazione PIF). Questo periodo trentennale può essere suddiviso in tre fasi di circa dieci anni ciascuna.

Nel corso della prima fase (1989-1998) sono state gettate le basi legislative della lotta contro la frode e le irregolarità.

Il secondo decennio (1999-2008) è stato un periodo di consolidamento e di riforme operative caratterizzato inoltre dal più vasto allargamento della storia dell'Unione europea.

Nel corso del terzo decennio (2009-2018) è stato impresso un rinnovato slancio alla tutela degli interessi finanziari dell'UE. Le istituzioni europee hanno concordato una serie di nuovi atti e di nuove iniziative volti a rafforzare ulteriormente la lotta contro la frode a livello dell'UE e sono state definite le condizioni per l'istituzione a breve di un nuovo organismo, la Procura europea (*European Public Prosecutor's Office* - EPPO).

### Principali iniziative trasversali adottate e sviluppate nel 2018

Nel corso del 2018, ultimo anno della terza fase, sono state adottate nuove regole finanziarie (nel "*regolamento omnibus*") volte a semplificare e razionalizzare l'utilizzo dei fondi dell'UE e a ridefinire il conflitto d'interessi per tutti gli agenti finanziari che eseguono il bilancio dell'UE nelle varie modalità di gestione, anche a livello nazionale.

Mentre le istituzioni negoziano il quadro giuridico che disciplina il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, si sta procedendo a perfezionare ulteriormente le disposizioni antifrode per i programmi di spesa. Ogni persona o entità che riceve fondi dell'UE dovrà cooperare pienamente alla tutela degli interessi finanziari dell'UE e concedere i diritti di accesso necessari alla Commissione, all'OLAF, all'EPPO e alla Corte dei conti europea garantendo che i terzi coinvolti nell'esecuzione dei fondi dell'UE facciano altrettanto.

### Contributi significativi sul versante delle entrate

Per quanto riguarda le entrate la Commissione ha presentato un nuovo piano d'azione con cui intende proseguire efficacemente la lotta contro il traffico illecito di tabacco.

Sono state adottate nuove norme volte ad arginare le frodi transnazionali in materia di IVA. L'assistenza amministrativa reciproca tra gli Stati membri è stata rafforzata grazie alla nuova possibilità di avviare indagini amministrative congiunte e a una rete di analisti degli Stati membri dell'UE che operano in vari settori esposti al rischio di frode nel quadro di Eurofisc.

In linea con le raccomandazioni formulate dalla Commissione nella relazione PIF 2017, gli Stati membri hanno adottato nuovi strumenti informatici, approcci basati sul rischio e iniziative volte a contrastare le sfide poste dalla sottovalutazione delle merci (in particolare tessuti e calzature) anche attraverso il commercio elettronico. Sebbene gli Stati membri abbiano individuato un minor numero di irregolarità rispetto al 2017 nel settore doganale (risorse proprie tradizionali - RPT), il costo finanziario di tali irregolarità è aumentato. Analogamente il numero di frodi individuate è rimasto stabile ma la loro incidenza finanziaria è stata maggiore.

Nel settore delle RPT la presente relazione raccomanda l'adozione di ulteriori misure volte ad affrontare i problemi legati al commercio elettronico transfrontaliero, in particolare i possibili abusi relativi alle spedizioni di modico valore.

### Contributi significativi sul versante delle spese

Per quanto concerne le spese gli Stati membri hanno adottato varie misure operative, in particolare l'introduzione di strumenti informatici di classificazione dei rischi (ad esempio ARACHNE), valutazioni dei rischi di frode e corsi di formazione volti ad aumentare la consapevolezza generale in materia di frode, in linea con le disposizioni del QFP 2014-2020 e con le raccomandazioni formulate dalla Commissione nelle relazioni PIF precedenti.

L'individuazione delle frodi e delle irregolarità nei settori di spesa segue un andamento simile a quello osservato nel settore delle entrate, con un calo del numero di casi individuati ogni anno cui corrisponde tuttavia un aumento del costo finanziario.

Poiché vari programmi di spesa hanno un ciclo pluriennale, è stata elaborata un'analisi comparativa per i periodi di programmazione della politica di coesione 2007-2013 e 2014-2020. Le tendenze emerse da tale analisi potrebbero essere dovute al rafforzamento delle capacità di individuazione delle frodi e di prevenzione delle irregolarità, reso possibile dalle misure antifrode adottate. La Commissione continuerà a monitorare tali risultati per valutare se siano effettivamente dovuti a sistemi più efficienti piuttosto che a un

numero di casi individuati e segnalati inferiore al reale.

L'analisi conferma le risultanze delle relazioni PIF precedenti in termini di settori a rischio ed evidenzia la necessità di migliorare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità amministrative e le autorità giudiziarie. Di conseguenza la presente relazione PIF invita nuovamente gli Stati membri a sviluppare i propri sistemi antifrode nel quadro di apposite strategie nazionali.

### **I risultati conseguiti dalla Commissione Juncker**

La presente relazione è l'ultima adottata nel quadro del mandato della Commissione Juncker, durante il quale è stato impresso un nuovo impulso alla lotta contro la frode e alla tutela degli interessi finanziari dell'UE. I principali risultati conseguiti sono la direttiva relativa alla lotta contro la frode mediante il diritto penale e il regolamento relativo a una cooperazione rafforzata sull'istituzione dell'EPPO, entrambi adottati nel 2017, nonché la revisione del regolamento finanziario, che ha ridefinito il conflitto d'interessi per tutti gli agenti finanziari che eseguono il bilancio dell'UE. Nel 2018 la Commissione ha inoltre presentato una proposta di modifica mirata del regolamento OLAF (regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013), in relazione alla quale inizieranno a breve i negoziati del trilatero.

La Commissione è tuttavia consapevole di non potere riposare sugli allori in questo ambito. Continuano ad emergere nuove sfide e per mantenere la fiducia del pubblico le istituzioni nazionali e dell'UE devono dimostrare il loro pieno impegno nella lotta contro le inefficienze e gli illeciti.

Il 29 aprile la Commissione ha adottato una nuova strategia antifrode (*Commission Anti-Fraud Strategy* - CAFS) per rispondere ad alcune delle raccomandazioni formulate nel 2019 dalla Corte dei conti europea in merito alla gestione del rischio di frode. Attraverso la CAFS la Commissione intende migliorare la propria capacità analitica in modo da poter reagire rapidamente alle mutevoli sfide, ad esempio integrando nuove tecnologie nei processi di controllo e migliorando il coordinamento interno nel suo complesso; si tratta di due aspetti determinanti per un'organizzazione così complessa.

## 1. INTRODUZIONE

Il presente documento costituisce la trentesima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE e sulla lotta contro la frode (relazione PIF). La prima relazione era stata adottata nel gennaio 1990. Il 1° gennaio 1993 è entrato in vigore il trattato di Maastricht, di cui uno specifico articolo disciplinava espressamente la lotta contro la frode lesiva degli interessi finanziari delle allora Comunità.

Dal 1° maggio 1999, dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, la presentazione al Parlamento europeo e al Consiglio di una relazione annuale sulle misure adottate per combattere contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'UE è oggetto di una disposizione specifica (inizialmente l'articolo 280, paragrafo 5, del trattato CE e ora l'articolo 325, paragrafo 5, del TFUE).

L'UE e gli Stati membri condividono la responsabilità della tutela degli interessi finanziari dell'UE e della lotta contro la frode. Le autorità degli Stati membri gestiscono il 74 % circa delle spese dell'UE e riscuotono le risorse proprie tradizionali. La Commissione svolge un ruolo di supervisione in entrambi i settori, definisce le norme e ne verifica il rispetto. Una stretta cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri è essenziale per tutelare efficacemente gli interessi finanziari dell'UE.

Dal 1989, anno in cui fu presentata la prima relazione, la relazione PIF valuta tale cooperazione nell'ottica di migliorarla. A tal fine essa:

- presenta una sintesi delle misure adottate a livello dell'UE e degli Stati membri per contrastare la frode;
- comprende un'analisi dei principali risultati conseguiti dagli organismi nazionali ed europei in termini di individuazione delle frodi e delle irregolarità relative alle spese e alle entrate dell'UE. L'analisi è basata in particolare sulle irregolarità e sulle frodi individuate e segnalate dagli Stati membri in conformità ai regolamenti settoriali.

La trentesima edizione della relazione intende fornire una panoramica dei principali risultati conseguiti negli ultimi trent'anni nonché informazioni sulle iniziative intraprese nel 2018. Le sezioni 1.1, 1.2 e 1.3 in appresso delineano le attività svolte negli ultimi trent'anni per combattere la frode e tutelare il bilancio dell'UE.

La relazione è integrata da cinque documenti di lavoro dei servizi della Commissione, elencati nell'allegato 3<sup>1</sup>.

### 1.1. Il primo decennio (1989-1998): le fondamenta

Alla fine del 1988 è stata istituita l'Unità di coordinamento della lotta antifrodi (**UCLAF**), incaricata di dirigere e sorvegliare tutte le attività della Commissione in materia di prevenzione delle frodi, con un **programma di lavoro in 45 punti** atto a garantire la realizzazione dei suoi obiettivi.

Nel corso di questo primo decennio è stata adottata una serie di importanti atti legislativi che hanno impresso una precisa direzione alla lotta contro le frodi fino al 2017. Nel **1991** il Consiglio ha adottato il **regolamento (CEE) n. 595/91** relativo alla segnalazione delle irregolarità nella politica agricola comune. Il **trattato di Maastricht (TUE)**, entrato in vigore alla fine del **1993**, ha posto gli obiettivi e gli strumenti della lotta contro la frode al massimo livello normativo e ha confermato l'obbligo degli Stati membri di assimilare, nella lotta contro la frode, gli interessi finanziari della Comunità ai propri interessi finanziari, ad esempio mediante il ricorso a strumenti efficaci, proporzionati e dissuasivi, grazie a un articolo specifico (209 A). Il titolo IV del TUE prevede una cooperazione rafforzata e indica gli strumenti per realizzarla.

Nel **1994** è stato istituito il **comitato consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (COCOLAF)**<sup>2</sup>. Sono stati inoltre adottati i regolamenti (CE) n. 1681/94 e (CE) n. 1831/94 relativi alla segnalazione delle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito dei fondi strutturali e del Fondo di coesione ed è stata introdotta in ciascuno Stato membro una **linea verde telefonica** per consentire ai cittadini di fornire il proprio contributo alla tutela degli interessi finanziari dell'UE.

<sup>1</sup> i) Attuazione dell'articolo 325 da parte degli Stati membri nel 2018;  
ii) valutazione statistica delle irregolarità segnalate per le risorse proprie, le risorse naturali, la politica di coesione e l'assistenza preadesione e le spese dirette;  
iii) seguito dato alle raccomandazioni contenute nella relazione della Commissione sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE e sulla lotta contro la frode (2017);  
iv) sistema di individuazione precoce e di esclusione (EDES) — istanza di cui all'articolo 108 del regolamento finanziario e  
v) riepilogo annuale con informazioni sui risultati del programma Hercule III nel 2018.

<sup>2</sup> Cfr. il punto 6.

A livello intergovernativo gli Stati membri hanno sottoscritto la **convenzione per la protezione degli interessi finanziari della Comunità ai sensi del diritto penale (1995)**. La convenzione ha stabilito una definizione comune di frode e di altri reati gravi che ledono gli interessi finanziari della Comunità, obbligando gli Stati membri a considerare la frode come un reato specifico opportunamente sanzionabile. Alla fine dell'anno il Consiglio ha adottato il **regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95**, un atto legislativo quadro applicabile a tutte le spese e alle RPT (ad esclusione dell'IVA), che ha gettato le basi per la formulazione di sanzioni amministrative uniformi, aventi lo stesso valore giuridico in tutta la Comunità europea.

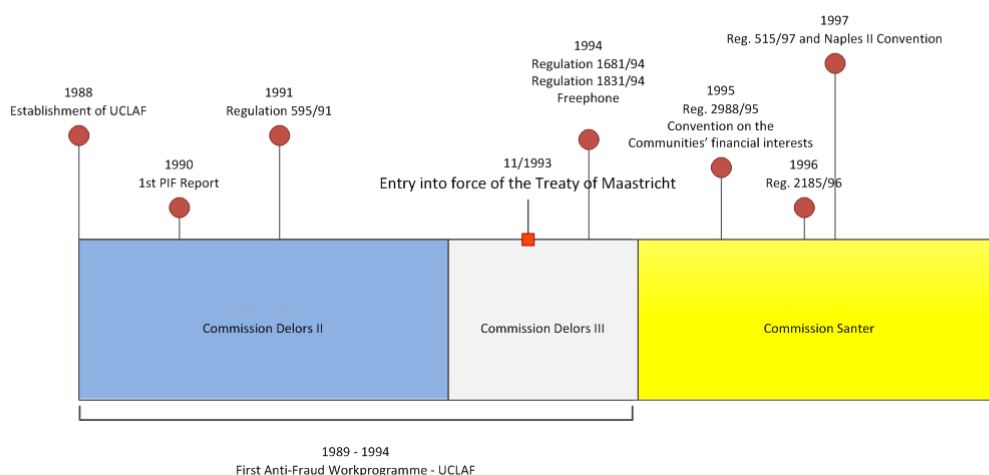
Il regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati da funzionari della Commissione negli Stati membri al fine di ricercare frodi e irregolarità è stato adottato nel **1996**, così come il **primo protocollo relativo alla lotta contro la corruzione** allegato alla convenzione del 1995.

Nel **1997** è stato adottato il regolamento (CE) n. 515/97 relativo alla **mutua assistenza nei settori doganale e agricolo**. Il 18 dicembre 1997 è stata firmata a Bruxelles la convenzione relativa

alla mutua assistenza e alla cooperazione tra amministrazioni doganali ("Convenzione Napoli II"), che è entrata in vigore il 23 giugno 2009. In relazione al perseguimento e alla repressione di violazioni delle disposizioni doganali dell'UE, tale convenzione integra il regolamento (CE) n. 515/97, nonché il regolamento (UE) n. 389/2012 (in materia di accise) relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri.

Nello stesso anno gli Stati membri hanno sottoscritto il **secondo protocollo (riguardante il riciclaggio di denaro e la cooperazione giudiziaria)** della convenzione del 1995. Il Consiglio ha avviato il programma **FISCALIS**, con l'obiettivo di migliorare gli strumenti per la comunicazione e lo scambio di informazioni al fine di prevenire le frodi relative all'IVA e alle accise. La Commissione ha adottato la comunicazione "**Agenda 2000**", che descrive le grandi prospettive di sviluppo dell'UE e delle sue politiche all'alba del nuovo secolo, le sfide dell'allargamento e il futuro quadro finanziario.

La fine del primo decennio è stata contrassegnata da eventi che hanno evidenziato una serie di carenze tali da richiedere ulteriori interventi in taluni ambiti.



## 1.2. Il secondo decennio (1999-2008): allargamento, consolidamento e riforme operative

Ad aprile del **1999** è comparso sulla scena un nuovo soggetto: la Commissione ha deciso di istituire l'**Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)**, un organismo indipendente che svolge attività operative e che è subentrato all'UCLAF. Il **nuovo pacchetto legislativo** è entrato in vigore

il 1° giugno 1999 e ha esteso i compiti dell'OLAF a tutte le attività connesse alla tutela degli interessi comunitari contro comportamenti irregolari che ledono gli interessi finanziari e che sono perseguibili in sede amministrativa o penale. Inoltre, quasi tutte le istituzioni dell'UE hanno iniziato ad affidare all'OLAF il compito di indagare sui comportamenti gravi posti in essere dai loro membri e dal loro personale.

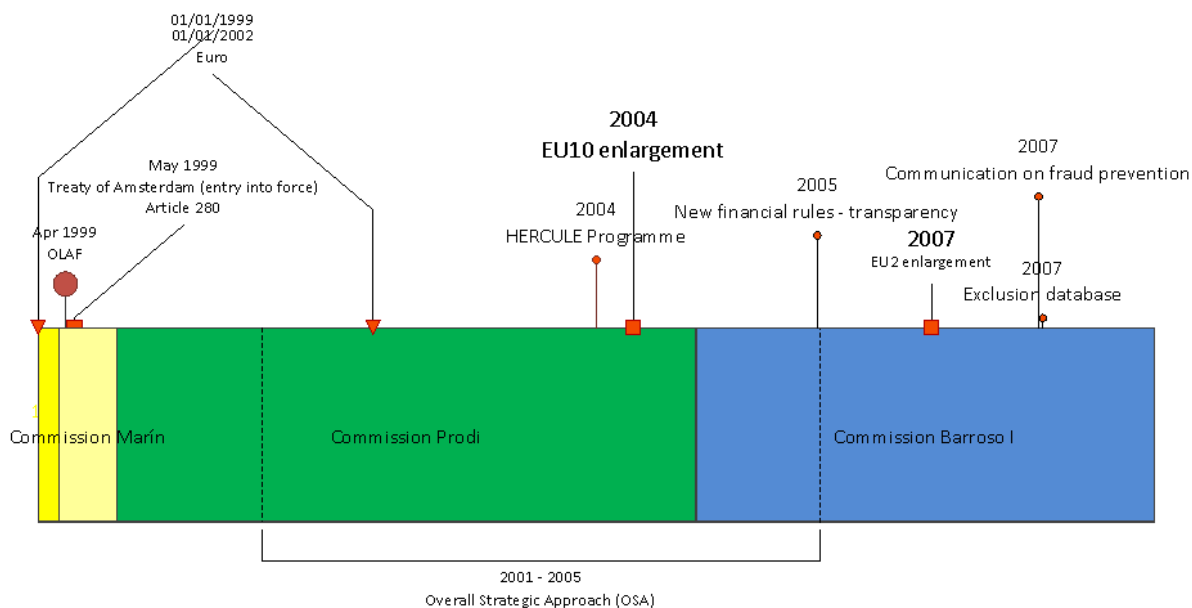


Ciò rientrava nel quadro di un'importante operazione di riforma e ammodernamento dell'intera amministrazione dell'UE, in particolare nel settore della gestione finanziaria, che ha rafforzato il sistema di governance della Commissione e ha permesso di stabilire linee di affidabilità e responsabilità più chiare. Nell'ambito della riforma finanziaria avviata nel **2000** la Commissione ha deciso di rivedere le proprie strutture di controllo interne affinché gli ordinatori delegati diventassero pienamente responsabili del controllo interno, compresa la lotta antifrode, sulle loro attività.

In quanto principale organo di indagine europeo, l'OLAF si concentra sulle attività operative. Tuttavia, poiché sono state riunite in un unico organismo le competenze operative e il coordinamento delle iniziative politiche della Commissione ai fini della lotta contro la frode, il secondo decennio è stato anche denso di **idee e progetti politici volti a potenziare ulteriormente** la lotta contro le frodi. Alcune di queste iniziative, pur avendo prodotto effetti soltanto nel terzo decennio, erano già state delineate nell'**approccio strategico globale (2001-2005)**<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> COM(2000) 358 def.



A maggio del **1999** è entrato in vigore il **trattato di Amsterdam**, che modifica ed amplia le disposizioni in materia di lotta contro la frode e che sancisce l'adozione della relazione PIF nel paragrafo 5 del nuovo **articolo 280**.

L'architettura complessiva è stata notevolmente irrobustita attraverso il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo e della Corte dei conti europea (ECA).

Il secondo decennio è stato contrassegnato dall'introduzione dell'euro e dal più vasto allargamento della storia dell'UE, con l'adesione di dodici nuovi Stati membri (nel **2004** e nel **2007**). Nell'ottica della lotta contro la frode, tale processo ha richiesto l'istituzione, in ogni Stato membro, di un servizio nazionale di coordinamento antifrode (*Anti-Fraud Coordination Service - AFCOS*) e lo svolgimento, da parte della Commissione, di un'intensa attività di formazione per tutti i dodici paesi.

Nel quadro dell'approccio strategico globale è stata istituita la task-force "Recupero" allo scopo di aumentare i recuperi dei fondi UE nei casi accertati di frodi o irregolarità.

Nel **2003** la Commissione ha proposto il **programma "Hercule"** per sostenere attività di formazione, misure di assistenza tecnica e lo scambio di dati. Il programma è stato avviato nel **2004** ed è stato prorogato nell'ambito dei **quadri finanziari pluriennali (QFP) 2007-2013 e 2014-2020**.

Nel **2006** sono state introdotte nuove **regole finanziarie**, che obbligano le amministrazioni nazionali a istituire sistemi efficaci di controllo interno e ad effettuare i controlli necessari sui fondi dell'UE di cui hanno la gestione.

Alla luce della maggiore esperienza acquisita e dei risultati ottenuti dall'OLAF sul piano operativo, nel **2007** la Commissione ha adottato la comunicazione "**Prevenzione della frode basata sui risultati operativi: un approccio dinamico all'impermeabilità alla frode**" per integrare le competenze dell'OLAF nel processo normativo, con l'obiettivo di individuare carenze nelle proposte legislative, nell'attuazione della legislazione dell'UE e nei sistemi di gestione e di controllo.

### 1.3. Il terzo decennio (2009-2018): riforme e un nuovo balzo in avanti

Nel corso del terzo decennio il numero e la pertinenza delle misure adottate a livello dell'UE hanno impresso un nuovo slancio alla lotta contro la frode in tutti i settori collegati al bilancio dell'UE.

Sulla scorta dei risultati ottenuti nei vent'anni precedenti, in questo decennio sono state portate a termine alcune iniziative ambiziose che consentiranno, nei prossimi anni, di compiere un notevole passo avanti nella tutela degli interessi finanziari dell'UE.

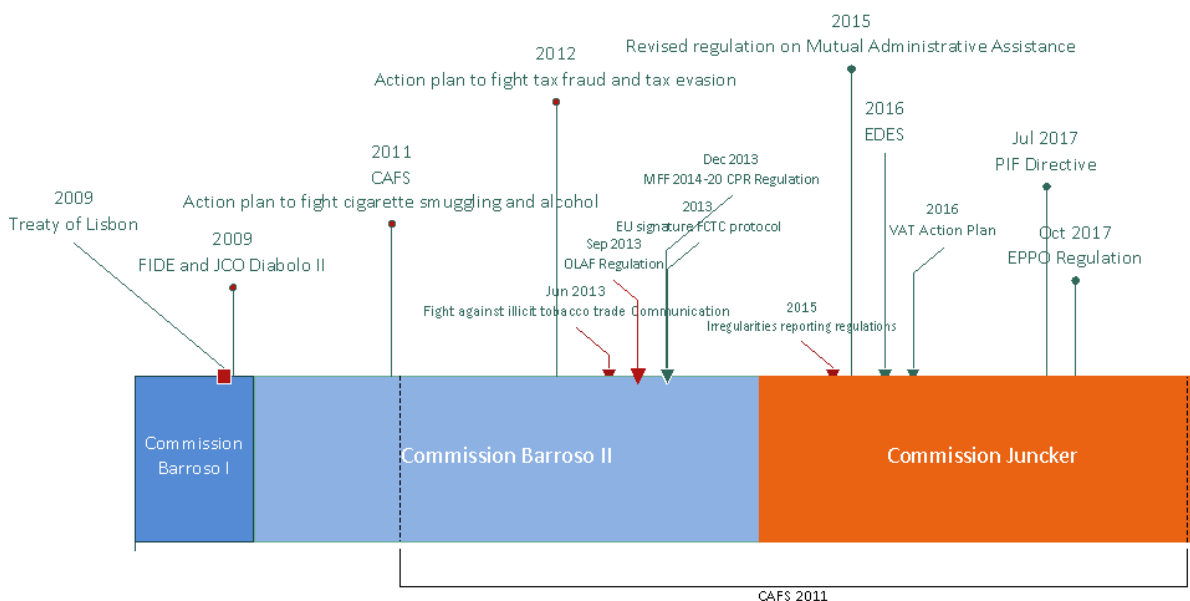
Sebbene i risultati più significativi siano rappresentati da atti legislativi, anche le misure operative adottate hanno consentito di compiere notevoli progressi in termini di cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione e l'OLAF, in linea con il trattato sull'UE. A seguito di questi continui miglioramenti, nel corso del decennio l'ECA ha formulato un giudizio con rilievi sul bilancio dell'UE per gli anni 2016 e 2017.

Nel **2009** nel settore doganale è stata istituita una nuova banca dati (**FIDE**) ed è stata avviata l'**operazione doganale congiunta (ODC) Diabolo II**, che rappresenta un ottimo modello per la cooperazione operativa futura. Hanno partecipato all'operazione tutti i partner dell'ASEM

(Asian-Europe Meeting, incontro Asia-Europa), con il coordinamento dell'OLAF e il sostegno di Europol e Interpol.

Alla fine dell'anno è entrato in vigore il trattato di Lisbona. Il trattato ha introdotto numerosi

cambiamenti di rilievo, completando tra l'altro il processo di integrazione nel sistema dell'Unione nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (ossia cooperazione di polizia e cooperazione giudiziaria in materia penale) e prevedendo la possibilità di istituire una Procura europea (EPPO).



Nel **2011** la Commissione ha adottato una **strategia antifrode** (CAFS) ambiziosa e un piano d'azione contro il contrabbando di sigarette e alcool lungo la frontiera orientale dell'UE. Nel **2012** ha presentato i suoi piani per **combattere la frode fiscale e l'evasione fiscale**.

Il **2013** è stato contrassegnato da notevoli passi avanti nella tutela degli interessi finanziari dell'UE. In linea con gli obiettivi fissati nella CAFS, sono state introdotte nei programmi di spesa del QFP 2014-2020 disposizioni antifrode specifiche che impongono l'adozione, da parte delle autorità di gestione, di misure antifrode efficaci e proporzionate. Il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 ha ridefinito le **indagini svolte dall'OLAF**, rafforzando le garanzie procedurali delle persone fisiche interessate e imponendo a tutti gli Stati membri di designare un AFCOS per agevolare una cooperazione e uno scambio di informazioni efficaci con l'Ufficio. Il **protocollo** sull'eliminazione del commercio illegale del tabacco **allegato alla convenzione quadro per la lotta contro il tabagismo (Framework Convention on Tobacco Control - FCTC)** è stato firmato da 54 parti, compresa l'UE. La Commissione ha inoltre adottato la comunicazione relativa alla **lotta contro il contrabbando di tabacco** e un piano d'azione.

Il pacchetto legislativo previsto nel quadro della CAFS è stato completato nel **2014** con l'adozione delle direttive rivedute sugli appalti pubblici e sui servizi di pubblica utilità e di una nuova direttiva sulle concessioni. Tutte le azioni prioritarie

previste dalla CAFS sono state completate nel corso dello stesso anno.

La Commissione Juncker ha mantenuto lo slancio e sul finire del decennio sono stati infine adottati due importanti atti legislativi attesi da lungo tempo e volti a rafforzare la tutela del bilancio dell'UE mediante il diritto penale: la direttiva relativa alla **lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'UE mediante il diritto penale** (la direttiva PIF)<sup>4</sup> e il regolamento relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione dell'**EPPO**<sup>5</sup>.

Nel **2017** la Commissione ha rivisto il proprio quadro di controllo interno<sup>6</sup> al fine di garantire che tutte le componenti, anche quella che comprende la lotta contro la frode, siano presenti ed efficaci a tutti i livelli dell'organizzazione.

Le prossime sezioni della presente relazione sono incentrate sui progressi realizzati nel 2018.

<sup>4</sup> Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (GU L 198 del 28.7.2017, pag. 29).

<sup>5</sup> Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea ("EPPO") (GU L 283 del 31.10.2017, pag. 1).

<sup>6</sup> C(2017) 2373 final.

## **2. ARMONIZZAZIONE E RAFFORZAMENTO DELLA LOTTA CONTRO LA FRODE NELL'UE: POLITICHE, MISURE E RISULTATI TRASVERSALI NEL SETTORE DELLA LOTTA ANTIFRODE NEL 2018**

### **2.1. Atti legislativi adottati dalle istituzioni dell'UE**

#### *2.1.1. Regolamento relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione dell'EPPO: situazione attuale*

A seguito dell'adozione del regolamento relativo alla Procura europea, ad agosto del 2018 i Paesi Bassi e Malta hanno confermato la loro adesione all'EPPO; il numero totale degli Stati membri partecipanti è dunque salito a 22. L'EPPO sarà competente a individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE, quali definiti nella direttiva PIF.

Tale organismo dovrebbe diventare operativo entro la fine del 2020, dopo un periodo di almeno tre anni necessario per la sua istituzione, come previsto dal regolamento EPPO. L'istituzione dell'EPPO è una priorità della Commissione ed è già a buon punto.

Nel 2018 la Commissione ha nominato un direttore amministrativo ad interim incaricato delle questioni amministrative e di bilancio. Sono state inoltre avviate le procedure per l'assunzione del procuratore capo europeo e dei procuratori europei. La Commissione aveva invitato gli Stati membri a designare i propri candidati al posto di procuratore europeo entro la fine di marzo 2019.

Sono in corso consultazioni con gli Stati membri partecipanti, che proseguiranno per tutta la durata del processo, attraverso il gruppo di esperti istituito in conformità al regolamento EPPO.

#### *2.1.2. Il regolamento Omnibus*

Il regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 (il "regolamento Omnibus") è stato adottato il 18 luglio 2018. Il regolamento Omnibus modifica il regolamento finanziario in vigore che stabilisce il quadro generale della gestione del bilancio, nonché una serie di atti che disciplinano i programmi pluriennali dell'UE in vari settori, tra cui la politica di coesione. Tale regolamento rivede pertanto le regole finanziarie dell'UE al fine di semplificarle e orientarle maggiormente ai risultati. Esso comprende revisioni che semplificano l'uso degli strumenti finanziari nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei.

L'articolo 61 del regolamento finanziario ridefinisce il conflitto d'interessi per tutti gli agenti finanziari che eseguono il bilancio dell'UE nelle diverse modalità di gestione, anche a livello

nazionale. Ciò dovrebbe determinare un più frequente ricorso alle "dichiarazioni di interessi" da parte degli agenti finanziari, una maggiore trasparenza e un'accresciuta fiducia del pubblico.

### **2.2. Forgiare il futuro: le iniziative legislative e politiche delle istituzioni europee**

La seguente sezione traccia una panoramica dei principali sviluppi relativi alle iniziative politiche e legislative della Commissione nel 2018.

#### *2.2.1. Proposta della Commissione concernente la revisione del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013*

Il 23 maggio 2018 la Commissione ha adottato una proposta di modifica di talune disposizioni del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013<sup>7</sup>. La revisione del regolamento è determinata soprattutto dalla necessità di adeguare il funzionamento dell'OLAF a quello della futura EPPO. La revisione mira inoltre a rendere più efficace la funzione di indagine dell'OLAF, in particolare i) chiarendo in che misura il diritto nazionale e il diritto dell'UE si applicano nell'esecuzione dei controlli e delle verifiche sul posto, codificando pertanto la giurisprudenza del Tribunale; ii) migliorando l'ammissibilità delle prove raccolte dall'OLAF nell'ambito dei procedimenti di follow-up e iii) fornendo una chiara base giuridica per l'accesso, da parte dell'OLAF, alle informazioni sui conti bancari attraverso l'assistenza fornita dalle autorità nazionali competenti.

Per quanto riguarda i rapporti futuri con l'EPPO, la proposta della Commissione stabilisce obblighi di comunicazione a carico dell'OLAF laddove quest'ultimo individui una possibile frode di competenza dell'EPPO. Essa chiarisce inoltre con quale modalità e in quali casi l'OLAF può sostenere o integrare l'attività dell'EPPO su richiesta di quest'ultima e in quali casi l'OLAF può avviare o proseguire un'indagine amministrativa di propria iniziativa per garantire che i due organismi siano il più possibile complementari tra loro e per assicurare il giusto equilibrio tra l'azione penale e quella amministrativa ai fini della tutela del bilancio dell'UE.

La proposta della Commissione costituisce una revisione mirata del regolamento OLAF volta a garantire che le modifiche siano in vigore al momento dell'entrata in funzione dell'EPPO a

<sup>7</sup> Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio (GU L 248 del 18.9.2013, pag. 1).

fine 2020. In una fase successiva si potrebbe prevedere una revisione di più ampio respiro volta a modernizzare il quadro giuridico dell'OLAF.

Nel 2018 la proposta della Commissione è stata discussa in seno al gruppo "Lotta antifrode" del Consiglio sotto le presidenze bulgara e austriaca. La presidenza finlandese dispone del mandato per avviare negoziati informali con il Parlamento (triloghi) nell'autunno del 2019. Il Parlamento europeo ha adottato la sua relazione sulla proposta della Commissione il 16 aprile 2019<sup>8</sup>.

#### *2.2.2. Proposta della Commissione concernente il regolamento sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri.*

Il 2 maggio 2018 la Commissione ha proposto un regolamento sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri. La proposta si basa sul presupposto che il rispetto dello Stato di diritto è una condizione essenziale per soddisfare i principi di una sana gestione finanziaria. In base alla proposta, l'UE può sospendere, ridurre o limitare l'accesso ai finanziamenti UE in maniera proporzionata. Qualora decida di avviare tale procedura, la Commissione terrà conto di informazioni pertinenti quali le decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea, le relazioni dell'ECA e le conclusioni di organizzazioni internazionali pertinenti. Lo Stato membro interessato avrà la possibilità di illustrare la propria posizione prima che venga adottata qualsiasi decisione. Gli Stati membri continueranno ad essere assoggettati, come ora, all'obbligo di attuare i programmi e di effettuare i pagamenti a favore dei destinatari o beneficiari finali. La proposta è attualmente discussa al Consiglio e al Parlamento.

#### *2.2.3. Disposizioni trasversali sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE (disposizioni PIF) nell'ambito di tutte le proposte della Commissione per il QFP*

L'OLAF, in stretta collaborazione con i servizi ordinatori e con i servizi centrali della Commissione, ha introdotto disposizioni standard sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE in tutte le proposte legislative della Commissione per i programmi di spesa post-2020 attuati in regime di gestione diretta, indiretta o concorrente. Conformemente a tali disposizioni, è opportuno che gli interessi finanziari dell'UE siano tutelati attraverso misure proporzionate, tra cui la prevenzione, l'individuazione, la rettifica e

l'indagine delle irregolarità e delle frodi. Inoltre qualsiasi persona o entità che riceva fondi dell'UE deve cooperare pienamente alla tutela degli interessi finanziari dell'UE, concedere i diritti di accesso necessari alla Commissione, all'OLAF, all'EPPO e alla Corte dei conti europea e garantire che i terzi coinvolti nell'esecuzione dei fondi dell'UE concedano diritti equivalenti.

#### *2.2.4. Lotta contro la corruzione nell'UE*

Nel 2018 la lotta contro la corruzione ha rappresentato una priorità nel processo di governance economica del semestre europeo. Quattordici relazioni nazionali<sup>9</sup> contenevano una valutazione del contesto giuridico, politico e istituzionale anticorruzione, compresi i risultati ottenuti e le sfide ancora in essere.

Sei Stati membri hanno anche ricevuto raccomandazioni specifiche per paese per rafforzare la lotta contro la corruzione, affrontare le carenze nel settore degli appalti pubblici, consolidare il quadro anticorruzione, prevenire e reprimere con più efficacia la corruzione, prevenire i conflitti d'interessi e aumentare la responsabilità a livello delle procure e delle autorità di polizia.

A seguito di un invito a presentare proposte, sono state assegnate sette sovvenzioni per un valore complessivo di 2,2 milioni di EUR, a favore di progetti che proponevano interventi nel settore della lotta contro la corruzione.

Nel 2018 la Commissione, compreso l'OLAF, ha partecipato attivamente a diversi forum anticorruzione a livello europeo e internazionale, come la convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici, il gruppo di lavoro anticorruzione del G20 e i partner europei contro la corruzione (*European Partners against Corruption - EPAC*) / la rete europea di punti di contatto contro la corruzione (EACN).

#### *2.2.5. Collaborazione a livello internazionale*

Per contrastare più efficacemente la frode ai danni del bilancio dell'UE al di là dei confini dell'Unione la Commissione ha continuato a inserire disposizioni antifrode negli accordi con i paesi terzi e nei modelli per gli accordi di contributo con le istituzioni finanziarie internazionali e altre organizzazioni internazionali.

Nel 2018 l'OLAF ha organizzato due eventi specifici a sostegno di paesi terzi:

- il suo seminario annuale (ospitato in Bosnia-Erzegovina a giugno del 2018) per le autorità partner dei paesi candidati e candidati potenziali,

<sup>8</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0383\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0383_IT.html).

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports_en).

incentrato sulle migliori prassi nelle indagini efficaci sulle frodi e<sup>i</sup>

- un seminario (luglio 2018) cui hanno partecipato tutti i servizi antifrode competenti in Ucraina nel quadro dell'accordo di associazione UE-Ucraina.

L'OLAF ha inoltre sottoscritto due accordi di cooperazione amministrativa rispettivamente con la Banca africana di sviluppo e con l'Ufficio dell'Ispettore generale dell'Agenzia degli Stati Uniti per lo sviluppo internazionale (USAID).

#### *2.2.6. La strategia antifrode della Commissione (CAFS) e il nuovo pacchetto sulla governance*

Nel 2018 la Commissione ha preparato una nuova CAFS destinata a sostituire la strategia adottata il 24 giugno 2011<sup>10</sup>, il cui obiettivo è migliorare la prevenzione e l'individuazione delle frodi, nonché le indagini ad esse relative, e far sì che un trattamento sanzionatorio, un recupero e una dissuasione adeguati figurino tra le priorità della Commissione.

La nuova strategia, adottata il 29 aprile 2019, è basata su un'accurata valutazione dei rischi, che ha individuato come principali opportunità di miglioramento la raccolta e l'analisi dei dati sulle frodi, la cooperazione tra i servizi della Commissione e la supervisione istituzionale in materia di frode in seno alla Commissione. Tali aspetti sono stati dunque posti al centro della nuova CAFS e sono coerenti anche con una valutazione interna della strategia precedente.

Entro la fine del 2018 sono stati attuati miglioramenti a livello della governance<sup>11</sup>, che hanno rafforzato il ruolo dell'organo di gestione interno della Commissione anche nel settore della lotta antifrode.

#### *2.2.7. Attuazione del programma Hercule*

Il programma Hercule III per il periodo 2014-2020<sup>12</sup> promuove attività di lotta contro la frode, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'UE. Nel 2018, quinto anno di attuazione del programma Hercule

III, è stato reso disponibile uno stanziamento di bilancio di 15,35 milioni di EUR<sup>13</sup> per:

- il finanziamento di azioni dirette a rafforzare la capacità operativa e tecnica dei servizi doganali e di polizia negli Stati membri, e il sostegno informatico (75 % del bilancio del programma), nonché
- attività di formazione e conferenze, compresa la formazione in materia di informatica forense per il personale impiegato nelle agenzie di contrasto negli Stati membri e nei paesi partner (25 % del bilancio).

I beneficiari delle sovvenzioni a titolo del programma Hercule III hanno segnalato di avere conseguito notevoli successi grazie alle attrezzature e alle attività formative finanziate nel quadro del programma<sup>14</sup>, tra cui:

- sequestri di sigarette e tabacco di contrabbando e contraffatti;
- individuazione di nuovi meccanismi di frode e reti di gruppi della criminalità organizzata e
- miglioramento delle operazioni e maggiore celerità delle indagini sulle irregolarità e sulla corruzione perpetrate ai danni degli interessi finanziari dell'UE.

### **2.3. Giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea**

#### *2.3.1. Sigma Orionis / Commissione*

Nel 2018 una sentenza del Tribunale ha ampliato la giurisprudenza concernente la tutela degli interessi finanziari dell'UE in relazione ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dall'OLAF.

Nella causa *Sigma Orionis contro Commissione*<sup>15</sup> il Tribunale ha chiarito quale sia il diritto applicabile nel corso di tali controlli e verifiche sul posto.

Il Tribunale ha stabilito che, in mancanza di opposizione da parte dell'operatore economico, i controlli e le verifiche sul posto sono effettuati dall'OLAF sulla base dei regolamenti n. 883/2013 e n. 2185/1996, nonché di un'autorizzazione rilasciata per iscritto dal direttore generale dell'OLAF. Il diritto dell'UE prevale sul diritto nazionale quando una questione è disciplinata dal regolamento n. 883/2013 o dal regolamento n. 2185/1996. Inoltre il Tribunale ha ritenuto che le disposizioni (del regolamento n. 2185/1996) relative all'eventuale opposizione a un controllo da

<sup>10</sup> COM(2011) 376 definitivo.

<sup>11</sup> Cfr. la comunicazione alla Commissione: "Streamlining and strengthening corporate governance within the European Commission" (Razionalizzare e rafforzare la governance istituzionale in seno alla Commissione europea), C(2018) 7704 final del 21.11.2018.

<sup>12</sup> Regolamento (UE) n. 250/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, che istituisce un programma per la promozione di azioni nel settore della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea (programma Hercule III) e che abroga la decisione n. 804/2004/CE (GU L 84 del 20.3.2014, pag. 6).

<sup>13</sup> Decisione della Commissione C(2018) 1763 final, del 28 marzo 2018.

<sup>14</sup> Per maggiori dettagli, cfr. il documento SWD di cui alla nota 1, punto v).

<sup>15</sup> Sentenza del Tribunale del 3 maggio 2018 nella causa T-48/16, *Sigma Orionis SA contro Commissione europea*.

parte dell'operatore economico interessato non contemplino anche un "diritto ad opporsi" ma prevedano semplicemente la conseguenza di una siffatta opposizione, ossia che il controllo possa essere imposto all'operatore con l'assistenza delle autorità nazionali (sulla base del diritto nazionale). Per quanto riguarda le garanzie procedurali, il Tribunale ha ricordato che l'OLAF è tenuto a rispettare i diritti fondamentali stabiliti dal diritto dell'UE, in particolare dalla Carta.

La Commissione è del parere che questi importanti chiarimenti forniti dal Tribunale contribuiranno ad aumentare l'efficienza delle indagini dell'OLAF.

### 2.3.2. Giurisprudenza relativa al sistema EDES

La Corte di giustizia ha sostenuto la validità del sistema di individuazione precoce e di esclusione (EDES)<sup>16</sup>, istituito nel 2016, sia per quanto riguarda l'individuazione precoce (sentenza del Tribunale del 24 ottobre 2018 nella causa T-477/16, Epsilon International SA contro Commissione europea) sia per quanto concerne la componente esclusione (sentenza del Tribunale dell'8 novembre 2018 nella causa T-454/17, "Pro NGO!" contro Commissione)<sup>17</sup>.

## 2.4. Misure adottate dagli Stati membri

### 2.4.1. Panoramica delle misure adottate dagli Stati membri

Questa sintesi presenta una panoramica delle tendenze e delle priorità riguardanti le misure antifrode attuate degli Stati membri, ma non è esaustiva; gli Stati membri sono stati invitati a segnalare al massimo tre misure antifrode, anche se alcuni ne hanno adottate di più<sup>18</sup>.

Nel 2018 gli Stati membri hanno presentato informazioni su 71 misure<sup>19</sup> finalizzate alla tutela degli interessi finanziari dell'UE e alla lotta contro la frode. Le misure coprivano l'intero ciclo di lotta antifrode e riguardavano principalmente il settore della gestione concorrente e degli appalti pubblici nonché i conflitti d'interessi, la corruzione e le strategie contro la corruzione, i reati finanziari, le dogane e il commercio illecito. La maggioranza delle misure riguardava la "prevenzione" e l'"individuazione". Un terzo circa delle misure

segnalate riguardava anche "le indagini e l'azione giudiziaria" nonché "i recuperi e le sanzioni".

Nella maggioranza dei casi (64 %) si trattava di misure settoriali anziché trasversali (36 %). Quattordici delle misure settoriali hanno riguardato le entrate nel campo della frode fiscale e delle dogane. Altre 31 misure hanno interessato le spese in tutte le aree del bilancio. Le misure settoriali saranno esaminate nei paragrafi dedicati ai diversi settori di bilancio, mentre la presente sezione è riservata alle misure trasversali.

#### 2.4.1.1. Strategie nazionali antifrode (*National Anti-Fraud Strategies* - NAFS)

Alla fine del 2018 erano complessivamente 11 gli Stati membri<sup>20</sup> che avevano adottato una strategia nazionale antifrode e l'avevano trasmessa alla Commissione. **La Commissione invita nuovamente gli altri Stati membri ad elaborare strategie di questo tipo**, in linea con le risultanze della relazione speciale n. 06/2019 della Corte dei conti europea.

#### 2.4.1.2. Migliorare la trasparenza e combattere la corruzione e il conflitto d'interessi negli appalti pubblici

Nel 2018 tredici misure sono state adottate da dieci Stati membri<sup>21</sup> nel settore degli appalti pubblici. Tali misure sono finalizzate a contrastare la corruzione e i conflitti d'interessi e a migliorare la trasparenza. Circa metà di tali misure ha comportato atti legislativi volti a chiarire o rafforzare le norme esistenti o ad adeguare i sistemi nazionali agli sviluppi nella legislazione dell'UE. Sono state segnalate anche misure organizzative e operative, che riguardano principalmente attività formative e l'introduzione di nuovi strumenti informatici.

#### 2.4.1.3. Altre misure

Sono state segnalate altre misure trasversali che riguardavano principalmente reati finanziari e della criminalità organizzata<sup>22</sup>, adottate in particolare nell'ottica dell'istituzione dell'EPPO<sup>23</sup>. La Lettonia ha proseguito la sua campagna nazionale antifrode triennale (#FraudOff!) volta a sensibilizzare l'opinione pubblica al fenomeno della frode e a promuovere la tolleranza zero in tale ambito.

<sup>16</sup> Cfr. il punto 7.

<sup>17</sup> Per un'analisi più dettagliata della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, cfr. il documento SWD di cui alla nota 1, punto v).

<sup>18</sup> Le misure segnalate sono esaminate in dettaglio nel documento SWD di cui alla nota 1, punto i).

<sup>19</sup> Alcune di queste misure rientravano in un pacchetto che comprendeva, ad esempio, misure legislative, amministrative, operative o organizzative adottate congiuntamente ai fini dell'applicazione a vari livelli nella struttura istituzionale del paese. Includendo tali interventi, il totale delle misure segnalate ammonta a 111.

<sup>20</sup> Bulgaria, Cechia, Croazia, Francia, Grecia, Italia, Lettonia, Malta, Slovacchia, Romania e Ungheria avevano comunicato l'adozione di una NAFS in passato ma tali informazioni sono ormai obsolete.

<sup>21</sup> Bulgaria, Cechia, Cipro, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Malta, Romania e Ungheria.

<sup>22</sup> Svezia e Ungheria.

<sup>23</sup> Cechia, Grecia e Romania.

Due Stati membri hanno segnalato misure riguardanti i rispettivi sistemi di controllo interno<sup>24</sup>. La Svezia ha fornito informazioni riguardo al programma annuale del suo consiglio per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea (SEFI) e la Croazia ha riferito in merito a una conferenza internazionale dedicata alla gestione delle irregolarità.

Tre Stati membri hanno riferito misure volte a regolamentare le entrate e le spese in taluni settori<sup>25</sup>:

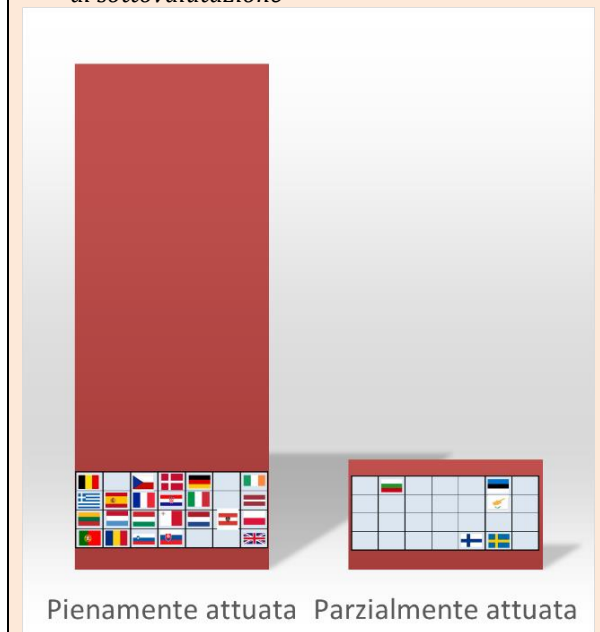
- in Italia la Guardia di Finanza ha elaborato piani operativi specifici per contrastare le malversazioni, le richieste indebite e/o il ricevimento indebito di fondi UE e la frode in materia di IVA;
- la Slovenia ha rafforzato la cooperazione tra le autorità preposte alla gestione degli interessi finanziari dell'UE e le autorità giudiziarie e di contrasto e
- il Regno Unito ha riferito una misura volta a contrastare la frode fiscale e a tutelare il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD).

#### 2.4.2. Attuazione delle raccomandazioni del 2017

Nella relazione PIF 2017 la Commissione ha rivolto due serie di raccomandazioni agli Stati membri, di cui una sulle entrate e le altre sulle spese.

La Commissione aveva raccomandato agli Stati membri di<sup>26</sup>:

#### (1) rimanere vigili per quanto riguarda il rischio di sottovalutazione



<sup>24</sup> Belgio e Svezia.

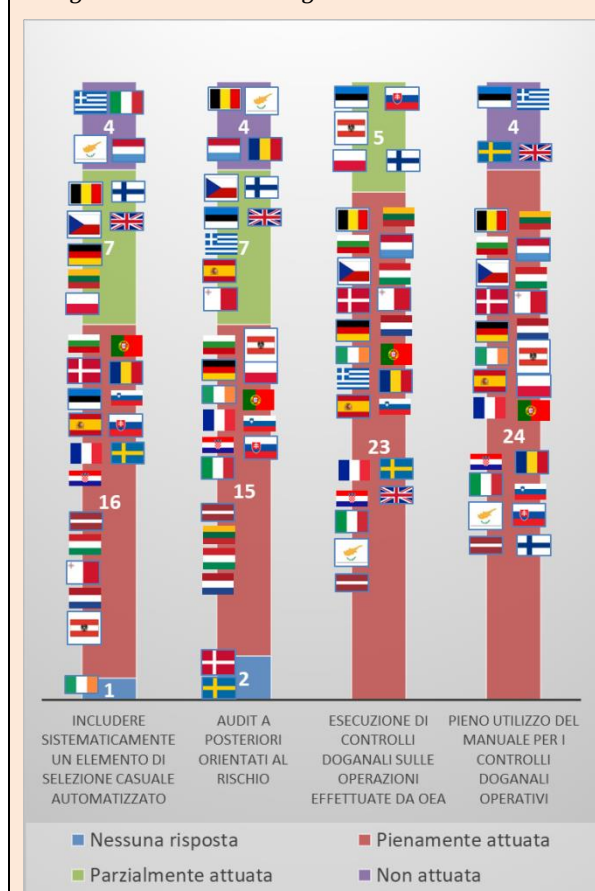
<sup>25</sup> Benché gli Stati membri non le definiscano esplicitamente "misure trasversali", questa è la sezione più adatta per darne conto.

<sup>26</sup> Un'analisi dettagliata delle risposte è fornita nel documento SWD di cui alla nota 1, punto iii).

#### (2) migliorare i controlli doganali

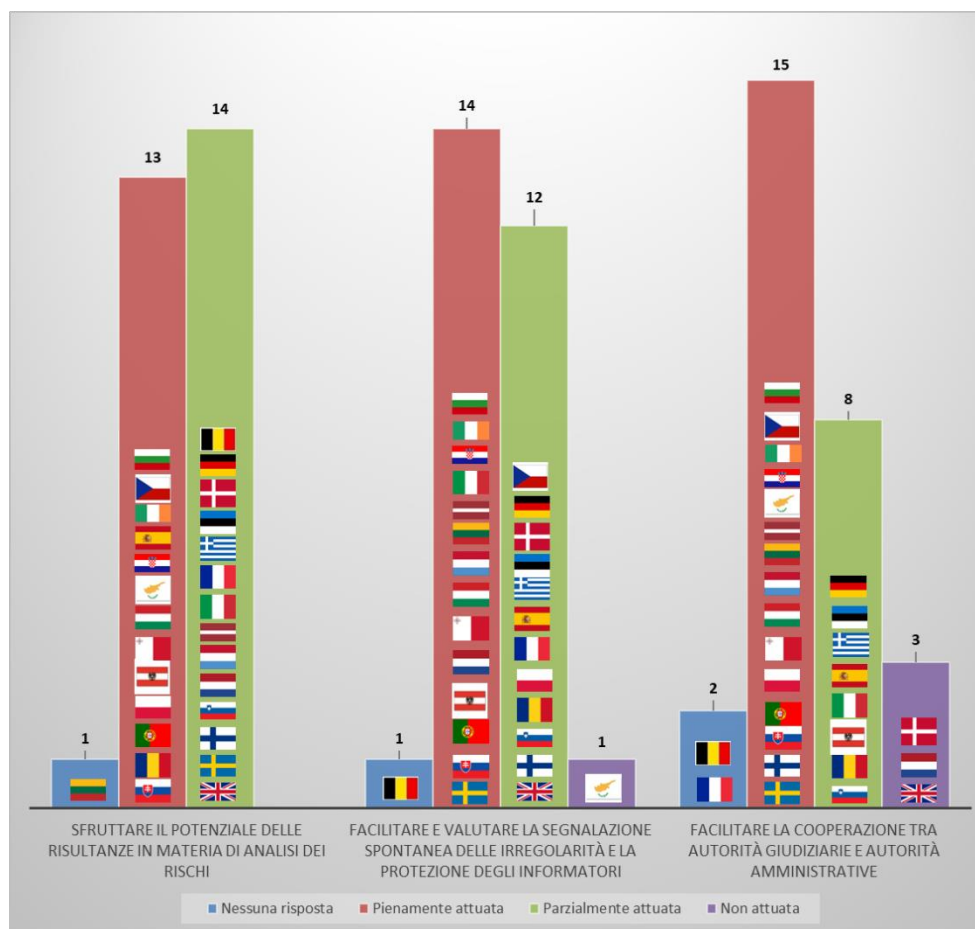


#### (3) adottare altre misure per rafforzare la gestione dei rischi doganali





Sul versante della spesa gli Stati membri erano stati invitati a:



Nel complesso il seguito dato alle raccomandazioni indica che la maggioranza degli Stati membri ha compiuto passi avanti. Dai risultati emerge che è stato dato efficacemente seguito alle raccomandazioni sul versante delle entrate del bilancio. Tuttavia sul versante delle spese è evidente che è sempre più necessaria una maggiore cooperazione tra le autorità preposte alla tutela degli interessi finanziari dell'UE.

La maggioranza degli Stati membri ha posto in essere una serie di strumenti e procedure per ricevere le segnalazioni degli informatori e garantire il loro anonimato. Spesso, tuttavia, sembra che manchi un coordinamento a livello centrale o un'armonizzazione delle norme e degli approcci, persino a livello nazionale. La direttiva riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, concordata dai colegislatori ad aprile del 2019<sup>27</sup>, contribuirà a colmare alcune delle lacune residue.

Esistono potenziali margini di miglioramento anche nell'ambito della cooperazione tra le autorità amministrative e le autorità giudiziarie e di contrasto. Gli AFCOS potrebbero svolgere un ruolo importante nel promuovere e favorire questo tipo di cooperazione, anche nell'ottica dell'istituzione dell'EPPO. Ciò è stato evidenziato dalla Corte dei conti nella sua relazione speciale n. 06/2019.

## 2.5. Sintesi delle statistiche riguardanti le irregolarità e le frodi individuate<sup>28</sup>

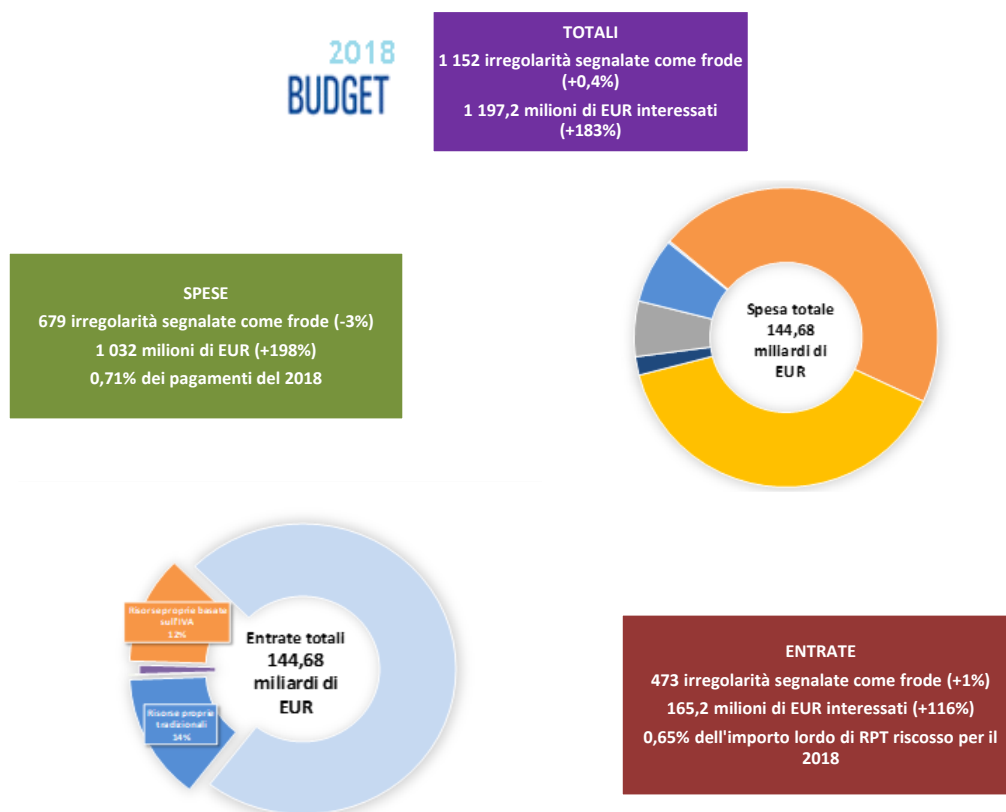
Le irregolarità (fraudolente e non) segnalate alla Commissione nel 2018 sono state 11 638, in calo del 25 % rispetto al 2017, per un importo totale di circa 2,5 miliardi di EUR, che dunque si è mantenuto stabile rispetto all'anno precedente.

L'individuazione e la segnalazione di un'irregolarità implica che sono state adottate misure correttive per tutelare gli interessi finanziari dell'UE e che, ove pertinente, è stato avviato un procedimento penale in caso di sospetta frode.

<sup>27</sup> Il testo provvisorio, così come concordato, è consultabile all'indirizzo [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366\\_EN.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366_EN.html).

<sup>28</sup> Per un'analisi dettagliata delle irregolarità segnalate, cfr. il documento SWD di cui alla nota 1, punto ii).

**Figura 1: irregolarità segnalate come frode nel 2018**



### 2.5.1. Irregolarità fraudolente individuate

Il numero di irregolarità segnalate come frode (che comprende sia le frodi presunte sia quelle accertate) e i relativi importi non sono un indicatore diretto del livello di frode ai danni del bilancio dell'UE. Essi mostrano solamente il numero di casi di potenziale frode individuati e segnalati dagli Stati membri e dagli organismi dell'UE.

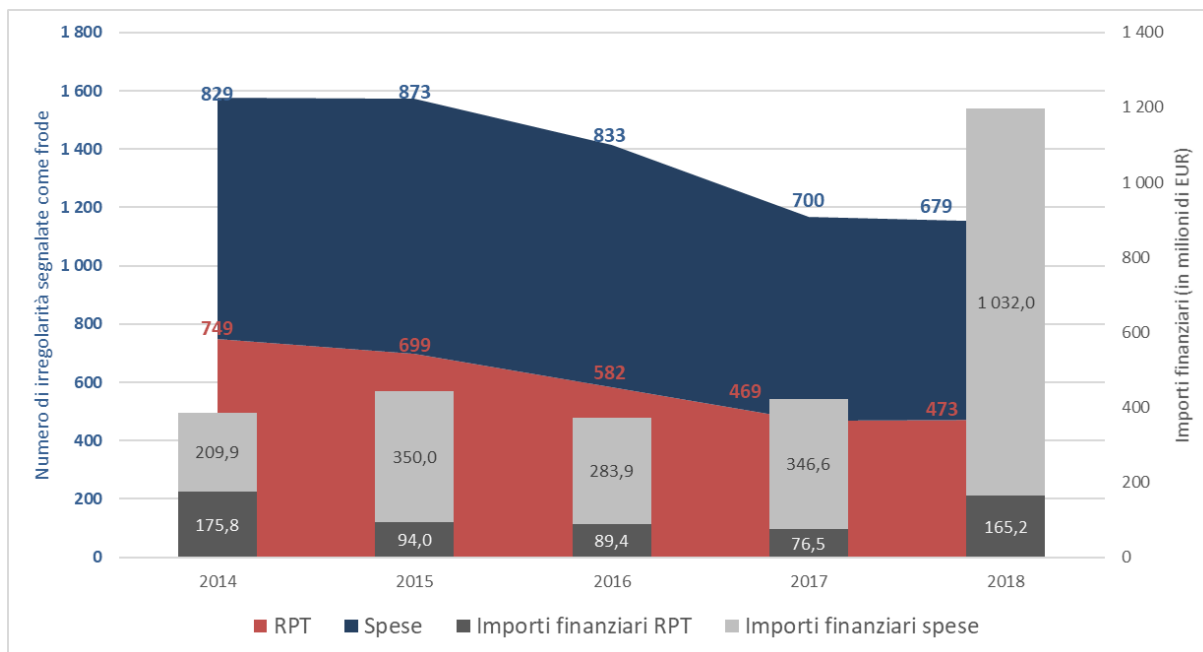
Nel 2018 sono state complessivamente segnalate come frode 1 152 irregolarità (ossia il 10 % del totale delle irregolarità individuate e segnalate)<sup>29</sup>, per un importo di circa 1 197,2 milioni di EUR (pari al 48 % degli importi finanziari totali oggetto di irregolarità)<sup>30</sup>, riguardanti sia le spese sia le entrate, come riportato nella figura 1.

Il numero di irregolarità fraudolente segnalate nel 2018 è rimasto stabile rispetto al 2017, mentre il loro valore finanziario ha registrato un netto aumento del 183 %. Considerando un periodo di cinque anni (2014-2018), ciò equivale a una diminuzione del 27 % rispetto al 2014 e del 16 % rispetto alla media quinquennale. L'incidenza finanziaria di tali irregolarità fluttua notevolmente (cfr. la figura 4), in quanto sugli importi possono influire singoli casi che comportano somme elevate. I motivi di questo brusco aumento nel 2018 riguardano la politica di coesione e pertanto sono esaminati nella sezione 4.3.2.1.

<sup>29</sup> Questo indicatore è il "livello di frequenza delle frodi" (*Fraud Frequency Level - FFL*). Cfr. la sezione 2.3.2 del documento di lavoro dei servizi della Commissione "Methodology regarding the statistical evaluation of reported irregularities for 2015" (Metodologia per la valutazione statistica delle irregolarità segnalate nel 2015) (SWD(2016) 237 final).

<sup>30</sup> Questo indicatore è il "livello dell'importo delle frodi" (*Fraud Amount Level - FAL*). Cfr. la sezione 2.3.3 del documento di cui alla nota 29.

Figura 2: irregolarità segnalate come frode e relativi importi, 2014-2018



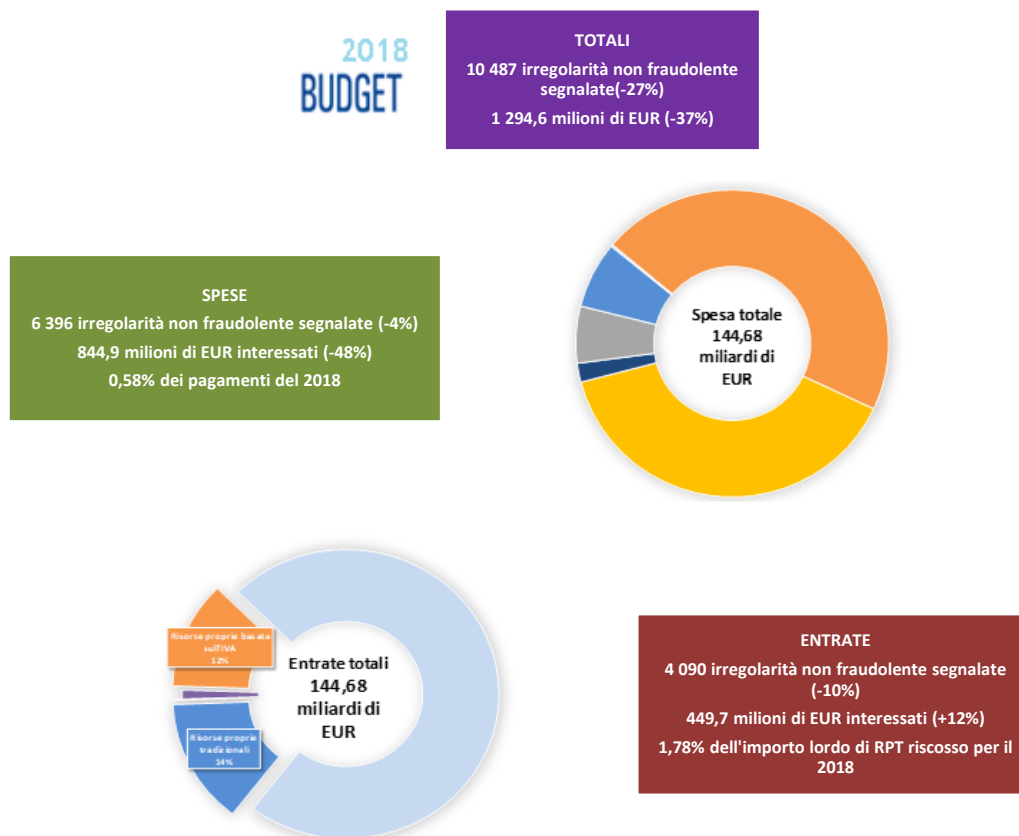
Nell'allegato 1 è illustrata la ripartizione delle irregolarità segnalate come frode nel 2018 per Stato membro e per settore di bilancio.

### 2.5.2. Irregolarità non fraudolente individuate e segnalate

Nel 2018 sono state notificate alla Commissione 10 487 irregolarità non segnalate come frode (27 % in meno rispetto al 2017). I numeri sono diminuiti per tutti i settori, ad eccezione della preadesione. Gli importi finanziari interessati sono scesi a circa 1,3 miliardi di EUR, con un calo del 37 %, come indica la figura 3.

Nell'allegato 2 è illustrata la ripartizione delle irregolarità non fraudolente segnalate nel 2018 per Stato membro e per settore di bilancio.

Figura 3: Irregolarità non fraudolente segnalate nel 2018



### 2.5.3. Indagini dell'OLAF

Nel 2018 l'OLAF ha avviato 219 indagini e ne ha portate a termine 167, raccomandando recuperi finanziari per un valore di 371 milioni di EUR. Alla fine dell'anno erano in corso 414 indagini<sup>31</sup>.

## 3. POLITICHE E MISURE ANTIFRODE E RELATIVI RISULTATI — ENTRATE

### 3.1. Misure antifrode delle istituzioni dell'UE — Entrate

#### 3.1.1. Assistenza amministrativa reciproca

##### 3.1.1.1. Sistema d'informazione antifrode (*Anti-Fraud Information System, AFIS*)

AFIS<sup>32</sup> è un termine generico che designa una serie di applicazioni informatiche antifrode gestite dalla Commissione europea (OLAF) e volte a stabilire contatti con le autorità competenti degli Stati membri, garantendo uno scambio sicuro e tempestivo di informazioni relative alle frodi tra le amministrazioni

competenti nazionali e dell'UE. Il portale AFIS è un'infrastruttura unica e comune per la fornitura dei servizi sotto elencati a quasi 8 800 utenti finali registrati in oltre 1 900 servizi competenti presso Stati membri, paesi terzi partner, organizzazioni internazionali, servizi della Commissione e altre istituzioni dell'UE. Il progetto AFIS riguarda due aree principali: i) l'assistenza reciproca in materia doganale e ii) la gestione delle irregolarità (che copre vari settori di spesa).

L'AFIS sostiene l'assistenza reciproca in materia doganale attraverso il sistema di scambio sicuro di informazioni in tempo reale VOCU (*Virtual Operations Coordination Unit*, unità virtuale di coordinamento delle operazioni) utilizzato per le operazioni doganali congiunte, un servizio di web-mail sicuro (AFIS-Mail), banche dati quali CIS+ (*Customs Information System*, sistema di informazione doganale) e FIDE (*Customs Investigation Files Identification Database*, archivio d'identificazione dei fascicoli a fini doganali) e strumenti di analisi quali A-TIS (*Anti-Fraud Transit Information System*, sistema antifrode d'informazione sul transito).

Il sistema di gestione delle irregolarità (*Irregularity Management System - IMS*) è uno

<sup>31</sup> <https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report-it>.

<sup>32</sup> La sua base giuridica è il regolamento (CE) n. 515/97, modificato dal regolamento (UE) 2015/1525.

strumento elettronico sicuro che assiste gli Stati membri nella segnalazione obbligatoria delle irregolarità individuate a livello dei fondi strutturali, del Fondo di coesione e dei fondi per l'agricoltura e la pesca, del Fondo asilo, migrazione e integrazione (AMIF), dello strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi (ISF) e del Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) nonché degli aiuti preadesione. Esso sostiene la gestione e l'analisi delle irregolarità.

### 3.1.1.2. Operazioni doganali congiunte (ODC)

Oltre alle indagini relative ai casi di frode fiscale, l'OLAF coordina ODC su vasta scala cui l'UE partecipa insieme a partner operativi internazionali. Le ODC sono azioni mirate di durata limitata volte a contrastare il contrabbando di merci sensibili e la frode in specifici settori a rischio e/o su rotte commerciali identificate.

Nel 2018 l'OLAF ha sostenuto 5 ODC. In quattro di queste ODC il modulo VOCU dell'AFIS è stato utilizzato per lo scambio sicuro di informazioni. Oltre a fornire ai paesi pertinenti il sostegno necessario per l'esecuzione di azioni coordinate attraverso l'infrastruttura tecnica permanente dell'OLAF (gli strumenti informatici e di comunicazione), l'OLAF mette a disposizione anche analisi strategiche e un sostegno amministrativo e finanziario.

Tali operazioni: i) contribuiscono a migliorare l'efficacia dei servizi doganali nell'esecuzione di controlli mirati a livello europeo; ii) individuano i rischi presenti su specifiche rotte commerciali; iii) proteggono il pubblico e le imprese legittime impedendo l'ingresso di prodotti illegali nell'UE; iv) tutelano le finanze pubbliche dell'UE.

La figura 4 illustra una sintesi di tali operazioni.

**Figura 4: ODC nel 2018**

Operazione	Paesi partecipanti	Ambito di applicazione	Risultati
<b>ODC Poseidon</b>	Organizzata dalle autorità doganali italiane in collaborazione con l'OLAF	Frodi fiscali	Valutazione in corso
<b>Operazione congiunta di controlli alle frontiere JANUS</b>	Organizzata congiuntamente dalla missione dell'Unione europea di assistenza alle frontiere per i valichi Moldova/Ucraina (EUBAM) e dall'OLAF	Contrabbando di prodotti del tabacco alla frontiera esterna dell'UE	Sequestro di oltre 7 milioni di sigarette
<b>ODC regionale MARCO</b>	Operazione regionale di sorveglianza marittima coordinata dalle autorità doganali francesi nella zona atlantica	Individuazione di traffico illecito di merci sensibili via mare	Controlli effettuati su oltre 200 navi non mercantili
<b>Azione congiunta Hansa</b>	Condotta su iniziativa delle autorità doganali del Regno Unito in collaborazione con Europol. L'OLAF ha fornito il sistema AFIS per lo scambio sicuro delle informazioni e ha partecipato all'operazione	Movimenti interni di merci illegali soggette ad accise, soprattutto sigarette	Sequestro di un elevato quantitativo di sigarette e altri prodotti del tabacco
<b>Operazione SILVER AXE III</b>	Organizzata da Europol con la collaborazione dell'OLAF e la partecipazione delle autorità doganali e di polizia e delle autorità fitosanitarie di 27 paesi	Importazioni e commercio all'interno dell'Unione di prodotti fitosanitari contraffatti e illegali	Sequestro di 360 tonnellate di pesticidi illegali o contraffatti

### 3.1.2. Disposizioni di mutua assistenza e di lotta contro la frode negli accordi internazionali

La cooperazione con i paesi terzi volta a prevenire, individuare e contrastare le violazioni della normativa doganale si basa su accordi di

assistenza amministrativa reciproca in materia doganale. Attualmente sono in vigore accordi con oltre 80 paesi, tra cui importanti partner commerciali dell'UE quali gli Stati Uniti, la Cina e il Giappone. Nel 2018 è entrato in vigore il protocollo sull'assistenza amministrativa

reciproca con la Nuova Zelanda. Inoltre sono stati portati a termine i negoziati con il Mercosur (Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay) e il Cile, mentre sono proseguiti i negoziati con l'Australia, l'Indonesia, l'Azerbaijan, il Kirghizistan, l'Uzbekistan e Andorra.

Gli accordi di libero scambio contengono solitamente una clausola antifrode che consente la revoca temporanea delle preferenze tariffarie in relazione a un prodotto in caso di grave frode doganale e di protratta assenza di una cooperazione atta a contrastarla. L'OLAF contribuisce attivamente alla negoziazione di questo tipo di clausole. Nel 2018 è stata concordata a livello tecnico una clausola con il Mercosur e la Nuova Zelanda. La clausola sarà introdotta anche nell'accordo di libero scambio aggiornato con il Messico.

L'accordo dell'OMC sull'agevolazione degli scambi (accordo di Bali) a cui l'UE ha aderito è in vigore dal 2017. L'articolo 12 che disciplina la cooperazione doganale offre ulteriori possibilità di scambio di informazioni con i paesi terzi allo scopo di verificare una dichiarazione di importazione o di esportazione laddove vi siano ragionevoli motivi per dubitare della veridicità o dell'accuratezza della dichiarazione.

### *3.1.3. Lotta contro il traffico illecito di prodotti del tabacco*

Oltre al suo ruolo di autorità di contrasto nell'ambito della lotta contro il traffico illecito di tabacco, l'OLAF contribuisce anche a rafforzare la politica dell'UE in tale settore.

**Piano d'azione** - Il 7 dicembre 2018 la Commissione europea ha presentato un nuovo piano d'azione<sup>33</sup> volto a consentire all'Unione europea di proseguire la lotta contro il traffico illecito di tabacco, fenomeno che ogni anno sottrae all'UE e ai suoi Stati membri circa 10 miliardi di EUR di entrate pubbliche. Il piano d'azione delinea iniziative concrete volte ad affrontare il problema dell'offerta e della domanda di prodotti illeciti del tabacco. Inoltre, come il suo predecessore il secondo piano d'azione propone sia misure strategiche sia misure di contrasto operative, dal momento che soltanto la combinazione di queste misure può portare a una riduzione sostenibile del commercio illecito di tabacco. Il nuovo piano d'azione si basa sull'analisi della strategia 2013 volta a intensificare la lotta contro il commercio illecito di tabacco e assicura la continuità

mantenendo l'attenzione sul protocollo sull'eliminazione del commercio illegale di prodotti del tabacco (protocollo FCTC) a livello mondiale nonché sull'attuazione riuscita del nuovo sistema di tracciabilità per i prodotti del tabacco nell'UE.

**Protocollo FCTC** - Il protocollo contribuirà a ridurre efficacemente il commercio illecito soltanto se sarà attuato anche dai paesi terzi che sono i principali paesi di origine dei prodotti illeciti del tabacco o che costituiscono paesi di transito sulle rotte del contrabbando. La Commissione sta intensificando i suoi sforzi per promuovere il protocollo all'esterno dell'UE fornendo al contempo assistenza agli Stati membri per il rapido completamento delle rispettive procedure di ratifica interne. L'OLAF partecipa a tali discussioni sulla scena europea e internazionale.

Il protocollo FCTC è entrato in vigore il 25 settembre 2018. La Commissione europea, guidata dall'OLAF, in stretta collaborazione con la presidenza del Consiglio, ha partecipato al primo incontro delle Parti del protocollo, svoltosi dall'8 al 10 ottobre 2018. Le parti hanno deciso di concentrare l'attenzione sulla necessità di garantire la sicurezza della catena di approvvigionamento di prodotti del tabacco e sulla cooperazione internazionale; l'OLAF continuerà a fornire il proprio contributo a tale attività a livello internazionale.

### *3.1.4. Cooperazione in materia di lotta antifrode con il centro comune di ricerca (JRC)*

Nel perseguire i suoi obiettivi in materia di lotta contro le frodi nel settore doganale l'OLAF collabora strettamente con il JRC della Commissione, in particolare per quanto riguarda i seguenti grandi progetti:

**strumento di monitoraggio automatico (Automated Monitoring Tool - AMT)** per l'analisi dei "big data". L'AMT calcola stime dei prezzi di riferimento delle merci importate nell'UE, per ciascuna combinazione di prodotto, paese terzo di provenienza e Stato membro di destinazione. Genera inoltre avvisi automatizzati in caso di valori anomali dei dati commerciali.

**Analisi dei dati per fini di lotta antifrode nel settore doganale (INTEL4CUSTAF)** - Il progetto INTEL4CUSTAF finanziato nel quadro di Hercule III è stato avviato nel 2018 dall'OLAF a seguito delle richieste pervenute dagli Stati membri. Al progetto partecipano servizi della Commissione e autorità doganali degli Stati membri, allo scopo di individuare modalità per trarre il massimo vantaggio dall'utilizzo di fonti

<sup>33</sup> <https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/07-12-2018/new-action-plan-reaffirms-commission-leading-role-fight-against-it>

di dati e tecniche analitiche nuove ed emergenti. Nel complesso tale progetto determinerà un miglioramento delle capacità analitiche a livello dell'UE nel settore della lotta contro la frode doganale. Ai due seminari organizzati nel 2018 ha partecipato una vasta gamma di esperti e paesi che si sono confrontati su una serie di esigenze e di approcci esistenti. A fine anno si contavano circa 100 esperti. L'attività prosegue nel 2019.

**Messaggi sullo status dei container e analisi delle dichiarazioni di importazione** - Il sostegno scientifico e tecnologico fornito dal JRC è stato decisivo per verificare l'osservanza del regolamento 2015/1525, che modifica il regolamento (CE) n. 515/97 per quanto concerne la trasmissione di messaggi sullo status dei container (Container Status Messages - CSM). Sono stati elaborati vari indicatori statistici allo scopo di monitorare con continuità la qualità e la completezza dei CSM comunicati dal settore marittimo. Inoltre nel quadro dei servizi Contraffic-SAD sono stati generati 191 segnali di frode per il periodo gennaio 2017 - ottobre 2018, corrispondenti a un'evasione potenziale di dazi doganali del valore complessivo di 1,9 milioni di EUR. Tali segnali di frode sono scaturiti dall'analisi automatica, da parte del JRC, di oltre quattro milioni di dichiarazioni di importazione.

**Analisi del tabacco e gestione dei dati (TOBLAB)** - Nel 2015 l'OLAF ha concluso con il JRC-Geel l'accordo amministrativo "*Operating a laboratory facility and associated data management for the analysis of tobacco products*" (TOBLAB) (Gestione di una struttura di laboratorio e delle relative attività di gestione dati per l'analisi dei prodotti del tabacco), finanziato nel quadro del programma Hercule III. TOBLAB fornirà un sostegno tecnico e scientifico per la gestione dei dati relativi ai risultati delle prove. Nel 2018 sono state effettuate presso il JRC 103 analisi sul tabacco e su prodotti del tabacco.

### 3.1.5. Lotta contro la frode in materia di IVA<sup>34</sup>

#### **Modifica del regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio relativo alla cooperazione**

---

<sup>34</sup> Il 25 maggio 2018 la Commissione europea ha adottato la proposta COM(2018) 329 per quanto riguarda l'introduzione di misure tecniche dettagliate per il funzionamento del sistema dell'IVA definitivo per l'imposizione degli scambi tra Stati membri; secondo la relazione che la accompagna, tale proposta permetterebbe di ridurre le frodi in materia di IVA a livello transfrontaliero di un importo fino a 41 miliardi di EUR all'anno. La proposta è tuttora in discussione al Consiglio.

#### **amministrativa e alla lotta contro la frode in materia di IVA**

Ad ottobre del 2018 è stata introdotta una serie di modifiche<sup>35</sup> del quadro giuridico per la cooperazione amministrativa e la lotta contro la frode in materia di IVA [regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio] al fine di rafforzare la capacità degli Stati membri di contrastare i meccanismi di frode dell'IVA più dannosi e ridurre il divario dell'IVA, che nel 2016 era pari a 147,1 miliardi di EUR. Le principali misure sono esposte di seguito.

- Indagini amministrative congiunte

L'esecuzione di indagini amministrative è parte integrante della lotta contro le frodi dell'IVA. Questo nuovo strumento di cooperazione è stato introdotto per potenziare la capacità delle amministrazioni fiscali di controllare le cessioni transfrontaliere. Esso consente a due o più amministrazioni fiscali di formare un unico gruppo per esaminare le operazioni transfrontaliere di uno o più soggetti passivi collegati che svolgono attività transfrontaliere.

Inoltre quando almeno due Stati membri ritengono che sia necessaria un'indagine amministrativa sugli importi dichiarati da un soggetto passivo non stabilito sul loro territorio ma ivi tassabile, lo Stato membro in cui è stabilito il soggetto passivo dovrebbe intraprendere l'indagine e gli Stati membri richiedenti dovrebbero aiutare lo Stato membro di stabilimento partecipando attivamente all'indagine. Tale misura è particolarmente pertinente per la lotta contro le frodi nel settore del commercio elettronico.

- Eurofisc

Eurofisc è stata istituita per lo scambio rapido di informazioni mirate tra Stati membri allo scopo di contrastare le nuove tipologie di frodi in materia di IVA o quelle su larga scala. Per velocizzare il trattamento e l'analisi congiunti dei dati, attualmente la Commissione sta introducendo un nuovo software denominato TNA (*Transaction Network Analysis*, analisi della rete delle operazioni).

Al fine di massimizzare la capacità del software di individuare reti fraudolente in tutta l'UE, il regolamento (UE) n. 904/2010 modificato chiarisce la disposizione riguardante il trattamento e l'analisi congiunti dei dati nel quadro di Eurofisc. La partecipazione a tale

---

<sup>35</sup> Regolamento (UE) 2018/1541 del Consiglio, del 2 ottobre 2018, che modifica i regolamenti (UE) n. 904/2010 e (UE) 2017/2454 per quanto riguarda misure di rafforzamento della cooperazione amministrativa in materia di imposta sul valore aggiunto (GU L 291 del 16.10.2018, pag. 1).

attività di trattamento e analisi resta volontaria ma gli Stati membri devono concedere ai funzionari di Eurofisc l'accesso ai dati del proprio sistema di scambio di informazioni sull'IVA (VIES) in relazione alle operazioni all'interno dell'Unione attraverso il TNA, affinché sia possibile individuare potenziali reti di frodi, comprese quelle che coinvolgono operatori commerciali stabiliti in Stati membri non partecipanti.

In base alle modifiche del 2018 Eurofisc coordinerà le indagini amministrative avviate sulla base delle proprie analisi dei rischi. I funzionari di Eurofisc sono spesso i primi ad essere messi in guardia contro le nuove reti fraudolente e dispongono di solide competenze in materia di gravi frodi dell'IVA. Essi sono pertanto i più adatti a coordinare le relative indagini amministrative.

Il regolamento (UE) 2018/1541 ha anche offerto ai funzionari di Eurofisc la possibilità di trasmettere a Europol e all'OLAF informazioni sulle tendenze, sui rischi e sui casi gravi di frode in materia di IVA ai fini del controllo incrociato con i loro dati. Ciò riguarda, in particolare, le frodi in materia di IVA più dannose, ad esempio le frodi intracomunitarie dell'operatore inadempiente (*Missing Trader Intra Community - MTIC*) e gli abusi del "regime doganale 42"<sup>36</sup> in cui spesso sono coinvolte organizzazioni criminali che sfruttano le loro reti internazionali per creare meccanismi avanzati di frodi MTIC con lo scopo di estorcere denaro ai bilanci nazionali.

La cooperazione con le autorità di contrasto dell'UE consente il controllo incrociato delle informazioni di Eurofisc con i casellari giudiziari, le banche dati e altre informazioni detenute dall'OLAF e da Europol e aiuterà a identificare i veri autori delle frodi e le loro reti. L'OLAF ottiene, in particolare, informazioni pertinenti nel contesto delle proprie indagini sulle frodi doganali, che sono intrinsecamente legate alle frodi in materia di IVA, come ad esempio le frodi relative al "regime doganale 42".

- Comunicazione all'OLAF e all'EPPO di gravi casi di frode in materia di IVA che coinvolgono almeno due Stati membri

Gli Stati membri che partecipano all'EPPO dovrebbero comunicare a tale organismo informazioni sui reati più gravi in materia di IVA di cui all'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva PIF, ossia casi che interessano attività in due o

più Stati membri e che comportano un danno totale di almeno 10 milioni di EUR.

L'OLAF resta responsabile delle indagini amministrative su irregolarità fraudolente e non fraudolente che ledono gli interessi finanziari dell'UE. Il suo mandato e la sua competenza in relazione alle frodi in materia di IVA non sono pertanto limitati ai casi identificati come più gravi all'articolo 2, paragrafo 2. Inoltre, poiché non tutti gli Stati membri faranno parte dell'EPPO, l'OLAF continua come in passato le sue indagini amministrative in relazione agli Stati membri non partecipanti<sup>37</sup>.

L'OLAF può inoltre agevolare e coordinare le indagini sulle frodi in materia di IVA utilizzando il proprio approccio interdisciplinare e fornire analisi e dati di intelligence. A tal fine gli Stati membri dovrebbero comunicare all'OLAF informazioni sui reati in materia di IVA laddove lo ritengano opportuno per l'esercizio del suo mandato.

- Condivisione dei dati relativi ai regimi doganali 42/63 con le autorità fiscali

A decorrere dal 2020 le informazioni pertinenti relative al "regime doganale 42" e al "regime doganale 63"<sup>38</sup> trasmesse per via elettronica con la dichiarazione doganale (ad esempio numeri di identificazione IVA, valore delle merci importate, tipo di prodotti ecc.) saranno condivise dallo Stato membro di importazione con le autorità fiscali dello Stato membro dell'acquirente. Le autorità fiscali di entrambi i paesi saranno pertanto in grado di effettuare controlli incrociati tra tali informazioni e le informazioni riportate dall'importatore nel suo elenco riepilogativo e nella dichiarazione IVA e dal destinatario nella sua dichiarazione IVA. Ciò permetterà di eseguire controlli immediati sull'importatore, nel caso in cui il numero di identificazione IVA dell'acquirente, anche se valido, sia stato ottenuto dall'importatore con mezzi illeciti e consentirà alle autorità fiscali di rilevare casi di sottovalutazione al momento dell'importazione.

- Condivisione dei dati di immatricolazione dei veicoli con le autorità fiscali

Le modifiche del 2018 hanno introdotto anche lo scambio dei dati di immatricolazione dei veicoli. I funzionari di Eurofisc utilizzeranno tali dati per contrastare le frodi transfrontaliere che comportano la vendita di auto usate e di

<sup>36</sup> Il regime doganale 42 consente agli importatori di ottenere, in talune condizioni, un'esenzione IVA sulle importazioni quando i beni importati sono successivamente trasportati dallo Stato membro di importazione in un altro Stato membro dell'UE.

<sup>37</sup> Cfr. anche la sezione 2.2.1 relativa alla cooperazione OLAF-EPPO.

<sup>38</sup> Reimportazione con simultanea immissione in libera pratica e immissione al consumo di merci che sono oggetto di una cessione successiva ad aliquota zero.



identificare rapidamente gli autori delle operazioni fraudolente e il luogo della frode.

#### **Accordo UE-Norvegia**

L'accordo UE-Norvegia relativo alla cooperazione amministrativa e all'assistenza in materia di recupero nel settore dell'IVA è entrato in vigore il 1° settembre 2018.

L'accordo è volto a rafforzare la cooperazione, la lotta contro la frode e l'assistenza nel recupero dei crediti nel settore dell'IVA. L'accordo consente alla Norvegia di partecipare agli strumenti di cooperazione esistenti tra gli Stati membri, quali lo scambio di informazioni e le indagini amministrative, l'assistenza in materia di notifiche amministrative, la presenza negli uffici amministrativi e la partecipazione alle indagini amministrative, la partecipazione ad alcuni ambiti di attività di Eurofisc, i controlli simultanei, nonché l'assistenza nel recupero dei crediti.

#### **3.2. Misure antifrode degli Stati membri – Entrate**

Undici Stati membri hanno segnalato misure volte a combattere le frodi doganali e fiscali. Tra queste figuravano:

- perfezionamento degli indicatori di rischio per far fronte alla sottovalutazione nelle dichiarazioni di importazione<sup>39</sup>;
- misure mirate al commercio elettronico<sup>40</sup>;
- misure organizzative volte a creare o potenziare la capacità di intelligenze di servizi/unità<sup>41</sup>;
- introduzione di nuovi strumenti informatici<sup>42</sup>;
- introduzione del meccanismo di pagamento frazionato per ridurre le frodi in materia di IVA<sup>43</sup>.

#### **3.3. Statistiche riguardanti le irregolarità e le frodi individuate – entrate**

La figura 5 illustra i principali dati statistici e le conclusioni riguardo alle irregolarità individuate e segnalate in relazione alle RPT. Sia per le irregolarità fraudolente sia per quelle non fraudolente il calo del numero di casi segnalati rispetto alla media quinquennale è tuttavia accompagnato da un aumento dei relativi importi.

---

<sup>39</sup> Estonia, Paesi Bassi, Portogallo, Slovacchia e Slovenia.

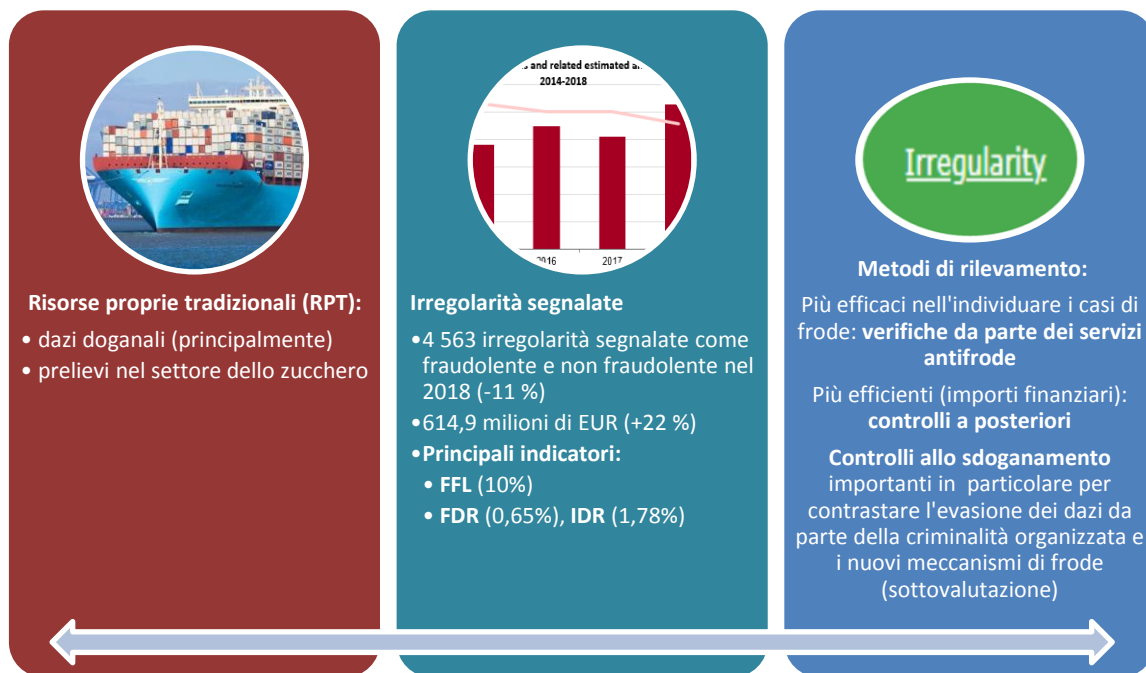
<sup>40</sup> Estonia e Paesi Bassi.

<sup>41</sup> Austria, Cechia, Lettonia e Malta.

<sup>42</sup> Finlandia.

<sup>43</sup> Polonia.

Figura 5: RPT - principali fatti e tendenze



### 3.3.1. Irregolarità fraudolente individuate<sup>44</sup>

Il numero di irregolarità segnalate come frode nel 2018 è inferiore del 20 % alla media del quinquennio (594 irregolarità per il periodo 2014-2018). L'importo interessato di RPT stimato e accertato è del 37 % superiore (120 milioni di EUR).

La relazione precedente forniva informazioni su casi di sottovalutazione individuati nel Regno Unito che riguardavano le entrate da RPT. La relazione d'indagine dell'OLAF pubblicata il 1° marzo 2018 ha fatto luce sull'entità del fenomeno della sottovalutazione fraudolenta riguardante tessuti e calzature importati dalla Cina attraverso il Regno Unito.

A seguito di tale indagine e di quelle svolte dalla Commissione nell'ambito della gestione delle risorse proprie, l'8 marzo 2018 la Commissione ha deciso di avviare una procedura d'infrazione formale inviando al Regno Unito una lettera di costituzione in mora ai sensi dell'articolo 258 del TFUE. Il caso è stato infine deferito alla Corte di giustizia dell'Unione europea il 7 marzo 2019. Il direttore generale della DG BUDG ha pertanto mantenuto, nella relazione annuale di attività del 2018, la riserva riguardante l'inesattezza degli importi di RPT trasferiti al bilancio UE dal Regno Unito.

<sup>44</sup> Per informazioni sul recupero degli importi di RPT interessati da frodi e irregolarità, cfr. il documento SWD di cui alla nota 1, punto ii).

### 3.3.2. Irregolarità non fraudolente individuate

Il numero di irregolarità non fraudolente segnalate in relazione al 2018 è inferiore del 10 % rispetto alla media quinquennale (4 545 per il periodo 2014-2018), mentre l'importo interessato è del 17 % superiore (384 milioni di EUR).

Le irregolarità non fraudolente sono state individuate principalmente mediante controlli a posteriori. I controlli doganali effettuati prima dello svincolo delle merci o al momento dello sdoganamento restano tuttavia indispensabili per contrastare la sottovalutazione e per individuare nuovi tipi o meccanismi di frode o irregolarità. Le ammissioni volontarie sono diventate una fonte di informazioni sempre più importante per l'individuazione delle irregolarità.

## 4. POLITICHE E MISURE ANTIFRODE SETTORIALI E RELATIVI RISULTATI — SPESE

### 4.1. Politiche e misure antifrode settoriali degli Stati membri riguardanti vari settori di spesa

Gli Stati membri hanno segnalato varie misure che riguardano contemporaneamente fondi diversi, principalmente i fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE)<sup>45</sup>. Alcune delle misure si estendono ad altri fondi a gestione concorrente, come l'AMIF, il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) e il Fondo

<sup>45</sup> I fondi SIE riguardano, in larga misura, le politiche in materia di sviluppo rurale, pesca e coesione.

europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG). Le misure sono molto diverse tra loro per natura e finalità e comprendono il rafforzamento dei controlli ex ante degli appalti pubblici nell'ambito dei fondi europei<sup>46</sup>, il riesame del sistema per i recuperi e le rettifiche finanziarie<sup>47</sup>, nonché valutazioni dei rischi, indicatori di rischio (cartellini rossi), strumenti informatici (ad esempio ARACHNE)<sup>48</sup> e corsi di formazione su specifiche questioni trasversali<sup>49,50</sup>.

## 4.2. Agricoltura — Politiche e misure antifrode settoriali e relativi risultati

### 4.2.1. Agricoltura — Misure antifrode degli Stati membri

Cinque Stati membri hanno comunicato di avere adottato misure antifrode specifiche per il settore dell'agricoltura. Le misure riguardano:

- un piano d'azione volto a migliorare la gestione e il controllo degli appalti pubblici nell'ambito dello sviluppo rurale<sup>51</sup>;
- il rafforzamento della struttura antifrode di un organismo pagatore<sup>52</sup>;
- l'istituzione di un sistema di allerta finalizzato a rilevare fatti indicanti l'esistenza di frodi o tentativi di frode<sup>53</sup>;
- il rafforzamento della prevenzione attraverso misure atte a garantire la gestione e la supervisione dirette dell'identificazione e del controllo dei terreni agricoli e la determinazione delle zone ammissibili al sostegno finanziario nel quadro del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)<sup>54</sup>;
- l'elaborazione di un'analisi dei rischi di frode per preparare un inventario dei rischi di frode insiti in diversi processi, utilizzando il modello per i rischi di frode predisposto dalla Commissione<sup>55</sup>.

Due Stati membri hanno segnalato misure in materia di pesca e agricoltura che comportano:

- un esame approfondito delle infrazioni individuate e l'elaborazione di una metodologia per sanzionarle<sup>56</sup>, nonché
- attività di formazione, aggiornamento degli indicatori di frode relativi alla prevenzione delle frodi e alle condizioni create artificialmente per i dipendenti di un'agenzia per i mercati agricoli e lo sviluppo rurale<sup>57</sup>.

### 4.2.2. Agricoltura — Statistiche riguardanti le irregolarità e le frodi individuate

La politica agricola comune (PAC) è articolata in due componenti principali (cfr. la figura 7):

- il sostegno diretto, tramite pagamenti diretti agli agricoltori e misure di sostegno del mercato, finanziati dal FEAGA e
- lo sviluppo rurale, finanziato principalmente tramite il FEASR.

Il FEAGA segue un ciclo di attuazione annuale, mentre il FEASR finanzia programmi pluriennali.

L'andamento delle irregolarità individuate e segnalate dagli Stati membri negli ultimi cinque anni è influenzato da tali differenze: il sostegno diretto mostra un andamento stabile e piatto, mentre lo sviluppo rurale segue una curva, che ha raggiunto l'apice nel 2015 per poi registrare una flessione. L'analisi delle irregolarità individuate dagli Stati membri conferma il maggiore rischio associato alle misure di sostegno del mercato e agli investimenti per lo sviluppo rurale<sup>58</sup>, in linea con le principali conclusioni della Corte dei conti europea e con gli audit della Commissione. Le irregolarità che interessano il sostegno diretto incidono sui pagamenti in misura ragionevolmente modesta, mentre la componente dello sviluppo rurale presenta un livello di rischio più elevato. Tuttavia, nell'ambito del sostegno diretto le misure di sostegno del mercato presentano i tassi di individuazione più elevati tra tutte le misure della PAC.

---

<sup>46</sup> Spagna e Slovacchia.

<sup>47</sup> Grecia.

<sup>48</sup> Romania e Spagna.

<sup>49</sup> Regno Unito.

<sup>50</sup> Per una panoramica completa, cfr. la sezione 6.1 del documento SWD di cui alla nota 1, punto i).

<sup>51</sup> Austria.

<sup>52</sup> Italia.

<sup>53</sup> Lussemburgo.

<sup>54</sup> Slovacchia.

<sup>55</sup> Belgio.

---

<sup>56</sup> Lituania.

<sup>57</sup> Slovenia.

<sup>58</sup> Tutte le valutazioni presentate in questa sezione si basano sulle conclusioni riportate nella sezione 3 del documento SWD di cui alla nota 1, punto ii).

**Figura 6: tassi di individuazione per componente della PAC**

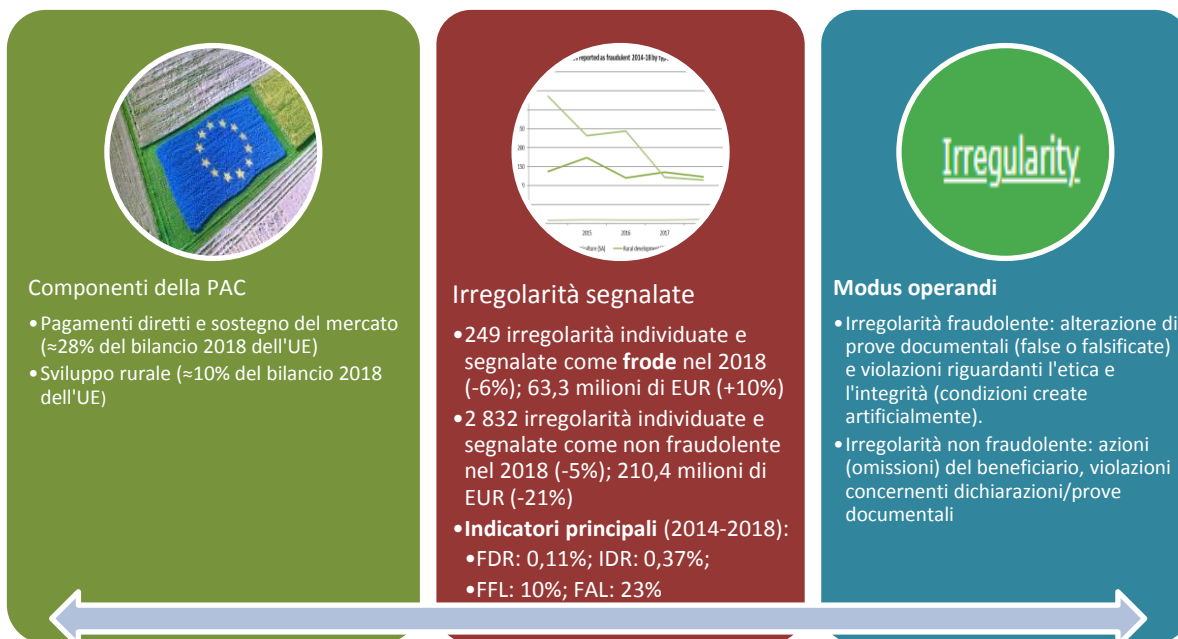
Tassi di individuazione per componente della PAC		
Pagamenti diretti:	Misure di mercato:	Sviluppo rurale:
FDR: 0,01%	FDR: 1,07%	FDR: 0,23%
IDR: 0,07%	IDR: 1,37%	IDR: 1,13%
Totale: 0,1%	Totale: 2,4%	Totale: 1,4%

#### 4.2.2.1. Irregolarità fraudolente individuate

In relazione al periodo di riferimento 2014-2018 le principali irregolarità fraudolente seguono prevalentemente un andamento piuttosto stabile.

In termini assoluti la maggioranza delle potenziali frodi individuate e i relativi importi finanziari hanno riguardato lo sviluppo rurale. Tale prevalenza è più evidente se si considera che soltanto il 20 % circa delle risorse della PAC è destinato allo sviluppo rurale. Tuttavia, fatta eccezione per pochi casi in cui gli importi interessati sono particolarmente ingenti, sia l'importo finanziario medio delle potenziali frodi sia gli indicatori di frode sono più elevati nel settore delle misure di sostegno del mercato (cfr. la figura 6).

**Figura 7: politica agricola - principali fatti e cifre**



L'analisi specifica svolta quest'anno sulla concentrazione delle attività di individuazione/segnalazione<sup>59</sup> da parte degli Stati membri in relazione ai pagamenti ricevuti evidenzia che alcuni paesi segnalano una quota rilevante delle irregolarità fraudolente, che non è proporzionata rispetto alla distribuzione dei pagamenti tra gli Stati membri. Mentre per i pagamenti diretti ciò sembra legato a problemi specifici dei paesi che presentano il tasso di individuazione più elevato, per quanto riguarda le misure di sostegno del mercato e lo sviluppo rurale il motivo potrebbe essere attribuito all'esistenza di approcci non uniformi alla tutela degli interessi finanziari dell'UE mediante il diritto penale.

Quest'ultima conclusione sembra corroborata anche dall'analisi della percentuale dei casi archiviati<sup>60</sup>, che varia notevolmente da uno Stato membro all'altro ed è più elevata in agricoltura rispetto al settore della politica di coesione. Le autorità giudiziarie sembrano meno inclini a perseguire i presunti reati in questo settore.

<sup>59</sup> *Ibidem*, sezione 3.4.3.

<sup>60</sup> *Ibidem*, sezione 3.4.4.

#### 4.2.2.2. Irregolarità non fraudolente individuate

In generale le tendenze descritte nella sezione 4.2.2 si applicano anche alle irregolarità segnalate come non fraudolente. Le irregolarità nel campo dello sviluppo rurale prevalgono sia in termini numerici sia per quanto riguarda gli importi finanziari complessivi. Tuttavia l'importo medio interessato nei casi riguardanti le misure di sostegno diretto è più elevato. Come indicato sopra, hanno contribuito a questo valore medio più alto sporadici casi riguardanti misure di sostegno del mercato che hanno comportato somme ingenti. Tuttavia, anche al netto di questi casi eccezionali, l'importo finanziario medio delle irregolarità non fraudolente nel settore delle misure di sostegno del mercato nel periodo 2014-2018 è ancora maggiore rispetto a quello registrato nel settore del sostegno allo sviluppo rurale. L'importo finanziario medio delle irregolarità non fraudolente riguardanti i pagamenti diretti è il più basso.

Tra le irregolarità non fraudolente individuate e segnalate più di frequente prevalgono quelle riguardanti l'attuazione delle azioni che beneficiano del sostegno, le domande di pagamento e le prove documentali.

Le misure di sostegno del mercato sono inoltre al primo posto, seguite dallo sviluppo rurale, per tasso di individuazione delle irregolarità (IDR). Anche in questo caso il valore è influenzato da un numero esiguo di casi che hanno comportato importi finanziari ingenti.

**Figura 8: misure di mercato maggiormente interessate da irregolarità (fraudolente e non)**

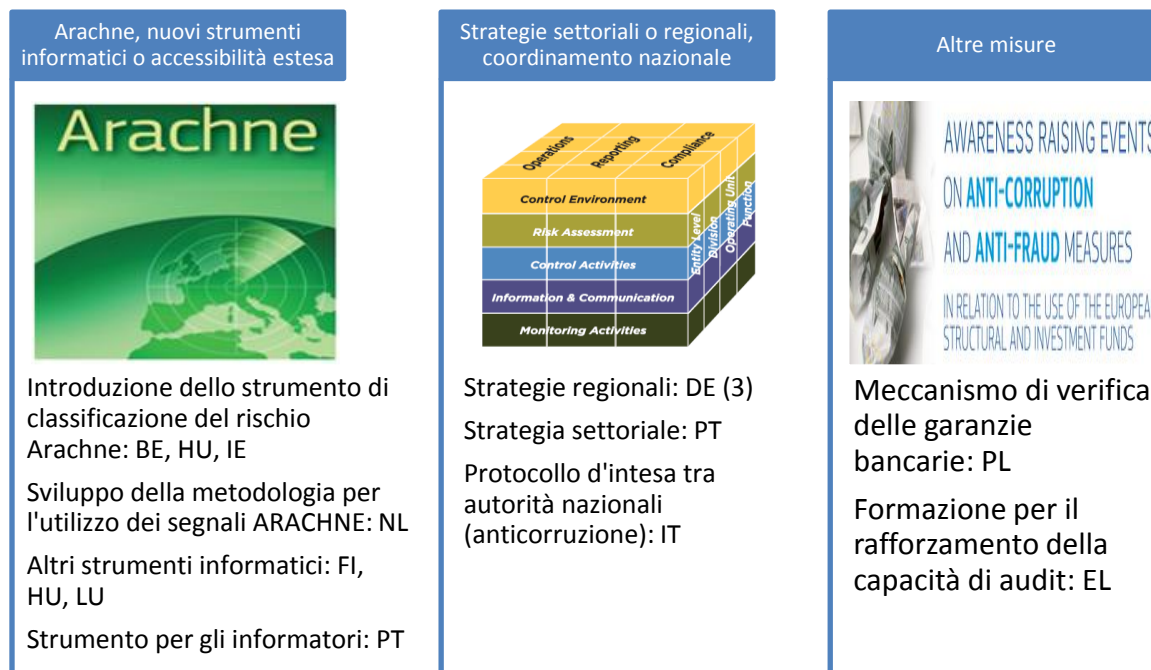


### 4.3. Politica di coesione e pesca -- Politiche e misure antifrode settoriali e relativi risultati

#### 4.3.1. Politica di coesione e pesca — Misure antifrode degli Stati membri

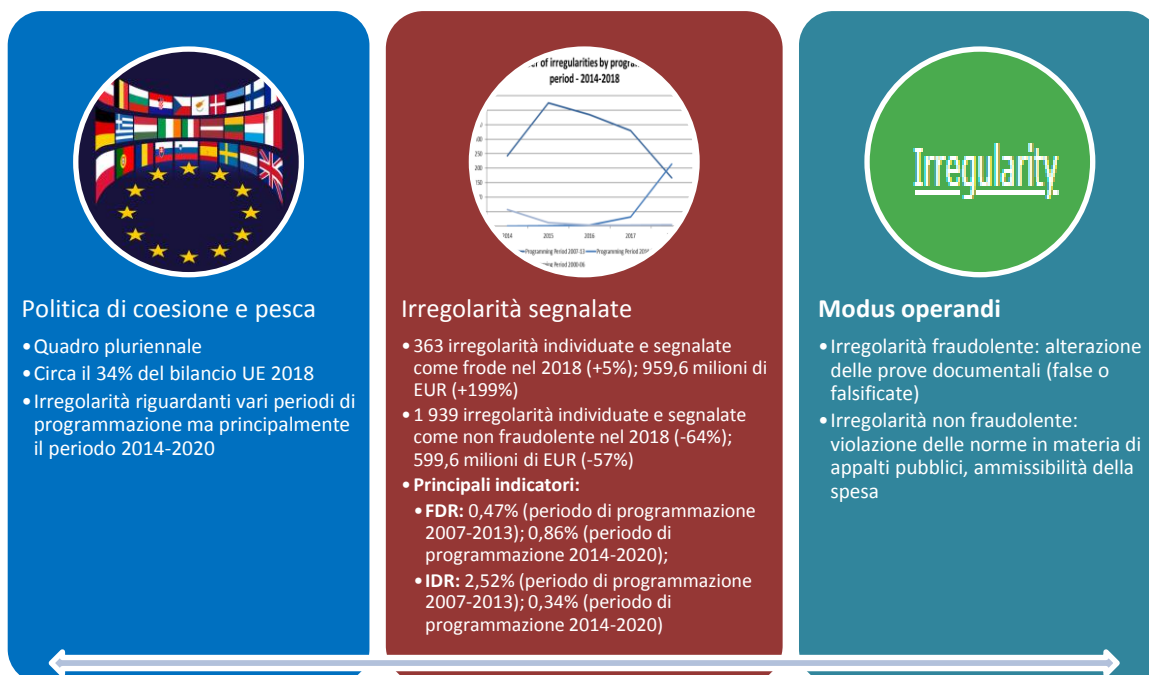
Quattordici paesi hanno riferito di avere adottato misure nel quadro della politica di coesione. Proprio in questo ambito è stato adottato il maggior numero di iniziative, soprattutto di carattere operativo.

Figura 9: misure adottate dagli Stati membri nel quadro della politica di coesione



La Danimarca ha riferito di avere adottato una misura specifica per il settore della pesca.

Figura 10: politiche di coesione e pesca – principali fatti e cifre



#### 4.3.2. *Politica di coesione e pesca — Statistiche riguardanti le irregolarità e le frodi individuate*

L'analisi della politica di coesione è più complessa rispetto agli altri settori di bilancio perché le informazioni ricevute (irregolarità segnalate) si riferiscono a periodi di programmazione diversi e a norme in parte diverse.

Inoltre i periodi di programmazione sono pluriennali, il che incide notevolmente sulle tendenze sottostanti. Poiché la gestione è simile, la politica della pesca e la politica di coesione sono analizzate insieme.

Il numero di irregolarità segnalate ha raggiunto un picco nel 2015 e le successive variazioni, anche riguardo ai relativi importi finanziari, sono ampiamente in linea con il ciclo di attuazione. Tuttavia l'andamento degli importi finanziari è notevolmente influenzato da alcuni casi che hanno comportato importi finanziari eccezionali.

Le irregolarità segnalate nel 2018 riguardano quattro diversi periodi di programmazione e sono ripartite pressoché in ugual misura tra i periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020. Gli importi finanziari comunicati sono notevolmente più elevati rispetto all'anno precedente. Tale aumento è dovuto, in gran parte, a due irregolarità fraudolente individuate dalla Slovacchia che hanno comportato somme assai ingenti<sup>61</sup>.

Il periodo di programmazione attuale è iniziato nel 2014 ma la segnalazione delle irregolarità ha preso il via nel 2016 e si è intensificata nel 2017 e nel 2018. Tale tendenza è posta in prospettiva attraverso un confronto con le irregolarità segnalate nei primi cinque anni del periodo di programmazione 2007-2013<sup>62</sup>.

##### 4.3.2.1. *Irregolarità fraudolente individuate*

In generale, per tutti i fondi e i periodi, gli importi finanziari medi delle irregolarità fraudolente sono stati notevolmente più elevati rispetto agli importi finanziari medi delle

<sup>61</sup> La Commissione ribadisce che pochi casi eccezionali possono incidere in misura rilevante sulle tendenze relative agli importi finanziari. L'analisi degli importi finanziari medi nel documento SWD di cui alla nota 1, punto ii), ha esattamente lo scopo di limitare queste distorsioni.

<sup>62</sup> Tutte le valutazioni presentate in questa sezione si basano sulle conclusioni riportate nella sezione 4 del documento SWD di cui alla nota 1, punto ii).

irregolarità non fraudolente; ciò evidenzia la minaccia posta dalla frode e l'importanza della cooperazione con le autorità giudiziarie.

Se lo si raffronta con le irregolarità registrate nel corso del primo quinquennio del periodo di programmazione 2007-2013, il numero di irregolarità segnalate come frode e i relativi importi finanziari sono stati più elevati nel periodo di programmazione 2014-2020 rispetto al periodo di programmazione 2007-2013.

È notevolmente aumentato il numero di casi di documentazione inesatta/mancante o falsa e il numero di violazioni delle norme in materia di appalti pubblici e di violazioni riguardanti l'etica e l'integrità. La flessione più significativa ha riguardato le violazioni connesse all'ammissibilità/alla legittimità di spese o misure e la violazione di clausole contrattuali/norme.

Le "priorità" maggiormente interessate sono state "*ricerca e sviluppo tecnologico (R&ST)*", "*sviluppo della capacità di adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori*" e "*miglioramento dell'accesso all'occupazione e della sostenibilità*". Le priorità "*turismo*" e "*rinnovamento urbano e rurale*" si sono distinte in termini di tasso di individuazione delle frodi (FDR).

La percentuale delle frodi accertate è stata più elevata e le archiviazioni sono state meno frequenti per le misure relative alla politica di coesione rispetto alle misure nel settore dell'agricoltura.

##### 4.3.2.2. *Irregolarità non fraudolente individuate*

Nei primi cinque anni di attuazione del periodo di programmazione attuale il numero delle irregolarità non fraudolente segnalate è inferiore del 60 % circa rispetto a quello registrato per il periodo di programmazione 2014-2020.

#### 4.4. *Gestione indiretta (preadesione) — Statistiche riguardanti le irregolarità e le frodi individuate*

L'analisi delle irregolarità relative alla gestione indiretta si concentra sugli strumenti di preadesione<sup>63</sup>.

Le irregolarità segnalate riguardano tre periodi (2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020); la

<sup>63</sup> Cfr. la sezione 5 del documento SWD di cui alla nota 1, punto ii).

maggioranza di esse si riferisce al periodo 2007-2013 (IPA I).

Come negli anni precedenti, il principale settore interessato da irregolarità fraudolente è il sostegno allo sviluppo rurale.

#### 4.5. Gestione diretta — Politiche e misure antifrode settoriali e relativi risultati

##### 4.5.1. Gestione diretta — Statistiche riguardanti le irregolarità e le frodi individuate

Le statistiche riguardanti la gestione diretta si basano sugli ordini di riscossione emessi dai servizi della Commissione e registrati nel sistema di contabilità per competenza (*Accrual-Based Accounting System - ABAC*) della Commissione.

##### 4.5.1.1. Irregolarità fraudolente individuate

Nel 2018 44 pratiche di recupero registrate nell'ABAC sono state classificate come frode<sup>64</sup>, per un totale di 6,17 milioni di EUR. Rispetto ai fondi totali effettivamente sborsati, l'FDR è risultato pari allo 0,03 %, che equivale all'incirca alla media quinquennale stabile.

##### 4.5.1.2. Irregolarità non fraudolente individuate

Per quanto riguarda le irregolarità non fraudolente, nel 2018 sono state registrate 1 585 pratiche di recupero per un totale di 67,6 milioni di EUR. Nell'arco di un quinquennio l'IDR ha subito un lieve calo pari allo 0,46 % circa.

## 5. RECUPERO E ALTRE MISURE PREVENTIVE E CORRETTIVE

Informazioni dettagliate su recuperi, rettifiche finanziarie e altre misure preventive e correttive (interruzioni e sospensioni dei pagamenti) sono pubblicate nella *relazione annuale sulla gestione e il rendimento*<sup>65</sup>.

Le irregolarità individuate e segnalate, quali riportate nella relazione PIF, sono oggetto di misure correttive per garantire che i fondi dell'UE non siano utilizzati per finanziare progetti irregolari o fraudolenti. All'occorrenza sono messe in atto procedure di recupero a cui le

<sup>64</sup> Indicati nel sistema come "casi segnalati dall'OLAF".

<sup>65</sup> La relazione annuale sulla gestione e il rendimento fa parte del pacchetto integrato di informativa finanziaria sul bilancio dell'UE (COM(2019)299 final/2). Informazioni concernenti il recupero sul versante delle entrate sono fornite anche nel documento SWD di cui alla nota 1, punto ii).

autorità nazionali danno seguito in linea con i quadri normativi nazionali.

## 6. COOPERAZIONE CON GLI STATI MEMBRI

Il Comitato consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (COCOLAF) riunisce al proprio interno esperti della Commissione (OLAF) e degli Stati membri. Esso rappresenta un forum per la discussione dei principali sviluppi nella lotta contro le frodi e la preparazione della presente relazione, a norma dell'articolo 325, paragrafo 5, del TFUE. Le sue attività sono strutturate attorno a quattro gruppi di lavoro e a una sessione plenaria (cfr. la figura 11).

Il sottogruppo "Segnalazione e analisi" del COCOLAF ha costituito la sede ideale per discutere e perfezionare le analisi presentate nel documento SWD in relazione alla "valutazione statistica delle irregolarità".

Nell'ambito del sottogruppo "Prevenzione delle frodi" sono state avviate attività volte a predisporre una metodologia per elaborare profili per paese che descrivano i sistemi antifrode degli Stati membri. Questo strumento continuerà ad essere sviluppato nei prossimi anni.

Figura 11: struttura e sottogruppi del COCOLAF



I servizi di coordinamento antifrode (AFCOS) si riuniscono ogni anno sotto la presidenza dell'OLAF. Nel corso della riunione del 2018, svoltasi il 16 ottobre, le discussioni hanno avuto per oggetto la cooperazione con l'OLAF in materia di indagini, in particolare nel corso delle verifiche sul posto, e lo scambio di informazioni. Altri punti all'ordine del giorno erano la riservatezza delle relazioni finali dell'OLAF, la cooperazione generale tra gli AFCOS nazionali e



il programma di lavoro annuale Hercule per il 2019.

La Rete di comunicatori antifrode dell'OLAF (OAFCN) è composta da funzionari addetti alle comunicazioni e portavoce dei partner operativi dell'OLAF negli Stati membri. Nel 2018 l'OLAF ha organizzato una conferenza stampa congiunta con le autorità doganali svedesi sul tema della lotta contro la contraffazione di prodotti industriali e ha organizzato un'attività di *guest posting* su Twitter con l'AFCOS lettone per presentare la seconda edizione della campagna condotta con successo da questo paese per incoraggiare i cittadini a dire NO alla frode.

Gli Stati membri e la Commissione si sono scambiati pareri su questioni legate alla lotta contro la frode nel corso delle riunioni del gruppo "Lotta antifrode" (GAF) del Consiglio sotto le presidenze bulgara e austriaca.

#### **7. SISTEMA DI INDIVIDUAZIONE PRECOCE E DI ESCLUSIONE (EDES)**

La Commissione europea gestisce il sistema EDES. Entrato in funzione nel 2016, l'EDES ha ormai raggiunto la maturità e si è rivelato uno strumento valido per rafforzare la tutela degli interessi finanziari dell'UE contro le attività poste in essere da operatori economici non affidabili e truffatori (le sanzioni comprendono l'esclusione dall'ottenimento di fondi dell'UE). L'EDES copre una vasta gamma di pratiche sanzionabili. Tale sistema si basa sul regolamento finanziario applicabile al bilancio dell'UE riveduto nel 2018 (in appresso il "regolamento finanziario")<sup>66</sup> (articoli da 135 a 145).

In particolare l'EDES garantisce:

- l'individuazione precoce degli operatori economici che rappresentano un rischio per gli interessi finanziari dell'UE;
- l'esclusione di operatori economici non affidabili dall'ottenimento di fondi dell'UE e/o l'irrogazione di una sanzione pecuniaria e,
- nei casi più gravi, la pubblicazione sul sito web della Commissione di informazioni

<sup>66</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 (GU L 193 del 30.7.2018, pag. 1).

relative all'esclusione e/o alla sanzione pecuniaria<sup>67</sup>.

L'EDES migliora notevolmente l'applicazione delle norme sulle sanzioni amministrative per quanto riguarda i diritti fondamentali degli operatori economici in questione, l'indipendenza e la trasparenza. Esso, inoltre, si affianca ai sistemi di esclusione consolidati messi a disposizione da varie organizzazioni internazionali e banche multilaterali di sviluppo.

La caratteristica saliente del sistema EDES, che ne è anche il punto di forza, è il potere conferito alla Commissione europea o ad altre istituzioni e ad altri organismi dell'UE<sup>68</sup> di agire "*[i]n mancanza di una sentenza definitiva o, se del caso, di una decisione amministrativa definitiva*"<sup>69</sup>. L'irrogazione di sanzioni può essere decisa in base "ai fatti accertati e alle risultanze" derivanti da audit, verifiche o controlli espletati sotto la responsabilità dell'ordinatore competente<sup>70</sup>, indagini svolte dall'OLAF o decisioni amministrative non definitive di autorità nazionali o di organizzazioni internazionali.

L'irrogazione di una sanzione nei confronti di operatori economici non affidabili può essere decisa solo dopo che sia stata ottenuta una raccomandazione<sup>71</sup> dal comitato interistituzionale centralizzato, che stabilisce una qualificazione giuridica preliminare in mancanza della sentenza definitiva o della decisione amministrativa definitiva<sup>72</sup>. Questo comitato non ha poteri di indagine. Si compone di un presidente permanente di alto livello e indipendente<sup>73</sup>, due rappresentanti permanenti della Commissione in quanto proprietaria del sistema e un rappresentante *ad hoc* dell'ordinatore del servizio che richiede la raccomandazione. Il comitato garantisce i diritti di difesa mediante contraddittorio con l'operatore economico interessato e le sue

<sup>67</sup> [http://ec.europa.eu/budget/edes/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/edes/index_en.cfm)

<sup>68</sup> Per l'esecuzione del rispettivo bilancio.

<sup>69</sup> Formulazione dell'articolo 136 del regolamento finanziario.

<sup>70</sup> I servizi ordinatori possono essere quelli di istituzioni, organi e organismi dell'UE.

<sup>71</sup> Per le situazioni di cui all'articolo 136, paragrafo 1, lettere da c) a h), del regolamento finanziario (ossia gravi illeciti professionali, frode, gravi violazioni degli obblighi contrattuali, irregolarità o creazione di società di comodo).

<sup>72</sup> Comitato di cui all'articolo 143 del regolamento finanziario.

<sup>73</sup> Il presidente ha un vice permanente di alto livello e indipendente.

raccomandazioni rispettano il principio di proporzionalità<sup>74</sup>.

Nel 2018 vari servizi ordinatori hanno riferito al comitato, tramite il suo segretariato permanente, sei casi ammissibili, tutti provenienti dalla Commissione europea. Oltre a questi sei casi trasmessi al segretariato del comitato nel 2018, sono aggiunti nella presente relazione quattro casi segnalati nel 2017, che sono stati presentati al comitato nel 2018<sup>75</sup>. Nel primo semestre del 2019 sono stati riferiti 8 casi.

La Commissione deve anche trasmettere informazioni sulle decisioni adottate dagli ordinatori<sup>76</sup> per quanto riguarda ad esempio:

- la non esclusione degli operatori economici ove sia indispensabile garantire la continuità del servizio per un periodo limitato e in attesa dell'adozione di misure correttive da parte degli operatori economici in questione;
- la non pubblicazione di informazioni sulle sanzioni amministrative sul sito internet della Commissione, per esigenze di riservatezza delle indagini o per rispettare il principio di proporzionalità nei casi in cui sia coinvolta una persona fisica e
- decisioni dell'ordinatore che si discostano dalla raccomandazione del comitato.

Da quando il comitato è diventato operativo nel 2016 nessuna decisione si è discostata dalle sue raccomandazioni, che sono state pienamente attuate dagli ordinatori competenti.

Nel 2018 il sistema EDES è stato oggetto di audit da parte del servizio interno di audit della Commissione, che hanno condotto alla formulazione di un giudizio positivo sul sistema in essere. Conseguentemente la Commissione ha intensificato le proprie iniziative di sensibilizzazione riguardo al sistema EDES tra le parti interessate interne<sup>77</sup> ed esterne<sup>78</sup>, in particolare:

- avviando un piano di comunicazione e un'indagine presso i soggetti interessati;

<sup>74</sup> Maggiori informazioni sull'istanza sono reperibili nel documento SWD di cui alla nota 1, punto v).

<sup>75</sup> Ad oggi, sui 52 casi segnalati al comitato, quest'ultimo ha formulato 29 raccomandazioni. Per maggiori dettagli, cfr. il documento SWD di cui alla nota 1, punto v) e relativi allegati.

<sup>76</sup> Dati forniti nel documento SWD di cui alla nota 1, punto v).

<sup>77</sup> Servizi della Commissione, istituzioni e organismi dell'UE.

<sup>78</sup> Soggetti che partecipano all'esecuzione del bilancio in regime di gestione indiretta e concorrente.

- monitorando attentamente, in collaborazione con l'OLAF, il seguito dato in maniera sistematica alle raccomandazioni e

- integrando l'utilizzo del sistema EDES nelle strategie antifrode delle direzioni generali della Commissione.

## **8. SEGUITO DATO ALLA RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO SULLA RELAZIONE ANNUALE 2017**

Il 31 gennaio 2019 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione sulla *relazione annuale 2017 sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea — Lotta contro la frode* pubblicata dalla Commissione<sup>79</sup>. La Commissione ha accolto favorevolmente la risoluzione del Parlamento europeo e ha preso atto che il Parlamento riconosce l'attività da essa svolta nella lotta contro la frode e sostiene le sue iniziative in questo campo, in particolare l'istituzione della Procura europea (EPPO) e la proposta della Commissione concernente la modifica del regolamento (UE) n.883/2013 relativo alle indagini dell'OLAF. La Commissione sarà in grado di dare seguito ai numerosi temi sollevati dal Parlamento, soprattutto l'invito a realizzare una stretta cooperazione tra l'OLAF e l'EPPO. Continuerà inoltre a incoraggiare gli Stati membri che ancora non partecipano all'EPPO ad aderire a tale organismo e a garantire che esso disponga di risorse adeguate per l'adempimento del suo mandato. La Commissione provvederà a commentare dettagliatamente la risoluzione del Parlamento nella sua risposta formale, che sarà trasmessa più avanti nel corso dell'anno<sup>80</sup>.

## **9. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

### **9.1. Entrate**

Come nel 2016 e nel 2017, nel 2018 i pannelli solari sono stati gli articoli maggiormente interessati da frodi e irregolarità in termini monetari. Nel 2018 la Commissione ha svolto verifiche sul posto riguardanti la strategia di controllo per i pannelli solari in vari Stati membri, per via dei rischi esistenti (evasione di importi elevati di dazi antidumping) e a seguito di varie comunicazioni di mutua assistenza emesse dall'OLAF negli anni passati. Le iniziative intraprese per sensibilizzare maggiormente gli Stati membri riguardo alla vulnerabilità delle importazioni di pannelli solari alla frode e alle irregolarità hanno determinato l'intensificazione dei controlli da parte degli Stati membri nel 2018. Ciò evidenzia l'importanza delle

<sup>79</sup> 2018/2152(INI).

<sup>80</sup> SP(2019)392.

indagini svolte dall'OLAF e il suo ruolo di coordinamento in questo settore specifico.

La frode sul versante delle entrate perpetrata attraverso la sottovalutazione di merci importate nell'UE rimarrà una minaccia da affrontare nei prossimi anni. Dalle indagini svolte dall'OLAF sulla sottovalutazione di tessuti e calzature importati dalla Cina è emerso che i truffatori sfrutteranno eventuali lacune e che la frode su larga scala può essere vantaggiosa.

Per effetto della digitalizzazione dell'economia globale e della comparsa di nuovi modelli economici come ad esempio il commercio elettronico, nel settore degli scambi transfrontalieri si osserva una rapida transizione da un ridotto numero di grosse spedizioni di merci/spedizioni alla rinfusa ad un elevato numero di piccole spedizioni di modico valore.

Le operazioni transfrontaliere di commercio elettronico di merci presentano rischi per gli interessi finanziari dell'UE e per gli Stati membri. Un rischio particolare è rappresentato dall'abuso della franchigia per le spedizioni di modico valore, messo in atto mediante: i) la sottovalutazione delle merci oggetto di commercio elettronico; ii) il frazionamento delle spedizioni affinché esse rientrino nella soglia di esenzione (150 EUR); iii) l'importazione di spedizioni commerciali dichiarate come regali oppure iv) l'importazione di merci non ammissibili al beneficio della franchigia.

La diffusione del commercio elettronico obbliga gli Stati membri ad adattare le proprie strategie di controllo doganale per trovare il giusto equilibrio tra la facilitazione/semplificazione degli scambi commerciali e la tutela degli interessi finanziari dell'UE.

Una combinazione flessibile di diversi tipi di controllo è dunque essenziale per colmare eventuali lacune sfruttate dai truffatori e per consentire alle autorità doganali di rispondere efficacemente ai vari modelli economici applicati attraverso la tecnologia (ad esempio il commercio elettronico) e di tutelare efficacemente gli interessi finanziari dell'UE consentendo al contempo la facilitazione e la semplificazione degli scambi.

#### **Raccomandazione 1**

**Si invitano gli Stati membri a rafforzare e fare applicare le proprie strategie di controllo doganale per le operazioni di commercio elettronico transfrontaliere, in particolare per quanto riguarda il possibile abuso della franchigia per le spedizioni di modico valore, e a garantire una adeguata riscossione delle RPT.**

**Gli Stati membri sono dunque invitati a garantire che:**

- **i sistemi di dichiarazione doganale elettronica (ECS) non applichino in automatico l'esonero dai dazi richiesto per le merci il cui valore intrinseco dichiarato è superiore a 150 EUR, per le spedizioni commerciali dichiarate come regali e per le merci non ammissibili al beneficio della franchigia;**
- **i sistemi ECS rilevino sistematicamente le merci potenzialmente sottovalutate o erroneamente dichiarate in regime di esenzione mediante profili di rischio o selezione casuale;**
- **siano in atto misure di controllo specifiche volte a prevenire la frammentazione artificiale delle spedizioni allo scopo di beneficiare dell'esenzione dal dazio e**
- **i controlli ex post comprendano verifiche volte ad accertare il rispetto, da parte degli operatori commerciali, della franchigia doganale per le spedizioni di modico valore e che gli operatori economici autorizzati (OEA) non siano esclusi da tali controlli di conformità.**

#### **9.2. Spese**

Le principali risultanze dell'analisi svolta nella presente relazione confermano le tendenze e le conclusioni più significative esposte nelle relazioni precedenti.

Per quanto riguarda la spesa agricola, le principali misure in questione sono misure di mercato e investimenti per lo sviluppo rurale. Riguardo ai pagamenti diretti, potrebbero sorgere particolari problemi a livello locale, che dovranno essere affrontati correttamente e tempestivamente dalle autorità nazionali competenti.

Per quanto concerne la politica di coesione, si sono registrati progressi, soprattutto nel periodo di programmazione attuale. Le nuove disposizioni antifrode del regolamento (UE) n.1303/2013 stanno producendo risultati promettenti, giacché l'individuazione delle frodi sembra migliorare, mentre le irregolarità non fraudolente sembrano essere in calo. La Commissione continuerà a monitorare tali risultati per appurare se siano effettivamente dovuti a sistemi più efficienti piuttosto che a un numero di casi individuati e segnalati inferiore al reale (con particolare riferimento alle irregolarità non fraudolente).

#### **Raccomandazione 2**

**La Commissione ribadisce l'importanza che gli Stati membri adottino strategie nazionali antifrode qualora non abbiano già provveduto in tal senso.**

**Tali strategie dovrebbero essere elaborate in collaborazione con tutti gli organismi e tutte le autorità che svolgono un preciso ruolo e dispongono di competenze specifiche nella tutela degli interessi finanziari dell'UE, comprese le autorità di contrasto e le procure.**

**In linea con le raccomandazioni degli anni precedenti, tali strategie dovrebbero tenere conto:**

- **delle conclusioni in materia di analisi dei rischi contenute nella presente relazione e nelle precedenti;**
- **della necessità di strutturare il coordinamento tra i controlli e le indagini penali e amministrativi;**
- **del modo in cui integrare nel sistema di controllo le segnalazioni degli informatori e le informazioni fornite dai mezzi di comunicazione e**
- **della possibilità di rafforzare l'approccio basato sull'analisi dei rischi per individuare le frodi e le irregolarità, compreso il ricorso a strumenti informatici (ad esempio ARACHNE).**

### **9.3. Prospettive**

La Commissione, i colegislatori e gli Stati membri continuano incessantemente a perfezionare il quadro normativo che disciplina la tutela del bilancio europeo. La presente relazione ha tentato di illustrare tale processo in continua evoluzione e i principali progressi che sono stati realizzati nel corso di tre decenni di lavori e sforzi congiunti. Questo processo è stato addirittura accelerato durante il mandato della Commissione Juncker. È stato possibile portare a termine importanti iniziative e conseguire risultati operativi, a riprova dei continui sforzi compiuti per affrontare le sfide e i rischi emergenti.

Tale processo prosegue nel 2019: i colegislatori stanno ultimando l'adozione di altre importanti iniziative legislative che sono destinate a rafforzare ulteriormente il quadro antifrode, ovvero la direttiva sulla protezione degli informatori e la direttiva sulla prevenzione del riciclaggio di denaro.

Per quanto riguarda la tutela degli interessi finanziari dell'UE sul campo, la relazione annuale della Corte dei conti europea ha evidenziato, nel corso degli ultimi anni, notevoli miglioramenti, con tassi di errore che, in alcuni settori di

intervento, sono al di sotto della soglia di rilevanza. Per due anni consecutivi (2016 e 2017) la Corte ha formulato un giudizio con rilievi sul bilancio dell'UE.

Questo processo deve proseguire e altri miglioramenti possono e devono essere realizzati. In due relazioni speciali adottate nel 2019<sup>81</sup> la Corte ha riconosciuto tali progressi ma ha anche individuato settori in cui occorrono miglioramenti. La maggioranza degli interventi necessari trova riscontro nelle conclusioni presentate nelle relazioni PIF, mentre altri richiedono l'adozione di nuove misure. La nuova strategia antifrode (CAFS) adottata dalla Commissione il 29 aprile 2019 risponde alla maggior parte delle preoccupazioni espresse dalla Corte, nell'intento di rafforzare la capacità di analisi della Commissione e il suo quadro di coordinamento interno per rispondere alle nuove sfide poste da un contesto in continua evoluzione.

---

<sup>81</sup> Relazione speciale 01/2019 "Lottare contro le frodi nella spesa dell'UE: sono necessari interventi" e relazione speciale 06/2019 "Lotta alle frodi nella spesa UE per la coesione: le autorità di gestione devono potenziare le attività di individuazione, risposta e coordinamento".