

congiunto con il quale ha espresso un forte interesse per la continuazione dei lavori.

La Commissione ha inviato un questionario agli Stati membri per acquisire informazioni su come la direttiva sia stata recepita nelle legislazioni nazionali, sui cui risultati dovrebbe seguire una discussione tra le delegazioni in sede di gruppo tecnico della Commissione stessa o del Consiglio.

Si richiama anche la proposta di direttiva del Consiglio del 15 luglio 2010 recante modifica della Direttiva 2008/9/CE che stabilisce norme dettagliate per il **rimborso dell'IVA ai soggetti passivi non stabiliti nello Stato di rimborso**, gli Stati membri hanno riscontrato una serie di gravi ritardi e diversi problemi tecnici riguardo all'attuazione della Direttiva 2008/9/CE entrata in vigore il 1° gennaio 2010. In via eccezionale la Direttiva 2010/66/UE ha prorogato il termine per la presentazione delle richieste di rimborso relative ai periodi di riferimento del 2009. Dopo l'adozione della suddetta direttiva, sono proseguite le valutazioni tecniche nel corso del primo semestre 2011 con la Presidenza Ungherese, per la parte relativa al ricorso al Comitato permanente per la cooperazione amministrativa di cui all'articolo 44 del Regolamento 1798/2003 per armonizzare specifici aspetti tecnici della procedura informatizzata di rimborso. La proposta non è stata portata all'attenzione dell'Ecofin per mancanza di consenso.

Per quanto riguarda le attività del **Tax Policy Group**, la Commissione Europea a seguito del Rapporto Monti del 2010 e allo scopo di dare un rinnovato impulso alla policy dell'Unione europea, anche in materia di fiscalità indiretta, ha ricostituito il gruppo di alto livello in questione i cui componenti sono designati direttamente dai Ministri finanziari. Nel corso del 2011 sono stati trattati argomenti di rilievo quali il Libro Verde sul Futuro dell'IVA, la tassazione del settore finanziario, la tassazione ambientale, il commercio elettronico.

Nel corso del 2011 in sede di **Comitato IVA** (art. 398 della Direttiva 112/2006/CE), la delegazione italiana ha presentato propri quesiti e partecipato attivamente alle discussioni. I Servizi della Commissione Europea hanno incrementato l'attività intesa all'adozione di orientamenti da parte del Comitato, al fine di armonizzare l'applicazione delle norme in materia di IVA. Detti orientamenti, tuttavia, non sono vincolanti e possono essere adottati con maggioranze diverse (unanimità, quasi unanimità, larga maggioranza). Sono state in particolare esaminate all'ultimo incontro di novembre 2011, congiuntamente con il Comitato Doganale, questioni attinenti all'IVA all'importazione e a possibili misure di adeguamento con la normativa doganale.

### 8.3 Cooperazione amministrativa

Nel corso del 2011, la Commissione Europea ha posto in discussione al tavolo del Comitato permanente per la **cooperazione amministrativa IVA** (SCAC) la bozza del testo di rifusione del Regolamento della Commissione, che attua talune disposizioni del Regolamento (UE) n. 904/2010 sulla cooperazione amministrativa in materia di IVA.

Il Regolamento (UE) n.904/2010 "relativo alla cooperazione amministrativa e alla lotta contro la frode in materia d'imposta sul valore aggiunto (rifusione)", volto

ad offrire agli Stati membri i mezzi per lottare più efficacemente contro la frode all'IVA transfrontaliera è entrato in vigore il 1 gennaio 2012, ma vedrà la sua completa applicazione il 1 gennaio 2015, data di implementazione delle nuove regole IVA concernenti l'istituzione del regime speciale "sportello unico" per talune tipologie di cessioni e acquisizioni di beni e servizi. Detto Regolamento abroga e sostituisce il Regolamento (CE) n.1798/2003, integrandovi una serie di disposizioni miranti a combattere la frode transfrontaliera e meglio garantire la riscossione dell'imposta.

La bozza di Regolamento di esecuzione sostituisce l'attuale Regolamento (CE) 1925/2004 e determina le modalità pratiche che disciplinano la trasmissione di informazioni relative alle norme in materia di fatturazione, le aliquote dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) applicabili nell'ambito dei regimi speciali ai soggetti passivi non stabiliti. Vengono altresì definite le ulteriori informazioni elettroniche codificate di cui alla Direttiva 2008/9/CE del Consiglio che stabilisce norme dettagliate per il rimborso dell'IVA, ai soggetti passivi non stabiliti nello Stato membro di rimborso, ma in un altro Stato membro.

Il Regolamento mira a garantire che gli Stati membri siano in grado di avvalersi efficacemente delle possibilità di richiedere le informazioni previste da talune disposizioni della Direttiva 2008/9/CE. A tal fine prevede una serie di codici armonizzati da applicare nello scambio delle informazioni pertinenti, compresi i mezzi attraverso i quali avviene tale scambio, conformemente al Regolamento (UE) n. 904/2010.

La bozza di provvedimento, in funzione una più efficace lotta contro le frodi all'IVA transfrontaliera, riduce a due le categorie per lo scambio automatico di informazioni diverso dall'attività svolta con strumenti più mirati es. "Eurofisc". Il regolamento introduce, infine, un nuovo modello per la rilevazione dei dati statistici sulla consistenza dei flussi delle informazioni scambiate tra gli Stati membri.

La bozza di regolamento è stata approvata nella riunione di dicembre del Comitato SCAC.

Il Governo ha, infine, ha assicurato la partecipazione italiana al tavolo di lavoro europeo appositamente previsto, rappresentato dal "Comitato permanente per la cooperazione amministrativa IVA" (SCAC), in funzione di un effettivo miglioramento dell'assistenza amministrativa internazionale nel settore.

Nel corso del 2011, al predetto tavolo del Comitato sulla cooperazione amministrativa (SCAC), hanno avuto inizio i lavori per la stesura del regolamento che applica le disposizioni di cui agli articoli 44 e 45 del Regolamento (UE) 904/2010, che riguardano in particolare lo **scambio di informazioni relativi ai regimi speciali per le telecomunicazioni, radiodiffusione o servizi elettronici** cd. "Mini One-Stop-Shop" di cui al capitolo 6 del titolo XII della Direttiva del Consiglio 2006/112/CE relativa al sistema comune di imposta sul valore aggiunto. Detti regimi speciali, introdotti dal Regolamento del Consiglio che modifica il Regolamento di esecuzione (UE) n. 282/2011, anch'esso in via di approvazione del periodo di interesse, comportano che un soggetto passivo stabilito fuori dello Stato membro di consumo dichiara l'IVA dovuta sulle vendite competente dello Stato membro di consumo attraverso un portale WEB nello Stato membro di identificazione.

**Recupero dei crediti fiscali:** Il Governo ha garantito la partecipazione italiana al tavolo di lavoro europeo appositamente previsto, rappresentato dal "Comitato

Recupero" (Recovery Committee), in funzione di un effettivo miglioramento dell'assistenza amministrativa internazionale nel settore e per la tutela degli interessi nazionali nella riscossione.

I lavori nel predetto Comitato, hanno permesso alla Commissione di emanare, il 18 novembre 2011, due distinti provvedimenti normativi: il Regolamento di esecuzione UE n.1189/2011 e di una Decisione di esecuzione, entrambi recanti modalità di applicazione in relazione a determinate disposizioni della Direttiva 2010/24/UE.

Nel corso del 2011, in sede di Consiglio dell'Unione Europea, si è discusso di un nuovo regolamento in materia di **cooperazione amministrativa per le accise**, che sostituirà l'attuale Regolamento del Consiglio CE n.2073/2004.

Scopo della proposta è adeguare la legislazione in questo settore alle possibilità offerte dalla creazione del sistema di informatizzazione dei movimenti e dei controlli dei prodotti soggetti ad accisa - sistema EMCS (Excise Movement and Control System) - e conferire a tali possibilità una base giuridica esaustiva e più chiaramente definita, consentendo di sostituire le attuali procedure manuali o semiautomatizzate.

Nel corso del 2011, in sede di Commissione, era già stato affrontato il punto relativo alla proposta di rifusione dell'attuale Regolamento CE n. 2073/2004 di cooperazione.

La Commissione ha riaffermato la centralità del ruolo (anche "politico") dell'autorità competente che conferisce, tra l'altro, valore e certezza giuridica ai rapporti di cooperazione internazionale. Sulla questione dell'Ufficio Centrale di collegamento, la Commissione ha ribadito l'importanza di tale ufficio, che rappresenta il primo punto di contatto nel campo dell'assistenza amministrativa nel settore e che dovrà continuare ad occuparsi, tra l'altro, anche della cura e dell'aggiornamento della lista dei servizi di collegamento interni, eventualmente istituiti dagli Stati membri.

Un ulteriore aspetto sul quale l'esecutivo europeo ha brevemente focalizzato l'attenzione, è quello relativo ai tempi di risposta per dare seguito alla cooperazione su richiesta. Le disposizioni sono state mutate dal nuovo Regolamento (UE) 904/2010 in materia di cooperazione IVA e dalla Direttiva 2011/17/UE in materia di assistenza amministrativa in campo fiscale.

Tali disposizioni prevedono che le informazioni saranno scambiate il più velocemente possibile e, in ogni caso, non oltre tre mesi dalla data di ricevimento della richiesta. Detto termine, è ridotto ad un periodo massimo di un mese se le informazioni risultano già in possesso dell'autorità interpellata. Gli Stati membri hanno la possibilità, per alcune categorie di casi specifici, di convenire termini diversi rispetto a quelli appena citati.

Un ulteriore elemento di novità rispetto al precedente Regolamento di cooperazione CE 2073/2004, è rappresentato dall'inclusione, nella proposta, di disposizioni che prevedono il superamento del "segreto bancario", contenute nell'articolo 25 (Limitazioni generali degli obblighi dell'autorità interpellata), paragrafo 4. Il testo, sostanzialmente, si uniforma alle analoghe disposizioni previste nella Direttiva 2011/16/UE (articolo 18, paragrafo 2) e nella Direttiva 2010/24/UE (articolo 5, paragrafo 3).

Nel corso del 2011, si sono susseguite, in Consiglio, alcune riunioni che hanno permesso di definire, in maniera pressoché totale e definitiva, la proposta di

nuovo regolamento in materia di cooperazione amministrativa. L'approvazione, prevista inizialmente per la fine del 2011, slitterà prevedibilmente ai primi mesi del 2012.

Nel 2011 ha avuto luogo, al Consiglio la prima riunione sulla proposta di regolamento che istituisce il nuovo programma d'azione per la Dogana e l'imposizione fiscale nell'UE, per il periodo 2014-2020, denominato FISCUS (FIScalis-CUSStoms) e presentato dalla Commissione il 9 novembre 2011). Il programma, che riunisce i due programmi attualmente esistenti per l'ambito doganale e quello della fiscalità, denominati rispettivamente "Customs 2013" e "Fiscalis 2013" avrà una durata di 7 anni a decorrere dal 1° gennaio 2014 e sarà dotato di un bilancio di 777,6 milioni di Euro. Attualmente la prima discussione al tavolo del Consiglio ha visto emergere rilevanti obiezioni rispetto alla fusione dei programmi per la diversa contestualizzazione degli attuali programmi Customs 2013, inerente la specifica competenza doganale dell'Unione Europea, e Fiscalis relativo alla fiscalità e competenza esclusiva degli Stati membri. Sono emerse altresì perplessità sull'aumento degli stanziamenti di bilancio della nuova proposta rispetto al totale dei fondi impegnati per i due programmi correnti.

## **9. TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI E LOTTA CONTRO LA FRODE**

Con riferimento alla tutela degli interessi finanziari e alla lotta contro la frode è da evidenziare che l'efficace modello di tutela approntato dall'Italia, anche attraverso l'opera del Comitato per la lotta contro le frodi europee, ha permesso di ottenere ambiziosi riconoscimenti da parte delle Istituzioni europee che, per la prima volta, hanno pubblicamente elogiato il nostro Paese quale leader in ambito europeo nell'azione di contrasto alle frodi europee.

Particolarmente significative, al riguardo, risultano anche le recenti ed innovative affermazioni del Parlamento europeo e della Commissione europea, che hanno riconosciuto come un numero elevato di irregolarità rilevate «non significa necessariamente un elevato livello di frode, ma può essere anche il risultato dell'efficacia dei dispositivi di controllo in atto e di una stretta cooperazione fra lo Stato membro e la Commissione».

La situazione delle frodi/irregolarità all'UE, rilevata dai Rapporti annuali della Commissione al Parlamento e al Consiglio, è riportata nelle tabelle seguenti. L'ultimo Rapporto, riferito all'anno 2010, è stato presentato il 29 settembre u.s..

**TAV. 1 - NUMERO DELLE IRREGOLARITÀ E RELATIVI IMPORTI –  
TRIENNIO 2008/2010, NELL'UNIONE EUROPEA**

area	Numero casi irregolarità			importo (in milioni di euro)		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Agricoltura	1.133	1.621	1.825	102	125	131
Fondi Strutturali	4.007	4.931	7.062	585	1.224	1.550
Fondi di preadesione	523	706	424	61	117	83
Spese dirette	932	705	1.021	34	28	43
Risorse proprie	6.075	4.648	4.744	375	343	393

(fonte: "Relazione annuale" della Commissione Europea sulla tutela degli interessi finanziari dell'U.E. - anno 2010)

**TAV. 2 - NUMERO DELLE IRREGOLARITÀ E RELATIVI IMPORTI - ANNO 2010, IN  
ITALIA (FONTE: "RELAZIONE ANNUALE" DELLA COMMISSIONE  
EUROPEA SULLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'U.E. -  
ANNO 2010)**

Agricoltura		Fondi strutturali		Risorse proprie		totale	
casi	Importo in milioni di euro	casi	Importo in milioni di euro	casi	Importo in milioni di euro	casi	Importo in milioni di euro
392	39	1.014	192	350	45	1.706	277

(fonte: "Relazione annuale" della Commissione Europea sulla tutela degli interessi finanziari dell'U.E. - anno 2010)

Evidenti sono gli effetti negativi delle frodi:

- mancata realizzazione degli obiettivi di crescita e occupazione;
- perdita finanziaria per lo Stato Membro in caso di mancato recupero;
- alimentazione dei flussi dell'economia illegale;
- influenza negativa del rapporto fiduciario tra Cittadini ed Istituzioni europee.

In tale contesto, il Governo italiano si è avvalso dell'attività del Comitato per la lotta contro le frodi comunitarie (CO.L.A.F.) previsto dal D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91, e dall'art. 76 della L. 19.2.1992, n. 142.



Il Comitato rappresenta lo strumento fondamentale per l'approfondimento e l'analisi dei fenomeni illeciti, nonché per l'individuazione delle strategie più opportune per prevenire, contrastare e reprimere i menzionati fenomeni.

Al Comitato sono state attribuite, funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento di tutte le attività di contrasto alle frodi e alle irregolarità attinenti il settore fiscale, quello della politica agricola comune e dei fondi strutturali. Inoltre, esso tratta le questioni connesse al flusso delle comunicazioni in materia di indebite percezioni di finanziamenti europei ed ai recuperi degli importi indebitamente pagati, nonché quelle relative all'elaborazione del questionario ex art. 325 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Fanno parte del Comitato i rappresentanti, ai massimi livelli, di tutte le Amministrazioni interessate al particolare comparto.

Di seguito, le principali azioni intraprese dal Comitato nel corso del 2011:

- rilancio dell'attività del Comitato, quale referente dell'analogo Comitato europeo consultivo lotta alla frode della Commissione (CO.CO.L.A.F.) e quale tavolo permanente per;
- superare le criticità derivanti dall'elevato numero di Enti coinvolti;
- svolgere funzioni consultive e di indirizzo per la corretta utilizzazione dei fondi;
- chiusura dei "dossier aperti" con la Commissione europea - OLAF attraverso il continuo e costante scambio di informazioni con le Autorità di gestione competenti (nazionali e regionali);
- supporto alla comunicazione istituzionale degli Enti per garantire una corretta informazione anche sulle azioni in corso per combattere il fenomeno delle frodi;
- coordinamento dell'attività del CO.L.A.F. con quella delle Istituzioni europee, in particolare attraverso la costante partecipazione alle sedute del Consiglio - GAF, del COCOLAF e della Rete europea dei comunicatori antifrode (OAFCN);
- pubblicazione di tutti gli elenchi dei beneficiari di finanziamenti europei sul sito internet della Presidenza del Consiglio ([www.politicheeuropee.it](http://www.politicheeuropee.it)), nello spirito dell'Iniziativa Europea per la Trasparenza, oggetto di recenti sollecitazioni del Parlamento europeo;
- proposta di creare negli altri Stati Membri organismi simili al Comitato italiano per realizzare una rete di referenti unica anche e soprattutto per l'Ufficio europeo lotta antifrode (OLAF);
- disponibilità a supportare, anche su indicazione dell'OLAF, Stati Membri in difficoltà nella predisposizione di efficaci sistemi antifrode.

Si segnala infine che, nell'ambito dei lavori sul futuro dell'IVA, il Libro Bianco della Commissione ha proposto di valutare l'introduzione di procedure accelerate di introduzione di misure derogatorie, al fine di affrontare tempestivamente i fenomeni di frode.

Il Regolamento (UE) 904/2010 del Consiglio, in materia di cooperazione amministrativa e lotta alle frodi IVA, annovera tra le sue principali novità la creazione di una rete (network) permanente denominata "Eurofisc", in grado di coinvolgere, con un attento e continuo programma di monitoraggio, tutti gli Stati membri.

Il compito principale di tale rete, è quello di favorire lo sviluppo di un sistema multilaterale per il contrasto alle frodi, per il coordinamento dello scambio di informazioni e per l'uso che ne viene fatto. In particolare, "Eurofisc" non si limita a diffondere modelli di frode già individuati negli Stati membri e buone pratiche amministrative, ma raccoglie anche i dati relativi a fornitori e clienti, mettendoli a disposizione delle autorità fiscali interessate. Nel corso del 2011 hanno avuto luogo le prime riunioni dei quattro Gruppi di lavoro (Working Field) creati dal Gruppo "Eurofisc", nel corso dei quali l'Italia si è resa disponibile, in questa fase iniziale, a fornire il proprio qualificato contributo di informazioni

### **9.1 L'attività della Guardia di finanza a tutela degli interessi finanziari dell'Unione**

Nell'ambito della missione di tutela degli interessi finanziari pubblici, la lotta alle frodi europee è un settore di rilevante interesse operativo per la Guardia di finanza.

La missione di "Polizia finanziaria" abbraccia, infatti, tutti i servizi di contrasto all'evasione fiscale e di controllo della spesa, ai fini della prevenzione e della repressione degli illeciti afferenti all'acquisizione, alla gestione ed all'impiego delle risorse di bilancio dello Stato, delle Regioni, degli Enti locali e dell'Unione europea.

A fattore comune, la strategia che permea l'attività antifrode del Corpo si basa sull'applicazione delle disposizioni dell'art. 2 del Regolamento (CE) n. 2988/95, il quale prevede che i controlli debbano essere effettivi, proporzionali e dissuasivi. In applicazione di tali disposizioni, la Guardia di Finanza per garantirne l'effettività esegue attività sostanziali che, oltre a basarsi su verifiche contabili, vengono corroborate da indagini finanziarie e attività tecniche.

In particolare, nell'ampio contesto dei controlli sul regolare utilizzo degli aiuti europei affidati all'iniziativa dei singoli Stati membri, l'azione dei Reparti del Corpo si esplica attraverso i cosiddetti "controlli antifrode" che, senza sostituirli, integrano, in forma coordinata e complementare, gli interventi obbligatoriamente realizzati dagli organismi di gestione dei finanziamenti.

Al fine di incrementare l'efficacia dei controlli, inoltre, particolare attenzione viene posta agli strumenti di cooperazione che sono stati attivati con le Amministrazioni centrali e periferiche di gestione dei fondi pubblici in argomento.

S'iscrivono in tale strategia la cooperazione con le Regioni in materia di fondi strutturali, attuata sin dal 2002, che ha dato impulso ad un ampio ed articolato piano di collaborazione progressivamente adottato in tutte le 19 Regioni e nelle Province di Trento e Bolzano, che ha dato sinora esiti positivi e costante scambio di informazioni per le attività di controllo.

Sono inoltre state sviluppate ulteriori sinergie con i principali attori istituzionali sia nazionali che europei (su tutti l'Ufficio europeo per la lotta antifrode - O.L.A.F.) al fine di migliorare ulteriormente l'azione posta a tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Fra le diverse forme di sinergia così sviluppate, si segnala, più in concreto:

la partecipazione del Corpo nel nuovo sistema informatico I.M.S. dell'O.L.A.F., dedicato alle comunicazioni di irregolarità e frodi in tema di fondi strutturali;

una specifica campagna di controlli, nata dalla condivisione delle esperienze operative e di analisi maturate dal Corpo e dall'O.L.A.F., diretta ad attuare una comune azione di contrasto alle frodi, che costituisce un'iniziativa pilota, a livello europeo, per lo sviluppo di una strategia antifrode da applicare successivamente su tutto il territorio dell'Unione.

Da ultimo, si segnala la partecipazione dei rappresentanti del Corpo ai lavori del Comitato per la lotta contro le frodi comunitarie (CO.L.A.F.), istituito presso il Dipartimento per le Politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, previsto dall'art. 76 della legge 142/1992 e rivitalizzato con il D.P.R. 91/2007.

L'attività svolta dal Corpo nello specifico settore ha consentito di raggiungere, anche nel 2011, significativi risultati. In dettaglio, gli oltre mille interventi effettuati hanno permesso di denunciare complessivamente all'Autorità giudiziaria 860 soggetti, di cui 46 tratti in arresto. Inoltre, l'attività di repressione degli illeciti, in linea con le strategie volte ad incrementare la dissuasività degli interventi compiuti, ha portato all'individuazione di finanziamenti indebitamente percepiti/richiesti per oltre 251 milioni di euro, a fronte dei quali sono stati eseguiti sequestri di beni per un valore di 96 milioni. Tutto ciò a testimonianza di un'azione costantemente orientata ad accrescere l'efficacia dei controlli e a rendere quanto più possibile concreto ed effettivo il conseguente ristoro dell'Erario.

<b>FRODI EUROPEE</b>		<b>2011</b>	<b>TRIENNIO 2009/2011</b>
Interventi effettuati	n.	1.063	3.112
Persone denunciate	n.	860	2.620
di cui in stato di arresto	n.	46	99
Aiuti indebitamente percepiti	€	206.788.153	736.348.380
Aiuti indebitamente richiesti	€	44.748.746	251.963.953
Aiuti indebitamente percepiti/richiesti	€	251.536.899	988.312.333
Sequestri operati	€	96.594.104	406.594.104

Fonte: Comando Generale della Guardia di Finanza (sistema STAT/1)

Le suddette linee di intervento, coordinate con numerose iniziative poste in essere in ambito O.L.A.F. hanno contribuito a far sì che autorevoli istituzioni europee abbiano, di recente, pubblicamente riconosciuto che il complesso delle strategie antifrode e dei sistemi di controllo attuati in Italia pongono il nostro paese come leader in ambito europeo per i modelli organizzativi adottati a contrasto di tale fenomeno.

Il Comando Generale coopera intensamente con l'O.L.A.F. in tutti i settori d'interesse europeo, sia avanzando richieste di cooperazione e coordinamento internazionale relative a esigenze investigative dei Reparti del Corpo (assistenza



attiva), sia supportando l'azione dell'Organismo europeo nell'esercizio delle proprie funzioni (assistenza passiva).

Nelle ipotesi di frodi poste in essere a danno degli interessi finanziari della Comunità, detta forma di cooperazione consente di ottenere i seguenti vantaggi:

- un'azione di contrasto più efficace nei casi di frodi transnazionali complesse;
- il coordinamento e lo scambio dei dati tra le unità competenti degli Stati membri;
- condivisione delle esperienze operative;
- migliore cooperazione con i Paesi terzi.

A tal fine, anche il network di Esperti di cui all'art. 4 del D.Lgs. 68/2001 ha fornito un prezioso contributo nello sviluppo di proficui rapporti con gli interlocutori esteri.

L'eccezionale rilevanza di una delle operazioni condotte dal Corpo (operazione "COCOON"), in esito alla quale è stato individuato un complesso e articolato sistema di frode posto in essere da un'associazione criminale internazionale dedita all'illecita percezione e gestione dei finanziamenti europei, ha indotto l'O.L.A.F. ad organizzare a ottobre 2011 un apposito seminario concernente le "Frodi al bilancio dell'Unione europea nel settore delle spese dirette" presso la Scuola di Polizia Tributaria, nel corso del quale l'operazione è stata presentata come best practice da tenere quale modello di orientamento per i Servizi antifrode della Commissione europea e dei Paesi membri.

Si rappresenta, infine, che, nel corso del 2011, il Comando Generale ha anche sostenuto iniziative nel settore della formazione e dell'addestramento, in particolare in tema di frode contro l'Unione Europea e le Istituzioni europee e di contraffazione dell'Euro.

Si evidenzia altresì che nel corso dei lavori relativi alla Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio UE che modifica il Reg.(CE) n. 1073/99 - relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (O.L.A.F.) - l'Italia ha segnalato l'esigenza di utilizzare le migliori metodologie investigative in tema di lotta alla frode svolte dagli Stati membri, al fine di omogeneizzare l'azione di contrasto in tutta l'Unione europea e verificare se in altri Stati membri siano state poste in essere le stesse tipologie fraudolente.

In tal senso, sulla base delle migliori esperienze italiane di contrasto agli illeciti economico - finanziari è stato proposto tra l'altro che l'O.L.A.F. coordini in ambito europeo apposite azioni operative congiunte per contrastare frodi gravi, con il sistema delle azioni "a progetto", sperimentate dalla Guardia di Finanza.

Nel corso dell'anno 2011, il Corpo ha assicurato un costante ed adeguato livello nella partecipazione alle iniziative di cooperazione in ambito europeo, intensificando la collaborazione con le istituzioni europee di riferimento e lo scambio informativo con gli Stati membri.

In particolare, con specifico riguardo alla cooperazione di polizia nell'ambito dei compiti assegnati, oltre agli ordinari canali di **collaborazione internazionale** attraverso i quali sono scambiate informazioni su investigazioni concernenti le attività illecite di competenza, sono stati sviluppati frequenti scambi di dati e

richieste di collaborazione. Si segnala, altresì, lo sfruttamento delle forme di cooperazione previste dalla cd. Convenzione Napoli II.

Complessivamente e dal punto di vista quantitativo, l'attività di cooperazione con i paritetici organi esteri si è concretizzata nella gestione di 1196 "contesti".

### **Cooperazione in ambito Europol.**

Per quanto riguarda gli organismi di polizia europei, particolare menzione meritano i rapporti intercorsi con Europol, ora Agenzia Europea di Polizia. Il personale del Corpo, oltre a seguire i periodici meetings tenuti a L'Aja nelle materie di competenza, è stato attivo nell'alimentazione dei AWFs (Analysis Work Files), relativi a i settori:

- stupefacenti (AWF MUSTARD, AWF COLA, AWF SYNERGY, AWF CANNABIS)
- criminalità organizzata (AWF EEOC, AWF COPPER)
- tratta esseri umani (AWF PHOENIX, AWF CHECKPOINT)
- riciclaggio e finanziamento al terrorismo (AWF HYDRA, AWF DOLPHIN, AWF SUSTRANS)
- contraffazione di prodotti e monetaria (AWF COPY, AWF SOYA, AWF TERMINAL)

Inoltre, nel corso del 2011, la competente Articolazione del Comando Generale ha ricoperto il ruolo di "punto di contatto" per il Corpo nell'ambito delle seguenti operazioni congiunte [doganali e/o di polizia J.C.O. (Joint Customs Operation)/JC.P.O. (Joint Customs Police Operation)], promosse dall'Unione europea al fine di migliorare e coordinare le attività degli organismi di polizia, di frontiera e doganali, nonché delle agenzie europee ed internazionali nonché di condurre azioni di monitoraggio congiunte ed armonizzate a livello europeo:

- JCO COLOSSEUM, in materia di tutela del patrimonio storico, archeologico, culturale ed artistico;
- JCO FIREBLADE, nel settore del contrasto alla contraffazione di prodotti tessili ed accessori.

### **Partecipazione ai tavoli di lavoro di Organi dell'Unione europea.**

La competente articolazione del Comando Generale è stata costantemente impegnata nei lavori calendarizzati nell'ambito del Comitato Permanente per la Sicurezza Interna (C.O.S.I.), che, sulla base della nuova architettura delineatasi a seguito del Trattato di Lisbona, si pone l'obiettivo di fornire una risposta strutturata alle problematiche di sicurezza interna dell'Unione europea. Per l'Italia, il punto di contatto è rappresentato dall'Ufficio Coordinamento e Pianificazione Forze di Polizia del Dipartimento di Pubblica Sicurezza presso il Ministero dell'Interno. In particolare, in tale ambito si evidenzia il contributo fornito al "Progetto sugli approcci alternativi alla lotta alla criminalità organizzata", proposto dalla Presidenza ungherese del Consiglio dell'Unione europea.

Rilevante attenzione è stata inoltre dedicata ai tavoli di lavoro promossi a livello europeo ed internazionale concernenti la specifica materia del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo in relazione ai quali è sempre più frequente lo scambio di dati sui movimenti di capitale e le transazioni in valuta compiute all'estero da cittadini residenti e/o domiciliati in Italia.

### **Cooperazione amministrativa e di polizia.**

In ordine a tale tematica si evidenzia che la Guardia di finanza ha operato attivamente a livello internazionale attraverso l'impiego degli strumenti di cooperazione amministrativa (Regolamenti e Direttive dell'Unione europea, Accordi e Convenzioni bi/multilaterali), di polizia (mediante i canali Europol e Interpol), giudiziaria (a supporto dell'A.G. richiedente) e di intelligence (interscambio di dati in maniera riservata e confidenziale).

L'attività nel settore doganale è stata espletata allo scopo di prevenire, accertare, perseguire e punire le violazioni delle disposizioni doganali europee e nazionali.

la GDF ha accolto e inoltrato direttamente [fino al pieno funzionamento dell'Ufficio Centrale di Coordinamento "Napoli II", istituito dalla Convenzione tra gli Stati membri dell'Unione europea, relativa alla mutua assistenza e alla cooperazione tra le amministrazioni doganali, stipulata a Bruxelles il 18.12.1997 e ratificata dall'Italia con la legge n. 217/2008 (c.d. Convenzione "Napoli II")], le richieste di cooperazione da e per gli Organi collaterali esteri ai sensi della Convenzione in parola.

Per quanto concerne gli scambi intracomunitari soggetti all'applicazione dell'IVA, il Corpo è inserito a pieno titolo nella rete di cooperazione permanente fondata sugli Uffici Centrali di Collegamento (CLO - Central Liaison Office), istituiti in tutti i paesi dell'Unione. Lo scambio di informazioni avviene, pertanto, esclusivamente per via telematica, utilizzando un'infrastruttura dedicata, connotata da elevati standard di sicurezza.

La GDF ha partecipato in forma stabile al programma europeo FISCALIS, grazie al quale sono stati effettuati scambi di funzionari, seminari sul recepimento normativo e controlli multilaterali, con lo scopo di integrare e coordinare i controlli sui contribuenti degli Stati membri.

Parimenti, il Corpo aderisce al network "Eurofisc" istituito, con il Reg. (UE) 904/2010 del 7 ottobre 2010, al fine di promuovere e facilitare la cooperazione multilaterale nel settore delle frodi IVA attraverso lo scambio rapido di informazioni mirate tra gli Stati membri.

### **Attività doganale**

Il Governo è stato pienamente impegnato a rendere più agevoli e sicuri i flussi commerciali legittimi ed a potenziare il contrasto ai molteplici fenomeni illeciti che a diverso titolo e con differente intensità minacciano la società e la sicurezza della catena di approvvigionamento. Per raggiungere tali obiettivi l'Italia ha collaborato con gli organismi europei al fine di accrescere l'integrazione e l'armonizzazione tra le Amministrazioni doganali attraverso l'elaborazione di regole e standard comuni in materia d'importazione, esportazione e transito delle merci, unitamente al rafforzamento della cooperazione tra le Autorità doganali stesse. Tale sinergia è stata sviluppata con particolare riferimento alla

standardizzazione ed armonizzazione delle procedure inerenti le modalità dei controlli ed alla definizione di regole comuni che permettano di realizzare uniformità di comportamenti in tutto il territorio dell'Unione europea, operando nel contempo una riduzione delle interferenze sul commercio legittimo.

In merito, l'Italia partecipa al Gruppo di progetto "Customs 2013, project group on customs penalties", nell'ambito del Programma "Dogana 2013", istituito nel 2008 con lo scopo di acquisire le informazioni relative alla normativa sanzionatoria doganale esistente nei vari ordinamenti nazionali dei Paesi dell'Unione. Allo stato attuale, il Gruppo sta analizzando l'impatto economico derivante dalle sanzioni doganali sulla realtà economica dell'Unione.

È, altresì, regolarmente assicurata la partecipazione ai lavori del CCWP (Gruppo di cooperazione doganale del Consiglio UE), che si occupa di sviluppare le attività di cooperazione in materia penale tra le amministrazioni doganali degli Stati membri e tra queste e le altre autorità di *law enforcement*, sia sotto il profilo della produzione normativa che della capacità operativa. Le principali linee di intervento al riguardo sono delineate nella Risoluzione del Consiglio sul futuro della Cooperazione doganale adottata dal Consiglio GAI nel mese di dicembre 2011 che contiene numerosi elementi finalizzati ad esplorare nuove possibilità per portare avanti gli interessi comuni delle autorità doganali nel settore del *law enforcement*. Nel Gruppo sono stati anche sviluppati i temi del coordinamento delle attività con quelle di altre agenzie ed enti nella lotta contro la criminalità organizzata ed il terrorismo, inclusa la produzione di analisi delle minacce; della revisione il concetto di operazioni doganali congiunte; dello scambio di informazioni e di intelligence tra le Unità Centrali di Coordinamento e la pratica attuazione della mutua assistenza.

Il CCWP, per la realizzazione degli obiettivi fissati nelle strategie di cooperazione doganale, sta implementando il suo quinto piano di azione, al quale l'Italia, per il tramite dell'Agenzia delle Dogane, partecipa attivamente fornendo il proprio contributo a quattro dei dieci gruppi di progetto costituiti per lo svolgimento delle singole azioni contenute nel predetto piano.

Sempre nell'ambito del CCWP, lo strumento principale di lotta alla criminalità organizzata è costituito dalle operazioni doganali congiunte, che annualmente vengono approvate in seno al CCWP stesso nonché in seno all'OLAF (in questo caso gli interventi operativi riguardano materie di competenza europea o condivisa), ed alle quali l'Italia partecipa attivamente.

Dal punto di vista operativo, si segnala la partecipazione alle iniziative congiunte stabilite a livello OLAF, di cui ultima l'operazione denominata COLOSSEUM, finalizzata alla lotta al traffico illecito di beni culturali.

Al fine di aumentare l'efficacia della lotta alle frodi, è proseguito l'impegno volto al rafforzamento della cooperazione in materia doganale con i Paesi Terzi. Tale obiettivo è perseguito anche tramite la negoziazione di accordi di mutua assistenza amministrativa in materia doganale di competenza concorrente tra gli Stati membri e l'Unione europea.

Lo scopo di tali accordi è accrescere l'attività di collaborazione tra le Amministrazioni doganali dei due Paesi interessati, assicurare la corretta applicazione delle rispettive legislazioni doganali, rendere più trasparente l'interscambio commerciale, rafforzare i mezzi di lotta contro le frodi (in particolare del traffico illecito di stupefacenti), nonché agevolare e semplificare, nel contempo, ogni legittima transazione.

La Commissione europea – DG TAXUD ha costituito un Gruppo di Progetto su "valore, sottofatturazione, gestione del rischio e dei controlli" cui partecipano un numero ristretto di Stati membri tra cui l'Italia per monitorare il fenomeno ed indirizzare le amministrazioni doganali degli Stati membri ad una più efficace lotta a tale fenomeno illecito. L'iniziativa della Commissione deriva dalle conclusioni del Seminario Strategico "Sottofatturazione: rischi in materia di valore, conseguenze finanziarie ed impatto economico – schemi per i controlli" organizzato dall'Agenzia delle Dogane e tenutosi a Roma nel mese di maggio del 2010.

Si tratta di un'iniziativa fortemente voluta dall'Italia, per il tramite dell'Agenzia delle Dogane, che è stata la prima amministrazione doganale nell'Unione ad intraprendere efficaci azioni di contrasto contro questa particolare forma di contrabbando, che si realizza attraverso la sottofatturazione delle merci ed il corrispondente invio di valuta all'estero.

Il fenomeno ha notevoli ricadute negative sia in termini finanziari di minor entrate per i bilanci dell'Unione (risorse proprie) e nazionali (IVA, imposte dirette), sia in termini economici di minore competitività dei produttori europei che operano nella legalità.

Nel corso del 2011 si sono tenute diverse riunioni del Gruppo di progetto ed è stata altresì organizzata una PCA (Priority Control Action), la cui prima fase si è svolta nel periodo 22 – 27 novembre 2011 ed a cui hanno partecipato tutti gli Stati membri.

Le sollecitazioni da parte italiana presso la Commissione affinché intraprendesse iniziative di indirizzo e coordinamento per il contrasto al fenomeno della sottofatturazione e che hanno portato, tra l'altro, alla costituzione del menzionato gruppo di progetto, hanno contribuito ad accrescere la consapevolezza della Commissione stessa e delle amministrazioni doganali degli Stati membri della portata di tale fenomeno ed hanno altresì contribuito ad un maggiore impegno di queste ultime nell'espletamento dei relativi controlli.

Per quanto concerne i controlli, la strategia per l'anno 2011 si è focalizzata sul potenziamento delle attività di verifica per migliorare l'efficacia dell'attività di prevenzione e di contrasto dell'evasione tributaria e degli illeciti extra-tributari, nonché per favorire l'incremento dell'adempimento puntuale e spontaneo degli obblighi da parte degli operatori.

Nell'ambito del "Gruppo Lotta Antifrode", presso il Consiglio, nel corso del 2011, è stato concluso l'esame della proposta della Commissione per l'adozione di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio di modifica del Reg. CE n. 1073/1999 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode-OLAF, con il quale si intende soprattutto migliorare la cooperazione tra l'OLAF e le competenti autorità nazionali; meritano una particolare menzione alcune proposte formulate dall'Italia in merito al provvedimento: 1) per quanto riguarda le indagini esterne dell'OLAF, è stato chiesto di non escludere dai controlli gli operatori economici indirettamente interessati, esterni ai beneficiari (la Commissione ha appoggiato la posizione italiana); 2) mantenimento delle vigenti misure cautelari amministrative a carico degli operatori infedeli (es. sospensione dei pagamenti, sospensione dei funzionari coinvolti); 3) inserimento di una clausola che subordini lo scambio di informazioni fra Stati membri alla condizione che lo stesso scambio non pregiudichi le indagini in corso; 4) durata settennale del mandato del Direttore Generale dell'OLAF (proposta accolta); è stata anche



evidenziata la necessità di includere una disciplina precisa dei casi di rimozione dalla funzione. Sempre nel corso del 2011 è stato presentato il Report annuale sulla protezione degli interessi finanziari dell'UE – Lotta alla frode, predisposto con la collaborazione di tutti gli Stati membri; la Commissione ha evidenziato che la relazione è notevolmente migliorata rispetto agli scorsi anni grazie all'uso del nuovo sistema di rendicontazione delle irregolarità "IMS", che ormai è entrato a regime in quasi tutti i Paesi membri; i dati statistici indicano che il numero di irregolarità segnalato è aumentato in molti settori, ma tale incremento è verosimilmente riconducibile all'aumento complessivo nel volume e alla rapidità delle segnalazioni da parte degli Stati membri ed è dovuto proprio al miglioramento dell'applicazione del sistema IMS; la Commissione ha rilevato, in proposito, che l'alto numero di irregolarità segnalate da uno Stato membro (come nel caso dell'Italia) non indica necessariamente una maggiore vulnerabilità alle frodi, quanto piuttosto l'esistenza di una concreta strategia antifrode ed un'efficiente struttura organizzativa di controllo.

Nell'ambito del "Comitato Consultivo Lotta alle Frodi"-COCOLAF (presso Commissione -OLAF) durante il 2011 è stato fatto il punto sull'iter di adozione del nuovo regolamento di modifica del citato Reg. CE n.1073/1999; da parte italiana è stata, in particolare, ribadita la necessità di prevedere controlli congiunti fra gli Stati anche nei confronti di soggetti terzi diversi dai beneficiari. Sono state poi affrontate le problematiche sottese alla segnalazione degli illeciti: riguardo all'elevato numero di segnalazioni effettuate dall'Italia, la nostra delegazione ha ritenuto opportuno precisare che spesso l'attività antifrode svolta nel nostro paese non trova corrispondenza in molti degli altri Stati membri in cui, per quanto riguarda almeno i fondi strutturali, vengono effettuati solo blandi controlli formali e non veri e propri controlli antifrode; in relazione a ciò, è stata nuovamente messa in evidenza – da parte italiana - l'importanza di uno studio europeo che permetta di verificare, anche sul piano comparativo, le modalità di indagine svolte dall'Italia e dagli altri Stati membri al fine di poter pervenire ad uno standard comune europeo (richiesta che è stata appoggiata dalla Commissione); sono state infine presentate le proposte della Commissione per il rinnovo del programma "Hercules" (in scadenza nel 2013), volto a sostenere la protezione degli interessi finanziari della UE per il periodo di programmazione 2014-2020.

## **10. POLITICHE SOCIALI**

### **10.1 Politiche per l'inclusione sociale, le pari opportunità e la gioventù**

#### **10.1.1 Politiche per l'inclusione sociale**

Il Governo ha svolto una funzione di promozione e sostegno delle attività poste in essere dai soggetti del terzo settore, in particolare degli interventi relativi alle associazioni di promozione sociale e di volontariato, per favorire la crescita di un welfare della società attiva a supporto delle politiche di inclusione e integrazione sociale.

Tale materia può inserirsi nelle attività svolte dall'Italia nell'ambito dell'Unione Europea anche in considerazione dell'attenzione dedicata all'economia sociale dalla UE. Infatti nel 2008 il Parlamento Europeo con una risoluzione proposta dalla Commissione parlamentare per l'Occupazione e gli Affari Sociali ha invitato gli stati membri a sostenere il contributo dell'economia sociale per il perseguimento degli obiettivi della Strategia di Lisbona, tra cui quelli specifici legati all'inserimento sociale ed occupazionale dei soggetti a rischio di esclusione sociale. Tale invito è stato ribadito in modo esplicito anche negli ultimi orientamenti integrati per l'occupazione 2020 nell'ambito della linea guida 10 volta a "promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà."

Il Governo ha partecipato a vari incontri internazionali, nel periodo settembre – dicembre 2011, nell'ambito delle attività inerenti alla "promozione delle politiche di sostegno alla diffusione della Responsabilità Sociale di Impresa". L'Italia infatti è nel gruppo di alto livello della responsabilità sociale che, a seguito della Comunicazione 681 della Commissione Europea del settembre 2011, dovrà predisporre entro l'anno 2012 un "Piano Italia" sulla materia.

Relativamente alla materia dell'impresa sociale, sono utilizzate risorse del Fondo Sociale Europeo in una specifica linea di attività.

Il Governo è riuscito a far accogliere alcune proposte in materia di volontariato negli atti del Consiglio dell'Unione con cui l'UE si è impegnata a garantire il seguito a lungo termine dell'Anno europeo del volontariato 2011 ed a proseguire il dialogo con le parti interessate nei vari settori strategici legati al volontariato. In particolare nella "Comunicazione della Commissione Europea sulle politiche dell'UE e il volontariato" di settembre 2011 e nelle Conclusioni del Consiglio sul ruolo delle attività di volontariato nella politica sociale" dell'ottobre 2011, si prevedono azioni concrete finalizzate al riconoscimento ed alla promozione del volontariato a livello dell'UE.

In tali conclusioni, il Consiglio, tra l'altro, ha invitato la Commissione europea a considerare lo sviluppo delle attività di volontariato in programmi realizzati nell'ambito della politica europea di coesione, e a presentare, entro la fine del 2012, una relazione di valutazione sui risultati dell'Anno Europeo del volontariato.

Nell'ambito della **strategia EU2020**, uno dei cinque target quantitativi fissati per il 2020 riguarda la lotta alla povertà e all'esclusione sociale; l'obiettivo per l'UE nel suo insieme è di far uscire 20 milioni di persone dalla condizione di povertà o esclusione sociale. Al riguardo l'Italia si è prefissata come target nazionale una riduzione di 2,2 milioni di unità entro il 2020. Nella relazione programmatica 2011 sulla partecipazione italiana alle attività dell'Unione Europea, l'obiettivo di riduzione della povertà e dell'esclusione sociale è trattato congiuntamente con un secondo obiettivo della Strategia EU2020, considerato strettamente connesso al primo: aumento del tasso di occupazione al 75%.

Per quanto riguarda le **politiche di inclusione sociale**, al fine di perseguire l'obiettivo concordato, l'Italia si è impegnata a seguire con attenzione l'avvio e l'attuazione della iniziativa-faro lanciata dalla Commissione nell'ambito della Strategia Europa 2020: Una piattaforma

europea contro la povertà e l'emarginazione. La Piattaforma europea muove dall'obiettivo principale di riduzione della povertà e dell'esclusione, definito dal Consiglio europeo sulla base di tre indicatori: la percentuale di rischio di povertà, l'indice di deprivazione materiale e la percentuale di persone che vivono in famiglie con un'intensità di lavoro molto bassa. Gli indicatori alla base dell'obiettivo dell'UE di lotta alla povertà sono stati concordati e sviluppati nel quadro del metodo aperto di coordinamento in materia di protezione e inclusione sociale (MAC sociale). La piattaforma Europea di lotta alla povertà richiede che gli strumenti sviluppati nel quadro del MAC sociale si integrino nell'architettura di governance di Europa 2020 al fine di contribuire al meglio al raggiungimento degli obiettivi della nuova strategia. Per questo motivo, la piattaforma stabilisce che la Commissione continui a lavorare con gli Stati membri e i principali soggetti interessati per promuovere soluzioni efficaci. In questo contesto l'Italia ha assicurato la collaborazione fattiva al fine di supportare il processo di definizione di obiettivi comuni e di indicatori che consentono di misurare i progressi verso questi obiettivi. In particolare la rappresentanza nazionale è stata assicurata nel Comitato di protezione sociale (SPC), che opera a supporto del Consiglio UE nella sua formazione EPSCO (Consiglio Occupazione, Politica Sociale, Salute e Consumatori), nel sottogruppo indicatori che lo supporta e nelle peer review tematiche organizzate dalla Commissione come strumento di scambio di esperienze tra paesi.

Per quanto riguarda il Comitato di **protezione sociale** (SPC), le attività hanno riguardato principalmente l'attuazione della Strategia Europa 2020 sul versante della lotta alla povertà, con l'esame dei Programmi di riforma nazionale e l'adattamento del Metodo di coordinamento aperto sociale alla strategia stessa. L'attività si è incentrata principalmente nei seguenti aspetti: valutazione della dimensione sociale della strategia Europa 2020; monitoraggio della linea guida 10 nell'ambito della strategia Europa 2020; metodi di standardizzazione, confronto e presentazione degli indicatori; riaffermazione di obiettivi ed indicatori comuni nel nuovo contesto della strategia Europa 2020; ruolo dai rapporti strategici nazionali rispetto ai programmi nazionali di riforma; revisione del metodo del coordinamento aperto (joint assessment, approcci tematici, revisioni tra pari).

L'Italia ha inoltre partecipato attivamente alla peer review sul tema "Miglioramento dell'efficienza della protezione sociale" promossa dalla Commissione Europea con l'obiettivo di confrontare le riforme già introdotte o previste dagli Stati membri.

Per quanto riguarda le politiche in favore delle **persone disabili**, l'Italia ha collaborato per l'attuazione della Strategia europea, in riferimento al rafforzamento della partecipazione delle persone disabili alla società e all'economia e al miglioramento del pieno esercizio dei loro diritti, mediante le attività di seguito descritte.

È stata assicurata la partecipazione alle riunioni del Gruppo di alto livello sulla disabilità (DHLG), al quale partecipano i rappresentanti degli Stati Membri sotto la presidenza della Commissione europea. Il Gruppo ha trattato la questione della ratifica da parte dell'UE della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD), entrata in vigore il