

PARTE **PRIMA**

Il Comitato nazionale per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione europea

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA

1. QUADRO DI SITUAZIONE

a. PREMESSA

L'Unione europea e gli Stati membri sono chiamati a combattere contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure dissuasive ed efficaci.

La Commissione europea ha ripetutamente sottolineato il bisogno di definire una strategia comune, potenziando la stretta e regolare attività di cooperazione per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione con riguardo sia al contrasto alle frodi finanziarie che all'evasione fiscale, problematiche che spesso, in ragione della loro natura fraudolenta, sono interconnesse.

L'obiettivo a cui sono destinate le risorse dell'Unione, ossia migliorare le condizioni di vita e generare crescita e posti di lavoro, è a rischio se il denaro è distratto, soprattutto in una complessa fase di riforme strutturali per la crescita.

L'indebita erogazione di fondi provenienti dal bilancio UE, come i mancati introiti, rappresentano costi che gravano su tutti gli Stati membri.

In tale quadro, i temi della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e della lotta contro la frode assumono notevole rilevanza, poiché evidenti sono gli effetti negativi delle frodi connessi:

- ✓ alla mancata realizzazione degli obiettivi di crescita e occupazione;
- ✓ alla perdita finanziaria per lo Stato membro in caso di mancato recupero;
- ✓ all'alimentazione dei flussi dell'economia illegale.

A ciò si aggiunga che i comportamenti fraudolenti minano quel rapporto fiduciario tra Cittadini europei ed Istituzioni, la cui credibilità si misura proprio sulla scelta degli obiettivi, sui criteri di spesa, sulla correttezza delle procedure e sui risultati raggiunti.

Dunque, la sentita esigenza, a livello europeo, di tenere alto il livello di attenzione sul fenomeno ha condotto all'individuazione di un'area di responsabilità condivisa tra l'Unione europea e tutti gli Stati membri, così come disciplinata dall'art. 325, TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea), che sancisce:

- ✓ il "principio di assimilazione", che impone agli Stati Membri di adottare, per la lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, le stesse misure di cui normalmente si avvalgono per combattere le frodi che ledono i propri interessi finanziari nazionali. Il termine misure è qui inteso non solo con riferimento alle disposizioni di natura legislativa, amministrativa e regolamentare ma anche all'organizzazione dell'amministrazione e, ovviamente, al sistema sanzionatorio;
- ✓ il coordinamento dell'azione antifrode tra l'Unione europea e le Autorità nazionali;
- ✓ la necessità che il Parlamento europeo e il Consiglio assumano ogni pertinente iniziativa in quest'area vitale per l'Unione europea, per assicurare una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri.

Tuttavia, l'esame dei dati e delle notizie riferiti al settore della tutela degli interessi finanziari dell'U.E. evidenzia che l'attività di contrasto alle frodi si caratterizza per singolare complessità e "non uniforme" livello di salvaguardia delle risorse finanziarie comuni.

In tal senso, sia il Parlamento europeo che la Commissione hanno:

- ✓ ormai definitivamente acclarato come un più alto numero di casi di irregolarità/frode segnalati da uno Stato membro sia innanzitutto sintomo di un efficiente ed efficace sistema di rilevazione e segnalazione delle frodi (e non significa, quindi, che in quello Stato membro si commettono più irregolarità/frodi rispetto ad altri);

- ✓ stigmatizzato il comportamento di quei Paesi che, in rapporto all'entità dei fondi utilizzati, denunciano tassi di frode eccessivamente bassi quale probabile risultato di una minore capacità di scoprire le frodi ovvero di una loro mancata comunicazione.

In questo scenario, l'elevato livello di tutela approntato dall'Italia, immediatamente e facilmente rilevabile dai dati statistici inseriti nei rapporti annuali¹ della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, dimostra come il nostro Paese abbia attuato con lealtà e tempestività il citato "principio di assimilazione", disponendo, come noto, di Amministrazioni particolarmente preparate ed attrezzate sul fronte della lotta alle frodi quali l'Agenzia delle Dogane, l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Agea), i Carabinieri e il Corpo Forestale, oltre ad uno specifico Organo di polizia, rappresentato dalla Guardia di Finanza che, con una competenza generale in materia economico-finanziaria, opera con gli stessi poteri e con le stesse professionalità, a tutela sia del bilancio nazionale che dell'Unione europea.

Da una lettura critica e ponderata dei dati emerge, infatti, immediatamente, come il rilevante numero di casi di irregolarità/frode scoperti dall'Italia sia certamente frutto del proprio peculiare sistema normativo ed organizzativo di contrasto e, quindi, dell'alta capacità delle competenti Amministrazioni nazionali/locali di scoprire i fenomeni di indebita captazione di risorse pubbliche.

A conferma, vi sono i numerosi apprezzamenti ricevuti dal vertice dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) che ha più volte elogiato l'Italia quale vero e proprio modello di riferimento, in ambito europeo, nell'azione di contrasto alle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea.

Il Governo, quindi, condividendo pienamente l'esigenza di lottare contro l'evasione fiscale e la frode, ha adottato misure rigorose di contrasto, tradotte in azioni

¹ http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/reports/communities-reports/index_en.htm

concrete di rafforzamento dei controlli, recupero delle somme e monitoraggio dei risultati.

Tuttavia, se è vero che l'Italia può vantare una leale collaborazione verso le Istituzioni dell'Unione europea, permane la necessità di sviluppare una sempre più efficace e rapida attività di recupero delle somme indebitamente percepite dai beneficiari unitamente all'esigenza, da un lato, di conferire una crescente efficacia all'attività di prevenzione e vigilanza e, dall'altro, di imprimere un determinante impulso alle attività di coordinamento di tutte le Amministrazioni preposte alla gestione delle risorse dell'Unione europea.

b. IL COMITATO NAZIONALE PER LA REPRESSIONE DELLE FRODI NEI CONFRONTI DELL'UNIONE EUROPEA (Co.L.A.F.)

Il Comitato per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione europea² rappresenta lo strumento ideale per l'approfondimento e l'analisi dei fenomeni illeciti, nonché per l'individuazione delle strategie più opportune per prevenire, contrastare e reprimere i citati fenomeni di irregolarità e frode.

Istituito con legge 19 febbraio 1992, n. 142³ e rinnovato nei compiti e nella composizione con D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91⁴, il Comitato è stato, di recente, confermato in via definitiva (e ridenominato) con Legge 24 dicembre 2012, n. 234⁵.

Con l'art. 3, D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91, sono state attribuite al Comitato funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento delle attività di contrasto delle frodi e delle irregolarità attinenti in particolare al settore fiscale e a quello della politica agricola comune e dei fondi strutturali.

² Di seguito denominato "Comitato".

³ Art. 76, comma 2.

⁴ Art. 3, commi 1 e 2.

⁵ Art. 54, comma 1.

Il Comitato, inoltre, tratta le questioni connesse al flusso delle comunicazioni in materia di indebite percezioni di finanziamenti comunitari ed ai recuperi degli importi indebitamente pagati, nonché quelle relative all'elaborazione del "Questionario"⁶ annuale ex art. 325 TFUE.

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

La Segreteria tecnica è coordinata da un Ufficiale Superiore del Nucleo.

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

Di recente, l'art. 3, par. 4, del Regolamento (UE, EURATOM) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 settembre 2013 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), ha previsto che gli Stati membri designino un «servizio di coordinamento antifrode» (*Anti fraud Coordination Structure - AFCOS*) per agevolare una cooperazione e uno scambio di informazioni efficaci con l'OLAF, ivi incluse le informazioni di carattere operativo.

Detta previsione, frutto tra l'altro di un lungo negoziato all'interno del "Gruppo antifrode" del Consiglio, trae origine (sposandola in pieno) dalla proposta avanzata dall'Italia alla Commissione europea, nell'ambito della riunione del Comitato di coordinamento antifrode di Bruxelles del maggio 2008, di istituire in tutti gli Stati membri organismi "centrali" di coordinamento simili al nostro Comitato.

In relazione al novellato normativo e dietro specifica proposta dei delegati del Comitato, l'OLAF ha inserito all'interno del "Questionario" annuale ex art. 325 TFUE

⁶ Vgs successivo par. a

e del *“Follow up”* delle *“Raccomandazioni della Commissione”* sulla relazione *“TIF”*⁷ - anno 2012, specifiche domande agli Stati membri circa la designazione degli *“AFCOSs”* i cui esiti sono stati di recente pubblicati dalla Commissione.

In sintesi è emerso che:

- ✓ 23 Stati membri hanno già istituito un servizio *“AFCOS”* (oltre all'Italia, ove dette funzioni sono svolte dal Comitato, sono presenti il Belgio, la Danimarca, la Grecia, la Francia, l'Olanda, l'Austria, il Portogallo, la Finlandia, la Germania ed il Regno Unito nonché tutti gli Stati membri *“post 2004”*);
- ✓ i restanti 4 Paesi (Irlanda, Spagna, Lussemburgo e Svezia) hanno comunicato l'intenzione di completare la procedura di istituzione degli *“AFCOSs”* entro (al massimo) due anni.

2. ATTIVITÀ DEL COMITATO NELL'ANNO 2013

Nell'anno 2013 il Comitato si è riunito complessivamente 8 volte, di cui:

- ✓ n. 6 per riunioni plenarie;
- ✓ n. 2 per riunioni dei seguenti gruppi di lavoro:
 - proposte di modifica della Circolare Interministeriale del 12/10/2007 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 15/10/2007, n. 240 e delle connesse note esplicative di cui alla Delibera n. 13 in data 7/7/2008 del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'U.E.;
 - esame e proposte sullo studio pubblicato dalla Commissione UE concernente l'analisi del *“VAT Gap”* a livello europeo.

Il Comitato ha orientato la propria attività sulle indicazioni contenute:

- ✓ nel proprio *“Regolamento di funzionamento”*;
- ✓ nel *“Resoconto”* annuale dell'attività del Comitato relativo al periodo 2010 - 2012⁸;

⁷ *“Tutela degli Interessi Finanziari”*.

⁸ <http://www.politicheeuropee.it/attivita/17797/resoconti-annuali>.

- ✓ nei “Rapporti al Parlamento ed al Consiglio Europeo - Tutela degli interessi finanziari dell’Unione Europea - Lotta contro le frodi” - anni 2011 e 2012⁹ della Commissione europea;
- ✓ nelle Risoluzioni del Parlamento europeo sulle “Relazioni TIF” - anni 2010 e 2011¹⁰.

L’azione strategica del Comitato è stata indirizzata verso numerose e significative linee di attività, a tutti i livelli, tese a migliorare ulteriormente l’apparato antifrode nazionale in particolare sotto l’aspetto preventivo, con ciò valorizzando al massimo il proprio ruolo propulsivo e di coordinamento.

Di seguito i settori d’attività e le pertinenti azioni (che hanno interessato, contestualmente, il fronte domestico, la partecipazione proattiva ai lavori delle Istituzioni dell’Unione europea nonché la collaborazione e lo scambio di esperienze con altri Stati) promosse dal Comitato.

a. ATTIVITÀ DI COORDINAMENTO, SUPPORTO E FORMAZIONE A LIVELLO CENTRALE E LOCALE.

A livello domestico, oltre all’approfondita analisi delle tematiche oggetto delle riunioni in ambito europeo per la conseguente condivisione delle “posizioni italiane” da rappresentare in tali sedi, sono stati discussi e approvati i testi del:

- ✓ “Questionario ex art. 325 TFUE” che ogni anno la Commissione invia - per la compilazione - agli Stati membri al fine di verificare le principali azioni (a livello normativo, organizzativo, operativo, ecc.) poste in essere a tutela degli interessi finanziari dell’Unione europea;

⁹ http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-commission/2011/report_en.pdf;
http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-commission/2012/pif_report_2012_en.pdf.

¹⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0121+0+DOC+XML+V0//IT>;
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0197+0+DOC+XML+V0//IT>.

- ✓ *“Follow-up”* delle raccomandazioni formulate dalla Commissione europea agli Stati membri a seguito della Relazione “TIF” pubblicata nel mese di luglio 2012.

In ordine a quest'ultimo documento e rispondendo all'esplicito invito rivolto a tutti gli Stati membri ai fini di un deciso miglioramento del monitoraggio dei risultati delle indagini penali e delle statistiche nello specifico settore delle frodi in danno dei finanziamenti europei, è stata concordata con il Ministero della Giustizia una specifica innovazione del sistema informatico del casellario giudiziario centrale che consentirà la rilevazione degli esiti dei procedimenti penali relativi a casi di frode nello specifico settore dei fondi dell'Unione europea.

Nel 2013 è, inoltre, proseguita l'intensa attività di supporto e formazione dei funzionari delle Autorità nazionali e locali interessati alle tematiche relative alla prevenzione delle frodi e, in genere, alla tutela degli interessi finanziari dell'U.E. nonché, in particolare, al funzionamento ed alla implementazione del sistema “IMS” (*Irregularities Management System*)¹¹ ideato dalla Commissione europea per il monitoraggio dei casi di irregolarità/frode scoperti dagli Stati membri.

L'attività si è svolta a livello centrale e, laddove espressamente richiesto dalle Autorità locali, anche attraverso incontri sul territorio.

In tale ambito, su specifica richiesta dell'Autorità di gestione della regione Toscana si è aderito, in qualità di partner, al progetto *“Governance of the control system to promote the fight against fraud affecting the European Union Structural Funds”*, presentato nell'ambito del Programma “Hercule II”.

Obiettivo principale dell'attività è stato quello di promuovere una miglior comprensione dei meccanismi europei e nazionali in tema di contrasto alle irregolarità e alle frodi ai Fondi UE e di approfondire tutte le buone prassi in materia

¹¹ Vgs successivo par. c