

j. PARTECIPAZIONE PROATTIVA AI LAVORI DEL “COMITATO EUROPEO DI COORDINAMENTO LOTTA ANTIFRODE” (Co.Co.L.A.F.).

Il Comitato segue i lavori della Commissione e dell'OLAF, partecipando attivamente alle sedute del Co.Co.L.A.F. e dei vari sottogruppi di lavoro, così come previsto dall'art. 5 del Regolamento di funzionamento.

Da ciò discende la necessità che la posizione espressa dai delegati italiani debba essere unitaria e, per tale motivo, appare di fondamentale importanza che tutte le principali questioni siano preventivamente concordate e condivise *ratione materiae* da tutte le competenti Amministrazioni nazionali.

Pertanto, per prassi ormai consolidata, le tematiche oggetto di discussione nelle sedute del Co.Co.L.A.F. e dei vari sottogruppi vengono esaminate nell'ambito del Comitato, sia preventivamente ai fini della definizione della posizione unitaria italiana, sia successivamente per l'illustrazione e la demoltiplicazione, verso tutti i soggetti potenzialmente interessati, delle decisioni prese in ambito UE.

Nel dettaglio, il Comitato, rappresentato da propri Membri di volta in volta delegati, ha partecipato nel 2014 alle seguenti sessioni:

- ✓ Co.Co.L.A.F. “plenaria” - 22 maggio;
- ✓ “Reporting and Analysis of Fraudulent and Other Irregularities Group” - 29 aprile, 30 luglio e 2 dicembre;
- ✓ “AFCOS Group meeting” - 24 settembre, 16 ottobre ;
- ✓ “Fraud Prevention Group” - 13 novembre.

1) DISCUSSIONE SULLA RELAZIONE "TIF" DELLA COMMISSIONE UE.

Uno degli obiettivi primari delle attività svolte nell'ambito delle sessioni del Co.Co.L.A.F. è la condivisione tra Commissione europea e Stati membri della Relazione annuale al Consiglio e al Parlamento europeo sulla *"Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea - Lotta alla frode"* (TIF).

Circa i fenomeni di irregolarità/frode, per le motivazioni precedentemente indicate, nelle ultime Relazioni TIF si rilevano posizioni a volte molto differenti tra gli Stati membri.

Per correggere queste asimmetrie la Commissione europea ha più volte evidenziato la necessità di disegnare strategie comuni, idonee a rafforzare maggiormente la cooperazione per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Allo stato, quindi, i dati statistici relativi alle frodi non possono essere utilizzati per formare "graduatorie" tra gli Stati membri, in quanto appare evidente come essi siano il diretto e logico risultato di sistemi giuridici ed organizzativi sostanzialmente diversi e, dunque, di un differente "atteggiamento" in termini di ricerca e repressione dei fenomeni illeciti.

In questo scenario, la Commissione europea, dietro espressa richiesta della Delegazione italiana, ha riportato negli annessi statistici delle ultime relazioni TIF (anni 2013 e 2014) la seguente dicitura: *"Il numero delle irregolarità segnalate come frode consente di misurare i risultati degli sforzi compiuti dagli Stati membri per combattere le frodi e altre attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'UE; il dato non deve essere interpretato come livello di frode nei rispettivi territori"*.

La Delegazione italiana ha, altresì, proposto l'eliminazione nelle future relazioni TIF di ogni annesso statistico che non abbia, a margine, chiare ed esaustive note di approfondimento dei dati ivi inseriti.

Sempre su proposta della Delegazione italiana, nella Relazione TIF 2014 l'OLAF ha inserito 28 "schede Paese" che costituiscono un elemento di comparazione e confronto per una migliore comprensione della Relazione stessa.

Del resto, la problematica della impossibilità di confronto dei dati è stata più volte stigmatizzata anche dal Parlamento europeo che nelle proprie "Relazioni sulla tutela degli interessi finanziari" degli ultimi anni ha:

- evidenziato l'impossibilità di confrontare i dati comunicati dagli Stati membri in quanto totalmente (e chiaramente) disomogenei;
- chiesto espressamente alla Commissione di prevedere, all'interno delle proprie Relazioni, proprio l'elaborazione di "Schede Paese" che analizzino compiutamente *"l'approccio seguito in ciascun Paese dalle Autorità giudiziarie ed investigative e la qualità e la quantità dei controlli effettuati..."*.

Per quanto riguarda il Questionario art. 325 per l'anno 2014, l'OLAF ha incluso alcune domande rivolte agli stati membri, su proposta formulata dall'Italia, circa la concreta applicazione dei concetti di "frode", "operatore economico", "primo atto di accertamento" (cd "PACA") da cui decorre, per le Autorità di controllo, l'obbligo di segnalare i casi di irregolarità/frode all'OLAF³⁶.

2) DEFINIZIONE DELLE ATTIVITÀ STRATEGICHE ANTIFRODE A LIVELLO EUROPEO

In relazione alle attività programmatiche di contrasto e prevenzione dei fenomeni illeciti i delegati nazionali hanno presentato alla Commissione ed agli altri Partner esteri, la prima Relazione annuale COLAF - anno 2013, quale esempio di

³⁶ Gli esiti del Questionario riferiti al cd "PACA", di particolare interesse, sono riportati, nel dettaglio, a pag 63.

effettiva stesura di una “strategia nazionale antifrode” elaborata da un cd AFCOS (Anti Fraud Coordination Service) istituito ai sensi dell’art. 3, par. 4, del Regolamento (UE, EURATOM) n. 883/2013.

Avendo riguardo, in particolare, proprio alla relazione COLAF - anno 2013, numerose sono state le proposte avanzate nell’ambito delle riunioni Co.Co.L.A.F. tenutesi nel 2014: a fattor comune è stata evidenziata la stringente necessità di prevedere meccanismi più effettivi ed efficaci di scambio di dati e metodologie operative tra gli Stati membri.

Nello specifico, è stato proposto:

- di implementare il sistema “IMS” dell’OLAF con una sezione appositamente dedicata alla rilevazione dei casi di irregolarità/frode connessi alla indebita percezione di finanziamenti a gestione diretta dell’Unione, con ciò consentendo di integrare e completare la banca dati con elementi di fondamentale interesse soprattutto ai fini della più esaustiva analisi del rischio. In merito, l’OLAF ha particolarmente apprezzato l’iniziativa italiana;
- sulla scorta di quanto promosso nell’ambito della Presidenza del GAF. del Consiglio, di studiare nuovi meccanismi di cooperazione amministrativa tra Stati membri riferiti al particolare settore dei fondi strutturali, in considerazione delle crescenti casistiche di frodi aventi carattere “transnazionale” per le quali risulta di fondamentale importanza poter chiedere (ed ottenere tempestivamente) da Partner esteri, dati e notizie di interesse ai fini dei controlli;
- di verificare la fattibilità di piattaforme informatiche di “*business intelligence*” - possibilmente integrate a livello europeo - che possano consentire un salto di qualità nella prevenzione dei fenomeni illeciti da parte delle Autorità che gestiscono i fondi europei, attraverso la concreta elaborazione dei ccdd “indici di rischio”.

k. VALORIZZAZIONE E DIFFUSIONE, A LIVELLO EUROPEO, DEL “MODELLO ANTIFRODE” ITALIANO

Nei propri Rapporti annuali sulla Tutela degli interessi finanziari dell'UE, la Commissione ha più volte evidenziato quanto siano importanti gli sforzi di quegli Stati membri - tra cui spicca l'Italia - che hanno alte *performances* nella lotta antifrode.

Il peculiare *know how* di contrasto alle frodi in possesso dell'Italia può, pertanto, rappresentare, a pieno titolo, un utile volano per l'implementazione e la omogeneizzazione, in Europa, delle attività antifrode.

Non a caso, con sempre maggiore frequenza, il Comitato è stato destinatario negli ultimi anni di numerose richieste di partenariato e/o collaborazione da parte di Autorità estere proprio ai fini dello scambio di esperienze e buone pratiche sulla tematica della tutela degli interessi finanziari dell'UE.

In tal senso, nel 2014, a seguito delle proposte pervenute:

- ✓ dal Direttore della “*Struttura centrale di coordinamento antifrode*” della Repubblica di Bulgaria, il Comitato ha aderito, in qualità di Partner, al progetto “*Provision and supporting the AFCOS Directorate activities in the work under SCF*”.

Obiettivo principale dell'attività è stato quello di accrescere e migliorare le conoscenze in materia di finanziamenti europei dei funzionari dell'AFCOS bulgaro attraverso lo svolgimento di una “visita studio” presso le competenti Amministrazioni italiane preposte al controllo ed alla prevenzione delle frodi al bilancio dell'UE, con particolare riferimento ai Fondi Strutturali;

- ✓ dal Comandante della *“Podlaski Voivodship Police”* della Repubblica di Polonia, il Comitato ha aderito, in qualità di Partner, al progetto *“Grants-STOP-Manipulation”*.

Gli incontri, svoltisi a Roma dal 24 al 28 novembre 2014, hanno avuto come obiettivo principale il rafforzamento della cooperazione tra gli Organismi polacchi e le Istituzioni italiane, attraverso lo svolgimento di una *“visita studio”* di 10 Funzionari di Polizia della Repubblica di Polonia.

Al riguardo, si segnala il fondamentale supporto fornito, nelle predette attività, dalle competenti Autorità nazionali preposte alla prevenzione ed al contrasto delle frodi al bilancio UE, tra cui la Corte dei Conti, il Ministero della Giustizia, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero dello Sviluppo economico, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, il Comando Generale della Guardia di Finanza ed il Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari.

3. LINEE FUTURE DI ATTIVITÀ DEL COMITATO

a. AMBITO "DOMESTICO"

La costante attività di analisi delle casistiche e delle metodologie di irregolarità/frode ed il confronto con tutte le Autorità competenti nel settore dei fondi UE, ha consentito di far emergere - come assolutamente prioritaria - la necessità di intercettare i possibili comportamenti illeciti fin dalle prime fasi del procedimento di erogazione.

Per realizzare questo ambizioso obiettivo l'Autorità di Governo, per il tramite del Comitato, intende sviluppare modelli di controllo sulla corretta erogazione dei fondi che possano utilmente anticipare la fase della repressione (e del conseguente faticoso e dispendioso procedimento di recupero) a favore delle azioni di prevenzione.

In tal senso è allo studio la fattibilità di uno specifico strumento informatico unico e condiviso da parte di tutte le Autorità che gestiscono fondi UE, ovvero una piattaforma integrata di tutti i dati disponibili, pertinenti o comunque connessi ai finanziamenti europei, la cui elaborazione possa consentire di sviluppare i cosiddetti "indici di rischio".

Come già evidenziato in precedenza³⁷, l'ipotesi di lavoro è stata presentata anche alla Commissione europea (nell'ambito del Progetto "Database Nazionale Anti-Frode, Strumento Informatico (IT) per prevenire le frodi a danno degli interessi finanziari dell'Unione Europea, con la collaborazione del personale delle Forze di Polizia e delle Autorità Nazionali e regionali") la quale, sposandone appieno contenuti e finalità strategiche, ha concesso specifico finanziamento nell'ambito del noto programma "Hercule II".

³⁷ Vgs, supra, pag 28.

Oltremodo, si ribadisce³⁸ come la medesima Commissione ha positivamente evidenziato, nell'ambito dell'ultima Relazione annuale TIF riferita all'anno 2014, gli sforzi dell'AFCOS italiano - in collaborazione con la Guardia di Finanza e le altre Autorità competenti - volti allo sviluppo di strumenti informatici appositamente dedicati alla prevenzione ed al contrasto delle frodi.

Il Comitato ritiene quindi che sia possibile e, soprattutto, strategico per l'Italia dotarsi di uno strumento informatico comune a tutte le Amministrazioni competenti nella corretta gestione dei fondi dell'Unione europea, anche alla luce delle nuove previsioni regolamentari sui fondi UE (per la programmazione 2014/2020), che impongono agli Stati membri di adottare idonee misure orientate proprio alla prevenzione antifrode, possibilmente attraverso lo sviluppo dei cosiddetti "IT-tools" (strumenti informatici).

Per quanto sopra, Il Comitato ha intenzione di avviare uno studio di fattibilità che consenta la realizzazione di un "portale" che, beneficiando di dati ed informazioni risultanti dall'incrocio di tutte le banche dati già esistenti e che saranno ritenute d'interesse, dovrebbe offrire alle Autorità di Gestione dei fondi europei, uno strumento di "analisi del rischio frodi" utile nelle fasi di:

- ✓ ammissione a finanziamento di progetti e soggetti;
- ✓ orientamento e supporto per le procedure di controllo documentale di I° livello;
- ✓ orientamento delle campionature per i controlli in loco di I° livello;
- ✓ orientamento e supporto per le procedure di controllo di II° livello.

³⁸ Vgs, supra, pag 29.

In particolare il sistema, attraverso un accesso dedicato ed autorizzato dal "soggetto gestore", dovrebbe consentire di ottenere indicazioni in merito a:

- ✓ soggetti inclusi nella banca dati comunitaria sulle esclusioni (CED);
- ✓ presenza di casi di doppio finanziamento (con particolare riguardo agli aiuti);
- ✓ evidenze in merito alla rischioosità generale di persone fisiche o giuridiche correlati ai programmi o progetti di loro responsabilità;
- ✓ evidenze in merito alla rischioosità generale di progetti afferenti programmi di loro responsabilità;
- ✓ informazioni, notizie, dati e reportistiche aggregate in tema di irregolarità e frodi;
- ✓ documenti e *best practices* segnalate a livello nazionale o europeo;
- ✓ strumenti di consultazione per aumentare il livello di condivisione e formazione dei soggetti coinvolti nel processo di prevenzione e contrasto (forum, consultazioni aperte, faq, ecc).

Inoltre, per rendere costantemente efficace ed efficiente il dispositivo, sarà necessario prevedere un'attività di sviluppo, aggiornamento e continua implementazione anche attraverso nuovi/ulteriori strumenti di analisi che potrebbero essere individuati successivamente.

Sarà, infine necessario prevedere un'attività complementare di informazione, formazione e sensibilizzazione all'utilizzo dello strumento a favore delle medesime Autorità di Gestione dei fondi UE.

Considerata la rilevanza delle attività da porre in essere per la realizzazione del Portale, il Comitato vaglierà tutte le problematiche per giungere - auspicabilmente - a soluzioni costruttive ed efficaci.

Inoltre, in ambito domestico e per molti aspetti a titolo complementare dell'azione progettuale innanzi illustrata, proseguiranno le azioni del Comitato inerenti:

- ✓ la costante attività formativa rivolta alle Autorità che gestiscono fondi europei, per la circolazione delle più frequenti casistiche di irregolarità/frode e dei connessi "modus operandi", ma anche di tutte le migliori metodologie di controllo nazionali ed europee;
- ✓ la costante attività di analisi dei rischi, attraverso l'individuazione dei settori dei Fondi europei maggiormente esposti alle irregolarità e/o frodi derivante dall'approfondimento, nel dettaglio, di tutte le informazioni presenti nel sistema IMS e nelle banche dati nazionali ritenute d'interesse.

Infine, proseguirà l'azione del "Gruppo di lavoro" finalizzato all'analisi ed allo studio di possibili elementi di criticità nel flusso di comunicazione con l'Ufficio europeo lotta antifrode (OLAF) dei dati inerenti i casi di irregolarità/frode, per l'eventuale conseguente rivisitazione della Circolare Interministeriale del 12/10/2007 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 15/10/2007, n. 240) recante "Modalità di comunicazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario" e delle connesse "note esplicative" di cui alla Delibera n. 13 in data 7/7/2008 del Comitato.

Obiettivo strategico sarà quello di definire puntualmente le procedure di comunicazione e aggiornamento dei casi di irregolarità/frode per consentire, da un lato, alle competenti Autorità di adempire in modo celere ed efficace alle "incombenze" poste dalla normativa europea e, dall'altro, innalzare il livello qualitativo della banca dati IMS ai fini delle attività di analisi del rischio.

Quanto sopra anche al fine di evitare che la Commissione europea attribuisca alle Amministrazioni nazionali codd comportamenti "negligenti" nelle procedure di recupero e, quindi, possibili conseguenze economiche negative per il "budget nazionale" derivanti dalla richiesta di restituzione delle somme indebitamente erogate.

b. AMBITO "EUROPEO" .

Le linee future d'attività del Comitato, in ambito europeo, saranno orientate a promuovere una sempre più crescente omogeneizzazione delle azioni di prevenzione e contrasto antifrode in tutta l'Unione.

L'obiettivo è quello di un'attività di contrasto sempre più efficace, soprattutto nei casi di frodi transnazionali complesse, da realizzarsi mediante il coordinamento e lo scambio dei dati tra i competenti Organismi degli Stati membri, la condivisione delle esperienze operative ed una migliore cooperazione con i Paesi terzi attraverso l'imprescindibile coordinamento dell'Ufficio europeo lotta antifrode (OLAF).

Pertanto:

- ✓ sarà ulteriormente sviluppato con l'OLAF, anche attraverso la proposta di specifiche attività progettuali nell'ambito del programma finanziario "Hercule III", lo studio di nuovi strumenti normativi che rendano possibile la Mutua assistenza amministrativa tra Stati membri in settori attualmente scoperti, quali quello dei Fondi strutturali;
- ✓ saranno ulteriormente rafforzati il coordinamento con le Istituzioni europee, in primo luogo Parlamento europeo, Consiglio, Commissione, Corte dei Conti UE, Ufficio europeo lotta antifrode (OLAF) nonché la proattiva partecipazione alle riunioni del Comitato di Coordinamento Lotta Antifrode della Commissione (Co.Co.L.A.F.) e del Gruppo Anti Frode (G.A.F.) del Consiglio europeo;
- ✓ proseguiranno gli sforzi tesi alla condivisione e allo scambio di esperienze con quegli Stati membri che avanzeranno richieste di partenariato e/o collaborazione nel settore antifrode.

Proseguiranno, infine, le attività di verifica dei dati relativi alle irregolarità e frodi e giacenti nella banca dati "IMS", al fine di poter chiudere, in accordo con le competenti Direzioni Generali della Commissione UE, i casi più risalenti nel tempo senza ulteriori e gravosi impatti negativi anche sul Budget nazionale.

PAGINA BIANCA



Dipartimento per le politiche europee

Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea

PARTE **SECONDA**

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

PAGINA BIANCA

PARTE SECONDA

1. ANALISI STATISTICA DEI CASI DI IRREGOLARITÀ E FRODE

a. PREMESSA

Nel presente lavoro i dati relativi alle irregolarità e alle frodi sono stati analizzati a livello europeo e nazionale, utilizzando le seguenti fonti ufficiali:

- ✓ "Rapporto annuale" della Commissione europea al Parlamento ed al Consiglio riferita all'anno 2014;
- ✓ Banca dati IMS, per le informazioni relative all'anno 2014³⁹.

L'analisi dei dati è stata ripartita nelle seguenti "sezioni e sotto-sezioni logiche":

- ✓ **livello europeo**, ovvero dei dati riferiti a tutti i 28 Stati membri e, per quanto possibile, un loro confronto.

A tal riguardo, non si è ritenuto opportuno procedere ad un'analisi ancor più approfondita e minuziosa dei dati per singolo Paese in considerazione della loro difficile (se non impossibile) comparabilità.

- ✓ **livello nazionale**, nel cui ambito sono stati esaminati i dati relativi a:
 - Fondi Strutturali per:
 - l'anno 2014;
 - le Programmazioni 2000/2006 e 2007/2013;
 - tutte le Programmazioni⁴⁰;
 - Politica Agricola Comune (PAC) per:
 - le Programmazioni 2000/2006 e programmazione 2007/2013 (compresi alcuni dati di trascinalento relative alla programmazioni precedenti);
 - il confronto con le rendicontazioni statistiche, effettuate dalla Commissione nell'ambito dei Rapporti art. 325 per gli anni dal 2008 al 2014;
 - l'anno 2014;
 - Fondo Europeo Pesca (FEP).

³⁹ Dati aggiornati al 3 Marzo 2015.

⁴⁰ Solo per alcuni specifici aspetti d'interesse.

b. NOTA METODOLOGICA**1) DEFINIZIONI**

- a) **Irregolarità** (definita dall'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95): «costituisce irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita»;
- b) **Frode** (definita nella convenzione T.I.F. del 26 luglio 1995): «una irregolarità qualificata da elementi quali la volontà dell'azione o dell'omissione e dalle sue modalità di esecuzione»;

2) REGOLAMENTI SUI FONDI STRUTTURALI E DI INVESTIMENTO EUROPEI (SIE) CITATI NEI PARAGRAFI SEGUENTI

- a) **FONDO DI COESIONE (FC)**, definito dal Regolamento (UE) n° 1300/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013: «Il Fondo di coesione, assicurando un appropriato equilibrio e in base alle esigenze di ciascuno Stato membro in fatto di investimenti e di infrastrutture, sostiene gli investimenti in materia ambientale, anche in settori connessi allo sviluppo sostenibile e all'energia che presentano benefici per l'ambiente; le TEN-T ("rete centrale dei trasporti", la nuova politica delle infrastrutture dell'UE che costituirà le principali arterie dei trasporti nel mercato unico europeo e permetterà di eliminare le strozzature, ammodernare l'infrastruttura e snellire le operazioni transfrontaliere di trasporto per passeggeri e imprese in tutta l'UE); l'assistenza tecnica»;
- b) **Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)**, definito dal Regolamento (UE) n° 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013: «Il FESR contribuisce al finanziamento del sostegno destinato a rafforzare la coesione