

Relazione **Annuale** al Parlamento

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

2015

PARTE PRIMA

1. QUADRO DI SITUAZIONE

a. PREMESSA

La presente Relazione annuale è redatta dal Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea¹ (COLAF) a norma dell'art. 54 della Legge 24 dicembre 2012, n. 234.

Il documento illustra l'azione antifrode svolta dal COLAF nell'anno 2015 e i risultati conseguiti nonché, in termini programmatici, la strategia italiana (c.d. "NAFS" - *National Anti-Fraud Strategy*) a tutela degli interessi economico - finanziari dell'Unione così come, tra l'altro, espressamente richiesto dalla Commissione europea a tutti gli Stati membri.

Ai sensi degli artt. 310 e 325 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), l'Unione stessa e gli Stati membri condividono la responsabilità per la lotta contro le frodi che ledono il *budget* europeo.

Inoltre, ex art. 317 del TFUE, la Commissione dà esecuzione al bilancio in cooperazione con gli Stati membri in conformità del principio della sana gestione finanziaria di cui agli articoli da 30 a 33 del Regolamento finanziario² il quale prevede, in particolare, l'attuazione di un controllo interno efficace ed efficiente.

La Commissione e tutte le competenti Autorità nazionali devono, quindi, proteggere il bilancio dell'UE dalle spese indebite o irregolari nonché dall'evasione dei dazi doganali e delle altre imposte, principalmente attraverso:

- ✓ azioni di prevenzione;
- ✓ azioni investigative;

¹ Di seguito denominato "Comitato" o "COLAF".

² Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione.

2015

Relazione **Annuale** al Parlamento

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

- ✓ meccanismi correttivi (soprattutto finanziari imposti agli Stati membri, ma anche recuperi dai beneficiari di indebite erogazioni di fondi dell'UE e riscossione dei dazi doganali elusi e delle altre imposte dovute);
- ✓ misure repressive (da parte degli Stati membri, in particolare per i fondi in gestione concorrente e le risorse proprie tradizionali).

Tuttavia, ai sensi dell'art. 59, paragrafo 2, lettera b), del medesimo Regolamento finanziario, spetta agli Stati membri - nell'ambito della c.d. "gestione concorrente" (che copre circa l'80% del *budget* europeo) - la **responsabilità primaria** per l'individuazione e la rettifica delle irregolarità e frodi.

A tale riguardo, gli Stati membri devono realizzare solidi sistemi di gestione e controllo per garantire la sana gestione finanziaria, la trasparenza e la non discriminazione. Essi, inoltre, sono tenuti ad applicare sanzioni effettive, dissuasive e proporzionate ai destinatari, ove previsto dalle disposizioni dell'ordinamento nazionale o dell'UE.

Pertanto, nell'ultimo biennio, la Commissione europea ha fortemente stimolato tutti i Paesi membri nella elaborazione e conseguente adozione di proprie **strategie nazionali per la lotta antifrode** che devono essere rivolte, in particolare e secondo le previsioni dell'art. 125, paragrafo 4, lettera c) del Reg. (UE) n. 1303/2013³, alla **prevenzione** dei fenomeni illeciti attraverso un'attenta pianificazione delle attività di controllo fondata sull'analisi del rischio e sul supporto di adeguati strumenti informatici (cc.dd. *IT-Tools*⁴).

La lotta ai fenomeni di illecita captazione di risorse europee, tuttavia, non può prescindere anche da un approccio proattivo e **coordinato** da parte di tutte le Istituzioni europee e delle competenti Autorità dei Paesi membri, soprattutto in considerazione del crescente carattere "**transnazionale**" dei fenomeni illeciti, problematica che proprio l'Italia, attraverso i delegati del COLAF, ha rappresentato in maniera decisa, nell'ultimo biennio, in tutti i competenti consessi antifrode europei.

³ Recante disposizioni comuni per i Fondi SIE per il periodo di programmazione 2014 - 2020.

⁴ *Information Technology Tools*.

Relazione **Annuale** al Parlamento

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

2015

In merito, anche l'Ufficio europeo Lotta Anti Frode (OLAF), in sede di presentazione del proprio rapporto annuale 2015⁵, ha evidenziato il deciso incremento dei casi rilevati di c.d. “**frode transnazionale**”, cui occorre necessariamente far fronte con meccanismi di più stretta cooperazione e quindi, auspicabilmente, attraverso un rinnovato quadro legislativo, che aumenti la capacità di risposta dell'OLAF stesso e di tutti gli Organismi investigativi degli Stati membri.

D'altro canto, l'azione antifrode posta in essere dagli Stati membri continua a presentare aspetti di **sostanziale difformità**, come peraltro emerge, ancora una volta, dal medesimo rapporto OLAF.

Infatti, con specifico riferimento agli esiti⁶ delle “**raccomandazioni giudiziarie**”⁷ (tabella 1) rivolte agli Stati membri dall'OLAF a seguito di proprie attività investigative, si rilevano percentuali molto diverse tra i Paesi, con scostamenti che vanno addirittura dallo **0%** al **100%** (!).

Number of judicial recommendations by Member State	No decision taken by JA		Decision taken by JA			Indictment Rate	
	Reporting period (**)	On-going	Total	Dismissed	Indictment		
Austria	7	1	6	3	3	50%	
Belgium	45	5	8	32	15	17	53%
Bulgaria	37	8	8	21	9	12	57%
Croatia	1	1		0			NA
Cyprus	4			4	3	1	25%
Czech Republic	9	1	2	6	4	2	33%
Denmark	4		1	3	2	1	33%
Estonia	3			3	2	1	33%
Finland	4	3		1	1		0%
France	20	2	5	13	6	7	54%
Germany	36	9	3	24	12	12	50%
Greece	22	4	8	10	1	9	90%
Hungary	22	4	14	4	3	1	25%
Ireland	3		1	2	2		0%
Italy	60	7	14	39	11	28	72%
Latvia	5	2	2	1	1		0%
Lithuania	8	1		7	4	3	43%
Luxembourg	10	1	6	3	2	1	33%
Malta	6		2	4		4	100%
Netherlands	15	6	3	6	5	1	17%
Poland	17	4		13	2	11	85%
Portugal	14	2	6	6	6		0%
Romania	100	16	17	67	48	19	28%
Slovakia	14	3	3	8	7	1	13%
Slovenia	4		3	1		1	100%
Spain	26	5	6	15	10	5	33%
Sweden	4		2	2	1	1	50%
United Kingdom	27	10	1	16	9	7	44%
Grand Total	527	94	116	317	169	148	47%
Grand Total without SAPARD	454	92	99	261	126	137	52%

Tabella 1

⁵ http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2015_en.pdf

⁶ Gli esiti sono distinti in: a) *Nessuna decisione presa dall'A.G.*; b) *Decisione presa dall'A.G.*

⁷ Vgs Rapporto OLAF - Anno 2015 - pag. 29.

2015

Relazione **Annuale** al Parlamento

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

In questo complesso e (quanto meno) variegato scenario, l'Italia risulta, invece, ancora una volta, il Paese che ha **maggiormente ed efficacemente perseguito** i fenomeni di frode ai danni del *budget* europeo, avendo fatto registrare, nel periodo 2008-2015, il **più alto numero** di “**decisioni giudiziarie adottate**” (se ponderato) sul numero totale delle raccomandazioni pervenute dall'OLAF, con un c.d. “**indictment rate**” (72%) ben più elevato della media UE (47%).

Per altro verso, invece, le numerose iniziative promosse dal Governo - per il tramite del Comitato - volte ad implementare al massimo la fase della prevenzione, continuano a far registrare **importanti e tendenziali decrementi** del c.d. “**tasso d'errore**” nell'utilizzo, in particolare, dei fondi strutturali.

Infatti (tabella 2), in relazione all'ultimo biennio, nel 2014 vi è stata una prima decisa **diminuzione del numero di casi** (rispetto al 2013) in ragione del **27%**, diminuzione proseguita nel 2015 in ragione del **20%** (rispetto al 2014).

Tabella 2

(numero totale Irregolarità/Frodi anni 2014 / 2015)

Anno	2013	2014		2015	
	Numero	Numero	Variazione rispetto anno prec.	Numero	Variazione rispetto anno prec.
N. totale Irregolarità/Frodi	383	280	-27%	224	-20%

Relazione **Annuale** al Parlamento

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

2015

La tematica delle “decisioni giudiziarie” è stata, altresì, oggetto di un (ancor più) recente approfondimento da parte dall'OLAF (mirato a comprendere le motivazioni per le quali le Autorità di molti Paesi non danno seguito alle proprie raccomandazioni), le cui risultanze di sintesi, inserite in un apposito documento⁸, sostanzialmente evidenziano a livello “generale”, che:

- ✓ *“l'art. 11 (par. 2) del Regolamento 883/2013⁹, non sembra costituire una base giuridica sufficiente per consentire a tutte le Autorità giudiziarie degli Stati membri di utilizzare relazioni dell'OLAF come prova in giudizio. Pertanto, in numerosi Stati membri, dopo aver ricevuto la relazione finale dell'OLAF, i Procuratori svolgono nuovamente tutte le attività di indagine al fine di acquisire una prova ammissibile. La conseguenza più evidente è che a volte le prove raccolte durante le indagini dell'OLAF, le quali costituiscono, in realtà, il vero valore aggiunto apportato dall'Ufficio, è respinto dai pubblici ministeri”. E paradossalmente “questo accade in particolare nei casi di frodi transnazionali, in cui l'OLAF è l'unico organo legittimato e capace ad indagare”, con ovvie conseguenze in termini di sostanziale impossibilità di perseguire proprio dette fenomenologie illecite;*

- ✓ *“al contrario, sembra che a volte i Pubblici ministeri si aspettano che la relazione dell'OLAF costituisca un prodotto già pronto per l'utilizzo, che non richiede quindi ulteriori attività di indagine ovvero (come nel caso di cui al punto che precede) che richiede solo la semplice ripetizione delle attività di indagine già svolte dagli investigatori dell'OLAF. Pertanto, se la prova non è già completamente evincibile dalla relazione dell'OLAF, il caso è respinto, sia perché a) la prova è insufficiente o b) non vi è alcuna prova di “mens rea”¹⁰, oppure c) i fatti descritti non costituiscono un reato penale ma una irregolarità; sebbene ulteriori attività investigative potrebbero far ottenere la prova mancante, la “mens rea” o altri elementi mancanti per dimostrare un reato penale”;*

⁸ Presentate al Gruppo Anti Frode - GAF del Consiglio nella seduta del 5.9.2016.

⁹ E, prima ancora, l'identico art. 9 (par. 2) del Regolamento 1073/1999.

¹⁰ In pratica, l'eventuale Dolo o Colpa del soggetto segnalato.

2015

Relazione **Annuale** al Parlamento

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

- ✓ *“a volte, le archiviazioni” (delle raccomandazioni dell'OLAF) “sembrano essere motivate da scarsa conoscenza delle norme che regolano i finanziamenti dell'Unione europea e, in particolare, dell'obbligo del beneficiario di fornire informazioni accurate. Di fronte ad un esperto o ad un imprenditore che fornisce falsi time-sheets nel quadro di progetti di ricerca o progetti di aiuto esterno, i Pubblici Ministeri a volte osservano che l'obiettivo del progetto è stato comunque raggiunto, o che il datore di lavoro che ha ricevuto detti time-sheets nulla ha obiettato”.*

Inoltre, a livello più “specifico”, l'OLAF rileva che:

- ✓ *“alcuni dei casi analizzati mostrano differenze di apprezzamento tra l'OLAF e le Autorità nazionali di taluni Stati membri, alcune delle quali abbastanza sconcertanti, come ad esempio la considerazione che il fornire false informazioni alle Autorità di gestione non sarebbe un crimine qualora l'Autorità stessa sia a conoscenza dei rischi connessi al progetto. In generale, scarsa attenzione è data all'utilizzo di documenti falsi nei progetti finanziati dall'UE. A volte, i fatti che gli investigatori dell'OLAF considerano come fraudolenti non sono considerati come tali dai Pubblici Ministeri; quelle che, ad esempio, gli investigatori dell'OLAF considerano come false fatture, vengono considerate fatture non pagate dai Procuratori; quelli che gli investigatori considerano come fondi devianti, vengono considerati come personale non retribuito per mancanza di denaro contante. Inoltre, alcuni Magistrati tendono a considerare anche gravi violazioni come il risultato di semplici errori...Altri settori in cui appaiono differenze di apprezzamento tra l'OLAF e i Procuratori di alcuni Stati membri riguardano: la prova della mens rea; se un conflitto di interessi costituisca una violazione penale” così come “la manipolazione di una gara d'appalto”.*

Pertanto, tenuto conto di quanto sopra evidenziato e sulla scorta delle indicazioni dell'Autorità di Governo, anche nel 2015 il Comitato ha particolarmente orientato le proprie iniziative - tanto a livello europeo quanto domestico - nel settore della prevenzione, non trascurando, tuttavia, le ulteriori (e fondamentali) fasi dell'intero ciclo anti-frode, ovvero quelle del contrasto e del recupero dei fondi indebitamente erogati, cui verrà dato, di seguito, ampio resoconto.

Relazione **Annuale** al Parlamento

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

2015

b. IL COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI NEI CONFRONTI DELL'UNIONE EUROPEA (Co.L.A.F.)

Il Comitato è l'Organo di Governo preposto alla elaborazione ed allo sviluppo della strategia nazionale sul tema di lotta alle Irregolarità/Frodi in danno del Bilancio dell'Unione europea.

Rappresenta lo strumento più idoneo per l'approfondimento e l'analisi dei fenomeni illeciti, nonché per l'individuazione delle azioni più opportune per prevenire, contrastare e reprimere le irregolarità e le frodi.

Istituito con legge del 1992¹¹, il Comitato è stato ridefinito nella composizione e nei compiti con il D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91¹² e, da ultimo, con legge 24 dicembre 2012, n. 234¹³, è stato rinominato ed inserito definitivamente nella pianta organica della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee.

Al Comitato, in forza di legge¹⁴, sono state attribuite funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento di tutte le Amministrazioni nazionali e regionali che svolgono attività di contrasto alle frodi e alle irregolarità attinenti il settore fiscale, quello della politica agricola comune e dei fondi strutturali.

Inoltre il Comitato ha lo specifico compito di:

- ✓ monitorare il flusso di tutte le comunicazioni di Irregolarità/Frodi che l'Italia invia all'OLAF (per quanto concerne - in particolare - le somme indebitamente erogate e quelle recuperate);
- ✓ predisporre il Questionario annuale ex art 325¹⁵ del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), nonché ogni altro documento inerente la peculiare tematica "antifrode", la cui compilazione sia richiesta dalle Istituzioni europee;

¹¹ Art. 76, comma 2, legge 19 febbraio 1992, n. 142.

¹² Art. 3, commi 1 e 2.

¹³ Art. 54, comma 1.

¹⁴ Art. 3, D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91.

¹⁵ Vgs, di seguito, pag. 21.

2015

Relazione **Annuale** al Parlamento

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

- ✓ partecipare ai competenti tavoli di lavoro europei sul tema della lotta antifrode, ovvero al Comitato europeo lotta antifrode (Co.Co.L.A.F.) della Commissione ed al Gruppo Anti Frode (G.A.F.) del Consiglio dell'Unione.

Fanno parte del Comitato i rappresentanti, ai massimi livelli, di tutte le Amministrazioni deputate alla gestione dei Fondi europei, nonché alle attività di controllo.

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 europea¹⁶ 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 predetto Nucleo.

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

Inoltre, avendo riguardo alle previsioni dell'art. 3, par. 4, del recente Regolamento (UE, EURATOM) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 settembre 2013 relativo alle indagini svolte dall'OLAF, il Comitato ha assunto la qualifica di Servizio centrale di coordinamento antifrode (c.d. "*Anti Fraud Coordination Service - AFCOS*").

Detta norma, infatti, pone l'obbligo a tutti gli Stati membri di dotarsi di un "*AFCOS*", con il fine specifico di facilitare una effettiva cooperazione e lo scambio di informazioni, incluse quelle di natura operativa, proprio con l'OLAF.

L'art. 3 recepisce la proposta avanzata dall'Italia nel maggio 2008 concernente l'istituzione, in tutti gli Stati membri, di organismi di coordinamento centrale antifrode sull'esempio del Comitato italiano, ai fini della migliore e più efficace, nonché omogenea (a livello europeo) cooperazione nella lotta antifrode.

¹⁶ Di seguito denominato "Nucleo della Guardia di Finanza".

Relazione **Annuale** al Parlamento

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

2015

Proprio in relazione al novellato normativo, l'OLAF ha inserito, all'interno dei "Questionari" annuali ex art. 325 TFUE e dei connessi "Follow up" delle "Raccomandazioni della Commissione" sulle relazione "TIF"¹⁷ degli ultimi tre anni, specifiche domande agli Stati membri circa l'avvenuta designazione degli "AFCOS" (nonché sull'organizzazione, sui compiti, sulle prerogative e, a valle, notizie sull'adozione di proprie strategie nazionali antifrode).

In merito, nel corso dell'anno 2015, tutti gli Stati membri hanno perfezionato i loro "Anti Fraud Coordination Service", optando tra la formula del "semplice" Ufficio di coordinamento delle Amministrazioni nazionali antifrode, ovvero la creazione di una nuova struttura con propensione anche direttamente operativa¹⁸.

2. ATTIVITÀ DEL COMITATO NELL'ANNO 2015

Il Comitato ha indirizzato le proprie energie verso numerose e significative linee di attività promosse, discusse ed approvate nell'ambito delle periodiche riunioni plenarie o di apposite riunioni tecniche convocate "ratione materiae", con ciò valorizzando al massimo il proprio ruolo propulsivo e di coordinamento.

La relazione annuale al Parlamento italiano, relativa all'anno 2014¹⁹ ed approvata a settembre 2015, ha costituito elemento di orientamento delle attività del Comitato, unitamente alle indicazioni contenute:

- ✓ nel proprio "Regolamento di funzionamento";
- ✓ nel "Rapporto al Parlamento ed al Consiglio Europeo - Tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea - Lotta contro le frodi" - anno 2014²⁰ della Commissione europea;
- ✓ nella Risoluzione del Parlamento europeo sulle "Relazioni TIF" - anno 2013²¹.

¹⁷ "Tutela degli Interessi Finanziari".

¹⁸ Vgs Relazione TIF – anno 2015, pag. 17 e 18.

¹⁹ <http://www.politicheeuropee.it/attivita/19457/relazione-colaf-2014>

²⁰ https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/pif_report_2015_en.pdf

²¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0024+0+DOC+XML+V0//IT>

2015

Relazione **Annuale** al Parlamento

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

a. ATTIVITÀ SVOLTA IN SEDE EUROPEA

In relazione ai peculiari compiti di coordinamento dell'azione antifrode italiana, il Comitato partecipa proattivamente ai lavori delle Istituzioni europee di settore, nonché collabora fattivamente con gli omologhi organismi degli altri Stati membri attraverso:

- ✓ l'elaborazione di specifiche proposte che possano contribuire alla migliore predisposizione di una valida strategia antifrode da parte della Commissione europea, soprattutto al fine di omogeneizzare - secondo le previsioni dell'art. 325 TFUE - le azioni svolte dalla Commissione stessa e dagli Stati membri a tutela del *budget* dell'Unione;
- ✓ la partecipazione, per il tramite di propri delegati di volta in volta designati, alle riunioni del "Gruppo Antifrode del Consiglio" (GAF)²² e del "Comitato europeo di coordinamento lotta antifrode" (Co.Co.L.A.F.)²³ della Commissione e dei relativi sottogruppi di lavoro;
- ✓ l'organizzazione di *training*, visite studio, incontri bilaterali con le competenti strutture antifrode di altri Paesi membri, volti al rafforzamento della collaborazione ed allo scambio di esperienze operative e di "*best practices*".

Per prassi ormai consolidata, le tematiche oggetto di discussione nelle sedute del GAF, del Co.Co.L.A.F. e dei vari sottogruppi di lavoro vengono esaminate dal Comitato sia preventivamente ai fini della definizione della posizione unitaria italiana, sia successivamente per l'illustrazione e la demoltiplicazione delle decisioni prese in tali consessi.

²² Il Gruppo Antifrode costituisce uno degli Organi preparatori del Consiglio, inserito nell'ambito del settore "Economia e Finanza". Cura la fase di predisposizione tecnica dei progetti normativi europei (Regolamenti, Direttive, ecc.) nel settore antifrode, per la successiva discussione ed approvazione da parte del Consiglio europeo e del Parlamento europeo.

²³ Il Comitato, istituito con Decisione della Commissione del 23 febbraio 1994 ha sede a Bruxelles, presso la Commissione europea. Ne sono membri i Delegati antifrode di tutti i Paesi dell'Unione. Nel consesso vengono discussi i risultati ottenuti e le strategie antifrode da adottare, a fattor comune, in tutti i Paesi dell'Unione. Di norma vengono svolte una riunione plenaria annuale ed altre quattro di specifici "sottogruppi": "*Prevenzione delle frodi*"; "*Afcos*"; "*Comunicazione ed analisi delle frodi e irregolarità*"; "*Rete Comunicatori antifrode dell'OLAF - OAFCN*".

Relazione **Annuale** al Parlamento

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

2015

1) Approvazione di specifici documenti.

Nell'ambito delle proprie riunioni plenarie di coordinamento il Comitato ha discusso ed approvato i testi del:

- ✓ **“Questionario ex art. 325 TFUE” - anno 2014**, che la Commissione ha inviato 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;
- ✓ **“Follow-up” delle raccomandazioni per l'anno 2013**, formulate dalla Commissione europea agli Stati membri, a seguito della Relazione “TIF”;
- ✓ **“Questionario dell'Ufficio europeo Lotta Antifrode – (OLAF) relativo ai “Controlli sul posto e relative operazioni di informatica forense”**.

a) QUESTIONARIO EX ART. 325 TFUE - ANNO 2014

Ogni anno la Commissione europea, ai sensi dell'art. 325 del Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE), pone agli Stati membri specifiche domande, su tematiche di volta in volta individuate, circa le azioni concretamente poste in essere a tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Per l'anno 2014 il “Questionario” contiene:

- una prima parte generale - a testo libero - nel cui ambito dare contezza delle 5 principali misure adottate nella lotta antifrode dai singoli Stati membri, tanto a livello normativo quanto organizzativo ed operativo;
- una parte specifica volta ad individuare eventuali differenze tra gli Stati membri nell'applicazione del c.d. *P.A.C.A.*²⁴, concernenti la modalità e la tempistica di segnalazione delle irregolarità e, in particolare, il momento in cui i casi vengono qualificati come “sospetta frode”.

Il Comitato ha curato la raccolta e l'elaborazione di tutti i contributi pervenuti, a vario titolo, dalle Amministrazioni centrali e regionali con ciò elaborando il testo finale del documento italiano presentato nel marzo 2015.

²⁴ Vgs a pag. 71.

2015

Relazione **Annuale** al Parlamento

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

Il Questionario è stato pubblicato all'interno del Rapporto della Commissione al Parlamento ed al Consiglio europeo sulla "Tutela degli interessi finanziari dell'Unione - Lotta contro le frodi" - anno 2014²⁵ (cosiddetta "Relazione TIF"), edito il 31 luglio 2015.

b) "FOLLOW-UP" DELLE RACCOMANDAZIONI PER L'ANNO 2013

Ogni anno la Commissione, a margine della propria Relazione TIF, rivolge specifiche raccomandazioni agli Stati Membri connesse ad alcuni elementi di criticità rilevati nell'azione antifrode dell'anno precedente ovvero a profili strategici verso cui indirizzare (o rafforzare) le proprie attività.

Il Comitato ha curato la raccolta e l'elaborazione di tutti i contributi pervenuti, a vario titolo, dalle Amministrazioni centrali e regionali con ciò elaborando il testo finale del documento italiano presentato nel febbraio 2015.

Nella sua analisi²⁶ delle risposte pervenute la Commissione ha, tra l'altro, stigmatizzato il comportamento di alcuni Paesi (Francia, Spagna, Irlanda, Ungheria, Danimarca, Olanda, Lituania, Portogallo e Finlandia) in ordine al basso numero di segnalazioni di irregolarità e frodi (sia nel settore della Politica di Coesione che in quello della Politica Agricola Comune) quale probabile indice di una scarsa efficacia delle rispettive azioni poste in essere a tutela del *budget* dell'Unione europea.

Tale assunto, ribadisce, ancora una volta, la decisa inversione di tendenza in atto nelle Istituzioni europee e fortemente stimolata proprio dai Delegati nazionali del COLAF, secondo cui non è corretto, in termini assoluti, considerare negativamente quei Paesi che segnalano molti casi di irregolarità/frode e, di contro, attribuire positivi giudizi a quegli Stati che segnalano poco o nulla perché, in realtà, i primi potrebbero aver semplicemente approntato più efficaci sistemi di controllo (e, quindi, di rilevazione dei fenomeni illeciti) a differenza degli altri.

²⁵ https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/pif_report_2015_en.pdf

²⁶ https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/swd_2015_152_en.pdf

Relazione **Annuale** al Parlamento

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

2015

c) QUESTIONARIO DELL'OLAF RELATIVO A "CONTROLLI SUL POSTO E RELATIVE OPERAZIONI DI INFORMATICA FORENSE"

L'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) a seguito di alcune ispezioni effettuate ai sensi del Regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio dell'11 novembre 1996 (relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità), ha rilevato notevoli asimmetrie di natura procedurale e sostanziale nelle attività di supporto prestate dalle competenti Amministrazioni dei diversi Paesi membri.

Pertanto, l'OLAF ha elaborato un apposito questionario sul tema per conoscere più esattamente le procedure amministrative/giudiziarie in vigore nei singoli Paesi, rivolgendo le seguenti domande²⁷:

- quali misure sono disponibili nella legislazione nazionale per assistere gli ispettori dell'OLAF laddove un operatore economico sottoposto a controllo si opponga ad un'ispezione oppure ad un controllo sul posto (ad es. negando l'accesso alle sue strutture);
- quali sanzioni, ove previsto, possono essere inflitte ad un operatore economico nell'eventualità in cui esso si opponga ad un controllo sul posto;
- quale/i Autorità nazionale/i è/sono competente/i ad adottare le misure indicate nella domanda n. 1 ed in quale campo (es. ispettori amministrativi/servizi doganali/forze di polizia/Pubblico Ministero/Autorità giudiziaria);
- se la legislazione nazionale permette l'utilizzo di poteri coercitivi che garantiscano un intervento pronto ed immediato da parte delle autorità nazionali per assistere gli ispettori dell'OLAF;
- se la competente Autorità ha bisogno di un mandato da parte dell'Autorità giudiziaria prima di usare tali poteri coercitivi;

²⁷ Vengono elencate, in sintesi, quelle principali.

2015

Relazione **Annuale** al Parlamento

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

- quali misure cautelari possono essere adottate per assicurare potenziali prove e, in particolare, se la legislazione nazionale prevede il sequestro/i sigilli amministrativo/i della documentazione acquisita;
- se, con riferimento all'art. 5 par. 3 del Regolamento 2185/96, vi sono particolari procedure da tenere in considerazione se il controllo sul posto viene effettuato nei confronti di altri operatori economici interessati (ad es. subappaltatori, fornitori di servizi, servizi *cloud*);
- cosa succede se, all'inizio di un controllo sul posto, di natura amministrativa, condotto dall'OLAF, vi sono ragionevoli elementi per ritenere che sia stato commesso un reato che richiede misure cautelari che devono essere adottate dalle Autorità nazionali per assicurare la prova del potenziale illecito di natura penale (ad es. estensione dell'attività al domicilio o a locali ad uso promiscuo). Inoltre, quali procedure di assicurazione delle prove sono applicabili in tali casi e quale Autorità nazionale è competente a proseguire il controllo sul posto;
- quale azione può essere intrapresa nel caso in cui venga rivendicato da un soggetto economico/dai suoi avvocati il segreto industriale o il segreto professionale relativo a documenti/informazioni durante un controllo sul posto oppure un'ispezione condotta dall'OLAF;
- se è prevista una squadra nazionale di operatori *computer forensics* e *data analysis* su cui l'OLAF/le autorità nazionali possano contare per essere assistiti in un'operazione forense su sistemi informatici/telematici;
- quali procedure devono essere osservate dagli ispettori dell'OLAF (es. esigenze di informazione, consegna di mandati, copie delle relazioni, consegna delle copie prese dagli originali, firma delle relazioni e delle copie);
- se vi sono limiti agli orari durante i quali gli ispettori dell'OLAF possono accedere ai locali privati e commerciali (es. durante la notte);

Relazione **Annuale** al Parlamento

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

2015

- quali sono le regole che garantiscono la conservazione dei dati originali e ne prevengono l'alterazione
- a quali condizioni l'OLAF/le autorità nazionali può/possono ottenere l'accesso alle comunicazioni informatiche/telematiche e se, nel caso, la legislazione nazionale distingue tra i poteri dell'autorità amministrativa e quelli dell'autorità giudiziaria;
- se la legislazione nazionale distingue tra e-mail lette, non lette oppure in uscita;
- se la legislazione nazionale consente all'OLAF e alle Autorità nazionali di accedere ai dati contenuti nei telefoni cellulari/tablet/computer o in altri apparecchi dichiarati come privati ma che si trovano nei locali del soggetto economico e che potrebbero contenere informazioni importanti per il controllo.

Il Comitato ha curato la raccolta di tutti i contributi pervenuti dalle Amministrazioni nazionali ed ha, quindi, elaborato il testo finale del documento italiano inviato, nel mese di settembre 2015, alla Commissione europea.

Il Comitato ha, altresì, chiesto alla Commissione europea di far circolare tra gli AFCOSs nazionali tutte le risposte pervenute dagli Stati membri, anche al fine di conoscere il tipo di assistenza che potrebbe essere garantita dalle Autorità di ciascun Paese nel caso in cui venga richiesta assistenza (in pratica notizie di carattere info-operativo) nell'ambito di investigazioni aventi carattere "transnazionale".

2) Partecipazione proattiva ai lavori del "Gruppo Antifrode del Consiglio" (GAF).

Il COLAF partecipa alle riunioni del GAF, attraverso propri delegati.

In particolare, nell'anno 2015, sotto le Presidenze della Repubblica di Lettonia (1° semestre) e del Granducato di Lussemburgo (2° semestre) sono state svolte sessioni di lavoro nelle seguenti date:

- ✓ 18 maggio;
- ✓ 16 giugno;
- ✓ 17 settembre;
- ✓ 10 dicembre.

2015

Relazione **Annuale** al Parlamento

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

Di seguito gli argomenti di maggiore rilevanza discussi:

a) Rapporto del Comitato di Sorveglianza dell'OLAF - anno 2014

Il 18 maggio 2015 il Comitato di Sorveglianza (CDS) sulle attività dell'OLAF ha presentato la propria Relazione annuale ai sensi dell'art. 15, comma 9 del Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013.

Le tematiche maggiormente interessanti hanno riguardato: il ruolo del Comitato stesso, la durata delle investigazioni dell'OLAF, la valutazione dei sistemi di gestione interna e le cosiddette garanzie procedurali.

Sul punto, la delegazione COLAF ha espresso la seguente posizione nazionale:

- in merito al ruolo del CDS e del proprio Segretariato (nonché alla composizione di quest'ultimo), poiché il Regolamento vigente (883/2013) non dà adito a dubbi interpretativi, eventuali modifiche devono comportare necessariamente un nuovo "passaggio" in sede legislativa. Con specifico riferimento al ruolo auto-auspicato dal Comitato di Vigilanza come "Garante delle garanzie procedurali" la delegazione italiana ha rappresentato, altresì, che la tematica era già emersa ma era stata rigettata in fase di approvazione del Reg. 883/2013, attesa la volontà del Legislatore di non prevedere alcuna specifica competenza del CDS nel merito delle indagini in corso da parte dell'OLAF;
- il rapporto del CDS dovrebbe essere più decisamente orientato all'analisi della qualità delle indagini svolte dall'OLAF e, quindi, alle connesse *performances*. A differenza, il quadro di situazione descritto nel rapporto privilegia maggiormente aspetti formali, quali ad es. la mera tempistica delle investigazioni, senza peraltro fornire elementi di ponderazione che potrebbero essere connessi, ad esempio, a specifiche peculiarità e/o alla complessità di alcune indagini.