

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. CCXVIII  
n. 3

## RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO  
PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI NEI CONFRONTI  
DELL'UNIONE EUROPEA (COLAF)  
(Anno 2015)

*(Articolo 54, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234)*

**Presentata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri  
per le politiche e gli affari europei**

(GOZI)

---

**Trasmessa alla Presidenza il 17 ottobre 2016**

---

PAGINA BIANCA



*Dipartimento per le politiche europee*

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

# **R**elazione **Annuale** al Parlamento

(ai sensi dell'art. 54, Legge 24 dicembre 2012, n. 234)

**2015**

PAGINA BIANCA

# Relazione **Annuale** al Parlamento

SOMMARIO

2015

## Sommario

### PARTE PRIMA

1. Quadro di Situazione	
a. Premessa.....	1
b. Il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea (Co.L.A.F.) .....	7
2. Attività del Comitato nell'anno 2015 .....	9
a. Attività svolta in sede europea.....	10
1) Approvazione di specifici documenti.....	11
2) Partecipazione ai lavori del "Gruppo Antifrode del Consiglio" (GAF).....	15
3) Partecipazione ai lavori del "Comitato europeo di coordinamento lotta antifrode" (Co.Co.L.A.F.).....	19
4) Partecipazione alla "Rete dei Comunicatori" (OAFCN) dell'OLAF.....	26
5) Valorizzazione e diffusione, a livello europeo, del "modello antifrode" italiano.....	27
b. Attività svolta in sede domestica.....	29
1) Relazione annuale al Parlamento italiano.....	29
2) Implementazione della Banca dati "IMS".....	31
3) Attività di aggiornamento e chiusura dei casi di irregolarità/frode riferiti alle programmazioni più risalenti nel tempo.....	34
4) Attività di formazione, supporto ed informazione a livello centrale e locale.....	39
5) Comunicazione.....	41
6) Attivazioni ricevute su possibili casi di Irregolarità/Frodi.....	43
7) Iniziative.....	44
3. Linee future di attività del Comitato .....	52
a. In sede europea .....	52
b. In sede domestica.....	54

### PARTE SECONDA

1. Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode	
a. Premessa.....	59
b. Nota metodologica.....	60
1) Definizioni.....	60
2) Principali Regolamenti sui Fondi europei e sulle risorse proprie citati nei paragrafi seguenti .....	60
3) Flusso di comunicazioni (normativa).....	63
4) Considerazioni a carattere generale e strumenti utili per un'analisi ponderata dei dati.....	65
5) Precisazioni.....	73

2015

Relazione **Annuale** al Parlamento

## SOMMARIO

2.	Livello europeo	
a.	Numero delle Irregolarità-Frodi (per area di competenza) e relativo impatto finanziario - anni 2010-2015 .....	80
b.	Numero delle Irregolarità-Frodi nell'Unione Europea ed in Italia e relativo impatto finanziario - anno 2015 .....	82
c.	In particolare: Risorse Proprie .....	84
1)	Flusso di comunicazione .....	84
2)	Attività di cooperazione con OLAF .....	85
3.	Livello nazionale	
a.	Fondi strutturali .....	87
1)	analisi dell'Anno 2015 .....	87
2)	Analisi delle Programmazioni 2000/2006-2007/2013.....	108
3)	Analisi delle programmazioni 1989/1993 - 1994/1999 - 2000/2006 -2007/2013 .....	114
b.	Politica Agricola Comune.....	119
1)	Comunicazioni riferite all'anno 2015 .....	119
2)	Programmazioni a confronto .....	123
3)	Evoluzione delle irregolarità – tabelle di confronto anni 2008 – 2015.....	134
4)	Analisi dei casi “chiusi” .....	138
c.	Fondo Europeo per la Pesca .....	139
d.	Risorse Proprie .....	142

## PARTE TERZA

## MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

1.	Introduzione .....	147
2.	Principali attività svolte nell'anno 2015 .....	150
3.	Conclusioni e linee di attività future .....	151

## MINISTERO DELL'INTERNO

1.	Introduzione alla tematica delle frodi comunitarie .....	153
2.	Descrizione delle principali attività antifrode svolte nell'anno 2015.....	153
3.	Conclusioni e linee future di attività di carattere investigativo ed operativo/repressivo .....	157

## GUARDIA DI FINANZA

1.	Introduzione .....	159
2.	Attività della Guardia di Finanza a contrasto delle frodi nella percezione di risorse a valere sul bilancio dell'Unione Europea.....	160
a.	Operazione nel settore del “Fondo Europeo di Sviluppo Regionale” (F.E.S.R.).....	161
b.	Operazione nel settore del “Fondo Sociale Europeo” (F.S.E.) .....	162

# Relazione **Annuale** al Parlamento

SOMMARIO

2015

c. Operazione nel settore della “Politica Agricola Comune”.....	162
d. Operazione nel settore della “Politica Comune della Pesca”.....	163
e. Operazione nel settore delle “Spese dirette”.....	163
3. Attività della Guardia di Finanza a contrasto delle frodi I.V.A. ....	164
a. Frode carosello nel settore dei materiali ferrosi .....	166
b. Frode carosello nel settore dei materiali elettronici.....	167
4. Attività della Guardia di Finanza a contrasto delle frodi doganali.....	167
a. Contrabbando di tessuti .....	170
b. Contrabbando di tabacchi lavorati esteri.....	171
5. Risultati dell’anno 2015.....	172
a. Attività di contrasto alle frodi nella percezione di risorse a valore sul bilancio dell’Unione Europea .....	172
b. Attività di contrasto alle frodi I.V.A.....	172
c. Attività di contrasto alle frodi doganali.....	173
6. Conclusioni e linee di attività future .....	173
AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE	
1. Introduzione .....	175
2. Principali attività svolte nell’anno 2017.....	177
AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI	
1. Introduzione .....	183
a. La complessità operativa e l’intensità dei traffici .....	184
b. Il contrasto alla sottofatturazione.....	185
c. Frodi IVA.....	187
d. Le Accise .....	188
2. I controlli in ambito extratributario.....	189
a. Controlli a tutela della salute .....	189
b. Lotta alla contraffazione .....	189
c. Tutela del Made In.....	190
d. Attività di prevenzione e contrasto nell’ambito delle collaborazioni internazionali.....	190
e. Lotta al traffico illecito di sostanze stupefacenti .....	190
f. Lotta ai traffici illeciti di prodotti agroalimentari .....	191
g. Lotta al contrabbando di sigarette – Collaborazione Internazionale .....	191
h. Controlli Valutari .....	191
i. Tutela dell’ambiente .....	192
3. Conclusioni e linee future di attività .....	194

PAGINA BIANCA



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

# PARTE PRIMA

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

PAGINA BIANCA

# 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 europea<sup>1</sup> (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 finanziario<sup>2</sup> 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;

<sup>1</sup> Di seguito denominato "Comitato" o "COLAF".

<sup>2</sup> 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. 1303/2013<sup>3</sup>, 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*<sup>4</sup>).

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.

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

<sup>4</sup> *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 2015<sup>5</sup>, 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 esiti<sup>6</sup> delle “**raccomandazioni giudiziarie**”<sup>7</sup> (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%
<b>Grand Total</b>	<b>527</b>	<b>94</b>	<b>116</b>	<b>317</b>	<b>169</b>	<b>148</b>	<b>47%</b>
<b>Grand Total without SAPARD</b>	<b>454</b>	<b>92</b>	<b>99</b>	<b>261</b>	<b>126</b>	<b>137</b>	<b>52%</b>

Tabella 1

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf\\_report\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2015_en.pdf)

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

<sup>7</sup> 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 documento<sup>8</sup>, sostanzialmente evidenziano a livello “generale”, che:

- ✓ *“l'art. 11 (par. 2) del Regolamento 883/2013<sup>9</sup>, 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”<sup>10</sup>, 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”;*

<sup>8</sup> Presentate al Gruppo Anti Frode - GAF del Consiglio nella seduta del 5.9.2016.

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

<sup>10</sup> 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 1992<sup>11</sup>, il Comitato è stato ridefinito nella composizione e nei compiti con il D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91<sup>12</sup> e, da ultimo, con legge 24 dicembre 2012, n. 234<sup>13</sup>, 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 legge<sup>14</sup>, 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 325<sup>15</sup> 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;

<sup>11</sup> Art. 76, comma 2, legge 19 febbraio 1992, n. 142.

<sup>12</sup> Art. 3, commi 1 e 2.

<sup>13</sup> Art. 54, comma 1.

<sup>14</sup> Art. 3, D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91.

<sup>15</sup> 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 europea<sup>16</sup> 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.

<sup>16</sup> 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"<sup>17</sup> 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 operativa<sup>18</sup>.

### 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 2014<sup>19</sup> 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 2014<sup>20</sup> della Commissione europea;
- ✓ nella Risoluzione del Parlamento europeo sulle "Relazioni TIF" - anno 2013<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> "Tutela degli Interessi Finanziari".

<sup>18</sup> Vgs Relazione TIF – anno 2015, pag. 17 e 18.

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

<sup>20</sup> [https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/pif\\_report\\_2015\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/pif_report_2015_en.pdf)

<sup>21</sup> <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)<sup>22</sup> e del "Comitato europeo di coordinamento lotta antifrode" (Co.Co.L.A.F.)<sup>23</sup> 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.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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.*<sup>24</sup>, 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.

<sup>24</sup> 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 2014<sup>25</sup> (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 analisi<sup>26</sup> 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.

<sup>25</sup> [https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/pif\\_report\\_2015\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/pif_report_2015_en.pdf)

<sup>26</sup> [https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/swd\\_2015\\_152\\_en.pdf](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 domande<sup>27</sup>:

- 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;

<sup>27</sup> 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.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

2015

In ordine alle tematiche sopra evidenziate, nella riunione del 16 giugno 2015, è stato presentato uno specifico “*outcome of proceeding*” da parte della Presidenza Lettone.

In merito, la Delegazione italiana, nel corso della discussione, ha chiesto ed ottenuto alcune modifiche al documento anche in considerazione del fatto che già durante la Presidenza italiana del GAF la proposta avanzata dalla Commissione circa la possibile modifica del Regolamento 883/2013, nella parte relativa alla struttura e funzioni del CDS, era stata discussa e rigettata in ragione:

- del breve lasso di tempo intercorso per una proposta di emendamento del Regolamento 883, entrato in vigore nell'ottobre 2013 (cosa che non giustificerebbe un intervento normativo così repentino);
- dell'aggravio finanziario che comporterebbe l'istituzione di un nuovo Ufficio;
- del (probabile) limitato valore aggiunto che avrebbe la figura di un “controllore esterno” delle indagini OLAF alla luce della parallela proposta presentata dalla Commissione di istituire il c.d. “Ufficio del Procuratore europeo” (*European Public Prosecutor's Office - EPPO*).

Le delegazioni intervenute sull'argomento hanno, in linea generale ed a larga maggioranza, appoggiato la posizione italiana.

- b) Relazione della Commissione europea sulla Tutela degli interessi finanziari dell'UE - anno 2014 (c.d. “Relazione TIF”)

Nella riunione GAF del 17 settembre 2015, la Commissione ha presentato la Relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea - anno 2014, redatta in collaborazione con gli Stati membri a norma dell'articolo 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Nel documento è stata posta particolare attenzione all'analisi dell'implementazione, da parte degli Stati Membri, della strategia antifrode della Commissione (*Commission Anti-Fraud Strategy - CAFS*) nonché aspetti statistici connessi al numero delle irregolarità e delle frodi (suddivise per settore) comunicate dai vari Paesi.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

Da evidenziare, ancora una volta, la positiva valutazione riservata all'Italia riferita, in particolare:

- alla totale ed efficace implementazione delle raccomandazioni antifrode della Commissione;
- alla completezza ed accuratezza delle risposte fornite al Questionario sul tema delle cinque misure principali in tema di protezione degli interessi finanziari dell'UE;
- allo sviluppo di nuovi sistemi informatici integrati (cc.dd. "IT-Tools") finalizzati alla lotta alle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'U.E. quali, in particolare, il "Sistema Informativo Anti-Frode - SIAF" della Guardia di Finanza.

Pur permanendo approcci divergenti nella "lotta antifrode" tra gli Stati membri, anche se in misura minore rispetto agli anni precedenti, giova ribadire i frutti del nuovo approccio adottato negli ultimi anni dalla Commissione (in esito alla costante sensibilizzazione da parte della Delegazione italiana del COLAF), che ha trovato immediata e diretta consacrazione in specifici *disclaimers* inseriti a margine delle tabelle statistiche, secondo cui: *"il numero di irregolarità segnalate come frode consente di misurare i risultati dell'attività svolta 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 territori degli Stati membri"*.

A comprova, la Commissione ha sottolineato anche l'inversione di tendenza di alcuni Stati Membri (che negli anni precedenti non segnalavano alcuna irregolarità/frode quali Francia e Spagna) stigmatizzando, di contro, il comportamento di alcuni Paesi (Danimarca, Finlandia, Lussemburgo e Slovacchia) che continuano ad avere un basso tasso di c.d. *"fraud detection"*.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

2015

In merito alle considerazioni della Commissione:

- ✓ alcuni Stati Membri hanno formulato proprie osservazioni, riferite in particolare alla (perdurante) mancanza di omogeneizzazione nelle modalità di consuntivazione dei casi di irregolarità/frode rilevati dai vari Paesi;
- ✓ i delegati italiani hanno ricordato che l'Italia ha da tempo proposto di corredare la "Relazione TIF" con apposite schede per singolo Stato Membro che, oltre ai meri dati numerici sulle Irregolarità/Frodi, indichino i principali strumenti e le più importanti misure legislative, organizzative ed operative antifrode in possesso di ciascun Paese, ovvero gli elementi di criticità ivi riscontrati, proprio per consentire alla Commissione ed a tutte le competenti Istituzioni UE di avere un quadro di situazione oggettivo, uniforme e (soprattutto) comparabile sulla peculiare tematica.

Sul punto, l'OLAF ha precisato che la realizzazione di singoli "profili Paese", secondo i termini proposti dall'Italia, comporta inevitabilmente un complesso e più approfondito lavoro di analisi che sarà intrapreso nell'ambito dei sottogruppi di lavoro del Comitato europeo di coordinamento lotta antifrode (Co.Co.L.A.F.).

- 3) Partecipazione proattiva ai lavori del "Comitato europeo di coordinamento lotta antifrode" (Co.Co.L.A.F.).

Il Comitato segue i lavori del "Comitato europeo di coordinamento lotta antifrode - Co.Co.L.A.F." e dei vari sottogruppi di lavoro, così come previsto dall'art. 5 del proprio Regolamento di funzionamento.

Nel dettaglio, nell'anno 2015 il Comitato ha partecipato attraverso propri delegati seguenti sessioni di lavoro:

- ✓ 28 aprile e 1° dicembre ("*Reporting and Analysis of Fraudulent and Other Irregularities Group*");
- ✓ 19 maggio (riunione "plenaria");
- ✓ 11 settembre e 10 novembre ("*Fraud Prevention Group*");
- ✓ 15 ottobre ("*AFCOS Group*").

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 in discussione:

a) RELAZIONE “TIF” - ANNO 2015 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).

In merito ai fenomeni di irregolarità/frode e per le motivazioni precedentemente indicate<sup>28</sup>, nelle ultime Relazioni TIF si rilevano posizioni a volte anche 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.

In questo scenario, il Comitato nazionale ha da sempre un approccio proattivo verso le tematiche in discussione nelle sessioni del Co.Co.L.A.F. e dei relativi sottogruppi di lavoro e tavoli tecnici.

L'obiettivo primario è quello di condividere con le Istituzioni europee e gli Stati membri il peculiare *know how* antifrode in possesso delle Amministrazioni nazionali e, in particolare, delle forze di polizia le cui attività sono spesso considerate, a livello europeo, vere e proprie “*best practices*”.

Non a caso, infatti, la Commissione europea ha più volte manifestato deciso apprezzamento nei confronti del Comitato, evidenziando il significativo contributo che l'Italia continua ad assicurare nel settore della lotta antifrode, risultando tra quei Paesi che, in possesso di una efficiente strategia, perseguono - efficacemente - il maggior numero di fenomeni illeciti a danno dei fondi europei.

<sup>28</sup> Vgs, supra, a pag. 17.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

2015

In merito, nella Relazione TIF - anno 2015<sup>29</sup>, la Commissione ha espressamente citato:

- ✓ nella parte dedicata all'adozione delle "Strategie nazionali antifrode", la Relazione al Parlamento che è predisposta annualmente dal COLAF;
- ✓ numerosi esempi di "case studies"<sup>30</sup> italiani antifrode, riferiti, in particolare, ad attività investigative svolte dalla Guardia di Finanza e dai Carabinieri nei settori delle politiche di coesione ed agricola comune.

### b) QUESTIONARIO EX ART.325 - ANNO 2015

Anche per il 2015 il Questionario ex art. 325 TFUE contempla una serie di domande concernenti le misure più importanti (da un minimo di tre ad un massimo di cinque), nel settore legislativo, amministrativo, organizzativo od operativo, da questi adottate (nell'anno precedente) a tutela del Bilancio dell'Unione Europea.

A conferma dell'approccio proattivo del Comitato, anche per il 2015, l'Italia è stata espressamente menzionata dalla Commissione quale Paese che:

- ✓ ha colto l'opportunità di segnalare (ben) cinque misure antifrode;
- ✓ ha adottato già da tempo una "strategia nazionale antifrode" che, dall'anno 2013, risulta finanche inserita in un documento formalmente presentato dall'AFCOS nazionale (il Comitato) al Parlamento nazionale, con cadenza annuale.

### c) "STRATEGIA NAZIONALE ANTIFRODE" - LINEE GUIDA

Nell'ambito delle riunioni del "Fraud Prevention Group" del Co.Co.L.A.F. è stato approvato il documento "Linee guida sulla fase preparatoria della strategia antifrode nazionale"<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> [http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pifreport\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pifreport_2015_en.pdf) (vgs. pagg. 5 e 18).

<sup>30</sup> [http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/art\\_325\\_implementation\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/art_325_implementation_2015_en.pdf) (vgs pagg. 70 e 73) e [http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/statistical\\_evaluation\\_2015\\_2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/statistical_evaluation_2015_2_en.pdf) (vgs pag.73).

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

Il documento rappresenta l'esito finale dell'omonimo Gruppo di lavoro istituito dalla Commissione europea ed alla cui stesura ha preso parte anche il Comitato attraverso propri delegati.

Le linee guida rappresentano un'importante contributo ed una valida base di lavoro a favore di tutti quei Paesi che non sono ancora in possesso di proprie "NAFS" (*National Anti-Fraud Strategies*).

### d) ATTI DELEGATI E DI ESECUZIONE

Nel corso del 2015 sono stati approvati ed adottati gli atti delegati e di esecuzione<sup>32</sup> della Commissione connessi ai nuovi Regolamenti della programmazione finanziaria 2014-2020 e riferiti, in particolare, al flusso delle comunicazioni delle irregolarità e frodi da parte degli Stati membri attraverso l'utilizzo del sistema informatico "IMS".

Nell'ambito del Gruppo "*Reporting and Analysis of Fraudulent and Other Irregularities*", l'OLAF ha presentato un quadro di permanente disomogeneità dei dati contenuti in IMS derivante dalle perduranti e notevoli differenze di implementazione da parte degli Stati membri.

Pertanto, al fine di stimolare ulteriormente l'omogeneizzazione del flusso informativo ed avendo riguardo alle esperienze avute nelle precedenti programmazioni, la Commissione ha proposto la creazione di un Gruppo di lavoro *ad hoc* che avrà il compito di predisporre delle cc.dd. "linee guida" per la corretta implementazione del sistema IMS e che sarà formato dai soggetti designati dalle competenti articolazioni dell'OLAF nonché da esperti (volontari) degli Stati membri.

Ovviamente il Comitato ha, da subito, manifestato la più ampia disponibilità a partecipare al predetto tavolo di lavoro con ciò designando propri delegati.

<sup>31</sup> <http://www.politicheeuropee.it/struttura/15381/nucleo-lotta-alle-frodi>

<sup>32</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:L:2015:293:TOC>

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

2015

### e) "EARLY DETECTION AND EXCLUSION SYSTEM - EDES"

Nell'ambito della riunione del "Fraud Prevention Group" del 10 novembre 2015 la Commissione europea - "DG Budget" ha reso nota l'approvazione del Regolamento (UE, Euratom) 1929/2015<sup>33</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 ottobre 2015 che modifica il Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, per allineare la normativa europea alle recenti Direttive su Concessioni ed Appalti pubblici.

In particolare la Commissione ha evidenziato:

- ✓ l'art. 108 del medesimo Regolamento (recante "Sistema di individuazione precoce e di esclusione - Early Detection and Exclusion System - EDES") il quale prevede al punto 2. Lett. d) che "L'individuazione precoce dei rischi che minacciano gli interessi finanziari dell'UE.....si basa sulla trasmissione di informazioni alla Commissione (anche) da parte delle entità che eseguono il bilancio conformemente all'art. 59 del presente Reg. (in pratica tutti le Autorità nazionali e regionali che gestiscono a vario titolo fondi UE) nei casi individuati di frodi e/o irregolarità ove richiesto dalla normativa settoriale da parte";
- ✓ che ai sensi dell'art. 143 del Regolamento Delegato (UE) 2015/2462<sup>34</sup> della Commissione del 30 ottobre 2015, a decorrere dall'1/1/2016 vi sarà l'automatica visibilità, ai fini EDES, ed a favore delle stazioni appaltanti centralizzate europee, dei dati contenuti nel sistema "Irregularity Management System - IMS" dell'OLAF<sup>35</sup>;
- ✓ che tutti i dati in "IMS" saranno utilizzati, quindi, anche ai fini dell'articolo 105 bis, par. 1. Lett. a) del Reg. 1929/2015, ovvero saranno una delle fonti utili per la Tutela degli interessi finanziari dell'Unione attraverso l'individuazione dei rischi e l'imposizione di sanzioni amministrative nelle procedure di appalto centralizzate, tra cui l'eventuale esclusione di un operatore economico.

<sup>33</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2015:286:FULL&from=IT>

<sup>34</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2015:342:FULL&from=IT>

<sup>35</sup> Vgs, di seguito, a pag. 31.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

Le tematiche in discussione - pur avendo piena “attinenza” e “rilevanza” per il Co.Co.L.A.F. - sono state per la prima (ed unica) volta portate a conoscenza del medesimo consesso solo nella riunione del 10 novembre, con ciò evidenziando un’evidente criticità derivante dal mancato coinvolgimento, sulla peculiare tematica antifrode, di un Organismo tecnico e direttamente interessato.

Inoltre, altra evidente criticità deriva dal fatto che l’analisi, a livello ascendente, del novellato normativo è stata effettuata solo in sede di “Comitato Budget” consiliare senz’anche interessare il competente consesso “antifrode” (Gruppo GAF del Consiglio).

Pertanto, la delegazione italiana (con interventi a supporto delle delegazioni di Spagna, Inghilterra, Germania e Cipro) ha chiesto alla Commissione di inviare quanto prima un documento esplicativo di sintesi contenente tutti gli elementi necessari a chiarire la predetta tematica (e, in particolare: le modalità di utilizzo, le valutazioni d’impatto, ecc.).

Quanto sopra anche al fine di mettere in condizione gli AFCOS nazionali di effettuare i dovuti approfondimenti con tutte le Amministrazioni competenti ed eventualmente rappresentare, in tempo utile, eventuali proposte, problematiche, e quant’altro ritenuto opportuno.

La tematica in esame è stata, altresì, immediatamente discussa nell’ambito di apposite riunioni del Comitato.

Durante i lavori tutti i Membri del COLAF hanno rilevato evidenti criticità nel disposto dell’art. 143 del Regolamento delegato il cui impatto non sembra essere stato completamente e correttamente valutato in tutte le sedi, anche a livello di Istituzioni europee, potenzialmente interessate alla tematica “EDES” - “IMS”.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

2015

Infatti, la banca dati “IMS” registra ancora notevoli differenze di implementazione da parte degli Stati membri (criticità peraltro evidenziata dalla stessa Commissione europea nelle ultime Relazioni annuali sulla tutela degli interessi finanziari dell’UE e ripresa più volte anche dal Parlamento europeo) e, pertanto, appare chiaro come, a valle, la paventata (ex art. 143 del Reg. delegato) ed automatica visibilità di detti dati disomogenei alle stazioni appaltanti, ai fini “EDES”, potrebbe generare disparità di trattamento tra gli “operatori economici” dei diversi Stati membri e quindi, in ipotesi, situazioni di contenzioso.

Non è stato chiarito, quindi, se e come la Commissione intenderà eventualmente adottare idonee misure che possano tener conto e quindi “ponderare” tale disomogeneità di dati.

In merito, i Paesi che come l’Italia effettuano molti controlli nei finanziamenti europei e quindi, a valle, più segnalazioni di Irregolarità/Frodi rispetto ad altri Stati, potrebbero avere un maggior numero di operatori economici passibili di esclusione dalla Commissione dalle procedure di appalto centralizzate.

E’ stato, pertanto, avviato anche un preliminare “negoziato” tra delegati della Rappresentanza Permanente d’Italia presso l’UE e Rappresentanti della DG Budget e dell’OLAF.

Al termine, la Commissione:

- ✓ ha redatto un “*non paper*” in cui, recependo una parte delle richieste negoziali, fa esplicito riferimento alla Relazione TIF - 2014, nella parte in cui è indicata la non omogeneità dei dati inseriti in “IMS”, di fatto convenendo sulle preoccupazioni italiane;
- ✓ ha dato formale assicurazione che la nuova procedura “EDES”, entrando in vigore dal 2016, sarebbe stata pienamente operativa nel 2017 senza essere retroattiva (prendendo, quindi, in esame “solo” i dati inseriti in “IMS” a partire dall’1/1/2016);

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

✓ si è impegnata ad approfondire successivamente (ed ulteriormente) la questione anche “solo” in sede bilaterale con i delegati del Comitato.

In merito, il Comitato ha comunque deliberato la presentazione, nell'ambito della riunione COREPER del 9 dicembre 2015 (propedeutica all'approvazione del Regolamento delegato sopraccitato), di una dichiarazione nel cui ambito si evidenzia, tra l'altro, che *“.....l'utilizzo inappropriato dei dati contenuti in IMS, per le particolari finalità di EDES, potrebbe generare disparità di trattamento tra gli operatori economici dei diversi Stati membri e questo potrebbe portare a potenziali situazioni di contenzioso legale. L'Italia ritiene, pertanto, che l'attuazione dell'art. 143 comma 4 Regolamento delegato della Commissione del 30/10/2015 deve essere subordinata alla previa definizione, in accordo tra Commissione europea e Stati membri, di appropriate “specifiche tecniche” concernenti l'utilizzo del database “IMS”, per le particolari finalità del sistema “EDES”*”.

#### 4) Partecipazione alla “Rete dei Comunicatori” (OAFCN) dell'OLAF.

La partecipazione alla Rete dei Comunicatori Antifrode, denominata O.A.F.C.N. (*Antifraud Communicator's Network*), costituisce un importante momento di collaborazione con le Istituzioni europee.

Come noto, la Rete ha tra i suoi obiettivi quello di informare i cittadini europei sulle attività condotte dall'OLAF e dai suoi *Partners* negli Stati membri a tutela degli interessi finanziari dell'U.E., nonché quello di fornire al pubblico informazioni relative alla lotta contro la frode e di assicurare un dialogo permanente tra le unità di comunicazione esterna dell'OLAF ed i suoi omologhi nazionali.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

2015

In tale ambito, i delegati del Comitato hanno partecipato alle seguenti riunioni:

- ✓ Bruxelles (Belgio), 20 marzo 2015 - 25° meeting dei componenti la Rete;
- ✓ Lussemburgo (Lussemburgo), 2 - 4 dicembre 2015 – “13<sup>th</sup> Training Seminar of the OLAF Anti-fraud Communicators' Network (OAFCN)”.

Tra i temi discussi nei consessi, meritano particolare menzione i seguenti argomenti:

- ✓ la necessità che la comunicazione colmi il gap-informativo tra quanto effettivamente svolto nel settore antifrode dagli Stati Membri e dalla Commissione europea e quanto realmente percepito dall'opinione pubblica;
- ✓ (conseguentemente) le migliori e più innovative “Tecniche multimediali” che potrebbero essere utilizzate dall'OAFCN - nel medio periodo - per la definizione di un'efficace strategia finalizzata a colmare il predetto gap informativo.

In tal senso, obiettivo prioritario dovrebbe essere quello di aumentare la conoscenza dei *mass media* sul lavoro svolto dall'OLAF e dai suoi *partners* negli Stati membri a protezione del bilancio dell'Unione dalle frodi.

### 5) 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 rappresentare, a pieno titolo, un utile volano per l'implementazione e la omogeneizzazione, in Europa, delle attività antifrode.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

Non a caso, con sempre maggiore frequenza, il Comitato è stato destinatario negli ultimi anni di numerose richieste di partenariato e 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 2015:

- ✓ a seguito di specifico invito da parte 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 Bialowieza (Polonia) dal 25 al 29 maggio, hanno avuto come obiettivo principale il rafforzamento della cooperazione tra gli Organismi polacchi e le Istituzioni italiane, attraverso lo scambio di informazioni con Funzionari di Polizia e delle Amministrazioni finanziarie;

- ✓ il Capo della Missione OSCE a Belgrado ha fatto richiesta:
  - di assistenza ai fini dell'organizzazione di una visita studio in Italia di funzionari della Polizia Serba, che si è tenuta a Roma dal 5 al 7 ottobre.

Lo scopo della visita è stato quello di formare ed informare i funzionari di Polizia sul funzionamento del Comitato per la Lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea (AFCOS italiano) e sull'attività operativa svolta dai principali Organismi investigativi nazionali preposti alla prevenzione ed al contrasto delle frodi al bilancio UE.

Al riguardo, si segnala il fondamentale supporto fornito, nelle predette attività, dalle competenti Autorità nazionali e, in particolare, dal Comando Generale della Guardia di Finanza e dal Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari;

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

2015

- della partecipazione di rappresentanti del COLAF al Seminario “*Misure of EU funds*”, organizzato dall’Agenzia TAIEX della Commissione europea, che si è tenuto a Belgrado nei giorni 7 - 8 dicembre 2015, per illustrare il peculiare modello antifrode italiano.

Come noto, l’Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), sin dal 2001, è parte attiva nel procedimento di riforma delle forze dell’ordine in Serbia, riferito anche al settore del contrasto alla criminalità finanziaria.

In particolare, la Serbia è in procinto di iniziare i negoziati con l’Unione europea, ed ha tra gli obiettivi principali quello d’istituire un “AFCOS” che, in ipotesi, potrebbe ispirarsi al modello italiano (rappresentato dal COLAF) mutuandone gli elementi più significativi sia in termini di struttura che più prettamente “operativi”.

### **b. ATTIVITÀ SVOLTA IN SEDE DOMESTICA**

#### 1) Relazione annuale al Parlamento italiano.

Il 30 settembre 2015 è stata presentata la Relazione annuale al Parlamento italiano, così come stabilito dall’art. 54 della Legge 24 dicembre 2012, n. 234.

La Relazione, riferita agli obiettivi e le conseguenti azioni svolte nel 2014<sup>36</sup> e, in generale, alla pianificazione strategica antifrode nazionale nonché all’analisi dei dati statistici, è stata elaborata dalla Segreteria tecnica del Comitato con l’indispensabile collaborazione di tutte le Amministrazioni ivi rappresentate.

<sup>36</sup> <http://www.politicheeuropee.it/attivita/19457/relazione-colaf-2014>

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

---

Il documento ha consentito, tra l'altro, di:

- ✓ valorizzare appieno gli sforzi compiuti da tutte le competenti Amministrazioni nazionali per la tutela degli interessi finanziari dell'U.E.;
- ✓ consacrare, definitivamente, il principio secondo cui “un elevato numero di frodi accertate costituisce innanzitutto sintomo di un'efficace azione di contrasto”, con ciò facendo assumere all'Italia un nuovo ruolo in ambito europeo, quale Paese che con maggior vigore, maggiori strumenti normativi, maggior numero di mezzi e più spiccata professionalità investigativa, combatte la criminalità finanziaria internazionale ottenendo, in tal senso, particolare ed ampio risalto mediatico;
- ✓ delineare alcune specifiche ed importanti linee d'azione, quali:
  - lo studio di nuovi strumenti normativi che rendano possibile la Mutua assistenza amministrativa tra Stati membri in settori attualmente scoperti come quello dei Fondi strutturali, in linea con quanto già promosso, con successo, nel Gruppo Anti Frode (GAF) del Consiglio durante il Semestre di Presidenza italiana (2014);
  - l'avvio di un'azione di *benchmarking* delle banche dati gestionali di fondi UE in possesso di tutte le Amministrazioni nazionali e regionali, finalizzato alla realizzazione di uno specifico strumento informatico unico e condiviso, ovvero una piattaforma integrata di tutti i dati disponibili, pertinenti o comunque connessi ai finanziamenti europei, la cui elaborazione possa consentire di sviluppare i cc.dd. “indici di rischio” antifrode.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

**2015**

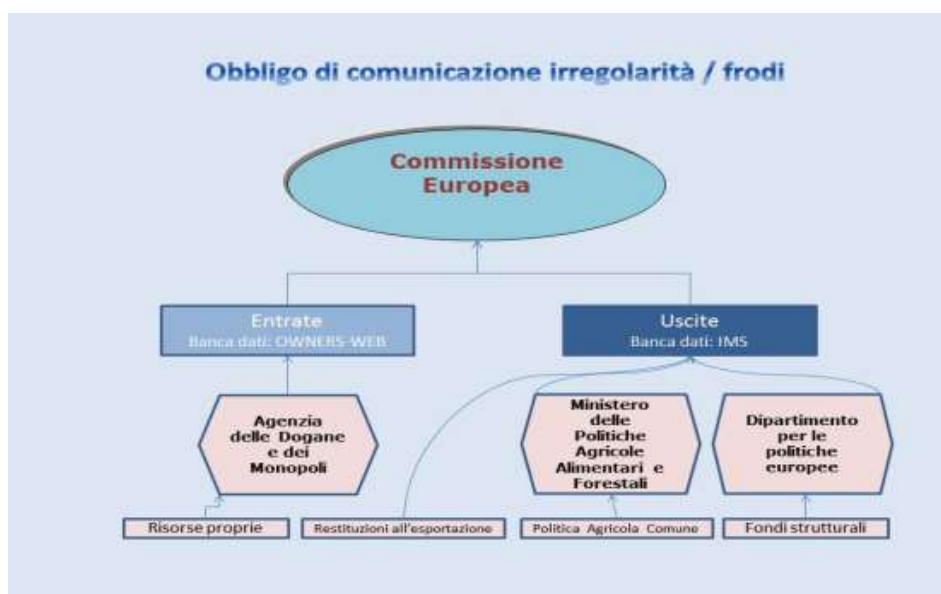
### 2) Implementazione della Banca dati “IMS”.

“I.M.S.” (*Irregularities Management System*) è un’applicazione dedicata, operante sul Web, che, a partire dal mese di settembre 2010, consente agli Stati membri di redigere e presentare rapporti di irregolarità (comunicazioni) all’Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) della Commissione Europea, in aderenza agli obblighi previsti dai Regolamenti di settore<sup>37</sup>.

Il flusso è garantito attraverso tre canali di comunicazione curati, *ratione materiae*, per i settori:

- ✓ “Fondi strutturali”, dal Nucleo della Guardia di Finanza che opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche europee;
- ✓ “Politica Agricola Comune”, dal Ministero delle politiche Agricole, Alimentari e Forestali;
- ✓ “Restituzione alle esportazioni”, dall’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli<sup>38</sup>.

Figura 1



<sup>37</sup> Vgs, di seguito, a pag. 63.

<sup>38</sup> L'Agenzia cura, altresì, il particolare flusso di comunicazioni riferite alle c.d. “Risorse Proprie” attraverso l'ulteriore canale informatico denominato “OWNRES - WEB”.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

Nello specifico, il sistema prevede l'accesso e la compilazione telematica, su base trimestrale, di apposite schede di segnalazione organizzate in sezioni logiche di informazioni che comprendono vari campi in cui selezionare o immettere i dati rilevanti per la comunicazione (tra i quali, ad esempio, l'identificazione del Fondo, della tipologia irregolarità, degli importi, delle procedure penali, amministrative e di recupero in corso, delle sanzioni nonché eventuali commenti).

Il sistema "IMS" opera attraverso un bilanciato quadro di operatori regolato su diversi livelli di accesso a seconda delle competenze, ovvero:

- ✓ *Creator*, nella fase di inserimento dei dati nella scheda di segnalazione (a cura dei funzionari addetti delle Autorità di Gestione e/o Certificazione);
- ✓ *Sub-manager*, nella fase di primo controllo e validazione della scheda (a cura dei competenti "Capi ufficio" delle Autorità di Gestione e/o Certificazione);
- ✓ *Manager*, nella fase di validazione finale ed invio della scheda all'OLAF (a cura, *ratione materiae*, della PCM, del Ministero delle politiche Agricole, Alimentari e Forestali e dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli).

Sono stati, inoltre, abilitati ulteriori soggetti che hanno richiesto le credenziali per accedere al sistema "IMS" con la funzione di "osservatore"<sup>39</sup> (es. Corte dei Conti) per proprie finalità istituzionali.

<sup>39</sup> La funzione di "Osservatore" consente all'utente l'accesso al sistema esclusivamente in modalità lettura senza possibilità di modifica e/o implementazione dei dati.

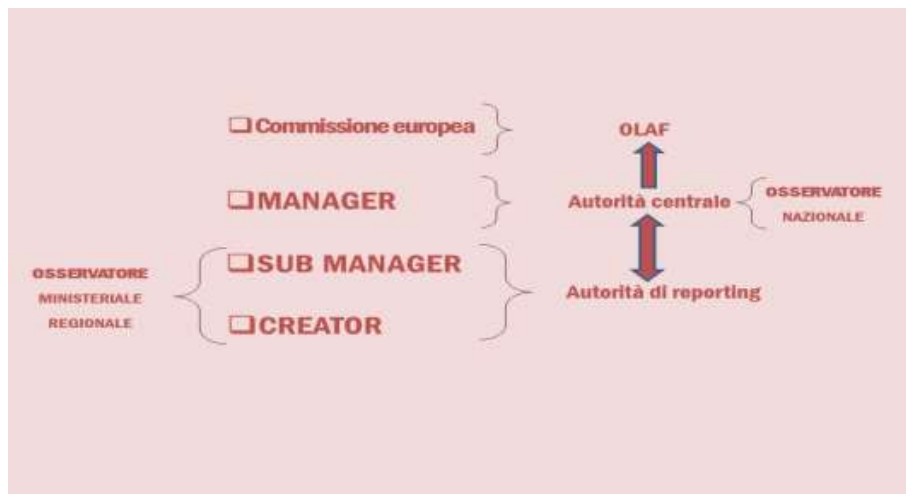
## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

2015

Tutti gli attori interessati operano in costante ed immediata condivisione dei dati.

Figura 2



In tale ambito, cogliendo le opportunità offerte da "IMS", il Comitato ha costituito una puntuale ed estesa rete di referenti presso tutte le competenti Amministrazioni centrali e locali, finalizzata ad agevolare, al massimo, lo scambio di informazioni e delle migliori "pratiche" e, dunque, il corretto e tempestivo iter delle procedure di segnalazione anche attraverso la risoluzione, in tempo reale, di eventuali problematiche e/o criticità.

Allo stato risultano abilitati n. 335 utenti su tutto il territorio nazionale.

Nel 2015 il Comitato ha fornito supporto agli operatori in tutti i casi di implementazione del sistema nonché per le connesse richieste di assistenza da parte delle Amministrazioni centrali e/o locali.

Il Comitato ha, inoltre, avanzato specifiche proposte all'OLAF per migliorare/perfezionare il sistema (soprattutto al fine di favorire una più puntuale ed approfondita attività di analisi del rischio) con ciò chiedendo, altresì, la possibilità di implementare la base-dati attraverso l'inserimento dei casi di frodi o di irregolarità nel settore delle cosiddette "spese dirette" (ovvero inerenti i fondi gestiti centralmente e direttamente dai competenti Organismi dell'Unione europea).

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

In merito, l'OLAF ha manifestato particolare interesse ed apprezzamento per la costante azione propositiva del COLAF che ha assicurato, tra l'altro, nell'anno 2015, prezioso ed indispensabile supporto nella fase di c.d. “testing” e conseguente avvio della nuova versione della piattaforma informatica in questione, denominata “IMS 5.0”.

- 3) Attività di aggiornamento e chiusura dei casi di irregolarità/frode riferiti alle programmazioni più risalenti nel tempo.

È proseguita nell'anno 2015 l'attività di “parifica” delle programmazioni più datate in ambito settore FEOGA/Sezione Orientamento in accordo con la Commissione europea - DG Agri, che ha portato alla definitiva chiusura di ulteriori 10 casi con ciò consentendo di evitare conseguenze pregiudizievoli per il bilancio nazionale per un importo pari a 10 milioni di euro circa.

Il Comitato, unitamente al Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, ha coordinato l'attività di chiusura dei casi per la maggior parte in carico alle amministrazioni regionali anche attraverso l'organizzazione di specifiche riunioni di staff per formare la posizione nazionale da discutere innanzi ai competenti uffici della Commissione europea - DG Agricoltura, nell'ambito della riunione tenutesi a Bruxelles il 26 marzo 2015.

Ulteriori attività di parifica in atto attengono alle programmazioni 1989/1993 e 1994/1999 per i settori FSE (Fondo Sociale Europeo) e FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale).

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

2015

### a) RICONCILIAZIONE NEL SETTORE “FONDO SOCIALE EUROPEO – FSE”

La DG Occupazione, affari sociali e inclusione della CE ha proseguito il lavoro di analisi sul Fondo Sociale Europeo, relativamente alle **programmazioni 1989-1993 e 1994-1999**, che riguarda n. **183** segnalazioni di irregolarità/frode pro tempore dall'Italia e non ancora chiuse.

In merito, il Comitato, ha, da subito, avviato pertinenti contatti con la Commissione nonché con tutte le competenti Autorità nazionali per dare immediato riscontro ed aggiornamento delle predette segnalazioni di Irregolarità, al fine di evitare possibili conseguenze economiche pregiudizievoli sul budget nazionale.

L'importo totale oggetto di indagine ammonta a circa 31 milioni di Euro.

Nel corso dell'anno 2015, il Comitato ha svolto vari incontri con le Autorità interessate e molteplici contatti sono avvenuti per le vie brevi al fine di riconciliare e definire in maniera positiva le segnalazioni in argomento.

Allo stato, la situazione sia in termini numerici ma, soprattutto, in termini finanziari sembra aver ottenuto primi e significativi *feedback*.

Infatti i casi:

- **già chiusi**, in accordo con la Commissione, sono n. **81** per un importo coinvolto pari a **€ 9.855.979**;
- **“chiudibili”**, per i quali sono state avanzate richieste di chiusura alla Commissione, sono n. 44 per un importo coinvolto pari a **€ 4.854.489**.

Al contrario, i casi ancora **“aperti”** per i quali vi sono procedure di recupero tuttora in corso, sono n. 58 per un importo coinvolto pari a € 16.836.465.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

Nella **tabella 3** l'elenco delle Autorità distinte per programmazione e per situazione aggiornata.

Tabella 3

Autorità	1989-1993			1994-1999			Totale complessivo
	Chiuso	Chiudibile	Aperto	Chiuso	Chiudibile	Aperto	
Abruzzo		147.352	145.773				293.125
Calabria				353.422		769.144	1.122.566
Campania				414.263		34.860	449.123
Emilia Romagna				65.229			65.229
Friuli Venezia Giulia	21.030	1.360.061	54.383	29.837		121.461	1.586.772
Lazio	402.554	25.176	121.652	1.122.961			1.672.343
Liguria				55.970	291.420		347.390
Lombardia	121.930		36.152	297.189	1.083.003		1.538.274
Marche		83.862					83.862
Min. Affari Esteri						276.949	276.949
Ministero del Lavoro	570.333	409.504	2.207.201	640.200		1.895.148	5.722.386
Ministero delle Infrastrutture						171.131	171.131
Molise			122.150			503.379	625.529
Piemonte		100.598		208.219			308.817
Provincia Autonoma di Bolzano				35.587			35.587
Provincia Autonoma di Trento				73.854			73.854
Puglia			378.905	537.452			916.357
Sicilia			511.384	4.837.622		9.486.793	14.835.799
Toscana				0	16.797		16.797
Umbria	10.347	29.051		32.764	92.226		164.387
Veneto				25.218	1.215.439		1.240.657
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.126.193</b>	<b>2.155.604</b>	<b>3.577.600</b>	<b>8.729.786</b>	<b>2.698.885</b>	<b>13.258.865</b>	<b>31.546.932</b>

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

**2015**

### b) RICONCILIAZIONE “FONDO EUROPEO DI SVILUPPO REGIONALE - FESR”

La Direzione Generale per la Politica Regionale Unitaria Comunitaria dell'Unione ha proseguito il lavoro di analisi sul Fondo Europeo Sviluppo Regionale (FESR), relativamente alle **programmazioni 1989-1993 e 1994-1999**, che riguarda n. **140** segnalazioni di irregolarità/frode effettuate pro tempore dall'Italia e non ancora chiuse.

L'importo totale oggetto di indagine ammonta a circa 36,5 milioni di Euro.

Il Comitato ha preso parte a pertinenti e specifici tavoli di lavoro promossi unitamente all'Agenzia per la Coesione territoriale (Autorità Capo-fila Fesr), con ciò stimolando la presenza di tutte le Autorità europee e nazionali interessate e, in qualità di Manager del sistema IMS, ha costantemente monitorato tutte le segnalazioni in argomento fornendo specifico supporto alle Amministrazioni in difficoltà.

Specifico elemento di criticità è rappresentato dal fatto che circa la metà dei casi (n. 71), per importi rilevanti (circa 22,7 milioni di euro), sono ancora “in attesa” della definizione dei connessi procedimenti penali o giudiziari lato sensu (civili, amministrativi, contabili ecc.).

Allo stato i casi:

- **già chiusi**, in accordo con la Commissione, sono n. **35** per un importo coinvolto pari a **€ 3.365.965**;
- **“chiudibili”**, per i quali sono state avanzate richieste di chiusura alla Commissione, sono n. 37 per un importo coinvolto pari a **€ 11.563.464**;

Invece, i casi ancora **“aperti”**, per i quali vi sono procedure di recupero tuttora in corso, sono n. 68 per un importo coinvolto pari a **€ 17.726.814**.

2015

Relazione **Annuale** al Parlamento*Il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea*

Nella **tabella 4** l'elenco delle Autorità distinte per programmazione e per situazione aggiornata.

Tabella 4

Autorità	1989-1993	1994-1999			Totale complessivo
	Aperto	Aperto	Chiudibile	Chiuso	
Abruzzo	319.449	25.823		44.370	389.642
Basilicata				561.332	561.332
Calabria		5.314.830	7.473.527		12.788.357
Campania		5.864.359	39.905	0	5.904.264
Emilia Romagna				102.089	102.089
Friuli Venezia Giulia		100.232	23.708	128.240	252.180
Lazio	57.478	163.629	951.878	0	1.172.985
Liguria		157.159	158.409	0	315.568
Lombardia			67.702		67.702
Marche	194.556	35.914			230.470
Ministero delle Infrastrutture		236.622			236.622
Ministero delle Politiche Agricole			21.361		21.361
Ministero dello Sviluppo Economico		1.615.627	507.794	0	2.123.421
MIUR - Istruzione				0	0
Piemonte		35.641		0	35.641
Provincia Autonoma di Trento				0	0
Puglia	463.549	2.515.211	1.494.807	2.444.442	6.918.009
Sardegna	1.000.893	1.174.309			2.175.202
Sicilia		401.363	119.552	85.492	606.407
Toscana			687.145	0	687.145
Umbria		47.527			47.527
Veneto		38.568	17.675		56.243
<b>Totale complessivo</b>	<b>2.035.925</b>	<b>17.726.814</b>	<b>11.563.464</b>	<b>3.365.965</b>	<b>34.692.168</b>

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

2015

### 4) Attività di formazione, supporto ed informazione a livello centrale e locale.

Uno degli elementi chiave delle linee d'azione del Comitato è rappresentato dalla necessità di stimolare, al massimo, le attività volte alla prevenzione delle frodi e delle irregolarità.

Prevenire le irregolarità quanto le frodi comporta innanzitutto un'opera di costante formazione e supporto del personale delle Pubbliche amministrazioni competenti nella gestione e nel controllo delle provvidenze europee, nonché di circolazione delle casistiche più frequenti di errore, delle metodologie criminali ma anche delle buone prassi di controllo.

In questa direzione si è mosso il Comitato negli ultimi anni, e con sempre maggior attenzione, anche nel 2015 andando a confrontarsi presso tutte le Amministrazioni interessate, sia locali che centrali, tramite un'intensa attività di formazione e supporto.

In particolare, per quanto concerne il funzionamento e la implementazione del sistema "IMS" (*Irregularities Management System*)<sup>40</sup> ideato dalla Commissione europea per il monitoraggio dei casi di irregolarità/frode scoperti dagli Stati membri, il Comitato ha svolto nel mese di dicembre 2015, presso la sede del Dipartimento per le politiche europee, il secondo "training formativo plenario" aperto a tutti i Ministeri, Regioni e Province interessati alla specifica tematica e finalizzato ad illustrare tutte le principali novità del sistema "IMS - 5.0", nonché a discutere delle problematiche rilevate e sulle corrette procedure da adottare.

Il Comitato ha proseguito, inoltre, nell'azione informativa sulle irregolarità e frodi nei fondi europei, attraverso la partecipazione proattiva a specifici eventi, curando altresì la pubblicazione degli esiti sul sito *internet* della Presidenza del Consiglio - Dipartimento per le politiche europee.

<sup>40</sup> Vgs paragrafo dedicato a pag 31.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

Di seguito le principali attività:

- ✓ Roma, 5 maggio, convegno sul tema *“La risposta delle strutture italiane ai fondi Europei per le PMI e per gli studi professionali”*, organizzato dall'Unione Nazionale Commercialisti ed esperti contabili - UNAGRACO con il Patrocinio del Consiglio Regionale del Lazio, in cui il Comitato ha preso parte con un relatore del Nucleo della Guardia di Finanza, con un intervento sul tema: *“La strategia e le azioni del Comitato nazionale lotta antifrode - italian AFCOS”*.

Nell'occasione sono, altresì, emerse varie ed interessanti ipotesi progettuali, tra le quali l'idea di avviare lo studio di fattibilità di un Master/Corso di formazione specifico che formi apposite “figure” con un alto taglio professionale nel settore della “euro-progettazione”.

Tale attività potrebbe rappresentare, nel medio futuro, un fattore chiave al fine di ridurre significativamente il c.d. “tasso di errore” nell'utilizzo delle provvidenze europee anche attraverso - in ipotesi - la formazione di “elenchi di professionisti” che siano in possesso proprio di specifici requisiti di formazione/specializzazione e che, quindi, siano in grado di interfacciarsi (nel modo più proficuo) tra “settore imprenditoriale” e Pubblica Amministrazione;

- ✓ Roma, 26 maggio, convegno sul tema *“La gestione delle irregolarità commesse negli interventi finanziati con fondi europei: dimensione nazionale e regionale a confronto”*,<sup>41</sup> organizzato nell'ambito del FORUM PA, in collaborazione con la Regione Calabria, in cui il Comitato ha preso parte con un relatore del Nucleo della Guardia di Finanza, con un intervento sul tema: *“Le Irregolarità/Frodi nei fondi dell'Unione europea”*;
- ✓ Roma, 8/9 ottobre, conferenza internazionale sul tema *“EU Funded actions: rules, laws and best practices sharing in the field of fraud prevention”*; organizzato dall'Istituto europeo per lo Sviluppo Socio Economico - ISES, in cui il Comitato ha preso parte con un relatore del Nucleo della Guardia di Finanza, con un intervento sul tema: *“Protection of European Union's financial interest and the fight against fraud (European and National level)”*;

<sup>41</sup> <http://www.forumpa.it/forum-pa-2015/la-gestione-delle-irregolarita-commesse-negli-interventi-finanziati-con-fondi-europei-dimensione-nazionale-e-regionale-a-confronto>

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

2015

- ✓ L'Aquila, 19 dicembre, in relazione al Programma *IPA Adriatic* CBC 2007-2013, presso la sede della Regione Abruzzo, si è tenuto un incontro formativo, a favore dei funzionari dell'Amministrazione regionale, relativo al corretto inquadramento normativo ed operativo ed al contrasto delle irregolarità e frodi perpetrate in danno ai finanziamenti europei. All'incontro hanno partecipato, in qualità di relatori, appartenenti al Nucleo della Guardia di Finanza, con appositi interventi.

Nell'occasione è stato, altresì, avviato, unitamente all'Autorità di gestione, lo studio di fattibilità di un ciclo formativo antifrode a favore di tutti i *partners* esteri coinvolti - a vario titolo - nella gestione dei fondi "IPA" anche, in ipotesi, attraverso incontri *ad hoc* da svolgersi presso le rispettive sedi estere (Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, Grecia, Montenegro, Serbia, Slovenia).

### 5) Comunicazione.

La lotta alle frodi e alle irregolarità presuppone una forte opera di sensibilizzazione e di stimolo nei confronti di tutti gli attori istituzionali e dell'opinione pubblica attraverso la più capillare diffusione di dati, notizie ed elementi di possibile interesse.

In merito, il Comitato, sulla scorta del *know-how* acquisito, ha posto in essere anche nell'anno 2015 una serie di azioni volte ad informare sia l'utente qualificato ed interessato alle tematiche antifrode che i cittadini.

Il percorso informativo è stato sviluppato attraverso la creazione di appositi link sul sito internet della Presidenza del Consiglio - Dipartimento per le politiche europee.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

a) PUBBLICAZIONE DEGLI ELENCHI DEI “BENEFICIARI” DI FINANZIAMENTI EUROPEI (C.D. “INIZIATIVA SULLA TRASPARENZA”)

Il consolidamento del rapporto fiduciario tra cittadino ed Istituzioni passa, necessariamente, dalla trasparenza con la quale gli atti e le decisioni dei processi, che formano l'iter amministrativo, sono portati a conoscenza del singolo utente, sia esso parte, destinatario o mero spettatore del processo stesso.

Per questo motivo, negli ultimi anni, il tema della “trasparenza” è risultato particolarmente sensibile al legislatore sia europeo che nazionale.

La Commissione europea ha dedicato all'argomento alcune pagine web nelle quali sono stati inseriti “link” di collegamento a siti degli Stati membri che hanno l'obbligo di pubblicare il nome del beneficiario, l'attività e l'importo del finanziamento pubblico stanziato, in virtù delle norme disciplinanti l'esecuzione dei fondi (da ultimo, per la programmazione 2014-2020, veggasi il Reg. (UE) n. 1303/2013)<sup>42</sup>.

Anche nel 2015 le Amministrazioni centrali e periferiche italiane, competenti nella gestione di finanziamenti europei relativi al settore dei fondi strutturali, in ragione di impegni formalmente assunti già da tempo<sup>43</sup> (volti al puntuale rispetto di tutti gli obblighi informativi e pubblicitari) hanno provveduto a:

- implementare la pubblicazione, in formato elettronico, sui propri siti web istituzionali, degli elenchi dei beneficiari di fondi europei, della denominazione delle operazioni e dell'importo dei finanziamenti;
- collaborare con il Comitato per rendere fruibile un'apposita sezione del sito internet del Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>44</sup>, nel cui ambito sono raccolti tutti gli elenchi dei beneficiari di fondi europei, in aggiunta alla pubblicazione a cura delle rispettive Autorità competenti.

<sup>42</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/atlas/beneficiaries](http://ec.europa.eu/regional_policy/it/atlas/beneficiaries)

<sup>43</sup> Il Comitato ha promosso, nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, un apposito “accordo”, sancito il 26 novembre 2009, sul rispetto degli obblighi di trasparenza e di informazione nell'utilizzo di fondi europei.

<sup>44</sup> <http://www.politichecomunitarie.it/banche-dati/17253/fondi-europei>.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

2015

Il sito, fortemente promosso e realizzato dal Comitato, rappresenta un'ulteriore *best practice* a livello europeo, costituendo valido ausilio per chiunque intenda effettuare una ricerca intuitiva, veloce e, soprattutto, simultanea su tutti gli elenchi di beneficiari di fondi UE.

Infine, il sito risponde pienamente alle richieste già avanzate, più volte, dal Parlamento europeo alla Commissione ed agli Stati membri circa la necessità di siti unici nel settore dei finanziamenti UE, che perseguano, al massimo, proprio le esigenze di trasparenza.

### b) PUBBLICAZIONE DELLE NOTIZIE RELATIVE AL COMITATO

La Segreteria tecnica del Comitato, in stretta sinergia con l'Ufficio stampa del Dipartimento per le politiche europee, cura la pubblicazione di tutte le notizie relative sia alle attività svolte dal Comitato<sup>45</sup> stesso che dal Nucleo della Guardia di Finanza. Si occupa inoltre della tenuta e dell'aggiornamento delle notizie attinenti ai compiti, alla composizione ed alle linee di attività dei citati organismi.

### 6) Attivazioni ricevute su possibili casi di Irregolarità/Frode.

#### a) NEI FONDI A GESTIONE CONCORRENTE

Uno dei risultati più evidenti relativi dell'operazione "trasparenza" messa in atto dal Comitato già a partire dall'anno 2008 è, senz'altro, la fiducia che il cittadino intende riporre nei confronti della Pubblica Amministrazione in questo particolare settore.

<sup>45</sup> <http://www.politicheeuropee.it/struttura/16528/colaf>  
<http://www.politicheeuropee.it/struttura/15381/nucleo-lotta-alle-frodi>

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

Detto obiettivo viene costantemente perseguito dal COLAF attraverso la più capillare diffusione di dati, notizie ed elementi di possibile interesse sia per gli attori istituzionali che, appunto, per l'opinione pubblica.

In merito, anche per il 2015, sono pervenute alla Segreteria tecnica del Comitato alcune segnalazioni da parte di cittadini inerenti possibili casi di frode che sono state immediatamente partecipate ai/alle competenti Uffici investigativi/Autorità nazionali e/o locali.

b) NEI FONDI A GESTIONE DIRETTA<sup>46</sup>

Il Comitato, rivestendo la qualifica di AFCOS italiano ai sensi del già citato Reg. UE 883/2013, ha assunto l'impegno di raccogliere e curare il flusso informativo con le competenti Direzioni Generali della Commissione europea inerente i risultati della attività di indagine svolte - nei fondi a gestione diretta - dagli Organismi investigativi nazionali.

Al riguardo, tutte gli atti di indagine pervenuti e concernenti possibili Irregolarità/Frodi, sono stati veicolati dalla Segreteria Tecnica del Comitato alle competenti Direzioni Generali della Commissione europea.

7) Iniziative.

**a) 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”.**

Nel 2015 ha trovato piena attuazione l'attività progettuale denominata: «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», che ha rappresentato il primo sforzo di approfondita analisi di tutti i sistemi informatizzati - nazionali e regionali - volti alla gestione ed al monitoraggio della erogazione di fondi europei

<sup>46</sup> <http://www.finanziamentidiretti.eu/>

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

2015

Gli esiti progettuali hanno trovato, altresì, sintesi finale in un'apposita pubblicazione edita dalla PCM<sup>47</sup>.

Il progetto, cofinanziato dalla Commissione europea - OLAF nell'ambito del Programma "*Hercule II, Antifraud - Training*", è stato realizzato Nucleo della Guardia di Finanza che opera presso il Dipartimento Politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri attraverso specifici incontri di approfondimento, ovvero:

- ✓ sette "incontri studio" della durata di un giorno, svolti presso le sedi delle Amministrazioni regionali di Napoli (29 ottobre 2014) - Firenze (19 novembre 2014) - Venezia (5 dicembre 2014) - Milano (29 gennaio 2015) - Bari (11 febbraio 2015) - Torino (25 febbraio 2015) - Palermo (25 marzo 2015), per l'analisi delle rispettive banche dati e delle "*best practices*";
- ✓ una *Conference*, della durata complessiva di due giorni svolta a Roma, alla presenza, tra le altre, delle delegazioni estere di Regno Unito di Danimarca, della Repubblica Ellenica, della Repubblica di Lettonia, del Granducato di Lussemburgo;
- ✓ tre *Working Groups* all'estero, della durata di due giorni, presso le sedi delle Autorità partner estere ovvero: Atene (13 e 14 maggio 2015), Riga (11 giugno 2015), Copenaghen (23 e 24 giugno 2015).

In particolare, il progetto ha avuto come obiettivo quello di:

- ✓ proseguire nella condivisione con Paesi Membri delle migliori strategie di prevenzione e contrasto antifrode;
- ✓ coinvolgere la più ampia platea di attori interessati al contrasto alle frodi, al fine di contribuire a diffondere la conoscenza delle migliori pratiche di controllo riferite, in particolare, all'utilizzo della c.d. "*Information Technology*";
- ✓ verificare la possibilità di realizzare un peculiare "Strumento informatico di analisi" dei finanziamenti europei, al fine di realizzare modelli di prevenzione delle frodi/irregolarità condivisi con le Forze di Polizia e le Autorità nazionali e regionali, che possano recepire, tra l'altro, le predette "*best practices*".

<sup>47</sup> <http://www.politicheeuropee.it/attivita/19045/database-nazionale-anti-frode>

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

Gli incontri hanno costituito importanti occasioni di approfondimento sulle tematiche antifrode nonché di promozione delle “*best practices*” nazionali anche al fine di tessere una preziosa “rete di collegamento” con collaterali partner di altri Stati dell'U.E.

A fattor comune per tutti gli incontri sono emerse le seguenti priorità:

- ✓ intercettare i possibili comportamenti illeciti fin dalle prime fasi del procedimento di erogazione dei fondi dell'U.E., con ciò cercando di anticipare, per quanto possibile, la fase della repressione (e del conseguente faticoso e dispendioso procedimento di recupero) a favore di quella preventiva;
- ✓ sviluppare nuovi modelli di controllo, possibilmente attraverso strumenti informatici condivisi da parte di tutte le Autorità che gestiscono fondi UE, che siano in grado di indirizzare le verifiche - attraverso i cosiddetti “indici di rischio” - verso quei soggetti e/o quelle aree geografiche o settori di spesa più sensibili.

La conseguente idea di una “piattaforma integrata comune”, che possa raccogliere tutti gli elementi informativi d'interesse per la migliore prevenzione ed il contrasto delle irregolarità e delle frodi rappresenta un'ulteriore ed innovativa azione che il Comitato intende promuovere nel prossimo futuro.

Con particolare riferimento a tale ultimo punto, decisivo supporto all'attività progettuale potrà essere fornito dalla Guardia di Finanza che sta sviluppando uno specifico sistema informatico denominato “S.I.A.F.” - Sistema Informativo Anti-Frode, in grado di agevolare l'acquisizione delle informazioni sulle movimentazioni di tutti i flussi finanziari di origine “europea”, nonché di rendere ancor più mirata la selezione - per i Reparti del Corpo - dei “target” da sottoporre a controllo, utilizzando apposite ed avanzate funzioni di analisi, e da quelle Autorità regionali che sono già in possesso di banche dati gestionali performanti in relazione alla tematica dei controlli.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

2015

La piattaforma integrata potrebbe certamente costituire, altresì, il più valido supporto per quelle “migliori pratiche” nazionali già operative, ovvero:

- ✓ il “Sistema unitario di monitoraggio” gestito dall’Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l’UE (presso il MEF-RGS) che è la base di riferimento per le elaborazioni richieste nei diversi report e documenti ufficiali sullo stato di avanzamento - finanziario, fisico e procedurale - dei Programmi operativi (con ciò garantendo certezza e uniformità dei dati);
- ✓ il Sistema Informativo Agricolo Nazionale - “S.I.A.N.” dell’Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura - “AGEA” che permette di raccogliere tutte le informazioni del comparto agricolo che pervengono dalle Amministrazioni centrali e locali al fine di conoscere le realtà di settore e di fornire un supporto operativo per le scelte di politica agricola e rurale (anche attraverso l’analisi di eventuali criticità derivanti dalla consultazione di servizi applicativi settoriali quali il “fascicolo aziendale”, la domanda unica di pagamento, il “Geo Data Warehouse”, ecc.).

Il sistema delle banche dati, peraltro valorizzato dalla Corte dei conti europea nella Relazione speciale relativa agli errori sugli appalti pubblici n. 10/2015<sup>48</sup>, costituisce nella lotta alle frodi un valore aggiunto, non solo perché gli elementi statistici forniscono un quadro conoscitivo aggiornato dei fenomeni nell’ambito dei diversi Fondi ma, altresì, perché consentono di elaborare un’analisi del rischio utile per definire rapidamente azioni e procedimenti correttivi.

In tale azione le sinergie tra le Amministrazioni acquistano un valore determinante visto che offrono un quadro completo delle diverse situazioni conoscitive poste in essere dagli Enti interessati.

<sup>48</sup> “Occorre intensificare gli sforzi per risolvere il problema degli appalti pubblici nell’ambito della spesa della UE nel settore della coesione”, riquadro numero 9 osservazioni, pag. 28.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

Pertanto, non possono essere sottovalutati i sicuri vantaggi di cui potrebbero beneficiare le azioni di recupero dei fondi indebitamente erogati (altra criticità, questa, di assoluto rilievo ed attualità e ben nota al COLAF) a seguito di un ipotetico “collegamento” della piattaforma “DNA” con altri database d’interesse in possesso degli Organi giudiziari quali, in particolare, il Sistema Informativo Irregolarità e Frodi - “SIDIF” della Corte dei Conti, recante i procedimenti contenziosi in atto, l’esistenza di eventuali provvedimenti cautelari avviati, l’andamento dei recuperi, ecc.<sup>49</sup>.

In tale ottica e nell’ambito della più ampia utilizzabilità dei dati, per i sistemi di cui si parla, sarà quindi necessario assicurare e potenziare le rispettive caratteristiche tecniche per un diretto invio dei dati, tali da consentire una costante e aggiornata analisi dei relativi fenomeni in tempo reale.

Il Progetto “D.N.A. - Database Nazionale Antifrode” è stato, quindi, ideato e concepito per rispondere a tali esigenze, con ciò avendo l’ambizione di porsi anche quale modello di riferimento in Europa avendo, peraltro, già ottenuto esplicito riconoscimento da parte della Commissione europea nella Relazione sulla Tutela degli interessi finanziari dell’Unione - anno 2014, pubblicata a luglio 2015<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> A tale riguardo si segnala la proficua collaborazione, già da anni intrapresa fra il Comitato, la Corte dei conti italiana e l’OLAF, relativamente alla banca dati IMS (nella quale sono inserite le comunicazioni delle irregolarità poste in essere dai diversi Stati membri), informazioni completate dalla Corte dei conti italiana, nella propria banca dati SIDIF, con i dati relativi ai riscontri effettuati nell’ambito delle funzioni di controllo e giurisdizionali.

<sup>50</sup> Vgs pag. 18 - nota 19 del testo della Relazione nonché pag. 9 del “*Follow up of recommendation*”. [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/about-us/reports/communities-reports/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/reports/communities-reports/index_en.htm)

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

2015

### **b) 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**

Come ormai ampiamente noto, dalle “Relazioni sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea - Lotta contro la frode, ex art. 325 TFUE” presentate dalla Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio negli ultimi anni, emerge un quadro di comportamenti disomogenei degli Stati Membri riferiti:

- ✓ alle diverse interpretazioni del concetto di “frode”;
- ✓ alle differenti capacità di individuare i fenomeni di “irregolarità/frode”;
- ✓ alle diverse tempistiche di invio delle segnalazioni dei casi di “irregolarità/frode” all'OLAF, che divergono non solo tra gli Stati membri ma, a volte, anche tra le diverse Autorità del singolo Stato membro.

In particolare, il differente approccio nell'interpretazione del c.d. “PACA”<sup>51</sup> (*primary administrative or judicial finding*), ovvero del momento in cui può considerarsi rilevato - da parte dello Stato membro - un caso di sospetta irregolarità o frode (che, quindi, deve essere tempestivamente comunicato all'OLAF), genera notevoli differenze nella immissione dei dati nel sistema “IMS”<sup>52</sup>.

Al riguardo, basti considerare come i casi di “sospetta frode” vengono comunicati dalle competenti Amministrazioni degli Stati membri con tempistiche a volte molto differenti, sicché il Parlamento europeo ha più volte stigmatizzato l'impossibilità oggettiva di un confronto tra i dati pubblicati annualmente dalla Commissione in seno alle “Relazioni TIF”, in quanto assolutamente disomogenei.

<sup>51</sup> Art. 1 bis del Reg. (CE) 1681/94, art. 27 del Reg. (CE) 1828/06, art. 2 del Reg. (CE) 1848/06.

<sup>52</sup> Vgs specifico approfondimento a pag. 71.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

Nelle riunioni del Comitato è emersa, quindi, l'esigenza:

- ✓ da un lato, di promuovere modalità di rilevazione più puntuali, che consentano l'aggiornamento dello stato dei procedimenti penali d'interesse, in linea con quanto previsto dai Regolamenti UE<sup>53</sup>;
- ✓ dall'altro, di allineare il più possibile il *modus operandi* delle Amministrazioni nazionali a quello che, mediamente, risulta adottato a livello europeo.

Le conseguenze economiche derivanti dalla violazione degli obblighi di tempestiva comunicazione e monitoraggio dello stato dei procedimenti penali possono rivelarsi particolarmente pregiudizievoli per il singolo Stato membro.

Infatti, se un'indebita erogazione di fondi non può essere recuperata, spetta allo Stato membro rimborsare al bilancio generale dell'Unione europea l'importo perduto, quando è stabilito che la perdita è dovuta a colpa o negligenza dello Stato membro medesimo.

In merito, si evidenzia che la Commissione europea può:

- ✓ *considerare negligente lo Stato membro anche per il solo fatto che si siano violati, nel tempo, gli obblighi di comunicazione e monitoraggio (mancato costante aggiornamento dell'iter) dei procedimenti penali;*
- ✓ applicare, conseguentemente, le previste rettifiche finanziarie.

L'omessa o tardiva comunicazione e/o aggiornamento delle procedure giudiziarie in atto, inerenti casi di frode in danno del Bilancio dell'Unione europea può, pertanto, determinare l'attribuzione allo Stato membro di un comportamento c.d. "negligente" con conseguenze economiche pregiudizievoli consistenti nel pagamento di somme di denaro equivalenti ai finanziamenti indebitamente erogati.

<sup>53</sup> Che impongono agli Stati membri di seguire costantemente l'iter dei procedimenti giudiziari, fino alla loro definizione.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

2015

In relazione al quadro sinora delineato, il Comitato ha deliberato la proposta di istituire un “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.

Le attività del Gruppo di lavoro sono attualmente in corso e risultano, altresì, strettamente connesse ad un quadro normativo (europeo), in materia, particolarmente mutevole.

Allo stato, i principali elementi di novità in discussione riguardano:

- ✓ l’inserimento di una parte specifica nell’ambito delle “Note esplicative” sulla banca dati IMS;
- ✓ la risoluzione delle problematiche concernenti il *feedback* informativo, sui casi di frode, tra le Amministrazioni competenti (ovvero le Autorità ministeriali o regionali che gestiscono i fondi UE, cc.dd. “Autorità di Gestione”) e gli Uffici Giudiziari.

Detta esigenza potrebbe essere soddisfatta in modo efficace ed efficiente attraverso meccanismi di “rilevazione informatica” dei dati in sede centrale e periferica la cui fattibilità è stata già posta al vaglio del Ministero della Giustizia;

- ✓ l’analisi delle possibili criticità derivanti dall’entrata a regime del sistema *Early Detection and Exclusion System - EDES* della Commissione europea<sup>54</sup> in tema di appalti centralizzati.

<sup>54</sup> Vedi, supra, a pag 23.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

### 3. LINEE FUTURE DI ATTIVITÀ DEL COMITATO

#### a. IN SEDE EUROPEA

L'art. 325 del TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea) individua un'area di responsabilità condivisa tra l'Unione europea e tutti gli Stati membri, sancendo:

- ✓ 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 da intendersi non solo con riferimento alle disposizioni di natura legislativa, amministrativa e regolamentare ma anche all'organizzazione degli uffici di controllo e, ovviamente, al sistema sanzionatorio in possesso del singolo Paese);
- ✓ 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 area vitale per l'Unione europea, ovvero quella della tutela delle risorse economico-finanziarie comuni, al fine di garantire una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri.

Le linee future d'attività del Comitato saranno pertanto orientate, in linea con gli indirizzi conferiti dall'Autorità di Governo, a promuovere la necessaria **omogeneizzazione** delle azioni antifrode in tutta l'Unione, anche attraverso l'utilizzo del peculiare *know how* in possesso dei principali Organismi investigativi nazionali e la conseguente demoltiplicazione delle “*best practices*” rilevate.

L'obiettivo è il deciso rafforzamento dell'azione preventiva e di contrasto anche nei casi di c.d. “**frode transnazionale**” ormai proficuamente (e tempestivamente) aggredibili solo attraverso un più stretto ed effettivo coordinamento e scambio dei dati tra i competenti Uffici antifrode degli Stati membri, con l'imprescindibile coordinamento, nei casi più complessi, dell'Ufficio europeo lotta antifrode (OLAF).

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

2015

Per quanto sopra:

- ✓ sarà attivata una specifica azione progettuale di cooperazione nel settore antifrode, con il supporto finanziario del programma “*Hercule III*”, per dare seguito alla principale iniziativa portata nel recente (2014) semestre di Presidenza italiana del Gruppo Anti Frode - GAF del Consiglio dell'Unione europea, la quale è stata volta a stimolare la Commissione a formulare proposte normative che consentano la “**mutua assistenza amministrativa**” tra gli Stati membri in un settore attualmente “scoperto”, ovvero quello dei **fondi strutturali**.

In pratica, ad oggi, in tale comparto non è possibile uno scambio diretto di dati e notizie tra le Amministrazioni di controllo dei diversi Stati membri a differenza di quanto avviene nel settore della Politica Agricola Comune (ove questo è possibile sulla base del Reg. 515/97 e della Convenzione “Napoli 2” del 18/12/1997).

Tale evidente lacuna potrebbe essere, quindi, colmata attraverso nuovi strumenti normativi che consentano il tempestivo flusso informativo tra Stati Membri e, in tal senso, il canale naturalmente individuabile potrebbe essere proprio quello degli **AFCOS**<sup>55</sup> nazionali ormai costituiti in tutti i Paesi UE.

Pertanto, la Commissione europea - OLAF e gli Stati membri che aderiranno all'iniziativa progettuale saranno invitati, nell'ambito di incontri *ad hoc*, a discutere sulla particolare tematica ed a trovare ogni possibile ed utile elemento di comune accordo e, quindi, stabilire le possibili iniziative da intraprendere in ambito legislativo;

- ✓ sarà ulteriormente rafforzato l'impegno del Comitato nell'ambito di tutti i competenti consessi antifrode europei tanto a livello ascendente normativo (Gruppo Anti-Frode del Consiglio) quanto, in particolare, nell'ambito dei “**Gruppi tecnici di lavoro**” che, ormai per prassi consolidata nell'ultimo biennio, sono istituiti annualmente in seno al Co.Co.L.A.F. della Commissione europea;

<sup>55</sup> Vgs, supra, a pag. 9.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

- ✓ proseguiranno le attività di **partenariato** volte alla condivisione e allo scambio di esperienze operative e buone prassi con tutti quei Paesi che avvanzeranno richiesta di collaborazione con il COLAF la quali saranno orientate, in particolare, a promuovere le “buone pratiche” italiane.

Particolare attenzione sarà, altresì, rivolta a supportare i *partners* dei Paesi in c.d. fase di pre-adesione i quali hanno appena avviato (o devono ancora avviare) le fasi di istituzione ed implementazione di cc.dd. “Servizi centrali di coordinamento antifrode” (AFCOS) e guardano al COLAF quale vero e proprio modello e punto di riferimento per il più rapido avvicinamento agli elevati *standard* a tutela degli interessi finanziari dell'Unione, richiesti dalla Commissione europea;

- ✓ proseguiranno, infine, le attività di **parifica** 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 sul *Budget* nazionale.

### **b. IN SEDE DOMESTICA**

Come già evidenziato<sup>56</sup>, secondo le previsioni dell'art. 125, paragrafo 4, lettera c) del Reg. (UE) n. 1303/2013, gli Stati membri sono chiamati a definire ad orientare la proprie **strategie nazionali per la lotta antifrode (NAFS)** sulla **prevenzione** dei fenomeni illeciti, attraverso un'attenta pianificazione delle attività di controllo fondata sull'analisi del rischio e sul supporto di adeguati strumenti informatici (c.d. *IT-Tools*).

In merito, la Commissione europea ha:

- ✓ con la Raccomandazione n. 7 inserita nella “Relazione TIF” - anno 2013<sup>57</sup>, chiesto “*agli Stati membri di applicare correttamente le norme antifrode dell'UE, sulla base di valutazioni dei rischi accuratamente predisposte e aggiornate e con l'ausilio di strumenti informatici adeguati che contribuiranno a orientare meglio i controlli. Il coordinamento strutturato (scambio di dati e informazioni) tra gli organismi antifrode e le autorità di gestione si è rivelato una buona pratica che dovrebbe essere attuata in tutti gli Stati membri*”;

<sup>56</sup> Vgs, supra, a pag. 2.

<sup>57</sup> [https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/1\\_act\\_part1\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/1_act_part1_en.pdf) - a pag. 39.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

2015

- ✓ più di recente, con la Raccomandazione n. 4 inserita nella “Relazione TIF” - anno 2015<sup>58</sup>, ribadito che *“data la complessità delle operazioni gestite e l'elevato numero di beneficiari in questione, gli Stati membri (autorità di gestione / organismi pagatori e le autorità di revisione contabile / controllo) sono invitati a progettare e concentrare le loro attività di audit e di controllo sulla base dell'analisi del rischio e lo sviluppo di strumenti informatici. La Commissione ha sviluppato e messo a disposizione degli Stati membri sistemi e strumenti come Aracne, IMS e il Fraud Risk Assessment. La Commissione incoraggia gli Stati membri a utilizzare tali sistemi e strumenti in modo più sistematico ed efficiente, a meno che altre alternative comparabili siano già a loro disposizione”*.

A tali fini, l'innovativa attività progettuale realizzata, nel corso dell'anno 2015, dal COLAF dal titolo *“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”*<sup>59</sup> ha già consentito di effettuare un preliminare *“benchmarking”* delle migliori banche dati utilizzate per il monitoraggio ed il controllo dei finanziamenti europei soprattutto a livello locale.

Ulteriore sviluppo sarà, quindi, la costituzione di uno specifico **“Gruppo di lavoro”** in seno al COLAF volto alla pratica realizzazione di una **“piattaforma nazionale antifrode”**, unica ed integrata tra tutte le competenti Amministrazioni che, attraverso appositi indicatori, possa consentire un'analisi puntuale e ragionata dei dati soprattutto al fine di censire possibili elementi di criticità per la prevenzione dei fenomeni illeciti e per una più efficace selezione dei soggetti da sottoporre a mirati controlli.

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;

<sup>58</sup> [http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pifreport\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pifreport_2015_en.pdf) - a pag. 31.

<sup>59</sup> Vgs, supra, a pag. 44.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

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

- ✓ 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 e delle connesse "note esplicative" (di cui alla Delibera n. 13 in data 7/7/2008 del Comitato) anche tenendo in debito conto il novellato normativo europeo sul tema dell'"*Early detection and exclusion system - EDES*"<sup>60</sup>.

Obiettivo strategico sarà quello di definire puntualmente le procedure di comunicazione e aggiornamento dei casi di irregolarità/frode per consentire:

- ✓ alle competenti Autorità nazionali di:
  - adempire in modo celere ed efficace alle previsioni della normativa europea;
  - innalzare il livello qualitativo dei dati trasmessi anche alla luce dei possibili e delicati risvolti che questi potranno avere ai fini dell'**Early Detection and Exclusion System - EDES** nell'ambito delle procedure centralizzate di spesa delle stazioni appaltanti europee (con la possibile esclusione di operatori economici censiti in IMS);
- ✓ al COLAF di:
  - sviluppare ulteriormente e migliorare la fondamentale attività di "**analisi del rischio**" onde orientare, al meglio, le proprie iniziative tanto a livello normativo che "operativo";
  - stimolare, indirizzare e supportare tutte le competenti Autorità nazionali e regionali nell'azione di **recupero** dei fondi indebitamente erogati al fine di evitare che la Commissione europea attribuisca cc.dd. comportamenti "negligenti" e, quindi, possibili conseguenze economiche negative per il "budget nazionale" derivanti dalla richiesta di restituzione delle somme in questione.

<sup>60</sup> Vgs, supra, a pag. 23.



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

## **PARTE SECONDA**

**Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode**

PAGINA BIANCA

# Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

**2015**

## 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 2015;
- ✓ Banca dati IMS, per le informazioni relative all’anno 2015.

L’analisi dei dati è stata ripartita nelle seguenti “sezioni e sotto-sezioni logiche”:

- ✓ **livello europeo** (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 sostanziale incomparabilità.

- ✓ **livello nazionale**, nel cui ambito sono stati esaminati i dati relativi a:
  - **Fondi Strutturali** per:
    - l’anno 2015;
    - le Programmazioni 2000/2006 e 2007/2013;
    - tutte le Programmazioni<sup>61</sup>;
  - **Politica Agricola Comune (PAC)** per:
    - l’anno 2015;
    - le Programmazioni 2000/2006 e programmazione 2007/2013 (compresi alcuni dati di trascinamento, relativi alle programmazioni precedenti);
    - il confronto con le rendicontazioni statistiche, effettuate dalla Commissione nell’ambito dei Rapporti art. 325, per gli anni dal 2010 al 2015;
  - **Fondo Europeo Pesca (FEP)** per l’anno 2015;
  - **Risorse proprie tradizionali** per le attività di accertamento, controllo e riscossione inerenti l’anno 2015.

<sup>61</sup> Solo per alcuni specifici aspetti d’interesse.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

### **b. NOTA METODOLOGICA**

#### 1) Definizioni

##### a) **Irregolarità**

- ✓ Art. 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95: «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»;
- ✓ Art. 2, paragrafo 36, del Reg. (UE) n. 1303/2013 del 17 dicembre 2013: «qualsiasi violazione del diritto dell'Unione o nazionale relativa alla sua applicazione, derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico coinvolto nell'attuazione dei fondi SIE che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell'Unione mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio dell'Unione»;

- 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) Principali Regolamenti sui Fondi europei e sulle risorse proprie 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»;

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

2015

- 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 economica, sociale e territoriale eliminando le principali disparità regionali nell'Unione tramite lo sviluppo sostenibile e l'adeguamento strutturale delle economie regionali, compresa la riconversione delle regioni industriali in declino e delle regioni in ritardo di sviluppo»;
- c) FONDO SOCIALE EUROPEO (FSE), definito dal Regolamento (UE) n° 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013: «L'FSE promuove elevati livelli di occupazione e di qualità dei posti di lavoro, migliora l'accesso al mercato del lavoro, sostiene la mobilità geografica e occupazionale dei lavoratori e facilita il loro adattamento ai cambiamenti industriali e ai cambiamenti del sistema produttivo necessari per gli sviluppi sostenibili, incoraggia un livello elevato di istruzione e di formazione per tutti e sostiene il passaggio dall'istruzione all'occupazione per i giovani, combatte la povertà, migliora l'inclusione sociale, e promuove l'uguaglianza di genere, la non discriminazione e le pari opportunità, contribuendo in tal modo alle priorità dell'Unione per quanto riguarda il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale»;
- d) FONDO EUROPEO AGRICOLO PER LO SVILUPPO RURALE (FEASR), definito dal Regolamento (UE) n° 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013: «Il FEASR contribuisce alla realizzazione della strategia Europa 2020 promuovendo lo sviluppo rurale sostenibile nell'insieme dell'Unione in via complementare agli altri strumenti della PAC, della politica di coesione e della politica comune della pesca. Esso contribuisce allo sviluppo di un settore agricolo dell'Unione caratterizzato da un maggiore equilibrio territoriale e ambientale nonché più rispettoso del clima, resiliente, competitivo e innovativo. Esso contribuisce, altresì allo sviluppo di territori rurali»;
- e) FONDO EUROPEO AGRICOLO DI GARANZIA (FEAGA), definito dal (UE) n° 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della Politica Agricola Comune (PAC): «Il FEAGA è gestito in regime di gestione concorrente tra gli Stati membri e l'Unione.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

Esso finanzia le spese che devono essere effettuate in conformità del diritto dell'Unione (misure dirette a regolare o sostenere i mercati agricoli; pagamenti diretti agli agricoltori previsti dalla PAC; contributo finanziario dell'Unione alle azioni di informazione e promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno dell'Unione e nei paesi terzi, realizzate dagli Stati membri in base a programmi selezionati dalla Commissione; contributo finanziario dell'Unione al programma "Frutta e verdura nelle scuole" di cui all'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1308/2013 e alle misure connesse a malattie degli animali e alla perdita di fiducia dei consumatori);

- f) FONDO EUROPEO PER GLI AFFARI MARITTIMI E LA PESCA (FEAMP), definito dal Regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014: «Il FEAMP mira a raggiungere gli obiettivi della politica comune della pesca (PCP) riformata e della politica marittima integrata. Gli Stati membri utilizzano quindi il FEAMP a sostegno degli sforzi volti a migliorare la raccolta dei dati e a rafforzare i controlli, e garantire la ricerca di sinergie anche a sostegno delle priorità della politica marittima integrata, come la ricerca marina, la pianificazione dello spazio marittimo, la gestione integrata delle zone costiere, la sorveglianza marittima integrata, la protezione dell'ambiente marino e della biodiversità e l'adattamento agli effetti negativi dei cambiamenti climatici sulle zone costiere»;
- g) REGOLAMENTO (UE) N° 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca: «Il presente regolamento stabilisce le norme comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), al Fondo sociale europeo (FSE), al Fondo di coesione, al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), che operano nell'ambito di un quadro comune ("fondi strutturali e di investimento europei - fondi SIE"). Esso stabilisce altresì le disposizioni necessarie per garantire l'efficacia dei fondi SIE e il coordinamento dei fondi tra loro e con altri strumenti dell'Unione»;
- h) REGOLAMENTO (CE, EURATOM) N° **1150/2000** del Consiglio recante applicazione della decisione 94/728/CE, Euratom, relativa al sistema delle risorse proprie della Comunità.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

2015

### 3) Flusso di comunicazioni (normativa)

Il flusso di comunicazioni dei casi di irregolarità/frode è disciplinato dai seguenti documenti:

- Regolamento della Commissione (CE) **1681/94** dell'11 luglio 1994 riferito ai Fondi strutturali (Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE), Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEOGA) e Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP)- fino al periodo di programmazione 2000 - 2006 incluso e Fondi di preadesione.
- Regolamento della Commissione (CE) **1831/94** del 26 luglio 1994 inerente il Fondo di coesione fino al periodo di programmazione 2000 - 2006 incluso;
- Regolamento della Commissione (CE) **1828/2006** dell'8 dicembre 2006 riferito al Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE) e Fondo di coesione fino al periodo di programmazione 2007-2013;
- Regolamento della Commissione (CE) **1848/2006** del 14 dicembre 2006 inerente il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR);
- Regolamento della Commissione (CE) **498/2007** del 26 marzo 2007 per il Fondo europeo per la pesca (FEP);
- Regolamento Delegato (UE) **2015/1970** della Commissione dell'8 luglio 2015 che integra il regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio con disposizioni specifiche sulla segnalazione di irregolarità relative al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo, al Fondo di coesione e al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca;
- Regolamento Delegato (UE) **2015/1971** della Commissione dell'8 luglio 2015 che integra il regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio con disposizioni specifiche sulla segnalazione di irregolarità in relazione al Fondo europeo agricolo di garanzia e al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e che abroga il regolamento (CE) n. 1848/2006 della Commissione

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

- Regolamento Delegato (UE) **2015/1972** della Commissione, dell'8 luglio 2015, che integra il regolamento (UE) n. 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio con disposizioni specifiche sulla segnalazione di irregolarità relative al Fondo di aiuti europei agli indigenti.
- Regolamento Delegato (UE) **2015/1973** della Commissione, dell'8 luglio 2015, che integra il regolamento (UE) n. 514/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio con disposizioni specifiche sulla segnalazione di irregolarità relative al Fondo asilo, migrazione e integrazione e allo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi.
- Regolamento di Esecuzione (UE) **2015/1974** della Commissione, dell'8 luglio 2015, che stabilisce la frequenza e il formato della segnalazione di irregolarità riguardanti il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, a norma del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio;
- Regolamento (CE, Euratom) **1150/2000** del Consiglio recante applicazione della decisione 94/728/CE, Euratom, che all'art. 6.5 detta disposizioni specifiche sulle segnalazioni di irregolarità relative al sistema delle risorse proprie della Comunità.

Come già evidenziato, gli Stati membri adempiono a tali obblighi attraverso l'implementazione dei sistemi informatici denominati "*Irregularities Management System*" (IMS) e Ownres-web.<sup>62</sup>

<sup>62</sup> Vgs supra pag. 31.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

2015

### 4) Considerazioni a carattere generale e strumenti utili per un'analisi ponderata dei dati

#### a) INCOMPARABILITÀ DEI DATI TRA GLI STATI MEMBRI

I dati delle Relazioni TIF della Commissione europea rappresentano esclusivamente l'aspetto "numerico" delle frodi comunicate dagli Stati membri alla Commissione europea e, spesso, non tengono conto delle notevoli differenze degli apparati normativi, organizzativi ed operativi, a contrasto delle frodi, in possesso di ciascun Paese.

Infatti, un numero significativamente alto di segnalazioni effettuate da un Paese potrebbe, tra l'altro, rappresentare il risultato di un'applicazione molto zelante<sup>63</sup> delle norme sulle procedure di comunicazione dei casi, ma anche (e soprattutto) l'esito di un efficace sistema antifrode in grado di intercettare, più di altri, i fenomeni illeciti.<sup>64</sup>

Queste divergenze sono dovute a diversi fattori e riflettono approcci spesso notevolmente differenti non solo tra gli Stati membri ma, a volte, anche tra le varie Autorità presenti negli stessi.

Non a caso, la Commissione europea ha evidenziato che alcuni Stati membri destinano risorse importanti nella lotta antifrode mentre altri preferiscono applicare "mere" rettifiche finanziarie, senza porre in essere ulteriori approfondimenti sui potenziali reati emergenti.

Tale affermazione ha testimoniato la decisa inversione di tendenza in atto negli ultimi anni nonché ribaltato preesistenti e negativi luoghi comuni (ingiustamente) attribuiti in passato all'Italia che invece, ad oggi, ha acquisito un evidente ruolo di riferimento quale Paese in possesso di un sistema di controlli tra i più efficaci ed efficienti nel panorama europeo.

<sup>63</sup> A conferma, si riporta quanto indicato nel Rapporto annuale - anno 2013 della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: «*Italy had the highest number of irregularities reported as fraudulent. About one-third are a consequence of a wide-spread ongoing investigation. However, a significant number may have been caused by an over-zealous application of the fraudulent classification; this will be further monitored in the coming years*».

<sup>64</sup> Il Parlamento europeo ha recentemente affermato, rispettivamente ai paragrafi 13 e 27 delle Risoluzioni sulla tutela degli interessi finanziari dell'U.E. e sulla lotta contro la frode - anni 2008 e 2009, che un elevato numero di frodi accertate da un Paese costituisce innanzitutto sintomo di un'efficace azione di contrasto alle frodi e non necessariamente che in quel Paese si sia verificato un più alto numero di frodi rispetto ad altri.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

### b) PERFORMANCES DEI SISTEMI DI CONTROLLO E *FRAUD DETECTION RATE (FDR)*

In questi ultimi anni si è, dunque, definitivamente affermato il concetto che il numero di irregolarità riscontrate annualmente in ogni Paese dell'Unione debba essere innanzitutto considerato in termini "positivi", ovvero di buona *performance* dello Stato membro nella lotta antifrode.

Per contro, casi di totale assenza di irregolarità, spesso verificatisi in alcuni Paesi, potrebbero lasciar trasparire un' inefficienza dei rispettivi sistemi antifrode, anche perché appare ragionevole assumere una, quantomeno fisiologica, presenza di Irregolarità/Frodi in tutti i sistemi di elargizione di provvidenze europee.

Le citate *performances*, pur senza assurgere, quindi, per i motivi suesposti di incomparabilità dei dati, a valore di "graduatoria" tra Stati membri, devono *in primis* tradursi in termini di efficacia ed efficienza dei singoli apparati giuridici, organizzativi ed operativi nazionali nell'intercettare i casi di irregolarità e/o frode.

In merito si rilevano, con particolare favore, gli sforzi posti in essere dalla Commissione europea volti all'adozione di strumenti di calcolo e tabellari<sup>65</sup>, che diano contezza proprio delle attività antifrode sviluppate dagli Stati membri e dei connessi "risultati".

In tal senso, infatti, la Commissione ha elaborato un nuovo indice denominato *Fraud detection rate (Fdr)*, quale rapporto percentuale tra il numero delle Irregolarità/Frodi scoperte ed il totale dei pagamenti effettuati dal singolo Stato membro.

Un ulteriore passo nel migliorare la capacità di analisi delle *performances* degli Stati membri nella lotta alle frodi all'UE, potrebbe tradursi nella successiva raffinazione dell'indice "*Fdr*", attraverso la ponderazione delle diverse realtà quantitative in termini di "pagamenti" dei singoli Paesi, ovvero il confronto dei risultati degli SSMM in ragione di scaglioni omogenei di pagamenti (ad es. confronto tra Paesi che ricevono pagamenti sotto il milione, tra uno e due milioni, tra i tre e quattro milioni, etc.).

<sup>65</sup> Sugeriti in più occasioni dalla delegazione Italiana nell'ambito delle riunioni CocolAF.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

2015

Nella **tabella 5**<sup>66</sup> si evidenziano, per il settore della Politica Agricola Comune (PAC), il numero di irregolarità riportate come fraudolente nell'anno 2015, l'importo coinvolto e il relativo l'indice "Fdr".

Tabella 5

Member State	Irregularities reported as fraudulent 2015		Payments 2015	FDR
	N	EUR	EUR	%
EE	6	1 507 680	150 479 406	1.00%
AT	1	6 625	1 109 115 523	0.00%
BE			691 669 519	0.00%
BG	5	773 479	1 078 696 508	0.07%
CY	4	211 760	77 418 159	0.27%
CZ	13	791 560	1 086 067 004	0.07%
DE	6	615 842	5 808 944 003	0.01%
DK	1	0	999 127 969	0.00%
ES	11	945 822	6 605 964 256	0.01%
FI			925 076 151	0.00%
FR	8	21 957 601	8 740 596 006	0.25%
GR			2 608 410 427	0.00%
HR			219 831 911	0.00%
HU	28	8 461 627	1 716 988 687	0.49%
IE			1 557 848 874	0.00%
IT	35	9 786 868	5 701 286 296	0.17%
LT	15	4 097 052	490 550 693	0.84%
LU			45 875 471	0.00%
LV	5	402 394	221 084 653	0.18%
MT			14 241 602	0.00%
NL	2	0	891 301 321	0.00%
PL	117	5 180 874	4 917 767 792	0.11%
PT	5	228 168	1 012 065 097	0.02%
RO	135	12 628 911	2 718 641 102	0.46%
SE			842 012 289	0.00%
SI	6	913 603	172 937 357	0.53%
SK	19	2 243 224	531 188 408	0.42%
UK	3	119 576	3 672 590 234	0.00%
<b>TOTAL</b>	<b>425</b>	<b>70 872 666</b>	<b>54 607 776 719</b>	<b>0.13%</b>

Appare evidente come sia estremamente difficile effettuare un confronto reale degli "Fdr" tra quegli Stati membri che effettuano pagamenti in termini quantitativi radicalmente diversi e che, quindi, sviluppano una mole di controlli antifrode non comparabile.

<sup>66</sup> Vgs, pag. 37 dell'Annesso statistico nr. 1 al "Rapporto annuale" della Commissione europea al Parlamento ed al Consiglio riferita all'anno 2015.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

Anche per la Politica di Coesione<sup>67</sup> (tabella 6), appare utile evidenziare il numero di irregolarità riportate come fraudolente nel lasso temporale 2008-2015 con riferimento alla Programmazione 2007/2013, l'importo coinvolto e, quindi, il relativo indice "Fdr" per ciascun paese.

In merito, nel lungo periodo l'Italia si attesta al primo posto con il più alto indice pari allo 0,89%.

Tabella 6

Member State	Irregularities reported as fraudulent 2008-15		Commitment appropriations 2007-13	Fraud detection rate - 2008-15	
	N	EUR		EUR	%
AT	7	1 149 376	1 204 478 581		0.10%
BE	6	3 131 388	2 062 838 322		0.15%
BG	34	7 303 890	6 673 628 244		0.11%
CY	5	328 774	612 434 992		0.05%
CZ	108	197 121 821	26 539 650 285		0.74%
DE	211	40 537 806	25 487 968 470		0.16%
DK	1	0	509 577 239		0.00%
EE	13	3 665 927	3 403 459 881		0.11%
ES	9	1 859 596	34 648 906 855		0.01%
FI	3	196 397	1 595 966 044		0.01%
FR	5	2 886 409	13 446 308 576		0.02%
GR	27	7 159 260	20 210 261 445		0.04%
HR	3	2 184 460	753 527 447		0.29%
HU	60	5 213 972	24 907 724 239		0.02%
IE	2	15 672	750 724 742		0.00%
IT	83	249 503 418	27 922 613 430		0.89%
LT	11	1 375 085	6 741 329 245		0.02%
LV	79	35 775 400	4 530 447 634		0.79%
MT	15	266 825	840 123 051		0.03%
NL	10	3 903 370	1 660 002 737		0.24%
PL	228	367 974 796	67 185 549 244		0.55%
PT	27	81 131 819	21 411 560 512		0.38%
RO	139	89 830 911	19 057 658 141		0.47%
SE	8	317 240	1 626 091 888		0.02%
SI	25	27 541 473	4 101 048 636		0.67%
SK	94	92 556 107	11 496 467 767		0.81%
UK	51	9 897 232	9 890 937 463		0.10%
<b>TOTAL</b>	<b>1264</b>	<b>1 232 828 425</b>	<b>339 271 285 110</b>		<b>0.36%</b>

Un ulteriore elemento che si dovrebbe tenere in considerazione nello sviluppo del "Fdr" è quello di ponderare il dato anche in relazione all'efficienza dei controlli sviluppati dagli SSMM.

<sup>67</sup> Vgs, pag. 71 dell'Annesso statistico nr. 2 al "Rapporto annuale" della Commissione europea al Parlamento ed al Consiglio riferita all'anno 2015.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

2015

Nelle suindicate tabelle si rileva, infatti, come la notevole efficienza dei sistemi di controllo Italiani non possa in alcun modo essere paragonata alle *performances* di quei Paesi, con importi simili, i cui sistemi di controllo hanno prodotto risultati in termini di una o due irregolarità nell'arco dell'anno appena trascorso.

I dati suggeriscono, dunque, un aggiuntivo spunto di riflessione in merito alla evidente differenza tra le attività di controllo "antifrode" poste in essere dagli Stati membri; è evidente infatti, la non comparabilità di dati tra Paesi che attuano pochi controlli e altri che ne sviluppano centinaia ogni anno.

### c) *PACA* (PRIMARY ADMINISTRATIVE OR JUDICIAL FINDING)

Come già evidenziato<sup>68</sup>, in questi ultimi anni è emerso un quadro di comportamenti disomogenei degli Stati Membri riferito, in particolare, ad una differente applicazione del cd "*PACA*" (*primary administrative or judicial finding*).

Il *PACA*, ovvero il preciso momento da cui decorre l'obbligo in capo agli Stati membri della tempestiva comunicazione all'OLAF di un caso di sospetta irregolarità/frode rilevato, è definito dalla normativa europea come di seguito: «*primo verbale amministrativo o giudiziario, ossia la prima valutazione scritta stilata da un'autorità competente, amministrativa o giudiziaria, che in base a fatti concreti accerta l'esistenza di un'irregolarità, ferma restando la possibilità di rivedere o revocare tale accertamento alla luce degli sviluppi del procedimento amministrativo o giudiziario*».

Già dalla relazione annuale TIF - anno 2012 era emerso un quadro di applicazione del *PACA* molto diverso tra gli Stati membri.

Proprio per questo, la Commissione ha approfondito la tematica anche nella Relazione TIF - anno 2014 nel cui ambito è stata, sostanzialmente, ribadita la problematica in essere.

<sup>68</sup> Vgs a pag. 49.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

Dalla [tabella 7](#), riferita all'applicazione del concetto di PACA "latu sensu", emerge che:

- in Malta e in Slovenia è rappresentato dalla data della prima informazione utile (es. verifica di gestione);
- in Bulgaria, Estonia, Croazia, Romania e Regno Unito è rappresentato dalla data della prima informazione o documento ufficiale (rapporto di audit finale, etc.);
- in Germania e in Austria è riferito alla data dell'ordine di recupero;
- in Irlanda, Italia, Ungheria, Polonia e Svezia vengono, invece, adottate delle ulteriori e più dettagliate procedure di individuazione.

Tabella 7

UNIFORM APPLICATION FOR ALL SECTORS AND TYPES OF IRREGULARITY				
Definition of Primary administrative or judicial finding (PACA)				
MS	Date of the first information/document	Date of the first officially confirmed information/document	Date of the recovery order	Other - please specify
BG		✓		
DE			✓	
EE		✓		
IE				✓
HR		✓		
IT				✓
HU				✓
MT	✓			
AT			✓	
PL				✓
RO		✓		
SI	✓			
SE				✓
UK		✓		

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

2015

In Italia, per effetto della Circolare interministeriale dell'anno 2007 (e connesse note esplicative COLAF) il *PACA* è stato distinto a livello:

- *amministrativo*, nel cui ambito è da individuarsi nel primo atto redatto al termine della valutazione, da parte degli Organi decisionali, sui dati e sulle indicazioni contenute nel primo verbale di constatazione (anche redatto dai cc.dd. "Organismi di controllo esterno" quali, ad esempio le forze di polizia, ecc);
- *giudiziario*, ove coincide: nel procedimento ordinario con la richiesta di rinvio a giudizio o di riti alternativi, ai sensi dell'art. 405 c.p.p.; nel procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica (in cui il Pubblico Ministero procede a citazione diretta a giudizio) con l'emissione del decreto di citazione, ai sensi degli artt. 550 e 552 c.p.p..

Il diverso approccio nella pratica applicazione del *PACA* genera notevoli differenze nella immissione dei dati nel sistema IMS della Commissione, per il cui tramite tutti gli Stati membri devono comunicare all'OLAF i casi di irregolarità e frode scoperti a danno del Bilancio UE e, quindi, "a valle", una evidente impossibilità di comparazione dei dati statistici.

Tale circostanza appare ancor più evidente se si considera la differente (e per certi aspetti sostanziale) applicazione del *PACA* in relazione alle sospette frodi.

Infatti, dalla tabella seguente ([tabella 8](#)), si evince che:

- alcuni Paesi (Belgio, Germania, Danimarca, Lettonia, Polonia, Romania, Finlandia) effettuano la comunicazione dopo la cd "incriminazione" da parte di un Tribunale (che potrebbe essere sostanzialmente paragonabile alla "richiesta di rinvio" a giudizio se non "all'avvenuto rinvio a giudizio" esistente in Italia);
- l'Austria effettua le comunicazioni dopo la "sentenza iniziale" (primo grado di giudizio?);

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

- 6 Stati membri (Spagna, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Svezia, Slovacchia) comunicano i casi dopo la “sentenza definitiva” (ultimo grado di giudizio?).

Tabella 8

Follow-up concerning cases reported to the EC which are under criminal proceedings				
MS	After indictment	After initial sentence	After definitive sentence - Final court decision	Other
BE	✓	✓	✓	✓
BG				✓
CZ				✓
DK	✓		✓	
DE	✓	✓	✓	
EE				✓
IE				✓
EL	✓	✓	✓	
ES			✓	
FR				✓
HR				✓
IT				✓
CY				✓
LV	✓	✓	✓	
LT				✓
LU			✓	
HU			✓	
MT			✓	
NL				✓
AT		✓	✓	✓
PL	✓		✓	✓
PT				✓
RO	✓	✓	✓	
SI			✓	✓
SK			✓	
FI	✓	✓	✓	
SE				✓
UK				✓

Si consideri, in merito, il notevole impatto (sia in termini quantitativi che in relazione alla tempistica) che si avrebbe sul flusso delle comunicazioni dei casi di sospetta frode inerenti l'Italia, nel caso in cui, “allineandosi” all’interpretazione del PACA degli ultimi 6 Stati membri citati, queste venissero effettuate al momento della “sentenza definitiva” resa dall’Autorità giudiziaria.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

2015

### 5) Precisazioni

#### a) FONDI STRUTTURALI

##### - SUGLI ASPETTI FINANZIARI

Gli importi inseriti nelle tabelle relative ai dati “finanziari” riguardano esclusivamente la “quota” che incide sul bilancio europeo (restano, pertanto, escluse le quote di cofinanziamento nazionale ed eventuali contributi privati).

Per tutte le programmazioni, fino alla 2000/2006 (inclusa), gli importi qualificati con la dicitura “pagati” si riferiscono alle “Irregolarità” e alle “Frodi<sup>69</sup>” mentre, per la programmazione 2007/2013, detti importi si riferiscono ai soli casi di “Frode”.

Gli importi qualificati con la dicitura “Decertificati” afferiscono a somme inizialmente impegnate nel bilancio europeo e, successivamente, per scelta delle Autorità di Gestione (AdG), da questo disimpegnate e prese in carico su quello nazionale<sup>70</sup>.

##### - A FATTOR COMUNE PER TUTTE LE ANALISI GRAFICHE E TABELLARI

**Si evidenzia che le analisi svolte sono meramente rappresentative dei dati contenuti nel sistema “IMS” e non costituiscono, in alcun modo, “graduatorie” di merito (o demerito) né esprimono giudizi da parte dei compilatori; pertanto tali dati non tengono conto degli innumerevoli fattori di peculiarità che contraddistinguono le diverse realtà (soprattutto) a livello locale.**

<sup>69</sup> Da intendersi sia quali “Frodi sospette” (in quanto il procedimento penale ancora non è giunto a conclusione), sia quali “Frodi accertate”.

<sup>70</sup> Per maggiori dettagli, vgs successivo paragrafo 3 - pagg. 97 e 99.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

### b) POLITICA AGRICOLA COMUNE

#### ✓ Il finanziamento della Politica Agricola Comune

Per finanziare le spese necessarie all'attuazione della Politica Agricola Comune sono stati istituiti nel tempo vari fondi.

In origine è stato istituito il FEOGA<sup>71</sup>, previsto dal Reg. CEE n. 25/1962 e reso operativo nel 1964, suddiviso in 2 sezioni:

- la sezione "**Garanzia**" che finanziava, in particolare, le restituzioni all'esportazione verso paesi terzi, le spese dell'organizzazione comune dei mercati agricoli (OCM) dirette a regolarizzare i mercati e le misure di sviluppo rurale collegate al sostegno dei mercati (PSR – Programmi di Sviluppo Rurale).
- la sezione "**Orientamento**", facente parte dei fondi a finalità strutturali, che finanziava altre misure di sviluppo rurale (non finanziate dalla sezione "Garanzia") come ad esempio gli investimenti nelle nuove attrezzature e tecnologie da utilizzare in agricoltura, i progetti di miglioramento delle strutture di produzione, trasformazione e di vendita dei prodotti agricoli e, più in generale, le misure previste dai POR (Programmi Operativi Regionali).

IL FEOGA, gestito in modo concorrente dalla Commissione e dagli Stati membri, ha operato per entrambe le Sezioni fino alla conclusione del periodo di programmazione 2000-2006.

Per il periodo di programmazione 2007-2013, con l'entrata in vigore del Regolamento (CE) del Consiglio n.1290/2005, sono stati istituiti 2 distinti fondi:

- il FEAGA<sup>72</sup>, che finanzia, in regime di gestione concorrente tra gli Stati membri e la Comunità, le spese "tradizionali" della PAC (restituzioni all'esportazione, misure di intervento e pagamenti diretti) e che ha sostanzialmente sostituito il FEOGA Garanzia;
- il FEASR<sup>73</sup>, che finanzia tutte le misure per lo Sviluppo rurale e che ha praticamente sostituito il FEOGA Orientamento.

<sup>71</sup> Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEOGA).

<sup>72</sup> Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA).

<sup>73</sup> Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR.)

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

2015

Il Regolamento (CE) 1290/2005 ha stabilito altresì che il pagamento degli aiuti per entrambi i fondi, poiché le relative spese possano beneficiare di un finanziamento comunitario, debbano essere eseguiti dagli Organismi pagatori riconosciuti, designati dagli stati membri; tale situazione era in precedenza prevista solamente per gli aiuti pagati dal FEOGA – Garanzia.

Gli stessi fondi, per quanto stabilito dal Reg. (UE) del Parlamento e del Consiglio n. 1306/2013, sono utilizzati per il finanziamento delle spese della PAC previste per il periodo di programmazione 2014-2020.

Va infine precisato che per il FEOGA, il FEAGA ed il FEASR l'esercizio finanziario di un dato anno N di riferimento inizia il 16 ottobre dell'anno N-1 e si chiude il 15 ottobre dell'anno N.

### ✓ **La comunicazione alla Commissione delle Irregolarità e Frodi in danno dei fondi agricoli**

La comunicazione dei casi di irregolarità e frode in danno dei fondi agricoli dell'Unione europea, prevista nel tempo dal Regolamento (CEE) del Consiglio n. 283/72, dal Regolamento (CEE) del Consiglio n. 595/91 e dal regolamento (CE) della Commissione n. 1848/2006 è attualmente disciplinata dal Regolamento delegato (UE) 2015/1971 della Commissione e dal Regolamento di esecuzione (UE) 2015/1975 della Commissione.

L'articolo 3 del Regolamento delegato (UE) 2015/1971 stabilisce che gli Stati membri comunichino alla Commissione le irregolarità oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario, di importo superiore a 10.000 euro, unitamente a tutta una serie di informazioni relative alla natura e alla consistenza della spesa interessata, alle pratiche utilizzate per commettere l'irregolarità, all'identificazione dei beneficiari coinvolti ed allo svolgimento dei procedimenti amministrativi o giudiziari.

Il Regolamento delegato (UE) 2015/1971 prevede altresì, all'articolo 4, che siano inviate alla Commissione le informazioni di aggiornamento dei casi di irregolarità comunicati ai sensi dell'articolo 3.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

Il Regolamento di esecuzione (UE) 2015/1975 della Commissione stabilisce invece la frequenza e le modalità da seguire per la segnalazione delle irregolarità.

In particolare la relazione iniziale di una comunicazione di irregolarità va trasmessa dallo Stato membro alla Commissione europea / OLAF entro i due mesi successivi alla fine di ciascun trimestre di riferimento, per via elettronica, tramite il sistema di gestione delle irregolarità (IMS – Irregularity Management System) istituito dalla Commissione.

Al riguardo va precisato che la comunicazione delle irregolarità, effettuata originariamente per via epistolare, viene svolta per via informatica a decorrere dall'anno 2000.

Dal 2009 l'OLAF ha reso all'uopo disponibile l'applicazione IMS, accessibile da WEB attraverso il portale AFIS (Anti Fraud Information System), che ha consentito un sostanziale decentramento dell'attività di comunicazione alle strutture amministrative titolari delle informazioni, con un concreto miglioramento in termini di puntualità, qualità, completezza e facilità di aggiornamento dei seguiti amministrativi e giudiziari delle irregolarità comunicate.

L'applicazione IMS viene periodicamente aggiornata al fine di migliorarne la fruibilità e l'efficienza: l'ultimo aggiornamento risale al 1° aprile 2016, quando è stata rilasciata in produzione la versione 5.1.4, rinnovata nella veste grafica, nelle modalità operative ed in varie funzionalità.

Per quanto riguarda le irregolarità e le frodi in danno dei fondi FEAGA e FEASR il compito di effettuare le comunicazioni spetta, in Italia, agli attuali 11 Organismi pagatori riconosciuti, che sono in possesso delle informazioni necessarie, in quanto responsabili del pagamento degli aiuti e dell'attività di recupero delle somme indebitamente erogate nell'ambito della PAC.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

2015

L'organizzazione della struttura di comunicazione IMS prevede che gli Organismi pagatori riconosciuti predispongano le comunicazioni, inoltrandole al competente Ufficio del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali che, dopo una verifica sulla completezza e sulla rispondenza delle informazioni ai criteri regolamentari, le invia all'OLAF.

Al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali fanno attualmente riferimento 10 Organismi pagatori degli aiuti PAC.

In modo analogo è organizzata la struttura di comunicazione delle irregolarità riguardanti le restituzioni all'esportazione, misura di intervento finanziata dal FEAGA, che vede l'Organismo pagatore responsabile, incardinato nell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, predisporre le comunicazioni ed inoltrarle al competente Ufficio, sempre all'interno dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli che, a sua volta, effettua le opportune verifiche su completezza e rispondenza, le invia all'OLAF.

Va infine precisato che, in analogia con il periodo che ricomprende un dato esercizio finanziario FEAGA/FEASR (dal 16 ottobre dell'anno N-1 al 15 ottobre dell'anno N), per la rendicontazione delle comunicazioni riferite ad un dato esercizio finanziario N, la Commissione Europea prende in considerazione i dati delle comunicazioni riferite all'ultimo trimestre dell'anno N-1 e quelle riferite ai primi tre trimestri dell'anno N.

I dati delle comunicazioni di irregolarità e frodi, riferite ai citati trimestri, costituiscono pertanto la base delle elaborazioni statistiche a corredo dei rapporti sulla protezione degli interessi finanziari dell'UE e la lotta antifrode, che la Commissione europea presenta annualmente al Parlamento ed al Consiglio ai sensi dell'articolo 325 del TFUE.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

### ✓ **Analisi statistiche su Irregolarità e Frodi in danno dei fondi agricoli**

Sulla base dei dati sui casi di irregolarità e di frode in danno dei fondi agricoli dell'Unione europea presenti per l'Italia nella banca dati IMS al 31 luglio 2016 (scarico dell'1 agosto 2016) sono stati predisposti vari grafici, di seguito riprodotti, alcuni dei quali corredati da informazioni tabellari.

I grafici rappresentano analisi statistiche sviluppate considerando solo alcune delle informazioni tratte dai casi di irregolarità e frode comunicate negli anni dal 2005 al 2015 alla Commissione UE, e più precisamente:

- una prima analisi riguarda gli elementi più significativi dei dati relativi alle comunicazioni dei casi di irregolarità riferiti all'esercizio finanziario 2015, come riportate nella Relazione PIF 325 della Commissione, cioè aggiornate al 29 febbraio 2016, data limite per l'anno di riferimento.
- una seconda analisi, di carattere generale, prende a riferimento i dati aggiornati al 31 luglio 2016 dei casi di irregolarità comunicati negli anni dal 2005 al 2015, relativi ai diversi periodi di programmazione;
- una terza analisi riguarda un confronto tra alcuni elementi dei casi di irregolarità/frode considerati nelle rendicontazioni statistiche, effettuate dalla Commissione nell'ambito dei Rapporti art. 325 per gli esercizi finanziari dal 2008 al 2015, con gli analoghi elementi riferiti agli stessi casi, aggiornati però al 31 luglio 2016;
- una ulteriore analisi riguarda le attività di recupero degli importi indebitamente pagati per irregolarità e frodi, con riferimento ai casi relativi agli anni dal 2008 al 2015 che risultano chiusi al 31 luglio 2016.

Va evidenziato che nelle analisi statistiche i dati relativi alle irregolarità e frodi del FEOGA Garanzia, fondo non più attivo, vengono trattati e, in parte confrontati, con gli analoghi dati del FEAGA e del FEASR, fondi agricoli ora attivi.

Tale scelta è determinata dal fatto che le irregolarità relative ai tre fondi hanno sostanzialmente la medesima base giuridica - il regolamento (UE) n. 1306/2013 del Consiglio e i regolamenti (UE) nn. 2015/1971 e 2015/1975 della Commissione - e fanno parte di un'unica base dati.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

2015

### c) RISORSE PROPRIE

Le entrate – risorse proprie sono definite e disciplinate dal Regolamento (Cee) n.1150/2000 che, all'art.6.5, regola il flusso di comunicazioni sulle Irregolarità/Frodi.

In materia di entrate, le attività di accertamento, controllo e contabilizzazione sono di competenza dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli nella sua veste di amministrazione ed autorità doganale.

I controlli doganali sono effettuati in tempo reale mediante l'utilizzo di strumenti gestionali avanzati, totalmente informatizzati e basati sulle più evolute tecniche di analisi dei rischi che consentono un servizio di sdoganamento on line che processa mediamente un'operazione ogni 1,5 secondi.

Ogni dichiarazione doganale presentata è trattata dal sistema ed esaminata dal Circuito Doganale di Controllo che consiste in una sofisticata applicazione software che, sulla base di profili di rischio (oltre 7.400) soggettivi e oggettivi (tipologia della merce, Paese di origine, valore, tipologia di operatore ed eventuali precedenti, informazioni di intelligence etc.), seleziona quelle che devono essere sottoposte a controllo indicando anche la tipologia dello stesso (automatico, documentale, scanner, fisico, a posteriori).

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

### 2. LIVELLO EUROPEO

#### a. NUMERO DELLE IRREGOLARITÀ-FRODI (PER AREA DI COMPETENZA) E RELATIVO IMPATTO FINANZIARIO - ANNI 2010-2015

Dalla [tabella 9](#) emerge un costante aumento del numero delle Irregolarità/Frodi segnalate dagli Stati membri con un impatto finanziario sostanzialmente immutato nell'ultimo biennio (ma comunque in “leggera” crescita).

Tabella 9

AREA	NUMERO DELLE IRREGOLARITÀ						IMPATTO FINANZIARIO DELLE IRREGOLARITÀ (in milioni di €)					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Agricoltura	1.825	2.395	2.477	3.242	3.937	4.809	131	178	183	248	306	416
Fondi Strutturali	7.062	3.880	4.357	4.993	5.283	10.765	1.550	1.219	2.495	1.334	1.822	2.255
Spese Dirette	1.021	922	1.677	2.245	1.897	1.611	43	51	121	81,9	100	111
Risorse Proprie	4.744	4.696	4.594	4.777	5.185	5.104	393	320	371	388	957	427
<b>TOTALE</b>	<b>14.652</b>	<b>11.893</b>	<b>13.105</b>	<b>15.257</b>	<b>16.302</b>	<b>22.289</b>	<b>2.117</b>	<b>1.768</b>	<b>3.170</b>	<b>2.052</b>	<b>3.185</b>	<b>3.209</b>

Nelle [figure 3 e 4](#), viene riportata l'incidenza del “numero di Irregolarità/Frodi” e del relativo “impatto finanziario” per area di competenza.

In tal senso, i dati risultano sostanzialmente invariati rispetto all'anno precedente. Le Irregolarità/Frodi si concentrano, infatti, prevalentemente nei settori “Fondi Strutturali” e “Risorse proprie” (70% per numero di casi e 88% in termini di impatto finanziario).

# Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

**2015**

Figura 3

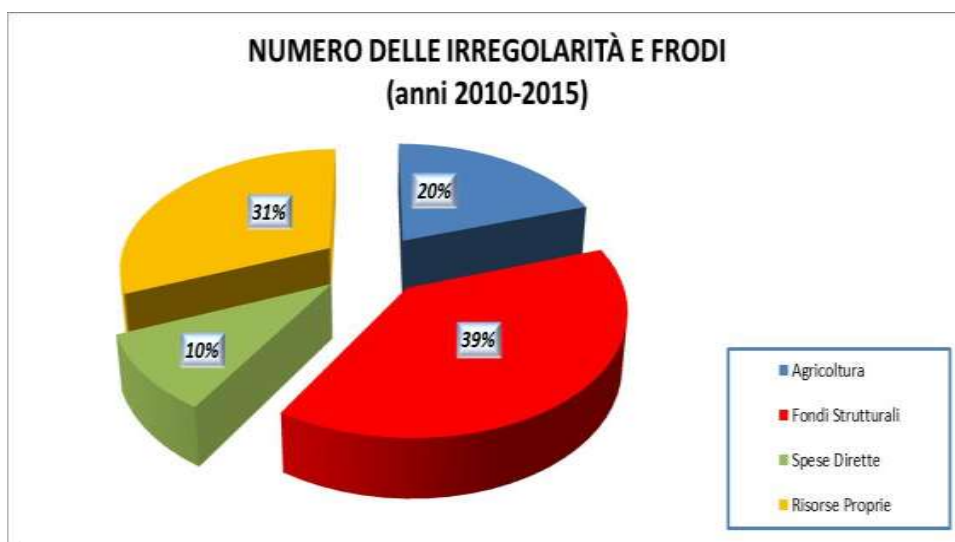
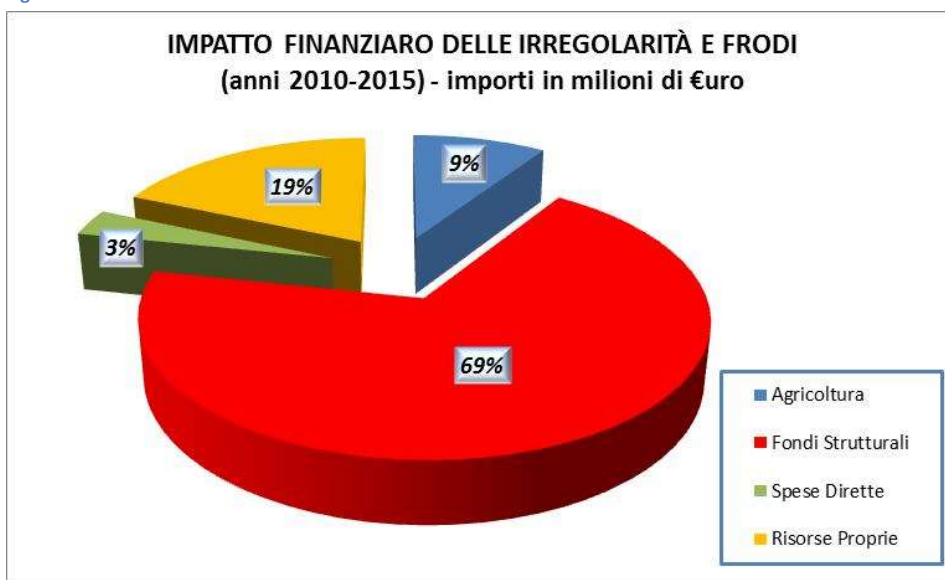


Figura 4



2015

Relazione **Annuale** al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

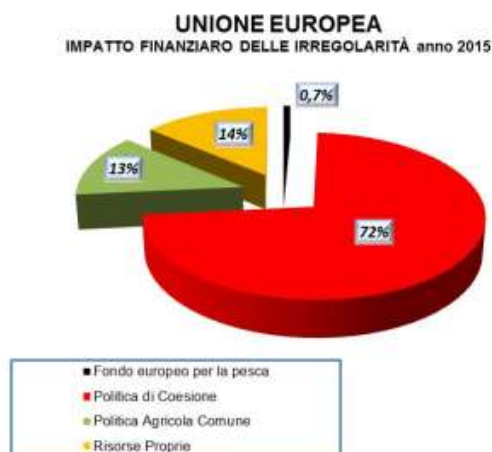
**b. NUMERO DELLE IRREGOLARITÀ-FRODI NELL'UNIONE EUROPEA ED IN ITALIA E RELATIVO IMPATTO FINANZIARIO - ANNO 2015**

Per quanto attiene al “solo” anno 2015 (figure 5 e 6) in ambito UE, le informazioni estrapolate dalla Relazione “TIF- anno 2015” evidenziano, in sostanza, come la “Politica di Coesione” rappresenta il settore più sensibile al fenomeno delle Irregolarità/Frodi rilevate, sia nel numero di segnalazioni (oltre la metà) che nell’impatto finanziario (pari a quasi i 3/4 del totale).

Figura 5



Figura 6



## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

**2015**

In Italia, per “numero di irregolarità”, si registra una maggior criticità nel settore della Politica Agricola Comune (quasi il 60 % - [figura 7](#)) mentre a livello di “impatto finanziario”, l’incidenza predominante (pari all’80%) si registra nel settore dei Fondi Strutturali ([figura 8](#)).

Il dato mostra come nella PAC vengono scoperti numerosi casi di Irregolarità/Frodi (i 3/5 del totale) ma per importi “limitati” e comunque inferiori a quelli afferenti la politica di coesione.

Figura 7

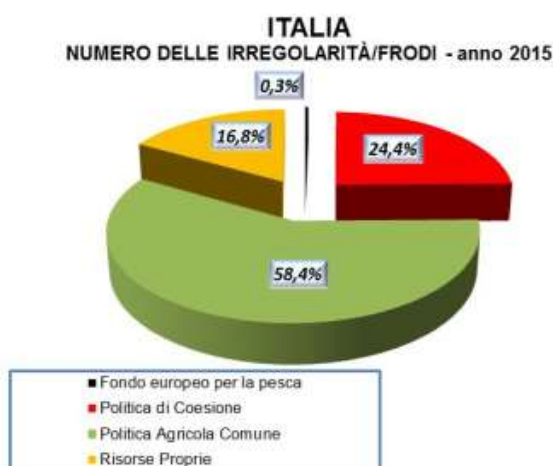
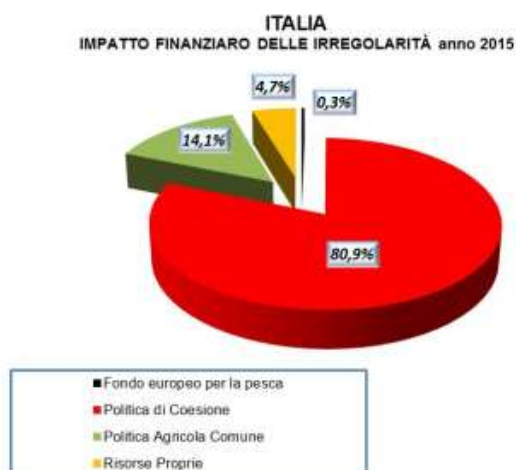


Figura 8



2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

### C. IN PARTICOLARE: RISORSE PROPRIE

#### 1) FLUSSO DI COMUNICAZIONE

In ambito UE sono stati inseriti in banca dati OWNRES n. 5.104 (figura 9) casi per un ammontare complessivo coinvolto pari a €427.397.950 (figura 10).

Figura 9

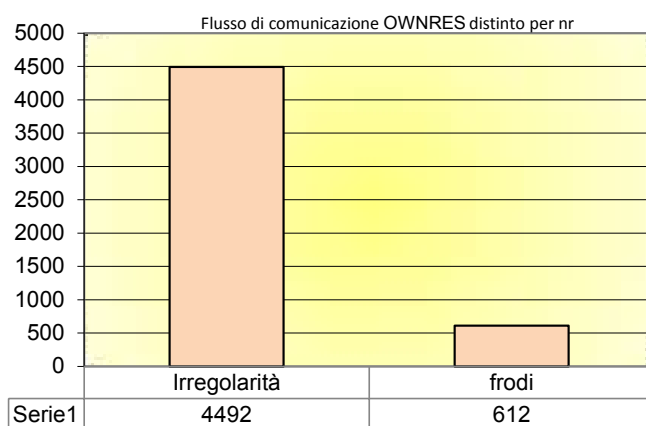
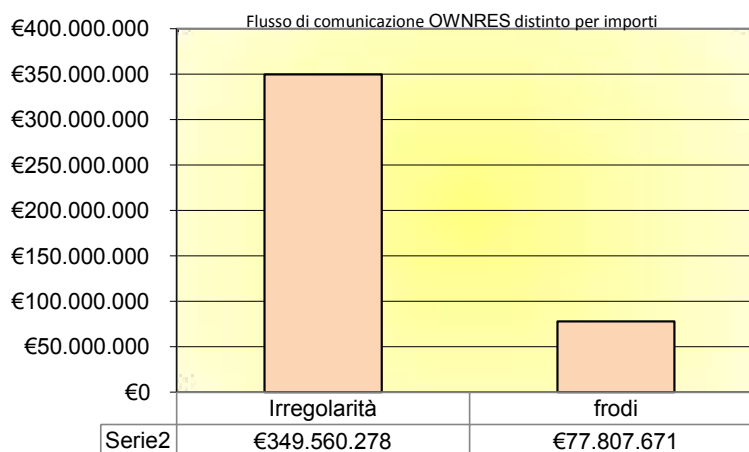


Figura 10



Considerando il totale dei casi segnalati a livello UE a 28 SM l'importo accertato per frodi/irregolarità in Italia costituisce il 3.39% dei casi.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

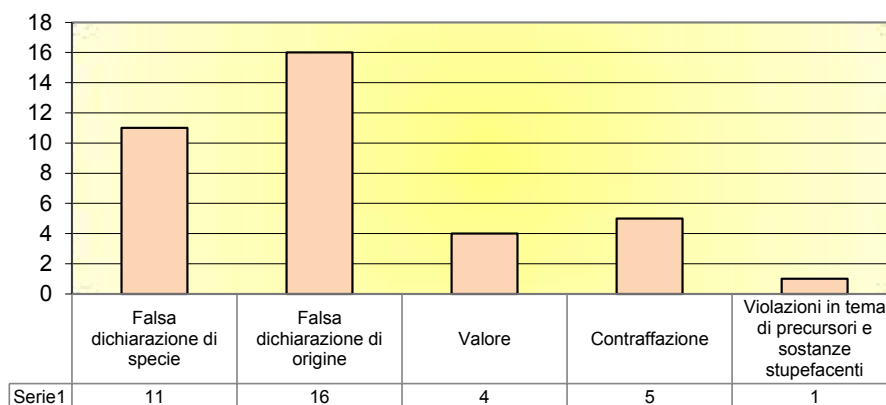
2015

### 2) ATTIVITÀ DI COOPERAZIONE CON OLAF

Nell'anno 2015 l'Olaf ha fatto pervenire ai Paesi Membri 37 nuove comunicazioni di Mutua Assistenza, oltre a numerosi seguiti (unitamente a Mission Report, Final Report e Raccomandazioni) delle comunicazioni degli anni pregressi.

In particolare le 37 comunicazioni sono distinte secondo la [figura 11](#):

Figura 11



Le merci interessate, con a fianco il numero di comunicazioni Mutua Assistenza trasmesse, sono :

- tessuti in fibra di vetro, semiconduttori e biciclette (3) ;
- ruote in alluminio, accessori per tubi, tessili e calzature, fasteners, pannelli fotovoltaici(2) ,
- prodotti chimici, acido citrico, preparazioni alimentari a base di tonno, precursori e sostanze stupefacenti, transpallet manuali, cuscinetti, concentrato di soia e proteine, airbag (1)

Le origini interessate sono:

- Cina(9) ;
- Hong Kong(4) ;
- Taiwan e Malesia(3) ;
- Filippine e Paesi Terzi(2) ;
- Vietnam, Singapore, India, Bangladesh, Indonesia, Tailandia, Cambogia, Pakistan, Brasile, Argentina, Moldavia e Papua Nuova Guinea (1).

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

Le conseguenti attività di controllo hanno portato un totale di maggiori diritti accertati pari a € 3.144.722, di cui € 1.199.113 di dazi e € 1.945.609 di IVA.

Si segnala, quale esempio di ciclo virtuoso di cooperazione con l'Olaf, anche rappresentativo della robustezza del meccanismo di mutua assistenza amministrativa doganale a livello UE, il caso di una informazione nazionale pertinente la falsa dichiarazione di specie e di origine all'importazione di transpallet manuali, che ha successivamente generato, a seguito di segnalazione da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli all'Olaf, una comunicazione di Mutua Assistenza ai Paesi Membri.

Il caso consta di due tipologie di frodi: una, già accertata in precedente comunicazione di Mutua Assistenza, riguardante la falsa dichiarazione di origine di transpallet manuali, dichiarati di origine Malesia, per aggirare i dazi antidumping previsti alle importazioni dalla Cina; la seconda, invece, è una falsa dichiarazione di specie.

Per quest'ultima tipologia di frode, è stato accertato che venivano dichiarati all'importazione in Italia transpallet "pesatori" formati da transpallet manuali dotati di grossolani "pesatori amovibili" che avevano un margine di errore per la pesatura elevatissimo e un valore complessivo, rispetto alla media delle importazioni di specie, di circa un decimo rispetto ai transpallet pesatori generalmente importati.

Le attività di controllo sono tuttora in corso.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

**2015**

### 3. LIVELLO NAZIONALE<sup>74</sup>

#### a. FONDI STRUTTURALI

##### 1) ANALISI DELL'ANNO 2015

Nell'anno **2015** vi è stato un importante e significativo decremento del numero di casi Irregolarità/Frode comunicati all'OLAF.

Sono state, infatti, trasmesse all'OLAF n. **224** segnalazioni di Irregolarità/Frode rispetto alle n. 280 dell'anno 2014 (figura 12).

Le numerose iniziative promosse dal Governo - per il tramite del Comitato - volte ad implementare al massimo la fase della prevenzione, continuano, quindi, a far registrare importanti e tendenziali decrementi del c.d. "tasso d'errore" nell'utilizzo dei fondi.

Infatti (tabella 10), 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).

(numero totale Irregolarità/Frodi anni 2014 / 2015)

Tabella 10

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

<sup>74</sup> Si ribadisce che le analisi svolte sono meramente rappresentative dei dati contenuti nel sistema "IMS" e non costituiscono, in alcun modo, "graduatorie" di merito (o demerito) né esprimono giudizi da parte dei compilatori. I dati non tengono conto (né possono) degli innumerevoli fattori di peculiarità che contraddistinguono le diverse realtà (soprattutto) a livello locale.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

I dati evidenziano, altresì, che:

- nel “PON Ricerca”, gestito dal Ministero dell’Istruzione Università e Ricerca (MIUR), è stato rilevato il maggior numero di casi (in totale n. 26) di indebita erogazione di fondi UE (tutti riferiti alla programmazione 2007/2013).

Tutte le comunicazioni sono state qualificate come “frodi presunte” e sono relative a casi di presunta corruzione e violazioni negli appalti pubblici, nel cui contesto è stato avviato un procedimento penale dalla Procura della Repubblica di Roma che ha già emesso richiesta di rinvio a giudizio a carico dei soggetti coinvolti;

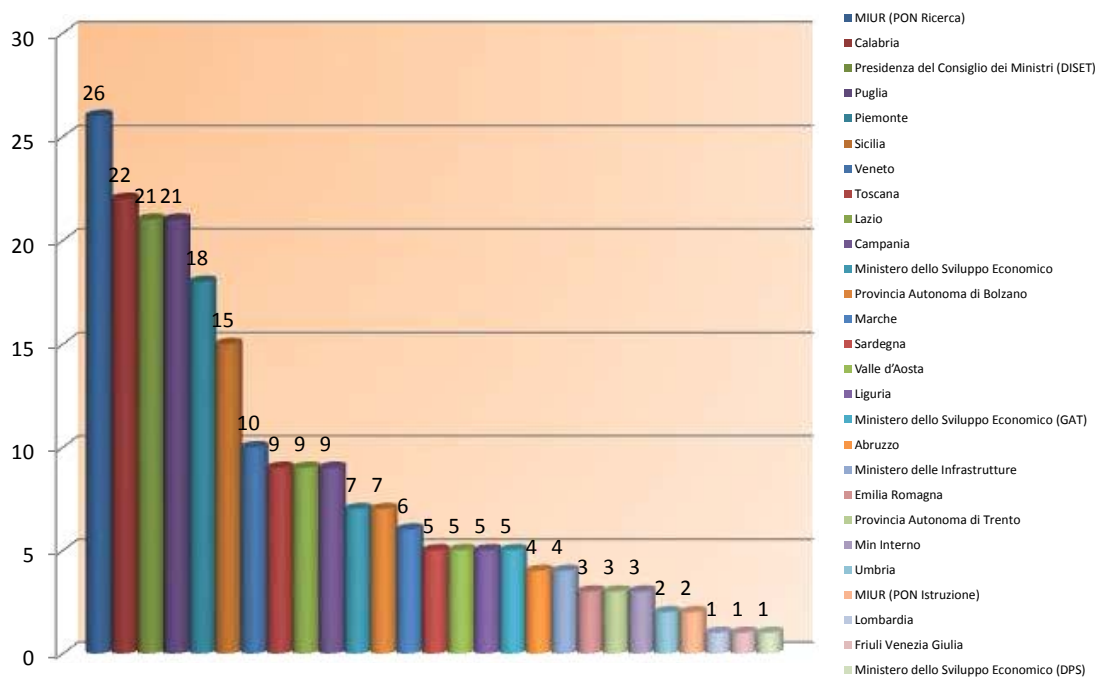
- il Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento delle Politiche Economiche - DIPE della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a seguito di controlli dell’Autorità di Audit, ha riscontrato n. 21 violazioni di carattere amministrativo legate a documenti privi di timbri, inesatti o mancanti;
- la Regione Calabria ha fatto registrare un importante decremento delle segnalazioni che sono scese a n. 22 (dalle n. 72 dell’anno precedente attestandosi ad un - 70% circa);
- anche le Regioni Campania (- 40%), Friuli Venezia Giulia (- 92%), Lazio (- 50%), Lombardia (- 90%), Puglia (- 51%), Sardegna (- 44%), Toscana (- 43%), Veneto (- 23%), il Ministero dell’Interno (- 66%) e il Ministero dello Sviluppo Economico (- 45%) hanno fatto registrare importanti decrementi nel numero delle segnalazioni rispetto all’anno precedente.

# Relazione **Annuale** al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

2015

Figura 12



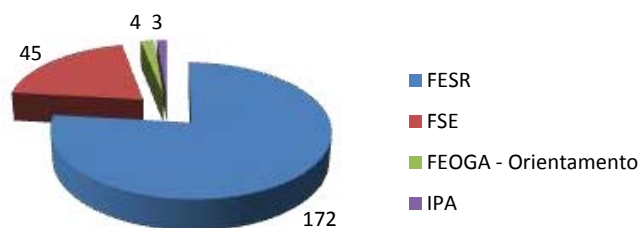
## a) ANALISI DEL NUMERO DELLE SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITÀ/FRODE

Le successive tre figure analizzano, in termini **numerici**, il flusso di comunicazioni secondo le principali metodologie di aggregazione ovvero per:

### - Fondo

Appare evidente come il fondo più interessato dalle comunicazioni riguarda il FESR, con il **77%** circa del totale (figura 13).

Figura 13



2015

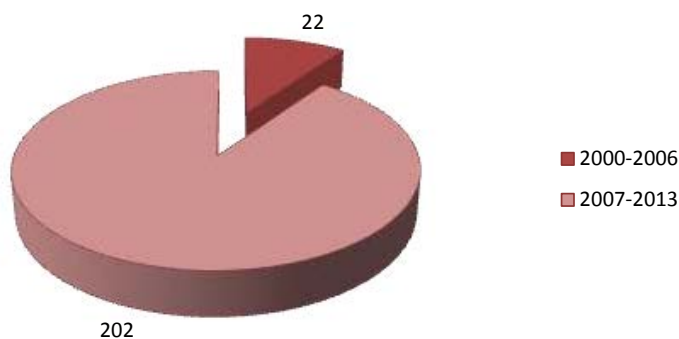
## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

### - Programmazione

Nel grafico delle programmazioni (figura 14) è da evidenziare come vengono ancora scoperte Irregolarità riferite alla programmazione 2000/2006 ormai già conclusa da diversi anni.

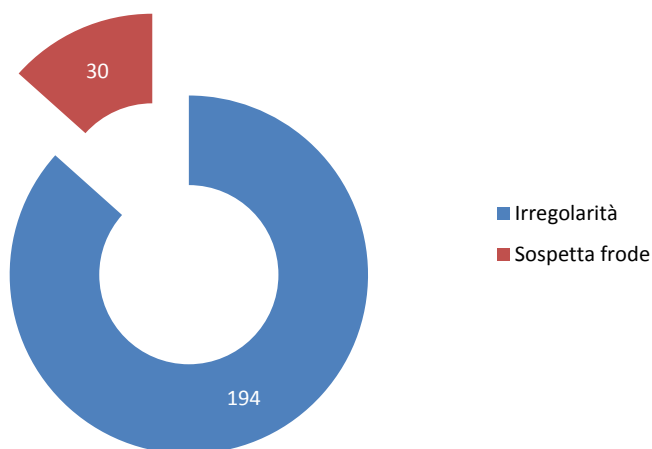
Figura 14



### - Tipologia

Il dato assolutamente prevalente (figura 15) è quello che riguarda il totale (n. 194) delle Irregolarità con un decremento rispetto all'anno precedente (n. 272) pari al 29% circa.

Figura 15



## Relazione **Annuale** al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

2015

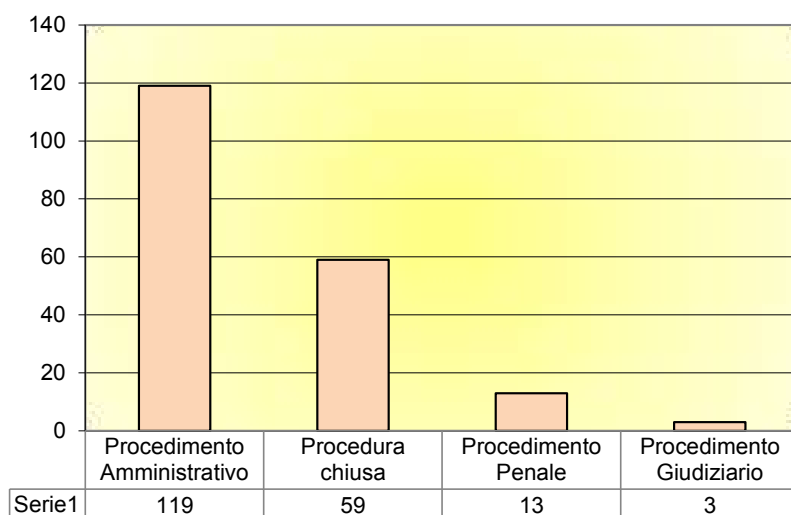
In applicazione della Circolare Interministeriale del 2007 e con particolare riferimento alla nozione di “*primo atto di accertamento giudiziario*” cd “*PACA*”<sup>75</sup> sono presenti comunque in IMS e codificate sotto la voce “Irregolarità”, alcune comunicazioni che sono in attesa dei successivi sviluppi dei procedimenti penali.

In merito la [figura 16](#) rappresenta il dettaglio dei casi di “Irregolarità” per i quali risulta compilato anche il campo “Stato amministrativo” (ovvero n. 194 segnalazioni sul totale di n. 224).

In questo ambito, vengono rilevate n. 13 segnalazioni per le quali risulta la presenza di un “Procedimento Penale” e che potrebbero, in ipotesi, assumere la qualifica di **sospetta frode**.

Di queste, n. 5 sono in carico alla Regione Sicilia, seguono il Veneto con n. 3 segnalazioni e la Provincia Autonoma di Trento con n. 2 e le Regioni Toscana, Calabria e Marche con n. 1 segnalazione a testa. L’impatto finanziario coinvolto complessivo è pari a € 2.880.221 di cui € 2.610.985 in carico alla Regione Sicilia.

Figura 16



<sup>75</sup> Vgs, supra, pag.69.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

### b) ANALISI DEI DATI FINANZIARI

Sotto l'aspetto **finanziario**, le n. 224 segnalazioni inserite nella banca dati IMS, permettono di rilevare che l'importo coinvolto in Irregolarità/frode ammonta complessivamente a **€ 254.046.006** (figura 17).

I dati finanziari sono essenzialmente connessi ad alcune segnalazioni di frode presunta riportate dalla Regione Sicilia (€ 120.813.477) e dal Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca (PON Ricerca per € 94.395.020) che rappresentano (ben) l'84% del totale e che sono connesse a specifici filoni investigativi di riverbero pluriennale.

Tali dati continuano ad evidenziare la particolare efficacia delle metodologie di contrasto ai fenomeni di illecita captazione di risorse pubbliche in possesso delle Amministrazioni nazionali e, in particolare, delle forze di polizia, in grado di intercettare anche i più insidiosi sistemi di frode che, spesso, riguardano investimenti pubblici di notevole entità.

In merito, degne di particolare nota appaiono le seguenti azioni antifrode svolte:

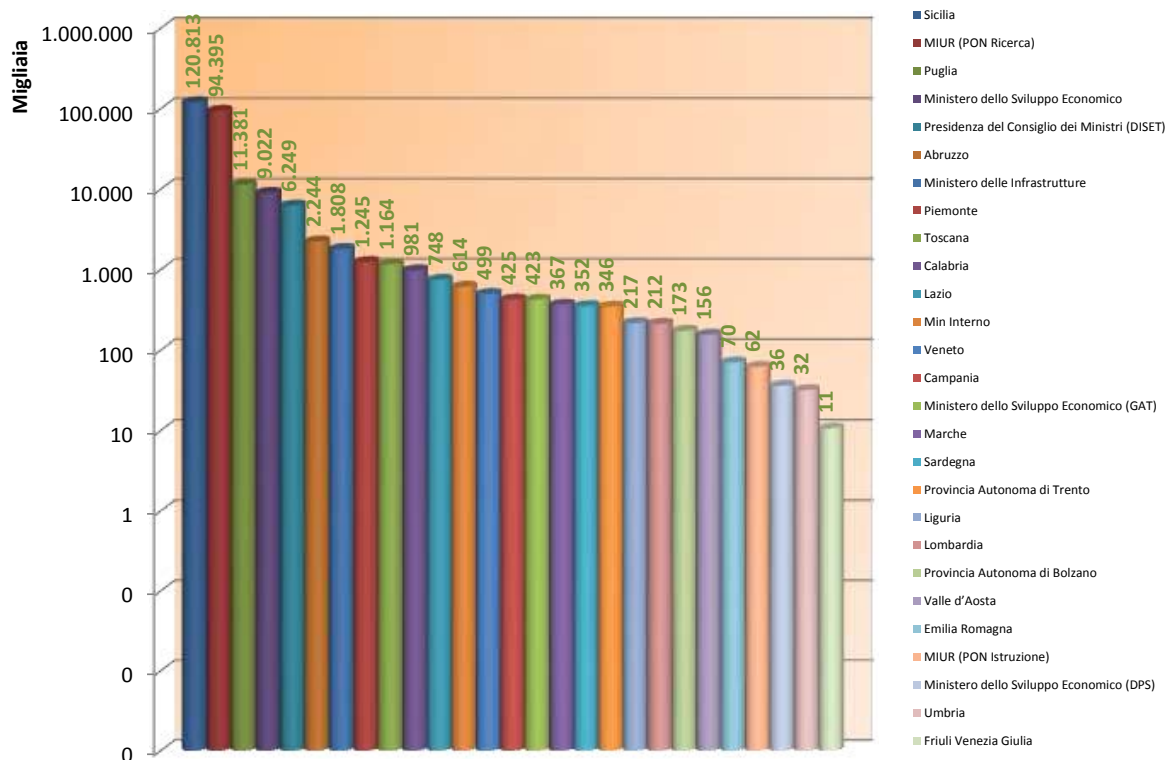
- dal Nucleo di polizia tributaria della Guardia di Finanza di Roma che ha scoperto una presunta frode nell'ambito della nota vicenda che ha riguardato corruzione e tangenti in ANAS (cui è stato dato ampio risalto sui media nazionale e locali) e che ha interessato anche una consistente quota di fondi FESR pari a circa 70 milioni di euro;
- dal Nucleo di polizia tributaria della Guardia di Finanza di Enna che ha scoperto indebite percezioni di finanziamenti comunitari pari a 47,5 mln di euro nell'ambito del Fondo sociale Europeo - FSE;
- dal Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca (PON Ricerca), la cui Autorità di Audit, nell'ambito delle proprie prerogative di controllo, ha scoperto fatti di corruzione connessi ad indebita percezione di finanziamenti comunitari, per complessivi 78 milioni di euro circa.

# Relazione **Annuale** al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

2015

Figura 17



L'analisi prosegue attraverso la rappresentazione di un quadro analitico delle somme coinvolte in Irregolarità/Frode distinte per:

## - Fondo

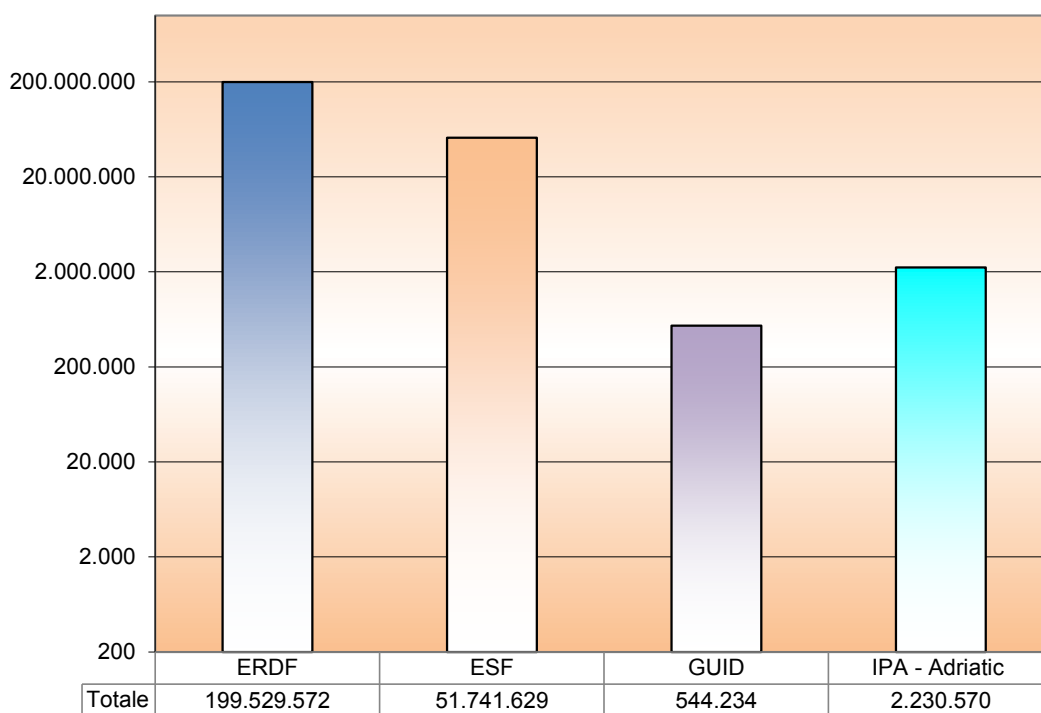
Analogamente al grafico del flusso di comunicazione, in termini numerici il fondo FESR (figura 18) resta quello maggiormente interessato rispetto agli altri fondi con una percentuale pari al 78% del totale delle Irregolarità/Frodi.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

Figura 18



Nella [tabella 11](#) sono riportati, in dettaglio, gli importi comunicati da ciascuna Autorità nazionale/regionale.

Relazione **Annuale** al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

2015

Tabella 11

Anno 2015	FESR		FSE		GUID		IPA - A driatric		Im porto coinvolto totale (b)	Im porto pagato totale (c)	(b) % s. sul totale	(cb)
	Im porto coinvolto	Im porto pagato	Im porto coinvolto	Im porto pagato	Im porto coinvolto	Im porto pagato	Im porto coinvolto	Im porto pagato				
Abruzzo			13.500	13.500			2.230.570	0	2.244.070	13.500	0,88%	0,60%
Calabria	261.085	24.988	498.750	498.750	221.039	221.039			980.834	744.785	0,39%	75,93%
Campania	394.517	157.423	30.505	30.505					425.121	199.028	0,17%	46,58%
Emilia Romagna	27.571	0	42.529	39.510					70.100	30.510	0,03%	43,52%
Friuli Venezia Giulia	10.545	10.545							10.545	10.545	0,00%	100,00%
Lazio	747.573	0	0	0					747.573	0	0,29%	0,00%
Liguria	174.555	20.454	41.872	41.872					215.525	52.325	0,09%	28,78%
Lombardia			212.220	212.220					212.220	212.220	0,08%	100,00%
Marche	357.122	199.571							357.122	199.571	0,14%	54,36%
Min Interno	514.275	514.275							514.275	514.275	0,24%	100,00%
Ministero delle Infrastrutture	1.808.090	1.254.988							1.808.090	1.254.988	0,71%	69,98%
Ministero dello Sviluppo Economico	9.022.232	15.947							9.022.232	15.947	3,55%	0,19%
Ministero dello Sviluppo Economico (DPS)	35.055	35.055							35.055	35.055	0,01%	100,00%
Ministero dello Sviluppo Economico (GAT)	422.935	0							422.935	0	0,17%	0,00%
MILUR (PON Istruzione)			51.893	51.893					51.893	51.893	0,02%	100,00%
MILUR (PON Ricerca)	94.395.020	94.395.020							94.395.020	94.395.020	37,16%	100,00%
Piemonte	1.244.832	494.309							1.244.832	494.309	0,49%	39,71%
Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPE)	5.249.270	0							5.249.270	0	2,46%	0,00%
Provincia Autonoma di Bolzano	111.782	25.834	51.555	51.555					173.347	87.399	0,07%	50,42%
Provincia Autonoma di Trento	345.283	55.350							345.283	55.350	0,14%	19,16%
Puglia	11.058.044	11.034.235			323.195	323.195			11.381.239	11.357.431	4,48%	99,79%
Sardegna	351.852	0							351.852	0	0,14%	0,00%
Sicilia	70.573.392	70.573.392	50.140.085	47.581.505					120.813.477	118.154.898	47,55%	97,80%
Sicilia (Malta)	0	0							0	0		
Toscana	599.954	509.154	454.295	0					1.154.251	509.154	0,45%	43,73%
Umbria	13.152	13.152	18.535	18.535					31.798	31.798	0,01%	100,00%
Vale d'Aosta	104.105	55.455	51.513	0					155.717	55.455	0,05%	36,25%
Veneto	395.011	328.405	104.055	104.055					499.069	432.459	0,20%	86,65%
<b>Totale complessivo</b>	<b>199.529.572</b>	<b>179.951.695</b>	<b>51.741.629</b>	<b>48.555.121</b>	<b>544.234</b>	<b>544.234</b>	<b>2.230.570</b>	<b>0</b>	<b>254.045.006</b>	<b>223.051.040</b>		

2015

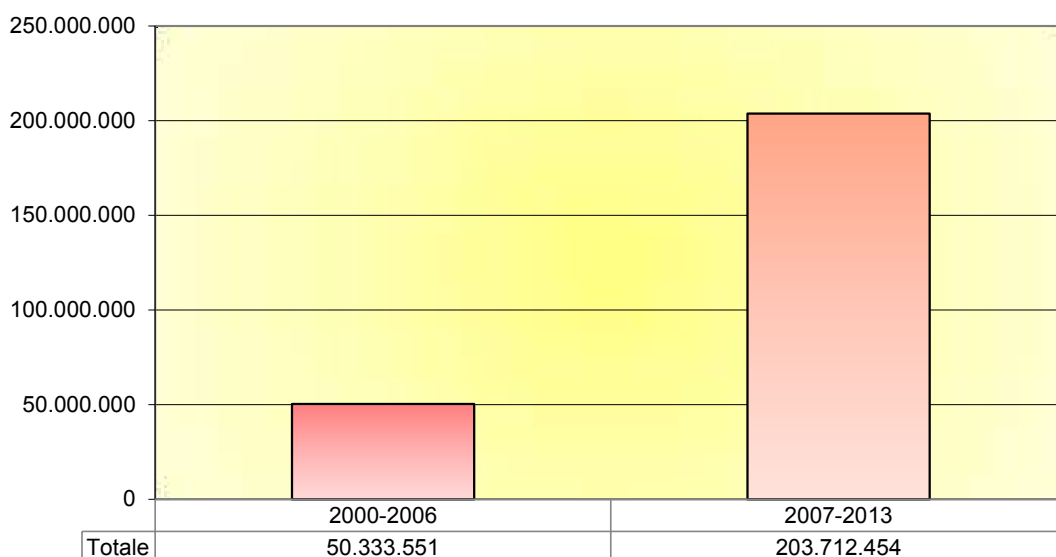
## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

### - Programmazione

La [figura 19](#) che segue indica che la programmazione 2000/2006 continua ancora a far registrare significativi casi di Irregolarità/Frode per circa il 20% sul totale dell'ammontare coinvolto.

Figura 19



### - Tipologia

I grafici che seguono ([figure 20](#) e [21](#)), rappresentano l'ammontare irregolare distinto tra segnalazioni di natura penale e amministrativa nonché tra programmazioni.

Gli importi afferenti le "Sospette Frodi" sono prevalenti rispetto a quelli dei casi "Irregolari" in entrambe le programmazioni.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

2015

Figura 20

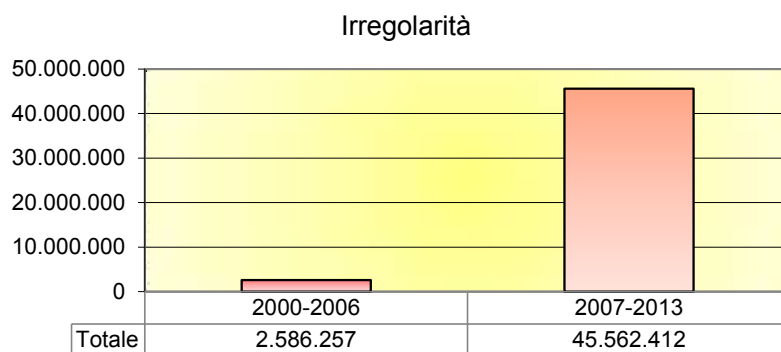
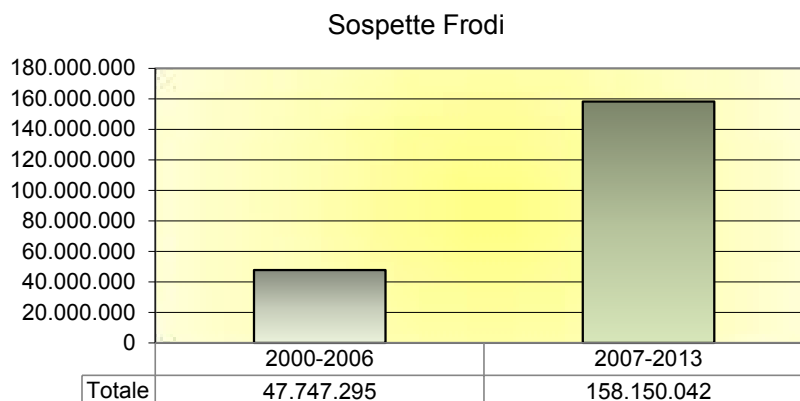


Figura 21



Nella [tabella 12](#) i dati ordinati per Autorità sono distinti tra importo coinvolto in Irregolarità/Frode e importo effettivamente pagato. In merito, a fronte di € **254.046.006** coinvolti, sono stati erogati ai beneficiari € **229.051.040** che rappresentano il 90% circa del totale.

Il dato indica come i sistemi di controllo adottati dalle Autorità e, in particolare, le procedure di *a/ert* in grado di bloccare eventuali indebite erogazioni di fondi Ue possano e debbano essere migliorati.

Non a caso e come ampiamente evidenziato in precedenza<sup>76</sup>, il Comitato ha avviato una specifica attività progettuale prettamente rivolta alla c.d. fase della prevenzione delle Irregolarità/Frodi.

<sup>76</sup> Vgs, supra, pag 44.

2015

Relazione **Annuale** al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

## Ammontare UE coinvolto/pagato in Irregolarità/frode

Tabella 12

ANNO 2015	Importo coinvolto		Importo pagato		Importo coinvolto totale (a)	Importo pagato totale (b)	a/b	(b) % sul totale
	IRQ2	IRQ3	IRQ2	IRQ3				
<b>Etichette di riga</b>								
Abruzzo	2.244.070		13.500		2.244.070	13.500	0,60%	0,88%
Calabria	980.884		744.786		980.884	744.786	75,93%	0,39%
Campania	425.121		198.028		425.121	198.028	46,58%	0,17%
Emilia Romagna	27.571	42.529	0	30.510	70.100	30.510	43,52%	0,03%
Friuli Venezia Giulia	10.645		10.645		10.645	10.645	100,00%	0,00%
Lazio	747.673	0	0	0	747.673	0	0,00%	0,29%
Liguria	216.526		62.326		216.526	62.326	28,78%	0,09%
Lombardia	212.220		212.220		212.220	212.220	100,00%	0,08%
Marche	367.122		199.571		367.122	199.571	54,36%	0,14%
Min Interno	614.276		614.276		614.276	614.276	100,00%	0,24%
Ministero delle Infrastrutture	1.808.090		1.264.988		1.808.090	1.264.988	69,96%	0,71%
Ministero dello Sviluppo Economico	9.022.232		16.947		9.022.232	16.947	0,19%	3,55%
Ministero dello Sviluppo Economico (DPS)	36.055		36.055		36.055	36.055	100,00%	0,01%
Ministero dello Sviluppo Economico (GAT)	422.936		0		422.936	0	0,00%	0,17%
MIUR (PON Istruzione)	61.893		61.893		61.893	61.893	100,00%	0,02%
MIUR (PON Ricerca)	5.492.211	88.902.808	5.492.211	88.902.808	94.395.020	94.395.020	100,00%	37,16%
Piemonte	1.244.832		494.309		1.244.832	494.309	39,71%	0,49%
Presidenza del Consiglio dei Ministri (DIPE)	6.249.270		0		6.249.270	0	0,00%	2,46%
Provincia Autonoma di Bolzano	173.347		87.399		173.347	87.399	50,42%	0,07%
Provincia Autonoma di Trento	346.283		66.360		346.283	66.360	19,16%	0,14%
Puglia	11.163.044	218.195	11.139.236	218.195	11.381.239	11.357.431	99,79%	4,48%
Sardegna	351.852		0		351.852	0	0,00%	0,14%
Sicilia	4.079.673	116.733.804	3.332.835	114.822.063	120.813.477	118.154.898	97,80%	47,56%
Toscana	1.164.261		509.164		1.164.261	509.164	43,73%	0,46%
Umbria	31.798		31.798		31.798	31.798	100,00%	0,01%
Valle d'Aosta	155.717		56.455		155.717	56.455	36,25%	0,06%
Veneto	499.068		432.463		499.068	432.463	86,65%	0,20%
<b>Totale complessivo</b>	<b>48.148.669</b>	<b>205.897.337</b>	<b>25.077.465</b>	<b>203.973.576</b>	<b>254.046.006</b>	<b>229.051.040</b>		

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

**2015**

Anche in questo caso è comunque opportuno aprire una finestra sulle segnalazioni codificate come “Irregolarità” ma coinvolte in procedimenti penali ed in attesa dei primi sviluppi in quelle sedi.

Come descritto in precedenza, l’impatto finanziario complessivo delle n. 13 segnalazioni è pari a € 2.880.221, di cui € 2.610.986 in carico alla Regione Sicilia (importo effettivamente pagato pari a euro 1.864.148).

La [tabella 13](#) mostra il dettaglio delle somme coinvolte e pagate per ciascuna Autorità.

Tabella 13

ANNO 2015		
Autorità	Importo coinvolto	Importo pagato
Calabria	21.000	21.000
Marche	58.642	58.642
Provincia Autonoma di Trento	66.360	66.360
Sicilia	2.610.986	1.864.148
Toscana	19.176	19.176
Veneto	104.056	104.056
<b>Totale complessivo</b>	<b>2.880.221</b>	<b>2.133.383</b>

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

### - **Decertificazioni**<sup>77</sup>.

La procedura di certificazione delle spese prevede che ad una certa data l'Autorità di gestione di un Programma operativo presenti alla Commissione Europea, per il tramite della Autorità di Certificazione, l'ammontare di tutte le spese sostenute per l'attuazione dei progetti a partire dalla data di inizio ammissibilità (nel 2007/2013 questa data è l'1.1.2007). Poiché ogni certificazione contiene tutte le spese a partire dalla data di inizio della programmazione, l'Autorità di Gestione ha la facoltà di escludere in una certificazione di spesa importi già certificati. Questa possibilità, nota come "decertificazione", risponde a varie necessità attuative, tra cui si segnalano:

- eliminazione di spese di progetti non più strategici per l'attuazione del Programma;
- eliminazione di spese per progetti che si interrompono a seguito di fallimenti (pratica non inusuale nel caso di aiuti di stato) oppure per problemi giudiziari o amministrativi;
- eliminazione di spese connesse alla identificazione di irregolarità o frodi nei confronti del bilancio europeo.

<sup>77</sup> Con il contributo dell'Agenzia per la Coesione Territoriale.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

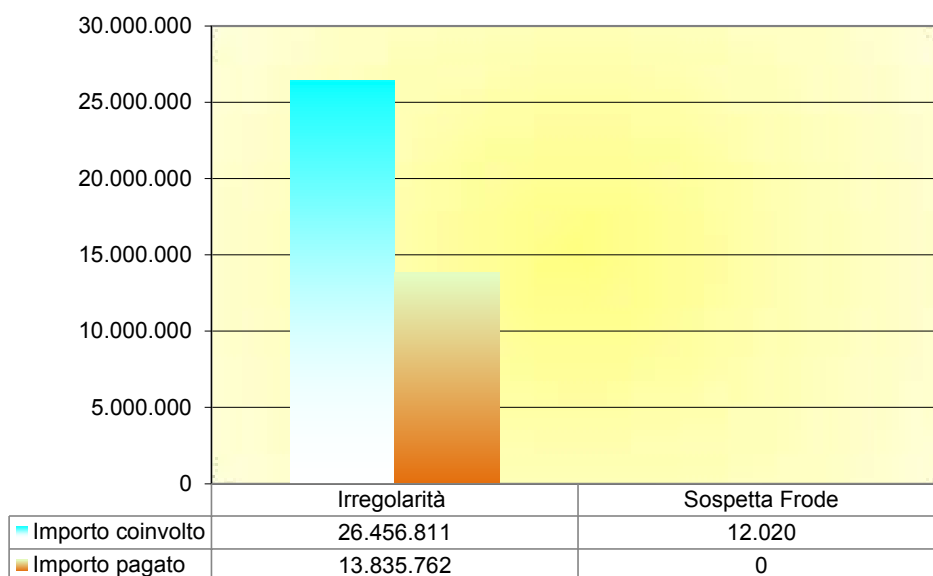
*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

**2015**

La pratica della “decertificazione” comporta la necessità di rimpiazzare le spese cancellate con spese di altri progetti, ovvero di restituire detti importi al bilancio europeo. Tale pratica si rivela particolarmente utile, se non a volte necessaria, per la gestione di programmi pluriennali di spesa che si attuano nell’arco di un decennio.

Nell’anno 2015 gli importi decertificati ammontano a circa **26 mln** di euro ovvero il 10% dei circa 254 milioni di euro coinvolti in casi di irregolarità/frode (figura 22).

Figura 22



Nella [tabella 14](#), sono stati messi a confronto i dati relativi agli importi decertificati rispetto a quelli coinvolti in Irregolarità. Il risultato ottenuto rileva che la Sardegna, la Presidenza del Consiglio dei Ministri – DIPE, il Ministero dello Sviluppo Economico (GAT) ed il Lazio hanno proceduto alla totale decertificazione delle somme di competenza UE. Altre Regioni (Abruzzo, Puglia, Provincia Autonoma di Trento, Liguria, Piemonte, Valle d’Aosta, Toscana, Emilia Romagna e Provincia Autonoma di Bolzano) hanno operato tale scelta per percentuali significative superiori al 50%.

2015

Relazione **Annuale** al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

Tabella 14

Ente	Totale decertificato (a)	Totale coinvolto (b)	% (a/b)
Abruzzo	2.230.570	2.244.070	99%
Calabria	236.098	980.884	24%
Campania	149.642	425.121	35%
Emilia Romagna	39.591	70.100	56%
Lazio	747.673	747.673	100%
Liguria	141.833	216.526	66%
Ministero dello Sviluppo Economico	102.439	9.022.232	1%
Ministero dello Sviluppo Economico (GAT)	422.936	422.936	100%
MIUR (Ricerca)	2.973.446	94.395.020	3%
Piemonte	750.523	1.244.832	60%
Presidenza del Consiglio dei Ministri (DIPE)	6.249.270	6.249.270	100%
Provincia Autonoma di Bolzano	85.948	173.347	50%
Provincia Autonoma di Trento	279.923	346.283	81%
Puglia	10.886.124	11.381.239	96%
Sardegna	351.852	351.852	100%
Toscana	655.097	1.164.261	56%
Valle d'Aosta	99.262	155.717	64%
Veneto	66.605	499.068	13%
<b>Totale complessivo</b>	<b>26.468.831</b>	<b>130.090.430</b>	

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

2015

### c) ULTERIORI APPROFONDIMENTI SULLE IRREGOLARITÀ/FRODI

In ragione di limiti intrinseci del sistema IMS connessi alla difficoltà di censire tutte le possibili ipotesi di Irregolarità/frode, molto spesso non è possibile pervenire ad una completa e dettagliata comprensione delle criticità oggetto di segnalazione.

Inoltre, fin dal 2014, il sistema IMS è oggetto di continui sviluppi con radicali cambiamenti riguardo le procedure di valorizzazione dei campi afferenti le Metodologie e le Tipologie delle Irregolarità/Frodi segnalate, che ne hanno reso particolarmente difficoltosa l'analisi.

Si è proceduto, comunque, alla elaborazione dei dati riferiti alle Tipologie<sup>78</sup> di irregolarità/frode come rappresentato nella [figura 23](#), da cui è possibile evincere che:

- la voce prevalente (66%) riguarda i casi di “*Altre Irregolarità*” (ovvero una voce a carattere generico che non permette una immediata e corretta identificazione della tipologia di violazione rilevata per le motivazioni sopracitate);
- a seguire (17%) le casistiche di “*violazione delle norme relative agli appalti pubblici*” continuano, in linea con la pregressa annualità, ad evidenziare l'alto livello di criticità in materia segnalato da molte Amministrazioni, soprattutto a livello regionale e connesso, inevitabilmente, ad un più alto rischio d'errore derivante da una normativa particolarmente complessa.
- altri fattori di criticità risultano connessi alle casistiche concernenti “*contabilità non presentata*” nonché “*documenti giustificativi mancanti o incompleti*” se non “*falsificati*”.

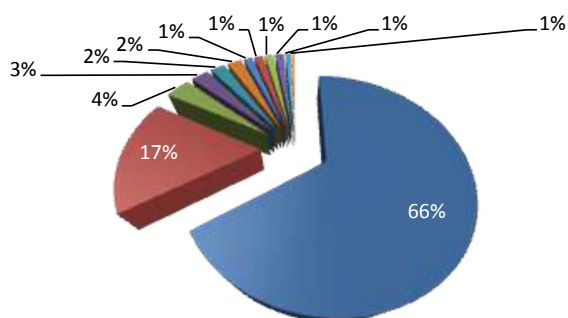
<sup>78</sup> Per MACRO-aree.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

Figura 23



- altre Irregolarità
- contabilità non presentata
- documenti falsi e/o falsificati
- documenti inesatti
- azione non condotta nel rispetto delle norme, condizioni contrattuali, ecc.
- azione non implementata
- Violazione delle norme negli pubblici appalti
- documenti mancanti o incompleti
- azione non completata
- contabilità incompleta
- contabilità non corretta
- operatore/beneficiario non avente le qualità richieste

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

**2015**

Nel segnalare la particolare attenzione riposta sulla tematica degli appalti anche da parte della Corte dei Conti europea (ECA)<sup>79</sup>, è stato elaborato (di seguito) un elenco delle casistiche delle violazioni comunicate nello specifico comparto, raggruppate per categorie;

VIOLAZIONI DELLE NORME NEGLI APPALTI PUBBLICI ELENCO DELLE CASISTICHE RAGGRUPPATE PER CATEGORIA
Aggiudicazione di contratti aggiuntivi di lavori/servizi/forniture altre Irregolarità
Criteri di selezione e/o di aggiudicazione illegali e/o discriminatori fissati nel bando di gara o nei documenti di gara.
Lavori o servizi aggiuntivi superiori al limite stabilito dalle disposizioni in materia Mancanza di trasparenza e/o di parità di trattamento in sede di valutazione.
Mancato rispetto dei termini per la ricezione delle domande Mancato rispetto
Valutazione degli offerenti/candidati adottando criteri di selezione o aggiudicazione illegali.

<sup>79</sup> La Corte dei Conti Europea (ECA) ha recentemente completato uno specifico Audit in materia di appalti pubblici nella spesa per le politiche di coesione dell'UE. Uno speciale rapporto sarà edito nella seconda metà di quest'anno nel cui ambito sarà inserita una raccomandazione riguardante le comunicazioni delle Irregolarità/frode in materia di appalti pubblici. L'ECA raccomanderà la raccolta di informazioni più dettagliate possibili sulle irregolarità derivanti negli appalti pubblici per permettere un'analisi significativa della natura, l'estensione o cause di errori. La casistica sarà basata sulla tipologia di specifiche Linee guida di cui alla Decisione della Commissione C(2013) 9527.  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/cocof/2013/cocof\\_13\\_9527\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/cocof/2013/cocof_13_9527_it.pdf)

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

### d) ATTIVITÀ POSTE IN ESSERE PER LA CHIUSURA DEI CASI

Per concludere l'analisi dell'anno 2015, è opportuno soffermarci sulle attività svolte dalle Autorità di Gestione volte alla **definizione** (ovvero alla chiusura) dei casi giacenti in banca dati IMS.

Nel corso dell'anno sono stati definiti n. 93 casi, tutti riferiti alla programmazione 2007/2013, suddivisi tra fondo FESR (n. 85), FSE (n. 5) e IPA - Adriatic (n. 3) (tabella 15). Le Amministrazioni che hanno maggiormente contribuito alla chiusura dei casi sono la Presidenza del Consiglio dei Ministri – DIPE, la Puglia, il Piemonte ed il Lazio.

Tabella 15

ANNO 2015	Programmazione
FONDO/Autorità	2007-2013
<b>IPA - Adriatic</b>	
Abruzzo	3
<b>FESR</b>	
Calabria	5
Campania	3
Emilia Romagna	1
Lazio	8
Marche	1
Ministero dello Sviluppo Economico	3
Ministero dello Sviluppo Economico (DPS)	1
Ministero dello Sviluppo Economico (GAT)	5
MIUR (PON Ricerca)	5
Piemonte	9
Presidenza del Consiglio dei Ministri (DIPE)	20
Provincia Autonoma di Bolzano	2
Provincia Autonoma di Trento	1
Puglia	16
Sicilia (Malta)	1
Toscana	1
Valle d'Aosta	2
Veneto	1
<b>FSE</b>	
Emilia Romagna	2
Toscana	1
Umbria	1
Valle d'Aosta	1
<b>Totale complessivo</b>	<b>93</b>

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

2015

I casi definiti per **decertificazione** nel periodo ammontano a circa **€ 23.914.772**, di cui il 46% effettuato dalla Regione Puglia ed il 18% dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – DIPE (tabella 16).

La Regione Abruzzo ha optato per questa pratica per circa € 2.230.570 a valere sul fondo *IPA - Adriatic*.

Tabella 16

Anno 2015	Programmazione
Autorità	2007-2013
<b>IPA - Adriatic</b>	
Abruzzo	2.230.570
<b>FESR</b>	
Calabria	236.098
Campania	149.642
Emilia Romagna	27.571
Lazio	747.673
Ministero dello Sviluppo Economico	102.439
Ministero dello Sviluppo Economico (GAT)	422.936
MIUR (PON Ricerca)	2.973.446
Piemonte	750.523
Presidenza del Consiglio dei Ministri (DIPE)	4.217.450
Provincia Autonoma di Bolzano	85.948
Provincia Autonoma di Trento	279.923
Puglia	10.886.124
Toscana	162.245
Valle d'Aosta	47.650
Veneto	66.605
<b>FSE</b>	
Emilia Romagna	12.020
Toscana	464.296
Valle d'Aosta	51.613
<b>Totale complessivo</b>	<b>23.914.772</b>

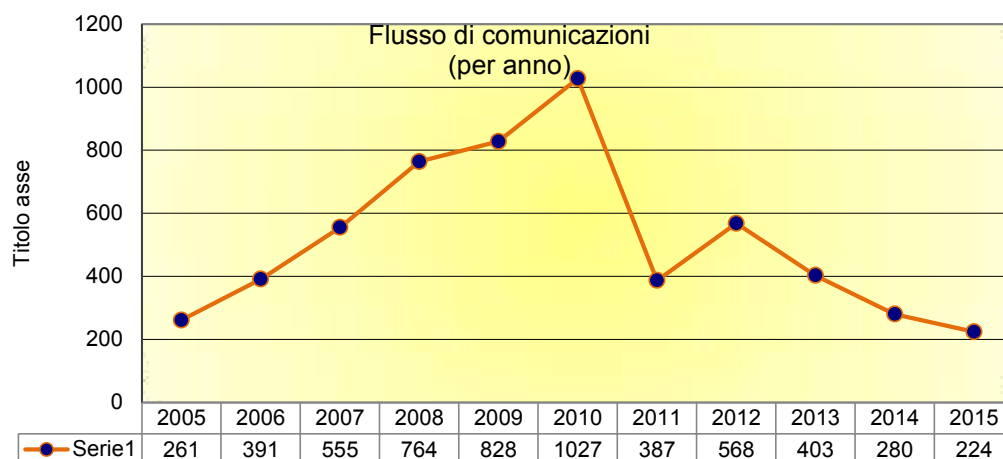
## Relazione **Annuale** al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

### 2) ANALISI DELLE PROGRAMMAZIONI 2000/2006-2007/2013

Nel periodo 2005 - 2015 l'analisi del flusso di comunicazioni (figura 24) indica un costante incremento dei casi nei primi anni, probabilmente connesso alla definitiva "messa a regime" delle procedure di segnalazione da parte di tutte le competenti Amministrazioni e alla parallela ascesa dei fenomeni di irregolarità/frode.

Figura 24



Da segnalare, a partire dal 2010, un deciso e tendenziale decremento delle segnalazioni che potrebbe essere il risultato di un efficace potenziamento delle attività di prevenzione promosse a livello centrale e locale anche dal COLAF.

L'ultimo anno rileva un ulteriore decremento rispetto all'anno precedente e, nel medio periodo, gli ultimi due anni fanno registrare una stabilizzazione dei dati nettamente inferiore al biennio precedente.

Il trend positivo si riflette anche sulle segnalazioni giacenti nella banca dati IMS<sup>80</sup> (figura 25), nella quale, anche per l'anno 2015, si registra un decremento in via di stabilizzazione (1.700 casi circa aperti e giacenti) dimezzando, di fatto, la giacenza media del quinquennio 2009/2013 (circa 3.000 casi).

<sup>80</sup> Dato riferito a tutte le programmazioni.

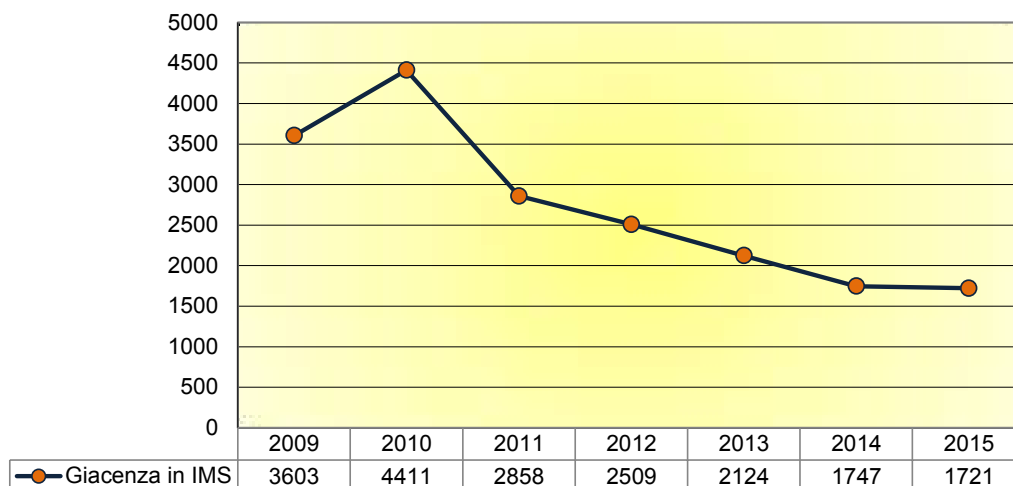
## Relazione **Annuale** al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

2015

Figura 25

### Flusso di comunicazioni giacente in IMS



#### a) ANALISI IN RELAZIONE AL NUMERO DI CASI DI IRREGOLARITÀ/FRODE

Nella banca dati IMS risultano, allo stato, visibili 2.807<sup>81</sup> segnalazioni, riferite alle programmazioni 2000/2006 e 2007/2013.

Il dato statistico, nel più ampio contesto generale, rileva che le regioni Calabria (495) e Puglia (406) sono quelle che hanno un numero di segnalazioni di Irregolarità/Frodi giacenti maggiore rispetto al totale delle comunicazioni inviate all'OLAF.

Se estendiamo il dato alle sole regioni Obiettivo Convergenza, registriamo che il 52% delle segnalazioni sul totale complessivo proviene dalle citate regioni. Il Ministero dello Sviluppo Economico incide per il 15% sul totale delle segnalazioni comunicate.

La [tabella 17](#) consente ulteriori spunti di riflessione riferiti alle regioni Puglia e Calabria, per le quali si registra anche un numero alto di segnalazioni chiuse (607), indice questo positivo che incide per il 44% sul totale complessivo dei casi chiusi.

<sup>81</sup> Il dato è riferito a tutti i casi presenti in IMS - aperti e chiusi (ma non ancora cancellati).

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

---

Altro dato statistico interessante è la percentuale ricavata per ciascuna Autorità dal rapporto tra i casi aperti e quelli segnalati complessivamente.

La tabella mostra che il Ministero dello Sviluppo Economico (PON RC), la Lombardia, la Campania e la Sicilia, hanno le più alte percentuali di casi ancora aperti in relazione al consistente numero delle segnalazioni (rispettivamente 97%, 96%, 90%, 77%).

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

2015

Tabella 17

Programmazione 2000/2006-2007/2013														
Autorità	Chiuse					Chiuse Totale	Aperte					Aperte Totale (a)	Totale complessivo (b)	% (a/b)
	ERDF	ESF	GUID	IPA	FIFG		ERDF	ESF	GUID	IPA	FIFG			
Abruzzo	111			3		114	14	3		1	1	19	133	14%
Basilicata	1	5	24			30	11	1	1			13	43	30%
Calabria	162	1	137			300	100	49	46			195	495	39%
Campania	21		1		5	27	126	94	7		6	233	260	90%
Emilia Romagna	14	1				15	1	1			1	3	18	14%
Emilia Romagna	1	2				3							3	45%
Friuli Venezia Giulia	21				2	23	18					18	41	49%
Friuli Venezia Giulia							1					1	1	76%
Lazio	18	5			1	24	17	5			1	23	47	96%
Liguria	5	4				9	25	4				29	38	71%
Lombardia	6					6	8	127				135	141	100%
Marche	7	1				8	19	1				20	28	96%
Min Interno							3					3	3	89%
Ministero del Lavoro		1				1	1	25				26	27	6%
Ministero delle Infrastrutture	5					5	38					38	43	11%
Ministero delle Infrastrutture							4					4	4	0%
Ministero delle Politiche Agricole					46	46					3	3	49	0%
Ministero dello Sviluppo Economico	250					250	23	8				31	281	97%
Ministero dello Sviluppo Economico (DPS)	1					1							1	82%
Ministero dello Sviluppo Economico (GAT)	5					5							5	89%
Ministero dello Sviluppo Economico (PONRC)	4					4	125					125	129	64%
Ministero Interno	2					2	7	2				9	11	68%
MIUR (PON Istruzione)		1				1	3	5				8	9	4%
MIUR (PON Ricerca)	11	1				12	21					21	33	64%
Piemonte	17					17	19	17				36	53	29%
Presidenza del Consiglio dei Ministri (DISET)	22					22	1					1	23	24%
Provincia Autonoma di Bolzano	4					4	1	6				7	11	30%
Provincia Autonoma di Trento	1	4				5	2					2	7	77%
Puglia	111		189		7	307	28	58	10			96	403	43%
Sardegna	15	2	1		1	19	8					8	27	70%
Sicilia	2		59		9	70	86	17	125		10	238	308	44%
Toscana	21	3				24	15	3				18	42	63%
Umbria	2	1				3	6		1			7	10	14%
Valle d'Aosta	3	2				5	3	1				4	9	30%
Veneto	23	1	2			26	7	38				45	71	39%
<b>Totale complessivo</b>	<b>866</b>	<b>35</b>	<b>413</b>	<b>3</b>	<b>71</b>	<b>1388</b>	<b>741</b>	<b>465</b>	<b>190</b>	<b>1</b>	<b>22</b>	<b>1419</b>	<b>2807</b>	

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

### b) ANALISI IN RAGIONE DEI DATI FINANZIARI

La somma totale coinvolta in segnalazioni di Irregolarità/frode durante i due periodi di programmazione, ammonta a **€ 937.178.440**, di cui € 240.670.719 riferiti a segnalazioni “definite” ed € 696.507.721 inerenti segnalazioni ancora “aperte”.

Nella [tabella 18](#) sono riportati, in maniera analitica, i dati finanziari suddivisi per Autorità, per fondo e per stato delle comunicazioni (“aperte” o “chiuse”).

Dall’analisi si rileva che l’unica Autorità che si attesta al di sopra della soglia dei 200 milioni è la Regione Sicilia, con un importo coinvolto in Irregolarità/Frodi pari a circa € 376.265.059 (di cui € 8.228.303 riferito a segnalazioni chiuse ed € 368.036.756 a segnalazioni ancora aperte).

Al di sopra dei 50 milioni si attestano la Regione Calabria, i dicasteri dello Sviluppo Economico e dell’Istruzione Università e Ricerca (PON RC) e la Regione Puglia.

In ultimo, si registra un rapporto percentuale tra monte segnalazioni complessivo e totale delle segnalazioni “chiuse” ed “aperte”, rispettivamente, del **25,7%** e del **74,3%**.

# Relazione Annuale al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

2015

Tabella 18

Programmi/Linee 2000/2006-2007/2013 Autorità	Chiuse					Aperte					Chiusure Totali (e)	Aperture Totali	Totale complessivo (b)	% (b/a)			
	ESF		GUIND		CEC	ERDF		GUIND		CEC					ERDF	GUIND	CEC
	ERDF	ESF	GUIND	CEC	FIFG	ERDF	ESF	GUIND	CEC	FIFG							
Abruzzo	2.381.758		2.230.270		3.212.332	391.524	1.202.300		20.000	2.671.024			7.384.332				
Basilicata	98.389	138.226	358.374		827.219	1.862.627	78.224	101.943		2.042.803			2.870.022	28%			
Calabria	14.332.328	356.320	5.018.180		34.317.038	70.833.444	3.175.378	8.333.426		84.666.477			108.983.353	32%			
Campania	4.697.212		268.823		7.215.133	18.880.928	4.870.028	421.639		28.107.277			33.322.442	20%			
Emilia Romagna	332.492	97.564			630.026	22.822	98.320			138.653			763.748	82%			
Friuli Venezia Giulia	654.691				738.283	740.188				1.478.472			2.133.161	30%			
Lazio	1.213.373	0			28.828	1.243.331	3.807.624	787.887		83.473			5.904.323	21%			
Liguria	240.674	129.983			370.658	1.787.639	175.138			1.943.777			2.316.439	35%			
Lombardia	112.336				112.336	338.927	10.988.924			10.932.821			11.043.157	1%			
Marche	274.872	10.103			264.975	1.249.483	10.782			1.260.257			1.540.242	18%			
Min. Interno						614.276				614.276			614.276	0%			
Ministero del Lavoro	0				0	61.474	3.998.148			4.060.622			4.060.622	0%			
Ministero delle Infrastrutture	3.243.329				3.243.329	9.077.443				14.322.802			14.322.802	37%			
Ministero delle Infrastrutture					6.013.323	1.808.090				1.808.090			1.808.090	0%			
Ministero delle Politiche Agricole										238.484			238.484	96%			
Ministero dello Sviluppo Economico	61.010.442				61.010.442	21.868.171	332.082			22.770.233			83.739.674	73%			
Ministero dello Sviluppo Economico (DPS)	36.025				36.025								36.025	100%			
Ministero dello Sviluppo Economico (GAT)	422.936				422.936								422.936	100%			
Ministero dello Sviluppo Economico (PON/NC)	13.116.329				13.116.329	24.848.970				24.848.970			38.697.298	34%			
Ministero Interno	860.330				860.330	3.724.204	81.923			3.806.128			6.676.458	13%			
MILUR (PON Istruzione)	0				0	31.001	122.221			177.432			177.432	0%			
MILUR (PON Ricerca)	11.347.239	166.197			11.313.426	81.421.374				91.421.374			102.932.020	11%			
Piemonte	1.316.393				1.316.393	2.006.193	1.121.946			3.138.242			4.474.633	28%			
Presidentessa del Consiglio dei Ministri (DPS)	4.285.824				4.285.824	2.031.820				2.031.820			6.317.673	68%			
Provincia Autonoma di Bolzano	123.940				123.940	25.834	104.226			130.059			253.970	49%			
Provincia Autonoma di Trento	278.623	293.873			373.793	66.360				66.360			640.153	80%			
Puglia	32.844.822		24.714.929		1.623.004	79.382.796	4.448.718	8.960.860	3.377.233	16.686.813			93.869.398	82%			
Sardegna	3.103.203	112.320			3.215.523	2.373.997	2.373.997			2.373.997			3.807.387	80%			
Sicilia	66.008		3.707.168		2.423.126	8.228.303	283.393.063	34.762.432	17.328.193	2.843.019			376.165.029	2%			
Toscana	2.116.494	491.614			2.608.108	1.379.017	214.148			1.954.166			4.202.274	62%			
Umbria	30.382	18.856			69.018	432.837			0	432.837			501.873	24%			
Valle d'Aosta	95.607	82.281			141.888	88.020	13.106			101.126			244.994	28%			
Veneto	1.222.147	12.734			1.237.267	340.862	3.502.173			3.843.036			5.160.304	28%			
<b>Totale complessivo</b>	<b>183.528.958</b>	<b>1.920.492</b>	<b>40.445.583</b>	<b>2.230.370</b>	<b>12.545.116</b>	<b>240.670.719</b>	<b>562.362.507</b>	<b>96.260.000</b>	<b>30.290.466</b>	<b>856.800</b>	<b>6.737.948</b>	<b>696.507.721</b>	<b>937.178.440</b>				

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

### 3) ANALISI DELLE PROGRAMMAZIONI 1989/1993 - 1994/1999 - 2000/2006 -2007/2013

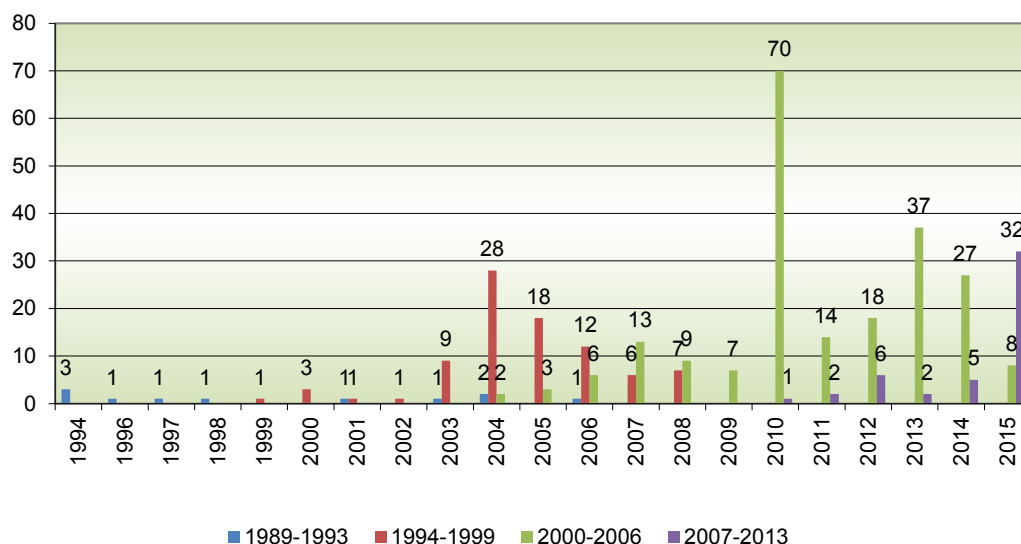
#### CASI DI FRODE

Specifico approfondimento viene riservato alle segnalazioni di Frode inserite nel sistema IMS ed ancora aperte.

Il grafico rappresenta la “fotografia” dei procedimenti penali avviati a seguito di una notizia di reato formulata dalla Polizia Giudiziaria e/o da altri Organismi di controllo interni/esterni alle Autorità di Gestione.

Le segnalazioni che, allo stato, risultano affette da procedimenti penali sono **359** (figura 26). Il grafico, suddiviso per annualità, evidenzia come la programmazione 2000/2006 abbia il numero maggiore di casi e che nell'anno 2010 le comunicazioni hanno fatto registrare il picco massimo dell'intero periodo considerato.

Figura 26



## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

**2015**

Nella **tabella 19** vengono riportate tutte le segnalazioni di casi di Sospetta Frode ancora “in carico” alle varie Autorità.

**Tabella 19**

Autorità	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	Totale complessivo
Abruzzo			4	1	5
Basilicata		2	1		3
Calabria		10	75	1	86
Campania		24	9		33
Emilia Romagna			1		1
Friuli Venezia Giulia		1	6		7
Lazio	1	3		1	5
Liguria		2	4		6
Lombardia	1		20		21
Marche		2		1	3
Ministero del Lavoro	1	3	16		20
Ministero delle Infrastrutture		1			1
Ministero delle Politiche Agricole	4	7	1		12
Ministero dello Sviluppo Economico		2	9		11
Ministero dello Sviluppo Economico (Ag. Coesione)		1			1
MIUR (PON Istruzione)				3	3
MIUR (PON Ricerca)				19	19
Molise		1			1
Piemonte			4	1	5
Provincia Autonoma di Bolzano				1	1
Provincia Autonoma di Trento				2	2
Puglia		1	27		28
Sardegna	1		1		2
Sicilia	3	25	21	10	59
Toscana			3	2	5
Umbria		1		2	3
Valle d'Aosta			1		1
Veneto			11	4	15
<b>Totale complessivo</b>	<b>11</b>	<b>86</b>	<b>214</b>	<b>48</b>	<b>359</b>

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

### Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

La Regione Calabria, oltre ad essere la più interessata dal numero di segnalazioni coinvolte in procedimenti penali (86), risulta anche quella con il maggior numero di casi prevalentemente segnalati nella programmazione 2000/2006 (75).

La [tabella 20](#), al pari di quella precedente, mostra in termini finanziari l'impatto delle segnalazioni coinvolte in procedimenti penali.

Il dato dimostra, ancora una volta, la necessità di stimolare il più ampio coordinamento tra le Autorità di Gestione e gli Uffici Giudiziari locali riferito, in particolare, al tempestivo e mirato scambio di informazioni concernenti l'andamento dei procedimenti penali, soprattutto al fine di evitare pericolose lacune nel *feedback* di aggiornamento dei casi di frode con la Commissione europea.

La questione è oggetto di specifico approfondimento nell'ambito del Gruppo di lavoro "Proposte di modifica della Circolare Interministeriale del 12/10/2007" istituito in seno al Comitato<sup>82</sup>.

Nella tabella viene, altresì, evidenziato lo scostamento rilevato tra l'importo coinvolto in "Sospetta Frode" e quello pagato.

Il dato ribadisce quanto già ampiamente evidenziato, ovvero la necessità di migliorare i sistemi di controllo adottati dalle Autorità e, in particolare, le procedure di *alert* in grado di bloccare, da subito, eventuali indebite erogazioni di fondi<sup>83</sup>, con particolare riguardo alle casistiche di frode per le quali, a valle, risulta certamente più difficile (se non impossibile) il tempestivo e completo recupero dei fondi medesimi.

<sup>82</sup> Vgs, supra, a pag. 49.

<sup>83</sup> Vgs, supra, a pag. 48.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

2015

Tabella 20

Autorità	1989-1993		1994-1999		2000-2006		2007-2013		Tot. Importo coinvolto	Tot. Importo pagato
	Importo coinvolto	Importo pagato	Importo coinvolto	Importo pagato	Importo coinvolto	Importo pagato	Importo coinvolto	Importo pagato		
Abruzzo					86.290	86.290	856.800	418.200	943.090	504.490
Basilicata			60.626	60.626	101.943	26.179			162.569	86.805
Calabria			8.149.709	8.149.709	27.383.098	26.108.161	13.500	13.500	35.546.307	34.271.370
Campania			5.229.528	4.359.772	805.477	786.504			6.035.005	5.146.276
Emilia Romagna					99.550	99.550			99.550	99.550
Friuli Venezia Giulia			51.975	51.975	423.235	423.235			475.210	475.210
Lazio	57.478	57.478	184.283	184.283			189.000	56.700	430.761	298.461
Liguria			210.043	172.874	468.103	468.103			678.146	640.977
Lombardia	36.152	36.152			2.414.503	2.368.133			2.450.655	2.404.285
Marche			73.099	73.099			58.642	58.642	131.741	131.741
Ministero del Lavoro	378.905	378.905	5.847.446	5.495.233	1.569.345	1.383.195			7.795.696	7.257.333
Ministero delle Infrastrutture			217.261	217.261					217.261	217.261
Ministero delle Politiche Agricole	1.642.182	1.642.182	2.127.652	2.127.652	27.865	27.865			3.797.699	3.797.699
Ministero dello Sviluppo Economico			244.090	244.090	7.980.992	5.995.055			8.225.082	6.239.145
Ministero dello Sviluppo Economico (Ag. Coesione)			89.321	89.321					89.321	89.321
MIUR (PON Istruzione)							52.001	22.348	52.001	22.348
MIUR (PON Ricerca)							88.902.808	88.902.808	88.902.808	88.902.808
Molise			91.184	91.184					91.184	91.184
Piemonte					924.370	924.370	20.420	0	944.790	924.370
Provincia Autonoma di Bolzano							36.822	36.822	36.822	36.822
Provincia Autonoma di Trento							66.360	66.360	66.360	66.360
Puglia			80.590	80.590	2.578.985	2.424.761			2.659.575	2.505.351
Sardegna	1.000.893	1.000.893			1.437.637	1.437.637			2.438.530	2.438.530
Sicilia	511.384	498.844	4.084.614	3.587.548	64.754.635	62.594.067	136.716.385	135.969.547	206.067.017	202.650.006
Toscana					417.213	358.588	180.290	180.290	597.503	538.878
Umbria			47.527	47.527			69.179	69.179	116.706	116.706
Valle d'Aosta					13.106	13.106			13.106	13.106
Veneto					2.352.798	2.352.755	191.745	191.745	2.544.543	2.544.500
<b>Totale complessivo</b>	<b>3.626.995</b>	<b>3.614.455</b>	<b>26.788.948</b>	<b>25.032.744</b>	<b>113.839.144</b>	<b>107.877.554</b>	<b>227.353.953</b>	<b>225.986.141</b>	<b>371.609.039</b>	<b>362.510.894</b>



## Relazione **Annuale** al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

2015

### b. POLITICA AGRICOLA COMUNE

#### 1) COMUNICAZIONI RIFERITE ALL'ANNO 2015

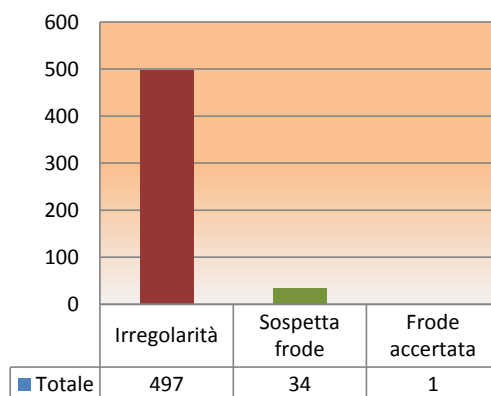
Nel 2015 sono stati comunicati alla Commissione europea 589 casi considerati irregolari, 67 dei quali, in base agli aggiornamenti effettuati nel periodo intercorrente tra la data di comunicazione di ciascun caso e la data limite di comunicazione per l'anno di riferimento (29 febbraio 2016), sono stati riclassificati come "non irregolari". Conseguentemente i casi di irregolarità PAC considerati per l'Italia nell'allegato statistico alla Relazione PIF 325 della Commissione europea sono **532**<sup>84</sup>.

#### a) SUDDIVISIONE DEI CASI COMUNICATI IN RELAZIONE AL TIPO DI IRREGOLARITÀ

Il grafico (figura 28) riporta la suddivisione per tipo dei 532 casi di irregolarità comunicati dall'Italia alla Commissione UE in relazione all'esercizio finanziario FEAGA/FEASR 2015 (riferiti all'ultimo trimestre dell'anno 2014 ed ai primi tre trimestri dell'anno 2015).

E' netta la prevalenza dei casi di Irregolarità rispetto a quelli di Frode (il rapporto è di 14,2/1).

Figura 28



<sup>84</sup> Va precisato che, in base ai dati riportati nelle tabelle alle pagine 32 e 33 della Relazione PIF 325 relativa al 2015, i casi considerati per l'Italia sono 528 (35 fraudolenti e 493 non fraudolenti), mentre in base ai dati riportati a pagina 101 dell'allegato statistico alla stessa Relazione, i casi considerati per l'Italia sono 532 (35 fraudolenti e 497 non fraudolenti): quest'ultimo è il dato preso a riferimento.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

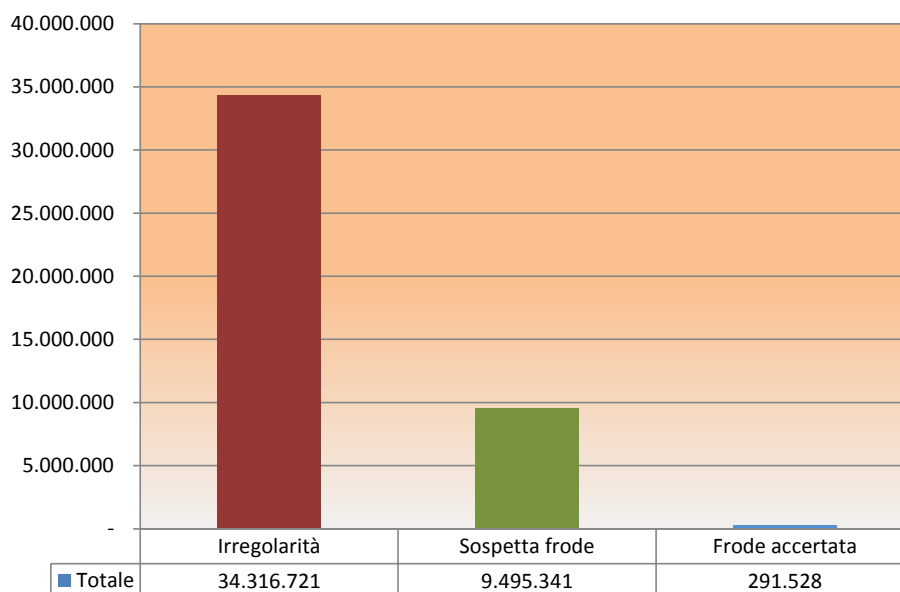
Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

### b) IMPATTO FINANZIARIO DEI CASI IN RELAZIONE AL TIPO DI IRREGOLARITÀ

Il grafico (figura 29) riporta l'entità finanziaria dei 532 casi dell'anno 2015, in relazione al tipo di irregolarità.

L'entità finanziaria prevalente è quella dei casi di Irregolarità rispetto a quelli di Frode (il relativo rapporto è di 3.5/1).

Figura 29



Il raffronto tra il dato del rapporto numerico di cui al punto a), pari a 14,2/1 ed il dato del rapporto finanziario di cui al punto b), pari a 3,5/1, evidenzia l'elevata l'incidenza finanziaria media di ciascun caso di Frode rispetto all'incidenza finanziaria media di ciascun caso di Irregolarità.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

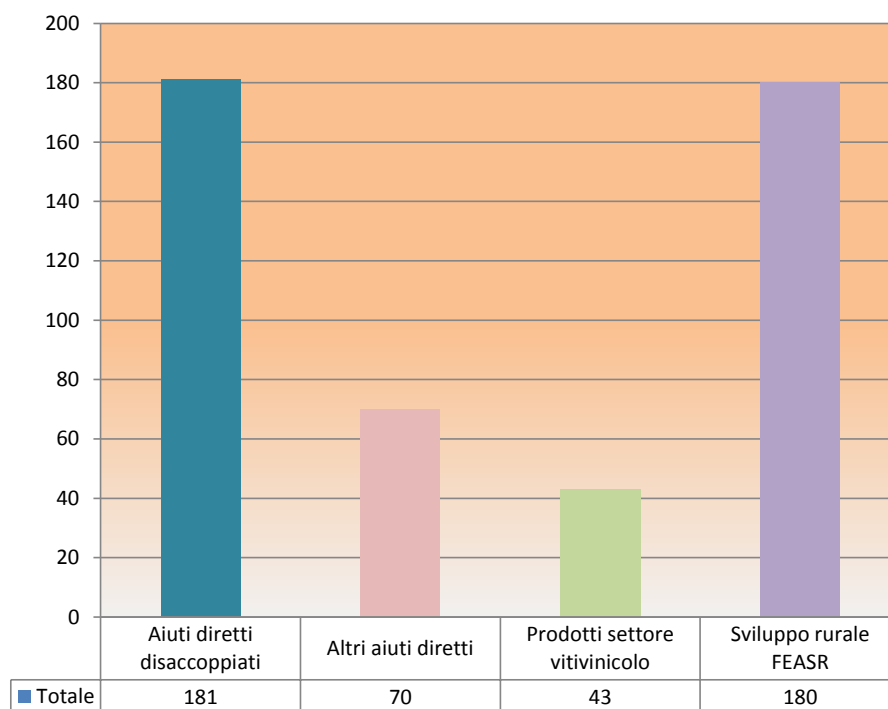
**2015**

### c) PRINCIPALI SETTORI DI INTERVENTO OGGETTO DEI CASI DI IRREGOLARITÀ

Il grafico (figura 30) riporta una ripartizione del numero dei casi di irregolarità comunicati nel 2015 per settore di intervento: vengono presi in considerazione i 4 settori che presentano il maggior numero di casi comunicati, che interessano 474 comunicazioni sul totale di 532.

Si ha una prevalenza dei casi relativi agli Aiuti diretti disaccoppiati, principale misura finanziaria della Politica Agricola Comune nell'ambito del FEAGA e dei casi relativi allo Sviluppo rurale finanziato dal FEASR.

Figura 30



2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

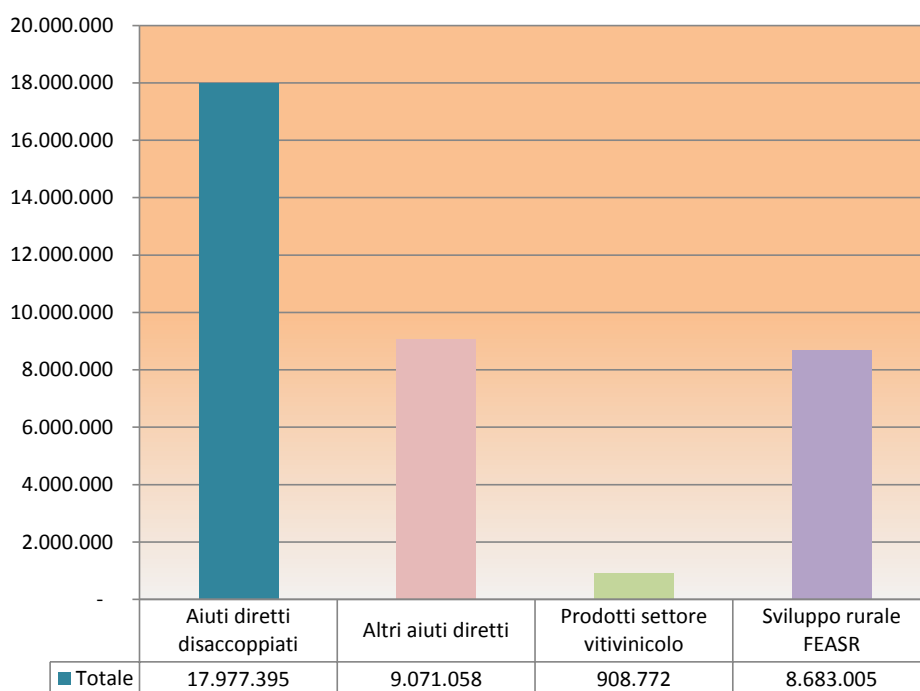
*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

### d) ASPETTI FINANZIARI PER I PRINCIPALI SETTORI DI INTERVENTO OGGETTO DEI CASI DI IRREGOLARITÀ

Il grafico (figura 31) riporta l'entità finanziaria dei casi comunicati nel 2015 per i 4 settori di intervento considerati nel precedente punto c).

E' netta la prevalenza finanziaria dei casi relativi ai Pagamenti diretti disaccoppiati e, a seguire, quella dei casi relativi allo Sviluppo rurale.

Figura 31



## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

**2015**

### 2) PROGRAMMAZIONI A CONFRONTO

Si premette che l'analisi statistica prende a riferimento i dati aggiornati al 31 luglio 2016 dei casi di irregolarità PAC comunicati negli anni dal 2005 al 2015.

Nel corso di questi anni sono stati complessivamente comunicati alla Commissione 3729 casi di irregolarità, 622 dei quali sono stati nel frattempo riclassificati come "non irregolari": per le statistiche sono pertanto considerati 3107 casi.

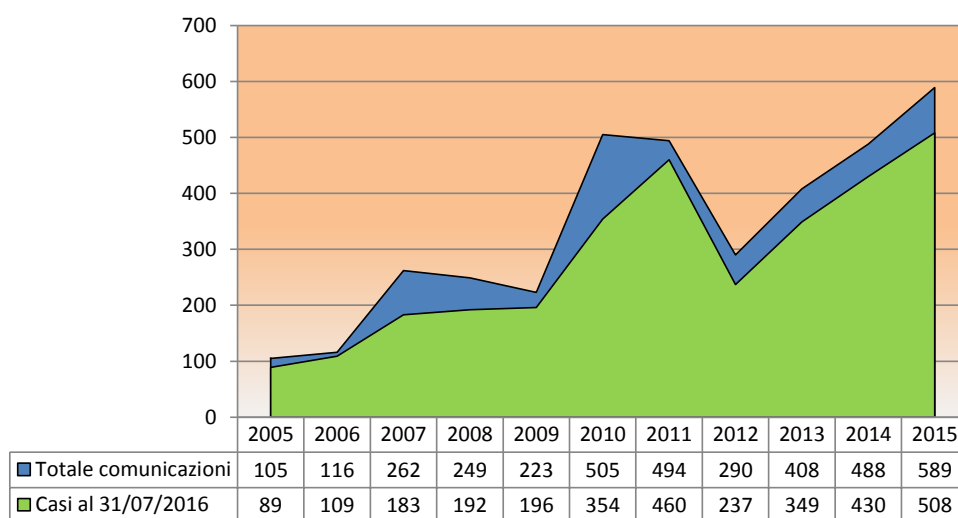
Nel grafico (figura 32) sono riportati, per ciascun anno, sia i dati relativi all'intero flusso di comunicazioni (3729 casi in totale), sia quelli risultanti al 31 luglio 2016 (3107 casi in totale)<sup>85</sup>.

#### a) CONFRONTO IN RELAZIONE AL NUMERO DI CASI SEGNALATI

L'analisi del numero dei casi ripartiti per gli anni dal 2005 al 2015 (figura 29) presenta un incremento tendenziale a partire dal 2010, anno dal quale, eccettuato il 2012, i casi comunicati hanno sempre superato le 400 unità.

In particolare, nel 2015, si ha un incremento dei casi comunicati, riconducibile a specifica attività di verifica che ha riguardato, a partire dal 2013, indebiti pagamenti nel settore degli aiuti a superficie.

Figura 32



<sup>85</sup> Per questo motivo i 589 casi di irregolarità relativi al 2015, che al 29 febbraio 2016 risultavano essere 532 al netto di quelli riclassificati come "non irregolari", al 31 luglio 2016 si riducono a 508, in quanto 24 sono stati nel frattempo ulteriormente riclassificati come "non irregolari".

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

### ✓ Fondo

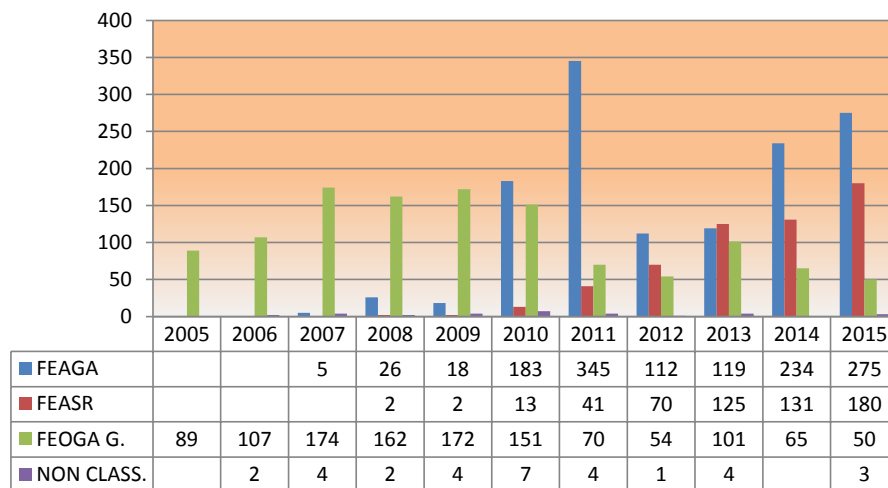
Il grafico (figura 33) evidenzia per i 3107 casi, nella ripartizione numerica delle irregolarità per Fondo, picchi numerici relativi ai pagamenti del FEAGA per gli anni 2011, 2014 e 2015.

Per quanto riguarda il FEASR si noti l'incremento tendenziale delle irregolarità a partire dal 2010.

Il numero dei casi riguardanti il FEOGA Garanzia, dopo un incremento registrato nel 2013 rispetto all'anno precedente, continua nella sua progressiva diminuzione, oramai tendenziale.

Per 31 casi il fondo non è indicato.

Figura 33



## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

**2015**

### ✓ Programmazione

Il grafico (figura 34) riporta il flusso annuale delle comunicazioni suddiviso per periodo di programmazione.

Va al riguardo evidenziato che l'OLAF, all'atto del trasferimento dei dati dalla precedente versione dell'IMS a quella attualmente in produzione (versione 5.1.4), ha verificato e/o determinato per ciascun caso comunicato dall'anno 2000 il periodo di programmazione, utilizzando a riferimento i capitoli di bilancio ai quali è stata attribuita la spesa e l'anno del relativo pagamento.

Ciò si è reso necessario in quanto, per le comunicazioni riguardanti la PAC, non era sempre prevista, nelle precedenti versioni dell'IMS, la comunicazione dell'informazione relativa al periodo di programmazione.

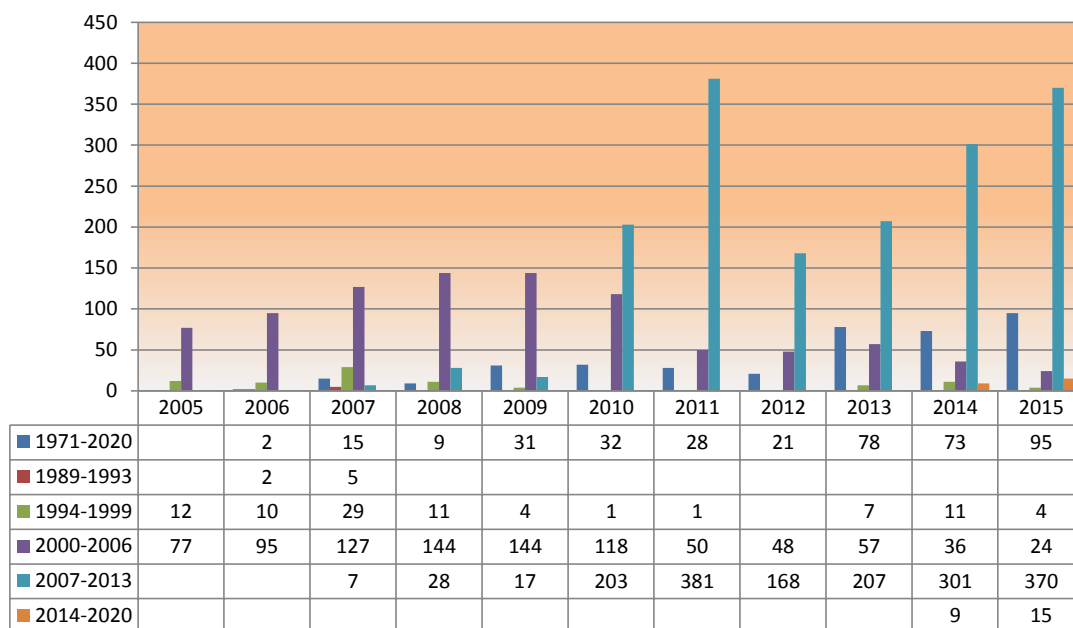
Si ha quindi una situazione più dettagliata rispetto al passato e si noti, al riguardo, l'elevato numero di comunicazioni a pagamenti riferiti al periodo di programmazione 2007-2013 e, a seguire, il numero di comunicazioni attribuite al periodo di programmazione generico, definito 1971-2020.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

Figura 34



### ✓ Tipologia

Il grafico (figura 35) riporta la ripartizione numerica per fondo dei casi in ragione della loro classificazione per tipo di irregolarità.

Per tutti i tre fondi è netta la prevalenza numerica dei casi di Irregolarità e si noti la minore incidenza del numero dei casi di Frode, sul totale, per il FEAGA ed il FEASR rispetto al FEOGA Garanzia.

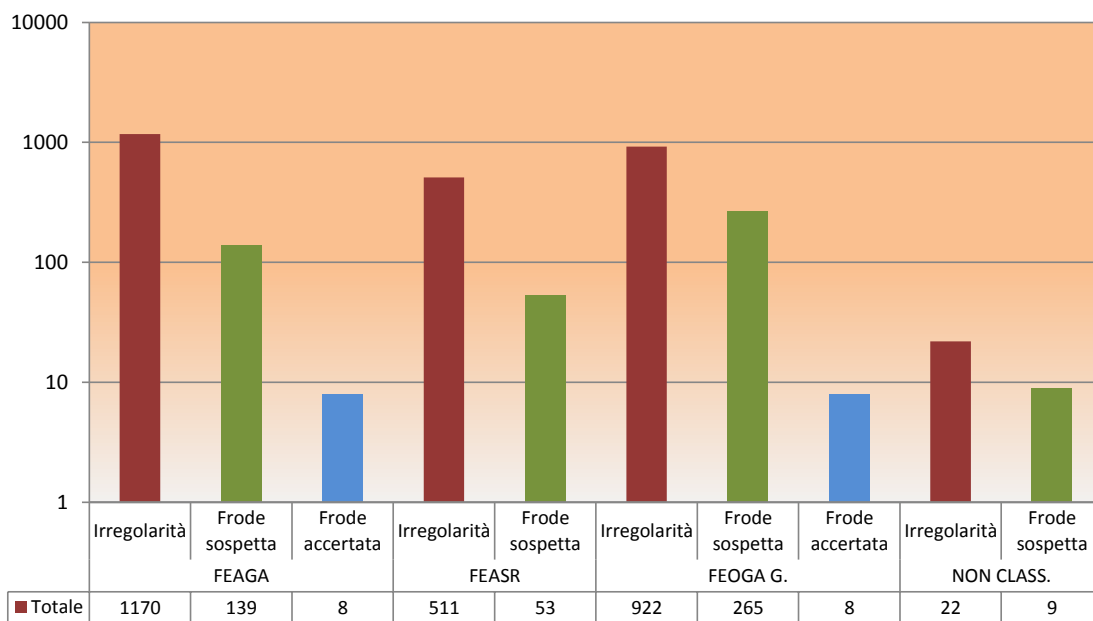
Rimane basso il numero dei casi classificati come Frode accertata.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

2015

Figura 35



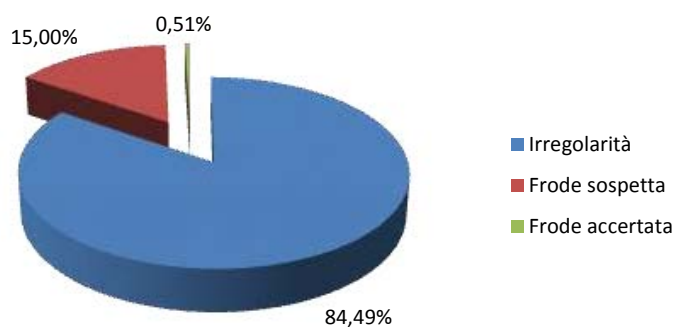
Il grafico successivo (figura 36) riporta la ripartizione percentuale per tipo di irregolarità, che vede prevalere le Irregolarità sulle Frodi nel rapporto di 5,6/1.

2015

Relazione **Annuale** al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

Figura 36



## ✓ Distinzione tra Irregolarità/Frodi e per periodo di programmazione

Il grafico (figura 37) rappresenta la distinzione tra Irregolarità e Frodi per periodo di programmazione.

E' netta la prevalenza numerica delle Irregolarità rispetto alle Frodi per i vari periodi di programmazione: per quanto riguarda i casi di Frode si noti la differenza tra il rapporto Irregolarità/Frodi per il periodo di programmazione 2007-2013, pari a 11,9/1, e quello per il periodo di programmazione 2000-2006, pari a 3,9/1.

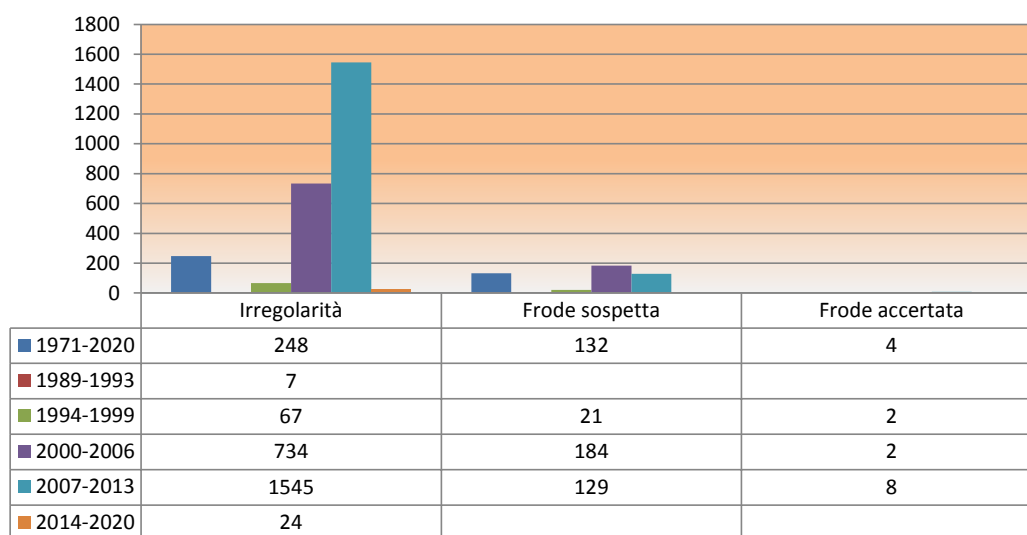
Praticamente inapprezzabile è il numero delle frodi accertate.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

2015

Figura 37

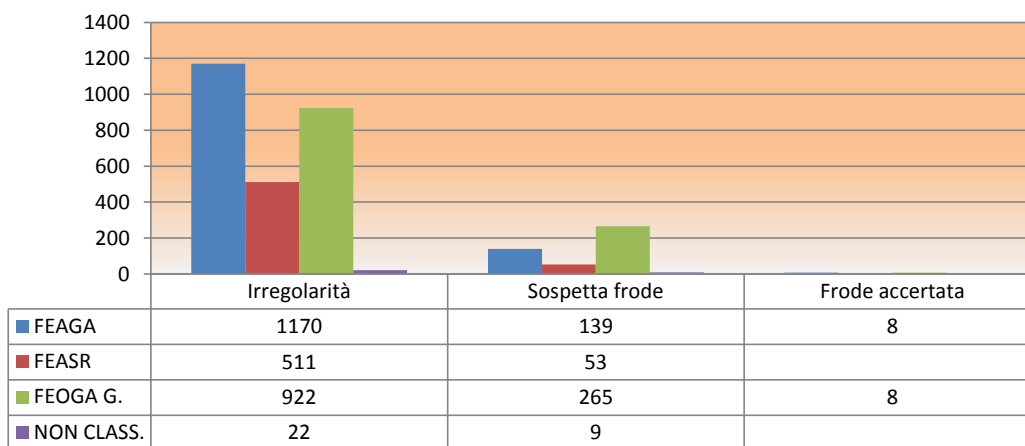


### ✓ Distinzione tra Irregolarità/Frodi e Fondo

Si ha ovviamente la netta prevalenza, per tutti i fondi, delle Irregolarità, che risulta più marcata per il FEAGA ed il FEASR, rispetto al FEOGA Garanzia (figura 38).

Per quest'ultimo fondo l'incidenza numerica delle frodi sulle irregolarità (1/3,4) è più alta in ragione delle diverse modalità di intervento all'epoca previste per la PAC.

Figura 38



2015

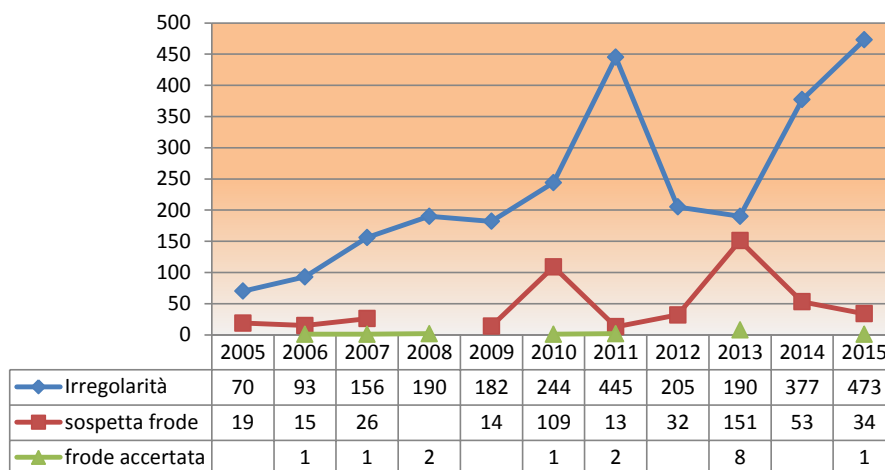
## Relazione **Annuale** al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

### ✓ Rapporto Irregolarità/Frodi per anno

Si ha la prevalenza numerica delle Irregolarità rispetto alle Frodi, che si accentua nel 2014 e nel 2015, dopo che nel 2013 si era registrato un incremento del numero di Frodi, riconducibile ad una specifica attività di verifica svolta su indebiti pagamenti relativi ad esercizi finanziari pregressi (figura 39).

Figura 39



### b) CONFRONTO SUI DATI FINANZIARI

#### ✓ Fondo

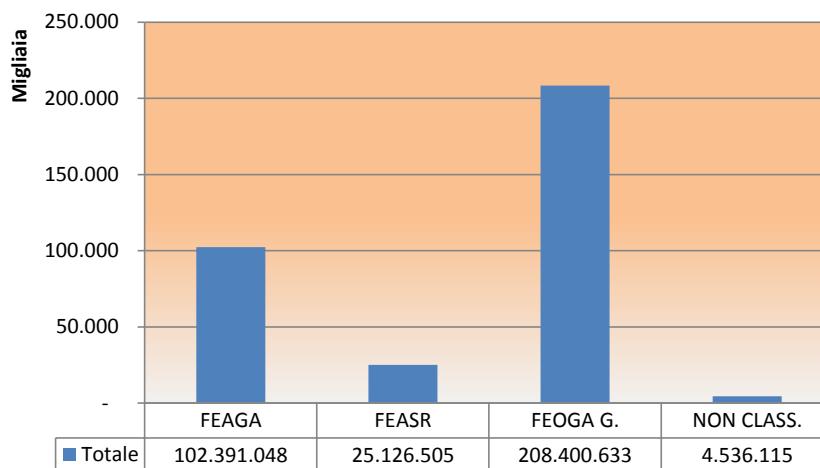
Nella ripartizione finanziaria delle irregolarità per fondo è netta la prevalenza per i casi del FEOGA Garanzia, riconducibili quasi del tutto ai periodi di programmazione precedenti al 2007 durante i quali, in ragione delle diverse modalità di intervento della PAC, risultavano maggiori gli importi unitari medi pagati ai singoli beneficiari (figura 40).

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

2015

Figura 40

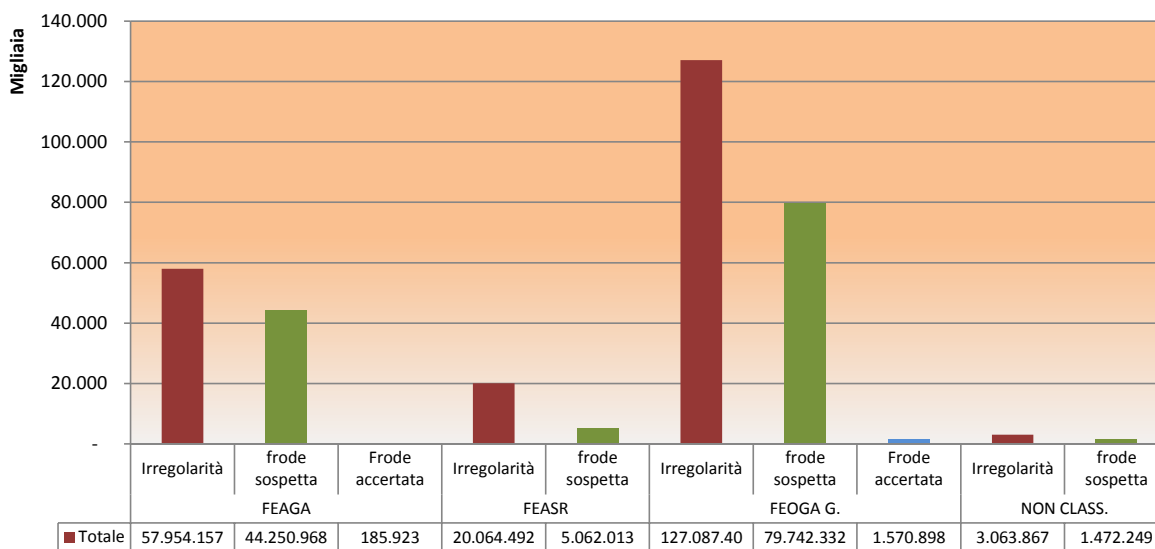


### ✓ Tipologia

Per tutti i fondi si ha la prevalenza dell'entità finanziaria relativa alle Irregolarità rispetto a quella relativa alle Frodi.

Marginale è il numero dei casi classificati come Frode accertata. (figura 41).

Figura 41



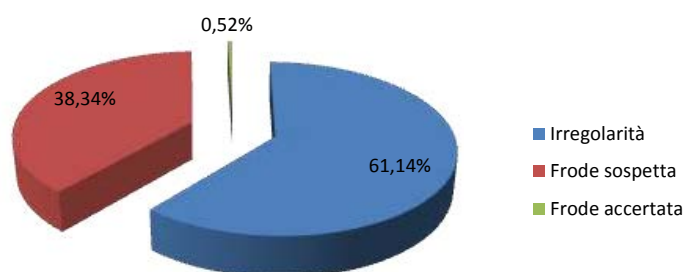
2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

Il grafico successivo (figura 42) riporta la ripartizione percentuale dell'entità finanziaria totale dei casi comunicati, che vede prevalere quella relativa alle Irregolarità su quella relativa alle Frodi nel rapporto di 1.56/1.

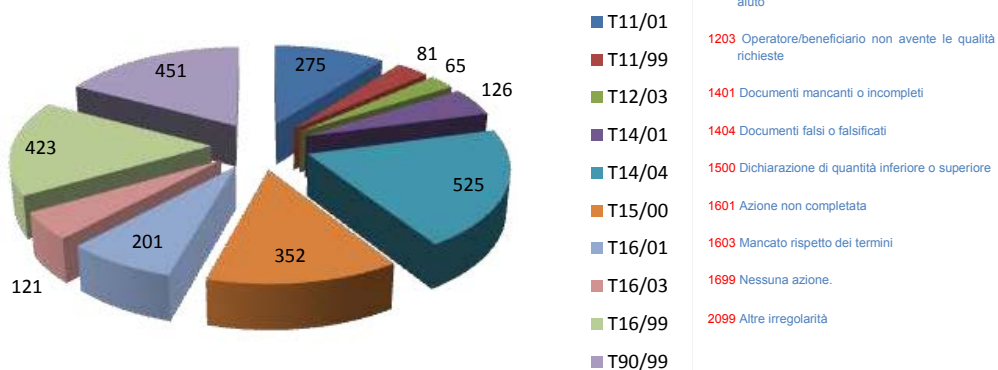
Figura 42



### c) PRINCIPALI METODI PER COMMITTERE IRREGOLARITÀ/FRODI

Di seguito è riportata la ripartizione percentuale tra le 10 modalità più frequentemente riscontrate nel commettere le irregolarità (figura 43).

Figura 43



#### LEGENDA

- 1101 Richiesta di aiuto incorretta o incompleta
- 1199 Altre irregolarità concernenti la richiesta di aiuto
- 1203 Operatore/beneficiario non avente le qualità richieste
- 1401 Documenti mancanti o incompleti
- 1404 Documenti falsi o falsificati
- 1500 Dichiarazione di quantità inferiore o superiore
- 1601 Azione non completata
- 1603 Mancato rispetto dei termini
- 1699 Nessuna azione.
- 2099 Altre irregolarità

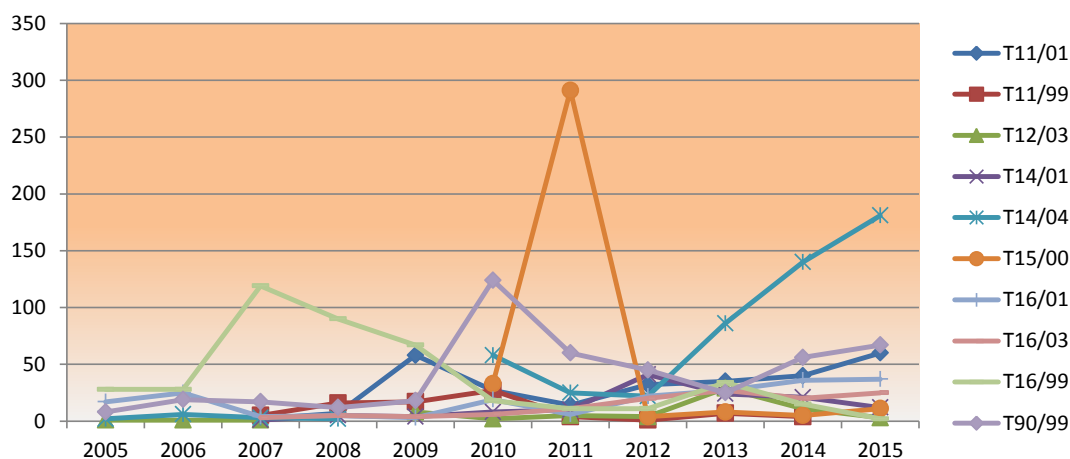
## Relazione **Annuale** al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

2015

Le 10 modalità considerate ricorrono per 2620 casi dei 3107 totali e la relativa analisi sviluppata per anno, se si eccettua il picco dell'anno 2011 per il metodo di cui al codice T15/00 (Dichiarazione di quantità inferiore o superiore), conseguente a specifica attività di verifica svolta sugli aiuti a superficie, vede prevalere, a partire dal 2012, il metodo T14/04 (Documenti falsi o falsificati) (figura 44).

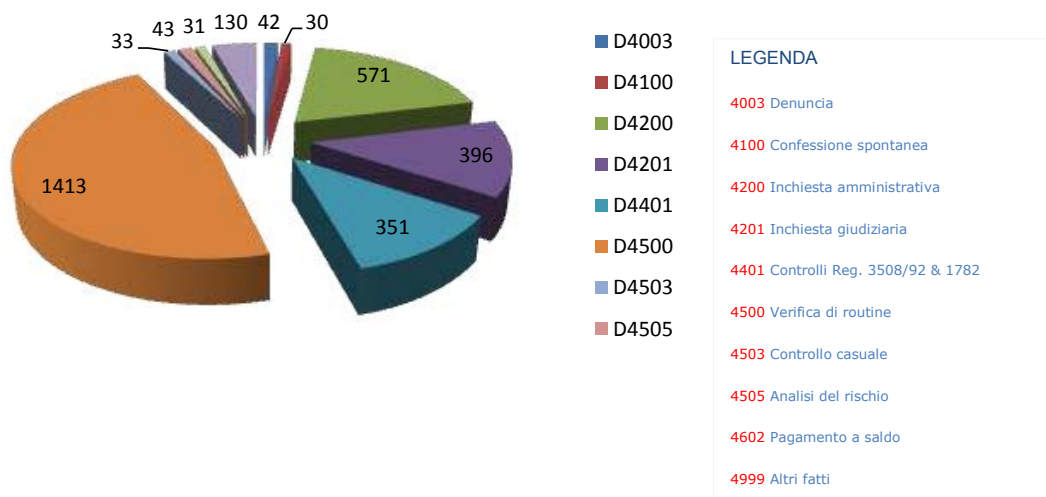
Figura 44



### d) PRINCIPALI METODI UTILIZZATI PER INDIVIDUARE LE IRREGOLARITÀ/FRODI

Nel grafico seguente (figura 45) è riportata la ripartizione percentuale tra le 10 modalità più frequentemente riscontrate nell'individuazione di Irregolarità/Frodi, che ricorrono per 3040 casi dei 3107 considerati.

Figura 45



2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

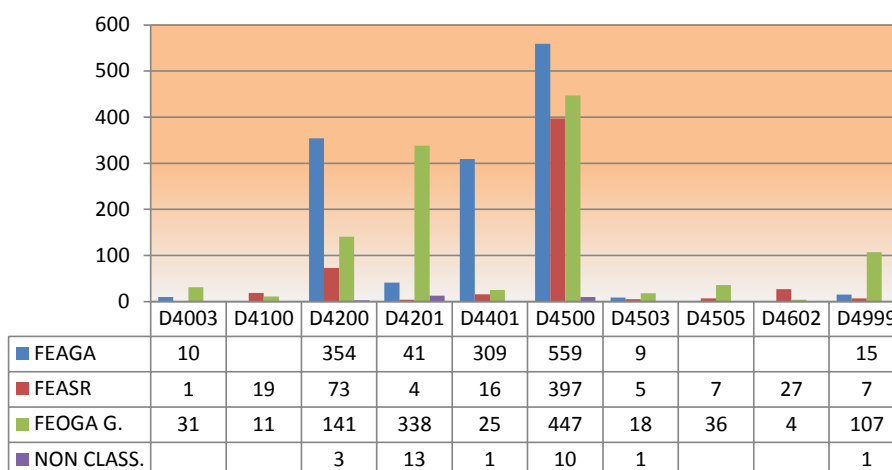
*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

Nel successivo grafico (figura 46), viene esaminata la ripartizione degli stessi metodi per i vari fondi e risulta confermata, per tutti i Fondi, la prevalenza del metodo “Verifica di routine (codice 4500)”.

Presentano picchi altri metodi quali “Inchieste amministrative (D4200)”, prevalente per le irregolarità del FEAGA e “Inchieste giudiziarie (codice D4201)”, prevalente per il FEOGA Garanzia.

Inoltre per il FEAGA si registra un picco per il metodo “Controlli previsti nell’ambito delle verifiche specifiche per gli aiuti a superficie” (codice D4401).

Figura 46



### 3) EVOLUZIONE DELLE IRREGOLARITÀ – TABELLE DI CONFRONTO ANNI 2008 – 2015

Il Regolamento delegato (UE) n. 2015/1971 prevede, all’articolo 4, che siano inviati alla Commissione le informazioni sui seguiti amministrativi e/o giudiziari dei casi comunicati ai sensi dell’articolo 3 del medesimo regolamento, in relazione essenzialmente allo svolgimento dell’attività di recupero degli importi indebitamente pagati.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

2015

In conseguenza degli aggiornamenti alcuni casi, in origine classificati come “Irregolarità” o “Frode” nelle comunicazioni effettuate ai sensi dell’articolo 3, sono riclassificati come “Non irregolari”, con il contestuale decremento, come numero e come entità finanziaria, delle comunicazioni originariamente inviate alla Commissione nell’anno di riferimento considerato.

Inoltre gli Organismi pagatori procedono man mano nell’azione di recupero dei crediti relativi ai pagamenti indebitamente erogati, con il conseguente progressivo decremento degli importi da recuperare riferiti a ciascun anno di comunicazione.

Vediamo alcune delle conseguenze dovute a questi aspetti sulle comunicazioni inviate alla Commissione UE e da questa rendicontati nelle Relazioni PIF 325 per gli esercizi finanziari dal 2008 al 2015.

I grafici seguenti mettono a confronto alcuni dati delle comunicazioni inviate alla Commissione europea negli anni di riferimento ed utilizzati negli elaborati statistici inseriti nelle Relazioni PIF 325 predisposte nei relativi anni di riferimento, con gli analoghi dati, riferiti alle stesse comunicazioni, aggiornati al 31 luglio 2016.

### a) TIPI DI IRREGOLARITÀ – VARIAZIONI DALL’ANNO DI RIFERIMENTO AL 31 LUGLIO 2016

Il grafico ([figura 47](#)) riporta, relativamente al numero totale dei casi comunicati annualmente dal 2008 al 2015, il confronto tra la ripartizione dei tipi di irregolarità come definita nell’anno di comunicazione e quella dei tipi di irregolarità risultante al 31 luglio 2016 per i medesimi casi.

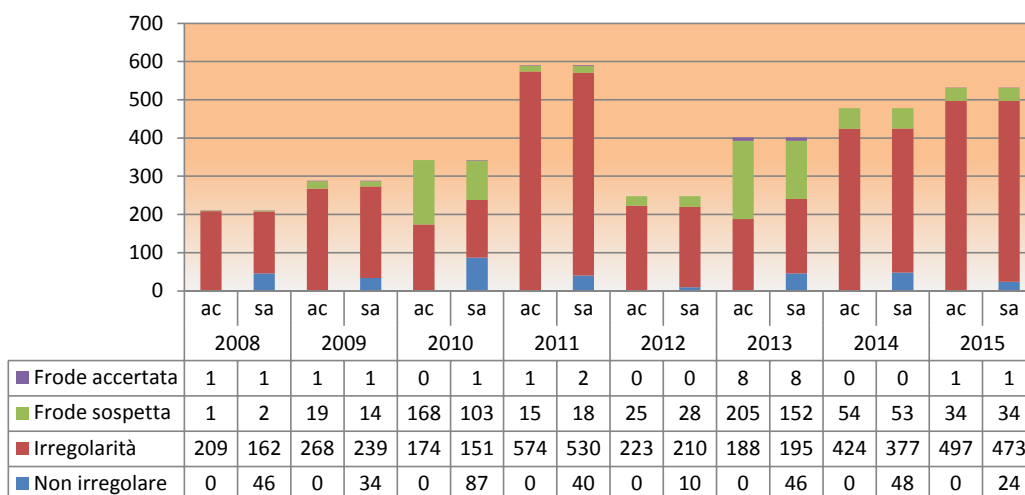
Si noti il decremento di casi indicati come Irregolarità e Frode a fronte di un incremento dei casi indicati come Non irregolari, non presenti all’epoca della comunicazione originaria.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

Figura 47



Con la sigla **ac** si fa riferimento alla classificazione dei casi nell'anno di rendicontazione (cioè l'anno della prima comunicazione riguardante l'irregolarità) e con la sigla **sa** si fa riferimento alla classificazione degli stessi casi come risultanti al 31 luglio 2016, (riferiti cioè all'ultima comunicazione aggiornata per ogni caso disponibile a questa data).

### b) EVOLUZIONE DEGLI IMPORTI DA RECUPERARE – VARIAZIONI DALL'ANNO DI RIFERIMENTO AL 31 LUGLIO 2016

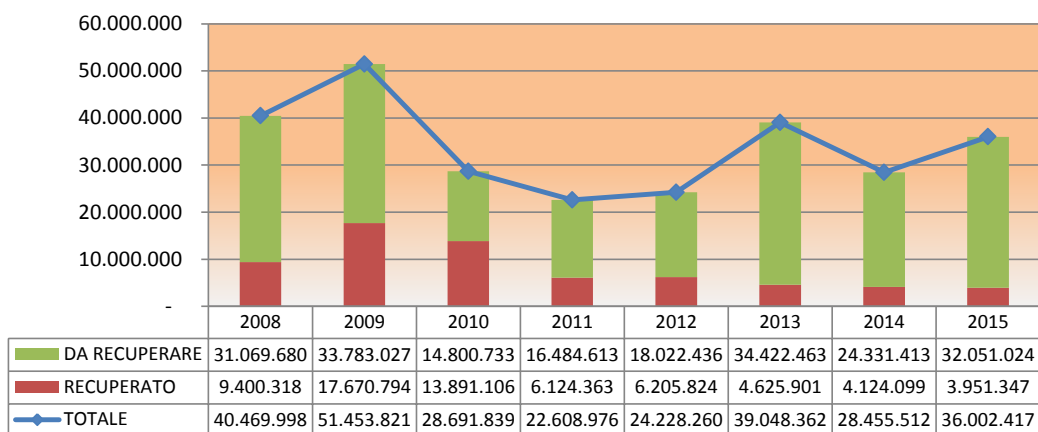
Il grafico (figura 48) riporta, relativamente al numero totale dei casi comunicati annualmente dal 2008 al 2015, la situazione aggiornata al 31 luglio 2016 riguardante l'importo complessivo da recuperare relativo ai casi di Irregolarità/Frodi comunicate, l'importo complessivo recuperato e quanto rimane ancora da recuperare.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

2015

Figura 48

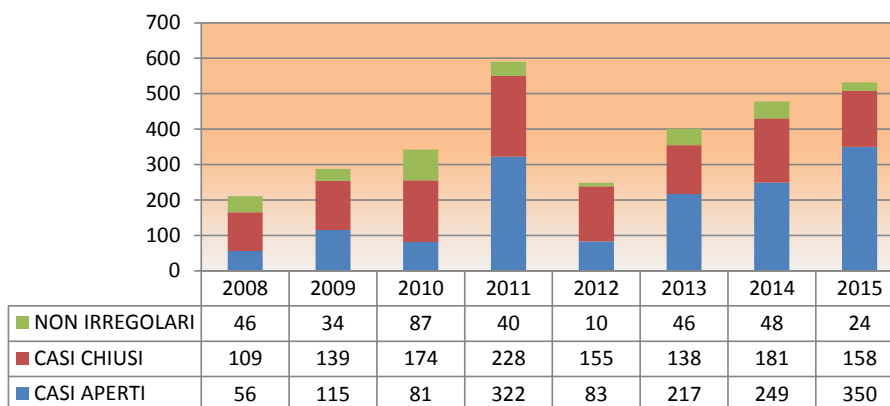


### c) EVOLUZIONE DEI CASI AL 31 LUGLIO 2016

Il grafico (figura 49) riporta, relativamente al numero totale dei casi comunicati annualmente dal 2008 al 2015, la loro ripartizione tra i diversi tipi (cioè se casi aperti, chiusi o non irregolari) risultante al 31 luglio 2016.

Si noti, per ciascun anno, la consistente presenza di casi risultati progressivamente “non irregolari” successivamente all’epoca della loro prima comunicazione alla Commissione, nonché il progressivo aumento dei casi chiusi, che per gli anni dal 2008 al 2012 (tranne che per il 2010) superano quelli risultanti ancora aperti.

Figura 49



## Relazione **Annuale** al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

### 4) ANALISI DEI CASI "CHIUSI"

Un caso di irregolarità è considerato chiuso dalla Commissione UE se l'importo indebitamente percepito è stato recuperato completamente o se è stato riconosciuto e dichiarato irrecuperabile, anche parzialmente.

Nella [tabella 21](#) seguente è riportata la situazione finanziaria relativa ai casi comunicati dal 2018 al 2015, risultanti chiusi al 31 luglio 2016, pari a 1294.

Tabella 21

ANNO	CASI NON PAGATI	CASI CON RECUPERO TOTALE		CASI CON RECUPERO PARZIALE			CASI SENZA RECUPERO TOTALE		TOTALE PER I CASI CHIUSI AL 31/07/2016			
	n. (a)	n. (b)	B - importo recuperato	n. (c)	C - importo recuperato	D - importo non recuperato	n. (d)	E - importo non recuperato	F - importo recuperato (B+C)	G - importo non recuperato (D+E)	n. (a+b+c+d)	importo irregolare (F+G)
2008		108	7.712.001	1	193.198	763.742			7.905.199	763.742	109	8.668.941
2009		145	14.517.409				2	823.826	14.517.409	823.826	147	15.341.235
2010		174	11.711.884				2	2.652.114	11.711.884	2.652.114	176	14.363.998
2011	2	223	5.423.534	3	14.189	10.845	2	3.301.686	5.437.723	3.312.531	230	8.750.253
2012	10	143	4.985.409				2	488.177	4.985.409	488.177	155	5.473.585
2013		134	3.333.750				4	1.082.080	3.333.750	1.082.080	138	4.415.830
2014		179	3.807.144				2	2.366.742	3.807.144	2.366.742	181	6.173.886
2015		158	3.330.585						3.330.585	-	158	3.330.585
<b>Totale</b>	<b>12</b>	<b>1264</b>	<b>54.821.715</b>	<b>4</b>	<b>207.388</b>	<b>774.586</b>	<b>14</b>	<b>10.714.625</b>	<b>55.029.102</b>	<b>11.489.211</b>	<b>1294</b>	<b>66.518.313</b>

Dalla relativa analisi si desume che, a fronte di 1294 casi in totale, per un corrispettivo finanziario irregolare di oltre 66,5 milioni di euro da recuperare, per 1264 casi il recupero è totale ed è pari ad oltre 54,8 milioni di euro, per 4 casi è parziale e per 14 casi non vi è stato recupero, per un corrispettivo di 10,7 milioni di euro.

I casi non pagati sono casi per i quali l'irregolarità è stata individuata prima del pagamento e quindi non occorre procedere a recupero alcuno.

L'importo complessivamente recuperato per i 1294 casi chiusi ammonta dunque a poco più di 55 milioni di euro, quello non recuperato ammonta ad 11,4 milioni di euro.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

2015

### C. FONDO EUROPEO PER LA PESCA

Come è noto, il Regolamento (CE) n. 1198/2006 del 27 luglio 2006, ed il relativo regolamento applicativo n. 498/2007 del 26 marzo 2007, hanno istituito il **Fondo europeo per la pesca** (FEP) e definito il quadro degli interventi di sostegno al settore. Le misure in cui si articola il FEP, descritte nel Programma Operativo approvato dalla Commissione Europea da ultimo con decisione del 18 luglio 2014 – C (2014) n.5164 - , sono ricomprese in cinque assi prioritari.

- Asse 1 fa riferimento alle azioni previste per l'adeguamento della flotta da pesca;
- Asse 2 principalmente alle misure volte ai settori dell'acquacoltura e della trasformazione e commercializzazione;
- Asse 3 alle misure di interesse comune;
- Asse 4, innovativo rispetto ai precedenti periodi di programmazione, riguarda lo sviluppo sostenibile delle zone di pesca;
- Asse 5 è dedicato all'assistenza tecnica.

L'Autorità di Gestione (AdG) del Programma è individuata nella Direzione Generale della pesca marittima e dell'acquacoltura, l'Autorità di certificazione (AdC) nell'Agea – Organismo pagatore, l'Autorità di Audit (AdA) nell'Agea – Organismo di coordinamento e le Regioni rivestono il ruolo di Organismi Intermedi, previa sottoscrizione di apposita convenzione di delega di funzioni con l'AdG e l'AdC.

Ai sensi dell'Accordo Multiregionale, per il quale si è avuta la prima intesa nella seduta della Conferenza Stato - Regioni del 18 settembre 2008, le risorse FEP sono state suddivise tra la Direzione Generale e le Regioni, rispettivamente dell'area convergenza e fuori convergenza, e sono state individuate le misure del Programma da attuare da parte regionale.

Poiché il PO FEP si configura come unico Programma Nazionale, l'AdG ha implementato, in seno alla procedura informatica – SIPA - dedicata alla gestione del FEP, una sezione riservata al Registro delle Irregolarità e dei recuperi.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

### Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

L'inserimento delle informazioni nel registro è a carico dell'Autorità di Gestione (AdG) e dei Referenti regionali di tale Autorità (RADG), relativamente alle pratiche di propria competenza.

Sia l'AdC sia l'AdA hanno pieno accesso alle predette informazioni.

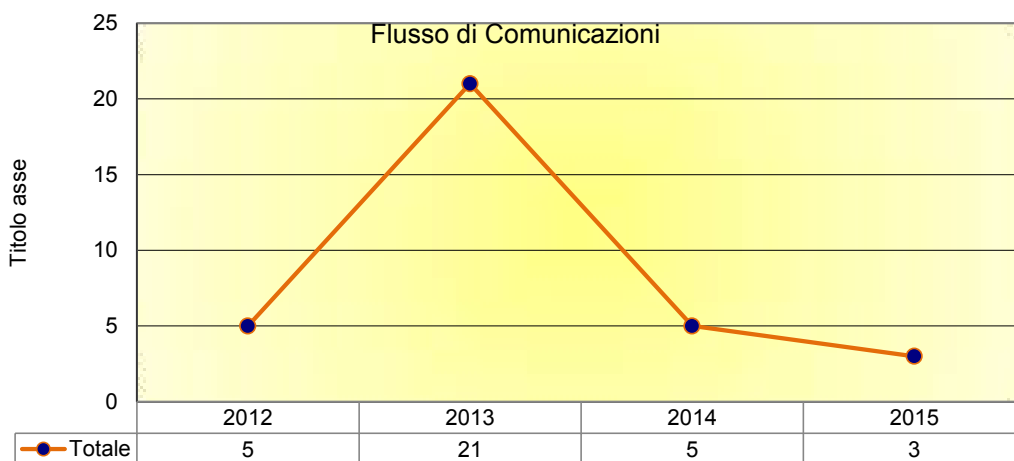
Tra le funzionalità previste in seno al registro è presente un'apposita sezione dedicata alle comunicazioni trimestrali OLAF. In tal senso il sistema consente di riepilogare le informazioni di dettaglio, inserite nelle singole schede del registro collegate alle relative pratiche di finanziamento, ai fini della compilazione dei campi previsti nel sistema IMS.

L'inizio, in prova, di detta funzionalità è prevista per il mese di ottobre 2016.

Quanto sopra enunciato ha il prevalente scopo di velocizzare il flusso di informazioni in merito alle comunicazioni di irregolarità tra le Regioni e l'AdG del Mipaaf e conseguentemente un più puntuale aggiornamento dei dati sul sistema IMS.

Nella banca dati IMS, allo stato, risultano in totale 34 comunicazioni (figura 50).

Figura 50



## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

**2015**

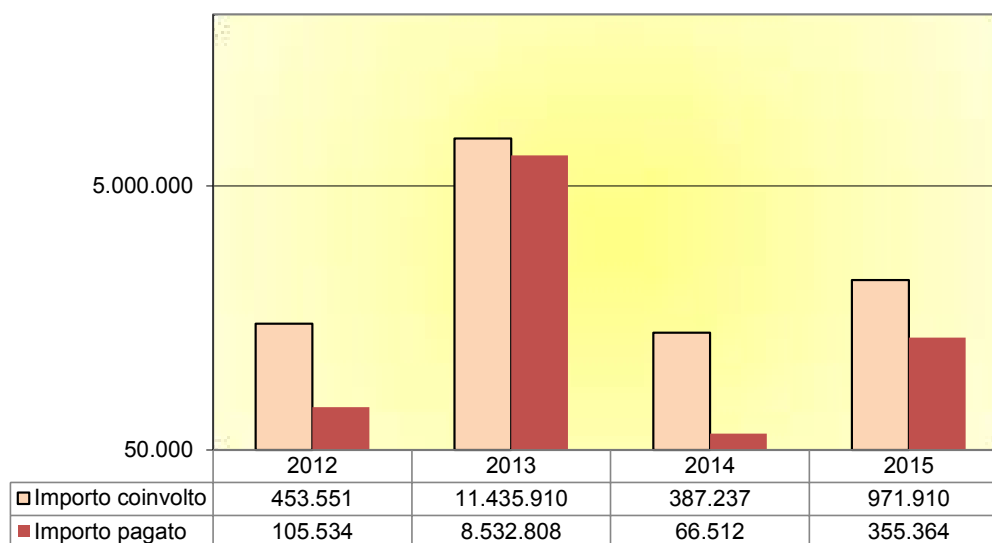
Le comunicazioni, distinte per tipologia, rilevano una prevalenza di Frode (20 casi) rispetto alle Irregolarità (14 casi) (figura 51). Nell' anno 2015 sono stati registrati 3 casi di Irregolarità.

Figura 51



Per quanto riguarda l'ammontare "Unione europea" coinvolto questo risulta pari € 971.910 di cui € 355.364 risultano effettivamente erogati (figura 52).

Figura 52



2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

### d. RISORSE PROPRIE

I controlli hanno portato complessivamente alla segnalazione di nr. 152 casi di Irregolarità/Frode per un ammontare coinvolto pari a € 14.491.656.

Le successive [figure 53](#) e [54](#) analizzano, in termini numerici e finanziari, il flusso di comunicazioni.

Figura 53

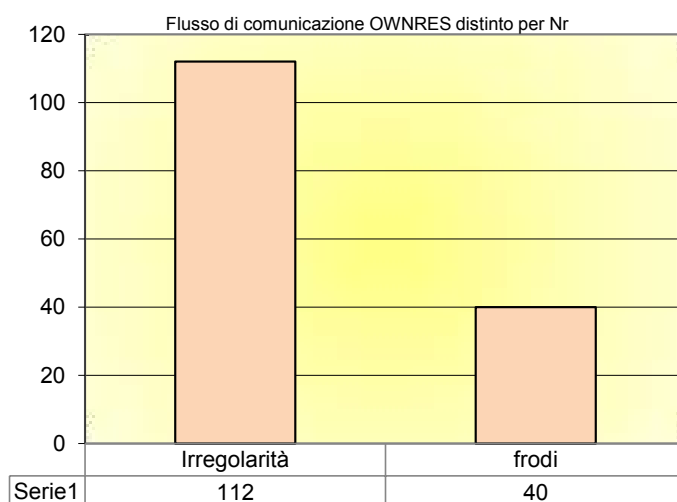
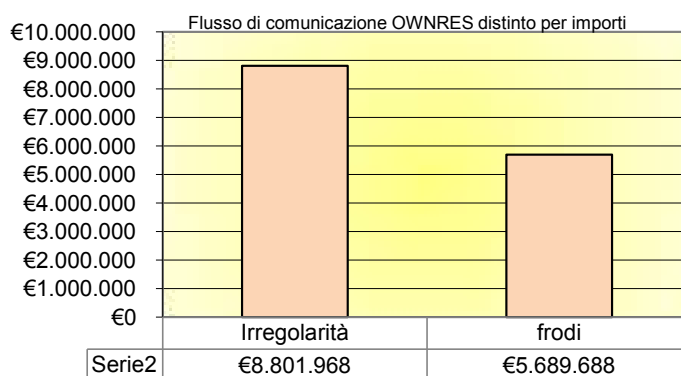


Figura 54



In particolare, per quanto concerne:

- ✓ le Frodi sono state scoperte nr.:
  - 19 (€3.357.121) a seguito di attività ispettiva anti frode;
  - 10 (€880.923) durante i controlli allo sdoganamento;
  - 9 (€1.212.618) durante i controlli a posteriori;
  - 2 (€239.026) altre fattispecie

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode*

**2015**

- ✓ le Irregolarità sono state scoperte nr.:
  - 12 (€ 953.929) a seguito di attività ispettiva anti frode;
  - 35 (€ 2.064.336) durante i controlli allo sdoganamento;
  - 59 (€ 4.760.109) durante i controlli a posteriori;
  - 2 (€ 57.525) a seguito audit;
  - 4 (€ 966.069) per ammissione volontaria.

I Principali tipi di Irregolarità/Frodi sono:

- ✓ non corretta descrizione della merce: 55 casi per un importo pari a € 3.757.258
- ✓ valore della merce fraudolentemente dichiarato (sottofatturazione): 33 casi per un importo pari a € 2.530.053
- ✓ origine della merce erroneamente dichiarato: 43 casi per un importo pari a € 3.357.118
- ✓ Altro: 21 casi per un importo pari a € 4.847.227

Le successive [figure 55](#) e [56](#) analizzano, in termini numerici e finanziari, le tipologie di Irregolarità/Frodi scoperte.

Figura 55

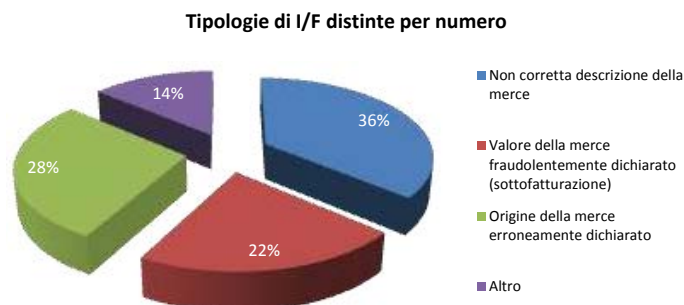
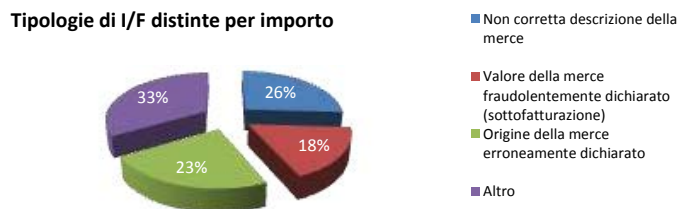


Figura 56



Considerando l'importo di risorse proprie tradizionali accertate in Italia nel 2015 pari a € 2.251.627.622 l'importo dei casi segnalati come Irregolarità/Frode costituisce lo 0.64%, di cui 0.25% di frodi e 0.39% di irregolarità.

PAGINA BIANCA



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

## PARTE TERZA

Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF

PAGINA BIANCA

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*

**2015**

### **PARTE TERZA**

#### **MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI**

##### **1. Introduzione**

Il Fondo sociale europeo - FSE previsto dall' articolo 162 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, è lo strumento finanziario con il quale l'Unione promuove le opportunità di occupazione, la mobilità geografica/professionale dei lavoratori, l'adeguamento alle trasformazioni industriali, e che consente agli Stati membri di attuare politiche attive con finanziamenti di azioni e strategie per la formazione continua, la mobilità, l'adattamento alle evoluzioni del mercato del lavoro e dei sistemi di produzione.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale per le Politiche Attive, i Servizi per il Lavoro e la Formazione, in base a quanto disposto dalla legge 21 dicembre 1978 n. 845 (Legge-quadro in materia di formazione professionale), si occupa, tra l'altro, dell'indirizzo, promozione e coordinamento delle relative politiche, con particolare riferimento alle attività collegate al Fondo Sociale Europeo, ferme restando le competenze regionali. Il Ministero del Lavoro è quindi Amministrazione di riferimento FSE in Italia da quando è operativo il Fondo, e Amministrazione responsabile del coordinamento dei pertinenti interventi, come risulta in maniera esplicita dalla Deliberazione CIPE n. 174 del 22 dicembre 2006, concernente il Quadro Strategico Nazionale che ha definito la programmazione Fondi strutturali 2007-2013, e come risulta dall'Accordo di Partenariato per l'Italia adottato con Decisione di esecuzione della Commissione Europea C(2014)8021 del 29 ottobre 2014, per quanto riguarda la programmazione 2014-2020.

Il Ministero del Lavoro svolge, quindi, attività di concertazione interne con le istituzioni di livello centrale, regionale e con il partenariato economico-sociale, per la definizione della relativa posizione unitaria FSE da rappresentare in sede UE; partecipa come membro alle riunioni del Comitato Fondo sociale europeo (articolo 163 TFUE), Comitato

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*

con funzioni consultive e di assistenza alla Commissione europea nell'amministrazione del Fondo e nei relativi gruppi tecnici; partecipa come membro agli incontri dei gruppi di esperti che supportano la Commissione Europea per l'adozione di atti e linee guida attuative dei Regolamenti UE riguardanti i Fondi strutturali COGESIF/EGESIF (v. articolo 150 Regolamento UE recante disposizioni comuni N. 1303/2013).

Il Ministero del Lavoro a livello nazionale si raccorda in maniera sistematica e continua con le altre Amministrazioni responsabili dei Fondi strutturali e di investimento europei, e particolarmente con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione e l'Agenzia per la Coesione Territoriale; con il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE; con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Politiche Europee; con le Regioni ed il pertinente Coordinamento. Il Ministero si pone inoltre in relazione con la Corte dei Conti, sempre nella qualità di Autorità capofila FSE.

Nel contesto del richiamato QSN programmazione 2007-2013, il Ministero del Lavoro organizza il Sottocomitato Risorse Umane e l'incontro annuale del Fondo Sociale Europeo con le Regioni, le Parti Sociali, e le varie Autorità e soggetti interessati.

Nell'ambito di tale programmazione 2007-2013 l'Amministrazione del Lavoro gestisce direttamente i Programmi Operativi Nazionali FSE "Governance e Azioni di Sistema" e "Azioni di Sistema"; interviene nel Comitato di Sorveglianza del Programma Operativo Nazionale FSE a titolarità del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca "Competenze per lo sviluppo"; partecipa ai Comitati di Sorveglianza di 21 Programmi Operativi FSE a titolarità delle Regioni/Province Autonome, per supportare e assicurare sinergie tra i Programmi, e garantire il raccordo con il Quadro Strategico Nazionale.

Anche nel contesto del richiamato Accordo di Partenariato 2014-2020 il Ministero del Lavoro organizza il Sottocomitato Risorse Umane e l'incontro annuale del Fondo Sociale Europeo con le Regioni, le Parti Sociali, e le varie Autorità e soggetti interessati.

Nell'ambito di tale programmazione 2014-2020, il Ministero del Lavoro gestisce direttamente i Programmi Operativi Nazionali FSE "Iniziativa Occupazione Giovani", "Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione", e "Inclusione"; partecipa ai Comitati di

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*

**2015**

Sorveglianza dei Programmi Operativi Nazionali a titolarità del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca "Per la Scuola - Competenze e ambienti per l'apprendimento", "Ricerca e Innovazione"; partecipa ai Comitati di Sorveglianza dei PON "Governance e capacità istituzionale" e "Città Metropolitane" a titolarità dell'Agenzia per la Coesione Territoriale; partecipa al Comitato di Sorveglianza del PON "Legalità" a titolarità Ministero dell'Interno; partecipa ai Comitati di Sorveglianza di 21 Programmi Operativi FSE a titolarità delle Regioni/Province Autonome, a fini di supporto, per assicurare sinergie tra i Programmi, e garantire il raccordo con il Quadro di cui all'Accordo di Partenariato.

Il Ministero del Lavoro assolve poi gli adempimenti di carattere finanziario di competenza, nell'ambito del sistema informatizzato nazionale "MonitWeb" del Ministero dell'Economia e delle Finanze e "SFC" della Commissione Europea, nello specifico riguardanti certificazioni di spesa periodicamente inviate dalle Amministrazioni nazionali e regionali titolari di Programmi Operativi FSE, previsioni di spesa, recuperi e soppressioni, rapporti di esecuzione, ed eventuali modifiche ai Piani finanziari. Funzionari del Ministero del Lavoro partecipano alle varie missioni di audit che coinvolgono la Commissione Europea, la Corte dei Conti UE ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze-RGS-IGRUE riguardanti i Programmi FSE. Nell'ambito del sito istituzionale "www.lavoro.gov.it" sono presenti la sezione informativa generale accessibile al pubblico "Europalavoro" e la sezione informativa "SCIFT AID" per gli attori più direttamente interessati (ad es. funzionari regionali, Parti Sociali) dalla formazione professionale. In particolare quest'ultima sezione, rappresenta un canale di comunicazione per rendere nota l'attività di coordinamento svolta nelle sedi europee e nazionali dal Ministero.

Per quanto riguarda in particolare il coordinamento FSE in tema di Irregolarità/Frodi, l'Amministrazione del Lavoro interviene agli incontri con la Commissione europea concernenti i casi OLAF che interessino anche il FSE, e prende parte alle iniziative del Programma "Hercule II" per la promozione di azioni nel settore della tutela degli interessi finanziari UE.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*

Il Ministero del Lavoro partecipa in maniera attiva alle riunioni del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF) ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91 e dell'art. 54 legge 24 dicembre 2012, n. 234, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Politiche Europee.

Il Ministero del Lavoro, infine, è connesso alla Banca dati "I.M.S.", sistema di comunicazione delle irregolarità e frodi a danno del bilancio UE. In tale ambito, le Autorità nazionali e regionali titolari dei Programmi FSE avviano il processo di segnalazione dell'irregolarità/frode, ricoprendo il ruolo di "creatore". Il Ministero esegue una prima valutazione sull'adeguatezza delle informazioni inserite nel sistema, svolgendo il ruolo di "sub manager". In caso di esito positivo, la comunicazione può procedere al livello successivo, per la definitiva valutazione della Presidenza del Consiglio – Dipartimento Politiche Europee, "manager" a livello nazionale. Tale Amministrazione, infatti, è quella competente per la trasmissione della segnalazione alla Commissione Europea – OLAF.

### **2. Principali attività svolte nell'anno 2015**

Il Ministero del Lavoro ha partecipato assiduamente agli incontri del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea. Ha svolto inoltre un ruolo collaborativo nei relativi Gruppi tecnici.

L'Amministrazione ha compiuto in maniera puntuale e strutturata l'attività di competenza nel contesto delle comunicazioni dovute nell'ambito della banca dati "I.M.S."

Il Ministero del Lavoro ha continuato a interagire con la Commissione Europea, la Presidenza del Consiglio-Dipartimento politiche europee, il Coordinamento delle Regioni, per la definizione dei casi più datati riferiti alle programmazioni FSE 1989/1994 e 1994/1999. Questa attività ha l'obiettivo di addivenire a proposte di chiusura di casi OLAF da parte dalle varie Amministrazioni competenti, e di confrontarsi riguardo ad azioni tese alla definizione delle fattispecie più problematiche per le quali si prevedono ulteriori riunioni.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*

**2015**

### **3. Conclusioni e linee di attività future**

Il Ministero del Lavoro svolge un ruolo attivo e propositivo nel contesto delle attività di tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea.

L'Amministrazione parteciperà ancora, in maniera sistematica, agli incontri del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea, sostenendo, ove ritenuto utile, ogni relativa iniziativa anche per quanto riguarda i pertinenti gruppi tecnici.

Il Ministero continuerà a svolgere le funzioni di competenza anche per quanto concerne le comunicazioni di cui alla banca dati "I.M.S." e per quanto riguarda la preparazione di incontri con la Commissione Europea, i vari attori interessati come la Presidenza del Consiglio-Dipartimento politiche europee ed il Coordinamento delle Regioni, finalizzati alla definizione dei casi più datati riferiti alle programmazioni FSE 1989/1994 e 1994/1999.

L'amministrazione del Lavoro aderirà ad eventuali iniziative connesse al Programma "Hercule II" e ad ogni altra pertinente iniziativa a livello nazionale e dell'Unione europea.

PAGINA BIANCA

# Relazione **Annuale** al Parlamento

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Ministero dell'Interno*

**2015**

## **MINISTERO DELL'INTERNO**

### **LE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NEL SETTORE DEI FINANZIAMENTI COMUNITARI**

#### **1. Introduzione alla tematica delle frodi comunitarie**

Nel comparto dei contributi pubblici nazionali e comunitari la criminalità ha dimostrato estrema flessibilità e capacità di ricorrere ad un ricco ventaglio di “soluzioni” che le consentono di aggirare le procedure per la concessione dei benefici, superando i filtri di controllo degli enti gestori ed erogatori della spesa.

Sul piano generale, sembra essersi ormai strutturata una vera e propria categoria di “professionisti del settore”, specializzati nella progettazione ed attuazione dei più sofisticati schemi di frode che, poggiando su espedienti di natura contabile, societaria, commerciale o finanziaria, costituiscono lo strumento per drenare illecitamente le risorse messe a disposizione della collettività dall'Unione Europea, dallo Stato, dalle Regioni e dagli Enti Locali.

Le evidenze info-investigative che emergono, invece, dalle attività svolte dalla Direzione Investigativa Antimafia testimoniano, anche per il 2015, il persistente interesse da parte di soggetti collegati alle organizzazioni criminali di stampo mafioso verso il sistema dei finanziamenti pubblici nazionali e comunitari.

L'utilizzo distorto di tali fondi rappresenta, infatti, non solo un vulnus al bilancio nazionale e comunitario, ma tende ad alterare il regolare andamento del mercato, soprattutto quello siciliano e calabrese, sottraendo risorse agli effettivi aventi diritto.

#### **2. Descrizione delle principali attività antifrode svolte nell'anno 2015**

Nel quadro di un dispositivo di contrasto unitario che vede la Direzione Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo e la Direzione Investigativa Antimafia fortemente impegnate nelle procedure di selezione delle segnalazioni per operazioni sospette attinenti alla criminalità organizzata, gli investigatori del **Centro Operativo D.I.A. di Caltanissetta**, partendo proprio dall'analisi delle operazioni bancarie sospette, sono

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Ministero dell'Interno

risusciti a costruire un circostanziato quadro probatorio che ha portato, in data **19 gennaio 2015**, all'esecuzione di un Decreto di confisca emesso dalla Sezione Misure di Prevenzione del Tribunale di Caltanissetta, nei confronti del patrimonio immobiliare ed economico (ricadente tra i territori di Caltanissetta, Palermo e Trapani) per un valore di circa 50 milioni di euro, facente capo ad un imprenditore edile ritenuto in contatto con personaggi di spicco di *cosa nostra*.

L'attività ha interessato anche un terreno sito nella provincia nissena, di circa 300 ettari e con annessa azienda agraria, già utilizzato per beneficiare di ingenti contributi pubblici erogati dall'AGEA, che venivano peraltro distratti per finanziare le imprese di costruzione riconducibili ai familiari dell'imprenditore.

Con il provvedimento è stata inoltre disposta, nei confronti del proposto, l'applicazione della misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di P.S. con obbligo di dimora nel comune di residenza per la durata di due anni.

La confisca del citato latifondo assume, poi, un particolare significato simbolico dal momento che, come emerso nel corso di precedenti inchieste giudiziarie, *cosa nostra* lo aveva eletto a luogo sicuro di latitanza, ma anche di riserva di caccia e di villeggiatura per molti *boss*: era proprio in quel feudo che si riuniva il "mandamento" di San Cataldo, Caltanissetta, Marianopoli e Valledlunga.

Altrettanto significativa è risultata la confisca, eseguita il **12 febbraio 2015**, sempre in Sicilia, dal **Centro Operativo di Agrigento**, su Decreto della Sezione Misure di Prevenzione del locale Tribunale, di un'azienda agroalimentare del valore di circa 30 mila euro nella disponibilità di un elemento di spicco di *cosa nostra* agrigentina, attualmente detenuto e già inserito nell'elenco dei latitanti più pericolosi.

Quest'ultimo, attraverso i propri congiunti gestiva l'azienda agroalimentare, diversi terreni agricoli ed una macelleria.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Ministero dell'Interno

2015

L'investigazione economico-patrimoniale condotta nei confronti di tutto il nucleo familiare del mafioso ha permesso, tra l'altro, di rilevare che la sorella del detenuto, anch'essa con precedenti penali, aveva ingiustificatamente beneficiato, nel periodo compreso tra gli anni 2004-2012, di contributi erogati dall'AGEA in favore di un'altra azienda, già sottoposta a sequestro dal 2002 e successivamente confiscata con sentenza della Corte d'Appello di Palermo in data 4 febbraio 2009.

Di assoluto rilievo, rimanendo sempre in territorio siciliano, sono le attività condotte dal Gruppo Interforze istituito presso la **Prefettura di Messina**, cui prende attivamente parte la locale Sezione Operativa della D.I.A..

Dalle attività espletate in seno al Gruppo Interforze è emerso, infatti, un particolare interesse da parte della criminalità organizzata verso l'acquisizione dei finanziamenti comunitari e statali nel comparto agricolo e zootecnico.

Conseguentemente, nell'ottica di rendere sempre più efficace l'attività di prevenzione in tale settore, nel mese di **marzo del 2015** è stato sottoscritto un apposito **Protocollo di Legalità** tra la Prefettura di Messina, l'Ente Parco dei Nebrodi, la Regione Siciliana, i Sindaci dei Comuni aderenti all'Ente Parco e l'Ente di Sviluppo Agricolo, in forza del quale vengono richieste le informazioni antimafia sulle imprese agricole richiedenti le concessioni dei pascoli, presupposto necessario per accedere ai citati contributi.

Proprio gli accertamenti svolti dal Gruppo Interforze hanno permesso al Prefetto di Messina, nel mese di **dicembre 2015**, di emettere un provvedimento interdittivo antimafia nei confronti di 11 imprese agricole – alcune sulla carta preesistenti e altre costituite verosimilmente *ad hoc* – intestate a soggetti gravitanti nel medesimo nucleo familiare o a presunti prestanome di un mafioso di elevato spessore criminale<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> La Prefettura di Messina, nell'emettere il provvedimento interdittivo, ha offerto uno spaccato interessante sulle modalità di infiltrazione della criminalità organizzata nello specifico ambito, evidenziando che:  
- "gli illeciti nel settore agricolo e zootecnico si attivano mediante genericità della documentazione richiesta per accedere ai contributi e nel concorso di vari soggetti che ideano, pianificano e concretizzano la frode con la complicità di personaggi aventi titolo a richiedere il finanziamento";  
- "solo dal 2012 viene richiesto il titolo di proprietà e/o il formale contratto di affitto dei terreni che entrano a far parte del fascicolo aziendale e dichiarati nella domanda di finanziamento. La novella ha scatenato la caccia ai terreni liberi da contrattualizzare per il fine di cui sopra";

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Ministero dell'Interno

Dall'analisi dei passaggi salienti del citato provvedimento e dall'esperienza maturata dagli investigatori della D.I.A. emerge che l'acquisizione illecita dei fondi comunitari, oggetto di particolare interesse da parte della criminalità organizzata, verrebbe agevolata:

- da attestazioni non veritiere o non riscontrate circa il possesso della proprietà o dei diritti di godimento di fondi agricoli o di capi di bestiame, requisiti necessari per l'ottenimento delle relative erogazioni;
- da acquisizioni di terreni e bestiame, costringendo i proprietari a cederli, dopo essere stati vittime di atti intimidatori o incendiari;
- da interposizioni fittizie o creazioni di società *ad hoc* per eludere i controlli antimafia;
- dalla mancata conoscenza, da parte dei proprietari, del fatto che i terreni di cui hanno la titolarità sono stati indicati dai soggetti appartenenti a consorterie criminali per ottenere i contributi;
- dall'assenza di querele da parte dei legittimi proprietari, trattandosi di terreni privati, per timore di ritorsioni;
- dal coinvolgimento di professionisti, pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio che si astengono dallo svolgere la dovuta attività di vigilanza e controllo, ovvero forniscono informazioni utili e riservate per avviare ed agevolare le procedure di finanziamento.

- 
- *“in precedenza la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà su cui si basava la pratica di finanziamento, non era supportata né da un contratto di affitto, né da scrittura privata tra le parti, ma l'indicazione dell'istante avveniva in modo unilaterale ed all'insaputa del proprietario. Si poteva avere contezza che soggetti terzi si erano impossessati del bene immobile per attingere contributi, solo se veniva consultato il sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) che blocca sullo stesso terreno, già individuato catastalmente, ogni ulteriore accesso per il medesimo scopo”;*
  - *“il fenomeno in esame si è diffuso su vasta scala ed è stato accertato che la fattispecie illecita il più delle volte è coordinata da associazioni criminali e da clan mafiosi che con la complicità di varie professionalità individuano, mediante il sistema informativo agricolo nazionale SIAN, le particelle catastali non dichiarate ai fini della riscossione di finanziamenti pubblici e quindi, per via informatica, impegnano le stesse a favore di soggetti, complici e compiacenti, aventi titolo a presentare istanza per beneficiare del contributo a fondo perduto”;*
  - *“analogo meccanismo si registra per il settore agricolo, dove soggetti estranei all'ambiente e fisicamente anche lontani, presentano domande di contributo per la coltivazione di fondi agricoli avendone dichiarato, in modo unilaterale, ed all'insaputa del legittimo proprietario, la disponibilità. Le particelle catastali allo scopo dichiarate, di fatto risultano abbandonate oppure coltivate dal legittimo ed ignaro proprietario”;*
  - *“il comportamento malavitoso ....è dettato anche dalla condizione che, trattandosi nella generalità dei casi di fondi privati, l'illiceità perpetrata è perseguibile a querela di parte e sono pochi i proprietari disposti a presentare querela per timore di ritorsioni in loro danno”.*

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Ministero dell'Interno

2015

Passando alle manifestazioni criminali che hanno avuto impatto sulla **Regione Calabria**, vale la pena di richiamare il sequestro eseguito in data **10 marzo 2015** dal ROS dell'Arma dei Carabinieri, su Decreto emesso dal Tribunale di Reggio Calabria, di undici titoli PAC (*contributi comunitari connessi alla Politica Agricola Comune*) per un valore oltre 7 mila euro, in danno di soggetto, formalmente un operaio forestale, ritenuto in realtà al vertice della locale di *'ndrangheta* di Antonimina (RC) e già oggetto di investigazioni giudiziarie nell'ambito dell'Operazione "Saggezza".

Di assoluto rilievo risulta, ancora, il sequestro di beni per un valore di circa 6 milioni di euro, eseguito in data **21 maggio 2015** dalla Polizia di Stato, su decreto del Tribunale di Reggio Calabria, nei confronti di soggetti legati alla *cosca* CREA. Dalle indagini è emerso che alcuni parenti di uno dei mafiosi oggetto di investigazioni avevano percepito fondi pubblici, per oltre 230 mila euro, erogati a sostegno dello sviluppo agricolo nell'ambito del Piano di sviluppo rurale calabrese.

Pochi giorni dopo, precisamente in data **29 maggio**, e sempre in esecuzione di un Decreto emesso dal Tribunale di **Reggio Calabria**, il **Centro Operativo D.I.A.** del capoluogo reggino ha proceduto al sequestro di due immobili – per un valore di circa 700 mila euro – nei confronti di un imprenditore del settore oleario, con interessi anche nei comparti alberghiero e della ristorazione, ritenuto particolarmente vicino alle *cosche* PIROMALLI e MOLE'.

L'*"imprenditore-mafioso"*, assieme ad altri familiari, sin dagli anni '80 è risultato coinvolto in numerosi procedimenti giudiziari, alcuni dei quali hanno permesso di accertare l'indebita percezione dei contributi AIMA (ora AGEA), erogati nel settore agricolo per la produzione, lavorazione e commercializzazione dell'olio d'oliva.

### **3. Conclusioni e linee future di attività di carattere investigativo ed operativo/repressivo**

L'analisi del fenomeno e i risultati operativi trattati nei paragrafi precedenti, consentono di percepire il reale interesse mafioso nei confronti del settore dei finanziamenti all'agricoltura, siano essi comunitari che nazionali, anche passando attraverso episodiche forme di condizionamento dei processi decisionali dell'apparato politico-amministrativo, al fine di ottenere erogazioni non spettanti.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Ministero dell'Interno*

Tali forme d'illecito, oltre a drenare illegittimamente risorse dalle casse dello Stato, degli Enti Territoriali e dell'Unione Europea, danno origine ad ulteriori elementi di distorsione, in termini di distrazione dei fondi dagli obiettivi prefissati e di alterazione degli equilibri di mercato, senza trascurare gli effetti sulla libera concorrenza tra imprese.

I controlli in tale settore, che attengono perlopiù alla sfera amministrativo-contabile pertanto, dovrebbero essere orientati all'individuazione delle condotte negligenti o illecite che, determinando sprechi, diseconomie, inefficienze o, in casi più gravi, distrazioni di fondi pubblici, potrebbero rappresentare una variabile sensibile nell'incremento ingiustificato delle uscite di bilancio.

Per quanto riguarda invece gli aspetti di diretto interesse istituzionale, che attengono alla missione primaria della Direzione Investigativa Antimafia, le attività di analisi, preventive e giudiziarie condotte sia autonomamente che dagli altri attori istituzionali, fanno emergere l'esigenza di disporre di una sempre più adeguata azione di contrasto all'illecita acquisizione di fondi comunitari da parte di soggetti collegati strettamente alle organizzazioni criminali, che non può prescindere:

- dall'analisi e dallo sviluppo delle segnalazioni per operazioni sospette attinenti alla criminalità organizzata;
- dall'aggressione ai patrimoni illecitamente acquisiti, che includono terreni/fondi/imprese agricole beneficiarie di erogazioni comunitarie;
- dall'adozione di provvedimenti interdittivi antimafia che possono impedire, a monte, alle imprese "mafiose" di intercettare risorse economiche pubbliche;
- dalla stipula, a partire dalle aree territoriali dove il fenomeno sembra aver assunto una maggiore incidenza, di Protocolli di Legalità che vedano coinvolti tutti gli attori istituzionali e le associazioni di categoria destinatarie dei finanziamenti.

# Relazione **Annuale** al Parlamento

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Guardia di Finanza*

**2015**

## **GUARDIA DI FINANZA**

### **1. Introduzione**

La Guardia di Finanza è una Forza di Polizia ad ordinamento militare, che dipende direttamente dal Ministro dell'Economia e delle Finanze.

I compiti d'istituto, tradizionalmente incentrati sulle funzioni di controllo fiscale e delle frontiere, si sono progressivamente estesi all'insieme delle violazioni che danneggiano gli interessi economici e finanziari dello Stato e dell'Unione Europea ed ai traffici illeciti.

Per far fronte a questa importante missione, il Corpo, oltre alle funzioni di polizia giudiziaria di carattere generale, dispone di un ampio ventaglio di potestà di carattere amministrativo che consente ai Reparti di intervenire in autonomia per approfondire diversi e numerosi scenari di potenziale illegalità e frode.

L'obiettivo di fondo di questo complesso di azioni è tutelare l'economia legale e le imprese rispettose delle regole, garantendo al contempo allo Stato, all'Unione Europea, alle Regioni ed agli Enti locali il regolare afflusso ed il corretto impiego delle risorse destinate al benessere della collettività ed al sostenimento delle politiche di rilancio e sviluppo economico e sociale.

Il metodo adottato per raggiungere questo scopo è la concentrazione delle risorse operative sui fenomeni di evasione, di frode, di illegalità e criminalità economico finanziaria più gravi e pericolosi, che danneggiano la stabilità dei conti pubblici, le imprese, i mercati, i consumatori e la sicurezza dei cittadini.

In tale ambito, l'impegno della Guardia di Finanza a tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea si concretizza nel contrasto alle frodi:

- nella percezione delle risorse a valere sul bilancio dell'Unione Europea;
- all'Imposta sul Valore Aggiunto;
- nel settore doganale.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Guardia di Finanza

### **2. Attività della Guardia di Finanza a contrasto delle frodi nella percezione di risorse a valere sul bilancio dell'Unione Europea**

In tale contesto, i Reparti del Corpo vigilano sulla corretta percezione delle risorse a valere su tutti i fondi di origine europea attraverso l'esecuzione di attività di polizia giudiziaria su ampi scenari di frode e interventi di carattere amministrativo che sfociano anche nell'accertamento di correlati profili di responsabilità amministrativa per danno erariale, oltre che di condotte aventi rilevanza penale.

Gli interventi di carattere amministrativo vengono eseguiti avvalendosi delle potestà conferite dal decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68, che ha esteso a tutti i segmenti della missione istituzionale le prerogative d'intervento fissate dalla normativa fiscale, stabilendo che *"... il Corpo della Guardia di Finanza assolve le funzioni di polizia economica e finanziaria a tutela del bilancio pubblico, delle regioni, degli enti locali e dell'Unione europea"*, in tal modo realizzando appieno il principio di "assimilazione" di cui all'articolo 325 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea.

Nel contrasto alle frodi comunitarie, l'attività della Guardia di Finanza si sviluppa anche attraverso gli approfondimenti delle segnalazioni di operazioni sospette inoltrate, ai sensi del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, dai soggetti obbligati alla normativa antiriciclaggio.

A testimonianza, inoltre, della rilevanza attribuita al Corpo nel dispositivo di contrasto agli illeciti in materia di spesa pubblica, l'art. 29 della legge 30 ottobre 2014, n. 161, nel novellare l'art. 25 del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83 ha conferito al Nucleo Speciale Spesa Pubblica Frodi Comunitarie la possibilità di avvalersi dei poteri antiriciclaggio per svolgere *"analisi, ispezioni e controlli sull'impiego delle risorse del bilancio dello Stato, delle regioni, degli enti locali e dell'Unione Europea"*.

Per favorire e rendere più efficace l'utilizzo di tali importanti facoltà, nel corso del 2015 sono state diramate alla Componente operativa apposite istruzioni di servizio, accompagnate da un correlato adeguamento della piattaforma informatica apprestata per la consultazione dell'*Archivio dei rapporti finanziari*.

L'impegno antifrode del Corpo si è sviluppato anche attraverso la partecipazione ad importanti consessi istituzionali di rilievo europeo.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Guardia di Finanza*

2015

In particolare, al fine di dare continuità alle iniziative promosse in occasione del Semestre a guida italiana del Consiglio dell'Unione Europea (1 luglio - 31 dicembre 2014), durante il quale la Guardia di Finanza ha non solo presieduto ma anche espresso i due "delegati nazionali" del Gruppo Anti-Frode (G.A.F.), si è proseguito a sostenere, anche in sede estera, la centralità dell'adozione di un regolamento di mutua assistenza amministrativa diretta tra Stati membri nel settore dei fondi strutturali.

A questo riguardo, nel mese di luglio 2015, il Comando Generale ha ospitato una delegazione dell'Ufficio per la Lotta Anti-Frode della Commissione europea (O.L.A.F.) per un incontro bilaterale in cui è stato posto l'accento, in particolare, sul carattere transnazionale delle frodi nel settore in argomento e sulla conseguente necessità di ricercare nuove forme di cooperazione tra Stati.

Si riportano, di seguito, alcune delle principali attività di servizio svolte dalle Unità operative del Corpo a contrasto delle frodi alle uscite del bilancio dell'Unione Europea nell'anno 2015.

### **a. Operazione nel settore del "Fondo Europeo di Sviluppo Regionale" (F.E.S.R.)**

Particolare rilievo assume l'operazione di servizio denominata "**Dolphin**", originata da alcune verifiche fiscali eseguite nei confronti di un gruppo di aziende operanti nel settore turistico alberghiero.

In tale contesto, gli approfondimenti investigativi svolti hanno messo in evidenza un giro di false fatturazioni utilizzate dalle predette attività alberghiere, oltre che per abbattere indebitamente il proprio carico fiscale, anche per giustificare le richieste di finanziamento del valore di 15 milioni di euro a valere sul F.E.S.R., avanzate in relazione ad un progetto di riqualificazione ed ampliamento dell'offerta ricettiva.

Le attività eseguite hanno consentito l'accertamento, oltre che di consistenti violazioni di carattere fiscale, anche dell'indebita percezione di fondi europei per oltre 11,7 milioni di euro.

Nel complesso, l'attività ha portato alla denuncia all'Autorità Giudiziaria ordinaria di 14 soggetti per reati fiscali, di truffa aggravata e malversazione ai danni dello Stato e dell'Unione Europea (unitamente alla segnalazione di 4 persone giuridiche per le ipotesi di responsabilità amministrativa degli enti), con conseguente sequestro, anche per equivalente, di beni per oltre 100 milioni di euro.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Guardia di Finanza

Sette dei soggetti implicati sono stati, altresì, segnalati alla Corte dei Conti per il danno erariale scaturente dalle accertate ipotesi di indebita percezione di fondi pubblici.

### **b. Operazione nel settore del “Fondo Sociale Europeo” (F.S.E.)**

Con l'operazione denominata “*E Pluribus Unum*”, è stata scoperta una significativa frode in relazione a fondi messi a disposizione dall'Unione Europea per l'incremento occupazionale e la formazione in azienda dei nuovi assunti.

Nella circostanza, è stato individuato un sodalizio criminale che, attraverso la produzione – con il coinvolgimento di alcuni studi professionali – ed il successivo utilizzo di documentazione falsa di varia natura (comprese false polizze fideiussorie rilasciate da una società assicuratrice estera), ha permesso ad un gruppo di aziende tra loro conniventi di beneficiare indebitamente di finanziamenti a valere sul F.S.E. per un ammontare di circa 1 milione di euro.

Le investigazioni eseguite hanno portato alla denuncia all'Autorità Giudiziaria di 9 persone giuridiche in relazione ad ipotesi responsabilità amministrativa degli enti e di 26 persone fisiche per i reati di associazione a delinquere e truffa aggravata per il conseguimento delle citate erogazioni pubbliche, nonché al sequestro preventivo per equivalente di beni immobili ed immobili, denaro, quote societarie per un valore di 1,7 milioni di euro.

### **c. Operazione nel settore della “Politica Agricola Comune”**

Con riguardo alle erogazioni finanziate con i fondi della Politica Agricola Comune, è stata accertata una truffa basata, da una parte, sulla fittizia attestazione di conduzione di terreni agricoli, strumentale all'ottenimento dei titoli connessi agli aiuti, dall'altra su forme fraudolente di trasferimento dei citati titoli, attraverso il ricorso a società fittizie appositamente costituite a tale scopo.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Guardia di Finanza*

2015

Nel complesso, le indebite percezioni accertate ammontano a 2,7 milioni di euro e le persone fisiche denunciate all'Autorità Giudiziaria per associazione a delinquere e truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche sono state 57, di cui 9 tratte in arresto.

Si è provveduto, altresì, al sequestro di denaro, beni e altre utilità per 2,7 milioni di euro, nonché di "titoli P.A.C." per un totale di circa 650 mila euro.

### **d. Operazione nel settore della "Politica Comune della Pesca"**

Traendo spunto da una specifica analisi di rischio, è stata sottoposta a controllo una società operante nel settore della riparazione e manutenzione di navi commerciali e da diporto, destinataria di un finanziamento pubblico di 500.000 euro a valere sul Fondo Europeo della Pesca (F.E.P.) per la costruzione di un capannone industriale da adibire a cantiere nautico.

Gli approfondimenti svolti hanno permesso di constatare che, in concorso con funzionari pubblici incaricati della gestione delle erogazioni, la realizzazione della struttura in discorso era stata ammessa a finanziamento nonostante la stessa fosse localizzata in un'area territoriale non compatibile con i requisiti previsti dal bando.

In esito alle indagini, sono stati denunciati all'Autorità Giudiziaria 11 soggetti per i reati di abuso d'ufficio, falsità ideologica ed indebita percezione di erogazioni pubbliche in relazione al citato finanziamento, con conseguente segnalazione alla Corte dei Conti del correlato danno erariale.

### **e. Operazione nel settore delle "Spese dirette"**

Nel corso del 2015 è stata conclusa un'indagine di polizia giudiziaria in merito all'aggiudicazione di un appalto internazionale di lavori in Costa d'Avorio, finanziato direttamente dalla Commissione europea tramite il Fondo Europeo di Sviluppo.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Guardia di Finanza*

Dagli approfondimenti svolti è emerso un articolato meccanismo fraudolento messo in opera da un'impresa italiana e consistito nella presentazione alla stazione appaltante, durante le fasi di aggiudicazione della commessa, di documentazione mendace attestante il possesso dei requisiti tecnici e professionali necessari per la partecipazione alla gara e, successivamente, ottenuta l'aggiudicazione, di fatture passive maggiorate ovvero intestate ad ignari fornitori, a giustificazione dello stato di avanzamento dei lavori.

Le indagini condotte hanno portato alla denuncia all'Autorità Giudiziaria di 5 responsabili per reati fiscali e truffa aggravata ai danni dello Stato e della Commissione Europea, in relazione a condotte di indebita richiesta e percezione di risorse di origine comunitaria per 4,8 milioni di euro, di cui circa 800 mila bloccati prima dell'erogazione.

Nel contempo, è stato eseguito un provvedimento di sequestro preventivo di beni, disponibilità e valori per 3,2 milioni di euro.

### **3. Attività della Guardia di Finanza a contrasto delle frodi I.V.A.**

Il contrasto alle frodi all'I.V.A. costituisce una delle priorità operative della Guardia di Finanza, nel contesto della più ampia missione di tutela delle entrate erariali e di lotta all'evasione fiscale ed in linea con gli obiettivi fissati annualmente dal Ministro dell'Economia e delle Finanze nelle Direttive generali per l'azione amministrativa e la gestione.

In tali scenari operativi trovano piena espressione le caratteristiche proprie dell'azione operativa istituzionale, in grado di combinare il ricorso alle tipiche tecniche investigative di polizia giudiziaria agli approfondimenti di natura contabile e documentale, in virtù della contestuale attribuzione agli appartenenti al Corpo delle prerogative d'intervento previste dal codice di procedura penale e dei poteri di polizia tributaria contemplati dalla normativa fiscale.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Guardia di Finanza

2015

L'azione di servizio in questo settore, difatti, si concretizza nell'esecuzione di:

- indagini di polizia giudiziaria, d'iniziativa o su delega dell'Autorità Giudiziaria, concernenti fenomeni di frode all'I.V.A., realizzati attraverso il sistematico ricorso alle fatture per operazioni inesistenti;
- interventi ispettivi fiscali, svolti autonomamente, sulla base di poteri di natura amministrativa, pianificati nei confronti dei contribuenti connotati da più elevati profili di frode, selezionati all'esito di una mirata attività di intelligence, analisi di rischio e controllo economico del territorio.

Entrambi i moduli ispettivi sono diretti alla ricostruzione dei flussi finanziari illeciti ed all'aggressione patrimoniale delle organizzazioni criminali.

Nel corso delle investigazioni, in linea con le direttive emanate nel tempo dal Comando Generale del Corpo, i Reparti della Guardia di Finanza acquisiscono ogni elemento di prova volto a consentire la ricostruzione analitica delle transazioni finanziarie e dei movimenti fisici dei prodotti, nonché le relazioni intercorrenti tra gli operatori coinvolti nel circuito fraudolento, in modo da poter dimostrare in maniera incontrovertibile, in linea con la giurisprudenza comunitaria e nazionale, l'esistenza dell'accordo fraudolento fra interposto e interponente e la consapevole partecipazione alla frode di tutti i soggetti che, a qualsiasi titolo, risultano intervenuti nella "catena" delle operazioni.

In aggiunta, va rimarcato che il Corpo:

- assicura, in via generale e permanente, il collegamento fra attività di polizia giudiziaria e accertamento delle imposte, in base agli artt. 33, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 e 63, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, a mente dei quali la Guardia di Finanza *"previa autorizzazione rilasciata dall'autorità giudiziaria, che può essere concessa anche in deroga all'art. 329 del codice di procedura penale, utilizza e trasmette agli uffici delle imposte documenti, dati e notizie acquisiti, direttamente o riferiti ed ottenuti dalle forze di polizia, nell'esercizio di poteri di polizia giudiziaria"*;
- rappresenta il *"polo gravitazionale"* di tutti gli elementi informativi comprovanti violazioni tributarie acquisite da qualsiasi Organo di controllo, in base all'art. 36 del citato decreto n. 600/1973, a mente del quale *"...i soggetti pubblici incaricati"*

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
**Guardia di Finanza**

*istituzionalmente di svolgere attività ispettive o di vigilanza nonché gli organi giurisdizionali, requirenti e giudicanti, penali, civili e amministrativi e, previa autorizzazione, gli organi di polizia giudiziaria che, a causa o nell'esercizio delle loro funzioni, vengono a conoscenza di fatti che possono configurarsi come violazioni tributarie devono comunicarli direttamente ovvero, ove previste, secondo le modalità stabilite da leggi o norme regolamentari per l'inoltro della denuncia penale, al comando della Guardia di Finanza competente in relazione al luogo di rilevazione degli stessi, fornendo l'eventuale documentazione atta a provarli".*

Un'ulteriore importante peculiarità dell'azione del Corpo a contrasto delle frodi è la capacità di aggredire i patrimoni illeciti accumulati dalle associazioni criminali, in modo da garantire in maniera efficace la pretesa erariale.

I Reparti, infatti, inoltrano sistematicamente alla magistratura, al termine delle indagini di polizia giudiziaria, specifiche proposte di sequestro delle disponibilità patrimoniali e finanziarie in possesso dei responsabili delle frodi per un valore corrispondente alle imposte evase, in funzione della successiva confisca per equivalente, misura estesa dal 2008 anche ai delitti tributari.

Di seguito sono riportate alcune delle principali attività di servizio svolte nell'anno 2015 nel settore operativo in argomento.

### **a. Frode carosello nel settore dei materiali ferrosi**

L'indagine ha permesso di individuare un gruppo di società "cartiere", di fatto non operative e intestate a prestanome, che si sono interposte fittiziamente nelle cessioni e negli acquisti di materiale ferroso tra un'impresa, fornitrice in nero, e un'altra società operante nel territorio nazionale, destinataria finale della merce illecitamente commercializzata.

La termine delle investigazioni, è stata accertata l'emissione e l'annotazione di fatture operazioni inesistenti per un totale di quasi 220 milioni di euro, con la denuncia all'Autorità Giudiziaria di 17 persone per associazione per delinquere finalizzata alla frode fiscale, di cui 7 destinatarie di misure cautelari personali e il sequestro di beni mobili ed immobili per un valore complessivo di oltre di 63 milioni di euro.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Guardia di Finanza*

2015

### **b. Frode carosello nel settore dei materiali elettronici**

Un'ulteriore operazione di servizio riconducibile al fenomeno delle "frodi carosello" è stata condotta nel settore della commercializzazione di prodotti per l'elettronica.

L'organizzazione criminale, al fine di evadere l'I.V.A., aveva creato un'articolata rete di aziende, con sedi in Italia e all'estero, esistenti solo sulla carta e intestate a prestanome, allo scopo di giustificare contabilmente una serie di acquisti e cessioni comunitarie.

In particolare la merce, dapprima acquistata fittiziamente da alcune società "cartiere" presso un fornitore comunitario e stoccata fisicamente nel territorio nazionale in depositi di logistica del Centro-Nord Italia, veniva successivamente ceduta, solo cartolarmente, ad un grossista di elettronica che, a sua volta, innescava nuovamente il circuito di frode, vendendo fittiziamente gli stessi prodotti, senza spostarli dai depositi, ad altre società cartiere, per poi riacquistarle contabilmente.

Poiché nel circuito fraudolento il debito tributario veniva sistematicamente fatto gravare in capo alle società cartiere, il grossista beneficiario della frode è riuscito a vendere alla grande distribuzione prodotti ad un prezzo notevolmente inferiore a quello di mercato, determinando effetti distorsivi sulla libera concorrenza a danno degli operatori onesti.

L'attività di indagine ha consentito di denunciare 27 soggetti per frode fiscale, di cui 19 destinatarie di ordinanze di custodia cautelare, di sottoporre a sequestro beni mobili e immobili, per un valore di oltre 12 milioni di euro e di recuperare a tassazione oltre 70 milioni di euro e un'I.V.A. evasa per circa 12 milioni di euro.

### **4. Attività della Guardia di Finanza a contrasto delle frodi doganali**

La Guardia di Finanza, nel quadro della più ampia missione di polizia economico-finanziaria, svolge funzioni di polizia doganale a presidio dei confini comunitari, anche sul mare, nella lotta ai traffici illeciti e nella repressione delle violazioni concernenti i tributi doganali.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Guardia di Finanza

La strategia del Corpo per la prevenzione e repressione delle violazioni doganali e dei traffici illeciti che vi sono connessi si basa su un dispositivo integrato composto da:

- i presidi di vigilanza statica presso tutti i porti, aeroporti e valichi di confine, supportati da servizi di vigilanza dinamica in prossimità e nelle adiacenze di queste strutture;
- il controllo economico del territorio, del mare e dello spazio aereo, assicurato dalle pattuglie delle unità terrestri, navali ed aeree per la vigilanza sull'importazione, la circolazione, il transito e il deposito delle merci;
- le verifiche e i controlli sugli operatori con l'estero;
- le investigazioni finalizzate a colpire le organizzazioni che in Italia e all'estero gestiscono i traffici illeciti, a ricostruire i relativi flussi finanziari e a individuare e sequestrare gli illeciti profitti conseguiti.

L'attività investigativa in tale settore è principalmente rivolta al contrasto delle "frodi doganali" in tutte le sue forme, come ad esempio la sotto-fatturazione del valore delle merci all'atto dell'importazione ai fini dell'evasione dei dazi doganali e dell'I.V.A. all'importazione, la falsificazione dei certificati di origine della merce importata al fine di eludere i dazi c.d. *antidumping*, nonché del contrabbando in tutte le sue forme, compreso il traffico illecito di tabacchi lavorati, anche contraffatti.

A tal proposito si segnala che una nuova frontiera del consumo di tabacchi lavorati di contrabbando è costituita dalle cosiddette "*cheap white*" (o "*illicit white*").

Si tratta di sigarette legittimamente prodotte nei Paesi di provenienza (Russia, Emirati Arabi Uniti, Cina e Ucraina), ma irregolarmente introdotte nel territorio comunitario, non essendo commercializzabili nell'Unione Europea e si collocano nella fascia di prezzo più popolare.

Le "*cheap white*" sono, dunque, sigarette originali, recanti marchi registrati nei rispettivi paesi di produzione, sebbene a noi sconosciuti; ciò nondimeno, è stato rilevato che, se pure tali sigarette non sono e non potrebbero essere vendute in Italia o all'interno dell'Unione europea, in quanto non conformi ai parametri minimi previsti dalla normativa comunitaria (potendo essere dannose per la salute a causa degli elevati livelli di catrame, nicotina e monossido di carbonio, oltre alla presenza di altri elementi estranei al prodotto), in alcuni mercati trovano libera vendita.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Guardia di Finanza

2015

Il dispositivo di vigilanza adottato dalla Guardia di Finanza in materia doganale, sia in forma fissa che dinamica, in collaborazione con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, è integrato dalle indagini di polizia giudiziaria che mirano ad individuare le organizzazioni che in Italia e all'estero gestiscono i traffici illeciti e a sottoporre a sequestro i profitti dalle stesse conseguiti.

In tale ambito, assume particolare rilevanza l'attività condotta dai Gruppi Investigativi sulla Criminalità Organizzata (G.I.C.O.) dei Nuclei di polizia tributaria.

Le competenze dei G.I.C.O., strutture referenti delle Direzioni Distrettuali Antimafia, riguardano i reati la cui cognizione è demandata alle medesime Direzioni ai sensi dell'art. 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale, tra cui, appunto, l'associazione per delinquere finalizzata al contrabbando e alla contraffazione di tabacchi lavorati esteri.

Lo sforzo investigativo del Corpo, infatti, non è soltanto rivolto ad intercettare merci e tabacchi lavorati illecitamente introdotti nel territorio dello Stato, ma mira soprattutto a disarticolare i sodalizi criminali, anche di tipo mafioso, nonché a ricostruire i flussi finanziari sottostanti e a sequestrare gli illeciti patrimoni, spesso accumulati mediante il ricorso a complesse condotte di riciclaggio.

In ragione della transnazionalità assunta dai traffici illeciti, con sempre maggiore frequenza emerge la necessità, nell'ambito delle indagini condotte dai Reparti del Corpo, di ricorrere a strumenti di cooperazione internazionale, nelle forme amministrativa, di polizia e di *intelligence*.

Al riguardo, si rappresenta che, nel 2015, la Guardia di Finanza, in stretta sinergia con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, ha partecipato a due operazioni doganali congiunte a livello internazionale, la prima denominata "*Sasha*", finalizzata a contrastare il traffico di "precursori" di droghe sintetiche, in collaborazione con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e l'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode (O.L.A.F.), la seconda denominata "*CATalyst*", promossa dall'Organizzazione Mondiale delle Dogane (O.M.D.), finalizzata a contrastare il traffico di nuove sostanze psicoattive.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Guardia di Finanza

Nel contesto in argomento, giova altresì menzionare le seguenti ulteriori iniziative, orientate a contribuire allo snellimento delle procedure doganali, pur senza abbassare il livello dei controlli:

- la progressiva automazione dei varchi doganali, nel cui ambito è stata concordata con la citata Agenzia la definitiva soppressione del cosiddetto “visto entrare” negli spazi doganali per le merci non ancora vincolate a una dichiarazione doganale e scortate da idonei documenti commerciali;
- la procedura “*fast corridor*”, basata sull’attivazione di “corridoi controllati”, consistenti in specifici percorsi su strada o ferrovia che i container trasportati tramite automezzi o convogli ferroviari, monitorati con avanzate tecnologie, devono seguire dall’area portuale di arrivo delle merci a un luogo autorizzato esterno, ubicato anche a notevole distanza, ove saranno svolte le operazioni di sdoganamento.

Dette iniziative hanno avuto, quale conseguenza positiva, quella di consentire il recupero di risorse umane dall’attività di vigilanza fissa a quella dinamica e investigativa, per l’impiego, in particolare, a contrasto delle frodi doganali, del contrabbando e della contraffazione di tabacchi lavorati.

Infine, allo scopo di sviluppare e migliorare le sinergie operative a livello comunitario, il Corpo ha continuato a partecipare, con propri Ufficiali del Comando Generale, alle riunioni del Gruppo di Cooperazione Doganale (C.C.W.P.), inserito nel contesto dei gruppi di lavoro del Consiglio dell’Unione europea, sia per gli aspetti doganali che per gli aspetti di Pubblica Sicurezza (in rappresentanza del Ministero dell’Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di Polizia).

Si riportano, a seguire, alcune delle principali operazioni di servizio eseguite a contrasto delle frodi doganali.

### **a. Contrabbando di tessuti**

Tra i principali servizi di rilievo conclusi, si segnala l’operazione “**Tessuto**”, nell’ambito della quale è stata individuata un’associazione criminale, composta prevalentemente da soggetti di origine cinese, dedita al contrabbando di tessuti provenienti dall’Estremo oriente.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Guardia di Finanza

2015

L'attività criminosa posta in essere, svolta tramite l'ausilio di ditte cinesi "prestanome", risultava riconducibile, di fatto, ad una società di capitali italiana, gestita da altro cittadino cinese giudicato socialmente pericoloso, già coinvolto in una vasta operazione antiriciclaggio.

Le indagini permettevano di stabilire, tra l'altro, la falsità di vari documenti di trasporto attestanti la consegna di tessuti, pertanto acquistati in contrabbando, consentendo il sequestro di 2,8 milioni di metri lineari di tessuto, per un valore commerciale pari a quasi 1.200.000 euro, e accertando un'evasione dei tributi doganali di circa 350.000 euro, nonché il sequestro dell'immobile adibito a magazzino della merce e la denuncia dei quattro soggetti membri dell'organizzazione criminale.

### **b. Contrabbando di tabacchi lavorati esteri**

Tra le attività di maggiore rilevanza in questo ambito si segnala l'operazione "**Niedermann**", svolta, con il coordinamento della locale Direzione Distrettuale Antimafia ed Antiterrorismo, in collaborazione con la Polizia Doganale di Dresda e la Direzione Nazionale dell'Intelligence e delle Indagini Doganali di Parigi.

Grazie al costante monitoraggio, con il sistema del *tracking gps*, dei mezzi e delle persone coinvolte nel traffico è stato verificato che i carichi di sigarette giungevano in Italia da Polonia, Ucraina, Ungheria e Grecia, attraverso i valichi del Brennero, San Candido, Tarvisio e Trieste, nonché i porti di Ancona, Bari e Brindisi, per essere destinati al mercato clandestino nazionale, soprattutto dell'area partenopea e dell'agro aversano.

Le 5 organizzazioni criminali italiane e straniere coinvolte hanno generato un fatturato illecito di circa 27 milioni di euro, con un danno all'Erario accertato per quasi 21 milioni di euro, per I.V.A., imposte di consumo e dazi doganali evasi.

Nel corso delle indagini, in flagranza di reato, sono stati effettuati 88 arresti, sequestrati 16,5 tonnellate di sigarette e 60 mezzi di trasporto, del valore di quasi un milione di euro, oltre ad un magazzino e materiale "di copertura" per alcune centinaia di migliaia di euro.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Guardia di Finanza

All'esito delle investigazioni, sono state denunciate complessivamente 301 persone di nazionalità italiana, greca, tedesca, russa, ucraina, polacca, moldava, kazaka, bulgara, magiara, lettone, lituana, argentina, rumena e slovacca.

### 5. Risultati dell'anno 2015

#### a. Attività di contrasto alle frodi nella percezione di risorse a valere sul bilancio dell'Unione Europea

ANNO 2015		
Interventi eseguiti	n.	4.885
Contributi indebitamente percepiti/richiesti	Mln. €	481.176
Persone denunciate	n.	1.645
- di cui in stato d'arresto	n.	21
Sequestri	Mln. €	21.832

#### b. Attività di contrasto alle frodi I.V.A.

ANNO 2015		
Interventi eseguiti (verifiche e controlli)	n.	85.373
- di cui frodi I.V.A.	n.	2.252
Importi	Mln. €	4.388
- di cui frodi I.V.A.	Mln. €	1.921
Denunciati per violazioni al D.Lgs. n. 74/2000	n.	13.665
- di cui frodi I.V.A.	n.	6.203
Sequestri per equivalente	Mln. €	1.130

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Guardia di Finanza

2015

### c. Attività di contrasto alle frodi doganali

ANNO 2015		
Interventi con violazioni	n.	8.411
Soggetti denunciati	n.	5.885
Violazioni riscontrate	n.	8.455
Sequestri Tabacchi Lavorati Esteri	Kg.	274.768
- di cui contraffatti	Kg.	28.628
- di cui "cheap white"	Kg.	156.454
Sequestri merci e prodotti vari	n.	538.907
Sequestri mezzi terrestri e navali	n.	549
Tributi evasi	Mln. €	211,8

### 6. Conclusioni e linee di attività future

Le esperienze operative maturate dalla Guardia di Finanza nel delicato contesto della tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea possono certamente rappresentare un utile strumento per agevolare lo sviluppo e l'omogeneizzazione, nel contesto europeo, di un valido modello antifrode.

Per quanto riguarda il contrasto alle frodi alle uscite di bilancio dell'Unione, l'impegno del Corpo proseguirà lungo le direttrici operative indicate in precedenza, vale a dire mediante la combinazione di indagini di polizia giudiziaria ed interventi di carattere amministrativo.

In tale quadro, potrà risultare d'ausilio anche l'implementazione della nuova piattaforma tecnologica **S.I.A.F. (Sistema Informativo Anti Frode)** che consentirà ai Reparti collegati al sistema di disporre di risultanze informative utili all'orientamento dell'azione di controllo.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Guardia di Finanza

Inoltre, il Corpo fornirà il proprio apporto tecnico-professionale nell'ambito della nuova attività progettuale promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche Europee e finanziata dall'O.L.A.F. (**programma “Hercule III”**), volta a sostenere, mediante appositi convegni divulgativi in Italia e in altri Paesi dell'Unione, l'introduzione di uno specifico strumento normativo di mutua assistenza amministrativa diretta tra Stati membri con riguardo ai fondi strutturali.

Relativamente al settore delle frodi I.V.A., la conferma delle linee guida in precedenza delineate determinerà l'esecuzione ad opera dei Reparti di:

- indagini ed interventi ispettivi mirati ad individuare possibili frodi fiscali;
- verifiche all'I.V.A. intracomunitaria, volte a riscontrare il corretto adempimento degli obblighi previsti dalla normativa sugli scambi intracomunitari;
- controlli sull'istituzione delle nuove partite I.V.A. e sulle cc.dd. “imprese apri e chiudi”, con lo scopo di garantire un presidio di tipo preventivo per arginare le frodi.

Nel contempo, sarà dato ulteriore impulso al contrasto di talune fenomenologie fraudolente che interessano il settore della distribuzione dei carburanti, vale a dire:

- l'illecita immissione in consumo di ingenti quantitativi di prodotti energetici, costituiti da miscele di gasolio e oli di diversa natura, anche vegetale, che, dopo essere stati introdotti in Italia dai Paesi dell'Est Europa, vengono destinati, in totale evasione di imposta, a finalità di autotrazione;
- la presentazione di fittizie dichiarazioni di intento da parte di soggetti economici che, dopo aver acquistato grossi quantitativi di carburanti in esenzione di I.V.A., cedono successivamente il prodotto, sul territorio nazionale, a prezzi più che concorrenziali.

Infine, per fronteggiare le “frodi doganali” sarà prestata particolare attenzione, mediante piani di intervento coordinati a livello locale e indagini di polizia giudiziaria, ai fenomeni di sotto-fatturazione all'importazione, alle mendaci dichiarazioni d'origine delle merci importate volte a eludere i dazi c.d. *antidumping*, al contrabbando in tutte le sue forme – compresa quella dei tabacchi lavorati, anche contraffatti – ed al fenomeno delle “*cheap white*”.

# Relazione **Annuale** al Parlamento

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Agenzia per la Coesione Territoriale*

**2015**

## **AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE**

### **1. Introduzione.**

Nel mese di dicembre 2014, si è completato, con l'emanazione dei previsti atti, il nuovo assetto istituzionale delle politiche di coesione delineato dall'art.10 del D.L. n. 101 del 2013 (convertito con modificazioni dalla L. n 125/2013), con cui è stata istituita l'Agenzia per la coesione territoriale e si è provveduto al trasferimento delle competenze del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS) dal Ministero dello Sviluppo Economico alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e all'Agenzia stessa.

La previsione normativa di specifiche strutture dedicate, focalizzate su segmenti diversi dei processi di definizione delle politiche di coesione e di programmazione e di attuazione degli interventi conseguenti, ha inteso potenziare la governance e, per tale tramite, l'efficacia delle politiche stesse, agendo sia sulle funzioni di indirizzo, programmazione e coordinamento, sia sul rafforzamento del sostegno e presidio sull'attuazione, al fine di rafforzare l'orientamento ai risultati della programmazione e la qualità degli investimenti e di migliorare la capacità di assorbimento dei fondi.

Dando seguito alla citata norma, è stato approvato lo Statuto dell'Agenzia per la coesione territoriale (DPCM del 9 luglio 2014), cui sono state ricondotte le funzioni di accompagnamento all'attuazione dei programmi e dei progetti per lo sviluppo, nominato il Direttore Generale dell'Agenzia (DPCM del 4 novembre 2014) ed è stato istituito il Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPC) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPCM del 15 dicembre 2014), cui sono state ricondotte le funzioni di programmazione, coordinamento e alta sorveglianza dei programmi e interventi delle politiche di coesione.

Il quadro di rafforzamento dei processi di governance, mediante il potenziamento descritto, ha poi trovato il suo completamento nella riformulazione dell'assetto anche di soggetti e procedure coinvolti nell'individuazione degli specifici interventi attuativi delle politiche. La Cabina di regia, prevista dalla Legge di stabilità per il 2015, L. n. 190/2014, composta da rappresentanti delle Amministrazioni interessate alla definizione dei

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Agenzia per la Coesione Territoriale*

cosiddetti Piani operativi, che opererà con riferimento alle risorse del Fondo sviluppo e coesione e a quelle destinate ai programmi complementari derivanti dalla rideterminazione del cofinanziamento nazionale, rappresenta, infatti, l'altro soggetto della nuova governance, cui compete la responsabilità della fase del processo di attuazione delle politiche volta all'individuazione degli specifici interventi da realizzare. La sua concreta configurazione deve ancora essere definita.

L'Agenzia per la coesione territoriale, istituita al fine di rafforzare le politiche di coesione e il presidio sull'attuazione e sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, svolge in modo sistematico e organico funzioni di monitoraggio sull'impiego dei fondi da parte delle autorità di gestione, centrali o regionali, vigilando sull'attuazione dei programmi e interventi cofinanziati dai Fondi strutturali europei e dall'FSC.

Essa svolge, inoltre, azioni di sostegno e assistenza alle amministrazioni responsabili della gestione, anche attraverso apposite iniziative di formazione e accompagnamento.

L'Agenzia è titolare di funzioni di gestione diretta di programmi e interventi; in casi di gravi ritardi o inadempimenti, potrà operare dando seguito all'esercizio dei poteri sostitutivi disciplinati dall'art 12 del D.L. n. 133/2014. Il regolamento di organizzazione dell'Agenzia, adottato con provvedimento del Direttore Generale ed inviato alla Presidenza del Consiglio dei Ministeri per i successivi atti di approvazione, prevede un'area per l'accompagnamento alla programmazione finanziata dai Fondi strutturali, dal FSC e dal Fondo di rotazione di cui alla L. 183/87, con un focus territoriale, ed un'area dedicata a supportare la progettualità e a individuare gli strumenti di attuazione idonei a garantire l'accelerazione della spesa e la qualità degli investimenti, con un focus sugli obiettivi tematici della programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020.

Alle dipendenze del Direttore Generale è posto il Nucleo di verifica e controllo (NUVEC), con funzioni di monitoraggio e verifica degli interventi finanziati, compreso il monitoraggio delle Strategie di specializzazione intelligente e dei Piani d'azione delle condizionalità ex ante previste dal regolamento di disposizioni generali sull'uso dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE).

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Agenzia per la Coesione Territoriale*

2015

Nel 3 trimestre del 2015, con il decreto direttoriale 47/2015, è stato adottato il Regolamento di articolazione degli Uffici dirigenziali di I e II fascia dell'Agenzia per la Coesione Territoriale che prevede Uffici di Staff e due Aree, l'Area Programmi e Procedure e l'Area Progetti e Strumenti.

### **2. Principali attività svolte nell'anno 2017.**

Il Regolamento di articolazione degli uffici prevede nell'Area Programmi e Procedure l'Ufficio 7 "Centro di competenza sul coordinamento ed esecuzione dei controlli di primo livello. La istituzione dell'Ufficio 7 mostra l'impegno della Agenzia nel rafforzamento di tutte le attività tese a contrastare le irregolarità e le frodi ai danni del bilancio comunitario.

Infatti, l'Ufficio 7 svolge le attività seguenti:

- definizione di linee di orientamento ed indirizzo nazionale per l'efficace espletamento dei controlli di I livello e garantisce l'accompagnamento al processo di definizione della normativa nazionale in tema di ammissibilità delle spese nonché di circolari e manualistiche operative anche in raccordo con gli altri Uffici dell'Agenzia;
- elaborazione e diffusione di strumentazioni e metodologie per i processi inerenti i sistemi di controllo dei Programmi Operativi, attivati dalle Amministrazioni titolari degli stessi, anche in raccordo con l'Organismo di coordinamento nazionale delle Autorità di Audit – MEF – IGRUE, e dei Piani operativi definiti per le aree tematiche nazionali, incluso il Piano stralcio degli stessi;
- gestione della responsabilità dei controlli di I livello (amministrativi ed in loco) sulle operazioni finanziate con risorse a valere sui Programmi operativi e d'azione coesione e sui Piani operativi suddetti a titolarità dell'Agenzia, curando la definizione della manualistica, della strumentazione (piste di controllo, check list) e delle procedure e metodologie di controllo;
- supporto agli uffici dell'Agenzia per le tematiche riferite ai controlli ed all'ammissibilità delle spese anche in affiancamento specialistico alle relative task force territoriali attivate;

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Agenzia per la Coesione Territoriale*

- supporto operativo e tecnico, per le tematiche di competenza, alla Commissione mista istituita per i programmi di cooperazione territoriale europea;
- attività connesse alle competenze dell’Agenzia in materia di procedimenti di controllo dell’attuazione dei Programmi e dei Piani finanziati da parte delle istituzioni nazionali e comunitarie competenti;
- attività connesse alle competenze dell’Agenzia in materia di irregolarità e frodi comunitarie, ivi inclusi la partecipazione al Comitato Antifrode presso la Presidenza del FConsiglio dei Ministri e l’accesso al portale AFIS.

L’Agenzia ha continuato anche nell’anno 2015, a svolgere un ruolo attivo nel monitoraggio e nel recupero per i casi aperti a valere sulle programmazioni 1989-1993 e 1994-1999 al fine di addivenire alla chiusura delle stesse ed evitare l’avvio delle procedure di disimpegno, da parte della Commissione Europea.

L’Agenzia per la Coesione Territoriale, per la parte di propria competenza, ha rafforzato la propria capacità di accompagnamento delle attività connesse ai procedimenti di controllo dell’attuazione dei programmi cofinanziati - posti in essere da parte della Commissione europea, dell’OLAF, della Corte dei conti italiana ed europea – e al follow-up, per quanto concerne l’impatto finanziario, delle questioni relative alle irregolarità e frodi nell’utilizzo dei fondi .

Ai fini di soddisfare quanto richiesto dalla normativa comunitaria sull’intervento dei Fondi strutturali, l’Agenzia ha contribuito in modo significativo alla realizzazione di piattaforme informative destinate a rafforzare gli strumenti a disposizione delle Autorità di Gestione in termini di lotta alle frodi comunitarie.

Nell’anno 2015 è giunto a completamento il progetto “Realizzazione del sistema informativo antifrode (S.I.A.F.)”, nell’ambito del PON Governance e Assistenza Tecnica 2007/2013, cofinanziato dal FESR, proposto e realizzato dal Comando Generale della Guardia di Finanza, Ufficio del Sottocapo di Stato Maggiore e Affari Generali con sede in Roma.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Agenzia per la Coesione Territoriale*

2015

Il progetto ha raggiunto l'obiettivo di rafforzare, attraverso soluzioni di tipo strutturale - costituite da dotazioni strumentali - le condizioni di operatività dei Reparti interessati.

Il progetto ha previsto principalmente il rafforzamento e l'ammodernamento dell'azione di prevenzione, contrasto e repressione delle frodi comunitarie prioritariamente attraverso un miglioramento dell'infrastruttura hardware e software, nonché strumenti tecnico-operativi nel settore delle telecomunicazioni in tecnologia UMTS a disposizione dei Reparti territoriali ubicati nelle Regioni dell'obiettivo Convergenza, anche al fine di consentire uno scambio di dati ed informazioni tra le sedi dei Reparti interessati e le pattuglie operanti sul territorio.

Nelle Regioni dell'obiettivo Convergenza, è stato realizzato un ampio intervento di potenziamento delle capacità operative nel settore dell'indebita percezione di finanziamenti comunitari, attraverso:

a) **la creazione di una Piattaforma tecnologica** integrata di supporto alle attività di analisi e controllo dei dati dirette a prevenire e reprimere l'illecita percezione di finanziamenti comunitari. L'architettura tecnologica del sistema utilizza un protocollo di comunicazione dei dati *multilevel*, così consentendo l'interoperabilità tra i diversi sistemi utilizzati dagli attori istituzionali coinvolti, interagendo anche con altre banche dati in uso al Corpo. A tal proposito sono state implementate opportune soluzioni di sviluppo propedeutiche alla realizzazione di sistemi di *data warehouse* per l'effettuazione di attività di analisi operativa o di rendicontazione, favorendo favorite le tecnologie orientate ad ottenere la massima compatibilità e interoperabilità applicativa. La piattaforma *software* applicativa consente l'interscambio informativo dei dati tra:

- 1) le diverse strutture territoriali e strategiche della Guardia di Finanza;
- 2) le banche dati in uso alle Autorità di Gestione dei finanziamenti;
- 3) il database di prossima costituzione gestito dal Comitato per la Lotta contro le Frodi Comunitarie istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Agenzia per la Coesione Territoriale

- b) **il rilevante potenziamento degli strumenti tecnologici** dedicati all'individuazione ed al perseguimento degli illeciti perpetrati a danno del bilancio dell'unione Europea. In sintesi, il progetto nel suo complesso prevede:
- 1) la realizzazione di un *"datacenter"* presso il Comando Regionale Sicilia, servente per la gestione del Sistema Informativo Anti Frode (SIAF) a beneficio dei comandi del Corpo operanti nell'ambito delle Regioni dell'obiettivo Convergenza, costituito da:
    - a. piattaforma *software* applicativa per l'interscambio dei dati tra gli attori istituzionali interessati;
    - b. apparati *hardware* per la costituzione del citato *"datacenter"* e il funzionamento della piattaforma *software* applicativa, in linea con gli standard tecnologici adottati dall'Amministrazione;
    - c. licenze *software* di base per il funzionamento degli apparati server destinati
  - 2) il supporto della piattaforma *software* applicativa;
  - 3) l'adeguamento infrastrutturale delle aree destinate ad ospitare gli apparati *hardware* di gestione della piattaforma *software* applicativa;
  - 4) l'attivazione di un servizio di supporto per l'assistenza tecnico-evolutiva da esercitarsi a valle della messa in esercizio del sistema di gestione SIAF e necessaria a garantire il recepimento di tutte gli adeguamenti scaturenti dall'uso quotidiano;
  - 5) l'esecuzione di attività di formazione tecnica ed addestramento pratico all'utilizzo ed all'implementazione dei sistemi tecnologici acquisiti in favore del personale del Corpo;
  - 6) l'acquisto di apparati fissi (pc desktop) tecnologicamente evoluti al fine di fornire, ai Reparti dislocati all'interno delle Regioni dell'obiettivo Convergenza, strumenti idonei e non obsoleti che consentano di acquisire le informazioni elaborate dal SIAF;
  - 7) l'acquisto di apparati mobili (pc portatili e10 palmari) che consentano ai Reparti della Guardia di Finanza in sede di esercizio dell'attività operativa sul territorio di sfruttare le basi dati in modalità stand alone o in collegamento on-line con il SIAF;

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Agenzia per la Coesione Territoriale*

**2015**

- 8) l'approvvigionamento di strumenti tecnico-operativi di monitoraggio di nuova generazione nel settore delle telecomunicazioni in tecnologia UMTS. In particolare, si prevede di dotare i Reparti del Corpo (in Sicilia, Calabria, Puglia e Campania) di apparecchiature atte al monitoraggio dei nuovi terminali telefonici a standard UMTS, al fine di contrastare le attività delittuose nello specifico settore, attuate attraverso l'utilizzo dei sistemi di comunicazione di ultima generazione.

Sempre nell'anno 2015 è stato adottato dalla Commissione Europea, con la decisione C(2015)1343 del 23 febbraio 2015, il Programma Operativo plurifondo "Governance e Capacità Istituzionale, che prevede azioni dirette ed indirette nei confronti del rafforzamento delle strategie di prevenzione delle frodi e delle irregolarità:

- a) potenziando ulteriormente l'efficacia delle misure anticorruzione;
- b) agendo sul settore della giustizia, in cui i problemi fondamentali riguardano l'elevato arretrato giudiziario e la lunghezza dei procedimenti civili, con l'invito a monitorare tempestivamente gli effetti delle riforme adottate per aumentare l'efficienza della giustizia civile, con l'obiettivo di garantirne l'efficacia e attuare interventi complementari, ove necessari.
- c) garantire una migliore gestione dei fondi dell'UE con un'azione risoluta di miglioramento della capacità di amministrazione, della trasparenza, della valutazione e del controllo di qualità a livello regionale, specialmente nelle regioni del Mezzogiorno.

Le azioni realizzate o pianificate nell'anno 2015 confermano che l'Agenzia ha continuato e continuerà a svolgere, con riferimento alla chiusura degli interventi della programmazione 07-13 e in relazione alla programmazione 14 -20, un ruolo propositivo e attivo nel garantire il coordinamento dell'attuazione degli interventi, anche al fine di garantire una sana gestione finanziaria, attività che si inquadra nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea e della lotta contro la frode.

PAGINA BIANCA

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli*

**2015**

### **AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI**

#### **1. Introduzione**

L'Agenzia, istituita nel 2001, nella sua veste di autorità doganale esercita, a garanzia della piena osservanza della normativa comunitaria, le attività di **gestione dei tributi doganali** (dazi e IVA all'importazione) e **delle accise** nonché di controllo, accertamento e verifica relativamente alla **circolazione delle merci e alla fiscalità interna connessa agli scambi internazionali**, garantendo peraltro dal comparto la riscossione di circa **14,6 miliardi di euro (IVA e dazi)**.

Verifica e controlla altresì **scambi, produzione e consumo dei prodotti e delle risorse naturali sottoposti ad accisa** riscuotendo annualmente, per quest'ultimo settore, circa **47 miliardi di euro (di cui circa 14 miliardi nel settore del tabacco)**.

Svolge, inoltre, **attività di prevenzione e contrasto degli illeciti di natura extratributaria**, quali i traffici illegali di valuta, prodotti contraffatti o non rispondenti alle normative in materia sanitaria o di sicurezza, armi, droga, beni del patrimonio culturale, traffico illecito di rifiuti, nonché commercio internazionale di esemplari di specie animali e vegetali protette dalla Convenzione di Washington.

Provvede altresì alla raccolta dei dati statistici per la redazione della bilancia commerciale.

La missione delineata nelle norme comunitarie e nazionali è caratterizzata da una particolare complessità operativa dovuta all'esigenza di effettuare controlli sui traffici commerciali in tempo reale. A tal fine, l'Agenzia si è dotata di strumenti gestionali avanzati, sviluppando un sistema di controlli basato sulle più evolute tecniche di analisi dei rischi, la cui efficienza ed efficacia scongiurano ogni ritardo che possa rivelarsi pregiudizievole alla competitività delle imprese nazionali.

Il servizio di sdoganamento on line, che integra le attività di controllo, processa mediamente un'operazione ogni 1,5 secondi, molte delle quali gestite nell'ambito **dello sportello unico doganale** di cui al **DPCM n.242/2010**, in modalità interattiva telematica con le altre amministrazioni nazionali che intervengono con propri atti/controlli in via prodromica o contestuale all'importazione.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli*

Dal 1° dicembre 2012 in applicazione del Decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito con Legge n. 135 del 7 Agosto 2012, l'Agenzia delle Dogane ha incorporato l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato assumendo la nuova denominazione di Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ed acquisendo ulteriori competenze nel settore dei giochi e delle accise sui tabacchi.

### **a. La complessità operativa e l'intensità dei traffici**

Circa il 16% delle importazioni mondiali (1,6 miliardi di tonnellate di merci ogni anno) passa per le dogane dell'UE. I servizi doganali degli Stati membri trattano annualmente circa 271 milioni di dichiarazioni doganali (pari a circa nove dichiarazioni al secondo). Riscuotendo i proventi dei dazi non si limitano ad attuare la normativa commerciale, ma contribuiscono anche in maniera rilevante al finanziamento dell'UE. **Le relative entrate costituiscono circa l' 11% del bilancio dell'UE.**

Nel 2015 le dogane italiane hanno trattato oltre 18 milioni di dichiarazioni doganali presentate in via telematica. Oltre le dichiarazioni doganali sono state gestite per via telematica, sempre nel 2015, anche le dichiarazioni INTRA che riepilogano 53 milioni di scambi intracomunitari e 1,76 milioni di dichiarazioni nel settore delle accise.

L'85% circa delle operazioni doganali avviene in procedura semplificata (autorizzata agli operatori ritenuti affidabili), ed il restante 15% circa in procedura ordinaria.

In media le importazioni in Italia vengono sottoposte a controllo documentale nel 2% dei casi (6,2% in procedura ordinaria e 1% in procedura semplificata) e a controllo fisico nel 2,5% dei casi (6,5% in procedura ordinaria e 1,5% in procedura semplificata). Per quanto riguarda invece le esportazioni dall'Italia, la media dei controlli fisici è del 0,4% (2,1% in procedura ordinaria e 0,2% in procedura semplificata).

La più alta percentuale di controlli fisici operati dalle dogane italiane all'importazione è conseguenza della grande attenzione riposta al contrasto di fenomeni illeciti quali la sottofatturazione, la contraffazione, o alla verifica del rispetto delle norme in materia di "Made in" e di sicurezza dei prodotti, che, invece, investono meno il settore delle esportazioni dove, infatti, si registrano livelli più bassi di controlli. Il nostro mix di controlli è quello tipico di un modello orientato all'esportazione.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli*

2015

Ogni dichiarazione doganale presentata è trattata dal sistema ed esaminata dal Circuito Doganale di Controllo che consiste in una sofisticata applicazione software che, sulla base di profili di rischio (oltre 7.400) soggettivi e oggettivi (tipologia della merce, Paese di origine, valore, etc.), seleziona quelle che devono essere sottoposte a controllo indicando anche la tipologia dello stesso (documentale, scanner, fisico, a posteriori).

La definizione dei profili di rischio si basa su una costante attività di analisi ed intelligence che raccoglie, collega, valuta informazioni provenienti dall'analisi dei flussi e da numerose banche dati nazionali e comunitarie. Un processo ciclico di valutazione/correzione dei profili di rischio in relazione ai risultati dei controlli (l'esito di ogni controllo è registrato a sistema) consente al sistema, attraverso l'intervento di qualificati analisti del rischio, di "apprendere" dai risultati ottenuti per accrescere l'efficacia e la selettività dei controlli, riducendone progressivamente la quantità.

L'Agenzia effettua ogni anno circa 1.600.000 di controlli con finalità tributarie ed extratributarie. Il controllo con finalità extratributarie (es. lotta alla contraffazione, tutela della salute e della sicurezza, contrasto al traffico illecito di stupefacenti, armi, valuta ecc.) prevede comunque il controllo anche sotto il profilo daziario/IVA/accise della dichiarazione doganale, ove presente, onde verificarne la correttezza.

### **b. Il contrasto alla sottofatturazione**

Uno dei filoni più interessanti perseguiti dall'Agenzia negli ultimi anni, anche per i riflessi in materia di recupero del gettito è stato quello di migliorare il controllo del "valore" indicato nella dichiarazione doganale per le merci importate, onde accertare i casi di fraudolenta sottostima di tale elemento (c.d. contrabbando mediante dichiarazione in bolletta dell'imponibile non veritiero – cd. "sottofatturazione"), spesso associata alla produzione di documentazione falsa all'atto della presentazione della dichiarazione doganale, con evidenti riflessi in materia di evasione, oltre che dei dazi e dell'IVA all'importazione, anche dell'IVA nazionale e delle imposte sui redditi determinabili in relazione ai successivi passaggi "interni" della merce, molto spesso veicolata attraverso movimentazioni fiscalmente non dichiarate.

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

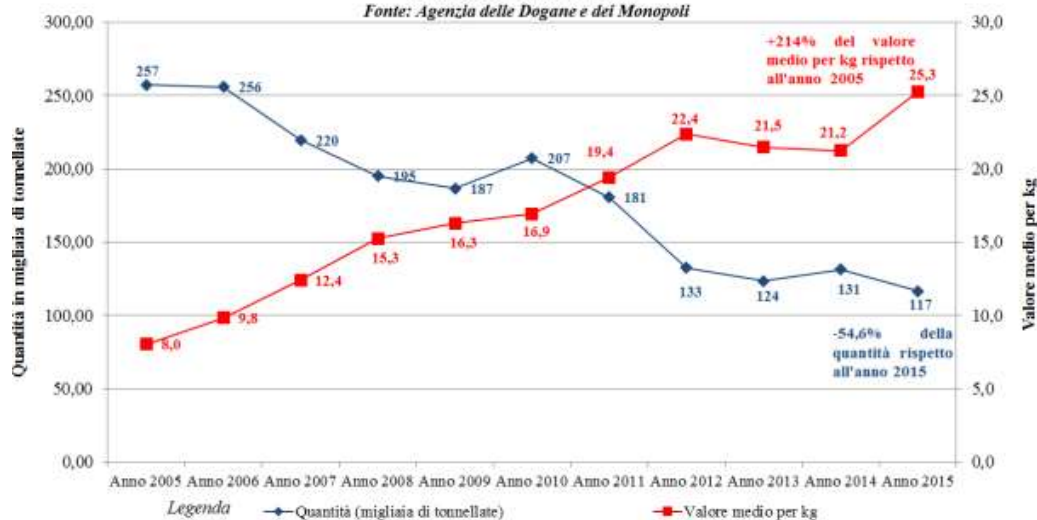
Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
 Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

I risultati dell'attività di contrasto del fenomeno della sottofatturazione, sviluppati in particolare a partire dal 2005 dall'Agenzia, sono stati notevoli.

Il più importante risultato prodotto dal rafforzamento dei controlli in questa specifica tipologia di frode è stato l'innalzamento dei valori medi dichiarati all'importazione per kg di merce, in particolare nei settori e dai Paesi a più rilevante rischio di frode (abbigliamento, calzature, borse, ecc. importati dalla Cina) che sono appunto i prodotti tradizionali del made in Italy. Il grafico che segue illustra bene (prendendo il solo dato dell'import di abbigliamento dalla Cina) come dal 2003 al 2015 il valore medio per Kg sia passato da circa 5,3 euro a circa 25,3 euro senza la presenza nel periodo in esame di alcun particolare fattore inflattivo nel commercio Cina – Italia.

### Importazioni di abbigliamento di origine cinese Confronto quantità vs. valore medio per kg Periodo: 2005-2015

Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli



I risultati diretta conseguenza di tale incremento sono stati:

- **maggiori entrate per dazi ed IVA** nel periodo 2005 - 2014, nel settore dell'abbigliamento dalla Cina **per circa 4,5 miliardi di euro**;
- **maggiori diritti accertati** nei verbali di contrabbando per sottofatturazione, dal 2006 al 2015, per circa 241 milioni di euro a cui si aggiungono 245 milioni di euro **in sanzioni incluse**.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

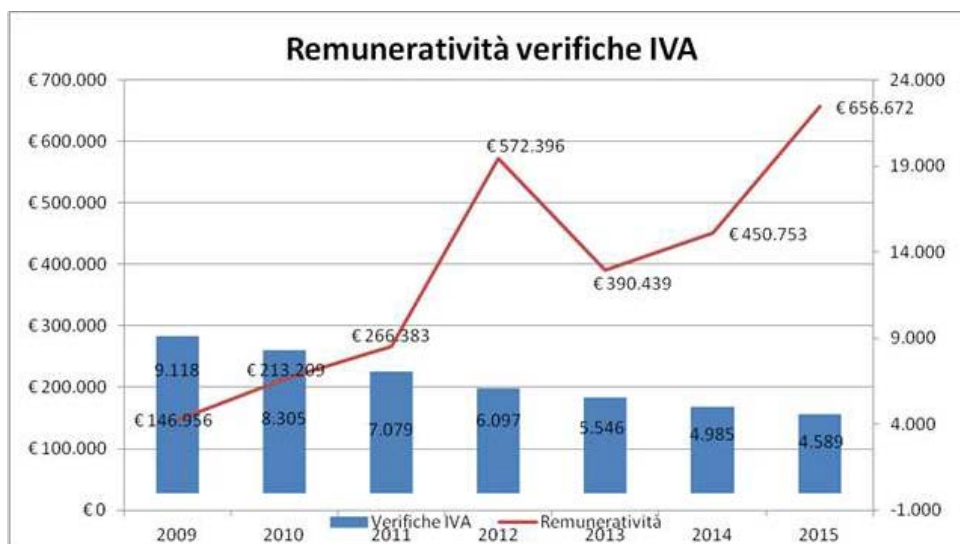
*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli*

**2015**

### c. Frodi IVA

L'Agenzia verifica il rispetto degli adempimenti dei contribuenti connessi con gli scambi intracomunitari e con la costituzione e il corretto utilizzo del plafond IVA (strumento del tutto assimilabile ad un titolo di credito che consente, al relativo titolare, di non corrispondere l'IVA al momento della importazione/acquisto dei beni e dei servizi impiegati nella sua attività fino a concorrenza dell'ammontare di tale plafond).

Nel 2015 l'attività di controllo nel settore ha consentito di accertare maggiori diritti per circa 1.467 milioni di euro. I risultati di tale attività che, come si può evincere dalla tabella sottostante, è altamente remunerativa in termini di maggiore imposta mediamente constatata per ciascun controllo positivo effettuato (passata dai circa 147.000 € del 2009 a circa 657.000 € nel 2015), sono conferiti all'Agenzia delle entrate, competente a gestire il tributo, per i successivi adempimenti.



Per rafforzare la sinergia con le altre Amministrazioni operanti nell'ambito della fiscalità ed in attuazione di quanto previsto dall'art. 83 del D.L. n. 112 del 2008, è stata istituita la cosiddetta **“cabina di regia operativa” con l'Agenzia delle Entrate e il Comando Generale della Guardia di Finanza**, finalizzata ad un rafforzamento

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli*

della collaborazione operativa ed al potenziamento dello scambio informativo, per la repressione ed il contrasto delle frodi in materia di I.V.A. nazionale e comunitaria e per una più efficace lotta all'evasione fiscale. Il lavoro congiunto dei tre organismi ha portato alla condivisione dei metodi di analisi e di indagine ed alla elaborazione di specifici e mirati e proficui piani di controllo realizzati in modo autonomo dalle tre Istituzioni ma nell'ambito della comune cornice normativa ed operativa.

### d. Le Accise

L'Agenzia è competente - in via esclusiva - alla gestione delle accise che assicurano un gettito erariale pari a circa 47 miliardi di Euro l'anno (di cui circa 14 relativi al settore tabacchi). Nel 2015 i circa 43.000 controlli nei settori Oli minerali, energia elettrica, alcoli hanno consentito complessivamente l'accertamento di maggiori diritti per circa 332 milioni di euro (di cui circa 213 milioni di euro relativi ad accertamenti per irregolarità superiori alla soglia minima di 1.000 euro).

Nello specifico, analizzando i settori prioritari di intervento dell'Agenzia, si evidenziano i risultati di seguito riportati per l'anno 2015.

Settore Imposta	N. Schede irregolarità	Maggiori Diritti Accertati (comprensivi di accise, iva ed altre imposte) €	Maggiori Diritti Accertati (solo accise) €
Oli minerali	1.270	70.477.116	60.069.112
Spiriti	178	17.241.950	17.183.936
Birra	108	53.443.579	52.607.803
Energia Elettrica	1.297	35.757.692	34.607.588
Gas metano	445	27.932.257	27.809.060
Oli lubrificanti	110	8.187.357	6.119.111
<b>Totale BDA</b>	<b>3.408</b>	<b>213.039.951</b>	<b>198.396.610</b>
<b>Altri MDA non registrati in BDA</b>		<b>119.486.125</b>	
<b>Totale complessivo</b>		<b>332.526.076</b>	

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli*

2015

### **2. I controlli in ambito extratributario**

Nel settore extratributario, l'impegno dell'agenzia è vasto ed ingente. Queste attività sono condotte, in molti segmenti, in stretta collaborazione con le altre autorità competenti per i diversi profili interessati (ad es.: Ministero della salute per le problematiche afferenti la tutela della salute, ministero dello sviluppo economico per il controllo della rispondenza dei prodotti ai requisiti previsti, in materia di sicurezza, dalle norme comunitarie e nazionali).

Si esemplificano, di seguito, taluni settori di intervento dell'Agenzia.

#### **a. Controlli a tutela della salute**

Nel corso del 2015 sono stati effettuati più di 45.000 controlli a tutela della salute umana e animale, all'atto dello sdoganamento e, in parte, a posteriori, in collaborazione con le locali autorità sanitarie, USMAF e PIF, ASL, ecc., oltre alla gestione di 1.062 casi segnalati dal circuito comunitario di allerta rapido RAPEX.

Particolari piani di intervento sono anche programmati annualmente e realizzati congiuntamente con le altre Autorità amministrative e giudiziarie competenti per finalità di tutela della salute pubblica e contrasto alle frodi agroalimentari (in particolare, con collaterali strutture specialistiche delle forze di polizia e con l'Ispettorato Controlli Qualità e Repressione Frodi del Ministero delle Politiche Agricole, Agroalimentari e Forestali).

#### **b. Lotta alla contraffazione**

La contraffazione, la pirateria e il commercio abusivo permangono settori di punta nelle attività di profilo antifrode, investendo delicate problematiche di carattere economico e di salute e sicurezza dei cittadini: su questo l' Agenzia, come tutte le Amministrazioni doganali degli altri Stati Membri della U.E., è chiamata a garantire snellezza ai flussi commerciali legittimi e, allo stesso tempo, prevenire e contrastare i traffici illeciti nonché tutelare i cittadini dai pericoli derivanti dal consumo di prodotti pericolosi. Va poi sottolineato che detti fenomeni fraudolenti vengono ormai spessissimo perpetrati da gruppi di criminalità organizzata internazionale, che si finanziano attraverso tali attività illecite; in tale ottica la lotta alla contraffazione si sostanzia anche, quindi, nella prevenzione e nel contrasto a tali forme di criminalità.

Alcuni dati statistici e tabelle di sintesi sono resi negli **Allegati 1 e 2**.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli*

### **c. Tutela del Made In**

L'Agenzia ha proseguito la propria attività, come nell'anno precedente, nella difesa del Made in Italy, sia nelle attività di controllo che in quelle di ambito istituzionale generale, in particolare per quanto concerne i contributi di carattere tecnico-normativo forniti a diversi interlocutori istituzionali, ad esempio in occasione della presentazione di proposte di legge.

### **d. Attività di prevenzione e contrasto nell'ambito delle collaborazioni internazionali**

Le attività di prevenzione e contrasto condotte dall'Agenzia in ambiti di cooperazione sovra-nazionale sono molteplici e in marcato incremento, in coerenza con il costante sviluppo dei traffici globalizzati (che coinvolge fatalmente anche i flussi illeciti operati dalla grande criminalità organizzata). Nel contesto delle competenze specifiche e del ruolo di Amministrazione doganale rivestito dall'Agenzia ai sensi del Codice Doganale dell'Unione di cui al Reg. (UE) n. 952/2013, le attività di cooperazione svolte nel 2015 sono state condotte sia attraverso l'impegno sui temi e gli indirizzi che, in materia, vengono affrontati nelle sedi istituzionali della U.E. (alcune già menzionate per quanto concerne la lotta alla contraffazione), sia attraverso le attività tecniche.

Tali attività nel loro complesso, negli ultimi anni, risultano in costante aumento, e tale trend è stato confermato anche nel 2015.

### **e. Lotta al traffico illecito di sostanze stupefacenti**

L'Agenzia collabora con il Dipartimento Politiche Antidroga, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la Direzione Centrale per i Servizi Antidroga, del Ministero dell'Interno, in seno alla quale operano propri funzionari con compiti di collegamento tra le due Amministrazioni e con l'Ufficio Centrale Stupefacenti del Ministero della Salute, per lo scambio di informazioni finalizzato alle misure di contrasto da porre in essere verso l'illecito commercio (importazioni/esportazioni) di particolari sostanze chimiche utilizzabili come stupefacenti.

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli*

**2015**

Le attività di prevenzione e repressione dei traffici di droga hanno impegnato negli ultimi anni le strutture centrali e quelle territoriali dell’Agenzia. Nel corso del tempo, il dispositivo predisposto dall’Amministrazione doganale si è ulteriormente arricchito delle fasi di analisi dei flussi a rischio, con la realizzazione di numerose operazioni di controllo che hanno determinato l’aumento dei quantitativi di droga sequestrati negli spazi doganali (**Allegato 3**).

### **f. Lotta ai traffici illeciti di prodotti agroalimentari**

L’Agenzia presta grande attenzione alle esigenze di tutela del settore agroalimentare nazionale. Nel 2015, sono state inoltrate alle Strutture territoriali numerose segnalazioni, sia gestendo i codici definiti prioritari dalla Sala Analisi della Struttura antifrode dell’Agenzia, a seguito di specifici profili di rischio inseriti nel Circuito doganale di controllo telematico, sia con informative e direttive partecipate alle Direzioni Interregionali e Regionali - Aree Antifrode.

### **g. Lotta al contrabbando di sigarette – Collaborazione Internazionale**

Nel corso del 2015 questa Agenzia ha continuato a sviluppare le attività di intelligence e di collaborazione internazionale per la prevenzione e la repressione del contrabbando di sigarette, rafforzando la collaborazione internazionale con le Amministrazioni doganali e con le Ambasciate di Germania ed Inghilterra.

### **h. Controlli Valutari**

L’Agenzia, ai sensi del D. Lgs. n. 195/2008, è individuata quale unica Autorità nazionale che riceve le dichiarazioni relative al trasporto di denaro contante di importo pari o superiore a 10.000 euro, in entrata ed in uscita dal territorio nazionale; riceve e registra, oltre ai propri, anche i verbali di constatazione elevati dagli appartenenti alla Guardia di Finanza; assicura lo scambio delle informazioni con le altre Autorità competenti (Ministero Economia e Finanze, Unità Informazione Finanziaria, Comitato di sicurezza finanziaria, Guardia di Finanza, Banca d’Italia).

L’attività di controllo realizzata nel 2015 ha ulteriormente migliorato la capacità di contrasto degli illeciti valutari alle frontiere. Il volume delle dichiarazioni valutarie, nel

2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli*

2015, si è attestato su oltre 29 mila di dichiarazioni ( - 5,3 % rispetto al 2014) per un controvalore pari a 7.202 milioni di euro(+ 7,6 % rispetto al 2014); le violazioni accertate sono state pari a 5.094, con un incremento, rispetto al 2014, del 6,8%. La valuta sequestrata è stata pari a € 11.067.510 e le oblazioni pagate a titolo di estinzione dell'illecito sono state pari a **4.312.441** di euro.

### **i. Tutela dell'ambiente**

#### Contrasto al traffico illecito di rifiuti.

Nel 2015, questa Agenzia, sviluppando e rafforzando ulteriormente le attività di intelligence, già in essere da diversi anni, per il contrasto al traffico illecito di rifiuti ha continuato nelle attività di analisi e monitoraggio dei flussi a rischio come il polietilene, metalli, veicoli usati e parti di veicoli, cascami tessili e cascami ed avanzi di rame dichiarati in entrata e in uscita dallo Stato, in particolare verso la Repubblica Popolare Cinese, elaborando profili di rischio e selezionando per il controllo approfondito, in modo mirato, numerose operazioni doganali.

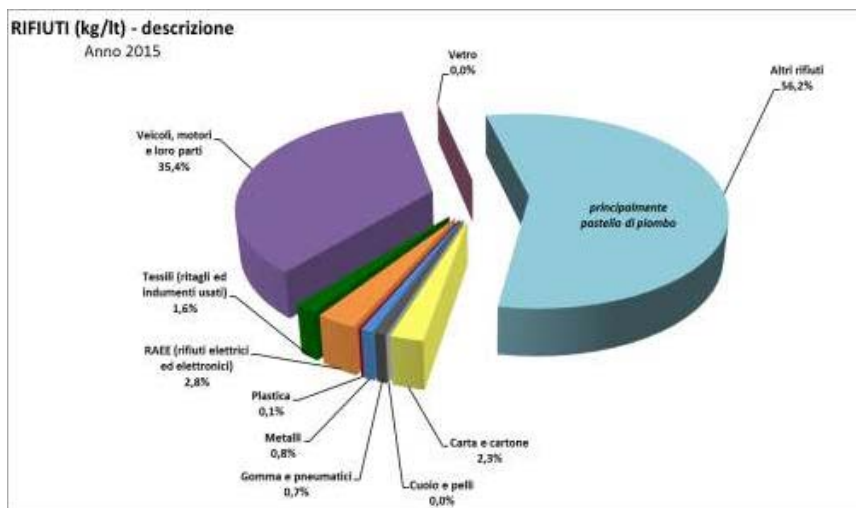
Nella cartine di seguito riportate, sono rappresentati i sequestri di rifiuti riepilogati per tipologia di merce, unitamente ai maggiori sequestri di rifiuti effettuati dall'Agenzia delle Dogane nel corso dell'anno 2015.

# Relazione **Annuale** al Parlamento

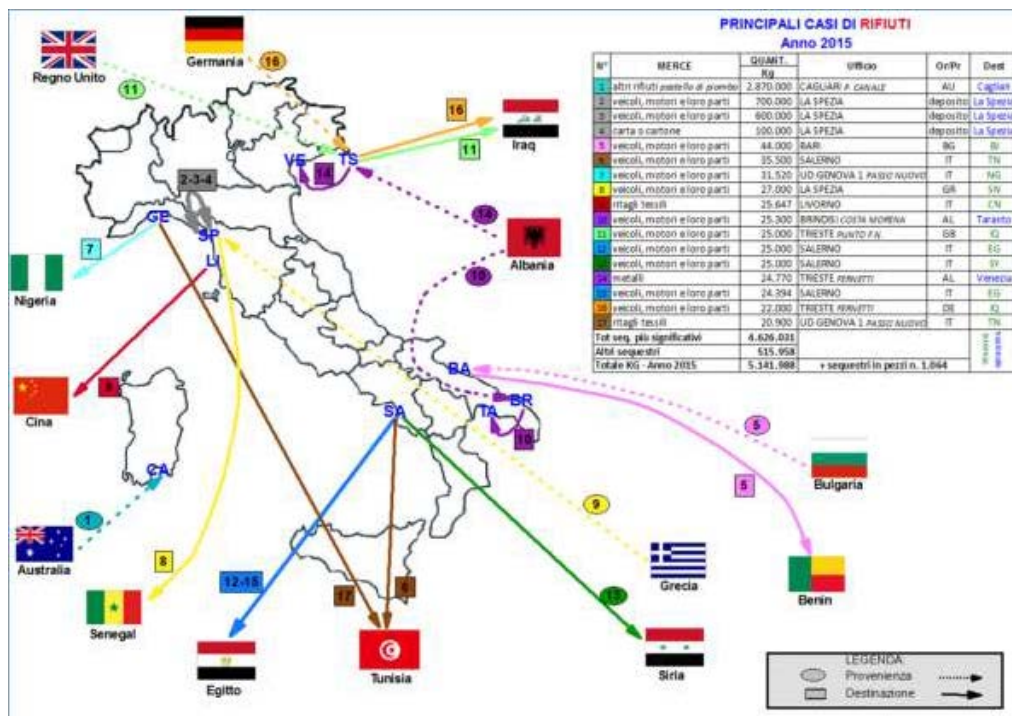
Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
 Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

**2015**

## Sequestri di rifiuti riepilogati per tipologia di merce – Anno 2015



## Principali sequestri di rifiuti effettuati dall'Agenzia - Anno 2015



2015

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli*

### 3. Conclusioni e linee future di attività

Nell'anno 2015 l'Agenzia ha proceduto, tra l'altro, al sequestro di circa 14,1 milioni di pezzi (+28,0% rispetto al 2014) e circa 20 mila tonnellate di merci (+108,2% rispetto all'anno precedente) per un valore accertato di 238,8 milioni di euro ed un valore stimato di 268,4 milioni di euro. L'ammontare per la valuta sequestrata è risultato pari a circa 12,0 milioni di euro. Si evidenzia, inoltre, che le attività di controllo, di contrasto alla sottofatturazione e le attività di verifica a posteriori hanno determinato un ammontare di sanzioni pari a 3,0 miliardi di euro (importo al netto delle sanzioni relative al "contrabbando di tabacchi" pari a circa 344 milioni di euro) e circa 2,2 miliardi di euro di MDA.

L'Agenzia delle Dogane, ente pubblico non economico, istituita con il D. Lgs 300 del 30 luglio 1999 svolge, tra l'altro, attività di prevenzione e contrasto degli illeciti di natura extratributaria, quali i traffici illegali di prodotti contraffatti o non rispondenti alle normative in materia sanitaria o di sicurezza, armi, droga, beni del patrimonio culturale, traffico illecito di rifiuti, nonché commercio internazionale di esemplari di specie animali e vegetali minacciate di estinzione protette dalla Convenzione di Washington.

Ciò premesso, per quanto attiene alle future attività sotto il profilo antifrode, l'Agenzia continuerà ad impegnarsi, tra l'altro, per:

- concentrare la propria attività di prevenzione e contrasto all'evasione e all'elusione fiscale e doganale assicurando, nel contempo, la riduzione dell'invasività dei controlli sviluppando ulteriormente tecniche di analisi dei rischi;
- potenziare le sinergie operative con altre Autorità pubbliche nazionali, europee e internazionali, allo scopo di rafforzare lo scambio di informazioni in ambito comunitario e gli strumenti di cooperazione internazionale, per incrementare le forme di contrasto alle frodi carosello nel settore dell'IVA intracomunitaria e alle frodi in materia di accise;
- adottare misure idonee tese ad incrementare il livello di efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto alle frodi e degli illeciti extratributari<sup>1</sup> a tutela dell'erario dell'Unione Europea e nazionale;
- rafforzare le misure di contrasto alle frodi fiscali anche in funzione di presidio del regolare funzionamento del mercato;

## Relazione **Annuale** al Parlamento

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli*

**2015**

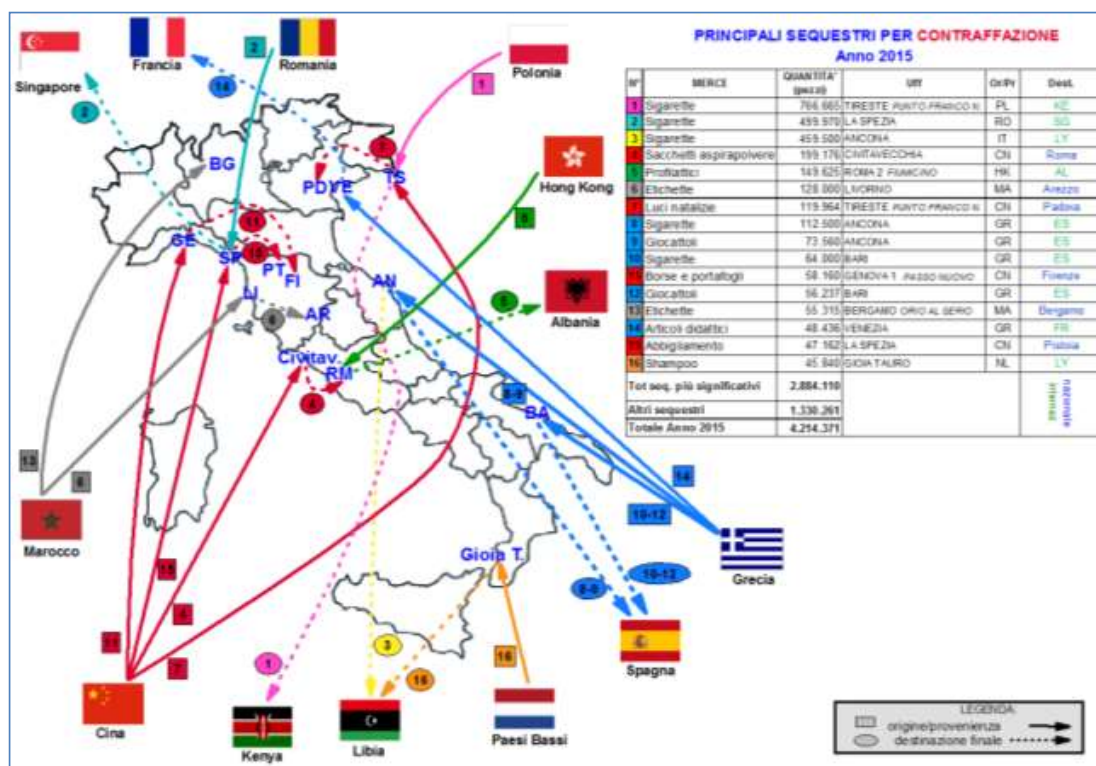
- potenziare le misure per la prevenzione e il contrasto degli illeciti in materia extratributaria e di quelli relativi ai movimenti transfrontalieri di denaro contante, sviluppando azioni di *intelligence* e di correlazione tra flussi merceologici a rischio e flussi finanziari sospetti;
- rafforzare le attività di tutela della salute e della sicurezza dei cittadini, anche mediante studi ed analisi dei fenomeni e dei rischi connessi al commercio internazionale in collaborazione con le altre Autorità istituzionalmente preposte agli specifici ambiti operativi.

2015

# Relazione **Annuale** al Parlamento

Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
 Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Allegato 1



## Relazione **Annuale** al Parlamento

Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

**2015**

Allegato 2

### CONTRAFFAZIONE - Tipologia

Categoria TAXUD	Anno 2015 (fonte: banca dati Antifrode)		
	N. pezzi	Valore accertato (euro)	Valore stimato (euro)
1) Prodotti alimentari e bevande	26.000	210.000	220.000
2) Prodotti per la cura del corpo	63.588	871.608	877.896
3) Abbigliamento ed accessori	285.824	3.319.630	5.070.770
4) Calzature e loro parti	54.692	722.855	794.422
5) Accessori personali	205.543	5.588.765	6.569.387
6) Telefoni cellulari e loro parti	149.739	1.674.111	1.834.702
7) Apparecchi elettronici ed informatici	359.399	610.650	1.169.277
8) CD,DVD, cassette, cartucce per giochi	20	400	400
9) Giocattoli, giochi e articoli sportivi	363.839	2.904.983	3.120.749
10) Tabacchi	1.902.745	3.216.568	6.970.628
11) Medicinali	159.012	408.719	408.719
12) Altre merci	643.970	701.103	1.306.287
<b>Totale contraffazione</b>	<b>4.214.371</b>	<b>20.229.392</b>	<b>28.343.237</b>

2015

Relazione **Annuale** al ParlamentoContributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Allegato 3

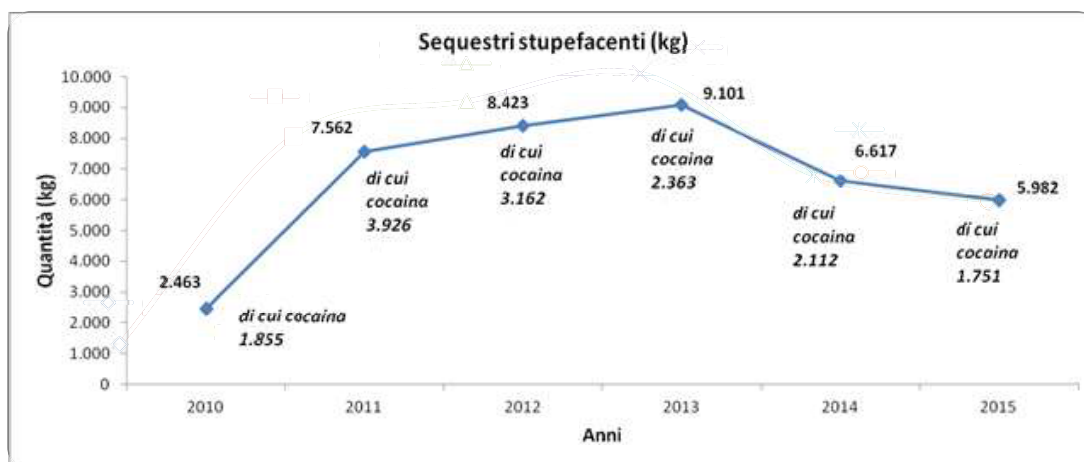
**STUPEFACENTI - Tipologia -**

Tipologia di stupefacenti	Quantità e Valore stimato					
	Anno 2014			Anno 2015		
	Kg/litri	N. pezzi (pasticche o similari)	Valore stimato (euro)	Kg/litri	N. pezzi (pasticche o similari)	Valore stimato (euro)
COCAINA	2112,2	46	226.993.717	1.750,9		127.807.545
EROINA	77,8		3.873.432	250,4		14.506.311
HASHISH	51,4	41	466.233	146,0	8	1.416.883
MARIJUANA	3760,9	179	29.427.180	1.888,6	14	14.789.300
AMFETAMINICI	1,0	7	18.146	0,5	136	27.184
PSICOFARMACI	0,0	1.221	5.749	0,0	2.587	13.412
KHAT	471,7		829.781	1.917,7		2.415.444
OPPIO	105,5	1.730	4.760	0,0		0
ALTRE	36,9	3.624	364.229	27,5	29.222	1.674.596
<b>TOTALE soli stupefacenti</b>	<b>6617,3</b>	<b>6.848</b>	<b>261.983.227</b>	<b>5.981,5</b>	<b>31.967</b>	<b>162.650.675</b>
PRECURSORI	0,0	0	0	0,0	0	0
<b>Totale complessivo</b>	<b>6.617,3</b>	<b>6.848</b>	<b>261.983.227</b>	<b>5.981,5</b>	<b>31.967</b>	<b>162.650.675</b>
<b>Var % (2015/2014)</b>				-9,6%	366,8%	-37,9%

Fonte: Banca Dati Antifrode e contatti diretti con le Direzioni Regionali, Interregionali e Interprovinciali e gli Uffici periferici

## Relazione **Annuale** al Parlamento

Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF  
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

**2015**

Finito di stampare nel mese di Settembre 2016  
presso l'Ufficio del Segretario Generale  
Centro Fotoriproduzione Digitale