



*Dipartimento per le politiche europee*

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

# Relazione annuale

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

## Anno 2013





## Sommario

### PARTE PRIMA

1. Quadro di Situazione	
a. PREMESSA .....	2
b. IL COMITATO NAZIONALE PER LA REPRESSIONE DELLE FRODI NEI CONFRONTI DELL'UNIONE EUROPEA (Co.L.A.F.) .....	5
2. Attività del Comitato nell'anno 2013 .....	7
a. Attività di coordinamento, supporto e formazione a livello centrale e locale .....	8
b. Perfezionamento del sito internet della Presidenza del Consiglio contenente la pubblicazione degli elenchi dei "beneficiari" di finanziamenti europei (c.d. "iniziativa sulla trasparenza"). .....	10
c. Implementazione della Banca dati "IMS" .....	12
d. Rivisitazione ed attualizzazione della Circolare interministeriale del 12 ottobre 2007, concernente "Modalità di comunicazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario" .....	15
e. Attività di aggiornamento e chiusura dei casi di irregolarità/frode riferiti alle programmazioni più risalenti nel tempo. ....	16
f. Partecipazione proattiva ai lavori del "Gruppo Antifrode del Consiglio" (GAF). ....	17
g. PARTECIPAZIONE PROATTIVA AI LAVORI DEL "COMITATO EUROPEO DI COORDINAMENTO LOTTA ANTIFRODE" (Co.CO.L.A.F.). ....	20
h. VALORIZZAZIONE E DIFFUSIONE, A LIVELLO EUROPEO, DEL "MODELLO ANTIFRODE" ITALIANO. ....	23
3. Linee future di attività del Comitato. ....	24

### PARTE SECONDA

1. Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode	
a. Premessa.....	30
b. Nota metodologica.....	31
1) Definizioni .....	31
2) Regolamenti sui Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) citati nei paragrafi seguenti .....	31
3) Flusso di comunicazioni dei casi di irregolarità/frode.....	34
4) Precisazioni .....	35
2. Livello europeo .....	41
a. NUMERO DELLE IRREGOLARITÀ E DELLE FRODI (PER AREA DI RIFERIMENTO) E RELATIVO IMPATTO FINANZIARIO (ANNI 2009-2013).....	41
b. RAPPORTO IRREGOLARITÀ/FRODI IN EUROPA E IN ITALIA, ANNO 2013 .....	43
c. RAPPORTO IMPATTO FINANZIARIO/NUMERO COMPLESSIVO IRREGOLARITÀ-FRODI, ANNI 2011-2013 .....	46
d. DECREMENTO PERCENTUALE DELL'AMMONTARE IRREGOLARE, ANNI 2010-2013 .....	46
e. NUMERO DELLE IRREGOLARITÀ NELL'UNIONE EUROPEA E RELATIVO IMPATTO FINANZIARIO .....	49
f. NUMERO DELLE IRREGOLARITÀ IN ITALIA E RELATIVO IMPATTO FINANZIARIO .....	50
g. NUMERO E IMPORTO DELLE IRREGOLARITÀ PER STATO MEMBRO .....	50

SOMMARIO

h.	NUMERO E AMMONTARE COMPLESSIVO DELLE FRODI PER STATO MEMBRO.....	53
i.	INCIDENZA DELLE FRODI PER FONDO, IN EUROPA E IN ITALIA .....	55
j.	CONTROLLI ANTIFRODE .....	56
k.	CONSIDERAZIONI A CARATTERE GENERALE E STRUMENTI UTILI PER UN'ANALISI PONDERATA DEI DATI...57	
	1) Incomparabilità dei dati tra gli Stati membri .....	57
	2) <i>Performances</i> dei sistemi di controllo e <i>Fraud detection rate (Fdr)</i> .....	58
3.	Livello nazionale .....	61
a.	Fondi strutturali .....	61
	1) Anno 2013 .....	61
	a) Analisi del numero delle segnalazioni di irregolarità/frode .....	62
	b) Analisi dei dati finanziari .....	64
	c) Ulteriori approfondimenti sulle Irregolarità/Frodi.....	76
	d) Attività poste in essere per la chiusura dei casi.....	77
	2) Programmazioni a confronto (2000/2006-2007/2013) .....	80
	a) Confronto tra programmazioni in relazione al numero di casi di Irregolarità/Frode .....	81
	b) Confronto tra programmazioni in ragione dei dati finanziari .....	88
	3) Tutte le programmazioni a confronto (1989/1993 - 1994/1999 - 2000/2006 -2007/2013).....	92
	a) Casi di Frode.....	92
	b) Casi definiti.....	96
b.	POLITICA AGRICOLA COMUNE.....	101
	1) Anno 2013 .....	101
	a) Suddivisione dei casi comunicati in relazione al tipo di Irregolarità .....	101
	b) Impatto finanziario dei casi in relazione al tipo di Irregolarità.....	102
	c) Principali settori di intervento oggetto dei casi di Irregolarità .....	103
	d) Aspetti finanziari per i principali settori di intervento oggetto dei casi di Irregolarità.....	104
	2) Programmazioni a confronto (2000/2006-2007/2013) .....	105
	a) Confronto in relazione al numero di casi segnalati .....	105
	b) Confronto in ragione dei dati finanziari .....	112
	c) Principali metodi per commettere Irregolarità/Frodi .....	114
	d) Principali metodi utilizzati per individuare le irregolarità/frodi.....	115
	3) Evoluzione delle irregolarità – tabelle di confronto anni 2008/2013 .....	116
	a) Tipi di irregolarità – variazioni dall'anno di riferimento al 30 aprile 2014 .....	116
	b) Evoluzione degli importi da recuperare – variazioni dall'anno di riferimento al 30 aprile 2014 .....	118
	c) Evoluzione dei casi – casi chiusi al 30 aprile 2014 .....	119
c.	FONDO EUROPEO PER LA PESCA .....	120

PARTE TERZA (Contributi delle Amministrazioni partecipanti al COLAF)

1. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI .....	126
a. Introduzione .....	126
b. Principali attività svolte nell'anno 2013 .....	129
c. Conclusioni e linee di attività future .....	130
2. MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO .....	132
a. Introduzione .....	132
b. Principali attività svolte nell'anno 2013.....	134
c. Conclusioni e linee di attività future .....	135
3. COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA .....	138
a. Introduzione .....	138
b. Principali attività svolte nel 2013. ....	139
c. Conclusioni e linee di attività future. ....	144
4. COMANDO CARABINIERI POLITICHE AGRICOLE E ALIMENTARI- NUCLEI ANTIFRODI CARABINIERI.....	146
a. Premessa.....	146
b. L' Attività Operativa del 2013.....	146
c. Conclusioni .....	149
5. AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI .....	152
a. Introduzione .....	152
b. La complessità operativa e l'intensità dei traffici. ....	153
c. Il contrasto alla sotto-fatturazione.....	155
d. Frodi IVA.....	156
e. Le Accise .....	158
f. I controlli in ambito extra-tributario .....	158
g. Controlli a tutela della salute .....	159
h. Lotta alla contraffazione .....	160
i. Lotta al traffico illecito di sostanze stupefacenti .....	161
j. Controlli Valutari .....	162
k. Tutela dell'ambiente .....	163

PARTE QUARTA (Analisi del "VAT Gap" a livello europeo)

1. Premessa .....	172
2. Risultati dello studio della Commissione .....	172
3. Principali criticità metodologiche dello studio .....	173
4. Attività di contrasto all'evasione fiscale e alle frodi in Italia .....	174
5. Discussione sullo "studio" a livello europeo e sviluppi futuri .....	175





*Dipartimento per le politiche europee*

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

# PARTE PRIMA

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



## PARTE PRIMA

### 1. QUADRO DI SITUAZIONE

#### a. PREMESSA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In questo scenario, l'elevato livello di tutela approntato dall'Italia, immediatamente e facilmente rilevabile dai dati statistici inseriti nei rapporti annuali<sup>1</sup> della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, dimostra come il nostro Paese abbia attuato con lealtà e tempestività il citato "principio di assimilazione", disponendo, come noto, di Amministrazioni particolarmente preparate ed attrezzate sul fronte della lotta alle frodi quali l'Agenzia delle Dogane, l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Agea), i Carabinieri e il Corpo Forestale, oltre ad uno specifico Organo di polizia, rappresentato dalla Guardia di Finanza che, con una competenza generale in materia economico-finanziaria, opera con gli stessi poteri e con le stesse professionalità, a tutela sia del bilancio nazionale che dell'Unione europea.

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

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

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

---

<sup>1</sup> [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)

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

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

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

Il Comitato per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione europea<sup>2</sup> rappresenta lo strumento ideale per l'approfondimento e l'analisi dei fenomeni illeciti, nonché per l'individuazione delle strategie più opportune per prevenire, contrastare e reprimere i citati fenomeni di irregolarità e frode.

Istituito con legge 19 febbraio 1992, n. 142<sup>3</sup> e rinnovato nei compiti e nella composizione con D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91<sup>4</sup>, il Comitato è stato, di recente, confermato in via definitiva (e ridenominato) con Legge 24 dicembre 2012, n. 234<sup>5</sup>.

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

---

<sup>2</sup> Di seguito denominato "Comitato".

<sup>3</sup> Art. 76, comma 2.

<sup>4</sup> Art. 3, commi 1 e 2.

<sup>5</sup> Art. 54, comma 1.

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>6</sup> Vgs successivo par. a

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

In sintesi è emerso che:

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

## **2. ATTIVITÀ DEL COMITATO NELL'ANNO 2013**

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

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

Il Comitato ha orientato la propria attività sulle indicazioni contenute:

- ✓ nel proprio “Regolamento di funzionamento”;
- ✓ nel “Resoconto” annuale dell'attività del Comitato relativo al periodo 2010 - 2012<sup>8</sup>;

---

<sup>7</sup> “Tutela degli Interessi Finanziari”.

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

- ✓ nei “Rapporti al Parlamento ed al Consiglio Europeo - Tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea - Lotta contro le frodi” - anni 2011 e 2012<sup>9</sup> della Commissione europea;
- ✓ nelle Risoluzioni del Parlamento europeo sulle “Relazioni TIF” - anni 2010 e 2011<sup>10</sup>.

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

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

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

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

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

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/reports-commission/2011/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-commission/2011/report_en.pdf);  
[http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/reports-commission/2012/pif\\_report\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-commission/2012/pif_report_2012_en.pdf).

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>11</sup> Vgs successivo par. c

di controlli, favorendone lo scambio con altri Paesi, principalmente dell'area Balcanica, nonché con la Tunisia.

Nel corso dell'anno è stata inoltre diffusa in maniera capillare presso le competenti Amministrazioni centrali e locali, la pubblicazione<sup>12</sup> *“Il contrasto alle frodi finanziarie all'UE. Strategie e strumenti di controllo”* prodotto finale dell'omonimo progetto sviluppato dal Dipartimento per le politiche europee - Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione europea, e cofinanziato dalla Commissione europea nell'ambito del programma “Hercule II”.

La pubblicazione ha avuto tra gli obiettivi primari quello di sviluppare una maggiore sensibilità sul fenomeno delle frodi in danno del bilancio dell'Unione europea, stimolare attraverso le *best practices* nuovi modelli di contrasto finalizzati a creare più efficienti strumenti sul piano della prevenzione e sviluppare applicazioni dinamiche, anche sotto forma di software, che concretizzino modelli informatizzati, semplici e lineari.

**b. PERFEZIONAMENTO DEL SITO INTERNET DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO CONTENENTE LA PUBBLICAZIONE DEGLI ELENCHI DEI “BENEFICIARI” DI FINANZIAMENTI EUROPEI (C.D. “INIZIATIVA SULLA TRASPARENZA”).**

Il tema della “trasparenza”, negli ultimi anni, è stato oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore europeo e nazionale, rappresentando un vero e proprio “elemento chiave” ai fini del consolidamento del rapporto fiduciario tra i cittadini e le Istituzioni.

---

<sup>12</sup> <http://www.politicheeuropee.it/attivita/18358/il-contrasto-alle-frodi-finanziarie-allunione-europea>

La Commissione europea, per la programmazione 2007-2013, ha dedicato all'argomento alcune pagine web nelle quali sono stati inseriti "link" di collegamento a siti degli Stati membri ove sono riportati gli elenchi dei beneficiari dei fondi<sup>13</sup>.

A livello domestico, per il 2013, le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato competenti nella gestione di finanziamenti europei relativi al settore dei fondi strutturali, in ragione di impegni già assunti<sup>14</sup> volti al puntuale rispetto di tutti gli obblighi informativi e pubblicitari di cui all'art. 7 - Reg. (CE) n. 1828/2006, 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 nel perfezionamento dell'apposita sezione del sito internet del Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>15</sup>, nel cui ambito sono raccolti tutti gli elenchi dei beneficiari di fondi comunitari, in aggiunta alla pubblicazione a cura delle rispettive Autorità competenti.

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.

Esso risponde, infine, 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.

---

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/country/commu/beneficiaries/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/country/commu/beneficiaries/index_en.htm).

<sup>14</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>15</sup> [www.politicheuropee.it](http://www.politicheuropee.it)

### C. 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 (CE):

- ✓ n. 1681/1994 (in materia di Fondi Strutturali, quali il Fondo europeo per lo sviluppo regionale - FESR, il Fondo sociale europeo - FSE ed il Fondo di Coesione - FC, fino alla Programmazione 2000-2006);
- ✓ n. 1828/2006 (in materia di Fondi Strutturali, quali il FESR, il FSE ed il FC, in relazione alla Programmazione 2007-2013);
- ✓ n. 1848/06 (in materia di Politica Agricola Comune - PAC);
- ✓ n. 498/2007 (per il Fondo Pesca);

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

- ✓ “Fondi strutturali”, dal Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE che opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche europee;
- ✓ “Politica Agricola Comune”, dal Ministero per le politiche Agricole, Alimentari e Forestali;
- ✓ “Restituzione alle esportazioni”, dall'Agenzia delle Dogane<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> L'Agenzia cura, altresì, il particolare flusso di comunicazioni riferite alle c.d. “Risorse Proprie” attraverso l'ulteriore canale informatico denominato “OWNRES - WEB”.



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: identificazione del Fondo, della tipologia irregolarità, degli importi, delle procedure penali, amministrative e di recupero in corso, delle sanzioni nonché eventuali commenti).

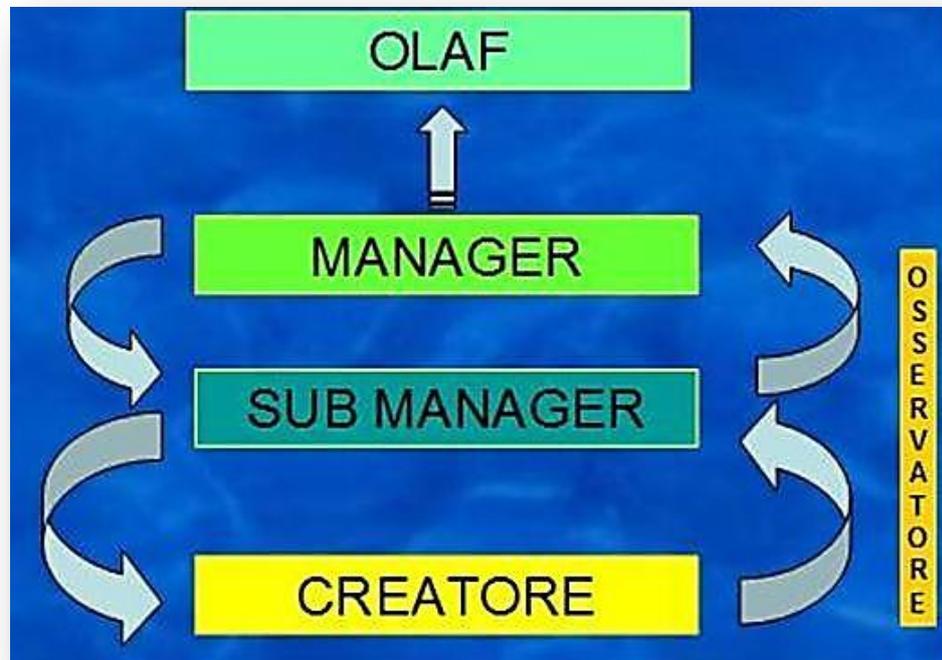
Il sistema "IMS" opera attraverso un bilanciato quadro di operatori regolato su diversi livelli di accesso a seconda delle competenze, ovvero:

- ✓ *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 per le politiche Agricole, Alimentari e Forestali e dell'Agenzia delle Dogane).

Sono stati, inoltre, abilitati ulteriori soggetti che hanno richiesto le credenziali per accedere al sistema "IMS" con la funzione di "osservatore"<sup>17</sup> (es. Corte dei Conti) per proprie finalità istituzionali.

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

<sup>17</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.



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. 320 utenti su tutto il territorio nazionale.

Nel 2013 il Comitato ha fornito supporto agli operatori del sistema nei circa 1.100 casi di implementazione nonché a connesse richieste di assistenza da parte delle Amministrazioni centrali e/o locali.

#### **d. RIVISITAZIONE ED ATTUALIZZAZIONE DELLA CIRCOLARE INTERMINISTERIALE DEL 12 OTTOBRE 2007, CONCERNENTE “MODALITÀ DI COMUNICAZIONE ALLA COMMISSIONE EUROPEA DELLE IRREGOLARITÀ E FRODI A DANNO DEL BILANCIO COMUNITARIO”.**

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 nell’ultimo quinquennio, emerge un quadro di comportamenti disomogenei degli Stati Membri, riferiti in particolare:

- ✓ 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 tale ambito, anche il recente lancio della banca dati “IMS” della Commissione, per il cui tramite tutti gli Stati membri devono comunicare all’OLAF i casi di irregolarità/frode scoperti a danno del Bilancio UE, ha generato diversità di comportamenti tra le Autorità deputate alle segnalazioni e, di conseguenza, differenze nella immissione dei dati nel predetto sistema informatico.

Basti al riguardo considerare come i casi di c.d. “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 dis-omogenei.

Pertanto, il Comitato ha approvato, all’unanimità dei membri, 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.

Quanto sopra al fine di cercare di allineare il più possibile il *modus operandi* delle Amministrazioni nazionali a quello che, mediamente, risulta adottato a livello europeo.

#### **e. ATTIVITÀ DI AGGIORNAMENTO E CHIUSURA DEI CASI DI IRREGOLARITÀ/FRODE RIFERITI ALLE PROGRAMMAZIONI PIÙ RISALENTI NEL TEMPO.**

Anche nel 2013 è proseguita l'attività di "parifica" dei dati relativi alle irregolarità e frodi notificate alla Commissione europea, per la conseguente proposta di chiusura, unitamente allo sviluppo di un'opera di costante sensibilizzazione per i casi "aperti" nei confronti di tutte le Amministrazioni competenti, rivolta, in particolare, alle situazioni di eccessiva ed ingiustificata stagnazione delle procedure amministrative.

Per quanto concerne le attività di collaborazione con i Servizi della Commissione europea, da segnalare le ulteriori attività promosse dal Comitato nella definizione dei dossier maggiormente datati (riferibili alle programmazioni 1989/1993, 1994/1999) inerenti casi di irregolarità/frode segnalati pro-tempore dall'Italia.

I notevoli sforzi profusi, in stretta collaborazione con tutte le competenti Amministrazioni centrali e/o locali, ha consentito il raggiungimento di risultati di grande importanza, tra cui, in particolare:

- ✓ la definizione, in accordo con la Commissione europea - DG *Agri*, di 61 dossier (relativi al settore FEOGA/Sezione Orientamento) per un corrispondente importo

comunitario complessivo pari a circa € 17.500.000 che non verranno ulteriormente imputati al bilancio nazionale;

- ✓ l'avvio, in accordo con la Commissione europea - DG *Employment*, delle attività di aggiornamento dei dati afferenti 183 dossier relativi al settore FSE (Fondo Sociale Europeo), per la conseguente chiusura.

## **f. PARTECIPAZIONE PROATTIVA AI LAVORI DEL “GRUPPO ANTIFRODE DEL CONSIGLIO” (GAF).**

Il Comitato, attraverso suoi delegati, ha partecipato e seguito attivamente i lavori del “Gruppo Antifrode” (GAF) del Consiglio UE svolti nel periodo di riferimento, condividendone gli esiti durante le proprie riunioni plenarie.

Di seguito gli argomenti di maggiore rilevanza discussi nell'ambito delle sessioni del GAF:

### **1) RIFORMA DELL'UFFICIO EUROPEO PER LA LOTTA ANTIFRODE (OLAF).**

Nell'ambito delle attività poste in essere nel 2013, in sede europea, a tutela degli interessi finanziari dell'U.E., si segnala l'approvazione del nuovo Regolamento n. 883 dell'11 settembre 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo lotta antifrode (OLAF).

Frutto di un lungo e complesso negoziato anche nell'ambito delle sessioni del Gruppo Antifrode (GAF) del Consiglio UE, il nuovo Regolamento ha visto la Delegazione italiana contribuire fattivamente nella stesura e, quindi, nella proposta di modifiche ed integrazioni al testo “base” della Commissione.

Il testo approvato, pur mantenendo l'impianto della precedente struttura con un bilanciamento tra responsabilità degli Stati membri e dell'Unione europea, ha lo

scopo precipuo di migliorare e rendere sempre più efficace la lotta agli illeciti contro gli interessi finanziari dell'Unione preservando, contestualmente, il pieno rispetto delle garanzie procedurali a tutela dei soggetti sottoposti ad indagine.

In particolare, l'art. 1 c. 2, inserito dietro apposita proposta dei delegati del Comitato, prevede che l'OLAF "... *promuova e coordini, con gli Stati membri e tra essi, la condivisione di esperienze operativa e di migliori pratiche procedurali nel settore della tutela degli interessi finanziari dell'Unione, e sostenga azioni comuni contro le frodi avviate dagli Stati membri su base volontaria*".

Detta previsione potrà consentire all'Italia di valorizzare appieno le proprie *best practices* attraverso la loro condivisione con gli altri Stati membri e con il necessario coordinamento dell'OLAF.

Ulteriore ed importante elemento di novità (anch'esso frutto di varie e ripetute sollecitazioni da parte italiana) è quello relativo all'obbligo di istituire un organismo centrale di coordinamento antifrode in tutti gli Stati membri denominato "AFCOS" (*Anti Fraud Coordination Structure*).

In Italia, come già evidenziato<sup>18</sup>, tale funzione è svolta, già da tempo, proprio dal Comitato che ha rappresentato vera e propria *best practice* e, quindi, modello da imitare a livello europeo.

## **2) REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO SUL PROGRAMMA "HERCULE III" (PROGRAMMAZIONE 2014-2020), PER LA PROMOZIONE DI AZIONI NEL SETTORE DELLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE EUROPEA.**

Nell'ambito del Gruppo Antifrode (GAF) del Consiglio UE, nel corso del 2013 si è altresì concluso il negoziato sul Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio UE sul programma "*Hercule III*", programma di co-finanziamento

---

<sup>18</sup> Vgs par. 1 sub b. pagg 6 e 7

dell'Unione europea per il periodo 2014/2020, volto a sostenere gli investimenti - da parte degli Stati, delle amministrazioni locali, di enti pubblici e privati - in iniziative e strumenti di prevenzione e repressione delle frodi (nuove tecnologie, cooperazione transnazionale, attività investigative, formazione, diffusione di *know how*, implementazione di banche dati comuni, scambi di esperti, ecc..), nonché il connesso sostegno tecnico, logistico e operativo.

Il nuovo Regolamento è stato definitivamente emanato in data 26 febbraio 2014<sup>19</sup>.

La norma, fortemente sostenuta dall'Italia prevede, tra l'altro, una soglia di cofinanziamento delle spese ammissibili fino all'80% che, in casi specifici da valutarsi di volta in volta in ambito Co.co.L.A.F. (Comitato europeo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi), può raggiungere anche il 90%.

Ciò in ragione del fatto che un più alto tasso di cofinanziamento può e deve rappresentare, per tutti gli Stati membri, un ausilio importante e, ancor più, un forte stimolo per una sempre crescente ed incisiva lotta alle frodi perpetrate in danno del bilancio dell'UE.

### **3) REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE ISTITUISCE UN PROGRAMMA DI AZIONE IN MATERIA DI SCAMBI, ASSISTENZA E FORMAZIONE PER LA PROTEZIONE DELL'EURO CONTRO LA CONTRAFFAZIONE MONETARIA (PROGRAMMA "PERICLES 2020").**

Accomunato per scopi al programma "*Hercules III*", si segnala il Regolamento inerente il nuovo programma di finanziamento della Commissione denominato

---

<sup>19</sup> Regolamento (UE) n. 250/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 che istituisce un programma per la promozione di azioni nel settore della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea (programma Hercule III) e che abroga la decisione n. 804/2004/CE

“Pericles 2020”, per la promozione di attività a protezione dell'euro contro la contraffazione.

La norma è stata emanata in data 11 marzo 2014<sup>20</sup>, al termine dell'iter procedurale che ha proficuamente impegnato le Delegazioni, anche in ambito GAF, per tutto il corso del 2013.

Anche questa norma è stata sostenuta dall'Italia, in particolare per quanto concerne la soglia di cofinanziamento delle spese ammissibili che può raggiungere il 75% o, in casi specifici, da valutarsi di volta in volta in ambito Co.co.L.A.F., il 90%.

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

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

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

Pertanto, per prassi ormai consolidata, le tematiche oggetto di discussione nelle sedute del Co.co.L.A.F. e dei vari sottogruppi vengono esaminate nell'ambito del Comitato, sia preventivamente ai fini della definizione della posizione unitaria

---

<sup>20</sup> Regolamento (UE) n. 331/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014 che istituisce un programma di azione in materia di scambi, assistenza e formazione per la protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria.

italiana, sia successivamente per l'illustrazione e la demoltiplicazione, verso tutti i soggetti potenzialmente interessati, delle decisioni prese in ambito UE.

Nel dettaglio, il Comitato, rappresentato da propri Membri di volta in volta delegati, ha partecipato nel 2013 alle seguenti sessioni:

- ✓ Co.co.L.A.F.
  - 23 maggio e 22 novembre;
- ✓ *Reporting and Analysis of Fraudulent and Other Irregularities Group*
  - 15 aprile e 2 dicembre;
- ✓ *Fraud Prevention Group*
  - 12 novembre.

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).

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

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

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

In questo scenario, la Commissione europea, dietro espressa richiesta della delegazione italiana, ha riportato negli annessi statistici dell'ultima relazione TIF<sup>21</sup> (edita a luglio 2013 e riferita ai dati 2012) riferiti, in particolare, alle segnalazioni dei casi di sospetta frode da parte degli Stati membri, la seguente dicitura: *“Il numero delle irregolarità segnalate come frode consente di misurare i risultati degli sforzi compiuti dagli Stati membri per combattere le frodi e altre attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'UE; il dato non deve essere interpretato come livello di frode nei rispettivi territori”*.

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

Inoltre, la delegazione italiana ha nuovamente proposto l'adozione di una “Scheda Stato Membro” per ciascun Paese recante elementi di approfondimento utili a conoscere i diversi approcci adottati - in termini normativi, organizzativi e repressivi - in materia di contrasto alle irregolarità e alle frodi a danno del bilancio Unione europea, la quale possa, quindi, costituire strumento di lettura ponderata delle informazioni statistiche contenute nelle relazioni annuali TIF.

Tali schede metterebbero finalmente in condizione le competenti Istituzioni europee di analizzare in modo approfondito i diversi “apparati” normativi ed organizzativi antifrode in possesso degli Stati membri e, quindi, interpretare in modo ponderato i dati concernenti le segnalazioni di irregolarità/frode effettuate da ciascun Paese, conferendo, altresì, a qualsiasi lettore (cittadini, giornalisti, ecc.), idonei strumenti per una lettura scevra da interpretazioni “personalizzate”.

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

---

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/reports-commission/2012/pif\\_report\\_2012\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-commission/2012/pif_report_2012_it.pdf)

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

In tal senso l'OLAF, apprezzando e condividendo appieno le indicazioni della "Scheda Stato membro" proposta dalla delegazione italiana, ne ha recepito i contenuti prevedendo, a partire dall'anno 2013, specifiche sezioni all'interno della "Relazione TIF".

#### **h. VALORIZZAZIONE E DIFFUSIONE, A LIVELLO EUROPEO, DEL "MODELLO ANTIFRODE" ITALIANO.**

Il peculiare modello organizzativo italiano di prevenzione e contrasto alle frodi è stato alla base di una intensa attività di collaborazione con paritetici organismi di altri Stati membri, in particolare con quelli della Repubblica di Bulgaria.

In tal senso, il Comitato ha aderito all'invito formale da parte dell'AFCOS Directorate (*Coordination of the fight against infringements affecting the financial interests of the European Union*) per la partecipazione ad un *workshop* in Sofia dall'8 al 10 aprile 2013, sulle migliori pratiche di prevenzione e controllo in materia di tutela al bilancio dell'UE.

Considerato il successo dell'iniziativa e sempre su richiesta del medesimo organismo bulgaro, si è aderito, in qualità di Partner, all'ulteriore Progetto *"Provision and supporting the AFCOS Directorate activities in the work under SCF"* svoltosi a Roma dal 6 all'11 ottobre 2013.

Obiettivo principale dell'attività è stato quello di accrescere e migliorare le conoscenze in materia di finanziamenti europei e delle connesse attività antifrode dei funzionari

dell'Ufficio bulgaro, attraverso lo svolgimento di una "visita studio" presso le principali strutture italiane preposte al controllo ed alla prevenzione delle frodi al bilancio dell'UE, con particolare riferimento ai Fondi Strutturali.

### **3. LINEE FUTURE DI ATTIVITÀ DEL COMITATO.**

In relazione al *know how* italiano nel settore antifrode, che ha consentito di ottenere importanti riconoscimenti dalla Commissione e da altri Stati membri e cogliendo come volano il semestre italiano di presidenza del Consiglio UE, le linee future d'attività del Comitato, in ambito europeo, saranno orientate verso la promozione di una crescente omogeneizzazione delle azioni di prevenzione e contrasto antifrode in tutta l'Unione, rafforzate da un sempre più stringente attività di coordinamento per lo svolgimento di azioni operative congiunte.

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

Il Governo italiano è attualmente impegnato nel semestre di Presidenza dell'Unione Europea. Tra i delicati ed impegnativi tavoli da presiedere vi è quello relativo al Gruppo Antifrode del Consiglio nel quale, oltre a garantire la continuità delle linee di attività già in corso, verrà valutata l'opportunità di lanciare la discussione sull'adozione di un Regolamento sulla Mutua Assistenza Amministrativa nel settore dei fondi strutturali, sulla scorta di quanto già avviene nel settore della Politica Agricola Comune e delle Entrate (in particolare in quello doganale).

Sempre in ambito europeo:

- ✓ sarà ulteriormente rafforzato il coordinamento con le Istituzioni europee, in primo luogo Parlamento europeo, Consiglio, Commissione, Corte dei Conti UE, Ufficio

- europeo lotta antifrode (OLAF), Comitato europeo lotta antifrode (Co.co.L.A.F.) e Rete di comunicazione antifrode dell'OLAF (OAFCN);
- ✓ proseguirà l'attività di parifica dei dati relativi alle irregolarità e frodi notificate alla Commissione europea - OLAF, per la conseguente proposta di chiusura dei casi;
  - ✓ proseguiranno gli sforzi tesi alla condivisione e allo scambio di esperienze con altri Stati membri.

In ambito nazionale, sotto il profilo del coordinamento, l'attività sarà indirizzata verso l'ulteriore potenziamento delle azioni a tutela della legalità, anche mediante la realizzazione di ulteriori modelli di prevenzione delle Irregolarità/Frode condivisi con le Autorità nazionali e regionali.

In ragione di ciò, è allo studio l'elaborazione di nuovi strumenti informatici di monitoraggio e controllo che possano recepire le migliori esperienze maturate "sul campo".

La principale ipotesi progettuale prevede la realizzazione di una "piattaforma tecnologica" finalizzata, da un lato, ad accentrare in una sola banca dati tutte le informazioni relative ai beneficiari di finanziamenti pubblici di origine nazionale e comunitaria e, dall'altro, mediante opportuni collegamenti telematici, a raffrontare tali elementi con altre piattaforme digitali al fine di elaborare specifici indicatori di rischio.

In sintesi, il progetto intende promuovere la realizzazione di un sistema informatico in grado:

- ✓ da un lato, di raccogliere i dati dei beneficiari di finanziamenti comunitari e nazionali (INPUT);
- ✓ dall'altro, attraverso il collegamento telematico con varie banche dati, di elaborare specifici indicatori di rischio (OUTPUT) che possano costituire, per tutte le competenti Amministrazioni, valido supporto volto ad arricchire il quadro conoscitivo ed a supportare le scelte decisionali per l'individuazione dei target da sottoporre a controllo.

L'obiettivo strategico del progetto sarà, quindi, quello di permettere che tutti gli INPUT provenienti da fonti diverse ed in forma disomogenea, siano fruibili in una modalità armonizzata ed integrata tale da consentire un'immediata comprensione del quadro complessivo e, quindi, intercettare *ab origine*, eventuali fenomeni di irregolare/illecita captazione di provvidenze pubbliche.

A tali fini, il sistema allo studio dovrebbe garantire una "navigazione estensionale" fra soggetti ed organizzazioni, visualizzandone le relazioni esistenti e lasciando la complessità delle operazioni di correlazione e conciliazione di informazioni al sistema stesso, senza impatti per l'utente.

L'ipotesi progettuale è stata presentata alla Commissione europea – OLAF la quale, sposandone appieno finalità e contenuti innovativi, ha approvato la concessione di uno specifico contributo finanziario per la sua realizzazione nell'ambito del programma "Hercule II".





*Dipartimento per le politiche europee*

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

## **PARTE SECONDA**

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



## PARTE SECONDA

### 1. ANALISI STATISTICA DEI CASI DI IRREGOLARITÀ E FRODE

#### a. PREMESSA

I dati relativi alle irregolarità e alle frodi sono stati tratti dalle seguenti fonti ufficiali:

- ✓ “Rapporti annuali” della Commissione europea al Parlamento ed al Consiglio - anni 2012 e 2013;
- ✓ Banca dati “IMS”, per le informazioni relative fino all’anno 2013 (incluso)<sup>22</sup>.

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

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

In merito, non si è ritenuto opportuno procedere ad analisi maggiormente approfondite dei dati riferiti ai 28 Paesi in considerazione della loro difficile (se non impossibile) comparabilità.

- ✓ **livello nazionale**, nel cui ambito sono stati esaminati i dati relativi a:

- **Fondi Strutturali** per:

- l’anno 2013;
- le Programmazioni 2000/2006 e 2007/2013;
- tutte le Programmazioni<sup>23</sup>;

- **Politica Agricola Comune (PAC)** per:

- l’anno 2013;
- le Programmazioni 2000/2006 e 2007/2013 (compresi alcuni dati di “trascinamento” relativi alla programmazioni precedenti);
- l’evoluzione dei casi di irregolarità/frode nel periodo 2008 - 2013;

- **Fondo Europeo per la Pesca (FEP)** per l’anno 2013.

<sup>22</sup> Dati aggiornati al 18 marzo 2014 per i Fondi Strutturali; 30 Aprile 2014 per la Politica Agricola Comune; 9 Giugno 2014 per il Fondo Europeo Pesca.

<sup>23</sup> Solo per alcuni specifici aspetti d’interesse.

## **b. NOTA METODOLOGICA**

### **1) Definizioni**

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

### **2) Regolamenti sui Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) citati nei paragrafi seguenti<sup>24</sup>**

- a) Fondo di coesione (FC)**, definito dal Regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 e, da ultimo, 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*

<sup>24</sup> Oltre a quelli citati nel corpo della Relazione si riportano, di seguito, i Regolamenti relativi alla "Programmazione 2000-2006": Regolamento (CE) n. 1164/94 del Consiglio, del 16 maggio 1994, che istituisce un Fondo di coesione (FC); Regolamento (CE) n. 1783/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 luglio 1999 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); Regolamento (CE) n. 1784/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 luglio 1999 relativo al Fondo sociale europeo (FSE); Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG); Regolamento (CE) n. 1263/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 relativo allo strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP); Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali.

### Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

*operazioni transfrontaliere di trasporto per passeggeri e imprese in tutta l'UE);  
l'assistenza tecnica»;*

**b) Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)**, definito dal Regolamento (CE) n.1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 e, da ultimo, 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 (CE) n. 1081/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 e, da ultimo, 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 (CE) n. 1698/2005 del Consiglio del 20 settembre 2005 e, da ultimo, 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*

### Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

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 Regolamento (ce) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005 e, da ultimo, dal Regolamento (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. 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 (CE) n. 1198/2006 del Consiglio del 27 luglio 2006 e, da ultimo, 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, che abroga il Regolamento (CE) n. 1083/2006 del consiglio dell'11

### Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

luglio 2006, 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*».

### 3) Flusso di comunicazioni dei casi di irregolarità/frode

Il flusso di comunicazioni dei casi di irregolarità/frode è disciplinato dalle seguenti fonti normative:

- ✓ Regolamento della Commissione (CE) n° **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) n° **1831/94** del 26 luglio 1994 inerente il Fondo di coesione fino al periodo di programmazione 2000 - 2006 incluso;
- ✓ Regolamento della Commissione (CE) n° **1828/2006** dell'8 dicembre 2006 riferito al Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE) e Fondo di coesione per il periodo di programmazione 2007-2013;
- ✓ Regolamento della Commissione (CE) n° **1848/2006** del 14 dicembre 2006 inerente il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) per il periodo di programmazione 2007-2013;

## Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

- ✓ Regolamento della Commissione (CE) n° **498/2007** del 26 marzo 2007 inerente il Fondo europeo per la pesca (FEP) per il periodo di programmazione 2007-2013.

Come già ampiamente evidenziato nel paragrafo 2. sub c.<sup>25</sup>, gli Stati membri adempiono materialmente a tale obbligo attraverso l'implementazione del sistema informatico denominato "Irregularities Management System" (IMS).

### 4) 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>26</sup> mentre, per la programmazione 2007/2013, detti importi si riferiscono ai soli casi di "Frode".

Gli importi qualificati con la dicitura "Decertificati" afferiscono somme inizialmente impegnate nel bilancio europeo e, successivamente, per scelta delle Autorità di Gestione (AdG), disimpegnate dal bilancio UE e prese in carico su quello nazionale<sup>27</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>25</sup> Vgs pag. 12.

<sup>26</sup> Da intendersi sia quali "Frodi sospette" (in quanto il procedimento penale ancora non è giunto a conclusione), sia quali "Frodi accertate".

<sup>27</sup> Per maggiori dettagli, Vgs successivo paragrafo 3 – pag. 72.

## **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 Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, 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 dirette a regolarizzare i mercati e le misure di sviluppo rurale collegate al sostegno dei mercati (PSR).
- 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.

IL FEOGA, gestito in modo concorrente dalla Commissione e dagli Stati membri, ha operato 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 Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), 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), che ha sostanzialmente sostituito il FEOGA Garanzia;

### Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

- il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) che finanzia tutte le misure per lo sviluppo rurale e che ha praticamente sostituito il FEOGA Orientamento.

Gli stessi fondi, per quanto previsto 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 precisato infine 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 dai Regolamenti (CEE) del Consiglio n. 283/72 e (CEE) del Consiglio n. 595/91, è attualmente disciplinata dal Regolamento (CE) del Consiglio n. 1848/2006.

L'articolo 3 di quest'ultimo Regolamento prevede che, entro i due mesi successivi alla fine di ciascun trimestre, gli Stati membri comunichino alla Commissione le irregolarità oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario, di importo superiore a 10.000 euro, unitamente ad 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 prevede altresì, all'articolo 5, che siano comunicate alla Commissione le informazioni di aggiornamento dei casi di irregolarità trasmessi ai sensi dell'articolo 3, secondo analoghe modalità e con la stessa cadenza temporale.

### Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

---

La comunicazione delle irregolarità, effettuata originariamente per via epistolare, dall'anno 2000 viene svolta per via informatica.

Nel 2009 l'OLAF ha reso disponibile l'applicazione accessibile da WEB denominata IMS, 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.

Per quanto riguarda le irregolarità e le frodi in danno dei fondi FEAGA e FEASR il compito di effettuare le comunicazioni spetta agli attuali 11 Organismi pagatori<sup>28</sup> 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.

L'organizzazione della struttura di comunicazione IMS predisposta in Italia, relativamente alle comunicazioni previste dal regolamento (CE n. 1848/2006, 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 di comunicazione, le inoltra all'OLAF.

Al Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali fanno attualmente riferimento 10 Organismi pagatori degli aiuti PAC.

---

<sup>28</sup> Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura; Servizio Autonomo Interventi nel Settore Agricolo; Ente Nazionale Risi; Agenzia Veneta per i Pagamenti in Agricoltura; Agenzia Regionale Toscana per le Erogazioni in Agricoltura; Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura della Regione Emilia-Romagna; Agenzia Regionale Piemontese per le Erogazioni in Agricoltura; Organismo Pagatore Regionale; Organismo Pagatore della Provincia Autonoma di Bolzano (landeszahlstelle Autonome Provinz Bozen); Agenzia Provinciale per i Pagamenti; Agenzia Regione Calabria per le Erogazioni in Agricoltura.

### Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode

In modo analogo è organizzata la struttura di comunicazione delle irregolarità riguardanti le restituzioni all'esportazione, misura di intervento finanziata con i fondi agricoli, 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, effettuate le opportune verifiche su completezza e rispondenza, le inoltra 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 le rendicontazioni annuali delle comunicazioni di un dato anno N, la Commissione Europea considera 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.

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

Sulla base dei dati inerenti casi di irregolarità e frode in danno dei fondi agricoli dell'Unione europea tratti dall'IMS nel mese di aprile 2014 (30 aprile) sono stati predisposti alcuni grafici talora corredati da informazioni tabellari.

I grafici rappresentano analisi statistiche delle informazioni tratte dai casi di irregolarità e frode comunicati dal 2000 al 2013 alla Commissione UE, secondo le seguenti sotto sezioni:

- una prima analisi, riguarda gli elementi più significativi dei dati relativi alle comunicazioni riferite all'anno di rendicontazione 2013;

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

---

- una seconda analisi, di carattere generale, concerne l'intero flusso delle comunicazioni presenti nella banca dati IMS, dal 2000 al 2013, relative ai periodi di programmazione 2000 – 2006 e 2007 – 2013 (che ricomprende anche alcuni dati di trascinamento, relativi a precedenti periodi di programmazione);
- una terza analisi, riguarda l'evoluzione dei casi di Irregolarità/Frode nel periodo 2008-2013 inteso come confronto tra i dati trasmessi pro-tempore all'OLAF e quelli aggiornati al 30 aprile 2014.

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 attualmente attivi.

Tale scelta è determinata dal fatto che le comunicazioni relative ai tre fondi hanno sostanzialmente la medesima base giuridica, ovvero il Reg. (CE) n. 1848/2006, e fanno parte di un'unica base dati.

## 2. LIVELLO EUROPEO

### a. NUMERO DELLE IRREGOLARITÀ E DELLE FRODI (PER AREA DI RIFERIMENTO) E RELATIVO IMPATTO FINANZIARIO (ANNI 2009-2013)

Dalla [tabella 1](#) emerge un costante aumento del numero delle irregolarità/frodi per quanto concerne la Politica Agricola Comune (PAC). Anche per le altre aree è possibile evincere, nel quinquennio di riferimento, un incremento tendenziale del numero di casi e dell'impatto finanziario sebbene caratterizzato da un andamento altalenante.

Tabella 1

AREA	NUMERO DELLE IRREGOLARITÀ					IMPATTO FINANZIARIO DELLE IRREGOLARITÀ (in milioni di €)				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
Agricoltura	1.621	1.825	2.395	2.477	3.242	125	131	178	183	248
Fondi Strutturali	4.931	7.062	3.880	4.357	4.993	1.224	1.550	1.219	2.495	1.334
Spese Dirette	705	1.021	922	1.677	2.245	28	43	51	121	81,9
Risorse Proprie	4.648	4.744	4.696	4.594	4.777	343	393	320	371	388
<b>TOTALE</b>	<b>11.905</b>	<b>14.652</b>	<b>11.893</b>	<b>13.105</b>	<b>15.257</b>	<b>1.720</b>	<b>2.117</b>	<b>1.768</b>	<b>3.170</b>	<b>2.052</b>

Nei successivi grafici (figura 1a - 1b), viene raffigurata l'incidenza del "numero di irregolarità/frodi" e del relativo "impatto finanziario" per area di competenza. In tal senso, è opportuno sottolineare come le irregolarità/frodi si concentrino, prevalentemente, sui Fondi Strutturali e sulle Risorse proprie (73%), a fronte di un impatto finanziario in maggior misura concentrato sui Fondi Strutturali (72%).

Figura 1a

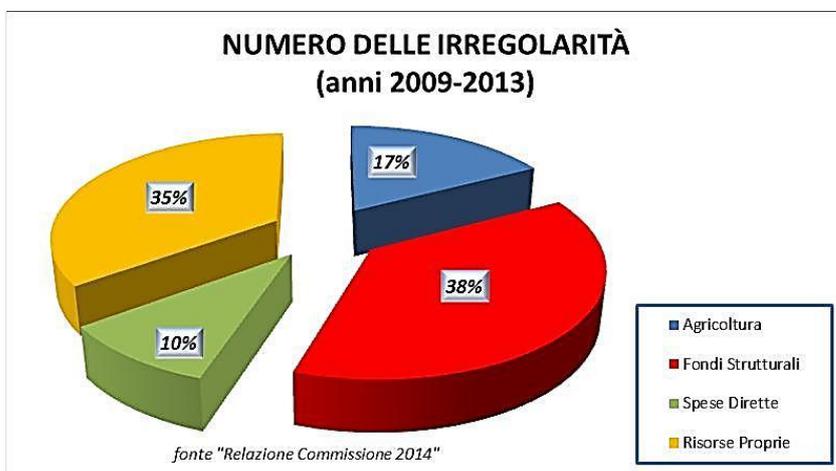
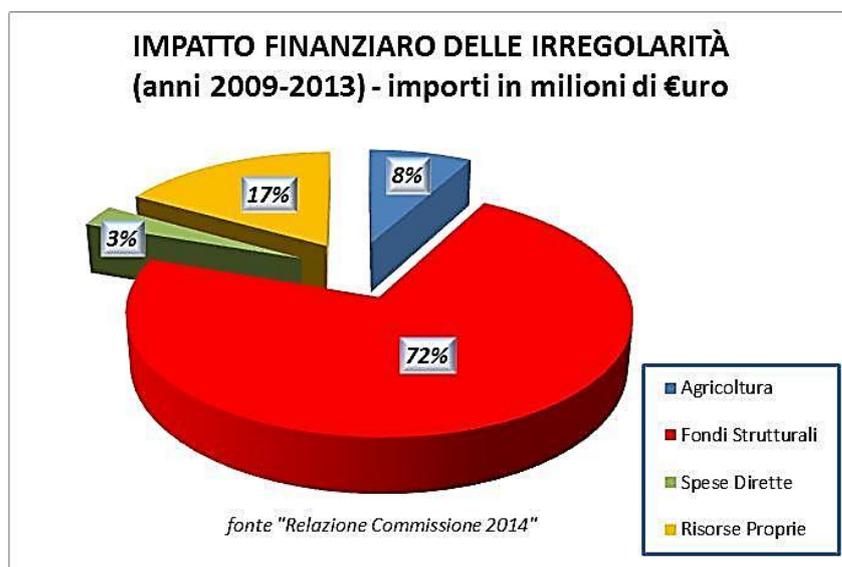
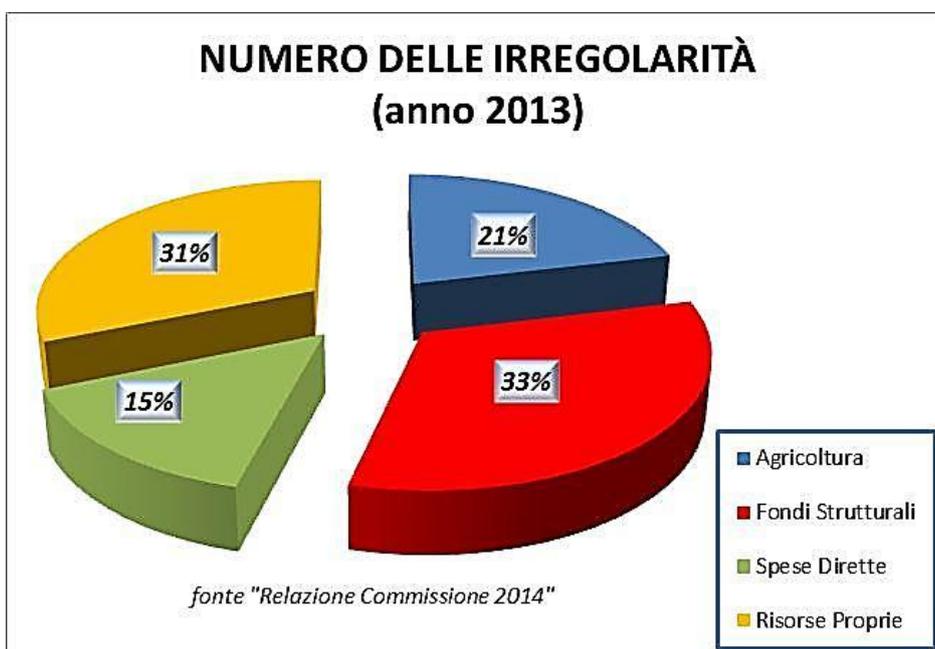


Figura 1b



Gli ultimi dati disponibili (figura 2), relativi all'anno 2013, tratti dalla Relazione "TIF" della Commissione Europea al Parlamento ed al Consiglio confermano quanto emerso nei grafici precedentemente illustrati. La maggior parte delle irregolarità/frodi si concentra, infatti, nel settore delle Risorse Proprie e dei Fondi Strutturali (oltre i 2/3), che rappresentano, quindi, i settori maggiormente esposti al rischio.

Figura 2



## b. RAPPORTO IRREGOLARITÀ/FRODI IN EUROPA E IN ITALIA, ANNO 2013

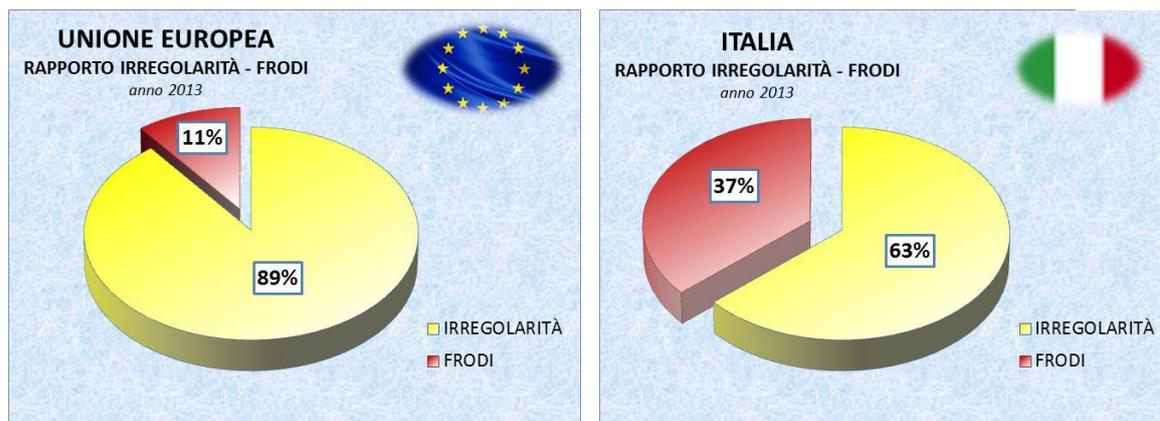
I grafici di seguito rappresentati indicano il rapporto tra:

- ✓ irregolarità e frodi a livello europeo e italiano;
- ✓ impatto finanziario e numero delle irregolarità rilevate nei Paesi UE;
- ✓ impatto finanziario e numero delle frodi rilevate nei Paesi UE.

## 1) Rapporto irregolarità/frodi in UE e in Italia

Il dato statistico (figura 3) dimostra come il nostro Paese abbia reso ancor più intensa ed efficace, in particolar modo negli ultimi anni, l'azione di vigilanza e controllo, indirizzata sia alla prevenzione che alla repressione dei fenomeni di irregolarità e frode.

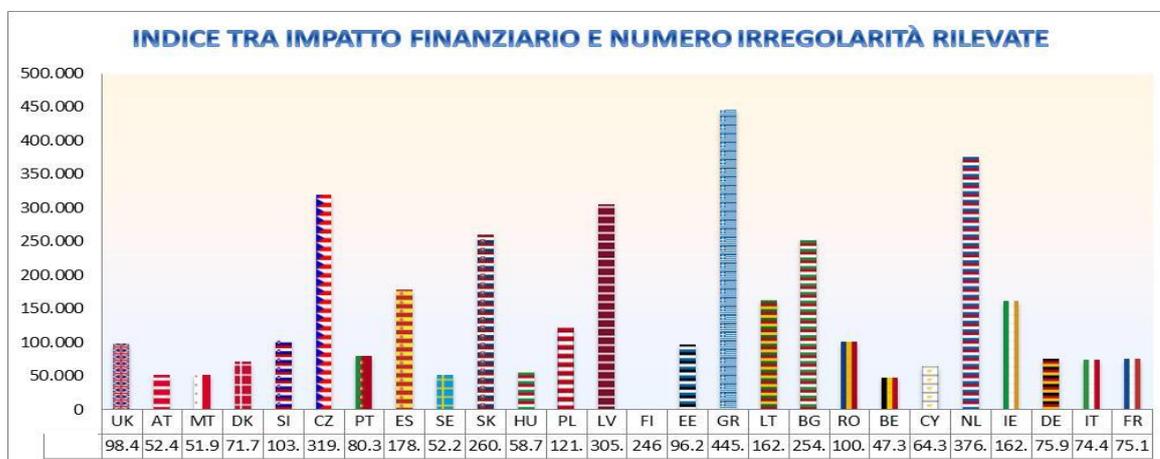
Figura 3



## 2) Rapporto tra “impatto finanziario” e “numero delle irregolarità rilevate” nei Paesi UE

Il grafico (figura 4) evidenzia come in Italia vengano rilevate numerose irregolarità, ma di valore finanziario non elevato e, comunque, al di sotto della media europea (importo medio nazionale pari ad € 74.437, approssimativamente la metà della media europea pari ad € 142.015).

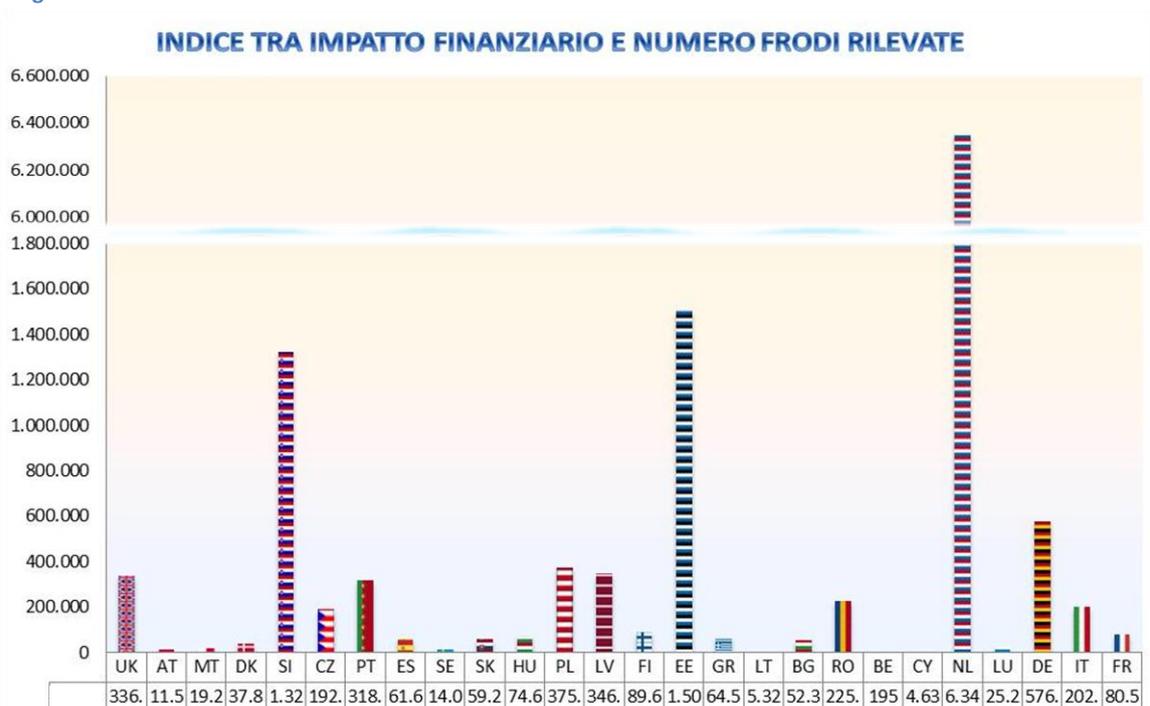
Figura 4



### 3) Rapporto tra “impatto finanziario” e “numero delle frodi segnalate” nei Paesi UE

Il grafico (figura 5) evidenzia come in Italia l’importo medio delle frodi segnalate non sia, fondamentalmente, tra i più alti dell’Unione. Infatti, ad esempio, si riporta il caso emblematico dell’Olanda che, a fronte di un solo caso di frode comunicato, ha segnalato un importo superiore a 6 milioni di Euro. Si segnalano, inoltre, i valori di altri Paesi UE (Regno Unito, Germania, Slovenia, Portogallo, Polonia, Lettonia, Estonia, Romania) che rilevano, comunque, un importo medio di “frodi segnalate” superiore rispetto a quello italiano.

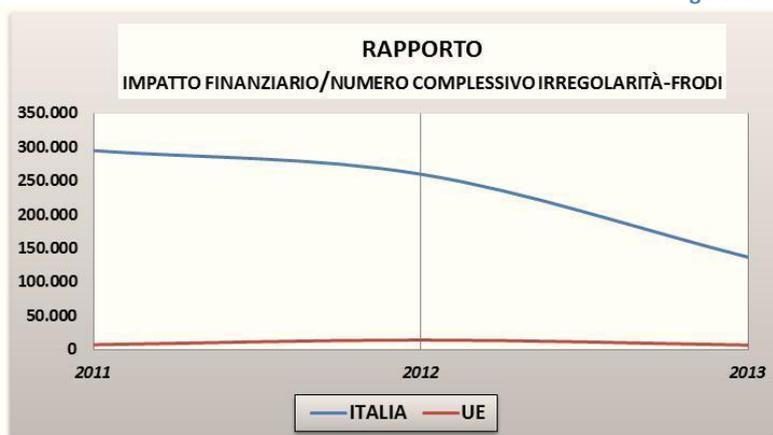
Figura 5



### c. RAPPORTO IMPATTO FINANZIARIO/NUMERO COMPLESSIVO IRREGOLARITÀ-FRODI, ANNI 2011-2013

Si evidenzia, ora, il rapporto tra “impatto finanziario” e “numero complessivo

Figura 6



irregolarità/frodi”, per gli anni 2010-2013 (figura 6).

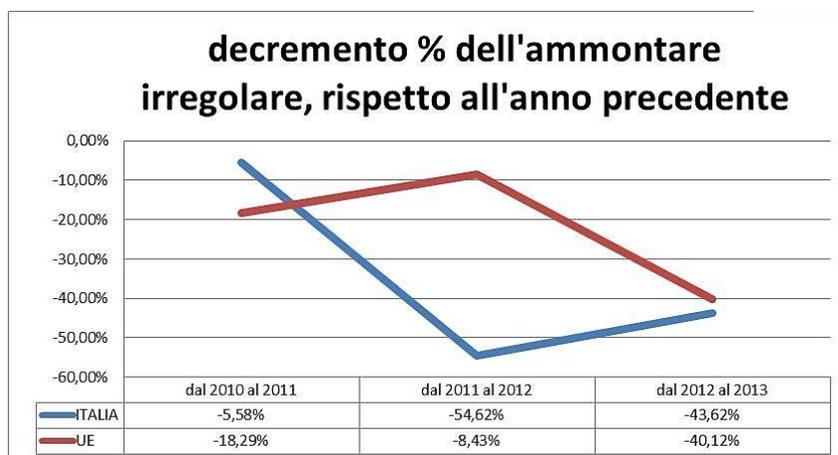
Dal grafico si evince la tendenza italiana, più che proporzionale rispetto alla media UE, ad una costante e progressiva diminuzione del rapporto evidenziato.

### d. DECREMENTO PERCENTUALE DELL'AMMONTARE IRREGOLARE, ANNI 2010-2013

In ultima analisi è stato elaborato, in percentuale, l'andamento dell'ammontare irregolare per il periodo 2010-2013 (figura 7). Il risultato per l'Italia appare incoraggiante (tabella 2).

Figura 7

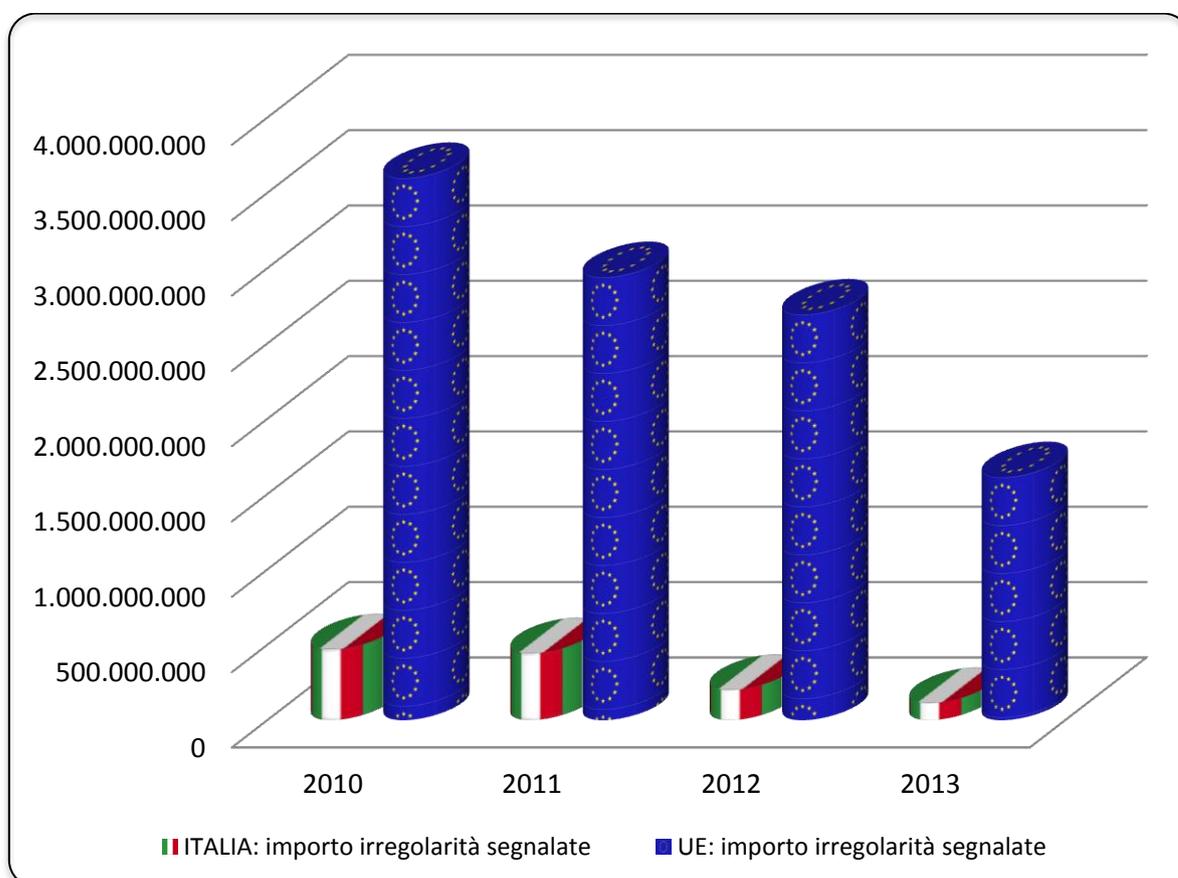
Tabella 2



ANNO	ITALIA importo irregolarità	UE importo irregolarità
2010	470.138.802	3.598.117.239
2011	443.900.574	2.940.081.654
2012	201.448.117	2.692.213.244
2013	113.573.432	1.611.990.794

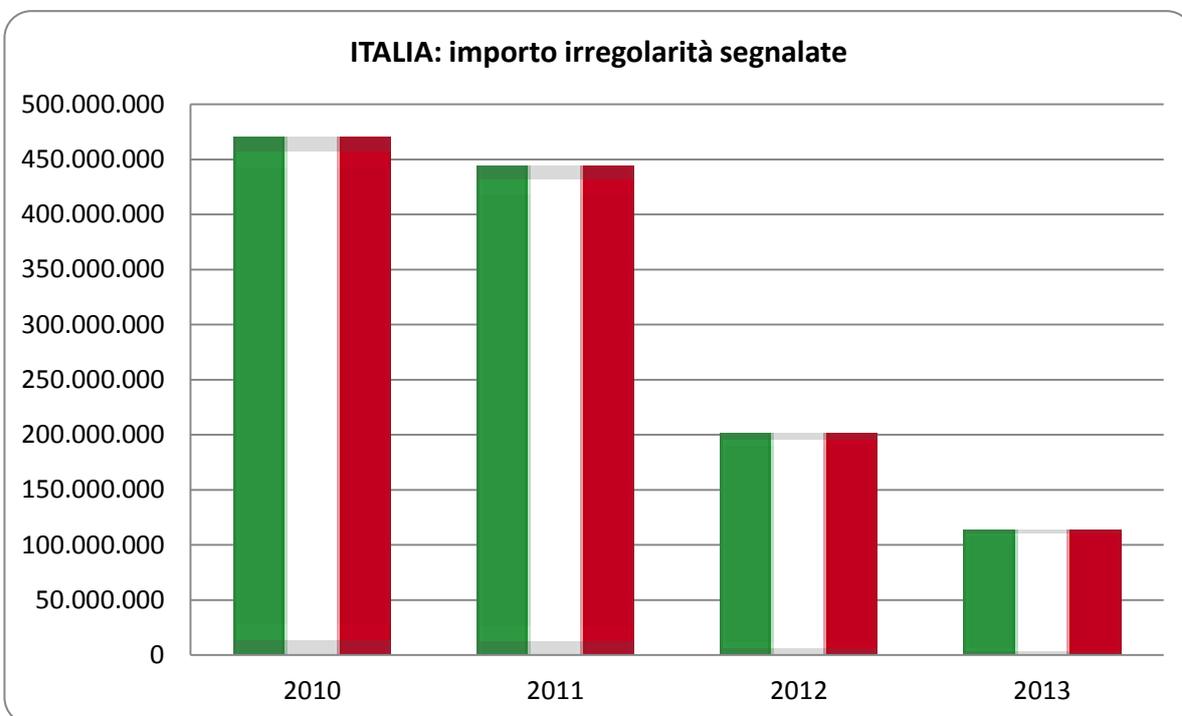
Infatti, già a partire dagli anni 2010-2011 si è registrata una prima contrazione dell'impatto finanziario delle irregolarità; tale decremento ha assunto una consistenza significativa nel biennio 2011-2012 e, successivamente, negli anni 2012-2013, laddove gli importi irregolari sono diminuiti della metà rispetto ai periodi precedenti registrando, quindi, una riduzione complessiva del 75% rispetto all'anno 2010 (figura 8).

Figura 8



Come si può evincere analizzando il grafico sottostante (figura 9), le strategie di prevenzione e contrasto adottate dal nostro Paese hanno fatto registrare sostanziali progressi nel sistema dei controlli e nella gestione dei rischi nello specifico settore della tutela degli interessi finanziari dell'UE.

Figura 9



## e. NUMERO DELLE IRREGOLARITÀ NELL'UNIONE EUROPEA E RELATIVO IMPATTO FINANZIARIO

Per quanto attiene all'anno 2013 (figura 10a - 10b), le informazioni presenti in "IMS" confermano, in sostanza, i Fondi Strutturali quale settore in cui si manifesta la maggiore incidenza di irregolarità rilevate in ambito UE.

Il 73% dell'impatto finanziario è rappresentato, infatti, da irregolarità riguardanti, per la sola Programmazione 2007-2013, i fondi strutturali (FESR, FSE e FC).

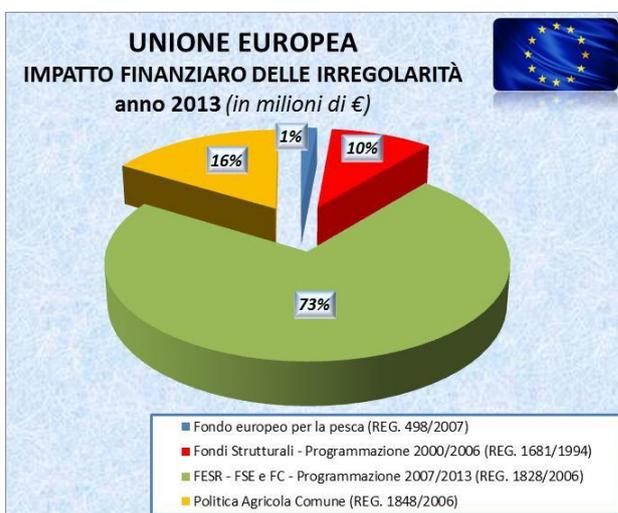
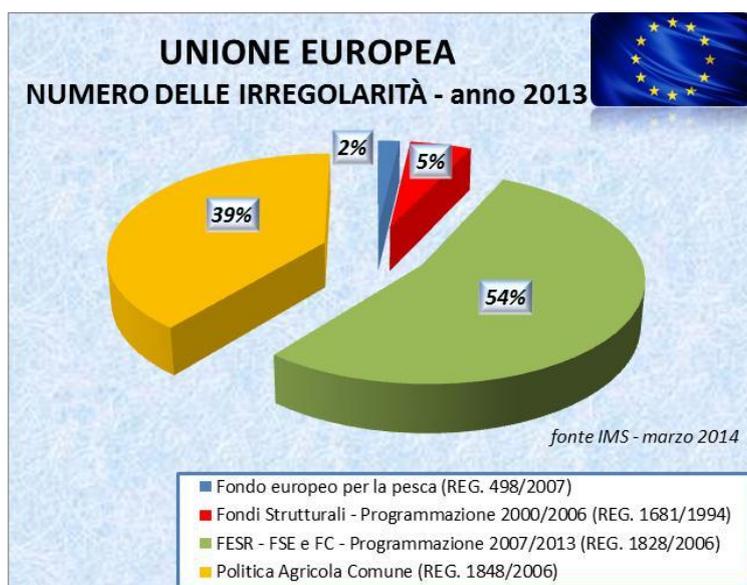


Figura 10 a

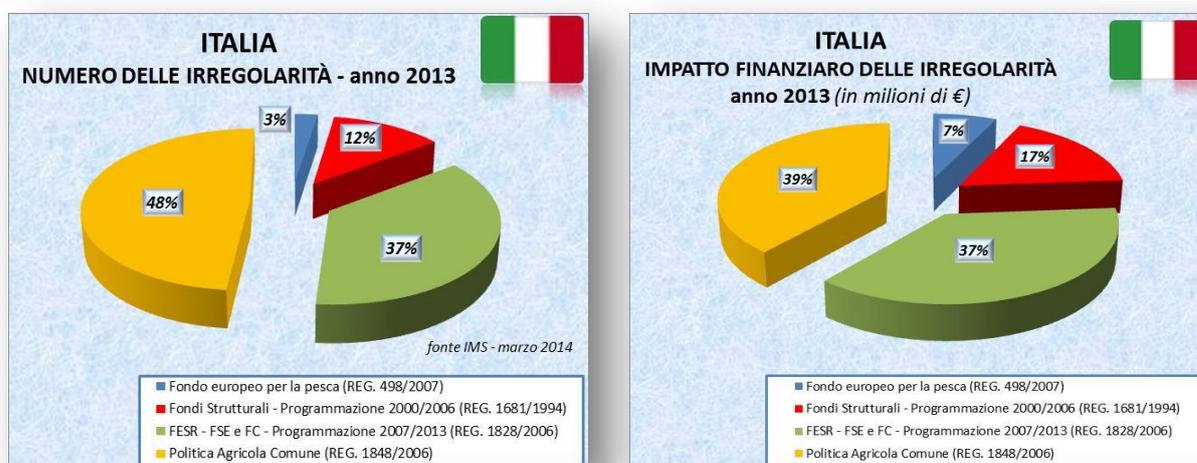
Figura 10 b



## f. NUMERO DELLE IRREGOLARITÀ IN ITALIA E RELATIVO IMPATTO FINANZIARIO

In Italia, a differenza della media UE, si registra una maggior criticità nel settore della Politica Agricola Comune. Il grafico indica, infatti, una maggior incidenza della PAC rispetto agli altri Fondi, sia in termini di “numero di irregolarità” rilevate che di “impatto finanziario” (figura 11).

Figura 11



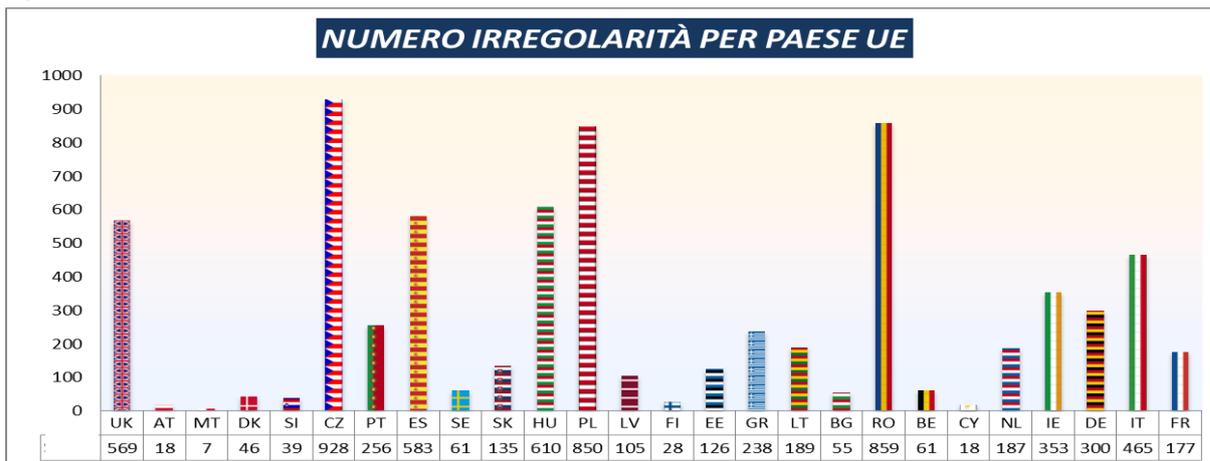
## g. NUMERO E IMPORTO DELLE IRREGOLARITÀ PER STATO MEMBRO

Di seguito, viene riportato il dato relativo al numero di segnalazioni di irregolarità presenti in IMS, nell'anno 2013, per la Politica Agricola Comune, i Fondi Strutturali e il Fondo Pesca (figura 12).

L'analisi delle informazioni disponibili ha consentito di rilevare alcuni aspetti interessanti. Il grafico evidenzia, infatti, la crescente attenzione, posta da taluni Stati Membri sull'attività di controllo.

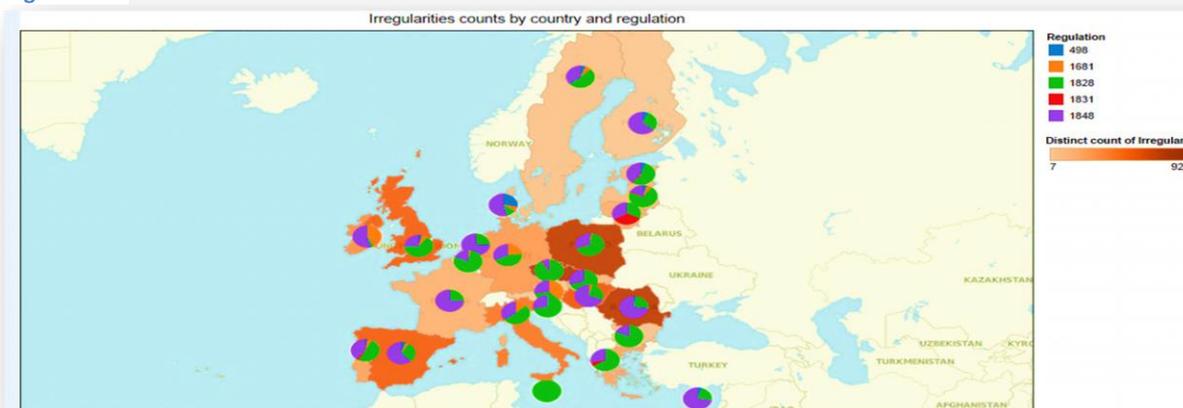
Il dato emerso mostra, appunto, come il livello di efficienza raggiunto dai sistemi di accertamento sia ormai elevato: a fronte di un numero ingente di controlli eseguiti ha fatto seguito un altrettanto consistente numero di irregolarità riscontrate.

Figura 12



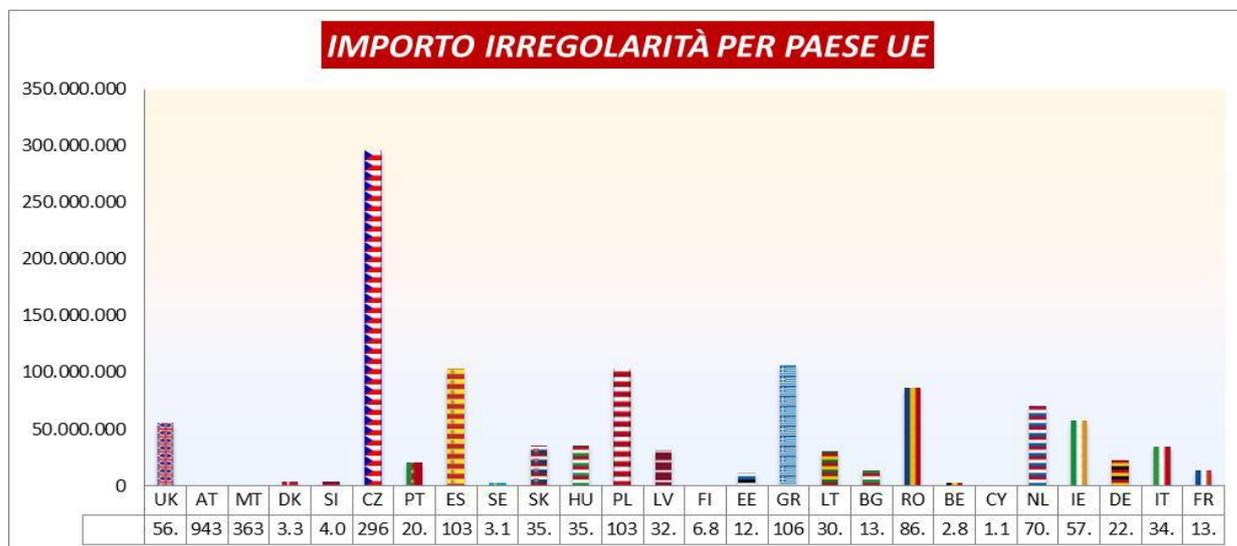
In basso (figura 13), una rappresentazione geografica dei dati anzidetti. Le aree più scure rilevano i Paesi con la maggiore incidenza di irregolarità.

Figura 13



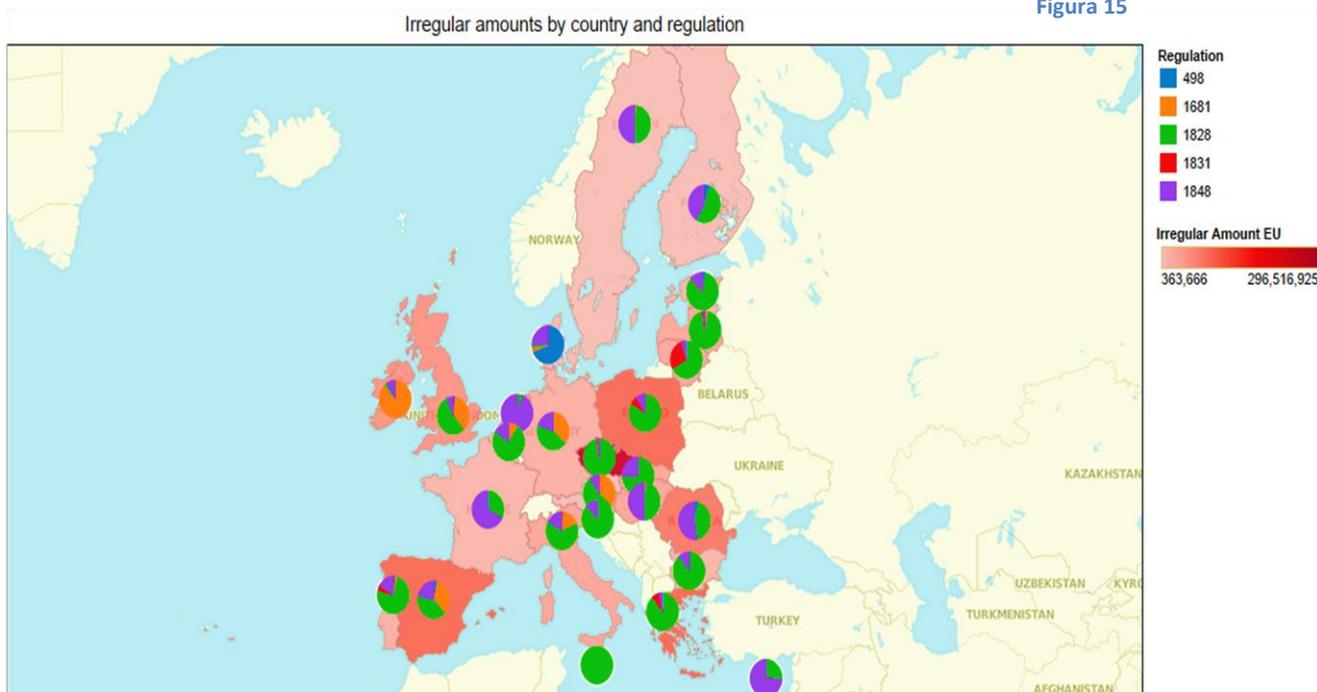
La seguente [figura 14](#) riporta, dettagliatamente, il dato relativo all'impatto finanziario delle irregolarità, presenti in IMS, per l'anno 2013, per gli stessi Fondi.

Figura 14



Anche in questo caso ([figura 15](#)), una visione geografica del dato sopra riportato. Le aree più scure indicano i Paesi con il più elevato impatto finanziario.

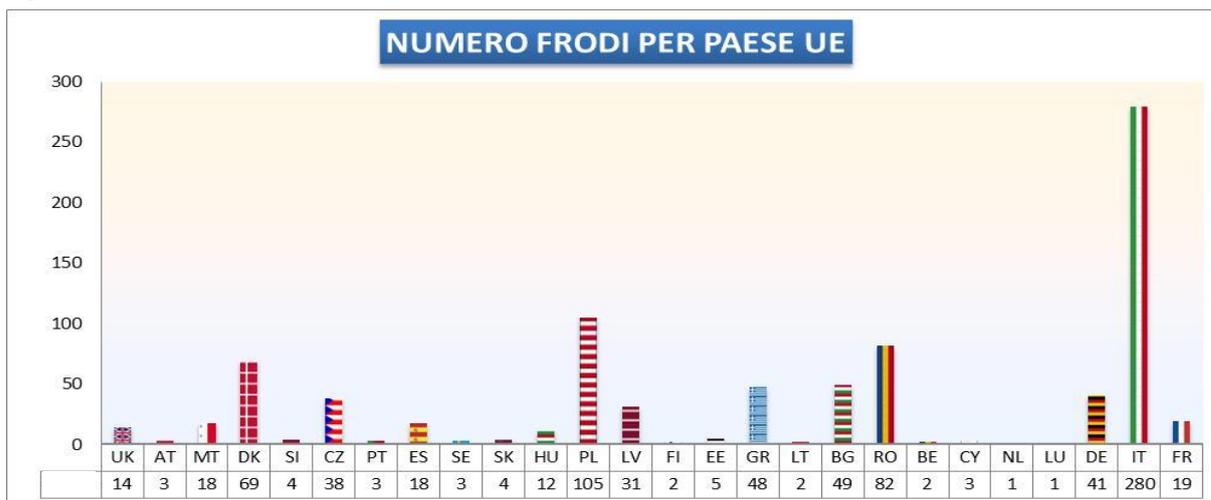
Figura 15



## h. NUMERO E AMMONTARE COMPLESSIVO DELLE FRODI PER STATO MEMBRO

I dati statistici evidenziano, di seguito, il dato relativo al numero di segnalazioni di frodi, presenti nel sistema IMS, per l'anno 2013 (figura 16).

Figura 16



L'Italia risulta essere lo Stato membro con il maggior livello di frodi segnalate e questo dimostra, ancora una volta, come il nostro Paese abbia attuato con lealtà e tempestività il cosiddetto "principio di assimilazione" (art. 325 TFUE), in base al quale gli Stati membri devono adottare, per la tutela degli interessi finanziari dell'UE, le stesse misure assunte per la tutela delle risorse finanziarie nazionali.

A tal proposito, come noto, il Parlamento e la Commissione europea, in seno agli ultimi "Rapporti annuali sulla protezione degli interessi finanziari dell'UE - Lotta alla frode", hanno ormai definitivamente e pienamente riconosciuto che tassi più elevati di frode in un Paese sono innanzitutto sintomo di un efficiente ed efficace sistema di rilevazione e segnalazione delle frodi e non vogliono (né possono) costituire elementi per fuorvianti graduatorie di demerito tra Stati membri.

In basso, un dettaglio (figura 17) e una visione geografica (figura 18) dell'ammontare complessivo delle frodi rilevate.

Figura 17

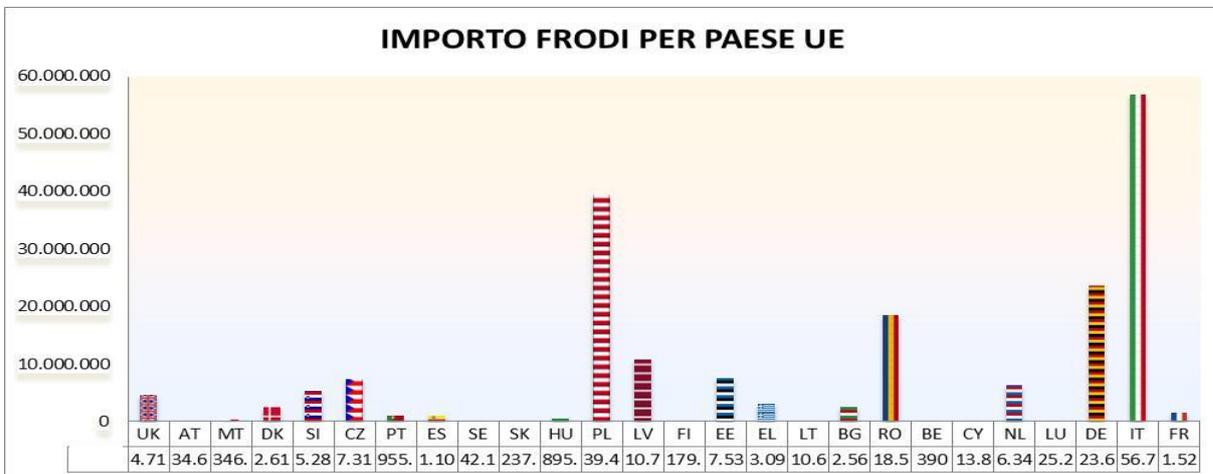
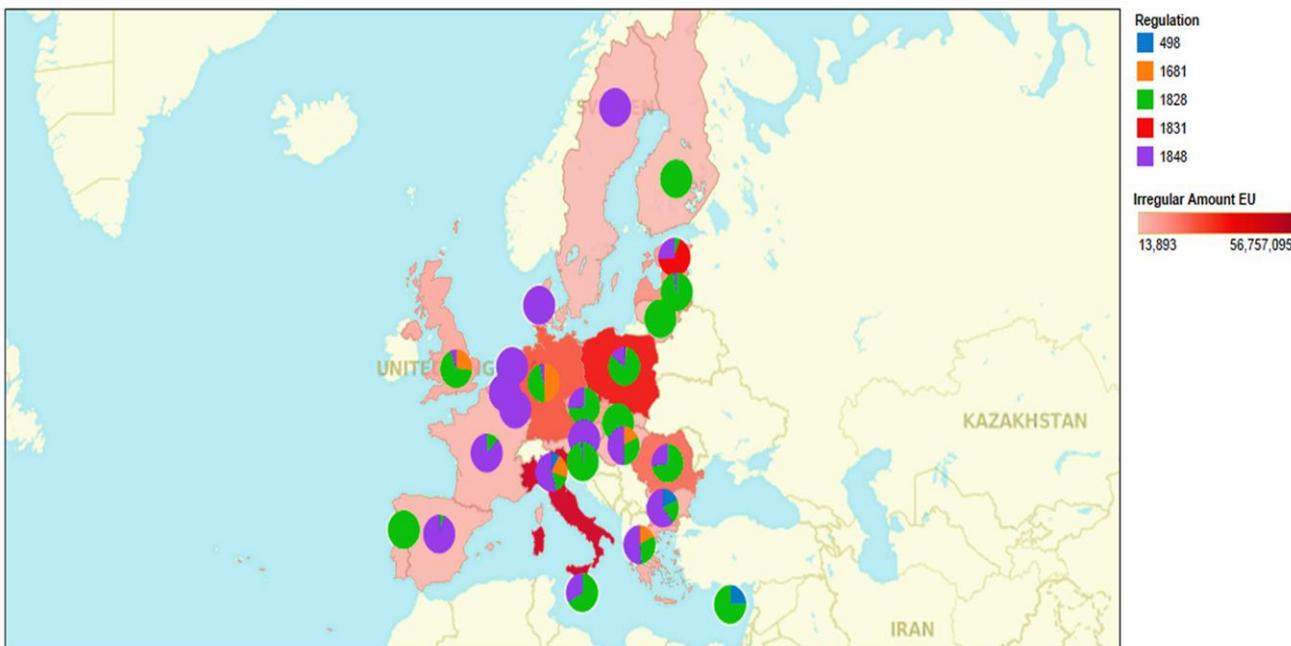


Figura 18



## i. INCIDENZA DELLE FRODI PER FONDO, IN EUROPA E IN ITALIA

Particolarmente significativi risultano i due grafici che sintetizzano l'incidenza del numero delle frodi rilevate in ciascun Fondo, nell'Unione (figura 19) e in Italia (figura 20):

Nello specifico, il numero delle "frodi" è stato messo in relazione con il valore complessivo delle "irregolarità" e delle "frodi" ed il risultato ottenuto evidenzia la frequenza, in percentuale, delle stesse per ogni Fondo europeo.

Figura 19

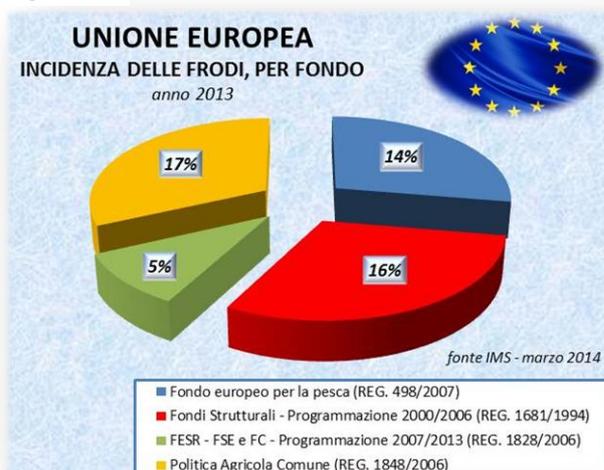
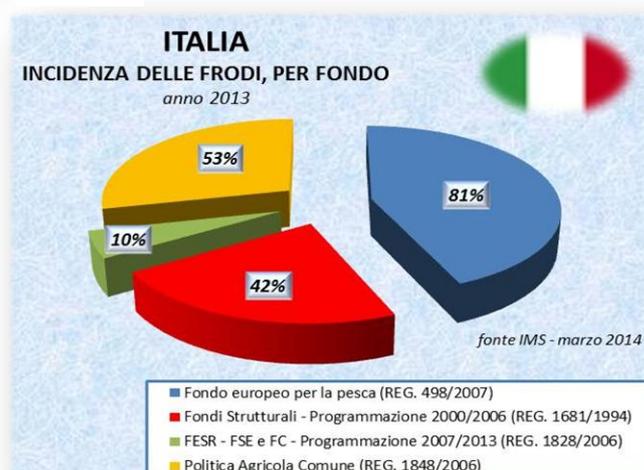


Figura 20



## j. CONTROLLI ANTIFRODE

In materia di controlli amministrativi orientati, in modo specifico, all'attività antifrode (anni 2011-2012) e basati sul diritto nazionale<sup>29</sup>, nel settore della Politica Agricola Comune, emerge chiaramente come, in base alle informazioni rese disponibili dai Paesi membri<sup>30</sup>, l'Italia sia tra i paesi più attivi per numero di ispezioni (tabella 3).

Tabella 3

<b>CONTROLLI AMMINISTRATIVI ANTIFRODE</b>	
<b>SM</b>	<b>N°</b>
Grecia	308
Romania	193
<b>Italia</b>	<b>144</b>
Slovenia	95
Polonia	45
Germania	10
Slovacchia	3
Portogallo	2
Lituania	1

I dati ufficiali riportati in tabella<sup>31</sup> suggeriscono un ulteriore spunto di riflessione in merito alla evidente differenza tra le attività di controllo "antifrode" poste in essere dagli Stati membri: appare palese, infatti, la non comparabilità di dati tra Paesi che attuano pochi controlli e altri che ne sviluppano centinaia ogni anno.

<sup>29</sup> Fonte: "Rapporto annuale" della Commissione europea al Parlamento ed al Consiglio, anno 2013.

<sup>30</sup> Dati forniti dagli Stati membri in risposta a specifica domanda posta dalla Commissione europea all'interno del Questionario ex art. 325 TFUE. Fonte: *Commission Staff Working Paper, Implementation of Article 325 by the Member States in 2012, Report from the Commission to the European Parliament and the Council - Protection for the European Union's financial interests - Fight against fraud, Annual Report 2012* (pag. 14). Per attività investigative si intendono i cosiddetti "controlli Anti-frode" ovvero, accertamenti mirati che esulano dai controlli obbligatori di 1° e 2° livello previsti dai Regolamenti UE.

<sup>31</sup> Si evidenzia che non tutti gli Stati membri hanno comunicato il dato in questione.

## K. CONSIDERAZIONI A CARATTERE GENERALE E STRUMENTI UTILI PER UN'ANALISI PONDERATA DEI DATI

### 1) 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 non tengono conto dei (spesso molto) diversi apparati normativi, organizzativi ed operativi, a contrasto delle frodi, in possesso di ciascun Paese.

Infatti, un numero significativamente alto di segnalazioni potrebbe, tra l'altro, rappresentare il risultato di un'applicazione molto zelante<sup>32</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.

Queste differenze 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.

<sup>32</sup> Rapporto annuale della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 17.7.2014, sulla Protezione degli interessi finanziari dell'UE – Lotta alle frodi 2013, pag. 15: «*Italy had the highest number of irregularities reported as fraudulent (213, veggasi "Tabella 4"). 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*».

A conferma, appaiono particolarmente significative, le affermazioni:

- ✓ del Parlamento europeo, che ha riconosciuto come un numero elevato di irregolarità comunicate alla Commissione “non significa necessariamente un elevato livello di frode, ma può essere anche il risultato dell’efficacia dei dispositivi di controllo in atto e di una stretta cooperazione fra lo Stato membro e la Commissione”;
- ✓ della Commissione europea che, in seno agli ultimi “Rapporti annuali sulla protezione degli interessi finanziari dell’UE”, ha:
  - definitivamente e pienamente riconosciuto che tassi più elevati di frode in un Paese sono innanzitutto sintomo inequivocabile di un efficiente ed efficace sistema di rilevazione e segnalazione delle frodi;
  - stigmatizzato il comportamento di quei Paesi che, in rapporto all’entità dei fondi utilizzati, denunciano tassi di frode eccessivamente bassi quale probabile risultato di una minore capacità di scoprire le frodi ovvero di una loro mancata comunicazione.

Tali affermazioni testimoniano una decisa inversione di tendenza e ribaltano preesistenti e negativi luoghi comuni attribuiti all’Italia che ora, nello scenario europeo, ha acquisito un nuovo ed indiscusso ruolo di riferimento quale Paese in possesso di un sistema di controlli tra i più efficaci ed efficienti.

## 2) Performances dei sistemi di controllo e *Fraud detection rate (Fdr)*

Appare quindi definitivamente acclarato come il numero di irregolarità riscontrate annualmente in ogni Paese dell’Unione debba innanzitutto essere letto in termini “positivi” ovvero di buona *performance* dello Stato membro, nella lotta antifrode.

Per contro, casi di totale assenza di irregolarità (spesso) verificatisi potrebbero indicare una inefficienza dei sistemi antifrode di un Paese anche perché appare

ragionevole assumere una, perlomeno fisiologica, presenza di irregolarità/frodi nei 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 nelle ultime Relazioni “TIF” volti all’adozione di strumenti di calcolo e tabellari, suggeriti principalmente dalla delegazione Italiana nell’ambito delle riunioni CocoLAF, 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 successivo passo nel migliorare la capacità di analisi delle *performances* degli Stati membri nella lotta alle frodi all’UE, potrebbe tradursi nell’ulteriore raffinazione dell’indice *Fdr* attraverso la ponderazione delle diverse realtà quantitative in termini di “pagamenti” dei singoli Paesi ovvero il confronto dei risultati degli Stati membri 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.).

Appare, infatti, molto difficile effettuare confronti - in termini di *Fdr* - tra Stati membri che effettuano pagamenti in termini quantitativi radicalmente diversi e che, quindi, sviluppano una mole di controlli antifrode non comparabile.

Infine, 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.

Nella [tabella 4](#), di seguito indicata, occorre infatti rilevare come la notevole efficienza dei sistemi di controllo Italiani, che ha permesso di individuare ad es. 213 irregolarità nel settore della "PAC", non possa in alcun modo essere paragonata alle *performances* di quei Paesi - con massa di pagamenti simile - i cui sistemi di controllo hanno prodotto risultati in termini di una o due irregolarità nell'arco dell'anno appena trascorso.

Tabella 4

Member State	Irregularities reported as fraudulent in 2013		Payments in 2013	FDR 2013
	N	EUR	EUR	
AT	6	53 167	1 256 131 101	0.00%
BE			686 487 950	0.00%
BG	82	2 930 979	933 643 670	0.31%
CY			73 027 008	0.00%
CZ	15	1 509 736	1 209 749 786	0.12%
DE	9	915 590	6 648 346 245	0.01%
DK	66	2 555 374	1 007 786 562	0.25%
EE	4	1 220 196	221 736 534	0.55%
ES	12	801 903	6 862 608 505	0.01%
FI			875 617 220	0.00%
FR	15	1 460 097	9 585 004 995	0.02%
GR	25	1 844 031	2 571 129 981	0.07%
HU			1 760 520 405	0.00%
IE			1 578 311 308	0.00%
IT	213	36 666 995	5 931 104 391	0.62%
LT			608 007 426	0.00%
LU	1	252 050	44 184 281	0.57%
LV	3	274 528	330 843 129	0.08%
MT	5	113 814	15 330 791	0.74%
NL	1	6 349 557	1 006 909 607	0.63%
PL	42	4 382 479	4 990 711 732	0.09%
PT			1 425 616 769	0.00%
RO	60	4 397 573	2 423 337 744	0.18%
SE	2	32 411	883 720 617	0.00%
SI	2	213 708	264 785 532	0.08%
SK	1	520 942	558 922 468	0.09%
UK	1	14 278	4 078 710 002	0.00%
<b>TOTAL</b>	<b>565</b>	<b>66 509 407</b>	<b>57 832 285 759</b>	<b>0.12%</b>

### 3. LIVELLO NAZIONALE<sup>33</sup>

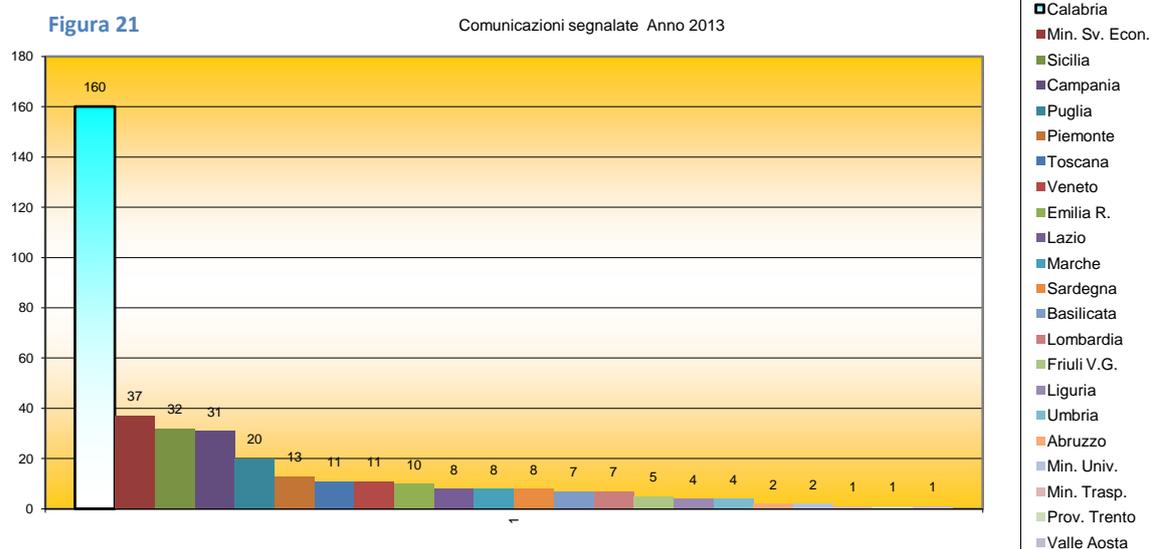
#### a. FONDI STRUTTURALI

##### 1) Anno 2013

Nel corso dell'anno 2013 sono state comunicate all'OLAF 383 segnalazioni (figura 21), tra le quali, spicca l'istogramma della Regione Calabria con un maggior numero di segnalazioni pari a 160 (di cui 26 riferite alla programmazione 2000/2006 e le restanti 134 alla programmazione 2007/2013).

La quasi totalità dei casi (130), riferiti alla programmazione 2007/2013 ed a valere sul fondo FESR, è stata rilevata in sede di "Audit di I° Livello".

Il Ministero dello Sviluppo Economico e le Regioni Sicilia e Campania si attestano al di sopra dei 30 casi, segue la Puglia con 20 segnalazioni e, a seguire, tutte le altre Regioni e Ministeri ad eccezione della Provincia Autonoma di Bolzano che non ha effettuato comunicazioni nel periodo preso in esame.



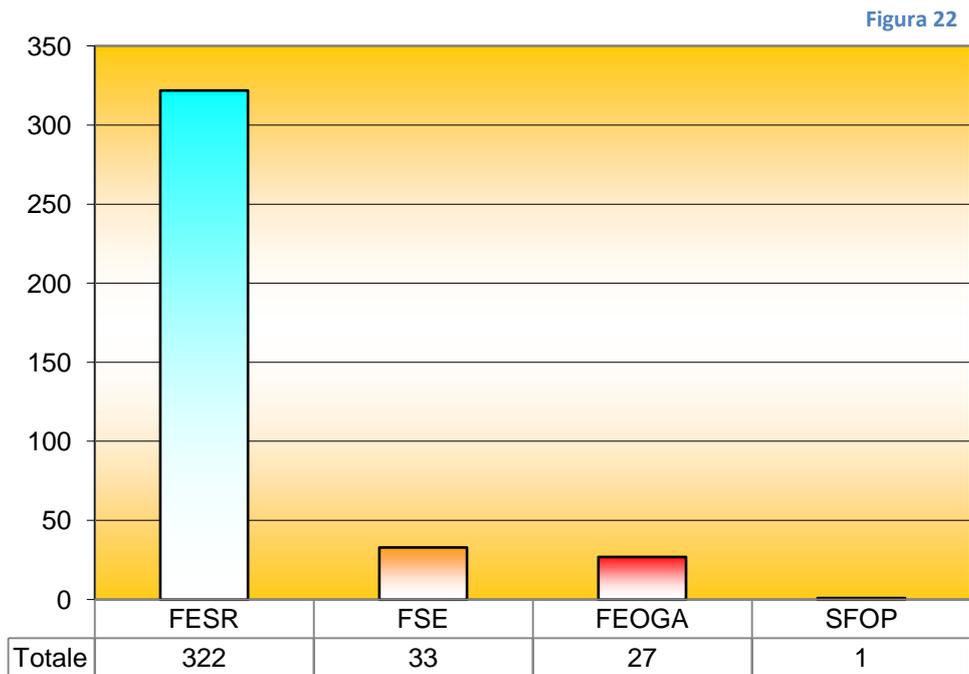
<sup>33</sup> Si ribadisce che le analisi svolte sono meramente rappresentative dei dati contenuti nel sistema "IMS" e non costituiscono, in alcun modo, "graduatorie" di merito (o demerito) né esprimono giudizi da parte dei compilatori; pertanto tali dati non tengono conto degli innumerevoli fattori di peculiarità che contraddistinguono le diverse realtà (soprattutto) a livello locale.

### a) Analisi del numero delle segnalazioni di irregolarità/frode

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

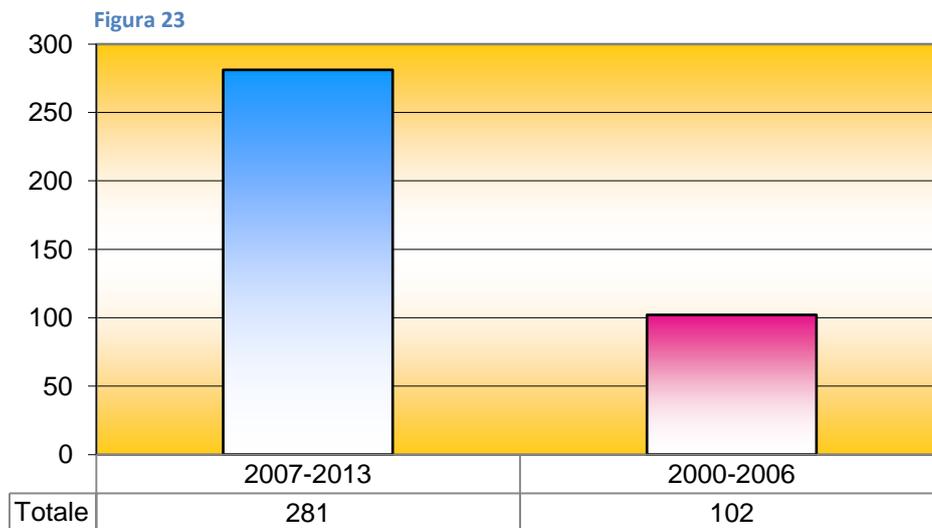
#### ✓ Fondo

Appare evidente come il fondo più interessato dalle comunicazioni riguarda il FESR, con l'83% del totale (figura 22).



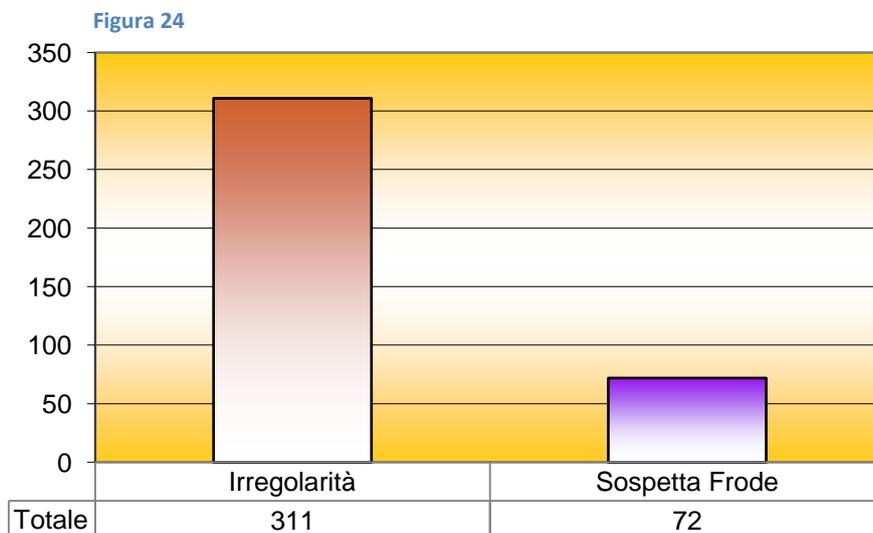
### ✓ Programmazione

Nel grafico delle programmazioni (figura 23) è da evidenziare come vengono ancora scoperte Irregolarità riferite alla programmazione 2000/2006 già definita da diversi anni. Questo dato testimonia, ancora una volta, come i sistemi di controllo ex post effettuati dai vari Audit, producano efficaci livelli di salvaguardia.



### ✓ Tipologia

Nell'ambito delle Irregolarità/Frodi il dato assolutamente prevalente è quello che riguarda le Irregolarità (figura 24).



## b) Analisi dei dati finanziari

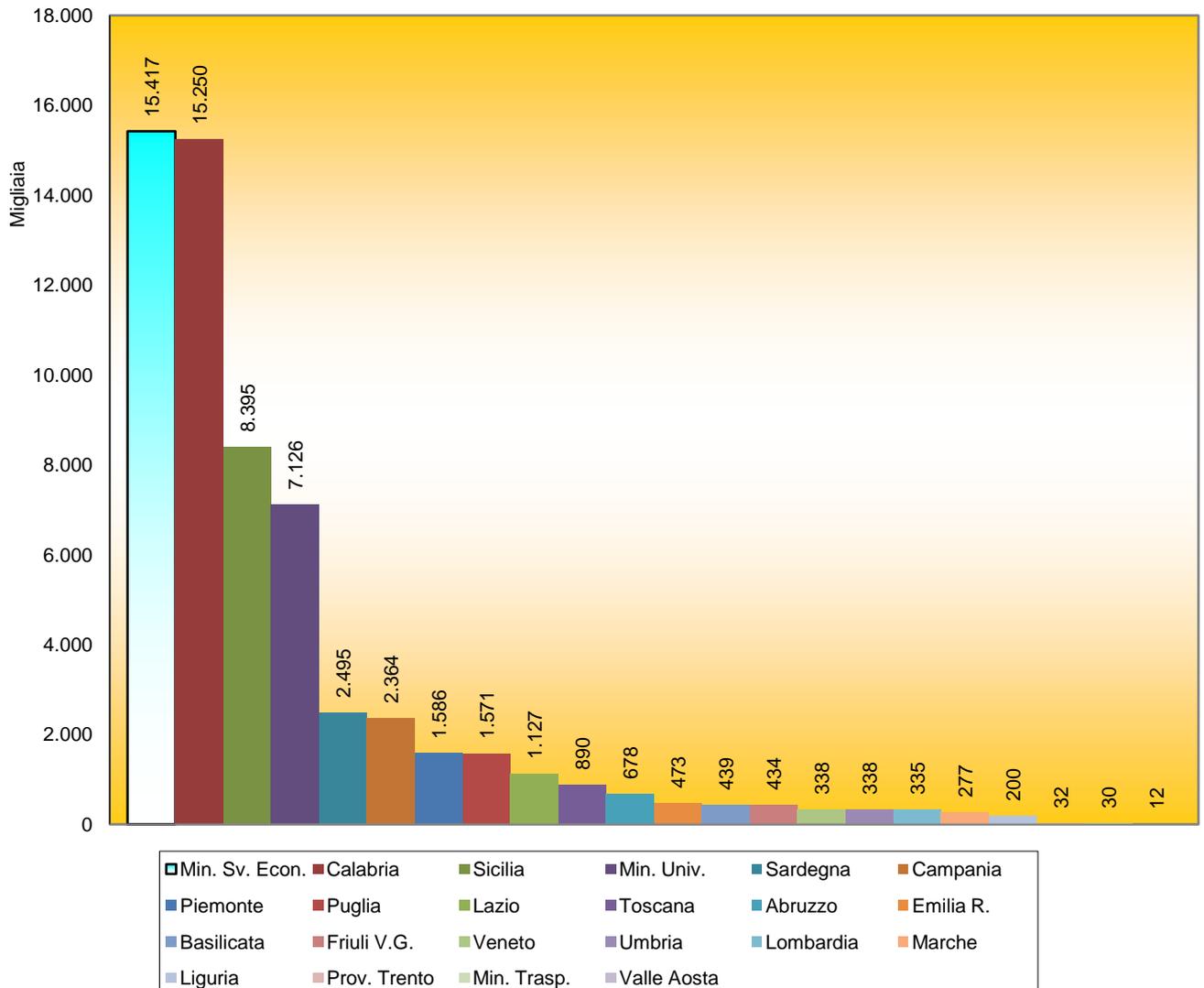
I dati **finanziari** correlati alle 383 segnalazioni inserite nella banca dati IMS, permettono di rilevare che l'importo coinvolto in Irregolarità/Frode ammonta complessivamente a € 59.807.810 ([figura 25](#)).

A differenza del grafico relativo al flusso di comunicazione, il Ministero dello Sviluppo Economico fa rilevare un importo leggermente maggiore di provvidenze finanziate (pari a € 15.417.106) rispetto alla Calabria (pari a € 15.250.297). Questo dato riflette la tipologia dei progetti banditi dal Ministero dello Sviluppo Economico, nell'ambito del PON (Piano Operativo Nazionale) Ricerca e Competitività, che hanno un impatto finanziario evidentemente superiore rispetto ai POR (Programmi Operativi Regionali) locali.

Infatti, basti pensare che solo 17 segnalazioni (delle 37 in totale) effettuate dal Ministero dello Sviluppo Economico hanno coinvolto somme per un importo complessivo pari a € 14.022.399. Tra queste, la più eclatante, è la segnalazione di una sospetta frode scoperta dalla Guardia di Finanza di Catanzaro, per un importo complessivo di circa € 3,8, relativa alla produzione di falsi documenti giustificativi di oneri di spesa superiori (rispetto a quelli effettivamente sostenuti nel corso del primo e secondo stato di avanzamento dei lavori) o inesistenti.

Infine, il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (MIUR) ha segnalato un ammontare coinvolto, pari a € 7.126.400, con le uniche due comunicazioni inserite in IMS e scoperte dai controlli di 1° livello. Il Dicastero, nel procedere al recupero delle somme erogate, si è attivato, fin da subito, mediante la revoca parziale del finanziamento.

Figura 25



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

✓ **Fondo**

In merito si evidenzia come l'istogramma del fondo FESR (figura 26), analogamente al grafico del flusso di comunicazione in termini numerici, resta quello maggiormente interessato rispetto agli altri fondi con una percentuale pari all'89%. In tale contesto, la successiva tabella 5 mostra come i Ministeri incidano per circa il 38% della spesa irregolare, seguono le Regioni Obiettivo Convergenza (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia, già Obiettivo 1) con il 32%, mentre il 16% è distribuito tra le restanti Regioni.

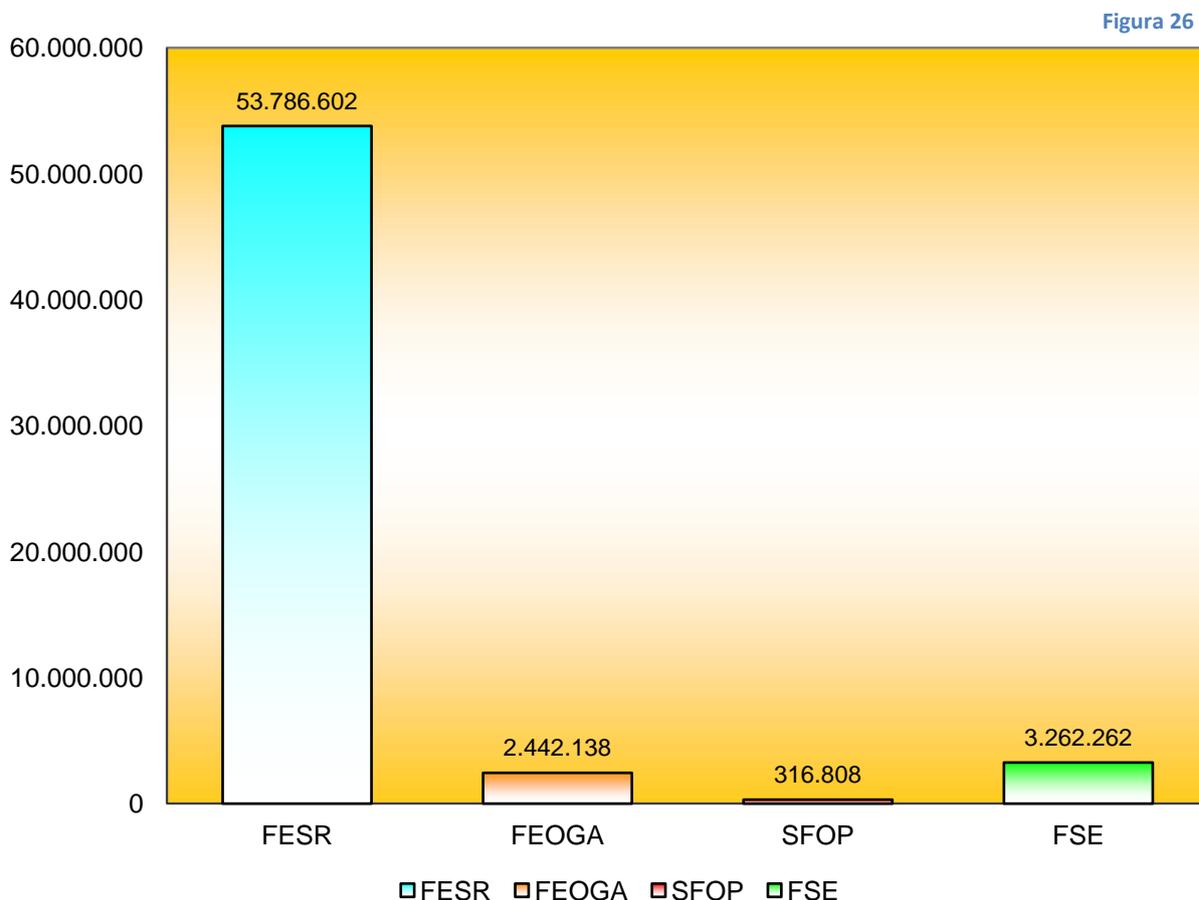


Tabella 5

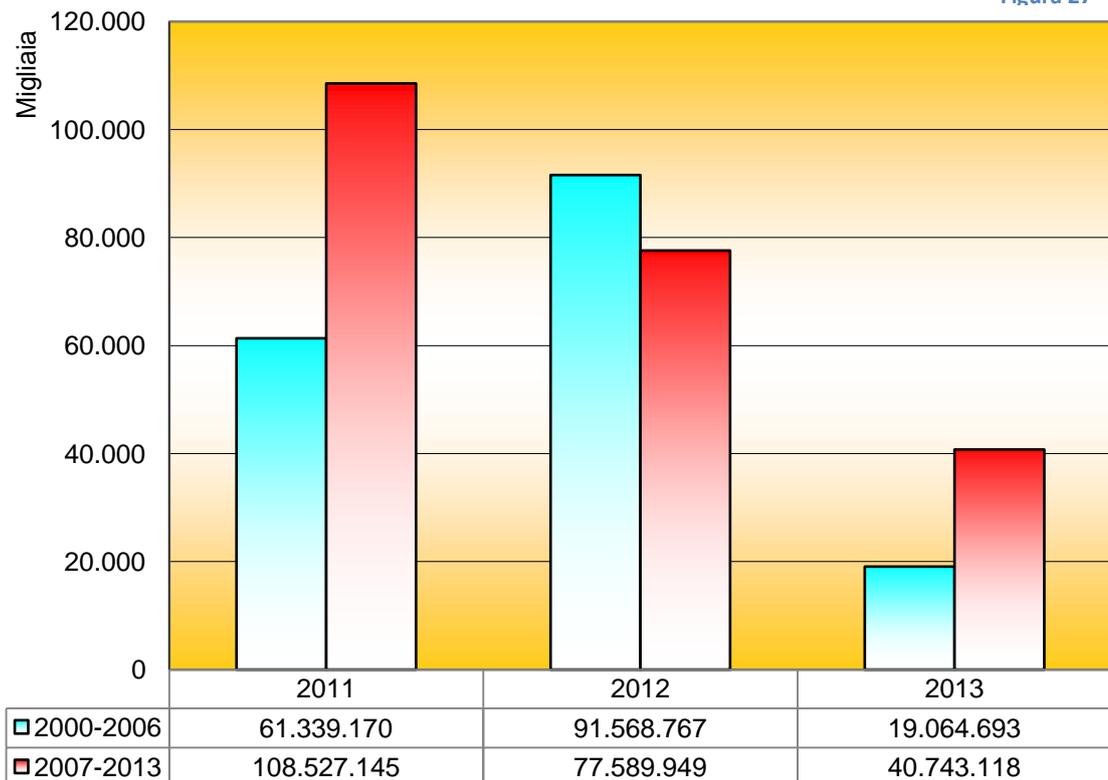
ANNO 2013						
Ammontare Unione europea coinvolto in Irregolarità/Frode	Tipologia Fondi				Totale complessivo	% sul totale
	FESR	FEOGA	SFOP	FSE		
Min. Sv. Econ.	15.417.106				15.417.106	25,78%
Min. Trasp.	29.703				29.703	0,05%
Min. Univ.	7.126.400				7.126.400	11,92%
Abruzzo	40.470			637.298	677.768	1,13%
Basilicata	405.664			33.385	439.049	0,73%
Calabria	11.706.891	2.048.720		1.494.686	15.250.297	25,50%
Campania	2.042.036	96.355		225.838	2.364.229	3,95%
Emilia R.	417.906			55.035	472.941	0,79%
Friuli V.G.	434.001				434.001	0,73%
Sicilia	8.067.180	11.071	316.808		8.395.059	14,04%
Lazio	1.126.692				1.126.692	1,88%
Liguria	200.044				200.044	0,33%
Lombardia	293.632			41.661	335.293	0,56%
Marche	276.982				276.982	0,46%
Piemonte	1.586.386				1.586.386	2,65%
Prov. Trento				32.424	32.424	0,05%
Puglia	923.706	285.992		360.887	1.570.585	2,63%
Sardegna	2.404.778			89.856	2.494.634	4,17%
Toscana	677.823			212.531	890.354	1,49%
Umbria	337.850				337.850	0,56%
Valle Aosta	11.957				11.957	0,02%
Veneto	259.394			78.662	338.055	0,57%
<b>Totale complessivo</b>	<b>53.786.602</b>	<b>2.442.138</b>	<b>316.808</b>	<b>3.262.262</b>	<b>59.807.810</b>	<b>100,00%</b>

## ✓ Programmazione

La programmazione 2007/2013 risulta quella maggiormente interessata dai fenomeni di irregolarità/frode. Ciò è dovuto anche a fattori intrinseci e connessi, ormai, alla fase di sostanziale definizione della precedente programmazione 2000/2006 (figura 27).

Tuttavia, la tendenza di periodo rileva un decremento anche nella programmazione 2007/2013 alla luce del confronto dei dati 2013 con le due ultime annualità. Infatti, nell'anno 2013, la quota UE coinvolta fa rilevare un sostanziale decremento sia con la programmazione 2000/2006 (dell'80% rispetto al 2012 e del 68% rispetto al 2011), sia con la programmazione 2007/2013 (del 47% rispetto al 2012 e del 62% rispetto al 2011).

Figura 27



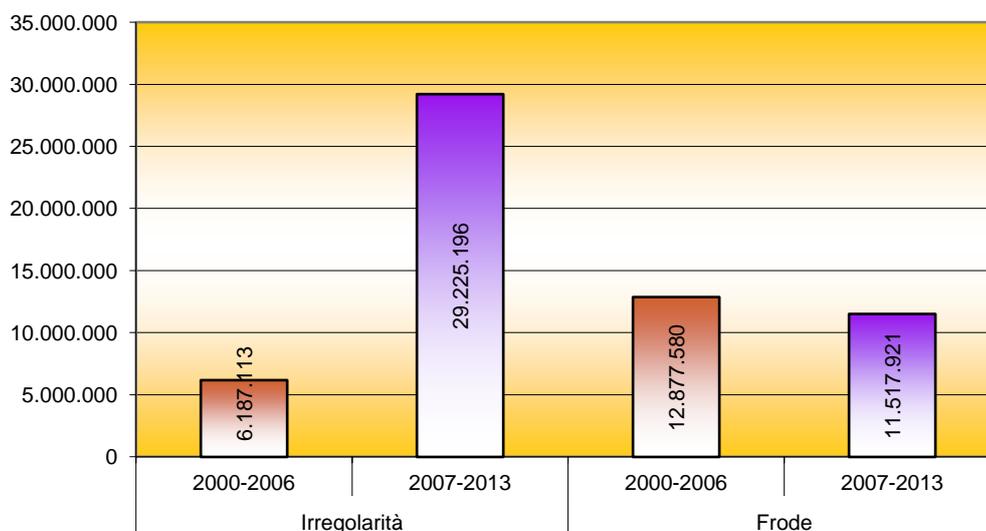
## ✓ Tipologia

Il grafico che segue (figura 28), rappresenta l'ammontare irregolare (quota UE) distinto tra segnalazioni di natura penale e amministrativa nonché tra programmazioni. Anche in questo caso, le Irregolarità sono prevalenti nella programmazione 2007/2013 rispetto alla precedente, a differenza delle Frodi che risultano maggiori nella programmazione 2000/2006.

Nella tabella 6 i dati sono stati raggruppati tra le due programmazioni, dalle quali è possibile rilevare che le comunicazioni effettuate dalle Regioni "Obiettivo Convergenza" con circa 20 milioni di euro rappresentano il 54% delle Irregolarità nazionali mentre, le Frodi, con circa 7 milioni, incidono quasi per il 30% sul dato nazionale.

Il Ministero dello Sviluppo Economico ha segnalato importi totali superiori agli undici milioni di euro che rappresentano quasi il 48% di tutte le Frodi segnalate. Inoltre, si rileva che talune Regioni (Liguria, Lombardia e Valle d'Aosta) non hanno segnalato Frodi, mentre altre (Provincia Autonoma di Trento e Umbria) non hanno segnalato alcuna Irregolarità.

Figura 28





### Ammontare UE coinvolto in Irregolarità/Frode

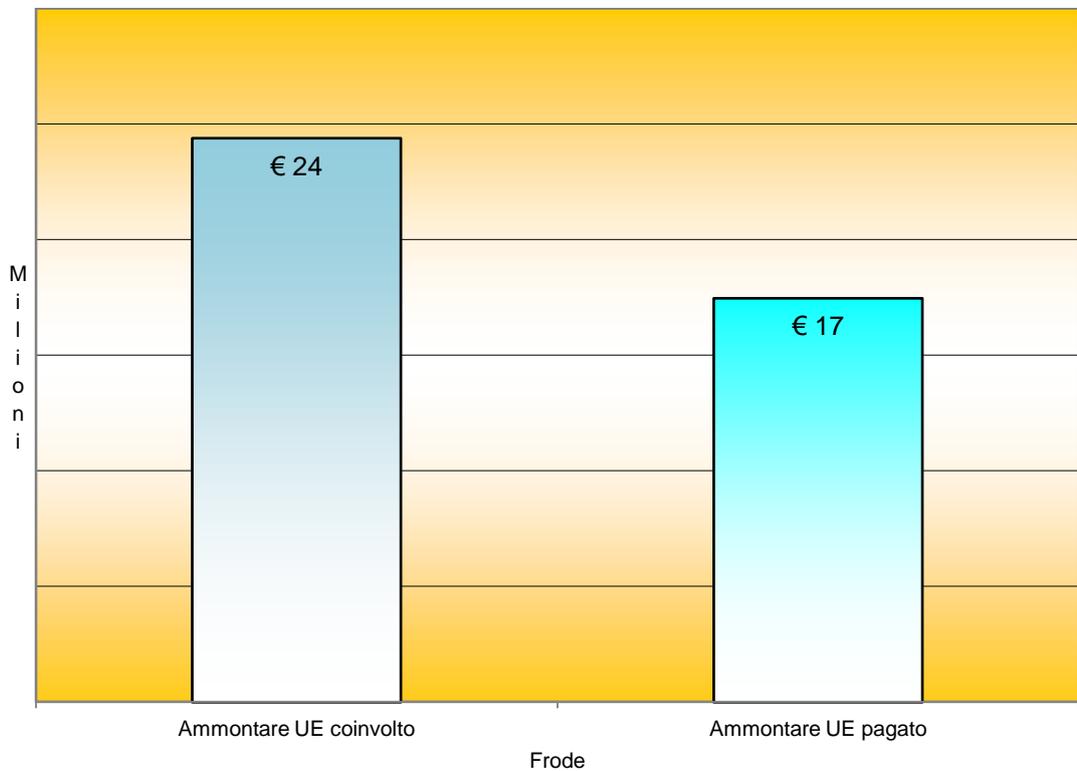
Tabella 6

ANNO 2013			
Autorità	Irregolarità	Sospetta Frode	Totale complessivo
Min. Sv. Econ.	3.591.733	11.825.373	15.417.106
Min. Trasp.	29.703		29.703
Min. Univ.	7.126.400		7.126.400
Abruzzo	40.470	637.298	677.768
Basilicata	433.199	5.850	439.049
Calabria	11.691.324	3.558.973	15.250.297
Campania	1.942.891	421.338	2.364.229
Emilia R.	297.062	175.879	472.941
Friuli V.G.	113.297	320.704	434.001
Lazio	892.604	234.088	1.126.692
Liguria	200.044		200.044
Lombardia	335.293		335.293
Marche	240.623	36.358	276.982
Piemonte	249.154	1.337.232	1.586.386
Prov. Trento		32.424	32.424
Puglia	1.506.247	64.338	1.570.585
Sardegna	1.056.998	1.437.637	2.494.634
Sicilia	5.148.961	3.246.098	8.395.059
Toscana	206.503	683.851	890.354
Umbria		337.850	337.850
Valle Aosta	11.957		11.957
Veneto	297.846	40.210	338.055
<b>Totale complessivo</b>	<b>35.412.309</b>	<b>24.395.501</b>	<b>59.807.810</b>

### ✓ Incidenza sul bilancio dell'Unione europea

Il grafico (figura 29) evidenzia come rispetto ad un totale di 24,4 milioni di euro coinvolti in Frode, sono stati pagati ai beneficiari 17,4 milioni. La differenza, pari al 29%, delle somme **non** pagate potrebbero essere frutto di efficaci sistemi di controllo che hanno consentito di individuare l'irregolarità ancor prima che si provvedesse a pagare, in tutto o in parte, la provvidenza comunitaria al beneficiario.

Figura 29



## ✓ Decertificazioni<sup>34</sup>.

Effettuate dalle Autorità di Gestione nell'anno in corso, ammontano a circa 25 milioni di euro dei circa 59 milioni di euro coinvolti (figura 30).

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:

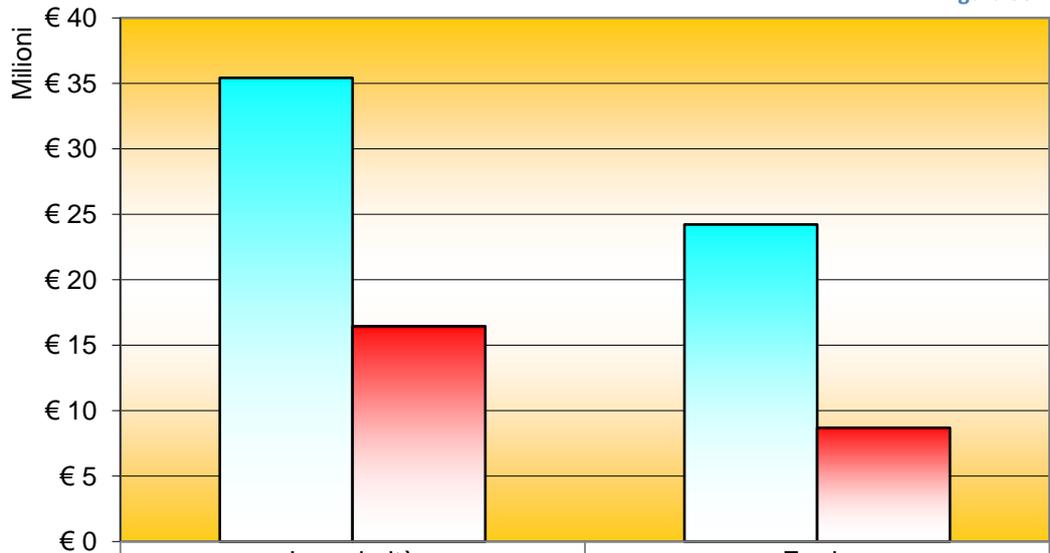
- eliminazione di spese di progetti non più strategici per l'attuazione del Programma;
- eliminazione di spese per progetti che si interrompono a seguito di fallimenti (pratica non inusuale nel caso di aiuti di stato) oppure per problemi giudiziari o amministrativi;
- eliminazione di spese connesse alla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

<sup>34</sup> Con il contributo del Ministero dello Sviluppo Economico – DPS.

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

**Decertificazioni Anno 2013**

Figura 30



	Irregolarità	Frode
Ammontare coinvolto	€ 35.412.309	€ 24.212.778
Ammontare decertificato	€ 16.441.173	€ 8.686.582



Nella [tabella 7](#), che segue, sono stati messi a confronto i dati relativi agli importi decertificati rispetto a quelli coinvolti in Irregolarità. Il risultato ottenuto rileva che il Ministero dei Trasporti e la Valle d'Aosta, seppur con importi minimali, hanno proceduto alla totale decertificazione delle somme di competenza UE. Altre Regioni (Liguria e Basilicata) hanno operato tale scelta per percentuali significative. Infine, la Calabria, la Sicilia ed il Ministero dello Sviluppo Economico hanno provveduto alla decertificazione rispettivamente per il 71%, 63% e 50%.

Tabella 7

ANNO 2013			
Autorità	Totale decertificato (a)	totale coinvolto (b)	% (a/b)
Min. Trasp.	29.703	29.703	100%
Valle Aosta	11.957	11.957	100%
Liguria	189.499	200.044	95%
Basilicata	363.439	439.049	83%
Calabria	10.885.700	15.250.297	71%
Sicilia	5.253.124	8.395.059	63%
Min. Sv. Econ.	7.682.542	15.417.106	50%
Emilia R.	202.764	472.941	43%
Marche	56.471	276.982	20%
Piemonte	321.874	1.586.386	20%
Lombardia	65.703	335.293	20%
Toscana	52.520	890.354	6%
Veneto	12.458	338.055	4%
<b>Totale complessivo</b>	<b>25.127.755</b>	<b>43.643.226</b>	

Nella [tabella 8](#), sono riportati i dati riferiti alle “decertificazioni” distinti tra casi di Irregolarità/Frode.

Tabella 8

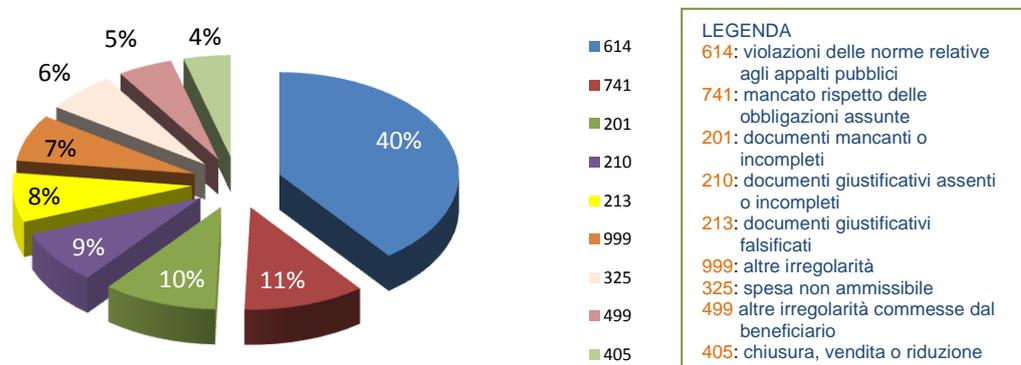
ANNO 2013			
Autorità	Irregolarità	Frode	Totale complessivo
Basilicata	363.439		363.439
Calabria	10.885.700		10.885.700
Emilia R.	202.764		202.764
Lazio	0		0
Liguria	189.499		189.499
Lombardia	65.703		65.703
Marche	56.471		56.471
Min. Sv. Econ.	1.513.554	6.168.988	7.682.542
Min. Trasp.	29.703		29.703
Piemonte	240.766	81.108	321.874
Sicilia	2.816.638	2.436.486	5.253.124
Toscana	52.520		52.520
Valle Aosta	11.957		11.957
Veneto	12.458		12.458
<b>Totale complessivo</b>	<b>16.441.174</b>	<b>8.686.582</b>	<b>25.127.755</b>

### c) Ulteriori approfondimenti sulle Irregolarità/Frodi

Come è facile notare, anche 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. L'analisi, comunque, dei dati disponibili permette di evidenziare quanto segue:

- ✓ **Tipologie**<sup>35</sup>, nel grafico (figura 31) sono riportate le prime nove casistiche più ricorrenti. Un'assoluta predominanza dei casi connessi alla "violazione delle norme relative agli appalti pubblici" rispecchia l'alto livello di criticità in materia segnalato da molte Amministrazioni, soprattutto a livello regionale connesso, inevitabilmente, ad un più alto rischio d'errore (Al riguardo è stato effettuato un approfondimento sulla casistica inerente le violazioni in materia di appalti pubblici VGS tabella sotto). Altri fattori di criticità risultano connessi al "mancato rispetto delle obbligazioni assunte" nonché alla presenza di "documenti giustificativi mancanti o incompleti" se non "falsificati".

Figura 31



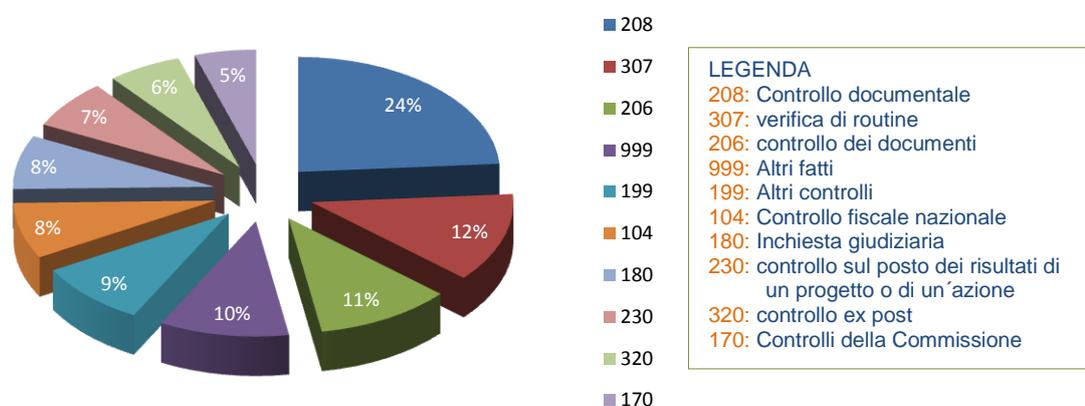
#### ELENCO DELLA CASISTICA RAGGRUPPATA PER MACRO VOCE RIFERITA AL CODICE "614"

Assenza nel fascicolo di progetto dell'evidenza di avvenuta pubblicazione del bando e degli esiti di gara	Ricorso alla procedura di urgenza senza giustificato motivo
Mancato rispetto dei termini di pubblicazione del bando	Cambiamento della commissione di gara non supportato da motivazione e autorizzazione
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando ed assenza di pubblicità per la manifestazione d'interesse utilizzata	Mancanza della dichiarazione di indipendenza dei membri della commissione di gara
Carenza documentale relativa alla procedura di gara	Il contratto di appalto risulta stipulato prima del termine di cui all'art.11 comma 10 del D. Lgs.163/06
Carenza documentale relativa alla gara per la progettazione e direzione lavori	Frazionamento artificioso delle attività di progettazione
Assenza della documentazione inerente la gara per l'affidamento dei lavori	Mancato rinvenimento dell'allegato meccanografico al verbale di gara
Irregolarità nella procedura di affidamento per l'esecuzione dei lavori	Mancato espletamento dell'iter conclusivo della contabilità finale

<sup>35</sup> Casistiche delle Irregolarità/Frodi per MACRO-aree.

- ✓ **Metodologie**<sup>36</sup>, il grafico (figura 32) mostra i metodi più frequenti attraverso i quali gli Organismi di controllo individuano le violazioni. Le prime dieci metodologie d'indagine evidenziano come il "controllo documentale" o "dei documenti" è la prima barriera efficace per intercettare possibili violazioni. Da segnalare l'alta valorizzazione di codici generici quali "altri fatti", "altri controlli" che, in un'ottica di progressivo e necessario perfezionamento del sistema IMS, dovranno costituire ipotesi residuali.

Figura 32



#### d) Attività poste in essere per la chiusura dei casi

Per concludere l'analisi dell'anno 2013, è opportuno soffermarci sulle attività svolte dalle Autorità di Gestione volte alla **definizione** dei casi giacenti in banca dati IMS.

- ✓ Nel corso dell'anno sono stati definiti 832 casi, dei quali 525 riferiti alla programmazione 2000/2006 ed al fondo FEOGA - sez. Orientamento, 172 inerenti il FESR, 36 attinenti lo SFOP e, infine, 7 connessi al FSE (tabella 9). Le regioni che hanno maggiormente contribuito con un più alto numero di "casi chiusi" sono la Puglia, la Sardegna, la Calabria e l'Abruzzo. La Puglia è l'unica regione che ha definito casi della programmazione 2007/2013.

<sup>36</sup> Casistiche delle metodologie di controllo per MACRO-aree.



Tabella 9

ANNO 2013 FONDO/Autorità	PROGRAMMAZIONE				Totale complessivo
	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	
<b>SFOP</b>			<b>36</b>		<b>36</b>
Campania			11		11
Sicilia			18		18
Puglia			7		7
<b>FEOGA - sez. OR.</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>525</b>		<b>539</b>
Basilicata			24		24
Liguria		1			1
Calabria			119		119
Sardegna	1		152		153
Puglia			227		227
Toscana		2			2
Veneto		1	2		3
Min. Pol. Agricole	3				3
Molise			1		1
Lazio		5			5
Piemonte		1			1
<b>FESR</b>	<b>3</b>	<b>14</b>	<b>172</b>	<b>61</b>	<b>250</b>
Campania	1	3			4
Abruzzo	1		111		112
Liguria		6			6
Prov. A. Trento		1			1
Friuli V.G.			1		1
Puglia		2		61	63
Veneto		1			1
MiSE	1	1	55		57
Min. Università			5		5
<b>FSE</b>			<b>7</b>		<b>7</b>
Prov. A. Trento			1		1
MiSE			1		1
Lazio			5		5
<b>Totale complessivo</b>	<b>7</b>	<b>24</b>	<b>740</b>	<b>61</b>	<b>832</b>

- ✓ Per quanto riguarda le somme coinvolte in Irregolarità, le Autorità di Gestione hanno segnalato di aver **completamente recuperato** dai beneficiari l'importo di € **7.011.102**, di cui l'89% della quota totale è afferente la programmazione 2000/2006 (tabella 10). Nell'ambito di tale programmazione le più consistenti somme recuperate risultano afferenti il fondo SFOP nell'ambito dei "Programmi operativi Regionali" Campania e Sicilia.

Tabella 10

Anno 2013				
Autorità	PROGRAMMAZIONE			Totale complessivo
	1989-1993	1994-1999	2000-2006	
Campania			3.111.631	3.111.631
Sicilia			2.475.379	2.475.379
Puglia		480.000	53.923	533.923
Min. Università			315.987	315.987
Abruzzo			192.162	192.162
Min. Pol. Agricole	174.841			174.841
Calabria			70.000	70.000
Liguria		59.770		59.770
Prov. A. Trento		37.908		37.908
Sardegna	0		26.312	26.312
Toscana		13.299		13.299
<b>Totale complessivo</b>	<b>174.841</b>	<b>590.977</b>	<b>6.245.394</b>	<b>7.011.212</b>

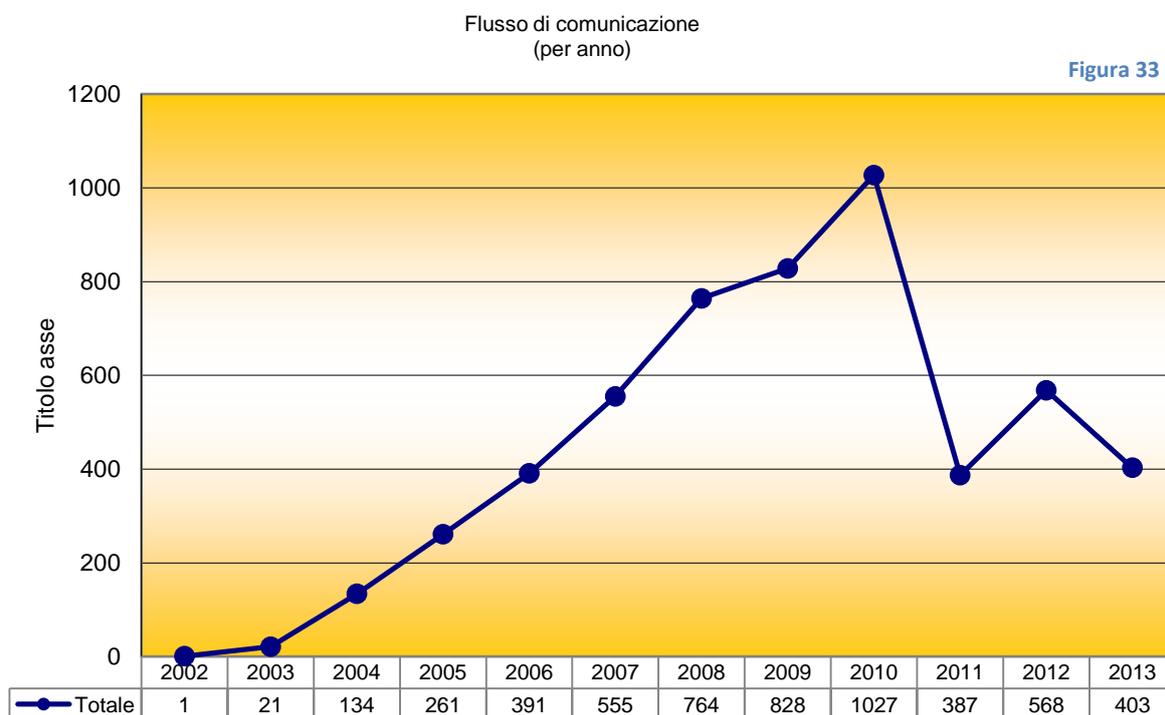
- ✓ I casi definiti per **decertificazione** nel periodo ammontano a circa **€ 57.564.228**, di cui il 45% effettuato dalla Regione Puglia ed il 24% dal Ministero dello Sviluppo Economico (tabella 11). La Regione Calabria ha optato per questa pratica per circa € 7,7 milioni a valere sul fondo FEOGA. Da segnalare, inoltre, le regioni Campania e Abruzzo, le quali hanno decertificato, rispettivamente, 2,7 e 2,5 milioni di euro a valere sui fondi SFOP ed FESR della programmazione 2000/2006.

Tabella 11

Anno 2013				
Autorità	PROGRAMMAZIONE			Totale complessivo
	1994-1999	2000-2006	2007-2013	
Puglia		24.535.186	1.772.908	26.308.094
Min. Sv. Economico		14.240.273		14.240.273
Calabria		7.731.904		7.731.904
Sardegna		3.327.507		3.327.507
Campania		2.772.078		2.772.078
Abruzzo		2.513.115		2.513.115
Liguria	307.182			307.182
Prov. A. Trento		229.758		229.758
Veneto		102.386		102.386
Molise		31.931		31.931
Basilicata		0		0
<b>Totale complessivo</b>	<b>307.182</b>	<b>55.484.138</b>	<b>1.772.908</b>	<b>57.564.228</b>

## 2) Programmazioni a confronto (2000/2006-2007/2013)

L'analisi del flusso di comunicazioni nel periodo 2002 - 2013 (figura 33) 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.

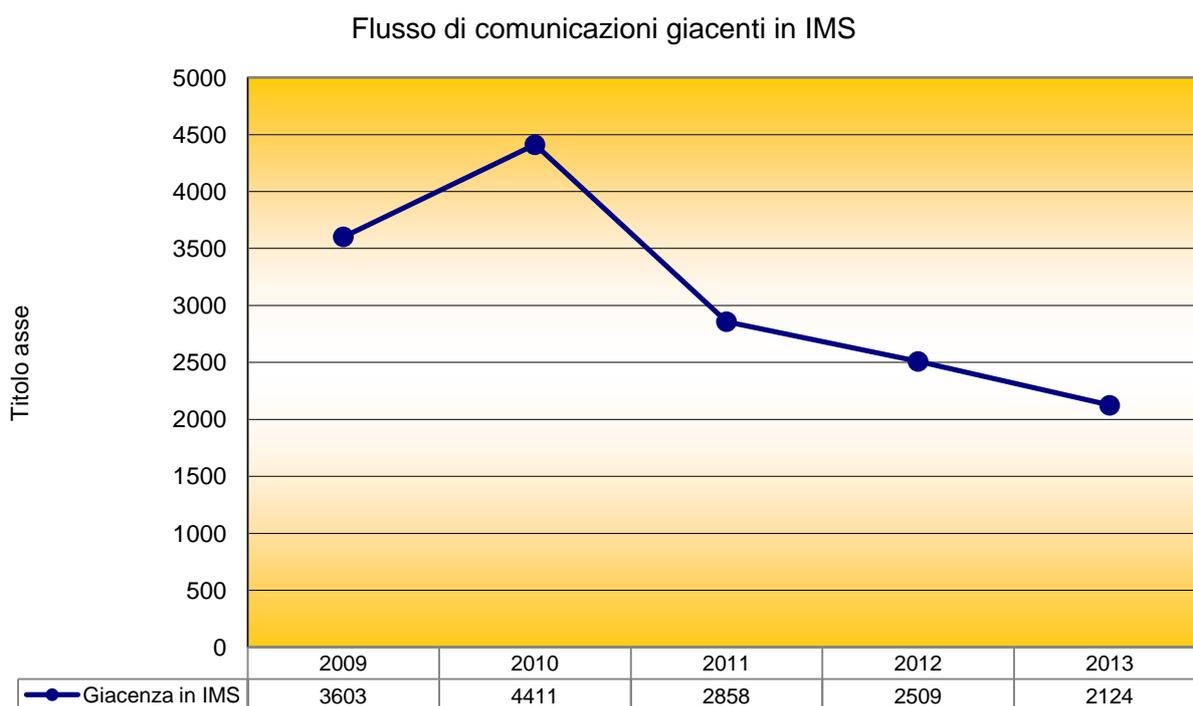


Da segnalare, a partire dal 2010, un deciso e tendenziale decremento delle segnalazioni che potrebbe essere il risultato di un efficace potenziamento delle attività di prevenzione promosse a livello centrale e locale.

L'ultimo anno rileva un sensibile decremento rispetto all'anno precedente nonostante le comunicazioni di Irregolarità/Frode scoperte siano prevalentemente riferite alla programmazione 2007/2013. Nel medio periodo, comunque, gli ultimi tre anni continuano a registrare una stabilizzazione dei dati nettamente inferiore al triennio precedente.

Il trend positivo si riflette anche nelle segnalazioni giacenti nella banca dati IMS<sup>37</sup> (figura 34), nella quale, anche per l'anno 2013 si registra un ulteriore decremento (2.000 casi circa giacenti) che dimezza, di fatto, la giacenza media del biennio 2009/2010 (circa 4.000 casi).

Figura 34



#### a) Confronto tra programmazioni in relazione al numero di casi di Irregolarità/Frode

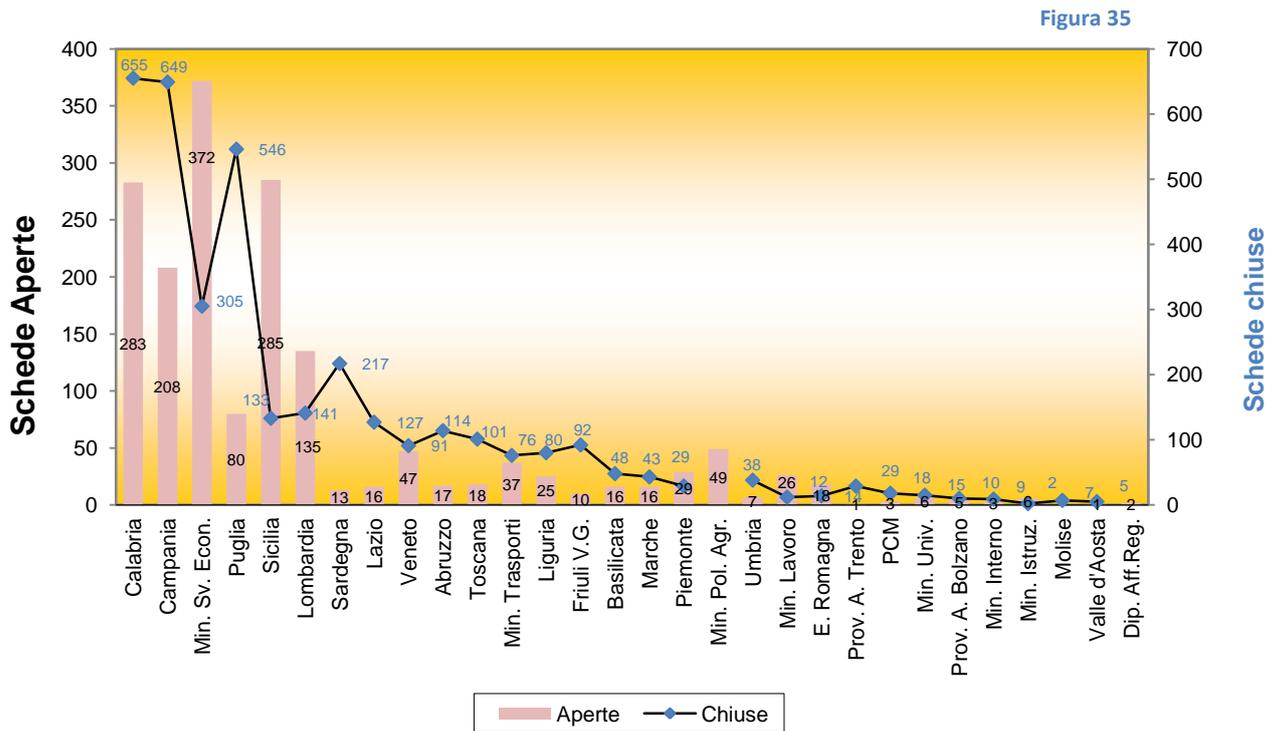
Nella banca dati IMS risultano, nel tempo, essere state inserite 5337<sup>38</sup> segnalazioni, riferite alle programmazioni 2000/2006 e 2007/2013.

Il dato statistico, nel più ampio contesto generale, (figura 35) rileva che le regioni Calabria (938) e Campania (857) sono quelle che hanno segnalato, in termini assoluti, Irregolarità/Frodi in numero maggiore rispetto al totale delle comunicazioni inviate all'OLAF.

<sup>37</sup> Dato riferito a tutte le programmazioni.

<sup>38</sup> Il dato è riferito a tutti i casi inseriti nella banca dati IMS, compresi quelli definiti che corrispondono a **3606** segnalazioni. Sono esclusi, altresì, dall'analisi i 404 casi **cancellati** dal sistema IMS in quanto non (più) costituenti Irregolarità/Frode.

Se estendiamo il dato alle sole regioni Obiettivo Convergenza, registriamo che il 53 % delle segnalazioni sul totale complessivo proviene dalle citate regioni. Il Ministero dello Sviluppo Economico incide con il 12 % delle segnalazioni comunicate.



La [tabella 12](#) consente ulteriori spunti di riflessione riferiti alle regioni Calabria e Campania per le quali si registra anche un alto numero di segnalazioni chiuse (1304), segnale questo positivo che incide del 36% sul totale complessivo dei casi chiusi.

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

Infatti, la tabella rileva che le regioni Calabria, Campania e Puglia sono al di sotto della media nazionale (33% circa), nonostante l'alto numero di segnalazioni comunicate.



Ministero delle Politiche Regionali  
Consulente per la lotta contro le frodi nei programmi del Piano europeo

Tabella 12

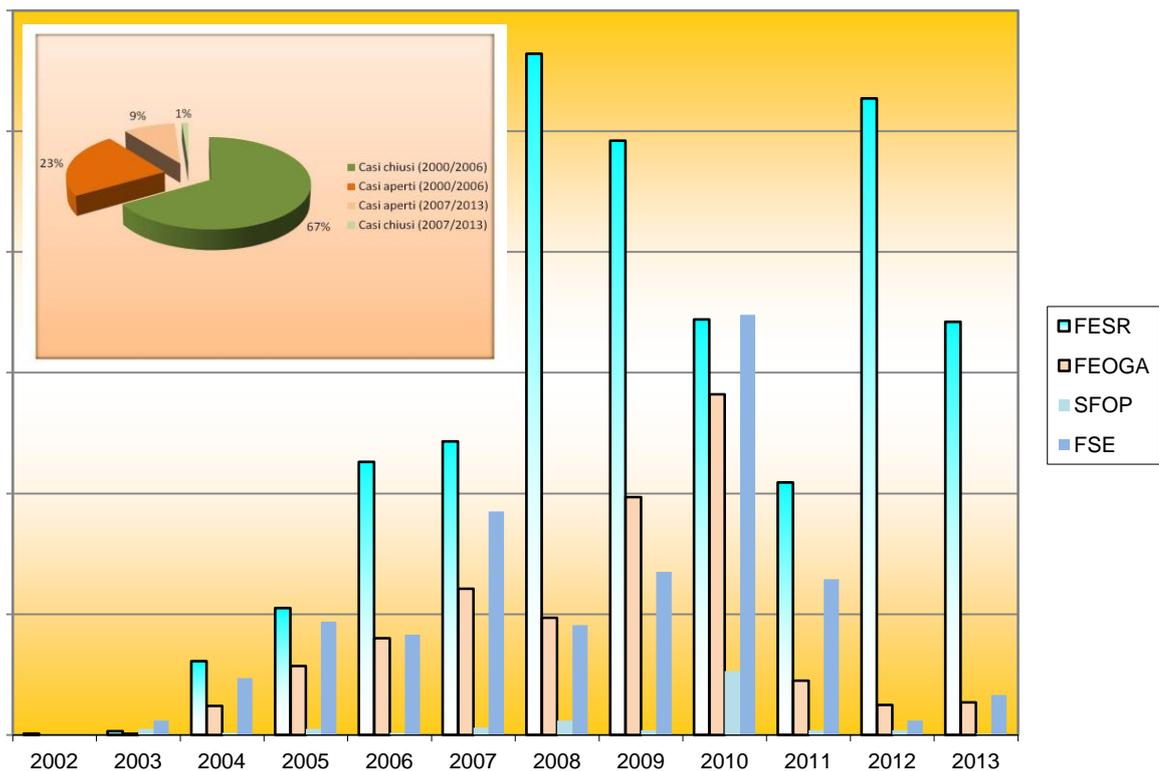
Programmazione 2000/2006- 2007/2013	Autorità	Chiuse				Chiuse totale	Aperte				Aperte Totale (a)	Totale complessivo (b)	% a/b
		Fesr	Feoga	Sfop	Fse		Fesr	Feoga	Sfop	Fse			
		Calabria	443	119		93	655	216	55		12	283	<b>938</b>
Campania	263	116	11	259	649	109	7		92	208	<b>857</b>	24,27%	
Min. Sv. Econ.	298			8	306	364			8	372	<b>678</b>	54,95%	
Puglia	306	229	7	4	546	17	7		56	80	<b>626</b>	12,78%	
Sicilia	101	11	18	3	133	81	200	1	3	285	<b>418</b>	68,18%	
Lombardia	22			119	141	5			130	135	<b>276</b>	48,91%	
Sardegna	21	177	1	18	217	10		1	2	13	<b>230</b>	5,65%	
Lazio	64		4	59	127	9	2	2	3	16	<b>143</b>	11,19%	
Veneto	75	2		14	91	8			39	47	<b>138</b>	34,06%	
Abruzzo	111			3	114	14		1	2	17	<b>131</b>	12,98%	
Toscana	51			50	101	14			4	18	<b>119</b>	15,13%	
Min. Trasporti	76				76	37				37	<b>113</b>	32,74%	
Liguria	71	1		8	80	25				25	<b>105</b>	23,81%	
Friuli V.G.	82			10	92	8		2		10	<b>102</b>	9,80%	
Basilicata	18	26		4	48	12	1		3	16	<b>64</b>	25,00%	
Marche	29			14	43	14			2	16	<b>59</b>	27,12%	
Piemonte	24			5	29	15			14	29	<b>58</b>	50,00%	
Min. Pol. Agr.								49		49	<b>49</b>	100,00%	
Umbria	19	1		18	38	6	1			7	<b>45</b>	15,56%	
Min. Lavoro				11	11	1			25	26	<b>37</b>	68,42%	
E. Romagna	10			4	14	14		1	3	18	<b>32</b>	56,25%	
Prov. A. Trento	3			26	29				1	1	<b>30</b>	3,33%	
PCM	17			1	18	3				3	<b>21</b>	14,29%	
Min. Univ.	7			8	15	6				6	<b>21</b>	28,57%	
Prov. A. Bolzano				10	10				2	2	<b>12</b>	16,67%	
Min. Interno	4			5	9				3	3	<b>12</b>	25,00%	
Min. Istruz.				2	2	3			3	6	<b>8</b>	75,00%	
Molise	4	1		2	7						<b>7</b>	0,00%	
Valle d'Aosta	4			1	5	1				1	<b>6</b>	16,67%	
Dip. Aff.Reg.						2				2	<b>2</b>	100,00%	
<b>Totale complessivo</b>	<b>2123</b>	<b>683</b>	<b>41</b>	<b>759</b>	<b>3606</b>	<b>994</b>	<b>273</b>	<b>57</b>	<b>407</b>	<b>1731</b>	<b>5337</b>	<b>32,47%</b>	

L'analisi prosegue mettendo a confronto le segnalazioni riferite alle predette programmazioni seguendo i criteri adottati per l'analisi relativa all'anno 2013 ed analizzando numericamente il flusso di comunicazioni secondo le principali metodologie di aggregazione, ovvero per:

✓ **Fondo**

La **figura 36** mostra il numero complessivo di comunicazioni segnalate nel corso degli anni e distinte per fondo. Il Fondo FESR è maggiormente influenzato da Irregolarità/Frodi ad eccezione dell'anno 2010 nel cui ambito il FSE prevale di misura. Nel riquadro vengono riportate, in dettaglio, le percentuali delle segnalazioni prese in esame suddivise tra quelle "aperte" e "chiuse".

Figura 36



Nelle tabelle 13 e 14 i medesimi dati sono espressi secondo la distinzione tra fondi e programmazioni.

Tabella 13

Anni	Aperto				Aperto Totale	Chiuso				Chiuso Totale	Totale complessivo
	FESR	FEOGA	SFOP	FSE		FESR	FEOGA	SFOP	FSE		
	2002						1				
2003			1	2	3	3	1	4	10	18	21
2004		2	2	8	12	61	22		39	122	134
2005	3	4	3	13	23	102	53	2	81	238	261
2006	7	12	1	18	38	219	68	1	65	353	391
2007	5	3	2	55	65	238	118	4	130	490	555
2008	6	27	3	21	57	558	70	9	70	707	764
2009	8	70		24	102	484	127	4	111	726	828
2010	48	67	40	98	253	296	215	13	250	774	1027
2011	124	36	1	126	287	85	9	3	3	100	387
2012	471	25	3	12	511	56		1		57	568
2013	322	27	1	33	383	20				20	403
<b>Totale complessivo</b>	<b>994</b>	<b>273</b>	<b>57</b>	<b>410</b>	<b>1734</b>	<b>2123</b>	<b>683</b>	<b>41</b>	<b>759</b>	<b>3606</b>	<b>5340</b>

Tabella 14

Programmazione 2000/2006-2007/2013			
Programmazioni	Aperte	Chiuse	Totale complessivo
<b>2000-2006</b>	<b>1238</b>	<b>3545</b>	<b>4783</b>
FESR	546	2062	2608
FEOGA	273	683	956
SFOP	57	41	98
FSE	362	759	1121
<b>2007-2013</b>	<b>496</b>	<b>61</b>	<b>557</b>
FESR	448	61	509
FSE	48		48
<b>Totale complessivo</b>	<b>1734</b>	<b>3606</b>	<b>5340</b>

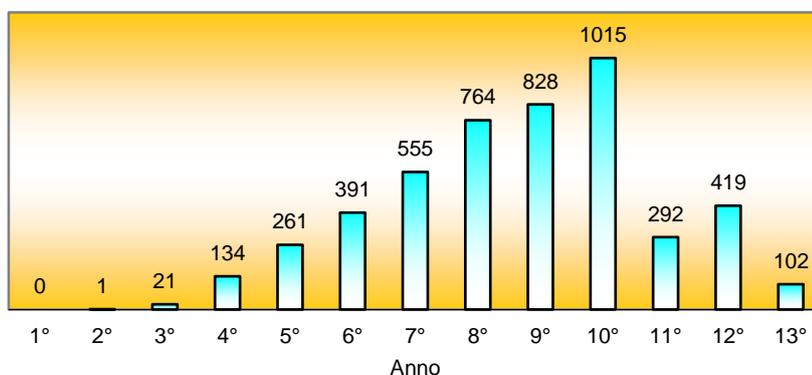
## ✓ Programmazione

L'analisi (figure 37 e 38) consente di rilevare come i primi casi di Irregolarità/Frode vengono scoperti, a fattor comune per entrambe le programmazioni, a partire dal terzo anno. Tale circostanza denota, innanzitutto, l'esistenza di un congruo lasso temporale tra inizio "formale" della programmazione ed effettivo/sostanziale avvio delle progettualità finanziate.

Inoltre, è possibile rilevare, per la programmazione 2007/2013, un deciso decremento delle segnalazioni rispetto al trend della programmazione precedente. Questa tendenza positiva potrebbe derivare, tra l'altro, anche all'efficace modello delle attività di prevenzione promosse a livello centrale e locale nonché dal perfezionamento del flusso di comunicazioni a seguito della regolamentazione promossa dal Comitato con l'emanazione della Circolare interministeriale del 2007.

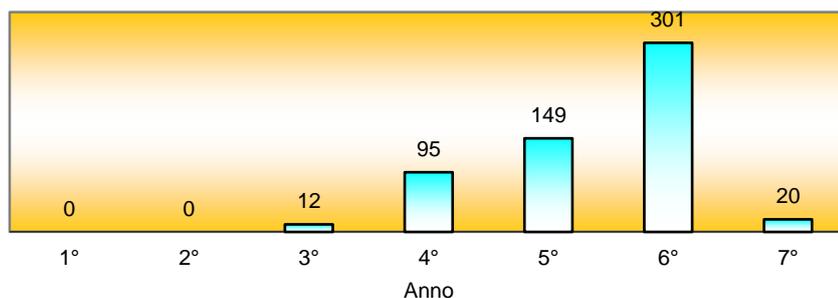
Programmazione 2000/2006

Figura 37



Programmazione 2007/2013

Figura 38

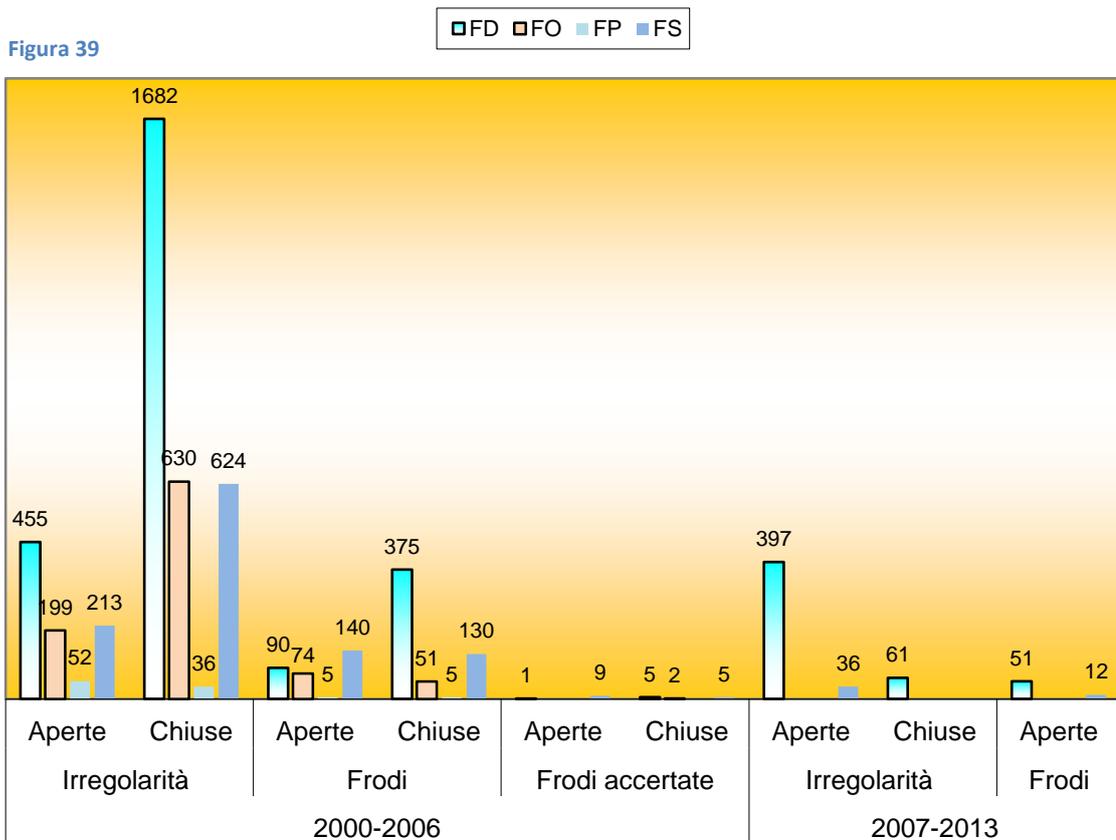


## ✓ Tipologia

Nella programmazione 2000/2006 sono state inserite 4783 (figura 39) segnalazioni, di cui 3891 Irregolarità e 892 Frodi (di cui 870 Frodi sospette e 22 Frodi accertate). Nella programmazione 2007/2013 le segnalazioni inserite sono 557, di cui 494 Irregolarità e 63 Frodi.

Il fondo FESR prevale sugli altri fondi in entrambe le programmazioni.

Inoltre, nella programmazione 2000/2006, il FSE ed il fondo agricolo FEOGA, rispettivamente con 837 e 829 casi, hanno fatto registrare quasi lo stesso numero di Irregolarità. Il grafico mostra in maniera dettagliata tutti le segnalazioni suddivise tra "aperte" e "chiuse".



## b) Confronto tra programmazioni in ragione dei dati finanziari

La somma totale coinvolta in segnalazioni di Irregolarità/Frode durante i due periodi di programmazione, ammonta a **€ 1.350.772.560** (di cui € 858.892.236 riferiti a segnalazioni definite ed € 491.880.234 inerenti segnalazioni ancora aperte).

Nella [tabella 15](#) 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 le prime tre Autorità, che si attestano al di sopra della soglia dei 200 milioni, sono la Regione Sicilia con un importo coinvolto in Irregolarità/Frodi pari a circa € 270.105.068 (di cui € 41.432.936 riferito a segnalazioni chiuse ed € 228.672.132 a segnalazioni ancora aperte) ed i dicasteri dello Sviluppo Economico e dei Trasporti rispettivamente con € 262.685.037 e € 239.912.997.

Altri dati statistici afferiscono la quota dell’importo totale ancora “aperto” rispetto al “totale complessivo”, questo, al fine di confrontare quanto dell’importo coinvolto risulti ancora tra le posizioni aperte. Orbene, il dato, espresso in percentuale, per le Amministrazioni anzidette, è pari al 3,70% per il Min. Trasporti, al 28% per il Ministero dello Sviluppo Economico e all’84% per la Regione Sicilia.

Le altre Amministrazioni per le quali si riscontrano importi rilevanti, al di sopra dei 100 milioni, sono le regioni Calabria, Puglia e Campania. Per la Regione Calabria risultano ancora aperte segnalazioni i cui importi sono pari al 54% del totale mentre, per le altre due regioni, gli importi ancora coinvolti sono nettamente inferiori e rispettivamente pari al 13% (Puglia) e al 19% (Campania).

In ultimo, si registra un rapporto percentuale tra monte segnalazioni complessivo e totale delle segnalazioni “chiuse” ed “aperte”, rispettivamente, del **64%** e del **36%**.



Spesante per la salute, per le politiche europee  
Consigliato per la salute, per le politiche europee

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

Anno 2013

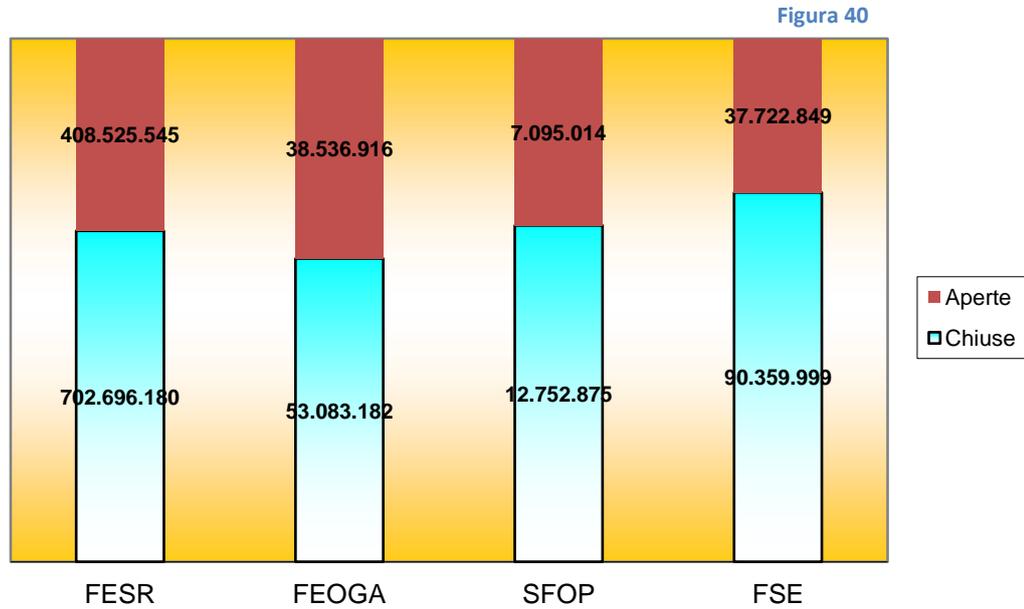
Analisi statistica dei casi di irregolarità e frode | Livello Nazionale | Fondi strutturali

Tabella 15

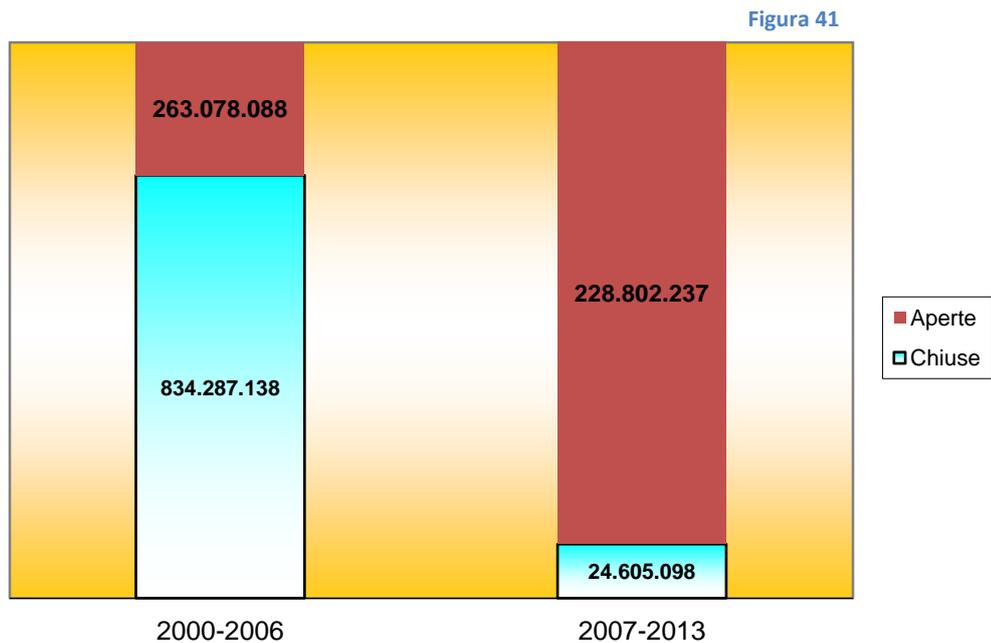
Programmazione 2000/2006 - 2007/2013	Chiuso				Chiuso Totale (a)	% (a/c)	Aperto				Aperto Totale (b)	% (b/c)	Totale complessivo (c)
	FD	FO	FP	FS			FD	FO	FP	FS			
Sicilia	32.764.736	3.806.861	4.681.337	180.002	41.432.936	15,34%	199.335.562	28.101.119	316.808	918.643	228.672.132	84,66%	270.105.068
Min. Sv. Econ.	186.963.739			1.044.899	188.008.638	71,57%	74.354.978			352.062	74.707.040	28,44%	262.685.037
Min. Trasporti	231.028.978				231.028.978	96,30%	8.884.019				8.884.019	3,70%	239.912.997
Calabria	39.057.108	7.801.904		26.841.499	73.700.511	45,11%	78.345.072	9.572.983		1.768.386	89.686.441	54,89%	163.386.953
Puglia	56.504.549	28.186.412	1.623.004	12.871.413	99.185.378	86,75%	5.995.800	285.992		8.865.644	15.147.436	13,25%	114.332.814
Campania	57.017.257	6.002.197	5.883.709	19.038.805	87.941.968	80,64%	15.836.975	441.730		4.839.434	21.118.140	19,36%	109.060.107
Sardegna	36.591.560	6.513.609	423.596	568.218	44.096.983	92,84%	3.042.083		271.043	89.856	3.402.982	7,16%	47.499.965
Lazio	13.643.071		141.229	11.329.086	25.113.386	85,81%	3.269.794	33.149	115.431	734.074	4.152.448	14,19%	29.265.834
PCM	20.811.425			6.054	20.817.479	95,81%	909.411				909.411	4,19%	21.726.890
Lombardia	431.786			2.292.389	2.724.175	21,33%	293.632			9.750.965	10.044.597	78,67%	12.768.772
Veneto	7.369.686	102.386		1.234.410	8.706.482	70,07%	259.394			3.458.800	3.718.194	29,93%	12.424.676
Min. Univ.	2.435.126			1.580.416	4.015.542	32,41%	8.373.813				8.373.813	67,59%	12.389.355
Abruzzo	2.964.751			5.982.161	8.946.911	87,08%	591.954		20.000	715.678	1.327.632	12,92%	10.274.543
Basilicata	5.571.822	617.378		133.268	6.322.468	74,40%	1.962.016	101.943		111.618	2.175.577	25,60%	8.498.045
Min. Pol. Agr.						0,00%			6.252.019		6.252.019	100,00%	6.252.019
Toscana	2.990.670			1.485.877	4.476.547	74,92%	1.070.681			427.680	1.498.360	25,08%	5.974.907
Piemonte	760.778			665.327	1.426.105	31,19%	2.010.562			1.136.051	3.146.612	68,81%	4.572.717
Min. Lavoro				356.127	356.127	8,01%	61.474			3.999.148	4.060.622	91,30%	4.447.390
Liguria	1.832.844	15.814		742.596	2.591.254	59,23%	1.783.626				1.783.626	40,77%	4.374.879
Friuli V.G.	1.325.340			905.275	2.230.614	79,16%	483.835		103.422		587.257	20,84%	2.817.872
Marche	866.708			1.183.816	2.050.524	76,54%	607.677			20.885	628.562	23,46%	2.679.085
E. Romagna	1.024.369			129.783	1.154.152	62,24%	508.497		16.291	175.325	700.114	37,76%	1.854.266
Prov. A. Trento	23.709			1.044.095	1.067.804	97,05%				32.424	32.424	2,95%	1.100.228
Umbria	226.559	4.690		215.735	446.984	53,63%	386.431	0			386.431	46,37%	833.415
Molise	279.898	31.931		302.608	614.437	100,00%						0,00%	614.437
Min. Interno	190.203			83.009	273.212	71,33%				109.798	109.798	28,67%	383.010
Min. Istruz.				125.101	125.101	50,16%	52.001			72.280	124.281	49,84%	249.382
Prov. A. Bolzano				7.457	7.457	4,92%				144.097	144.097	95,08%	151.554
Dip. Aff.Reg.						0,00%	94.301				94.301	100,00%	94.301
Valle d'Aosta	19.509			10.574	30.083	71,56%	11.957				11.957	28,44%	42.040
<b>Totale complessivo</b>	<b>702.696.180</b>	<b>53.083.182</b>	<b>12.752.875</b>	<b>90.359.999</b>	<b>858.892.236</b>	<b>64,00%</b>	<b>408.525.545</b>	<b>38.536.916</b>	<b>7.095.014</b>	<b>37.722.849</b>	<b>491.880.325</b>	<b>36,00%</b>	<b>1.350.772.560</b>

Di seguito la rappresentazione delle segnalazioni aperte/chiusse distinte per:

✓ Fondo (figura 40)



✓ Programmazione (figura 41)





✓ Stato, programmazione, fondo e tipologia (tabella 16)

Tabella 16

Programmazione 2000/2006-2007/2013	FONDO				Totale complessivo
Stato/Programmazione/ Tipologia	FESR	FEOGA	SFOP	FSE	
<b>Aperto</b>					
<b>2000-2006</b>	<b>189.633.712</b>	<b>38.536.916</b>	<b>7.095.014</b>	<b>27.812.445</b>	<b>263.078.088</b>
Irregolarità	115.968.123	18.744.952	6.045.635	14.675.768	155.434.478
Frode	73.482.866	19.791.964	1.049.379	12.114.757	106.438.966
Frode Accertata	182.723			1.021.920	1.204.643
<b>2007-2013</b>	<b>218.891.833</b>			<b>9.910.404</b>	<b>228.802.237</b>
Irregolarità	141.227.675			8.691.541	149.919.215
Frode	77.664.158			1.218.863	78.883.021
<b>Chiuso</b>					
<b>2000-2006</b>	<b>678.091.082</b>	<b>53.083.182</b>	<b>12.752.875</b>	<b>90.359.999</b>	<b>834.287.138</b>
Irregolarità	503.703.543	44.888.790	10.714.380	67.480.758	626.787.471
Frode	173.974.426	5.515.038	2.038.495	22.769.562	204.297.522
Frode Accertata	413.112	2.679.354		109.679	3.202.145
<b>2007-2013</b>	<b>24.605.098</b>				<b>24.605.098</b>
Irregolarità	24.605.098				24.605.098
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.111.221.725</b>	<b>91.620.098</b>	<b>19.847.889</b>	<b>128.082.848</b>	<b>1.350.772.560</b>

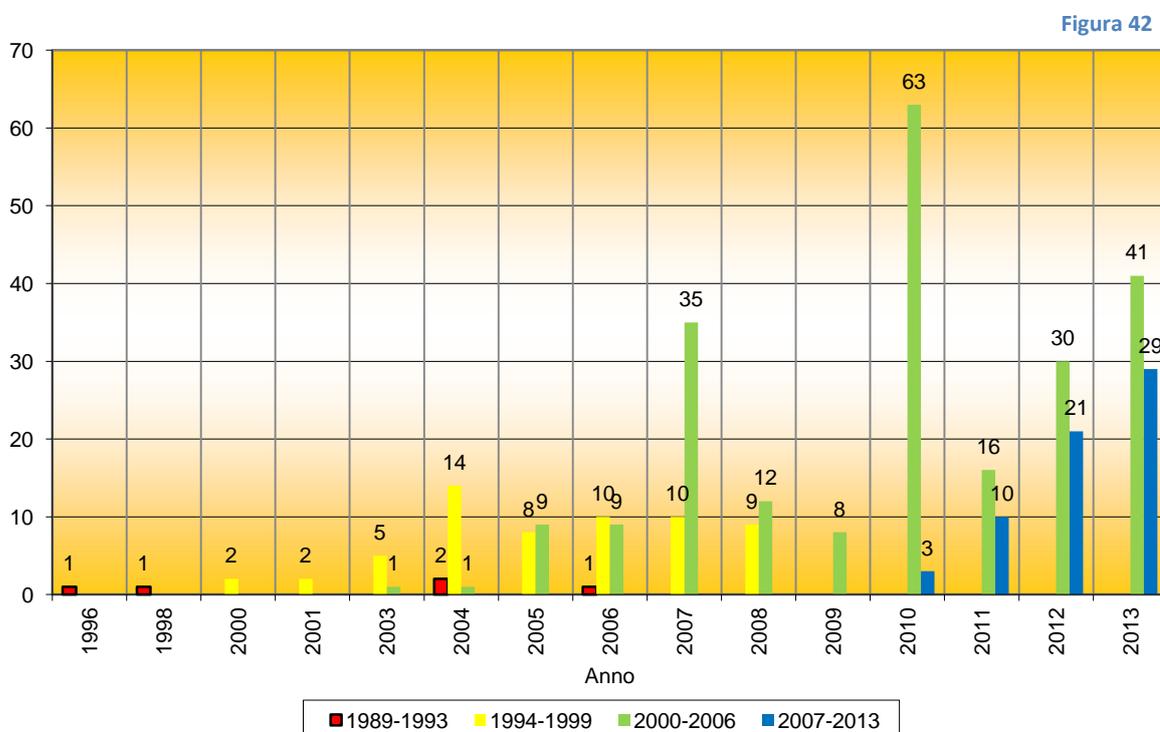
### 3) Tutte le programmazioni a confronto (1989/1993 - 1994/1999 - 2000/2006 - 2007/2013)

#### a) 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 ancorate in procedimenti penali sono **338** (figura 42). 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.



Nella [tabella 17](#) vengono riportate, nell'ordine, tutte le segnalazioni coinvolte in Frode.

Tabella 17

Tutte le programmazioni					
Autorità	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	Totale complessivo
Calabria		10	57	3	70
Sicilia	2	24	20	8	54
Lombardia			40		40
Puglia		2	25	3	30
Min. Sv. Econ.		4	11	10	25
Min. Lav.			16		16
Piemonte			2	10	12
Abruzzo		1	4	5	10
Veneto			10		10
Campania		2	5	1	8
Liguria		3	4	1	8
Toscana			7	1	8
Emilia R.			1	6	7
Umbria		2		5	7
Lazio	1	2	2	1	6
Min. Istr.				6	6
Marche	1	2		2	5
Min. Pol. Agr.	1	3	1		5
Basilicata		2	2		4
Prov. Bolzano		1	2		3
Friuli V.G.			2		2
Prov. Trento				1	1
Sardegna			1		1
<b>Totale complessivo</b>	<b>5</b>	<b>58</b>	<b>212</b>	<b>63</b>	<b>338</b>

Si rilevano, in particolare, 5 segnalazioni riferite alla programmazione 1989/1993 per le quali, la ricognizione effettuata nel sistema IMS, permette di desumere che:

- ✓ due casi della Regione Sicilia sono in attesa di sviluppi da parte del Tribunale di Catania;
- ✓ un caso, il cui procedimento penale è pendente presso il Tribunale di Ancona, si trova nella fase del 2° grado di giudizio;
- ✓ un caso pendente presso Tribunale di Roma, è tuttora in corso;
- ✓ un caso relativo al fondo SFOP del Ministero Politiche Agricole (MPA) è pendente presso il Tribunale di Larino (CB).

La Regione Calabria, oltre ad essere la regione più interessata dal numero di segnalazioni coinvolte in procedimenti penali (70), risulta anche quella con il maggior numero di casi prevalentemente segnalati nella programmazione 2000/2006.

In merito ai 57 casi aperti risulta, tra l'altro, che 38 sono riferiti al fondo FEOGA e, di questi, 17 sono all'attenzione della Procura della Repubblica di Crotone nell'ambito del medesimo procedimento penale.

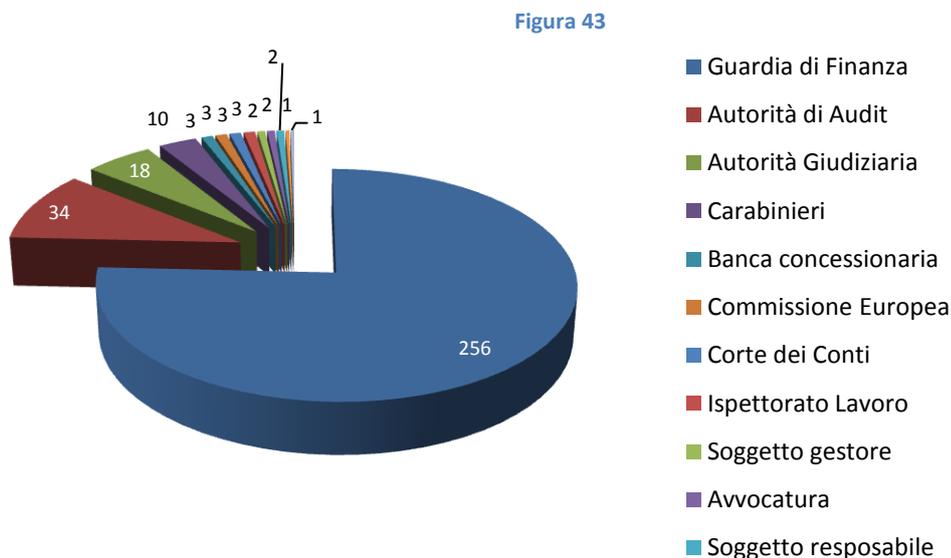
La Regione Lombardia ha segnalato 40 casi riferiti tutti alla programmazione 2000/2006. Dalle informazioni si rileva che, tra questi, 24 sono riferiti al medesimo soggetto, altri 7 sono riferiti ad un'unica misura ma sono in via di definizione considerato che la Procura ne ha richiesto l'archiviazione.

La **tabella 18**, al pari di quella precedente, mostra in termini finanziari l'impatto delle segnalazioni coinvolte in procedimenti penali. Anche in questo caso è possibile rilevare come un elevato numero di casi non è, di per sé, sintomo di un elevato impatto finanziario. Infatti, se in termini numerici la Sicilia ha comunicato il 16% del totale complessivo dei casi rispetto alla Calabria che ne ha comunicati il 20%, la situazione si ribalta dal punto di vista finanziario, laddove la Sicilia ha un ammontare coinvolto pari al 54% del totale complessivo rispetto alla Calabria che ne ha il 21%.

**Tabella 18**

<b>Tutte le programmazioni</b>					
<b>Autorità</b>	<b>1989-1993</b>	<b>1994-1999</b>	<b>2000-2006</b>	<b>2007-2013</b>	<b>Totale complessivo</b>
Sicilia	143.202	8.158.330	27.868.941	61.659.801	97.830.273
Calabria		11.603.775	25.382.728	124.578	37.111.081
Min. Sv. Econ.		1.149.102	9.468.109	10.115.385	20.732.596
Puglia		693.773	2.347.243	2.798.871	5.839.888
Lombardia			2.789.740		2.789.740
Veneto			2.309.629		2.309.629
Piemonte			211.642	1.761.408	1.973.050
Min. Lav.			1.569.345		1.569.345
Sardegna			1.437.637		1.437.637
Min. Pol. Agr.	749.144	522.400	27.865		1.299.409
Abruzzo		25.823	86.290	993.367	1.105.480
Toscana			868.209	56.980	925.189
Campania		227.287	421.338	241.250	889.875
Liguria		325.511	468.103	63.398	857.012
Umbria		113.720		360.323	474.043
Lazio	57.478	54.242	39.898	234.088	385.706
Friuli V.G.			343.241		343.241
Emilia R.			99.550	215.307	314.857
Marche	83.862	73.099		101.560	258.522
Prov. Bolzano		35.588	144.097		179.685
Basilicata		60.626	107.793		168.419
Min. Istr.				124.281	124.281
Prov. Trento				32.424	32.424
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.033.686</b>	<b>23.043.276</b>	<b>75.991.396</b>	<b>78.883.021</b>	<b>178.951.380</b>

Nella **figura 43**, vengono riportate le Autorità che hanno scoperto i casi di frode e, per ciascuna di esse, il numero delle segnalazioni effettuate.

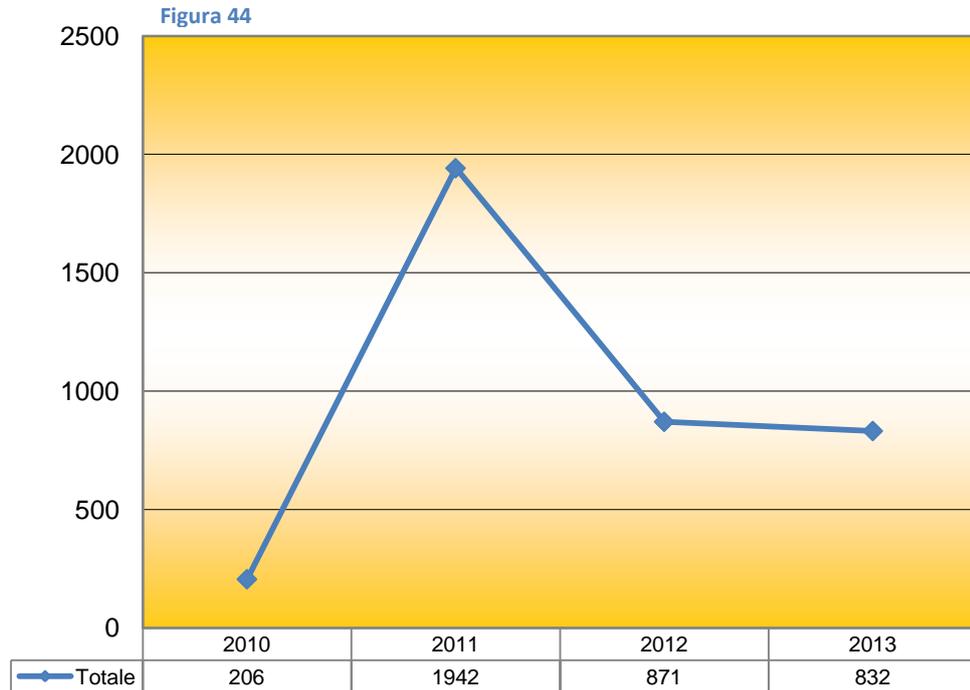


## b) Casi definiti

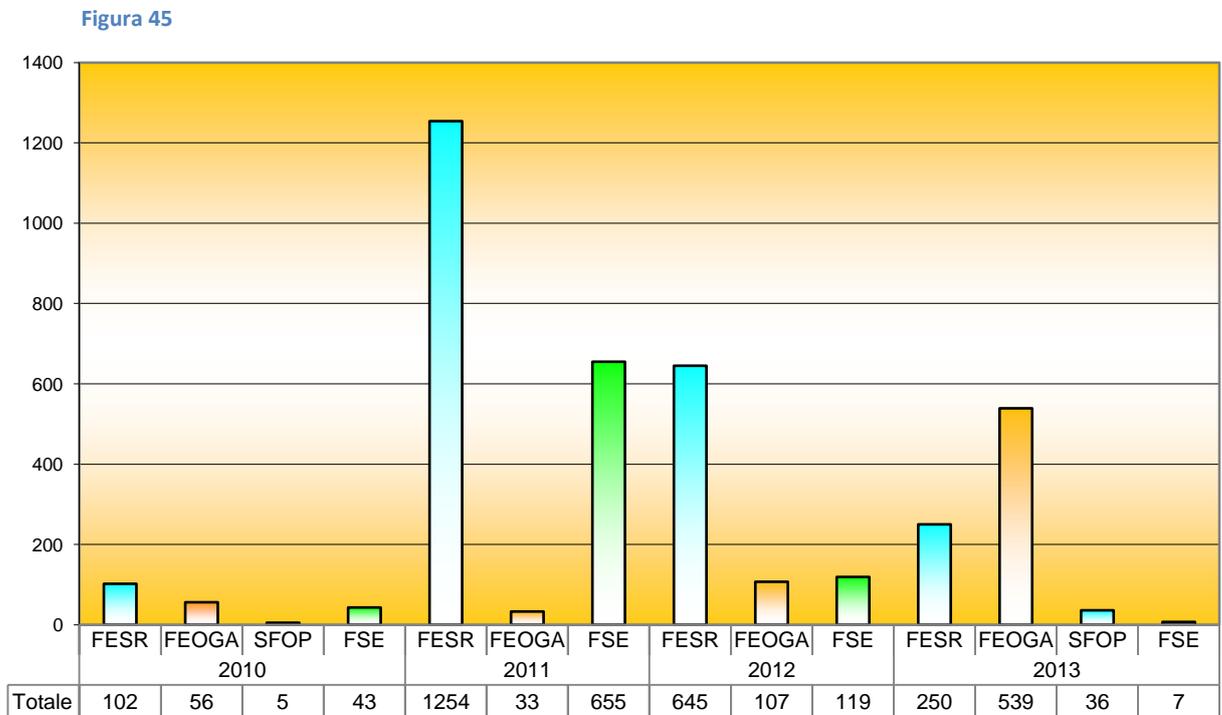
Nelle pagine precedenti sono già stati anticipati alcuni dati statistici attinenti le Irregolarità/Frodi che sono state già definite in accordo con la Commissione Europea. Nello specifico, in questo paragrafo, analizziamo analiticamente tutte le segnalazioni comunicate nel tempo e relative a tutte le programmazioni che, a vario titolo e con le diverse modalità consentite dal sistema IMS, sono state **chiuse**.

### ✓ In termini numerici

Le segnalazioni che risultano definite nella banca dati IMS sono **3851**. Il grafico (**figura 44**) evidenzia il grande sforzo compiuto, nell'ultimo triennio, dal Comitato in collaborazione con tutte le Autorità di Gestione, volto alla chiusura dei casi di Irregolarità/Frode giacenti in IMS.

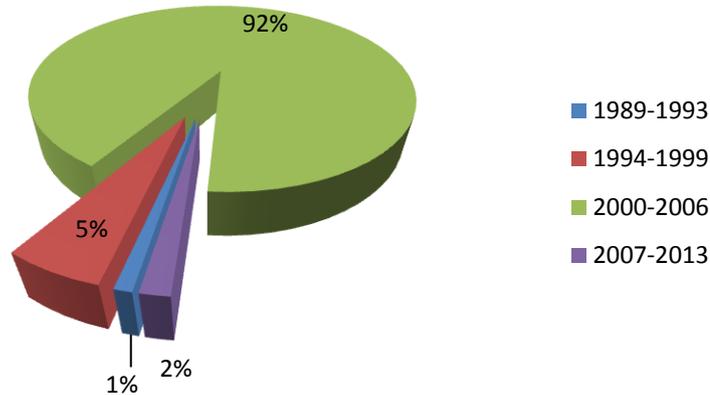


Nella [figura 45](#) sono rappresentate il numero di segnalazioni suddivise per anno di chiusura e tipologia di fondo.



Nella **figura 46** le **3851** segnalazioni sono state suddivise per programmazione di appartenenza.

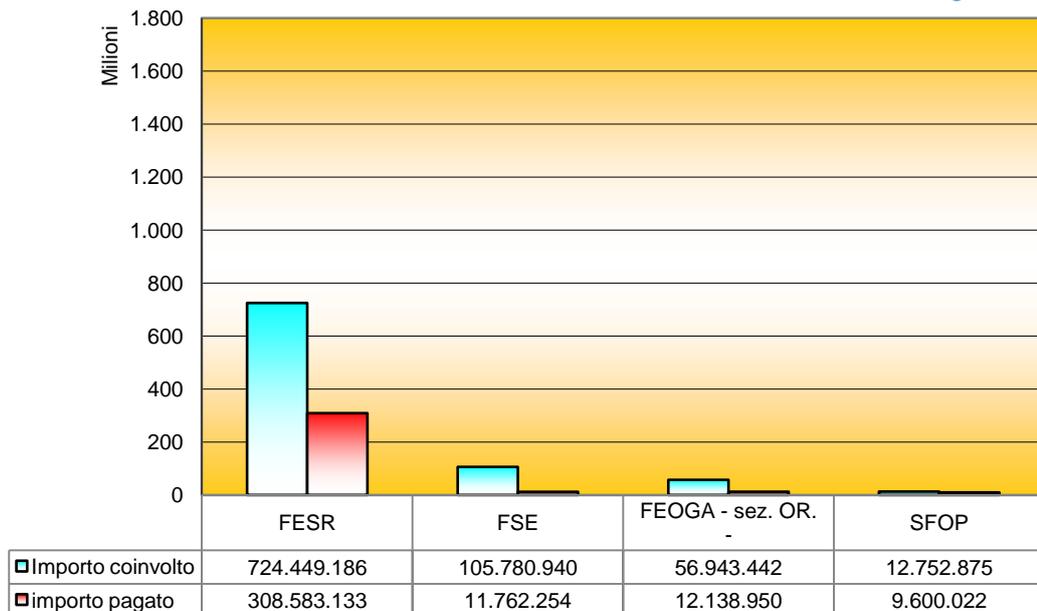
Figura 46



✓ **In termini finanziari**

Passiamo ad esaminare gli **aspetti finanziari** afferenti le 3851 segnalazioni definite. In primo luogo, la **figura 47** mostra il dato complessivo che è stato oggetto delle segnalazioni, il cui importo ammonta a **€ 899.926.442**, di cui **€ 324.084.360** risultano stati effettivamente erogati dalle Autorità ai beneficiari.

Figura 47

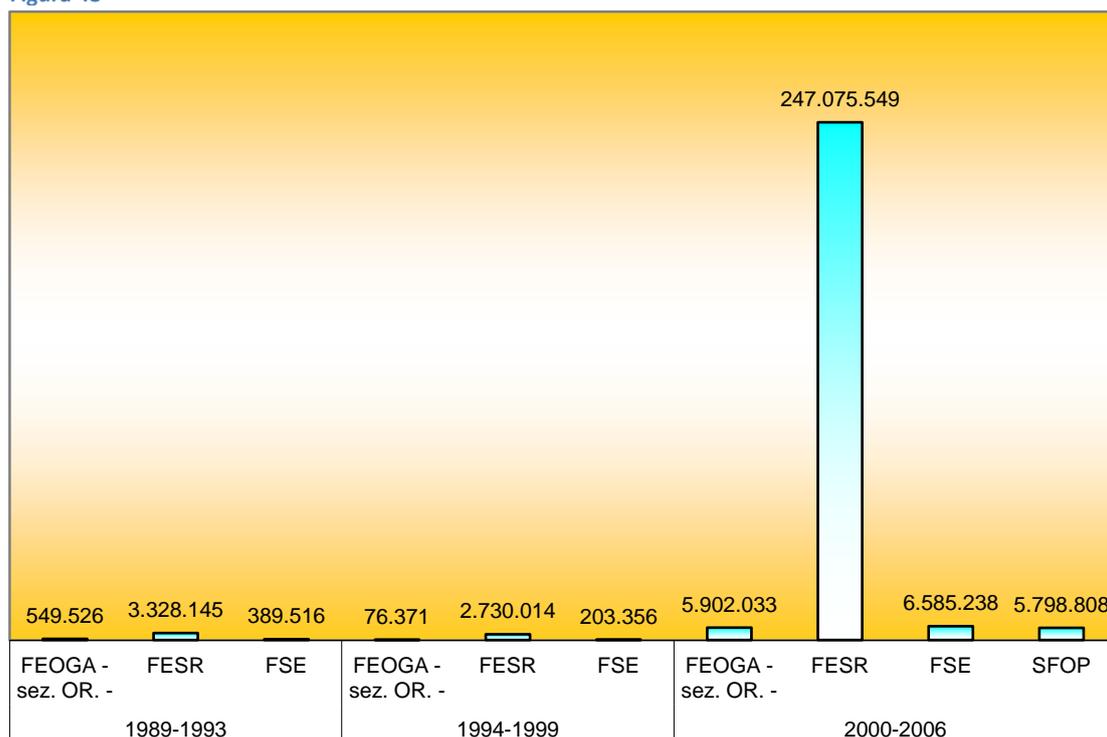


Della quota totale pagata, ammontante a € 324.084.360, risulta recuperato l'importo di **€ 272.638.557**.

Il conseguente spaccettamento dei dati afferenti l'importo recuperato, consente di rilevare:

- una maggiore prevalenza (figura 48) nella programmazione 2000/2006 per un importo complessivo pari a € 265.361.209 (di cui € 247.075.549 afferenti il FESR). Nella programmazione 1989/1993 sono stati recuperati € 4.267.187, di cui l'istogramma relativo al FESR rappresenta il maggior valore, ed infine, nella programmazione 1994/1999 la somma totale ammonta a € 3.009.741 in cui il FESR prevale in termini quantitativi.

Figura 48



- le Autorità (tabella 19) con gli importi recuperati più elevati risultano il dicastero delle Infrastrutture e le regioni Sardegna, Puglia e Campania. Il FESR è il fondo maggiormente interessato con circa 253 milioni di euro, segue il fondo FSE con circa 7 milioni.

Tabella 19

Tutte le programmazioni					
Autorità	FEOGA - sez. Orientamento	FESR	FSE	SFOP	Totale complessivo
Min. Infrastrutture		205.356.529			205.356.529
Sardegna	439.384	23.335.670	395.532	211.798	24.382.384
Puglia	2.728.754	6.964.464	8.582		9.701.800
Campania	596.715	5.221.572	83.962	3.111.631	9.013.880
Sicilia	2.058.471	792.313	356.278	2.475.379	5.682.441
Min. Università		1.409.845	1.374.965		2.784.810
Toscana	13.299	1.970.338	602.687		2.586.324
Veneto		991.723	905.468		1.897.191
Lombardia		540.073	1.228.213		1.768.286
Piemonte		768.302	665.327		1.433.629
Emilia R.		1.029.330	106.886		1.136.216
Liguria	158.730	900.380	14.201		1.073.312
Calabria	70.000	990.428	10.807		1.071.235
Min. Sv. Economico		940.743			940.743
Friuli V.G.		521.291	402.176		923.467
Lazio		795.762	63.207		858.969
Molise		93.299	361.317		454.616
Min. Pol. Agricole	443.843				443.843
Min. Lavoro		15.216	322.774		337.990
Prov. A. Trento	10.024	65.709	210.019		285.752
Abruzzo		223.420			223.420
Basilicata	4.019	118.939	0		122.958
Umbria	4.690	29.302	35.691		69.683
Marche		39.551	19.267		58.818
Valle d'Aosta		19.509	4.230		23.739
Prov. A. Bolzano			6.007		6.007
Min. Interno			514		514
<b>Totale complessivo</b>	<b>6.527.929</b>	<b>253.133.708</b>	<b>7.178.111</b>	<b>5.798.808</b>	<b>272.638.557</b>

## b. POLITICA AGRICOLA COMUNE

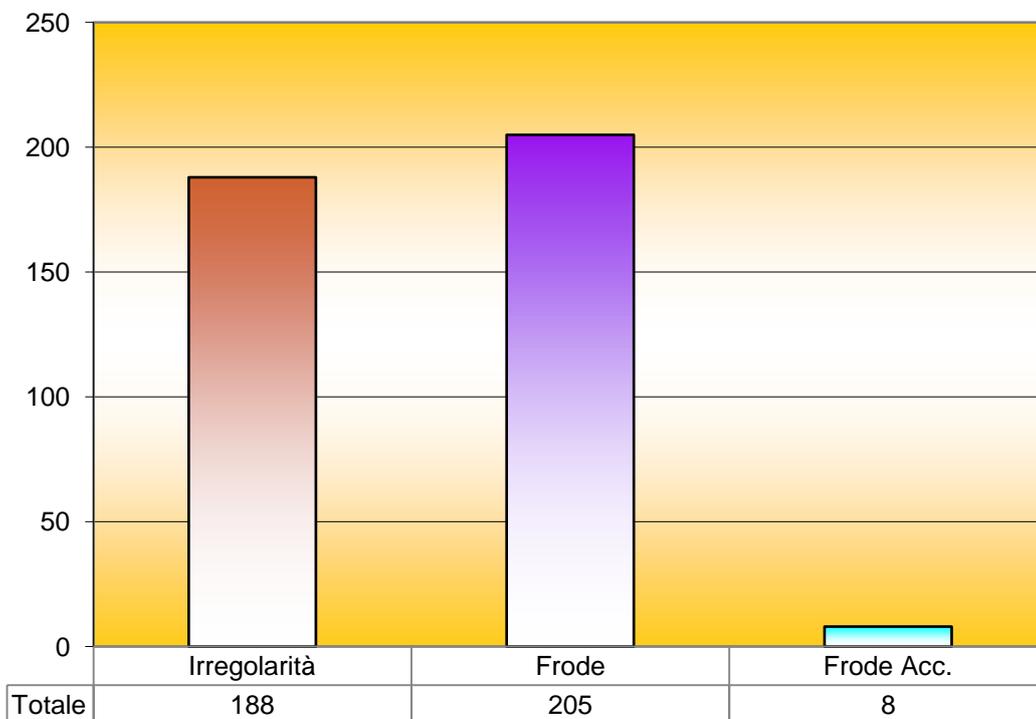
### 1) Anno 2013

#### a) Suddivisione dei casi comunicati in relazione al tipo di Irregolarità

Il grafico (figura 49) riporta la suddivisione per tipo delle irregolarità comunicate dall'Italia alla Commissione UE per l'anno 2013.

La prevalenza di casi di Frode è da ricollegarsi, in particolare, ad una specifica attività di verifica su casi precedenti al 2010.

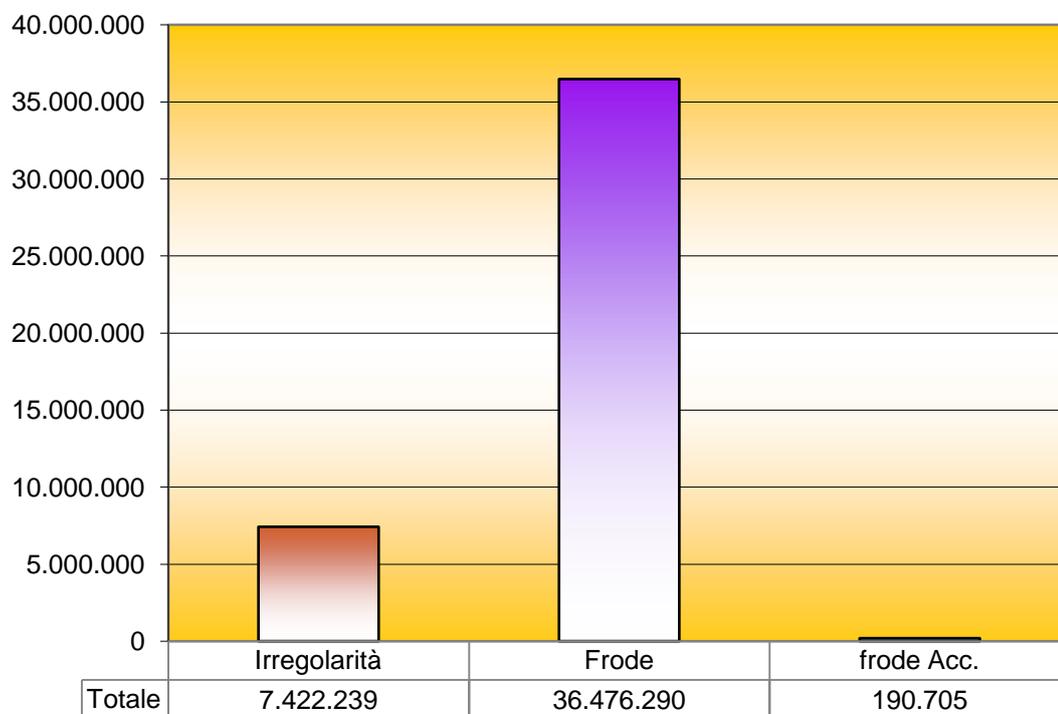
Figura 49



## b) Impatto finanziario dei casi in relazione al tipo di Irregolarità

Il grafico (figura 50) riporta l'entità finanziaria dei casi di irregolarità comunicati dall'Italia alla Commissione UE per l'anno 2013, in relazione al tipo di irregolarità. L'entità finanziaria prevalente è quella dei casi di Frode in relazione alla accennata attività di verifica su casi precedenti al 2010.

Figura 50

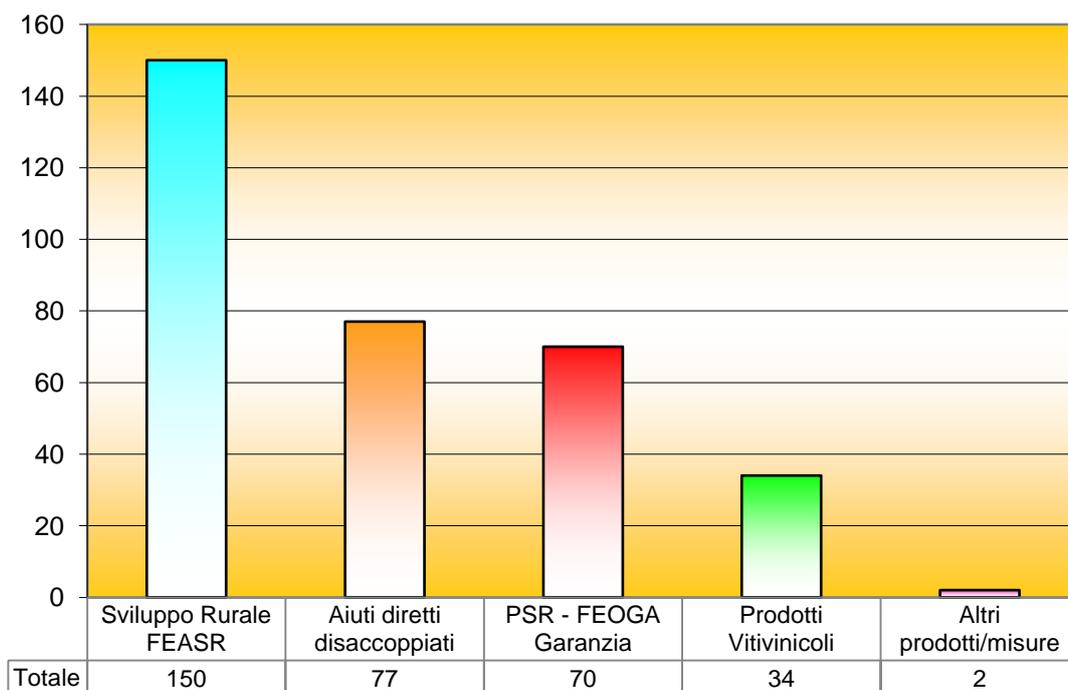


### c) Principali settori di intervento oggetto dei casi di Irregolarità

Il grafico (figura 51) riporta la ripartizione del numero dei casi di irregolarità comunicati nel 2013 per settore di intervento: vengono presi in considerazione i 4 settori con il maggior numero di casi e quello relativo ad “Altri prodotti/misure”, che presenta solo 2 casi ma, come verrà evidenziato di seguito, di notevole entità finanziaria.

Si noti la prevalenza dei casi relativi allo sviluppo rurale (FEASR).

Figura 51

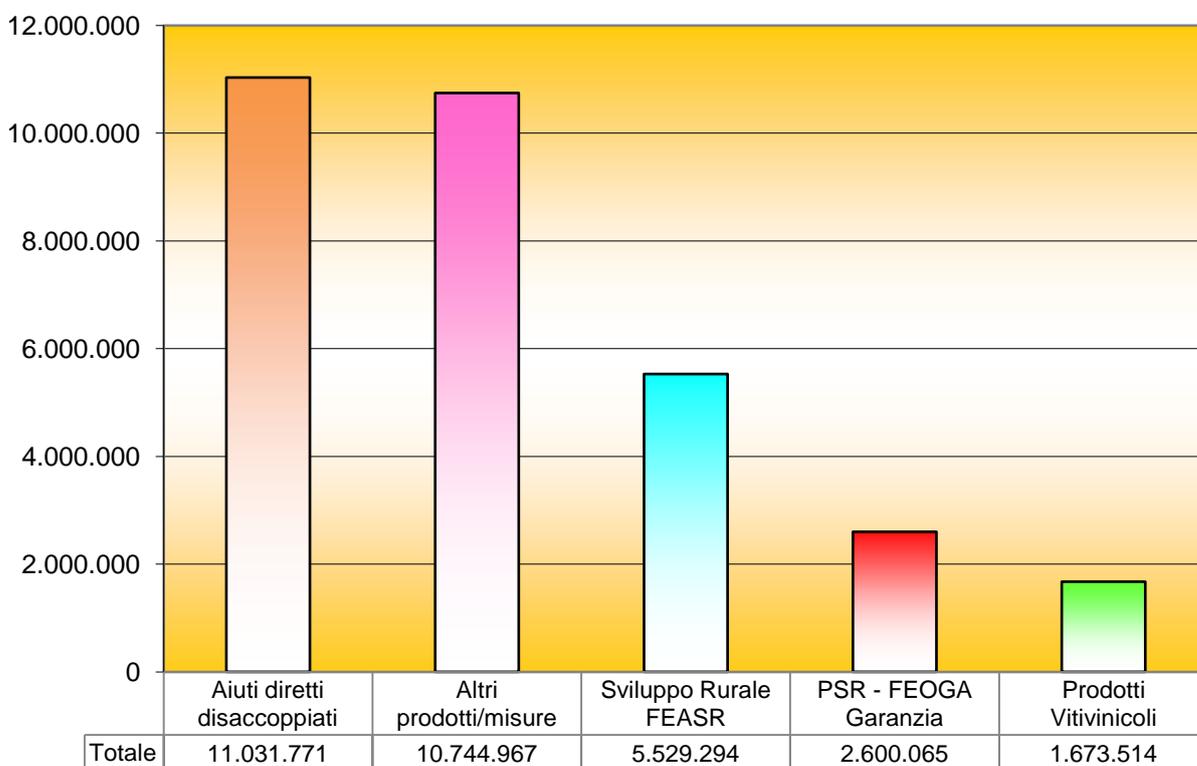


#### d) Aspetti finanziari per i principali settori di intervento oggetto dei casi di Irregolarità

Il grafico (figura 52) riporta l'entità finanziaria dei casi comunicati nel 2013 per i 4 settori che registrano il maggior numero di comunicazioni e per il settore "Altri prodotti/misure": si noti l'incidenza finanziaria dei due casi di sospetta frode relativi a questo settore.

Più in generale, si noti la prevalenza dei casi relativi ai pagamenti diretti disaccoppiati.

Figura 52



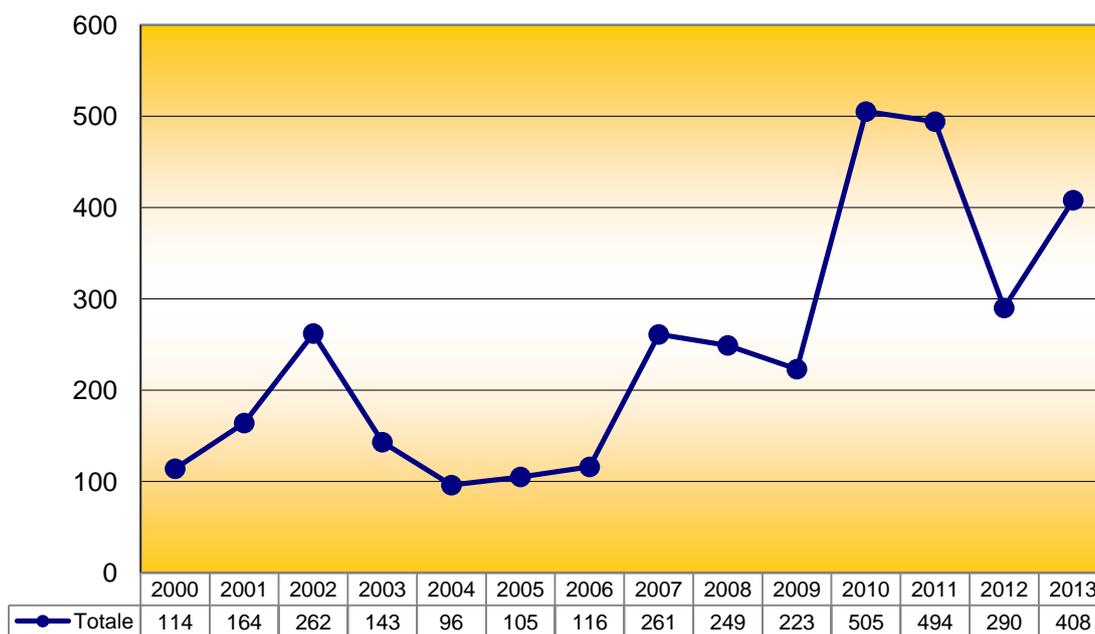
## 2) Programmazioni a confronto (2000/2006-2007/2013)

### a) Confronto in relazione al numero di casi segnalati

L'analisi del flusso delle comunicazioni per gli anni dal 2000 al 2013 (figura 53), ripartito per anno, evidenzia un picco numerico a cavallo degli anni 2010 e 2011, parzialmente riconducibile a specifica attività di verifica svolta sui pagamenti degli "aiuti a superficie".

L'incremento nel numero di comunicazioni che si registra nell'anno 2013, dopo il calo del 2012, è invece parzialmente riconducibile a specifica attività di verifica su indebiti pagamenti relativi ad esercizi finanziari precedenti all'anno 2010.

Figura 53



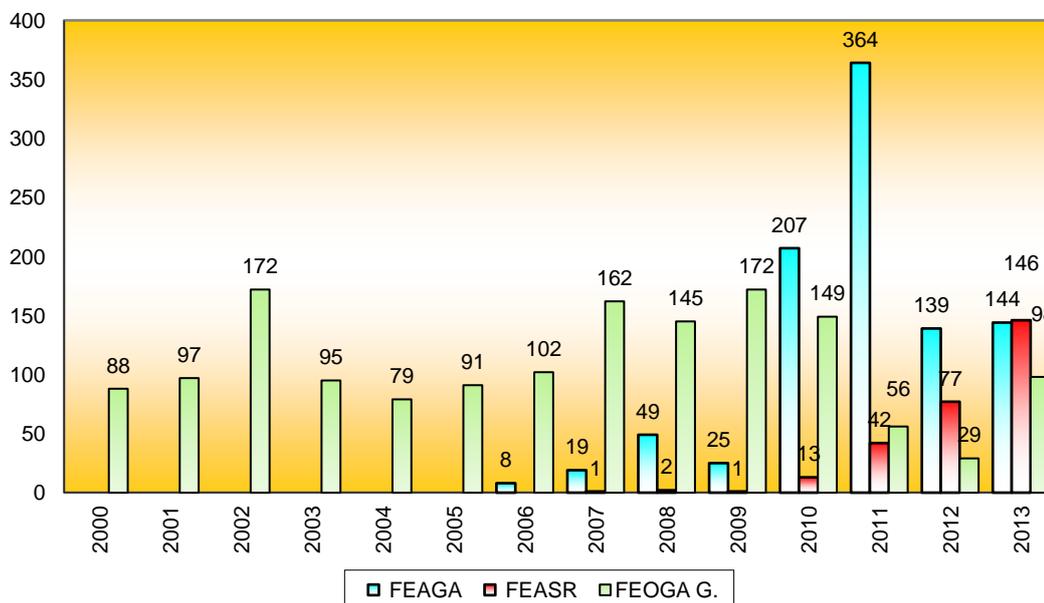
## ✓ Fondo

Il grafico (figura 54) conferma il picco numerico per l'anno 2011 relativo ai pagamenti del FEAGA ed evidenza, a decorrere dal 2010, il progressivo incremento delle irregolarità relative al FEASR, che nel 2013 superano quelle relative al FEAGA.

Per il FEASR il ritardo tra l'avvio della programmazione (2007) ed i primi rilevamenti di irregolarità (2010) è legato ai tempi di avvio dei piani di sviluppo rurale.

Per quanto riguarda il numero dei casi relativi al FEOGA Garanzia, anche se per il 2013 si registra un incremento dovuto agli esiti dell'attività di verifica prima citata, la relativa tendenza risulta comunque in progressiva diminuzione.

Figura 54



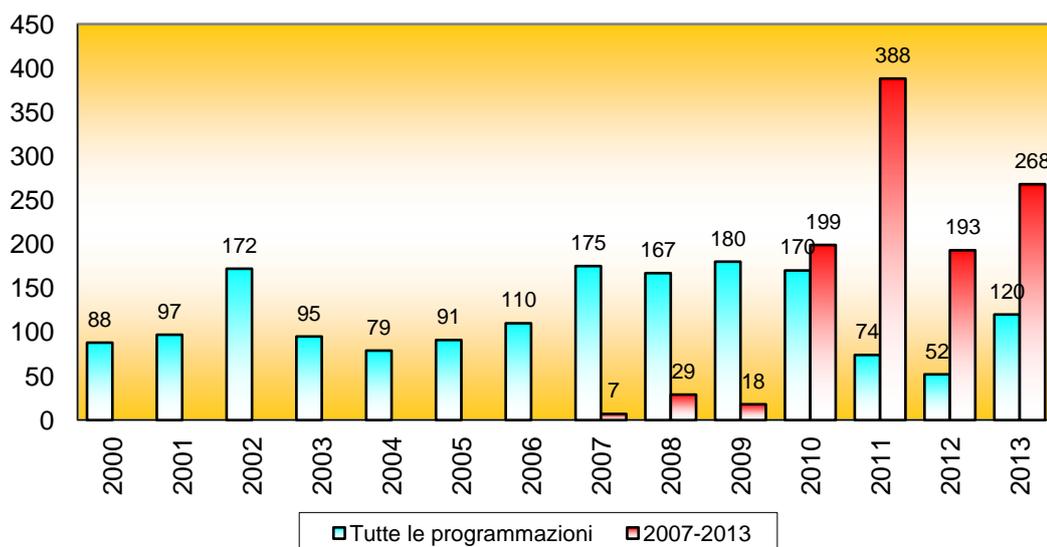
## ✓ Programmazione

Il grafico (figura 55) riporta il flusso delle comunicazioni suddivise per periodo di programmazione.

Le comunicazioni riguardanti il FEOGA Garanzia sono riconducibili essenzialmente a pagamenti del periodo di programmazione 2000-2006 e, in parte, dei precedenti periodi di programmazione.

Le comunicazioni riguardanti il FEAGA ed il FEASR sono riconducibili esclusivamente a pagamenti del periodo di programmazione 2007-2013.

Figura 55

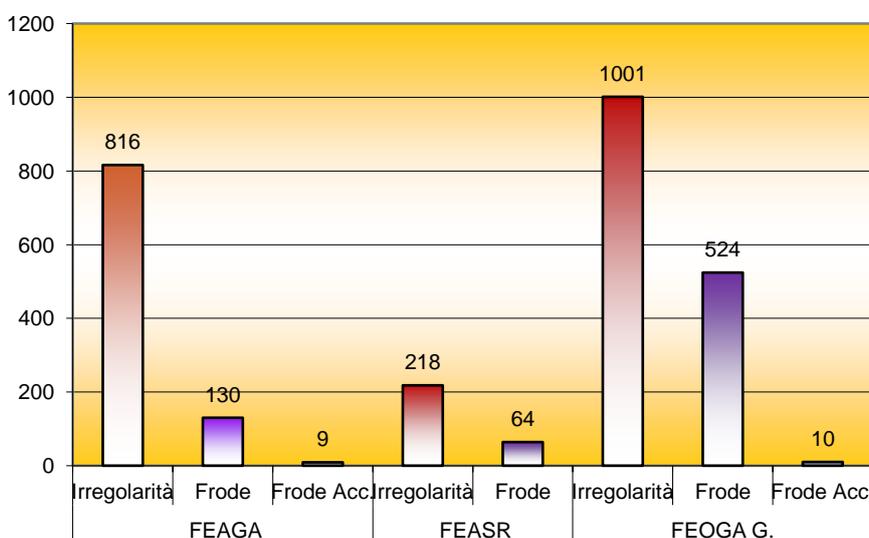


## ✓ Tipologia

La ripartizione dei casi per fondo evidenzia la netta prevalenza numerica dei casi di irregolarità per tutti i fondi (figura 56).

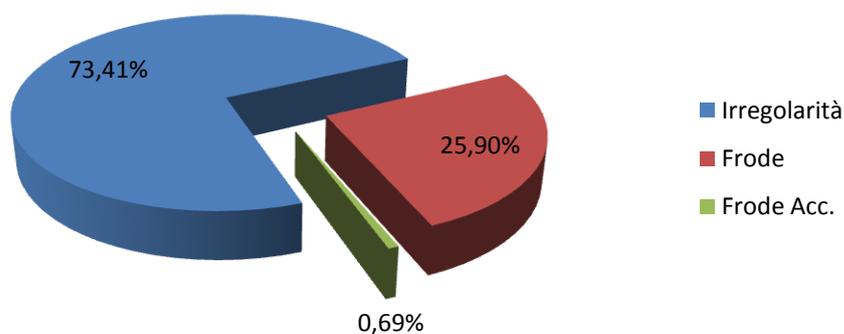
Si noti la minore incidenza sul totale, per il FEAGA ed il FEASR rispetto al FEOGA Garanzia, del numero dei casi di frode. Mentre molto basso è il numero dei casi classificati come “frode accertata”.

Figura 56



E' netta la prevalenza numerica delle irregolarità (figura 57).

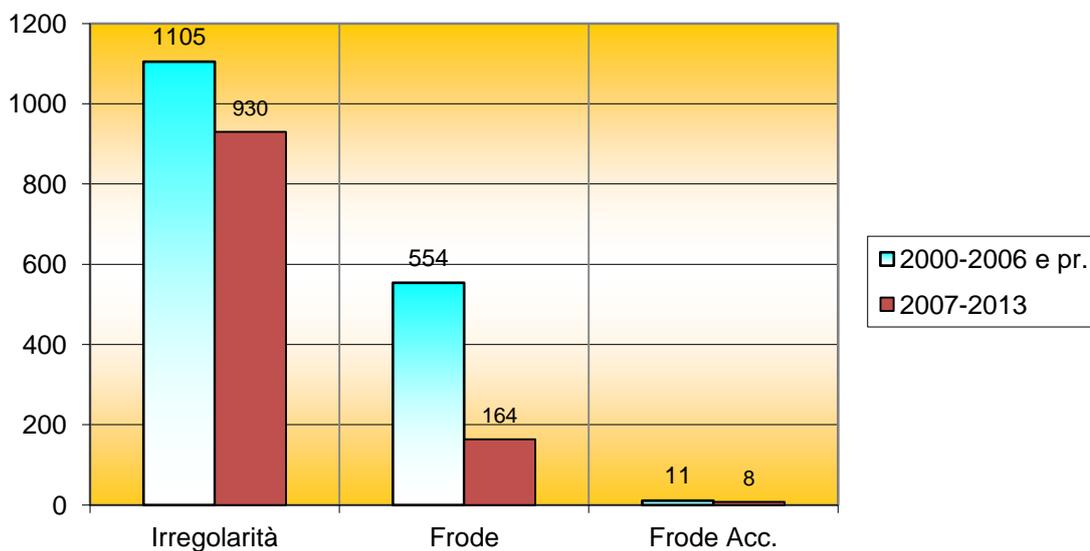
Figura 57



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

E' ovviamente netta la prevalenza numerica delle irregolarità rispetto alle frodi per entrambi i periodi di programmazione considerati: per quanto riguarda i casi di frode, si noti però la netta diminuzione per il periodo di programmazione 2007-2013 rispetto al precedente periodo (figura 58).

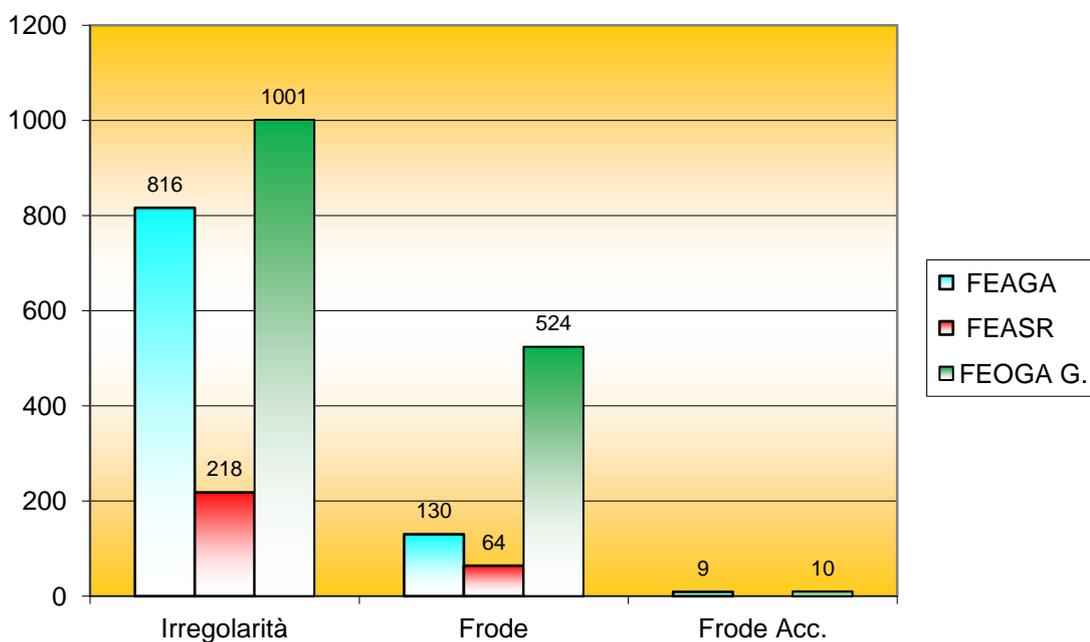
Figura 58



### ✓ Distinzione tra Irregolarità/Frodi e Fondo

Prevalgono nettamente, per tutti i fondi, le irregolarità e va evidenziata la netta prevalenza delle irregolarità sulle frodi per il FEASR, rispetto all'analogo confronto per il FEOGA Garanzia (figura 59).

Figura 59





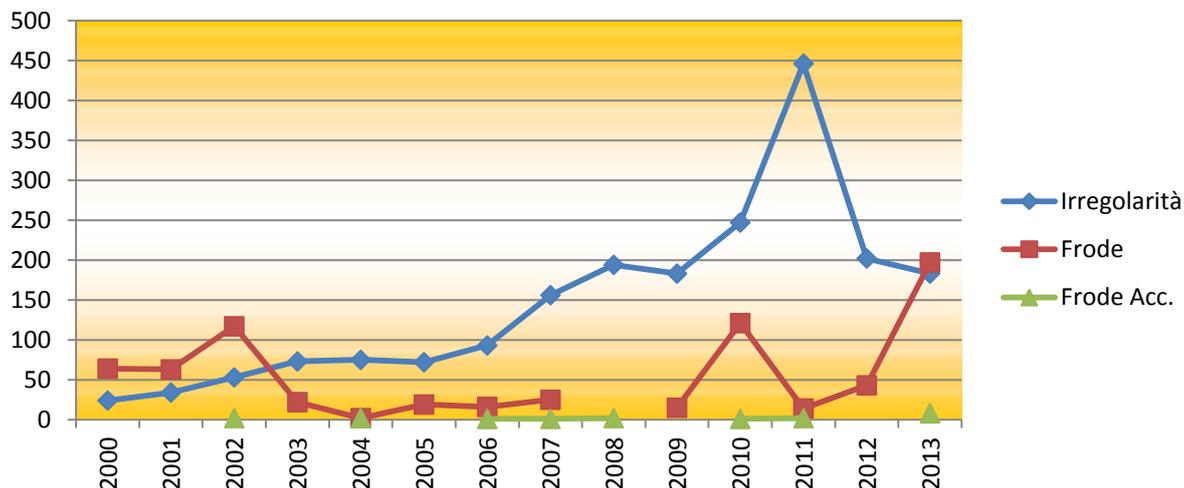
Dipartimento per le politiche agricole  
Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea

### ✓ Rapporto irregolarità/frodi per anno

Prevalgono nettamente le irregolarità, anche se per il 2013 si registra una lieve prevalenza di frodi riconducibile, come prima evidenziato, ad una specifica attività di verifica svolta su indebiti pagamenti relativi ad esercizi finanziari precedenti all'anno 2010.

Di converso, si noti l'assenza di comunicazioni relative alle frodi per il 2008 (figura 60).

Figura 60

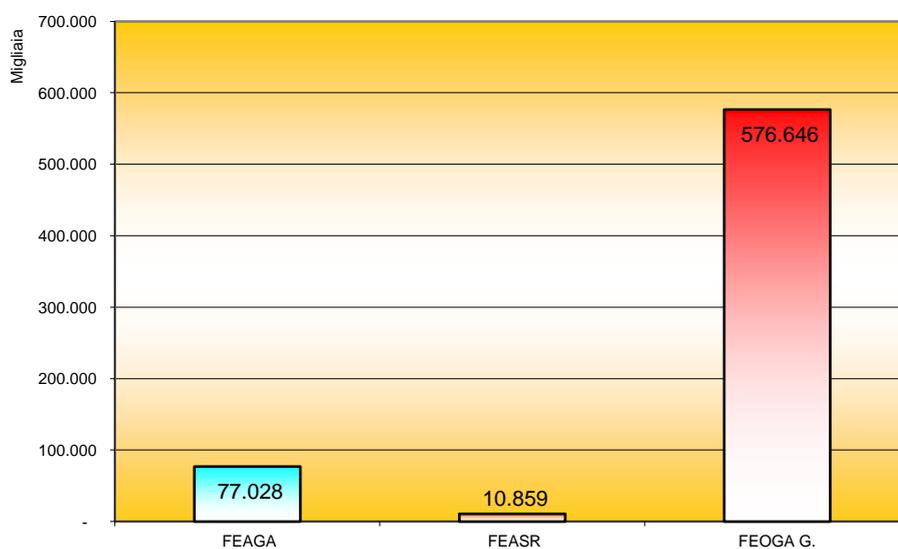


## b) Confronto in ragione dei dati finanziari

### ✓ Fondo

E' ovviamente netta la prevalenza finanziaria per i casi del FEOGA Garanzia, il cui importo unitario medio è superiore rispetto a quello degli altri due fondi (figura 61).

Figura 61



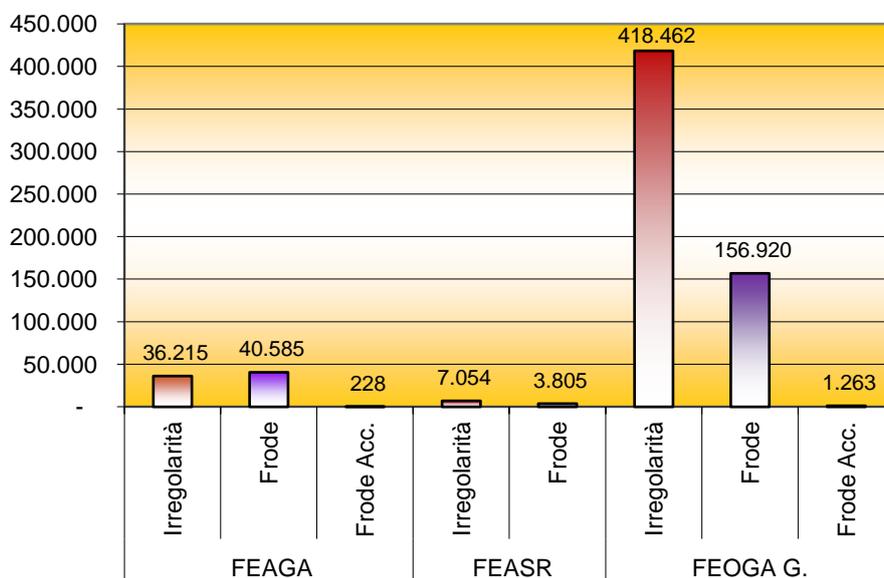
## ✓ Tipologia

Si evidenzia una netta prevalenza dell'entità finanziaria relativa alle irregolarità e maggiore è l'entità finanziaria delle irregolarità del FEOGA Garanzia, perché riferita ad un numero maggiore di comunicazioni.

Per il FEAGA l'entità finanziaria dei casi di irregolarità e frode è sostanzialmente equivalente, mentre modesta è l'entità finanziaria dei casi relativi al FEASR.

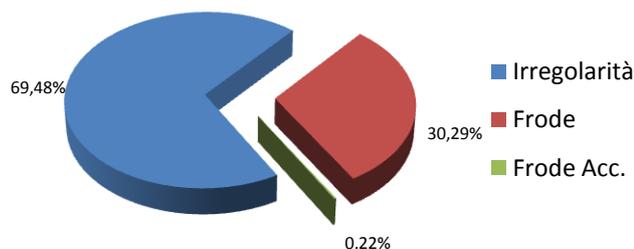
Molto basso è il numero dei casi classificati come frode accertata (figura 62).

Figura 62



Nel grafico (figura 63) è netta la prevalenza finanziaria delle irregolarità.

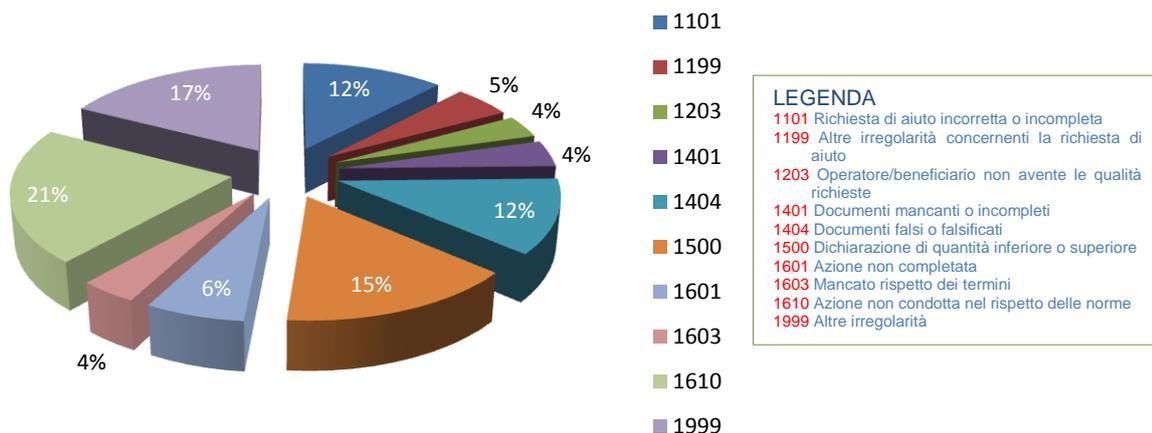
Figura 63



### c) Principali metodi per commettere Irregolarità/Frodi

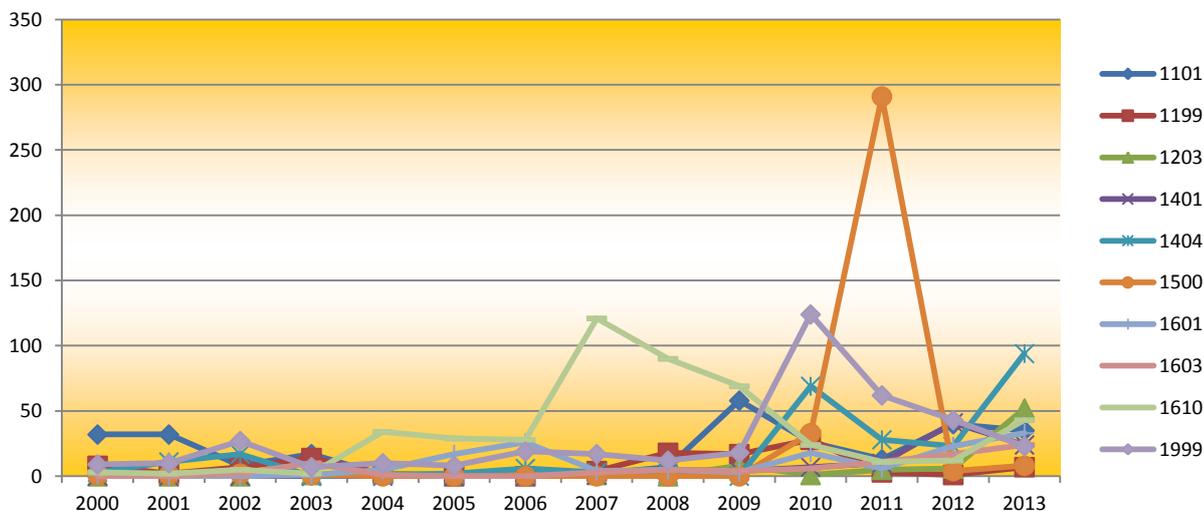
Si tratta di una ripartizione percentuale tra le 10 modalità più frequentemente riscontrate nel commettere le irregolarità/frodi (figura 64).

Figura 64



La relativa analisi sviluppata per anno, mostra un picco dell'anno 2011, relativo alla specifica attività di verifica svolta sugli "aiuti a superficie": la tipologia di irregolarità è quella di "Dichiarazione di quantità superiore", in riferimento alla superficie (figura 65).

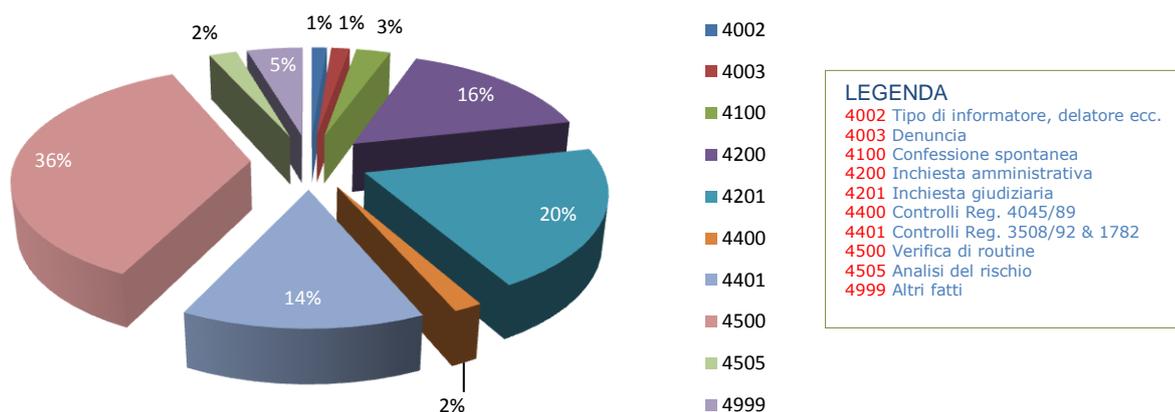
Figura 65



## d) Principali metodi utilizzati per individuare le irregolarità/frodi

Si tratta di una ripartizione percentuale tra le 10 modalità più frequentemente riscontrate nell'individuazione di Irregolarità/Frodi (figura 66).

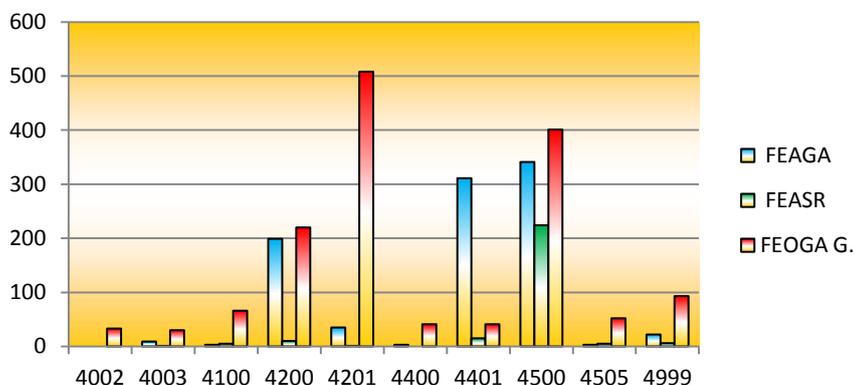
Figura 66



Per tutti e tre i fondi sono le verifiche di routine (codice 4500) il principale metodo di individuazione di frodi ed irregolarità (figura 67).

Si noti però per il FEOGA Garanzia il picco per le Inchieste giudiziarie (codice 4200) e per il FEAGA il picco per i Controlli effettuati nell'ambito delle verifiche previste dal sistema integrato di gestione e controllo (codice 4401) specifico per gli aiuti a superficie.

Figura 67



### 3) Evoluzione delle irregolarità – tabelle di confronto anni 2008/2013

Come prima specificato, il Regolamento (CE) n. 1848/2006 prevede all'articolo 5 l'aggiornamento delle comunicazioni con le informazioni sui seguiti amministrativi e/o giudiziari finalizzati essenzialmente al recupero degli importi indebitamente pagati.

In conseguenza degli aggiornamenti, alcuni casi in origine classificati nelle comunicazioni effettuate ai sensi dell'articolo 3 come Irregolarità o Frode, sono riclassificati come NON Irregolari, con il contestuale decremento sia del numero che dell'entità finanziaria delle comunicazioni 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, anche mediante compensazione con gli aiuti da pagare, con il conseguente progressivo decremento degli importi da recuperare riferiti a ciascun anno di comunicazione.

Vediamo di seguito alcuni grafici elaborati con i dati aggiornati al 30 aprile 2014, ai sensi dell'articolo 5 del regolamento 1848/2006, in confronto con gli analoghi dati, comunicati ai sensi dell'articolo 3 negli anni di riferimento, dal 2008 al 2013.

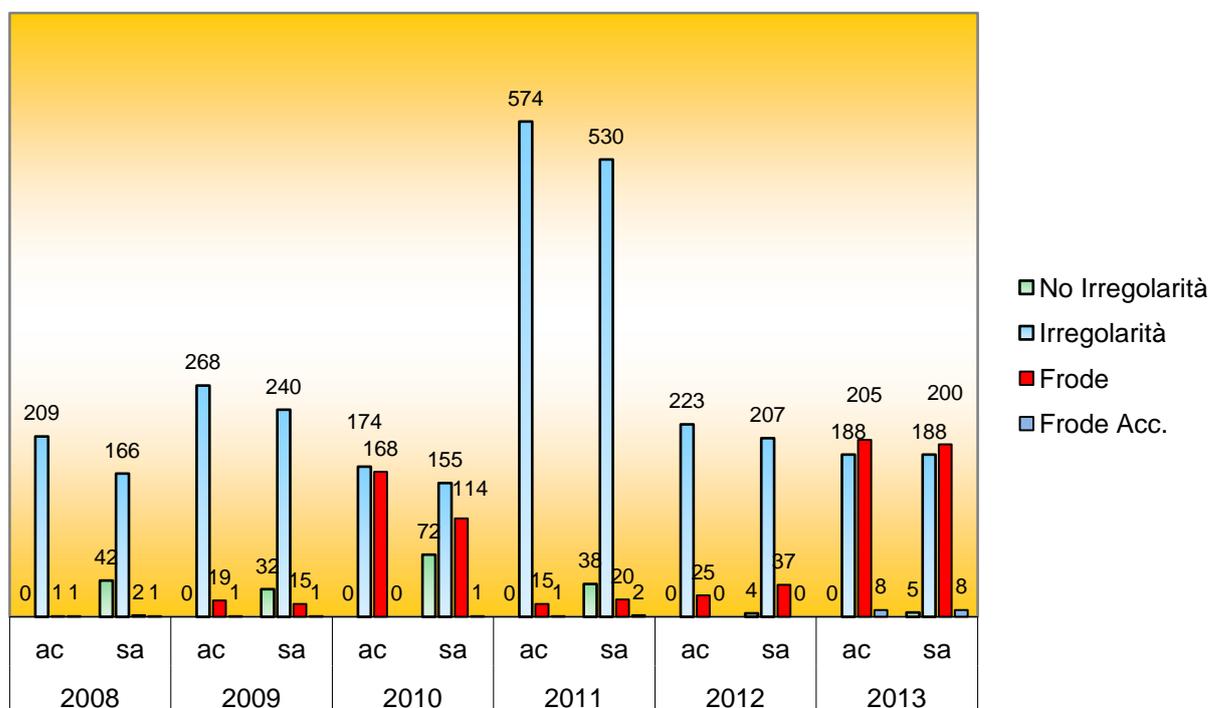
#### a) Tipi di irregolarità – variazioni dall'anno di riferimento al 30 aprile 2014

Il grafico<sup>39</sup> (figura 68) riporta, relativamente al numero totale dei casi comunicati annualmente dal 2008 al 2013 alla Commissione UE e da questa rendicontati nei report redatti ai sensi dell'articolo 325 del TFUE, il confronto numerico tra la ripartizione dei tipi di irregolarità come definita nell'anno di riferimento e quella dei tipi di irregolarità, per i medesimi casi, come risultante al 30 aprile 2014.

<sup>39</sup> Nel grafico con la sigla "ac" si fa riferimento alla classificazione dei casi nell'anno di rendicontazione e con "sa" si fa riferimento alla classificazione degli stessi casi come risultante al 30 aprile 2014.

Si noti il decremento di casi indicati come irregolarità e frode a fronte di un incremento dei casi indicati come no irregolarità, non presenti all'epoca della comunicazione originaria.

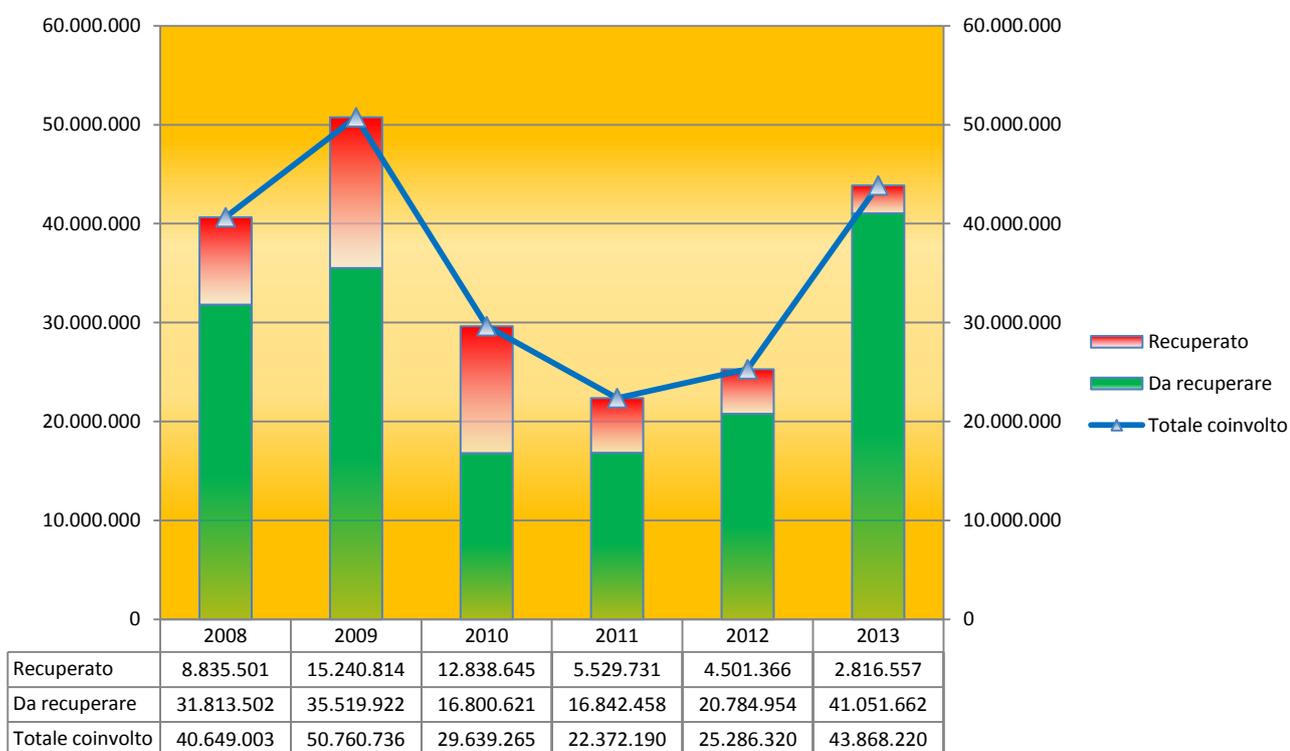
Figura 68



## b) Evoluzione degli importi da recuperare – variazioni dall'anno di riferimento al 30 aprile 2014

Il grafico (figura 69) riporta, relativamente al numero totale dei casi comunicati annualmente dal 2008 al 2013, l'importo complessivo relativo alle irregolarità/frodi comunicate, l'importo complessivo da recuperare, quanto recuperato al 30 aprile 2014 e quanto rimane ancora da recuperare.

Figura 69

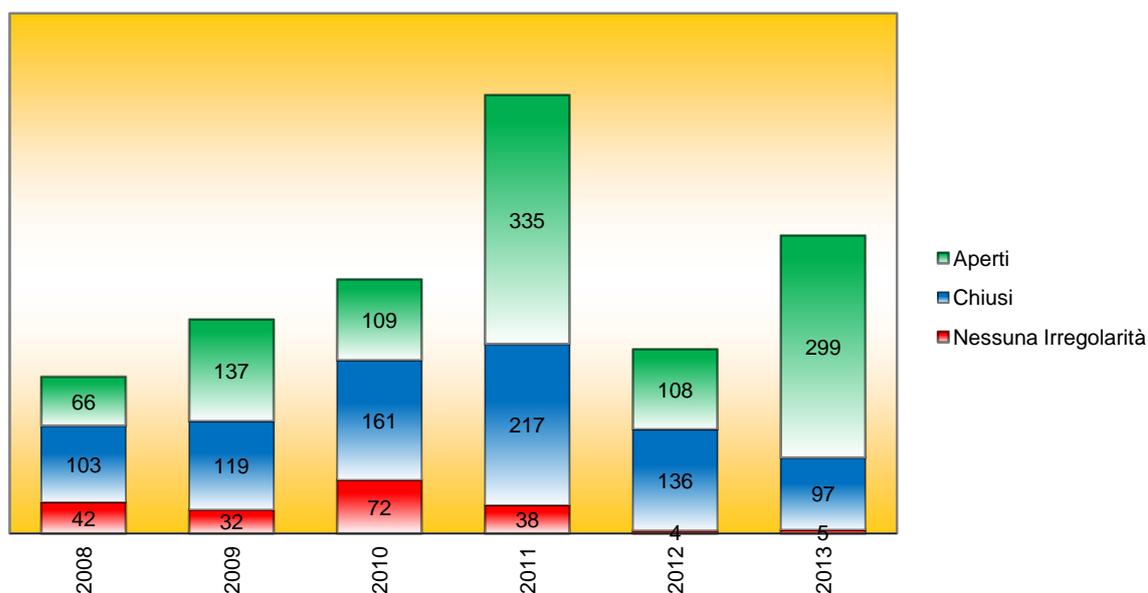


### c) Evoluzione dei casi – casi chiusi al 30 aprile 2014

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

Il grafico (figura 70) riporta, relativamente al numero totale dei casi comunicati annualmente dal 2008 al 2013, il numero dei casi che risultano chiusi al 30 aprile 2014.

Figura 70



## 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 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 17 gennaio 2013, 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.

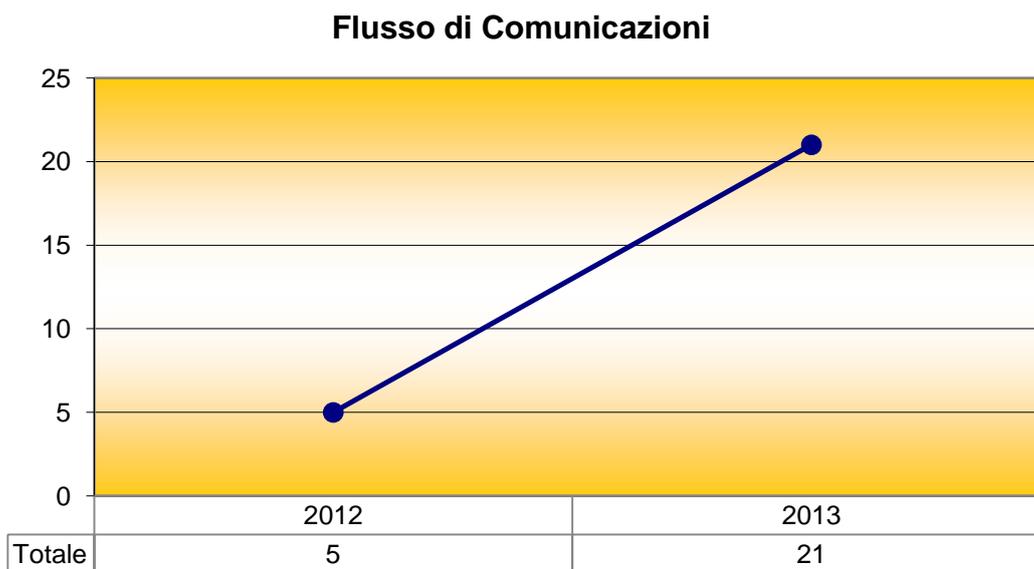
L'Autorità di Gestione (AdG) del Programma è individuata nella Direzione Generale della pesca marittima e dell'acquacoltura, l'Autorità di certificazione (AdC) nell'Agea – Organismo pagatore, l'Autorità di Audit (AdA) nell'Agea – Organismo di coordinamento e le Regioni rivestono il ruolo di Organismi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

Considerato la recente istituzione del FEP, l'analisi è limitata alla sola programmazione 2007-2013.

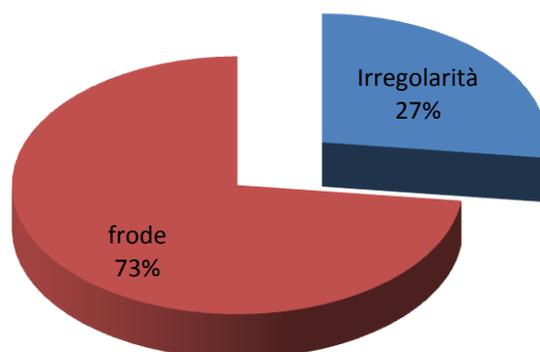
Nella banca dati IMS, allo stato, risultano in totale 26 comunicazioni negli anni 2012 e 2013 (figura 71).

Figura 71



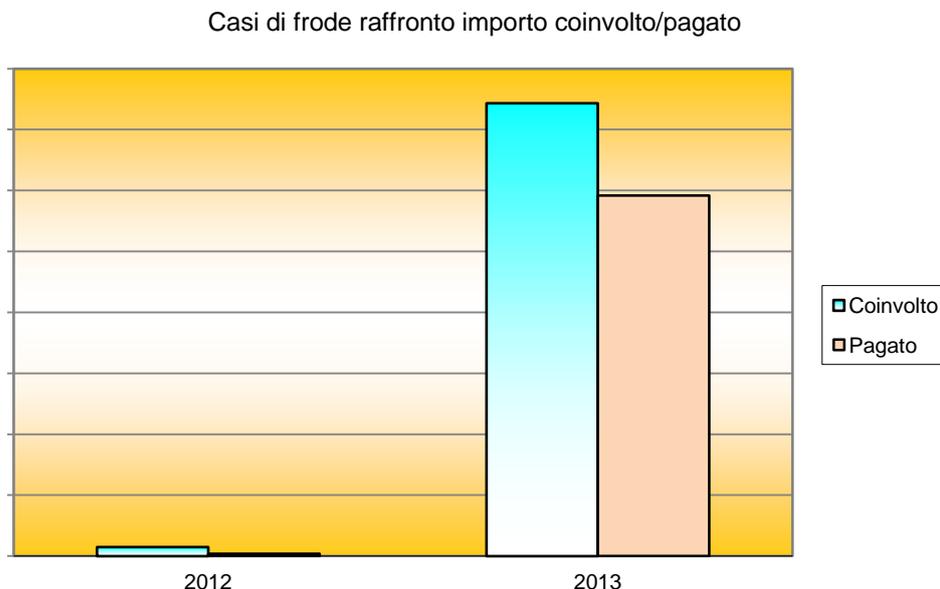
Le comunicazioni, distinte per tipologia, rilevano una prevalenza di Frode (19 casi) rispetto alle Irregolarità (7 casi) (figura 72).

Figura 72



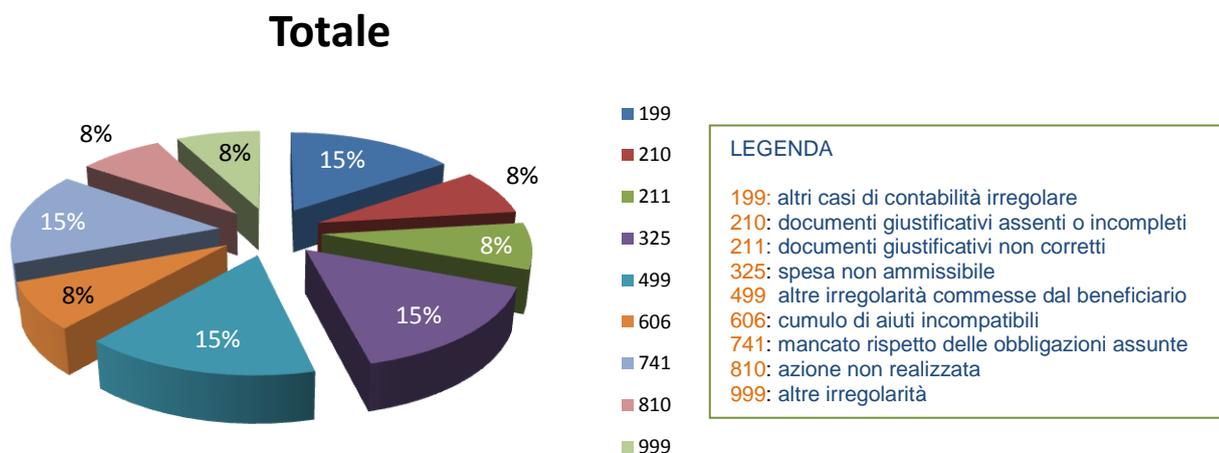
Per quanto riguarda l'ammontare "Unione europea" coinvolto in Frode, questo risulta pari a € 7.582.627 di cui € 5.957.998 risultano effettivamente erogati (figura 73).

Figura 73



Di seguito le tipologie di irregolarità maggiormente segnalate (esprese in percentuale (figura 74).

Figura 74







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

## **PARTE TERZA**

Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf



## PARTE TERZA

### MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

#### a. 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 Politiche Attive e Passive del Lavoro, già Direzione Generale Politiche per l'Orientamento 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, da ultimo, dalla Deliberazione CIPE n. 174 del 22 dicembre 2006, concernente il Quadro Strategico Nazionale che ha definito la programmazione Fondi strutturali 2007-2013.

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 con funzioni consultive e di assistenza alla Commissione

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

---

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.

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

Nel contesto del richiamato QSN di pertinenza del Ministero dello Sviluppo Economico, 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.

L'Amministrazione del Lavoro gestisce direttamente 2 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", e 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 Strategico Nazionale.

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 interconnesso con il sistema "SFC" della Commissione Europea, nello specifico riguardanti certificazioni di spesa

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

---

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.

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

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

---

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.

**b. Principali attività svolte nell'anno 2013**

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, come il Gruppo di lavoro istituito per un'ipotesi di modifica della Circolare interministeriale 12 ottobre 2007 “Modalità di comunicazione alla Commissione Europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario”, manifestando apprezzamento per l'iniziativa di rivisitare tale circolare, anche in vista dell'avvio della programmazione Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020, caratterizzata da una nuova disciplina per il periodo di riferimento.

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 partecipato, inoltre, alla “Visita di studio” del Servizio Centrale Antifrode della Repubblica di Bulgaria (AFCOS), organizzata a Roma dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento Politiche Europee il 6-11 ottobre 2013, per accrescere e migliorare le conoscenze, in materia di finanziamenti europei, dei relativi funzionari, considerate le peculiarità e l'efficacia del modello antifrode italiano. In particolare, è stata svolta una presentazione ad ampio spettro sul ruolo del Ministero del Lavoro come Autorità capofila del Fondo sociale europeo, cui è seguito un vivace dibattito con diversi interventi da parte dei partecipanti italiani e bulgari.

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

---

L'Amministrazione del Lavoro ha infine organizzato più incontri con la Commissione Europea, la Presidenza del Consiglio-Dipartimento politiche europee, il Coordinamento delle Regioni, finalizzati alla definizione dei casi più datati riferiti alle programmazioni FSE 1989/1994 e 1994/1999. Si segnalano particolarmente, a tal proposito, l'incontro del 25 novembre 2013 e successive riunioni tecniche, nell'ambito delle quali ha giocato un ruolo di rilievo la fattiva collaborazione delle diverse parti interessate.

Questa intensa attività ha consentito di addivenire a molteplici (oltre il 40%) 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.

### **c. 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; soprattutto il Ministero del Lavoro fornirà il proprio contributo nell'ambito specifico Gruppo di lavoro istituito per la modifica della Circolare interministeriale 12 ottobre 2007 "Modalità di comunicazione alla Commissione Europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario".

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

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

---

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 ha aderito, infine, alle iniziative connesse al Programma "Hercule II", come il seminario di formazione permanente promosso dalla Corte dei Conti nei giorni 25, 26, 27 marzo 2014, volto "allo scambio di esperienze tra Corti dei Conti di Francia, Grecia, Italia, Portogallo e Spagna e le Istituzioni comunitarie nelle attività di prevenzione e contrasto alle frodi e alle altre irregolarità che ledono gli interessi finanziari dell'Unione".

## MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

### d. Introduzione

Il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica (ex Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione) è stato istituito nel 1998 nell'ambito del Ministero dell'Economia e delle Finanze<sup>40</sup>, con l'obiettivo istituzionale di realizzare, in attuazione dell'art. 119, comma 5 della Costituzione, gli interventi volti al riequilibrio economico-sociale e allo sviluppo economico delle aree sottoutilizzate del Paese. Dal 18 maggio 2006 (d.l. n. 181/06, convertito l. n. 233/06) il Dipartimento è stato trasferito al Ministero dello Sviluppo Economico<sup>41</sup> e il DPR n. 225 del 14 Novembre 2007<sup>42</sup> ne riorganizza la struttura e le funzioni. Con la legge 125 del 30 ottobre 2013 (di conversione del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101), articolo 10<sup>43</sup> "Misure urgenti per il potenziamento delle politiche di coesione", le funzioni del Dipartimento sono state trasferite all'Agenzia per la coesione territoriale sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato e alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il Dipartimento ha coordinato l'attuazione in Italia del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per le Regioni italiane dell'Obiettivo 1, strumento attraverso il quale vengono utilizzate le risorse comunitarie dei fondi strutturali, e coordina l'attuazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Promuove la programmazione degli investimenti pubblici e degli incentivi finanziati con il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) e la loro attuazione attraverso le Intese Istituzionali di Programma, sottoscritte tra Stato e Regioni, e gli Accordi di Programma Quadro in cui queste si articolano. Produce analisi delle tendenze economiche territoriali e dei flussi finanziari per lo sviluppo, contribuendo

---

<sup>40</sup> <http://www.mef.gov.it>.

<sup>41</sup> <http://www.sviluppoeconomico.gov.it>.

<sup>42</sup> [http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/all/DPS/DPR\\_n225\\_14\\_novembre\\_2007.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/all/DPS/DPR_n225_14_novembre_2007.pdf)

<sup>43</sup> <http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2013/legge-125-solo-art-10.pdf>

***Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf***  
***Ministero dello Sviluppo Economico***

---

all'elaborazione dei documenti economici e programmatici del Governo. Svolge valutazioni degli investimenti di Amministrazioni e soggetti che operano con finanziamenti pubblici e ne verifica l'attuazione. Promuove e gestisce Gemellaggi istituzionali e progetti di cooperazione bilaterale con Paesi candidati all'adesione all'Unione europea e Paesi Terzi. Disegna e sostiene progetti di modernizzazione e di rafforzamento della capacità istituzionale delle Amministrazioni che gestiscono la spesa in conto capitale.

Il Dipartimento svolge funzioni di programmazione e di gestione degli interventi agevolativi a favore delle imprese, con particolare riguardo ai temi della ricerca, sviluppo e innovazione tecnologica nelle imprese, agli interventi nelle aree di crisi industriale, alle agevolazioni per le aree meno sviluppate e al sostegno per l'accesso al credito per le PMI. In tali ambiti interviene gestendo le risorse nazionali e comunitarie destinate all'attuazione della politica di coesione economica e sociale dell'Unione europea.

Il Dipartimento, oltre a svolgere attività relative alla programmazione finanziaria degli interventi cofinanziati dai Fondi e alla valutazione degli impatti a livello del bilancio comunitario e del bilancio nazionale, segue le attività connesse ai procedimenti di controllo dell'attuazione dei programmi cofinanziati, da parte della Commissione Europea e della Corte dei Conti Europea, oltre che ad attività connesse al monitoraggio delle irregolarità e alle frodi.

La Direzione Generale per la Politica regionale Comunitaria del DPS è Autorità nazionale capofila responsabile nei confronti della Commissione europea per il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) che contribuisce al finanziamento di interventi destinati a rafforzare la coesione economica e sociale eliminando le principali disparità regionali. In tal modo il FESR dà attuazione alle priorità comunitarie e in particolare all'esigenza di rafforzare la competitività e l'innovazione, creare e mantenere posti di lavoro stabili e assicurare lo sviluppo sostenibile.

In considerazione del suo ruolo di coordinamento per la corretta attuazione dei programmi comunitari e di capofila del FESR il DPS (DG PRUC) è rappresentato all'interno del Comitato per la lotta contro le frodi Comunitarie (COLAF).

#### **e. Principali attività svolte nell'anno 2013**

Il DPS, per la parte di propria competenza, accompagna le 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 nell'utilizzo dei fondi ed alle frodi.

Il bilancio dell'Unione europea destinato ai Fondi è eseguito nell'ambito della gestione concorrente degli Stati membri e della Commissione europea, ai sensi dell'art. 59 del Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del parlamento e del Consiglio, del 25 ottobre 2012. Secondo quanto stabilito dalla normativa comunitaria sull'intervento dei Fondi strutturali, gli Stati membri devono procedere all'attivazione di sistemi di gestione e di controllo in grado di assicurare, conformemente al principio di sana gestione finanziaria, il corretto ed efficace utilizzo delle risorse finanziarie al fine del superamento degli squilibri socio-economici che affliggono ampie aree europee.

Le principali attività di controllo, che coinvolgono diversi organismi e aspetti dell'attuazione dei programmi, riguardano :

- a) attività connesse alle irregolarità ed alle frodi comunitarie, ivi incluse le relazioni con l'OLAF e il Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- b) attività connesse ai procedimenti di controllo dell'attuazione dei Programmi cofinanziati da parte della Commissione europea, della Corte dei Conti europea,

**Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Ministero dello Sviluppo Economico**

---

della Corte dei conti italiana, nell'ambito di tutti e tre gli Obiettivi della programmazione 2007-2013, attraverso la partecipazione agli Audit.

Il DPS – DG PRUC ha svolto un ruolo attivo nel monitoraggio delle irregolarità aperte a valere sulla programmazione 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. A titolo esemplificativo si rammenta che in termini finanziari, l'impatto di tale attività, riguarda una eventuale perdita, a valere sul bilancio comunitario pari a € 2.035.925,47, solo per la programmazione 1989-1993.

Il DPS – DG PRUC svolge altresì un ruolo propositivo nei gruppi tecnici di lavoro istituiti per la modifica della Circolare del 12 ottobre 2007, necessaria in vista della nuova programmazione 14-20, caratterizzata da una nuova normativa comunitaria per il periodo di riferimento.

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

Il DPS continuerà a svolgere, pur nella nuova forma organizzativa di all'art. 10 del decreto legge n. 101/2013 convertito con modificazioni dalla legge n. 125/2013<sup>44</sup>, con riferimento alla chiusura degli interventi della programmazione 07-13 e in relazione alla nuova programmazione 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.

---

<sup>44</sup> Istituzione della l'Agenzia per la coesione territoriale, sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato. Le funzioni relative alla politica di coesione sono ripartite tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e l'Agenzia per la coesione territoriale secondo le disposizioni di cui ai seguenti commi.

**Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Ministero dello Sviluppo Economico**

---

In particolare, con riferimento ai sistemi di gestione e controllo relativi alla programmazione 14-20 il sistema verrà informato ai seguenti principi:

- a) concertazione continua tra le Amministrazioni titolari dei programmi ai diversi livelli, il DPS, le altre Amministrazioni centrali capofila per Fondo e le Amministrazioni di coordinamento per specifiche funzioni (MEF – IGRUE);
- b) rafforzamento del presidio di coordinamento centrale sul corretto ed efficace espletamento delle funzioni di gestione e controllo dei programmi anche in funzione di supporto per assicurare univocità di azione e di indirizzo, nonché efficaci modalità di governo di processi, metodologie e strumenti di lavoro avanzati, quali anche le verifiche mirate (sopralluoghi) volte ad accompagnare in tutto il territorio nazionale la realizzazione dei progetti e la tempestiva individuazione di eventuali criticità nell'attuazione dei progetti e un costante stimolo alla vigilanza sui loro tempi di esecuzione e sui relativi risultati attesi e conseguiti;
- c) rafforzamento dell'Organismo di coordinamento nazionale delle Autorità di audit per assicurare le condizioni necessarie per l'efficace espletamento delle funzioni delle Autorità di audit istituite presso le singole Amministrazioni titolari dei programmi. Tali obiettivi sono perseguiti mediante un'attività di supervisione sull'efficace funzionamento delle Autorità di audit svolta attraverso la valutazione ex ante dell'adeguatezza della struttura organizzativa delle singole Autorità di audit e la valutazione in itinere dell'efficacia delle attività di audit e del mantenimento dei requisiti di conformità analizzati in sede di designazione;

***Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf***  
***Ministero dello Sviluppo Economico***

---

Così come indicato nell'Accordo di partenariato 14-20, Allegato III "Elementi salienti della Proposta di SIGECO", il ruolo del Dipartimento nell'ambito della tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea non può che essere rafforzato.

## COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

### a. Introduzione

L'impegno del Corpo nella lotta alle frodi comunitarie è strettamente connesso alla funzione di polizia economica e finanziaria a tutela del bilancio dell'Unione Europea attribuitogli dal decreto legislativo n. 68 del 2001.

La posizione di primazia rispetto ad altri attori istituzionali trova, peraltro, conferma nel decreto del Ministero dell'Interno del 28 aprile 2006 relativo al riassetto dei comparti di specialità delle Forze di Polizia, nel quale viene riconosciuto alla Guardia di Finanza un "ruolo preminente" nel settore della prevenzione e del contrasto delle frodi comunitarie, anche con riguardo alla tutela degli interessi finanziari comunitari relativi al settore agricolo e della pesca.

È in tale contesto che si inquadra l'attività ispettiva condotta dal Corpo nell'anno 2013 che ha consentito di accertare oltre 444 milioni di euro di provvidenze comunitarie indebitamente percepite/richieste, nonché di segnalare all'Autorità Giudiziaria 835 soggetti, di cui 27 colpiti da provvedimento custodiale, resisi responsabili di reati di truffa aggravata ai danni dello Stato, e di sottoporre a sequestro patrimoniale beni e disponibilità finanziarie per circa 106 milioni di euro.

Nel corso della predetta annualità l'azione investigativa è stata anche finalizzata a prevenire la distrazione dei fondi e il ristoro dell'Erario in caso di accertamento delle irregolarità.

Da un lato, infatti, attraverso l'esecuzione di accurati processi di analisi svolti a monte dell'attività ispettiva ed il potenziamento dei rapporti di collaborazione con i principali attori istituzionali del settore, si è cercato di anticipare il momento del

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Comando Generale della Guardia di Finanza*

---

controllo al fine di impedire l'uscita dalle casse dell'Unione Europea di somme illecitamente richieste.

A tal proposito le investigazioni hanno consentito di intercettare 68 milioni di euro relativi a truffe già perfezionate sul piano documentale, ma non ancora realizzatesi su quello finanziario.

In altre parole, in questi casi l'intervento dei Reparti è scattato ancor prima che il denaro venisse messo nella disponibilità dei beneficiari, anticipando così al massimo la tutela dei bilanci dell'U.E..

Dall'altro, il ricorso sistematico agli accertamenti patrimoniali ed alla possibilità di sottoporre a sequestro i beni dei frodatori ha consentito di bloccare il danaro pubblico già illecitamente percepito.

In particolare rispetto alle sole erogazioni risultate già percepite in conseguenza di frodi, pari a oltre 376 milioni di euro, i Reparti hanno operato, come già detto, sequestri penali per un valore complessivo di circa 106 milioni di euro.

Ciò significa che il 28% del totale delle somme oggetto delle condotte illecite è stato già cautelato per garantire, all'esito dei procedimenti penali in corso, il recupero materiale degli indebiti.

## **b. Principali attività svolte nel 2013.**

### **Operazione "MALA GESTIO"**

L'attività investigativa ha riguardato la gestione di un ente, controllato dalla Regione Sicilia, operante nel settore della formazione professionale, beneficiario di ingenti contributi pubblici di origine nazionale e comunitaria.

**Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Comando Generale della Guardia di Finanza**

---

In tale contesto, è emerso che un funzionario del citato ente, avvalendosi della collaborazione illecita di pubblici ufficiali, ha fraudolentemente ottenuto denaro pubblico per oltre 15 milioni di euro ed evaso imposte dirette ed I.V.A., ricorrendo a fatture per operazioni inesistenti, per un ammontare di circa 40 milioni di euro.

Una consistente parte di tali fatture false è stata emessa da soggetti economici riconducibili a prestanome ma, di fatto, amministrati dal medesimo funzionario.

L'emissione di tali documenti, in sostanza, era finalizzata a dimostrare la cessione di beni (gadget, dispense, materiale promozionale etc.) e la prestazione di servizi pubblicitari (spot televisivi/radio, spazi su quotidiani, etc.) connessi alle attività di formazione in realtà mai eseguiti o eseguiti in minima parte.

Le medesime imprese, poi, hanno utilizzato "a monte" fatture false d'acquisto, al fine di giustificare la disponibilità dei beni e servizi dichiaratamente ceduti/resi all'ente.

In altri casi, i flussi di fatturazione illeciti hanno riguardato prestazioni effettivamente rese, ma tra soggetti economici diversi da quelli risultanti dai documenti.

Il sistema ha potuto contare sulla compiacenza dei pubblici funzionari addetti all'erogazione finanziamenti, i cui servizi illeciti erano compensati con l'elargizione di somme di denaro in contanti e il riconoscimento di costose regalie, tra cui viaggi, concessione in uso gratuito di immobili di pregio e fornitura di abbonamenti per l'accesso allo stadio.

All'esito delle indagini, sono state denunciate 34 persone, per associazione per delinquere finalizzata alla truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche, corruzione, frode fiscale e finanziamento illecito di partiti e sono stati sequestrati beni mobili registrati, immobili, disponibilità finanziarie e denaro contante per un valore complessivo pari a 33 milioni di euro.

Inoltre, 8 persone giuridiche sono state segnalate per illecito amministrativo dipendente da reato.

### **Operazione “PIOGGIA NEL DESERTO”**

L'attività investigativa in argomento è scaturita da un'indagine amministrativa avviata dall'Ufficio per la Lotta Antifrode (O.L.A.F.) della Commissione Europea ed è stata successivamente sviluppata d'iniziativa dal Comando Provinciale di Roma.

Nel dettaglio, le indagini sono state svolte nei confronti di una società italiana, beneficiaria di diversi finanziamenti a gestione diretta concessi dall'Unione Europea a valere sul Fondo Europeo di Sviluppo (FES), connessi all'aggiudicazione di appalti per il controllo e la supervisione della corretta realizzazione di infrastrutture in Paesi in via di sviluppo.

Le investigazioni condotte hanno consentito, in particolare, di appurare che la società italiana aveva beneficiato di corposi finanziamenti, erogati direttamente dall'Unione Europea per la realizzazione di una articolata serie di progetti di sviluppo nel continente africano (Mali, Benin, Congo-Brazzaville, Repubblica Centro-Africana) e volti, prioritariamente, a migliorare il sistema infrastrutturale ed ingegneristico tramite la costruzione di strade ed ospedali.

Dall'analisi della documentazione posta a corredo delle richieste di finanziamento i militari hanno scoperto che:

- a) alcuni degli esperti maggiormente qualificati, prevalentemente ingegneri, indicati nell'offerta tecnica, erano completamente ignari del progetto o, comunque, non vi avevano mai realmente partecipato;
- b) alcune delle *partnership* indicate nelle domande risultavano create *ad hoc*, al solo fine di documentare all'Unione Europea il conseguimento dei parametri minimi

**Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Comando Generale della Guardia di Finanza**

---

(economici tecnici e finanziari) per poter accedere ai finanziamenti previsti dai vari bandi di gara.

Con tali artifici, la società otteneva punteggi altrimenti non spettanti, a tutto svantaggio degli operatori economici onesti, cui, di conseguenza, veniva preclusa la possibilità di ottenere i finanziamenti comunitari.

A conclusione dell'attività ispettiva sono state constatate indebite percezioni di finanziamenti comunitari per € 6.121.335, illecite richieste per € 2.966.294 ed è stata denunciata all'A.G. una persona. Inoltre sono stati sottoposti a sequestro quote di proprietà immobiliari, depositi bancari e quote societarie per un valore di circa 4,5 milioni di euro.

#### Frodi in danno di Enti di formazione

Particolare attenzione operativa è stata rivolta ai considerevoli aiuti finanziari, a valere sul Fondo Sociale Europeo, per progetti rivolti realizzazione di corsi di formazione professionale, peraltro cofinanziati con fondi a carico del bilancio nazionale e degli Enti locali.

Tali controlli hanno consentito di portare a compimento due distinte operazioni di servizio.

La prima di tali attività investigative ha interessato quattro Enti di formazione catanesi beneficiari di ingenti contributi di origine nazionale e comunitaria per un ammontare complessivo di circa 70 milioni di euro relativi allo svolgimento di un centinaio di corsi professionali autorizzati dalla Regione Siciliana.

Gli accertamenti hanno evidenziato che il sistema di frode è stato posto in essere principalmente da due soggetti, legati da vincoli di parentela, titolari degli Enti di

**Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Comando Generale della Guardia di Finanza**

---

formazione che si sono avvalsi di imprese a loro riconducibili per schermare operazioni di false fatturazioni.

Nel dettaglio, infatti, gli indagati hanno creato società ad hoc allo scopo di sovrappagare in modo esponenziale, ai citati enti, le spese di cancelleria, di attrezzature informatiche, ricorrendo all'emissione di fatture per operazioni inesistenti che venivano poi rendicontate nei progetti formativi.

In altri casi le citate imprese cartiere hanno simulato l'effettuazione di prestazioni di servizi (pulizia e manutenzione locali, noleggio e assistenza di attrezzatura informatica, etc) che, invece, venivano eseguite dal personale dipendente degli enti stessi di formazione professionale.

Le indagini hanno anche consentito di appurare che la revisione delle spese dei progetti formativi è stata solitamente eseguita da un funzionario compiacente dipendente della Regione Siciliana, addetto presso l'Ufficio provinciale del lavoro di Catania, il quale ha avallato valori di merce palesemente superiori al reale prezzo di mercato ricevendo in cambio l'assunzione della figlia in uno degli enti sottoposti a controllo.

All'esito delle attività è stata documentata un'indebita percezione di aiuti comunitari di circa 60 milioni di euro. Sono state denunciate a vario titolo, 54 soggetti, di cui 2 in stato di arresto, per associazione a delinquere finalizzata alla truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche, corruzione, peculato e altri reati fiscali, nonché segnalate n. 22 persone giuridiche per l'illecito amministrativo dipendente da reato.

L'altra importante operazione, condotta da un altro reparto del Corpo, ha preso in esame le spese sostenute da tre centri di formazione professionale per l'erogazione

**Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Comando Generale della Guardia di Finanza**

di corsi tenuti dagli stessi negli anni dal 2006 al 2009, sulla base dei progetti formativi approvati dalla Regione Sicilia.

In particolare, le indagini hanno riguardato l'effettivo sostenimento dei costi relativi agli affitti dei locali nei quali veniva svolta l'attività didattica, al noleggio delle relative attrezzature didattiche (scrivanie, computer, stampanti, fotocopiatrici, ecc.) ed ai servizi di pulizia degli stessi locali.

A seguito degli accertamenti è stato appurato che, i soggetti promotori della truffa attraverso l'interposizione di società create ad hoc di fatto riconducibili a loro parenti e/o a persone di loro fiducia, erano riusciti a "gonfiare" a dismisura le spese sostenute per l'attività informativa rendicontando alla Ente Regione costi notevolmente superiori a quelli effettivamente imputabili all'attuazione di progetti.

Nel dettaglio, attraverso tale escamotage le citate società si interponevano fittiziamente tra i reali fornitori dei beni e servizi e gli enti oggetto di indagine, acquisendo a prezzi di mercato i locali e le attrezzature che poi subaffittavano e noleggiavano a questi ultimi facendone lievitare i costi anche del 600%.

All'esito delle investigazioni è stata accertata un'indebita percezione di aiuti comunitari di circa 5,6 milioni di euro con conseguente denuncia a vario titolo di 10 responsabili, colpiti da provvedimento di custodia cautelare. da ultimo, ma non per importanza, è stato eseguito il sequestro di beni per un valore pari a 5,6 milioni di euro.

**c. Conclusioni e linee di attività future.**

La Guardia di Finanza per migliorare ulteriormente la capacità di contrasto all'illegalità che minaccia il comparto in trattazione ha avviato alcune importanti iniziative.

**Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Comando Generale della Guardia di Finanza**

---

In particolare è in fase di realizzazione una nuova piattaforma tecnologica che mira, da un lato, ad accentrare in un unico data base le informazioni relative ai flussi di spesa di origine comunitaria e, dall'altro, a raffrontare tali elementi con i dati presenti negli altri archivi informatici in uso al Corpo, per restituire specifici indicatori di rischio ed orientare così l'attività di controllo verso i soggetti a maggior rischio di frode.

Il nuovo applicativo, che prenderà il nome di S.I.A.F. – Sistema Informativo Anti Frode, oltre a rendere maggiormente efficace l'attività di repressione delle irregolarità e frodi in danno del bilancio dell'Unione Europea è in grado di implementare il sistema di prevenzione da tali forme di illeciti per il tramite del costante scambio di informazioni tra le Autorità di Gestione e la stessa Guardia di Finanza.

## COMANDO CARABINIERI POLITICHE AGRICOLE E ALIMENTARI

### NUCLEI ANTIFRODI CARABINIERI

#### d. Premessa

Il Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari - Nuclei Antifrodi Carabinieri (NAC), con un organico di 83 unità (73 effettive), è l'organismo di polizia giudiziaria specificamente preposto in seno al Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali all'azione di contrasto alle frodi ai danni dell'Unione Europea e dello Stato nel comparto agroalimentare e alle Frodi Alimentari. L'"azione duale" del Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari sul fronte delle "frodi UE" e delle "frodi alimentari" - ribadita anche dal più recente DPCM 27 febbraio 2013, n. 105, art.6 - risponde ad una visione unitaria e strategica in cui *la tutela della legalità nel comparto agroalimentare pone in netta correlazione l'azione di vigilanza sulla corretta destinazione dei finanziamenti UE con i controlli sulla qualità delle produzioni agroalimentari*. Per lo svolgimento dei suoi compiti il Reparto si avvale principalmente dei rapporti di collaborazione con l'OLAF, l'Ufficio Europeo della lotta alle Frodi in cui un Ufficiale del Reparto ricopre l'incarico di *Responsabile nell'Unità Operativa B3*.

#### e. L'Attività Operativa del 2013

Nel corso dell'anno 2013 i Nuclei Antifrodi Carabinieri (NAC) del Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari hanno intensificato le attività di controllo straordinario a tutela del sistema agroalimentare conseguendo complessivamente i seguenti risultati: sono stati effettuati controlli su 3.121 aziende agroalimentari (+24% rispetto al 2012), accertati 28,3 milioni/eu di illeciti finanziamenti ai danni dello stato e dell'unione europea (+249% rispetto al 2012), operati sequestri di beni per 6,7 milioni/eu (+161 % rispetto al 2012), sequestri su 9,5 mila tonnellate di prodotti (+34% rispetto al 2012), e su oltre 3 milioni di etichette/packaging illegali

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Comando Carabinieri Politiche Agricole E Alimentari- Nuclei Antifrodi Carabinieri*

---

(+431% rispetto al 2012), deferendo all'autorità giudiziaria 2055 autori di reato (+369% rispetto al 2012).

L'Azione di contrasto alle frodi ai danni dell'Unione Europea e dello Stato.

L'intervento dei Nuclei Antifrodi Carabinieri nel corso del 2013 è stato orientato a sviluppare una specifica analisi di rischio, dalla quale sono derivati controlli straordinari mirati con accurate verifiche tecnico-finanziarie mediante confronti delle varie banche dati, acquisizioni dei fascicoli aziendali dei Centri di Assistenza Agricola e riscontri "sul campo", specie rivolti nei contesti locali a maggior rischio di penetrazione di interessi della criminalità organizzata. circa il 70% dei finanziamenti verificati dai NAC sono risultati illecitamente percepiti mediante condotte fraudolente perpetrate prevalentemente con false fatturazioni di operazioni inesistenti, fittizie intestazione di terreni e di "titoli", realizzate anche con illeciti accessi al Sistema Informativo Agricolo Nazionale.

Ammonta ad oltre 28,3 milioni/eu il valore di finanziamenti ai danni dell'UE e delle altre sovvenzioni e contributi previdenziali accertati come illecitamente percepiti ai danni allo Stato (+ 249% rispetto agli 8.105.753 euro del 2012), e sono stati sottoposti a sequestro oltre 6,7 milioni/€ di beni immobili, conti correnti e altri valori finanziari sottratti al circuito illegale (+ 161% rispetto ai 2.583.891 euro del 2012). In particolare dei 28,3 milioni/€ accertati come illeciti, 13.752.652 eu. riguardano le frodi ai danni dell'UE (FEOGA e FEASR) e 14.618.483 € le frodi sui contributi previdenziali/omessi versamenti sulle ritenute previdenziali/assistenziali.

**Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Comando Carabinieri Politiche Agricole E Alimentari- Nuclei Antifrodi Carabinieri**

---

I Settori colpiti dalle frodi sono stati individuati nei finanziamenti della PAC (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia, Feaga, e Fondo Sviluppo Rurale, FSR) in cui sono stati accertati 1,9 mln/€ di frodi nel settore cerealicolo, 1,2 mln/€ in quello zootecnico, 1,5 mln/€ per le produzioni di tabacco, circa 1 mln/€ nell'ortofrutta e oltre 13,7 milioni/€ nei Fondi Strutturali, in cui le frodi hanno riguardato prevalentemente la gestione di Corsi di Formazione, Attività Promozionali a Sostegno dell'Agricoltura, e il settore Agrituristico, in cui sono stati accertati: finanziamenti concessi a cartelli di imprese in violazione delle regole di concorrenza, fittizie attività e operazioni inesistenti, sovra-fatturazioni e altre irregolarità gestionali. Sono state accertate anche frodi e irregolarità nelle contribuzioni previdenziali a sostegno del lavoro agricolo, ammontanti ad oltre 14 milioni/eu, mentre risulta interessato da condotte fraudolente anche il settore degli aiuti agli indigenti in cui sono state accertate irregolarità per 1,5 mln/eu, on l'individuazione di circuiti illegali di vendita di prodotti destinati ai nuclei familiari in difficoltà.

Le Frodi sul carburante ad uso agricolo.

Nel corso del 2013 è stata disarticolata un'associazione per delinquere con l'arresto di 20 soggetti appartenenti ad un circuito affaristico - criminale che, attraverso la fittizia costituzione di aziende agricole, ha frodato lo Stato per oltre 5 milioni di euro usufruendo illegittimamente di carburanti "agevolati" per lavori agricoli e percependo illeciti finanziamenti dell'UE.

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Comando Carabinieri Politiche Agricole E Alimentari- Nuclei Antifrodi Carabinieri*

---

Le frodi sui falsi braccianti agricoli.

Altre associazioni per delinquere sono state individuate fra i titolari di gruppi di aziende agroalimentari responsabili di avere simulato, su un rete diffusa in varie Regioni, false assunzioni di oltre 2.500 braccianti agricoli italiani ed extracomunitari frodando lo stato sul sistema dei contributi previdenziali e degli illeciti finanziamenti per oltre 14 milioni di euro.

#### **f. Conclusioni**

L'azione di contrasto del Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari nel corso del 2013 ha evidenziato l'esigenza di proseguire nelle linee d'azione intraprese dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali nell'assicurare una stretta sinergia tra l'azione di vigilanza sulla corretta destinazione dei finanziamenti UE con l'azione di tutela della qualità delle produzioni agroalimentari.

In tale quadro l'attività del Reparto pone in evidenza l'assoluta specificità del modello di controllo italiano, che in relazione ai dati di esperienza acquisiti ha potuto elaborare mirate analisi di rischio che consentono di ottimizzare le performance dei risultati operativi. Il valore positivo dei risultati viene tuttavia ancora letto in alcuni contesti europei in termini negativi per l'«incidenza delle frodi in Italia» sebbene sia stato posto bene in evidenza che si tratta dell'effetto di un modello organizzato di controlli che non sempre si rinviene in altri Stati.

**Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Comando Carabinieri Politiche Agricole E Alimentari- Nuclei Antifrodi Carabinieri**

In tale quadro, il problema della rilevata "incidenza delle frodi" in Italia<sup>45</sup> va posto con particolare attenzione al centro delle iniziative che si vanno definendo in seno alle Istituzioni UE. Da un lato vi è certamente il tema delle diverse modalità anticipate della "rilevazione" sul sistema IMS (effettuate in buona parte per l'Italia anche sulla base della prima "denuncia" in fase di indagini o atto di accertamento amministrativo, che peraltro potrebbero esaurirsi come infondate/i nel corso del procedimento penale e a seguito di ricorsi amministrativi); su tale aspetto è importante proseguire nell'azione intrapresa di definire "istruzioni comuni" per un più adeguato sistema di segnalazione posticipato, ad esempio, alla richiesta di rinvio a giudizio, come praticato da altri Stati.

Tuttavia si ritiene che la problematica vada esaminata anche per il diverso profilo sostanziale del quadro normativo con cui i singoli Stati configurano le corrispondenti condotte illecite.

L'Italia, nell'ambito delle misure legislative per l'attuazione della tutela degli interessi finanziari dell'UE, ha un articolato *corpus iuris* (640 bis, 316 ter c.p., normativa anticorruzione, normativa antimafia, altre norme sostanziali e procedurali, etc.) che non risulta corrispondere in termini analoghi a quello di diversi Stati UE, determinandosi così l'inevitabile evidenza dei fenomeni fraudolenti del nostro Paese.

Si segnalano infatti nelle singole legislazioni nazionali discrasie e diversità rilevanti tanto nella definizione della nozione di "frode"/"irregolarità" quanto nella individuazione del tipo e del quantum delle sanzioni corrispondenti, nonché nell'attuazione delle azioni di recupero (es.: per l'Italia si attuano i sequestri conservativi della Corte dei Conti, i sequestri cautelari per equivalente dell' A.G. ordinaria, etc.).

<sup>45</sup> es., per quanto riguarda i "fondi PAC", è nettamente superiore in particolare rispetto a Paesi che pure hanno maggiore superficie agricola, es. Spagna, Francia



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

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

*Anno 2013*

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Comando Carabinieri Politiche Agricole E Alimentari- Nuclei Antifrodi Carabinieri*

---

Il tema che si ritiene dunque porre all'esame come prioritario interesse per l'Italia è l'attuazione della base giuridica delineata al Trattato di Lisbona, che in relazione alle previsioni dell'art. 325 TFUE necessariamente va correlata al nuovo «principio di armonizzazione» disciplinato dall' art. 83 TFUE.

## AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI

### g. 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 15,2 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 45 miliardi di euro (di cui circa 11 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.

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.

#### **h. La complessità operativa e l'intensità dei traffici.**

Circa il 20% delle importazioni mondiali (oltre due miliardi di tonnellate di merci ogni anno) passa per le dogane dell'UE. I servizi doganali degli Stati membri trattano annualmente circa 261 milioni di dichiarazioni doganali (pari a circa sette 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 il 12% del bilancio dell'UE.

Nel 2013 le dogane italiane hanno trattato oltre 16,4 milioni di dichiarazioni doganali (una ogni 1,5 secondi) di cui meno dello 0,1% presentate su carta. Oltre le dichiarazioni doganali sono state gestite per via telematica, sempre nel 2013, anche le dichiarazioni INTRA che riepilogano 48 milioni di scambi intracomunitari e 2,2 milioni di dichiarazioni nel settore delle accise.

L'80% circa delle operazioni doganali avviene in procedura semplificata (autorizzata agli operatori ritenuti affidabili) il restante 20% circa in procedura ordinaria.

In media le importazioni in a livello comunitario vengono sottoposte a controllo documentale nel 6,1% dei casi (Italia 6% in procedura ordinaria e 3,3% in procedura semplificata) e a controllo fisico nel 5% dei casi (Italia 8,3% in procedura ordinaria e

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf*  
*Agenzia delle Dogane e dei Monopoli*

---

2,2% in procedura semplificata). Per quanto riguarda invece le esportazioni, la media comunitaria dei controlli fisici è del 1,6% (Italia 2,3% in procedura ordinaria e 0,4% 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 sotto-fatturazione, 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.

Con riferimento alla platea degli operatori commerciali a vocazione internazionale attivi in Italia, le imprese nazionali che effettuano scambi extra-UE (importazioni/esportazioni/transiti) sono oltre 560.000 su un totale europeo di circa 2 milioni. A queste vanno poi aggiunte le circa 300.000 imprese che effettuano scambi intra-comunitari (ai fini del computo degli interlocutori dell'Agenzia si debbono poi aggiungere le oltre 120.000 imprese che operano nel settore accise). Alcune operatori possono ovviamente essere inclusi anche in più categorie tra quelle sopra indicate.

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 6.000) 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 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 di gestione automatizzata 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 1.500.000 di controlli con finalità tributarie ed extra-tributarie. Il controllo con finalità extra-tributarie (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.

#### **i. Il contrasto alla sotto-fatturazione**

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 “sotto-fatturazione”), 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.

I risultati dell'attività di contrasto del fenomeno della sotto-fatturazione, 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 (all. 1) illustra bene (prendendo il

*Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli*

---

solo dato dell'import di abbigliamento dalla Cina) come dal 2003 al 2013 il valore medio per Kg sia passato da circa 5,3 euro a circa 21,52 euro senza la presenza nel periodo in esame di alcun particolare fattore inflattivo nel commercio Cina – Italia.

Il risultato diretta conseguenza di tale incremento sono stati:

- a) maggiori entrate per dazi ed IVA nel periodo 2005 - gen/2013, nei soli settori dell'abbigliamento, calzature e borse e solo dalla Cina per circa 5,3 miliardi di euro;
- b) maggiori diritti accertati nei verbali di contrabbando per sotto-fatturazione, dal 2005 al 2013, per circa 412 milioni di euro, sanzioni incluse.

Oltre ai risultati sopra indicati vanno considerati i seguenti ulteriori elementi:

- a) il sequestro di circa 53,6 milioni di pezzi (capi di abbigliamento, paia di scarpe, borse, ecc.) nel periodo 2005-2013;
- b) la presentazione all'autorità giudiziaria nel periodo 2009-2013 di 632 notizie di reato per contrabbando;

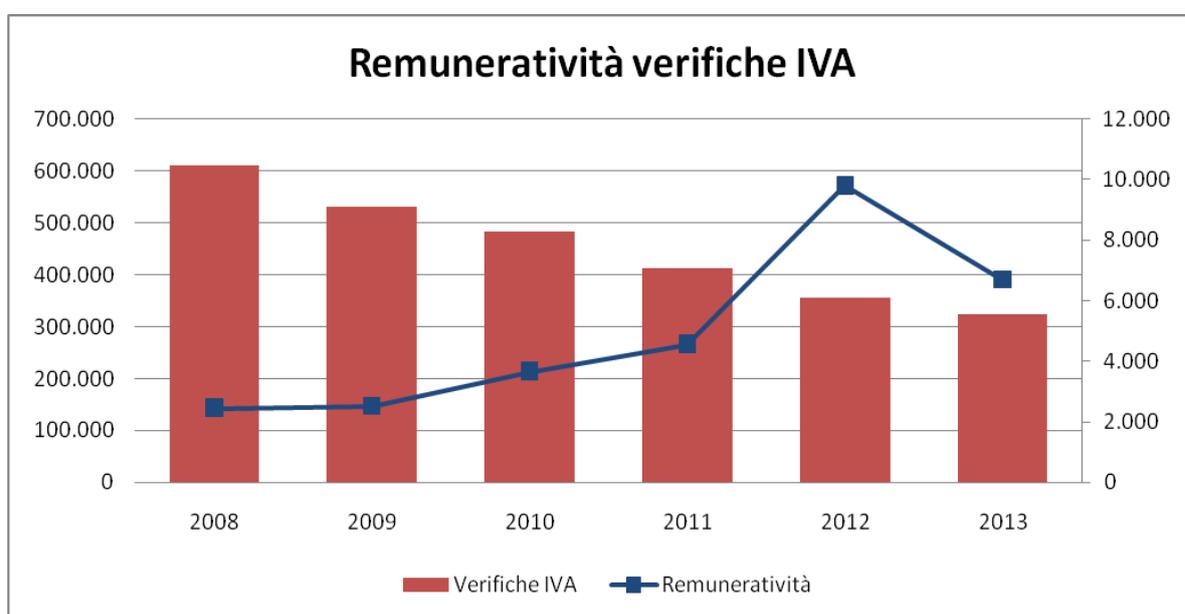
Altro rilevante effetto di tale forte attività di contrasto della dogana italiana è stato lo spostamento in altre dogane comunitarie di flussi in importazione di tali tipologie di merce.

## **j. 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).

Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
 Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Nel 2013 l'attività di controllo nel settore ha consentito di accertare maggiori diritti per circa 898 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 effettuato (passata dai circa 146.000 € del 2008 ad oltre 390.000 € nel 2013), 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 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.

## **k. Le Accise**

L'Agenzia è competente - in via esclusiva - alla gestione delle accise che assicurano un gettito erariale pari a circa 45 miliardi di Euro l'anno (di cui circa 11 relativi al settore tabacchi). Nel 2013 i circa 44.000 controlli nei settori Oli minerali, energia elettrica, alcoli hanno consentito il recupero di circa 457 milioni di euro.

La circolazione dei prodotti in regime sospensivo avviene esclusivamente con il documento amministrativo elettronico (e-AD) che consente anche di tracciare in tempo reale i trasferimenti di tali prodotti sia in ambito nazionale che comunitario, con conseguente maggiore efficacia anche nei controlli simultanei con gli Stati membri. In tale settore, infatti, i rischi di frode sono da ricondurre, fondamentalmente, sul piano nazionale a quei prodotti che beneficiano di agevolazioni, vista la possibilità di distrazione del prodotto da un utilizzo ad aliquota ridotta ad uno maggiormente tassato e, sul piano comunitario, agli artifici compiuti per simulare l'immissione in consumo negli Stati membri che adottano una fiscalità di maggiore favore procedendo, nella realtà, a contrabbandare i prodotti stessi negli Stati ad imposizione più elevata.

Il vigente sistema informatizzato integrato permette ora la tracciabilità e la simultanea sorveglianza dei movimenti di prodotti ad alta incidenza fiscale, quali quelli sottoposti ad accisa, tanto nei trasferimenti all'interno di ciascuno stato membro dell'Unione, quanto nella circolazione intracomunitaria.

## **I. I controlli in ambito extra-tributario**

Nel settore extra-tributario, 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).

Il ruolo nevralgico dell'agenzia anche per detti presidi deriva proprio dalla sua esclusiva competenza nella gestione del momento doganale, ovvero della fase nella quale la merce e i soggetti che la movimentano lungo la sua catena di produzione, distribuzione e commercializzazione debbono porre in essere le procedure doganali ed essere sottoposti ai relativi controlli che riguarderanno, unitariamente, tutti gli aspetti connessi con la loro immissione nel territorio doganale comunitario o la loro fuoriuscita dal medesimo.

Si esemplificano, di seguito, taluni settori di intervento dell'Agenzia.

#### **m. Controlli a tutela della salute**

Nel corso del 2013 sono stati effettuati più di 60.000 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 circa 2.000 casi segnalati dal circuito comunitario di allerta rapido RAPEX.

Per le finalità di tutela della salute, sono stati anche effettuati oltre 42.000 controlli sui viaggiatori internazionali, con un tasso di positività di circa il 40% (in particolare, sono stati sequestrate oltre 26 tonnellate di prodotti alimentari proibiti. 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, settori merceologici dell'olio extra-vergine di oliva, pomodoro concentrato, prodotti lattiero-caseari). Nel corso del 2013 e nel corrente anno, le azioni di monitoraggio ed analisi sono state estese al commercio internazionale di miele, di formaggio a pasta dura, di mozzarelle, di grano duro e tenero, di prosciutti di maiale, generando sinergie 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.

## **n. Lotta alla contraffazione**

Questa attività viene svolta con un consistente impegno in termini di risorse umane e tecnologiche quali scanner a raggi x per la verifica dei container e FALSTAFF: un'applicazione informatica realizzata dall'Agenzia che mette a disposizione dei funzionari addetti ai controlli preziose informazioni utili a riconoscere le contraffazioni.

Inoltre già a partire dal 2002, l'Agenzia ha stipulato appositi Protocolli d'intesa con le associazioni di categoria di produttori e dei consumatori maggiormente rappresentative della realtà economica nazionale, volti a rafforzare la reciproca cooperazione ed a porre in essere ogni utile proposta e intervento per accrescere l'efficacia del contrasto dei traffici illeciti di prodotti contraffatti e di merci usurpative.

I risultati di tale azione sono particolarmente significativi tanto più se si tiene conto del fatto che i flussi commerciali provenienti dai paesi a maggior rischio di contraffazione (Cina, Hong Kong etc.), sono destinati prevalentemente ai principali porti del nord Europa. Il grafico illustra le principali tipologie di merce sequestrata nel 2013, con riferimento anche alle quantità, all'origine o alla destinazione della stessa.

Le merci contraffatte sequestrate annualmente dall'Agenzia rappresentano mediamente una quota superiore al 20-30% del totale dei sequestri di prodotti a rischio (abbigliamento e calzature cinesi) dell'Unione Europea a fronte di una quota di import in Italia del 7-8%.

Le indagini seguite alle attività di sequestro poste in essere sul territorio hanno accertato in molti casi, con l'utilizzo "diffrattometro portatile a raggi x Spectro" di cui

l'Agenzia si è dotata, anche la pericolosità della merce, che è risultata contenere metalli pesanti (piombo, cromo e nichel) a livelli rischiosi per la salute umana.

#### **o. Lotta al traffico illecito di sostanze stupefacenti**

L'attività è condotta prevalentemente attraverso l'individuazione di spedizioni sospette effettuata sulla base dell'analisi dei flussi, delle rotte e dei dati desumibili dai sequestri effettuati negli spazi doganali. Al di là delle rotte storicamente utilizzate, quella balcanica e quella della via della seta, negli ultimi anni è emerso l'utilizzo del continente africano, la cosiddetta "piattaforma africana" per far transitare anche le sostanze stupefacenti prodotte in Sudamerica.

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.

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 (all. 3 e 3 bis)

## p. 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 2013 ha ulteriormente migliorato la capacità di contrasto degli illeciti valutari alle frontiere. Il volume delle dichiarazioni valutarie, nel 2013, si è attestato su quasi 33 mila di dichiarazioni per un controvalore pari a 6.691 milioni di euro; le violazioni accertate sono state pari a 5.143, con un incremento, rispetto al 2012, del 47%. La valuta sequestrata è stata pari a 45.773.162 € e le oblazioni pagate a titolo di estinzione dell'illecito sono state pari a 2.808.165 di euro.

L'Agenzia collabora, inoltre, sul piano comunitario ed internazionale con gli organismi di settore, anche mediante l'effettuazione di operazioni congiunte sul tema del cash control e, per rafforzare ulteriormente il presidio di contrasto a fatti e situazioni potenzialmente correlate a fenomeni di riciclaggio e reati correlati, ha firmato uno specifico protocollo d'intesa con l'Unità di informazione finanziaria. Inoltre, partecipa in ambito Ministero economia e finanze al consesso nazionale che si occupa di predisporre il National Risk Assessment 2014, quale primo esercizio condotto dall'Italia sulla valutazione nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

## q. Tutela dell'ambiente

Nel 2013 gli uffici doganali hanno sequestrato circa 4,4 tonnellate di rifiuti, ripartiti per categoria merceologica come indicato nella tabella (all. 4).

Dopo i sequestri e le comunicazioni di notizia di reato, nei casi più rilevanti le Autorità Giudiziarie competenti hanno delegato ulteriori attività di polizia giudiziaria ai servizi antifrode delle dogane interessate. Attività che hanno comportato perquisizioni aziendali ed ispezioni presso le sedi delle società coinvolte. In determinati casi, le perquisizioni hanno consentito l'acquisizione di documentazione che ha svelato l'importanza della rete logistica e commerciale, anche internazionale, sottesa alla esportazione.

Per quanto riguarda le denunce e le successive indagini per violazione dell'art. 260<sup>46</sup> del D.lgs 152/2006, merita di essere citata l'operazione Gold Plastic, con la quale si è conclusa una complessa indagine coordinata dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Lecce, riguardante un ingente traffico illecito di rifiuti costituiti da materie plastiche, gomma e pneumatici fuori uso. L'indagine ha portato all'esecuzione di 54 ordinanze di custodia cautelare e al sequestro ed alla perquisizione delle sedi aziendali di 21 aziende con sedi in ben 13 regioni italiane.

---

<sup>46</sup> Art. 260 D. Lgs. 03.04.2006, n. 152 - Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti.

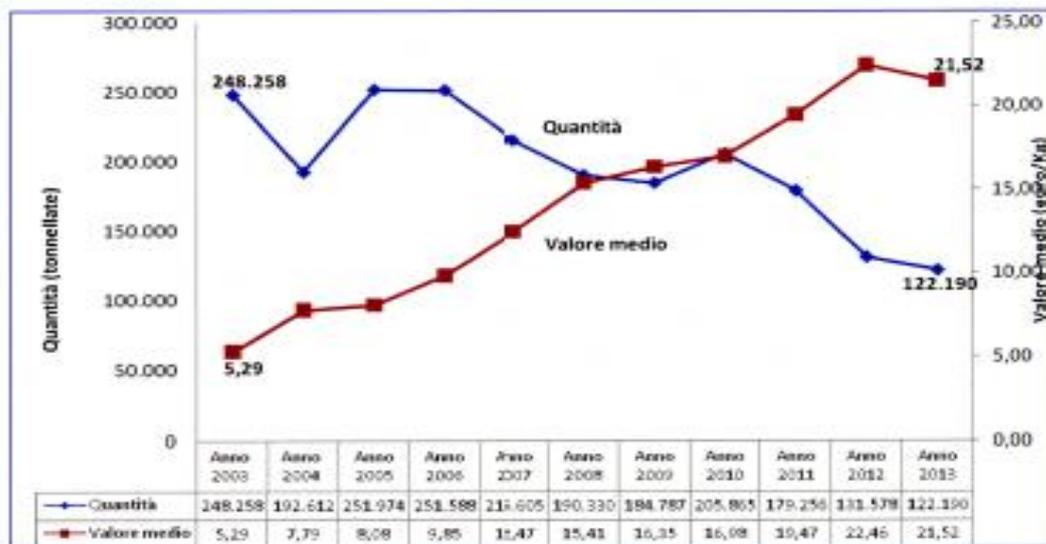


Ministero delle Attività Produttive  
Dipartimento per le politiche europee  
Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea

Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

All. 1

Importazioni di origine cinese in Italia  
indumenti ed accessori di abbigliamento (capitolo 61 e 62)  
- Quantità (tonnellate) e Valore medio (euro/kg) -  
Anni 2003 -> 2013

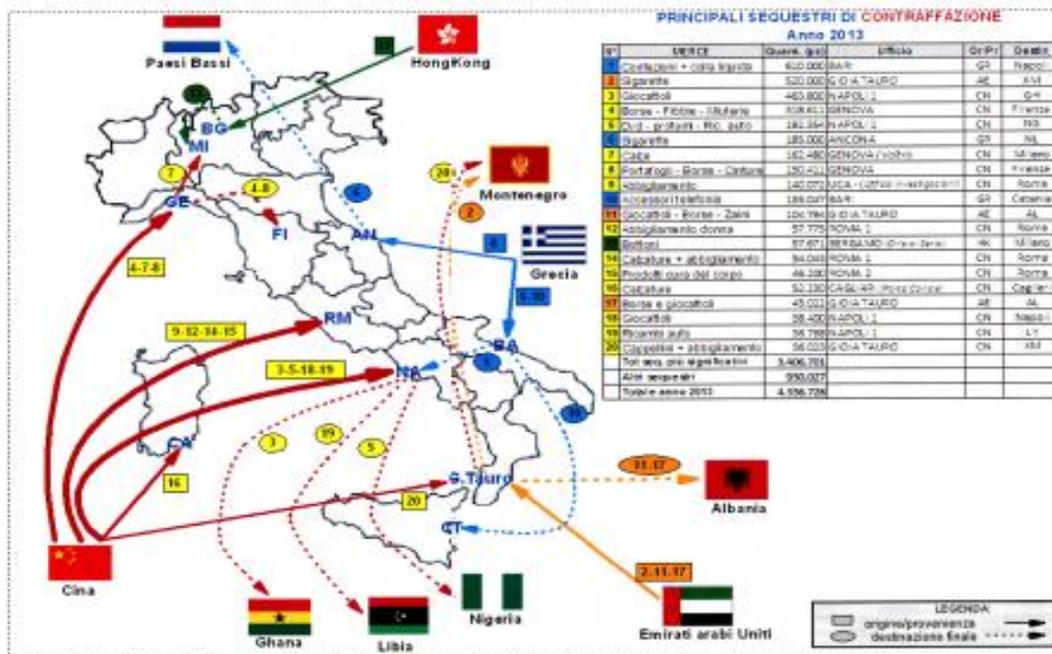




Dipartimento per le politiche comunitarie  
Consente per la lotta contro la frode nei confronti dell'Unione europea

Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

All. 2





Ministero delle Politiche Economiche  
Dipartimento per le politiche europee  
Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea

Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

All. 3

**STUPEFACENTI – Tipologia**

Tipologia di stupefacenti	Quantità e Valore stimato					
	Anno 2012			Anno 2013		
	Kg/Lt	N. pezzi (pasticche e sfuocati)	Valore stimato (euro)	Kg/Lt	N. pezzi (pasticche e sfuocati)	Valore stimato (euro)
COCAINA	3162,5		228.294.104	2.363,1	27	223.779.092
EROINA	146,6		7.703.531	204,2	1	9.594.433
HASHISH	43,8	6	333.339	124,7	30	1.306.686
MARIJUANA	4823,5	429	36.611.250	4.662,1	103	38.785.445
ANFETAMINICI	1,5	605	30.589	7,8	761	146.035
PSICOFARMACI	0,0	875	4.319	0,0	1.254	2.816
KHAT	208,8		211.324	1.727,2		1.993.053
OPPIO	0,9	120	7.006	0,0		45
ALTRE	35,1	2.803	935.406	12,1	3.858	209.920
<b>TOTALE soli stupefacenti</b>	<b>8422,6</b>	<b>4.838</b>	<b>274.130.868</b>	<b>9.101,3</b>	<b>6.034</b>	<b>275.817.525</b>
PRECURSORI	0,0	0	0	0,0	0	0
<b>Totale complessivo</b>	<b>8.422,6</b>	<b>4.838</b>	<b>274.130.868</b>	<b>9.101,3</b>	<b>6.034</b>	<b>275.817.525</b>
<b>Var % (2013/2012)</b>				<b>8,1%</b>	<b>-24,7%</b>	<b>0,6%</b>

Fonte: Banca Dati Antifrode e contatti sbarrati con le Direzioni Regionali, Interregionali e Provinciali e gli Uffici periferici



Dipartimento per le politiche europee  
Comitato per la lotta contro la frode nei confronti dell'Unione europea

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

Anno 2013

Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

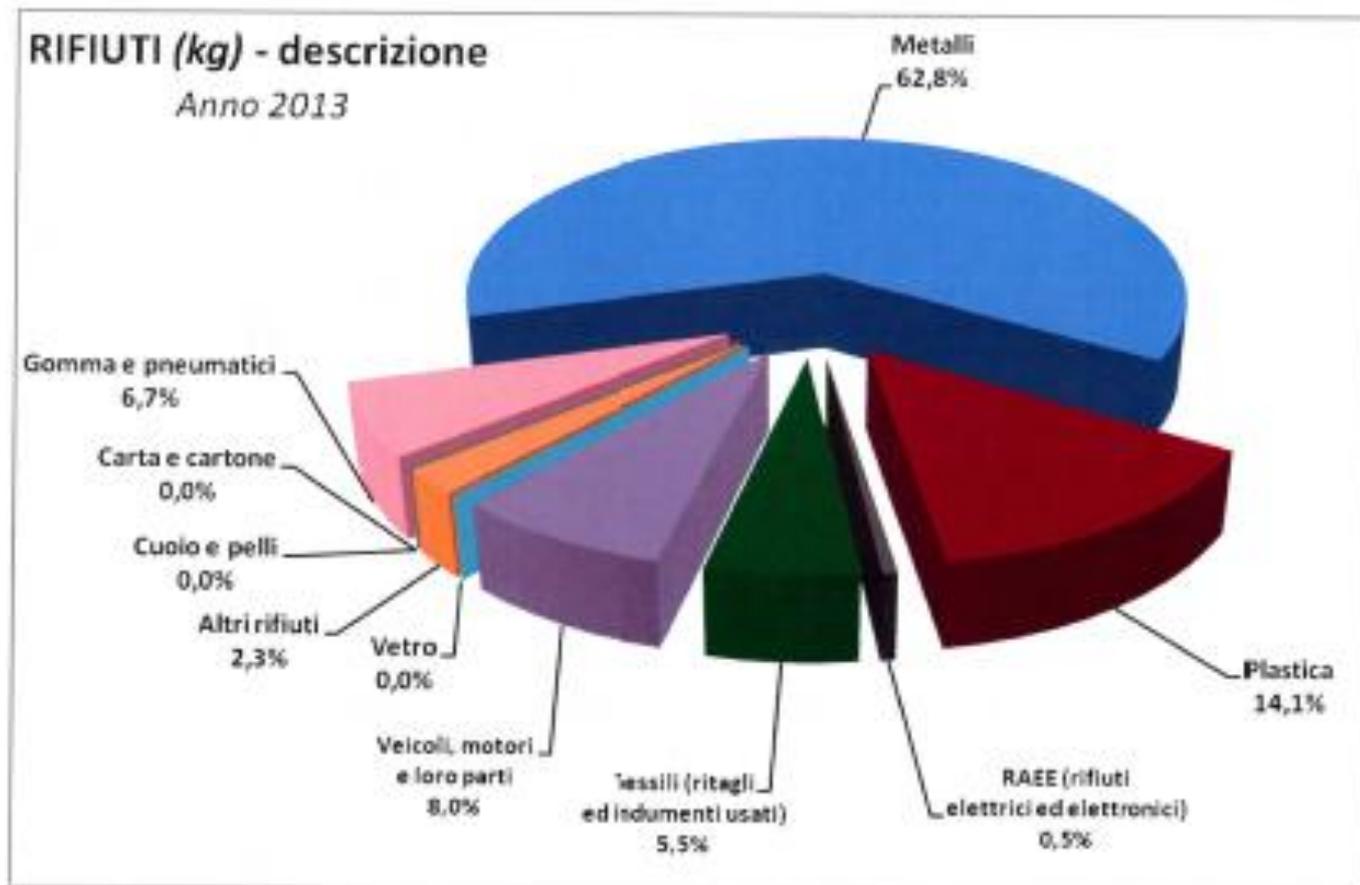
All. 3bis





Contributi delle Amministrazioni partecipanti al Colaf  
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

All. 4







*Dipartimento per le politiche europee*

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

# PARTE QUARTA

Analisi del “VAT Gap” a livello europeo



## PARTE QUARTA

### 1. Premessa

Il 19 settembre 2013 la Commissione europea ha pubblicato i risultati di uno studio commissionato alla *Case Research* volto a quantificare il *tax gap* dell'IVA nei 27 Paesi dell'UE negli anni 2000-2011. Tale studio riprende l'analoga analisi effettuata nel 2009 dalla società *Reckon* con l'obiettivo di superarne le principali criticità ed individuare soluzioni metodologiche nuove per l'aggiornamento e la proiezione dei dati.

Pertanto, il Comitato si è riunito per effettuare una rapida analisi dello studio e verificare eventuali utili iniziative da intraprendere.

In esito a dette riunioni, al fine di rappresentare compiutamente tutte le valutazioni tecniche rilevanti in merito alle criticità dello studio, nonché offrire una panoramica completa delle attività e dei risultati raggiunti nella promozione della compliance e nel contrasto all'evasione e alle frodi fiscali, le Amministrazioni partecipanti (MEF - Dipartimento delle Finanze e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Agenzia delle Entrate, Agenzia delle Dogane, Comando Generale della Guardia di Finanza) hanno elaborato specifici contributi<sup>47</sup> i cui punti salienti sono riportati di seguito.

### 2. Risultati dello studio della Commissione

Nel 2011 si stima una perdita di gettito potenziale Iva a livello europeo di 193 miliardi di euro, pari all'1,5% del PIL dell'Unione Europea, ovvero al 18% dell'Iva teorica complessiva. Tale ammanco, calcolato come differenziale tra il gettito Iva potenziale e il gettito effettivamente riscosso, e ricondotto alla presenza di frodi ed evasione fiscale, fallimenti, insolvenze finanziarie, nonché errori dichiarativi commessi dai contribuenti,

---

<sup>47</sup> Vgs in allegati 1 e 2.

si presta inevitabilmente ad essere posto alla base di valutazioni comparate sulla performance delle amministrazioni fiscali degli Stati membri.

In valore assoluto il dato stimato per l'Italia risulta essere il più elevato dei Paesi dell'Unione: 36,1 miliardi di euro nel 2011 con una media dell'intero periodo 2000-2011 pari a 30,7 miliardi di euro; sempre relativamente all'anno 2011, seguono Francia (32,2 miliardi di euro), Germania (26,9 miliardi di euro) e Regno Unito (19,5 miliardi di euro). I quattro principali Paesi determinano in tal modo oltre la metà del Vat gap complessivamente stimato a livello europeo. In rapporto al PIL, i Paesi per i quali viene stimato un maggior peso del Vat gap risultano essere Romania (7,9%), Grecia (4,7%), Lettonia (4,7%), Lituania (4,4%) e Slovacchia (4,0%). Per l'Italia si stima un'incidenza del 2,3%, superiore a quella degli altri grandi Paesi dell'Unione quali Germania (1%), Regno Unito (1,1%) e Francia (1,6%).

### 3. Principali criticità metodologiche dello studio

La metodologia utilizzata dalla Commissione presenta alcune criticità che possono indurre distorsioni significative nelle stime e, pertanto, compromettere ab origine la realizzazione di un confronto omogeneo tra Paesi.

In particolare, sul piano tecnico, si sono riscontrati due principali ordini di problemi inerenti il confronto internazionale:

- comparabilità delle stime del sommerso effettuate dagli uffici statistici degli Stati membri: assumendo un approccio *top-down*, lo studio utilizza i dati di contabilità nazionale per la ricostruzione della base imponibile Iva potenziale. Differenze nella metodologia di determinazione degli aggregati macroeconomici nazionali possono comportare scostamenti molto significativi nei confronti relativi. Al riguardo, si evidenzia come l'Italia sia un Paese *leader* in campo internazionale per quanto riguarda la metodologia di stima del sommerso, come peraltro attestato anche nei documenti ufficiali delle Nazioni Unite;

- procedure di armonizzazione del dato statistico per rappresentare la realtà fiscale italiana: al fine di ricostruire la base imponibile Iva potenziale, occorre apportare i necessari correttivi agli aggregati macroeconomici di contabilità nazionale, per riuscire a tener conto degli effetti che le legislazioni nazionali hanno sulla definizione della base imponibile, ossia scorporare il c.d. "*policy gap*". Sulla base delle verifiche effettuate, emerge che lo studio non riesce a cogliere gli effetti derivanti da rilevanti variazioni normative introdotte nel tempo in Italia, in particolare a decorrere dal 2008, con conseguente sovrastima della base imponibile potenziale. Inoltre, poiché la base dati utilizzata dalla Commissione risulta disponibile soltanto fino all'anno 2009, i risultati dell'ultimo triennio dipendono da una proiezione effettuata mediante applicazione di tassi di crescita sulla cui determinazione lo studio fornisce chiarimenti insufficienti. Ciò che emerge dal raffronto con le analisi condotte a livello nazionale è che la ricostruzione della dinamica dell'ultimo triennio appare non in linea con l'andamento effettivo del ciclo economico registrato a partire dal 2008, con conseguente sovrastima del gettito Iva potenziale, in particolare per quanto concerne la componente di acquisti per beni di investimento.

L'incertezza generata dai citati problemi metodologici dovrebbe essere esplicitata con chiarezza nell'ambito della gestione della diffusione mediatica dei risultati prodotti da tale tipologia di studi al fine di evitare che alle conclusioni raggiunte vengano immediatamente associate valutazioni sull'efficacia delle politiche fiscali poste in essere dai Paesi coinvolti.

#### **4. Attività di contrasto all'evasione fiscale e alle frodi in Italia**

Nel corso degli ultimi anni, tutte le competenti Amministrazioni nazionali hanno continuato a perseguire con efficacia l'obiettivo di aumentare il livello di *compliance* fiscale anche attraverso il potenziamento dell'azione di contrasto e prevenzione dell'evasione e delle frodi.

Tale impegno ha riguardato tutte le tipologie di attività e, in particolar modo, quelle più propriamente legate all'accertamento degli illeciti fiscali riguardanti le diverse tipologie di imposta, compreso l'accertamento degli obblighi di versamento dell'IVA<sup>48</sup>.

## 5. Discussione sullo "studio" a livello europeo e sviluppi futuri

La pubblicazione dello studio ha subito una forte accelerazione rispetto alla programmazione iniziale dei lavori a seguito di una fuga di notizie attraverso la diffusione sul quotidiano francese "Le Monde" dei principali risultati.

Conseguentemente gli Stati membri non hanno avuto la possibilità di discutere gli esiti del predetto studio prima che lo stesso fosse pubblicato.

La prima sede ufficiale di confronto sul tema tra i rappresentanti degli Stati membri e la Commissione è stata la riunione del 18esimo meeting del Gruppo di Esperti dell'"*Anti-Tax fraud-Strategy*", che ha avuto luogo a Bruxelles il 13 novembre 2013. In tale occasione, molti Stati membri, tra cui l'Italia, hanno contestato le modalità con cui la produzione del suddetto studio è stata gestita, sia in ordine al loro mancato coinvolgimento nella fase di elaborazione delle stime, sia con riferimento alla comunicazione pubblica dei risultati, in più occasioni impropriamente e semplicisticamente interpretati quali indicatori della qualità delle politiche nazionali nel contrasto alle frodi.

A fronte di tali osservazioni, la Commissione ha ammesso il raccordo non ottimale con gli Stati membri, impegnandosi a coinvolgere le autorità nazionali già nella fase di sviluppo preliminare dei prossimi lavori, che prevedono due successivi aggiornamenti dello studio in esame: uno da concludersi entro la prima metà del 2014 e l'altro da effettuarsi nel 2015.

---

<sup>48</sup> Per un'analisi compiuta e dettagliata dei risultati delle attività svolte, si rimanda ai dati forniti dall'Agenzia delle Entrate e dalla Guardia di Finanza (allegato 1), dall'Agenzia delle Dogane (allegato. 2)

*Analisi del "VAT Gap" a livello europeo*

---

In proposito, le Autorità italiane hanno dichiarato la loro piena disponibilità a collaborare con la società *Case Research*, offrendo il proprio supporto tecnico al miglioramento complessivo della metodologia di analisi utilizzata per la stima. Inoltre, nonostante le Autorità italiane avessero per l'occasione già predisposto apposita documentazione di approfondimento, il suddetto incontro non ha costituito la sede appropriata per una valutazione tecnica dello studio, stante la platea non specializzata dei partecipanti dei diversi Stati membri.

In ragione degli elementi esposti e delle ragioni addotte, cogliendo l'occasione della predisposizione della nuova edizione 2014<sup>49</sup> ed al fine di assicurare il corretto coinvolgimento dei rappresentanti degli Stati membri, sono stati avviati dalla società *Case Research* dei contatti bilaterali informali, in occasione dei quali le autorità italiane hanno provveduto a rappresentare le criticità del metodo di calcolo già illustrate nel documento.

La stessa società si è, quindi, impegnata a tenere conto delle osservazioni sollevate e la Commissione UE ha, comunque, fornito rassicurazioni sul fatto che le nuove stime non saranno diffuse senza avere preventivamente avuto il consenso degli Stati Membri.

---

<sup>49</sup> Con l'aggiornamento dei risultati all'anno d'imposta 2012.



## ANALISI DEI RISULTATI DELLO STUDIO *CASE RESEARCH* SUL VAT GAP A LIVELLO EUROPEO (ANNI 2000-2011)

### 1. DESCRIZIONE DEI PRINCIPALI RISULTATI DELLO STUDIO.

L'analisi svolta dalla *Case Research* conferma l'impianto metodologico del precedente studio *Reckon*, caratterizzato dall'adozione di un approccio *top-down* che, partendo dai dati di Contabilità Nazionale consente di stimare il gettito potenziale Iva di ciascun Paese, attraverso la ricostruzione della base imponibile di riferimento in ragione delle rispettive normative nazionali, arrivando a calcolare il *Vat gap* tramite il confronto dei risultati così ottenuti con il gettito Iva effettivo.

Lo studio si prefigge, quindi, di ricostruire la base imponibile potenziale Iva mediante la stima delle sue diverse componenti: consumi finali (Famiglie, Amministrazioni Pubbliche, AAPP, e Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie, ISP, non market); consumi intermedi (settori produttivi con Iva totalmente o parzialmente indetraibile e beni a detraibilità limitata) e investimenti (sia pubblici che dei settori con limitazione della detraibilità nonché relativi a beni con detraibilità parziale).

In valore assoluto il dato stimato per l'Italia risulta essere il più elevato dei Paesi dell'Unione: 36,1 miliardi di euro nel 2011 con una media dell'intero periodo 2000-2011 pari a 30,7 miliardi di euro; sempre relativamente all'anno 2011, seguono Francia (32,2 miliardi di euro), Germania (26,9 miliardi di euro) e Regno Unito (19,5 miliardi di euro). In rapporto al PIL, i Paesi per i quali viene stimato un maggior peso del *Vat gap* risultano essere Romania (7,9%), Grecia (4,7%), Lettonia (4,7%), Lituania (4,4%) e Slovacchia (4,0%). Per l'Italia si stima un'incidenza del 2,3%, superiore a quella degli altri grandi Paesi dell'Unione quali Germania (1%), Regno Unito (1,1%) e Francia (1,6%).

Se il *VAT gap* si rapporta al gettito potenziale, si ottiene il *VAT gap* percentuale. Tale grandezza, nella media del periodo 2000-2011, per l'Italia si attesta sul 26%, con un picco massimo del 31% nell'anno 2009<sup>50</sup>. Di seguito si evidenzia la situazione relativa al 2011 (figura 1) e all'ultimo triennio 2009-2011 (figura 2).

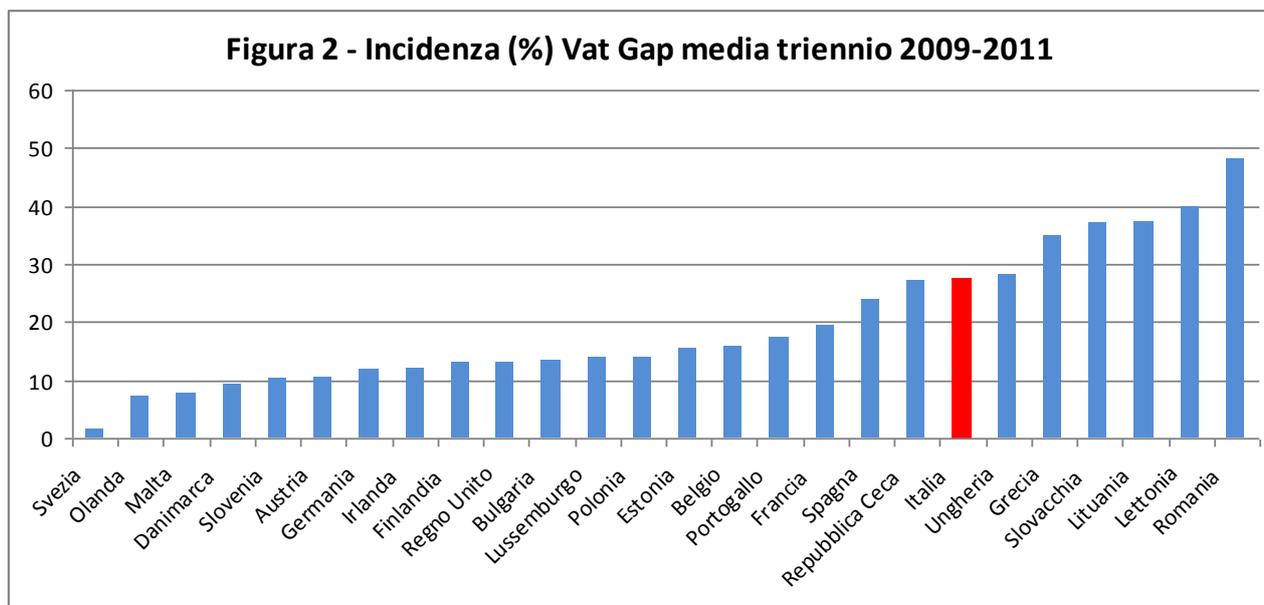
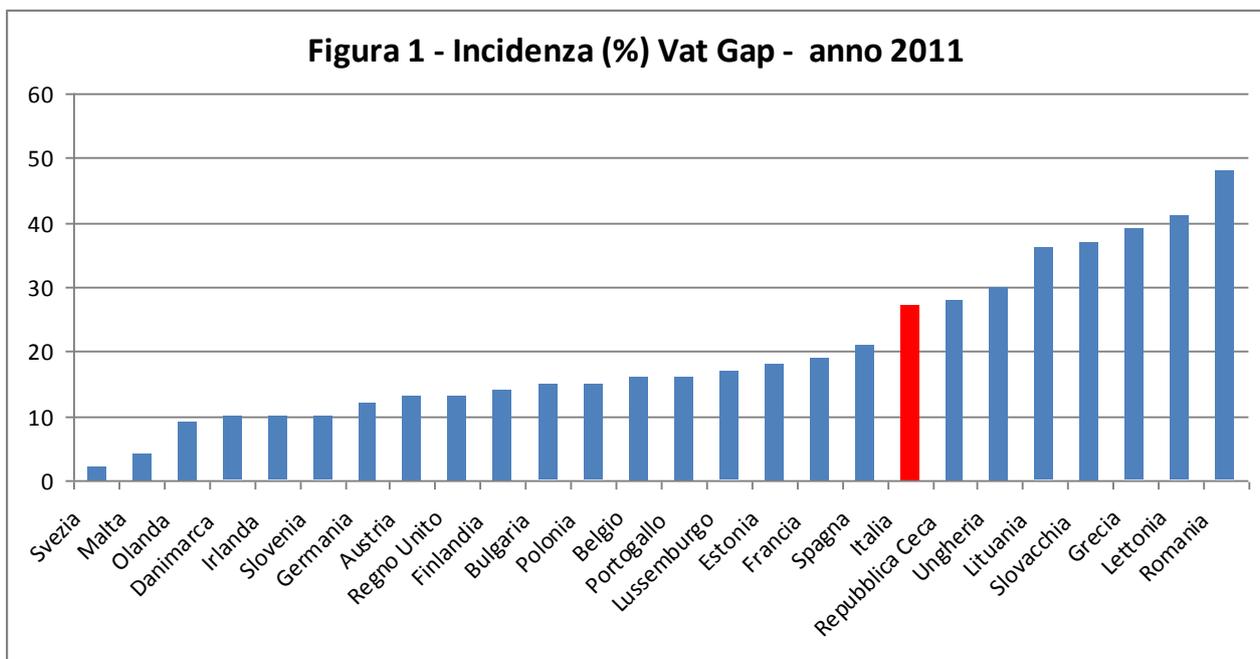
Occorre evidenziare, inoltre, come *Vat gap* percentuale mostri una significativa varianza dei risultati tra gli Stati membri, se si considera l'intera serie storica 2000-2011. Un fenomeno emblematico è quello riscontrabile per la Spagna, il cui *Vat gap*, pari al 1% negli anni 2005-2006, aumenta fino al 34% nel 2009: un simile risultato dovrebbe implicare, per tale Paese, la perdita di un terzo della sua

---

<sup>50</sup> Tali importi considerano il *vat gap* come percentuale del gettito potenziale stimato nell'analisi.

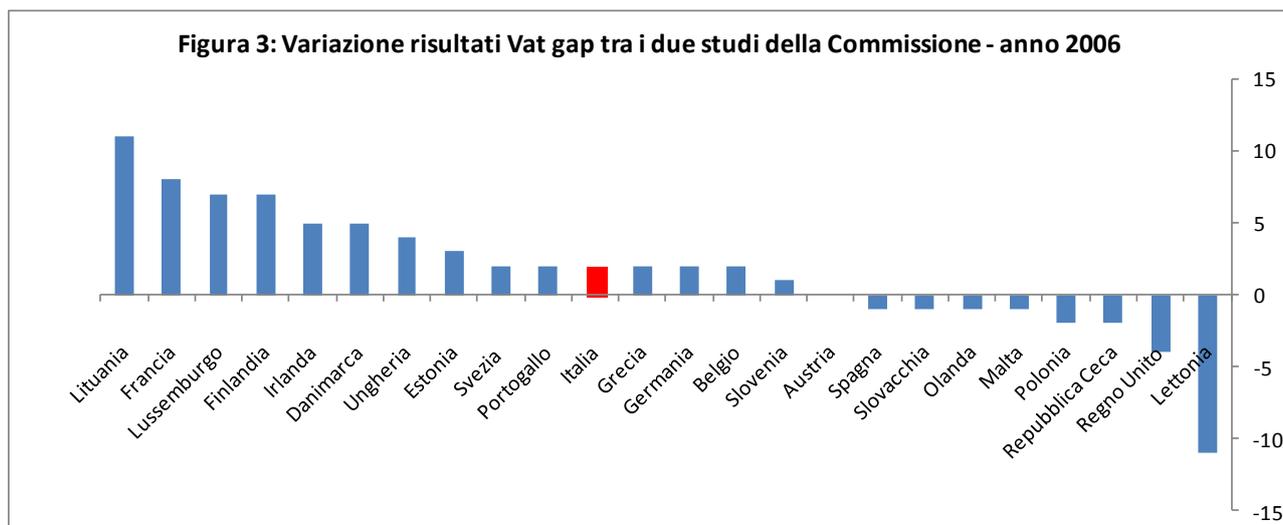
Analisi del "VAT Gap" a livello europeo- ALLEGATO 1

base imponibile potenziale nell'arco di un solo triennio. Oscillazioni analogamente significative si rilevano anche per Lettonia, Repubblica Ceca e Danimarca. Minore variabilità assumono, invece, i valori stimati per l'Italia. (tabella a pagina 123 dello studio in esame).



Analisi del "VAT Gap" a livello europeo- ALLEGATO 1

Per quanto concerne, invece, il confronto tra i risultati ottenuti dal precedente studio della società *Reckon*, relativo al periodo 2000-2006, nella figura 3 si riportano gli scostamenti, calcolati dalla *Case Research*, tra le stime del *Vat gap Reckon* e quelle *Case*, per singolo Stato membro, in relazione all'ultima annualità disponibile per entrambe le analisi, ossia l'anno 2006.



Dal confronto tra le due stime emerge che più della metà dei 24 Paesi oggetto della comparazione<sup>51</sup> registra una variazione in aumento o in diminuzione dei propri valori compresa in un intervallo di valori del  $\pm 2\%$ , delineando una sostanziale conferma dei risultati delle due analisi.

Per quanto concerne in particolare l'Italia, l'aggiornamento della *Case Research* porta ad un innalzamento di due punti percentuali della stima del *Vat gap* che, sempre con riferimento all'anno 2006, passa dal 22% calcolato dalla *Reckon* all'attuale 24%.

## 2. ANALISI DELLE CRITICITÀ SOTTOSTANTI I RISULTATI DEL CASE STUDY:

L'elaborazione di una stima del gettito potenziale Iva dei diversi Stati membri dell'Unione Europea, nonché la determinazione per ciascuno di essi di un *Vat gap*, depurato degli effetti derivanti dalle numerose differenziazioni introdotte dalle normative nazionali (c.d. "*policy gap*"), ai fini di un'analisi comparata dei risultati, è un obiettivo estremamente ambizioso. Un'accurata ricostruzione della base dati di riferimento richiede l'acquisizione di un'ingente mole di informazioni ed una conoscenza approfondita dei regimi fiscali esistenti nei singoli Stati.

<sup>51</sup> Bulgaria e Romania non erano considerate all'interno dello studio *Reckon* avendo aderito successivamente all'UE.

Nonostante l'apprezzabile valore scientifico del lavoro in esame e il grande impegno investito nel progetto di aggiornamento della stima, permangono alcune criticità che possono indurre ancora delle distorsioni significative nelle stime e, pertanto, compromettere *ab origine* la realizzazione di un confronto omogeneo tra Paesi. Tale elemento di incertezza dovrebbe essere esplicitato con chiarezza nell'ambito della gestione della diffusione mediatica dei risultati prodotti da tale tipologia di studi al fine di evitare che alle conclusioni raggiunte vengano immediatamente associate valutazioni sull'efficacia delle politiche fiscali poste in essere dai Paesi coinvolti.

Le criticità che si riscontano nei confronti internazionali possono essere raggruppate in due macro-categorie:

- a) comparabilità delle stime del sommerso effettuate dagli uffici statistici degli Stati membri, analizzate nel paragrafo 2.1;
- b) procedure di armonizzazione del dato statistico per rappresentare la realtà fiscale italiana.

### 2.1 *La stima dell'economia sommersa: la specificità del caso italiano*

In merito alla metodologia utilizzata si osserva che la determinazione del *Vat gap* dipende in primo luogo dal valore dell'economia sommersa stimato dai singoli istituti statistici nazionali, poiché è questa componente che, in ultima istanza, determina la dimensione del *Vat gap*. Pertanto, la condizione necessaria per la confronto del VAT gap di differenti paesi è che il grado di esaustività delle stime del sommerso sia omogeneo.

Un prerequisito essenziale per valutare l'attendibilità delle stime del sommerso è la trasparenza nelle metodologie seguite e nei risultati ottenuti. L'Istituto di Statistica Italiano (ISTAT) da molti anni adotta un approccio di assoluta trasparenza rendendo accessibile a tutti, *on line*, sia le metodologie adottate sia i risultati ottenuti<sup>52</sup>. Tale strategia di comunicazione non è comune a tutti i Paesi europei

---

<sup>52</sup> La metodologia di calcolo dell'economia sommersa è integralmente pubblica in ISTAT (2011) Metodologia di stima degli aggregati di contabilità nazionale a prezzi correnti – anno base 2000, Metodi e norme, n.51.(disponibile all'indirizzo [http://www3.istat.it/dati/catalogo/20120207\\_00/testointegrale20120207.pdf](http://www3.istat.it/dati/catalogo/20120207_00/testointegrale20120207.pdf)). Inoltre l'ISTAT pubblica periodicamente i risultati delle stime, l'ultimo disponibile si trova in ISTAT (2010) "La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali. Anni 2000-2008", Statistiche in breve, 13 luglio. Infine si segnala che, nel giugno 2011, il Comitato per le statistiche dell'OCSE ha deciso di lanciare una indagine sulla misurazione della economia sommersa (NOE). Il questionario inviato ai paesi prevedeva una analisi della NOE misurata per settore istituzionale, per attività economica e, possibilmente, un dettaglio per classe dimensionale. Veniva, inoltre, richiesta una descrizione dell'approccio metodologico utilizzato. I risultati sono stati presentati alla riunione del Working Party on National Accounts nell'ottobre 2012. Dei 34 paesi OCSE, 25 hanno risposto all'indagine. Di questi, 6 non hanno fornito informazioni sulla misura della NOE, per i seguenti motivi: non vengono attuati aggiustamenti al Pil per la NOE (Nuova Zelanda); non può essere fornita alcuna misura, ma solo la descrizione del metodo (Germania, Giappone, USA); non è stato possibile rispondere al questionario nei tempi stabiliti (Danimarca, Spagna).

e, la mancanza di tale trasparenza costituisce un requisito per giudicare meno attendibili le stime prodotte. Si consiglia, pertanto, che i futuri rapporti sul *VAT gap*, facciano esplicita menzione al grado di trasparenza adottato da ciascun Paese con riferimento alle stime del sommerso.

Dal momento che l'economia sommersa è, per definizione, un fenomeno non direttamente rilevabile, la valutazione dei risultati si deve incentrare necessariamente sul metodo adottato. L'Italia è un paese leader in campo internazionale per quanto riguarda la metodologia di stima del sommerso. In proposito, a pagina 6 del manuale delle Nazioni Unite<sup>53</sup>, che descrive i metodi utilizzati a livello internazionale si legge:

*"Of the above mentioned methods, a special mention should be made of the labour input method which is increasingly being used to measure value added and compensation of employees. The method was pioneered by Istat, the Statistical Office of Italy."*<sup>54</sup>

In sintesi, i Paesi che sono più trasparenti nel diffondere le metodologie ed i risultati della stima dell'economia sommersa adempiono compiutamente agli obblighi Europei e, si può presumere, che abbiano anche una stima più esauriente dell'economia sommersa. Occorre, pertanto, promuovere la trasparenza, anche evitando il paradosso dovuto al fatto che i Paesi maggiormente adempienti risultino penalizzati quando si stima il *tax gap*, poiché appaiono come quelli con la quota relativamente maggiore di evasione.

## 2.2 *Le incongruenze riscontrate nella ricostruzione della dinamica del VAT gap per l'ultimo triennio 2009-2011*

Ulteriori criticità possono essere rilevate con riguardo ad alcune scelte metodologiche sottostanti lo studio. Infatti, la stima in esame non coglie la dinamica del gettito Iva connesso ai consumi intermedi e agli investimenti nazionali degli ultimi tre anni oggetto di osservazione.

In particolare, per quanto concerne i consumi intermedi, dal grafico riportato in figura 4 si osserva l'andamento lineare della serie dell'Iva teorica stimata dalla Commissione UE. Tale andamento ri-

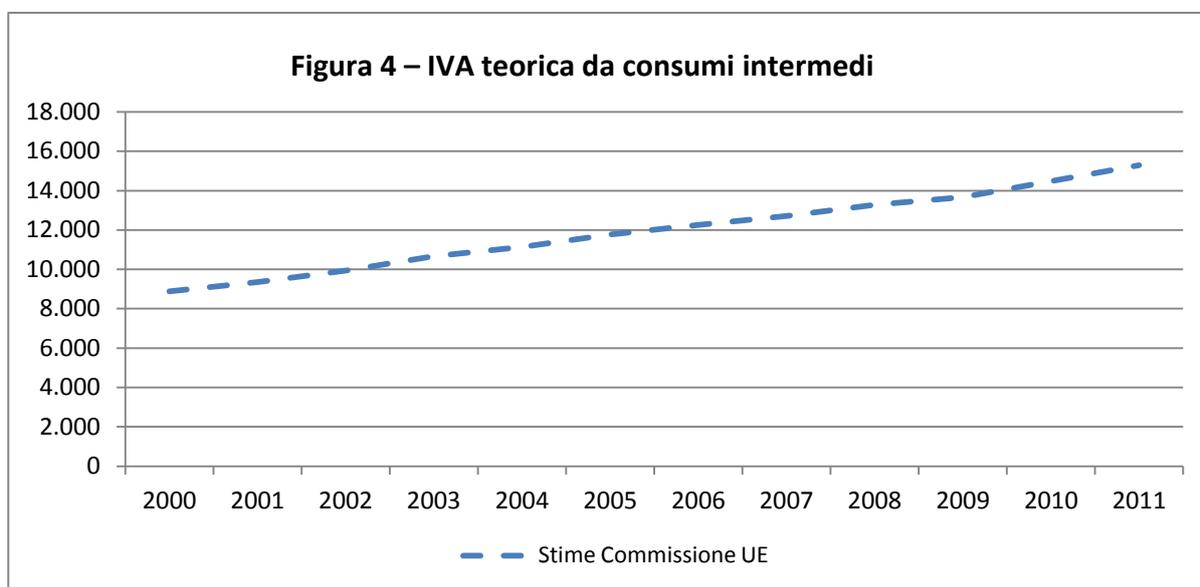
---

<sup>53</sup> UNECE (2008) *Non observed economy in National account a survey – Survey of country practices*, New York e Ginevra.

<sup>54</sup> Il metodo dell'input di lavoro utilizzato dall'ISTAT è stato raccomandato come best practice in 94/168/EC, Euratom: Commission Decision of 22 February 1994 on measures to be taken for the implementation of Council Directive 89/130/EEC, Euratom on the harmonization of the compilation of gross national product at market prices. Official Journal L 077 , 19/03/1994 P. 0051 – 0058 e in OCDE (2002) *Handbook for Measurement of the Non-observed Economy*, Parigi.

Analisi del "VAT Gap" a livello europeo- ALLEGATO 1

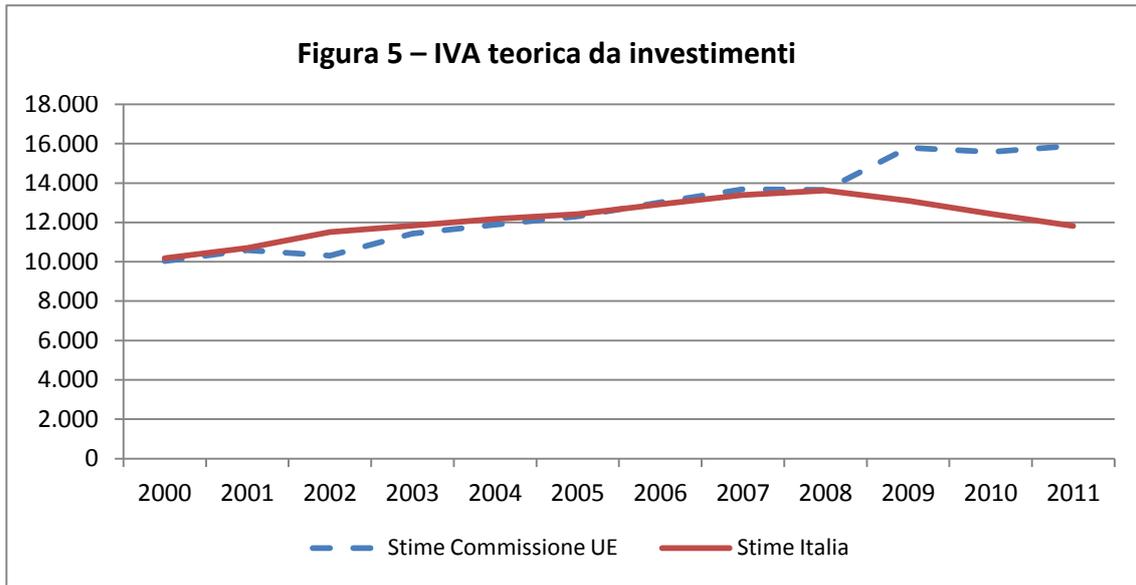
sulta particolarmente irrealistico poiché non consente di cogliere gli effetti prodotti da rilevanti variazioni normative introdotte nel tempo in Italia, in particolare a decorrere dal 2008. Rientrano nell'ambito dei predetti interventi, ad esempio, le modifiche al regime previsto per le spese alberghiere e di ristorazione che, sulla base di quanto disposto dall'articolo 83 del decreto legge 112/2008, a partire dal 1° settembre 2008, sono interamente detraibili. Tali variazioni normative determinano una riduzione della base potenziale e della conseguente imposta. Pertanto, se non sono correttamente calcolate, le variazioni normative concorrono ad accrescere il *tax gap*. Ciò costituisce un errore, in quanto il mancato gettito è ascrivibile ad una variazione delle norme e non già a un comportamento dei contribuenti.



Per quanto concerne, invece, gli investimenti (figura 5), i tassi di crescita applicati non rispecchiano l'andamento del ciclo economico effettivamente registrato a partire dal 2008, determinando in tal modo una sovrastima del gettito Iva potenziale riconducibile a tale componente. Tale fenomeno assume particolare rilevanza in relazione all'andamento del mercato delle autovetture, drasticamente in calo nell'ultimo triennio. Il grafico evidenzia lo scostamento tra la stima del gettito potenziale sugli investimenti della Commissione e la corrispondente stima effettuata dall'Italia<sup>55</sup>.

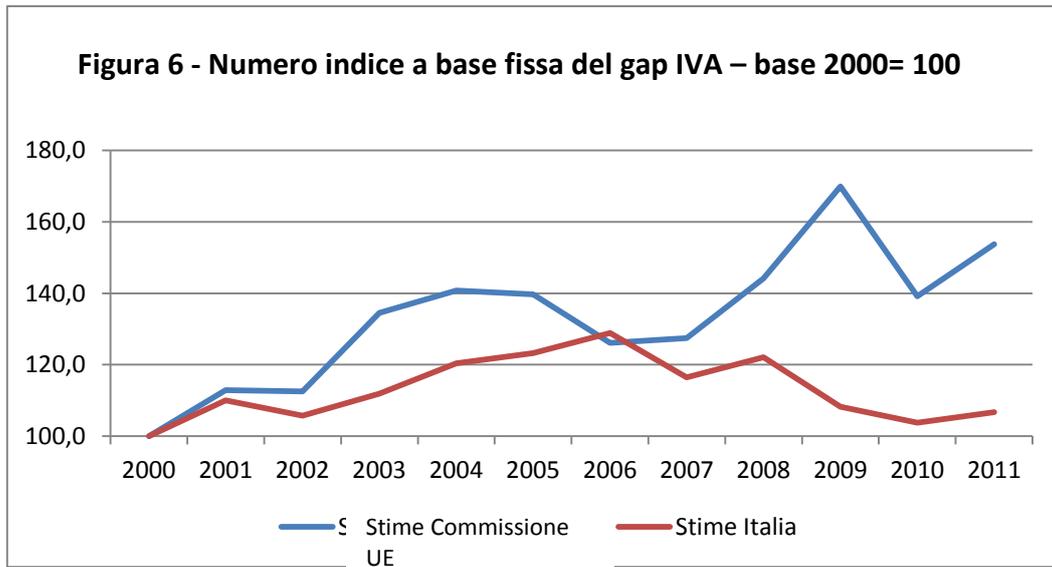
<sup>55</sup> La stima dell'Italia è realizzata dall'Agenzia delle Entrate e si fonda sulle elaborazioni effettuate per stimare la Base di Calcolo per le Risorse Proprie, predisposta annualmente dal Dipartimento delle Finanze.

Analisi del "VAT Gap" a livello europeo- ALLEGATO 1



Nella figura 6 si riporta l'indice a base fissa, base 2000, del *Vat gap* stimato dalla Commissione e quello calcolato dall'Italia. Tale indice presuppone che le due stime assumano lo stesso valore nell'anno base (il 2000 posto uguale a 100) e, pertanto, consente di apprezzare se l'andamento delle stesse sia divergente o convergente. Nell'analizzare tale indicatore è opportuno ricordare che si tratta di grandezze espresse a prezzi correnti e che, quindi, incorporano l'evoluzione dell'inflazione, ovvero tendono naturalmente a crescere, ad eccezione dei periodi di particolare recessione, come ad esempio il 2009.

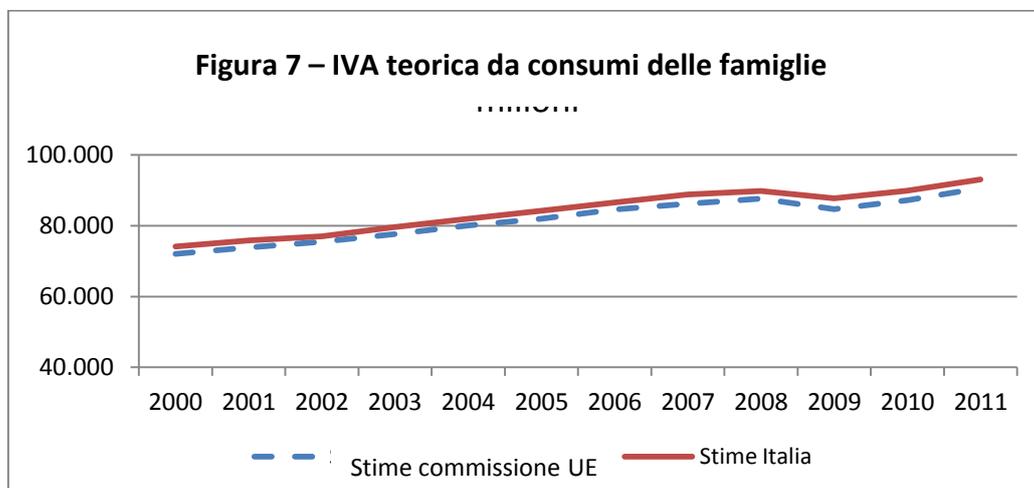
I maggiori scostamenti tra i risultati dello studio in esame e quelli raggiunti dalle analisi effettuate dall'Agenzia delle Entrate si riscontrano proprio in relazione alla dinamica del *Vat gap* stimato per il periodo 2006-2011. Nel 2006, infatti le due linee coincidono, mentre negli anni successivi il *gap* della *Case* tende a crescere mentre quello stimato dall'Italia segue un *trend* decrescente. La differenza più marcata si registra nel 2009, con riferimento a tale anno, infatti, mentre gli studi italiani mostrano un miglioramento della *compliance*, nell'analisi della Commissione si registra il livello massimo di *Vat gap* nazionale. Tali difformità sono il risultato del combinato disposto delle criticità evidenziate in precedenza con riferimento ai consumi intermedi e agli investimenti. Ovvero le stime della *Case* non hanno colto correttamente le variazioni intervenute nella normativa e non hanno estrapolato correttamente l'andamento degli aggregati economici, sovrastimando, in questo modo il *gap* italiano.



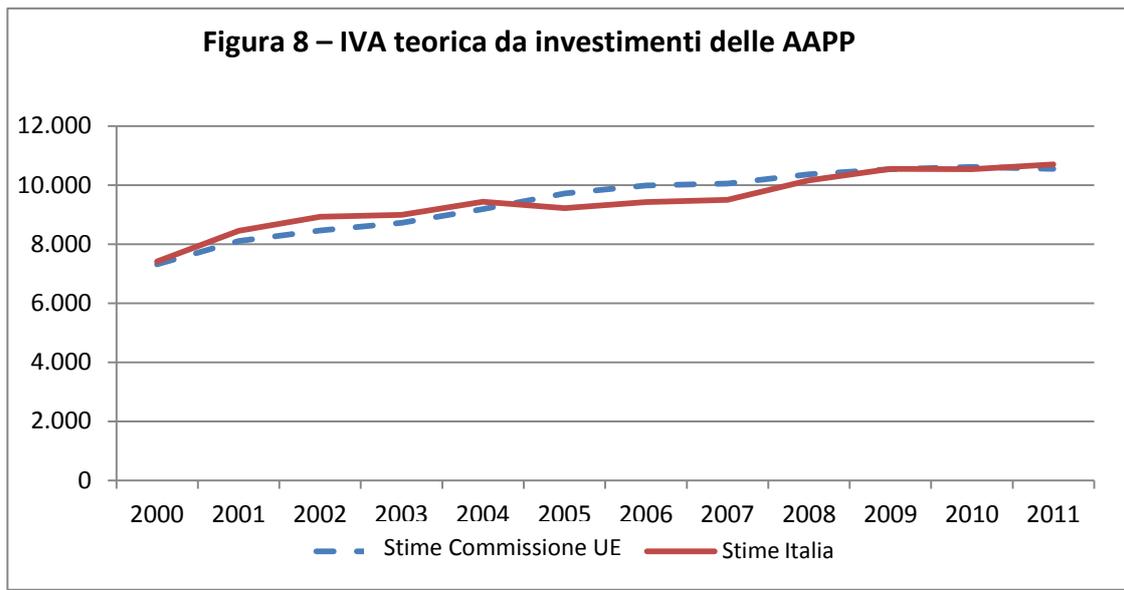
### 2.3 I miglioramenti ottenuti rispetto al precedente studio Reckon

Occorre comunque rilevare che rispetto al precedente studio della Reckon, risultano effettivamente superate alcune criticità a suo tempo segnalate da diversi Stati membri, tra cui l'Italia.

In particolare, per ciò che riguarda i consumi finali, si riscontra che il maggior grado di dettaglio raggiunto nella ricostruzione della base dati consente di pervenire ad una stima più affidabile del gettito potenziale riconducibile a tale componente. Nella figura 7 le stime delle Commissione sono messe a confronto con la stima del *tax gap* IVA effettuata dall'Italia. Dal grafico si rileva una sostanziale coincidenza dei risultati in termini sia di livello sia di dinamica.



Analoghi miglioramenti sono riscontrabili in relazione agli investimenti e agli acquisti effettuati dalle Amministrazioni pubbliche. Dalla figura 8, infatti, emerge una elevata similitudine con le elaborazioni effettuate dall'Italia.



### 3. I RISULTATI DELL'ATTIVITÀ DI CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE E ALLE FRODI

Nel corso degli ultimi anni, l'Agenzia delle Entrate ha continuato a perseguire con efficacia l'obiettivo di aumentare il livello di *compliance* fiscale anche attraverso il potenziamento dell'azione di contrasto e prevenzione dell'evasione. Tale impegno ha riguardato tutte le tipologie di attività e in particolar modo, quelle più propriamente legate all'accertamento degli illeciti fiscali riguardanti le diverse tipologie di imposta, compreso l'accertamento degli obblighi di versamento dell'IVA.

Questo miglioramento è riscontrabile rispetto a due dimensioni, la prima relativa alle riscossioni legate alla complessiva azione di contrasto e, in particolare, agli incassi da atti di accertamento e di controllo delle dichiarazioni; la seconda, legata al numero dei controlli attraverso cui si esplica l'azione di presidio del territorio da parte dell'Amministrazione finanziaria.

La tabella 1 mostra l'ammontare delle riscossioni da complessiva azione di controllo dal 2009 al 2012, distinte per aree di competenza. Tali dati si riferiscono agli incassi a mezzo di

**Analisi del "VAT Gap" a livello europeo- ALLEGATO 1**

versamenti diretti e a mezzo ruoli relativi all'attività di accertamento, controllo documentale e controllo agevolazioni del registro e conciliazione giudiziale (Area Accertamento e Contenzioso) e a quella di controllo automatizzato delle dichiarazioni e controllo tassazione atti del registro (Area Servizi).

**TABELLA 1 RISCOSSIONI DA COMPLESSIVA ATTIVITÀ DI CONTROLLO**

Aggregati	2009	2010	2011	2012
Area Accertamento e contenzioso	5.692	6.414	7.187	7.190
Area Servizi	3.438	4.635	5.516	5.280
Totale riscossioni	9.130	11.049	12.703	12.470

*Dati in milioni di euro*

Fonte: BI - Cruscotto Riscossioni (Obiettivo Convenzione)

I dati mostrano un incremento dell'ammontare totale degli incassi tra il 2009 e il 2011 e una tenuta del risultato anche per il 2012. Tale incremento indica come, in anni interessati da una generale contrazione dell'attività economica a seguito della crisi, i risultati da parte dell'Amministrazione hanno fatto registrare una costante crescita.

La tabella 2 riporta il dettaglio delle entrate derivanti da attività di controllo relative alla sola imposta IVA, iscritte a bilancio dello stato. Anche nel caso dell'IVA si conferma la crescita delle entrate totali durante l'ultimo quadriennio. Tra le componenti, rilevante è la crescita nella riscossione del maggiore imponibile, in particolare tra il 2010 e il 2011.

**TABELLA 2 ENTRATE IVA DA BILANCIO DELLO STATO**

Aggregati	2009	2010	2011	2012
Maggiore Imponibile Riscosso*	1.437	1.843	2.381	2.408
Sanzioni e Interessi**	594	686	704	669
Conciliazione Giudiziale***	25	24	20	18
Totale entrate IVA	2.056	2.553	3.105	3.095

\* Cap. 1203/Art. 4- Ruoli e Cap. 1203/Art. 5 – Accertamento con adesione

\*\* Cap. 3313/Art. 1- Sanzioni riscossione IVA e Cap. 3313/Art. 3 – Interessi di mora

\*\*\* Cap. 1253/Art. 1- IVA –

*Dati in milioni di euro*

Fonte: procedura Magister interrogata in Marzo 2013

Il secondo aspetto attraverso cui è possibile analizzare i risultati dell'Agenzia delle Entrate in termini di attività di controllo riguarda il numero di atti con cui l'Amministrazione esplica la sua

Analisi del "VAT Gap" a livello europeo- ALLEGATO 1

azione di presidio del territorio. La tabella 3 riporta il numero di accertamenti eseguiti ai fini delle imposte sul reddito, dell' IVA e dell'IRAP.

TABELLA 3 ACCERTAMENTI ESEGUITI AI FINI IIDD, IVA E IRAP

Aggregati	2009	2010	2011	2012
N. accertamenti eseguiti *	409.964	388.343	347.329	343.652

\* comprensivi dei crediti di imposta e esclusi gli accertamenti parziali automatizzati.

Fonte: BI- Monitoraggio Accertamento- Report

Gli accertamenti in materia di Imposte sui redditi, Iva e Irap rappresentano la linea di attività principale per il recupero dell'evasione pregressa. La strategia perseguita è consistita nel consolidamento di un numero di accertamenti cresciuti in maniera consistente prima del 2009 e tali da permettere un adeguato presidio e altrettanta efficacia dissuasiva. Successivamente e in linea con la strategia programmata in termini di attività di accertamento, l'attenzione è stata posta sul miglioramento della selezione dei soggetti da sottoporre a controllo e della qualità dei controlli. Questo spiega la flessione nel numero totale di accertamenti registrata nel corso degli ultimi anni di attività.

Al fine di isolare il più possibile l'attività svolta dall'Agenzia nell'accertamento degli obblighi di versamento dell'IVA, la tabella 4 mostra l'andamento dei soli accertamenti unificati<sup>56</sup> svolti su alcune tipologie di contribuenti.

TABELLA 4 DISTRIBUZIONE ACCERTAMENTI PER TIPOLOGIA DI CONTRIBUENTE

Aggregati	2009	2010	2011	2012
Imprese di grandi dimensioni	1.667	2.609	2.763	3.011
Imprese di medie dimensioni	12.008	15.524	16.080	15.211
Imprese di piccole dimensioni e professionisti	239.710	219.878	178.263	173.387
Enti non commerciali		2.246	2.840	3.820

Fonte: BI- Monitoraggio Accertamento- Report Avanzamento Attività

<sup>56</sup> Gli accertamenti unificati per loro natura prevedono il controllo, ove se ne paventi la necessità, di più settori impositivi su un singolo anno di imposta. Risulta quindi impossibile distinguere all'interno di questa categoria, quelli che hanno riguardato solo accertamento in materia di IVA.

Analisi del "VAT Gap" a livello europeo- ALLEGATO 1

La tabella 4 mostra come siano cresciuti nel tempo sia il numero di accertamenti nei confronti dei Grandi contribuenti<sup>57</sup>, anche in virtù del fatto che, a partire dal 2009, la loro competenza è stata demandata ad apposite strutture regionali, sia quelli nei confronti degli enti non commerciali. La contrazione nel numero di controlli si è registrata per gli accertamenti nei confronti di imprese di medie<sup>58</sup> e di piccole dimensioni e professionisti. Con riguardo alla prima tipologia di imprese, è necessario tener presente che essa è oggetto di una apposita misura introdotta dall'art. 42 della legge n. 388/2000 (controllo almeno quadriennale dei soggetti) e che la flessione registrata nel corso del 2012 ha permesso comunque di rispettare il presidio di tali soggetti previsto dal legislatore. Con riguardo alle imprese di minori dimensioni e ai professionisti, la contrazione del numero degli accertamenti è frutto anche di aumentato impegno nella migliore selezione dei soggetti da sottoporre a controllo e nell'obiettivo di aumentare la qualità dei controlli stessi in termini di maggiori imposte accertate e definite.

A completamento dell'analisi dei risultati dell'attività di accertamento, si riportano nella tabella 5, i risultati dell'attività di controllo connessa al contrasto dei fenomeni fraudolenti e degli illeciti fiscali internazionali, entrambi particolarmente rilevanti per il contrasto dell'evasione in materia di IVA.

TABELLA 5 ATTIVITÀ CONNESSA AL CONTRASTO DEI FENOMENI FRAUDOLENTI

	2009	2010	2011	2012
Indagini fiscali finalizzate al contrasto dei fenomeni fraudolenti (Verifiche e accessi mirati)	551	526	580	527

Fonte: Corte dei Conti, Rendiconto generale dello Stato per l'anno 2012

L'attività svolta dall'Ufficio Centrale Antifrode<sup>59</sup> si concentra su analisi volte a individuare fenomeni fraudolenti in materia di Iva, nazionale e comunitaria, e di imposte dirette. Il dato contenuto nella tabella mostra come tale attività si sia assestata su un numero elevato di segnalazioni.

<sup>57</sup> Imprese con volume di affari o ricavi non inferiori a 100 milioni di euro.

<sup>58</sup> Imprese con volume di affari o ricavi compreso tra 5 e 100 milioni di euro.

<sup>59</sup> Insieme a Uffici dislocati in nove Direzioni Regionali in base al nuovo assetto organizzativo adottato a partire dal 2009.

Analisi del "VAT Gap" a livello europeo- ALLEGATO 1

Un ulteriore indicatore che attesta lo sforzo profuso per contrastare le frodi IVA è desumibile dall'attività svolta dalla Guardia di finanza. La serie storica dei controlli effettuati e dei principali esiti è illustrata nella tabella 6.

Tabella 6. Risultati dell'attività di contrasto in materia di IVA svolta dalla Guardia di Finanza

<i>anno</i>	<i>nr.*</i>	<i>iva dovuta**</i>	<i>soggetti denunciati***</i>	<i>sequestri per equivalente**</i>
2006	86,533 - di cui frodi I.V.A. ND	2,649 - di cui frodi I.V.A. ND	7,231 - di cui frodi I.V.A. ND	//
2007	118,732 - di cui frodi I.V.A. 1,986	4,317 - di cui frodi I.V.A. 1,903	8,182 - di cui frodi I.V.A. 4,578	//
2008	108,743 - di cui frodi I.V.A. 2,216	4,219 - di cui frodi I.V.A. 2,729	8,622 - di cui frodi I.V.A. 4,464	66.3
2009	108,459 - di cui frodi I.V.A. 2,727	5,133 - di cui frodi I.V.A. 2,691	11,489 - di cui frodi I.V.A. 6,099	307
2010	111,649 - di cui frodi I.V.A. 2,514	5,764 - di cui frodi I.V.A. 2,763	11,186 - di cui frodi I.V.A. 5,567	120
2011	110,367 - di cui frodi I.V.A. 2,513	7,639 - di cui frodi I.V.A. 1,793	11,939 - di cui frodi I.V.A. 5,663	902
2012	101,484 - di cui frodi I.V.A. 2,326	4,172 - di cui frodi I.V.A. 1,669	11,769 - di cui frodi I.V.A. 5,516	1,040
2013	33,221 - di cui frodi I.V.A.	3,639 - di cui frodi I.V.A.	10,019 - di cui frodi I.V.A.	1,250
gen-ott****	1,681	1,880	4,199	

\* Numero complessivo degli interventi (verifiche e controlli). \*\* Importi espressi in milioni di euro.  
\*\*\* Soggetti denunciati per violazioni al D. Lgs. 74/2000. \*\*\*\* Dati non stabilizzati, riferiti a verifiche e controlli ai fini II.DD. ed I.V.A.





### **Attività di contrasto alle frodi IVA posta in essere dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Risultati operativi.**

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha, nel tempo, fortemente potenziato il proprio dispositivo per la lotta alle frodi, di natura fiscale e doganale. In tale ambito, assumono rilievo i piani di controllo nello specifico settore IVA, definiti a livello strategico e programmatico a livello centrale ed effettuati dagli Uffici doganali ai sensi dell'art.34, comma 4, D.L. n.41/1995, convertito dalla legge n.85/95, per quanto riguarda gli scambi intracomunitari e, ai sensi del Titolo V del DPR n.633/72 e del DL n.746/83 (convertito dalla legge n.17/83) per ciò che concerne, rispettivamente, l'IVA all'importazione e la disciplina del plafond IVA.

Per orientare l'attività delle strutture territoriali vengono emanate a livello centrale direttive annuali costituenti Linee guida e di indirizzo operativo, con le quali vengono evidenziati gli obiettivi di lotta all'evasione e all'elusione fiscale, fornendo nel contempo le istruzioni operative agli Uffici per la programmazione ed esecuzione degli interventi sul territorio, ed altre mirate direttive dinamicamente tarate in corso d'anno, con le quali sono indicati settori prioritari, vengono diramate liste selettive e/o sono definiti interventi particolari anche di rilevanza nazionale, come ad esempio, quelli decisi in seno alla "Cabina di regia", istituita ai sensi dell'art.83, commi 5, 6 e 7, del D.L. 25/06/2008 n.112, congiuntamente con l'Agenzia delle entrate e con il Comando Generale della Guardia di Finanza, o a livello UE, in Eurofisc.

L'attività di controllo viene svolta esercitando i tipici poteri di polizia tributaria e giudiziaria che connotano le modalità di intervento del personale doganale addetto alle attività di controllo e antifrode, spesso eseguite su delega dell'autorità giudiziaria nell'ambito di complesse indagini riguardanti fenomeni di frode "IVA carosello". Sempre più frequente, poi, il ricorso allo strumento delle indagini finanziarie sia per i controlli nel settore dell'IVA intracomunitaria sia per quello delle revisioni dell'accertamento doganale.

L'obiettivo fondamentale che l'Agenzia continua a perseguire è il potenziamento della capacità operativa e dell'efficacia dei controlli, non disgiunta dalla ricerca di modalità che accrescano la componente della *compliance* fiscale. Al fine di perseguire gli obiettivi fissati con la maggiore efficacia possibile nella lotta all'evasione IVA, alle strutture territoriali vengono assegnati non solo obiettivi puramente quantitativi (tra le 6 mila e le 8 mila verifiche IVA annuali negli ultimi cinque anni) ma soprattutto qualitativi (positività dei controlli e loro remuneratività).

Uno dei filoni più interessanti perseguiti dall'Agenzia negli ultimi anni, anche per i riflessi in materia di recupero del gettito, è stato quello relativo al 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 "sottofatturazione"), spesso associata alla produzione di

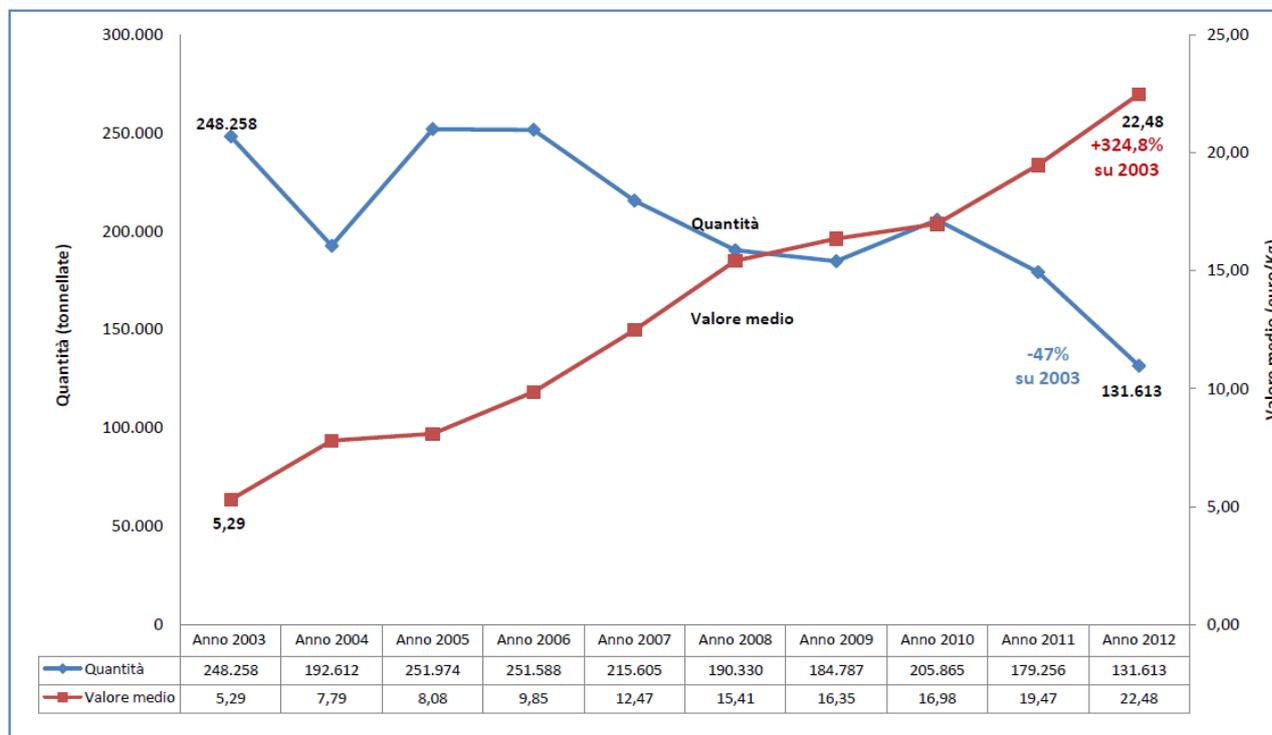
**Analisi del "VAT Gap" a livello europeo- ALLEGATO 2**

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.

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 2004 al 2012 il valore medio per Kg sia passato da circa 5,3 euro a circa 22,48 euro senza la presenza nel periodo in esame di alcun particolare fattore inflattivo nel commercio Cina – Italia.

**Importazioni di origine cinese in Italia  
indumenti ed accessori di abbigliamento (capitolo 61 e 62)  
– Quantità (tonnellate) e Valore medio (euro/kg) –  
Anni 2003 → 2012**



Analisi del "VAT Gap" a livello europeo- ALLEGATO 2

Il risultato diretto conseguenza di tale incremento sono stati:

- **maggiori entrate per dazi ed IVA** nel periodo 2005-ott 2012, nei soli settori dell'abbigliamento, calzature e borse e solo dalla Cina **per circa 4,7 miliardi di euro**;
- l'immissione in consumo di merci che hanno pagato una quantità tripla di dazi ed IVA all'importazione.

Oltre ai risultati sopra indicati vanno considerati i seguenti ulteriori elementi:

- 1 - il **sequestro di circa 53,6 milioni di pezzi** (capi di abbigliamento, paia di scarpe, borse, ecc.) nel periodo 2005-2012;
- 2 - la presentazione all'autorità giudiziaria nel biennio 2009-2012 di **567 notizie di reato** per contrabbando;
- 3 - **maggiori diritti accertati** nei verbali di contrabbando per sottofatturazione, dal 2005 al 2012, per circa **332 milioni di euro, sanzioni incluse**.

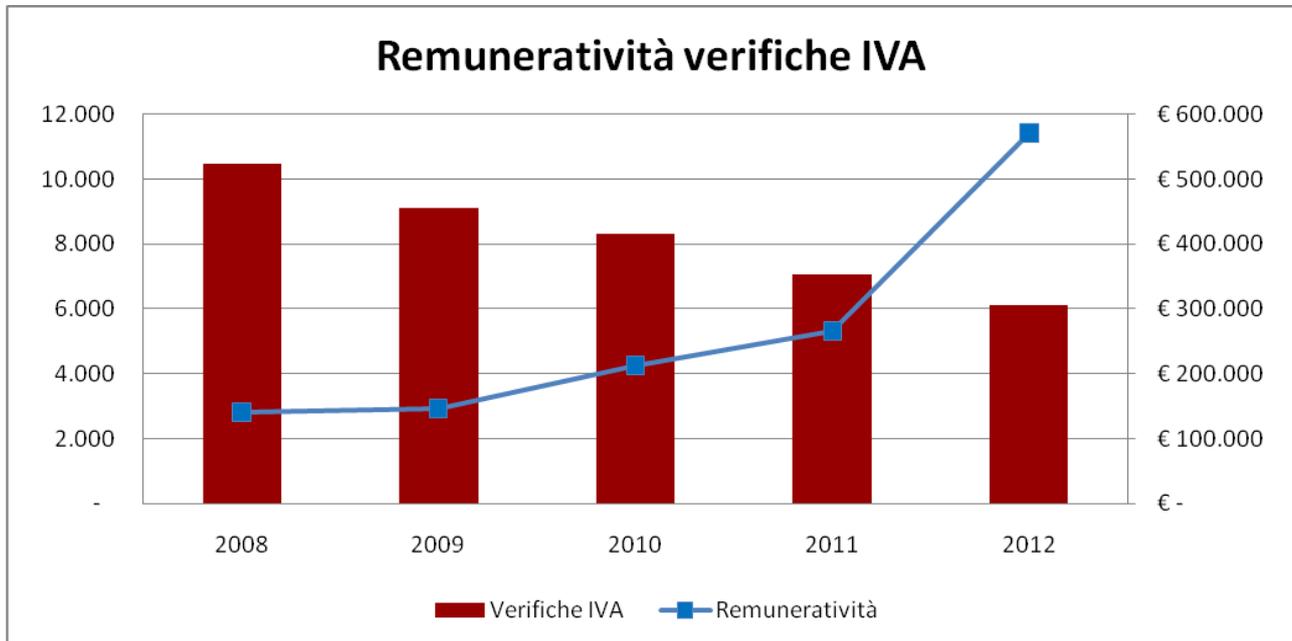
Altro rilevante effetto di tale forte attività di contrasto della dogana italiana è stato lo spostamento in altre dogane comunitarie di flussi in importazione di tali tipologie di merce, debitamente segnalati attraverso gli strumenti di cooperazione vigenti.

L'Agenzia verifica, poi, il rispetto degli adempimenti connessi con gli scambi intracomunitari e relativi alla regolare costituzione e corretto utilizzo del plafond IVA. 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 effettuato (passata dai circa 146.000 € del 2008 ad oltre 570.000 € nel 2012)**, sono conferiti all'Agenzia delle entrate, competente a gestire il tributo, per i successivi adempimenti.

Risultati qualitativi per contrasto alle frodi IVA	2009	2010	2011	2012	2013*
Positività verifiche Intra	42,1%	34,8%	32,8%	31,8%	35,1%
Positività verifiche plafond	58,3%	51,5%	45,5%	44,8%	50,2%
Remuneratività verifiche IVA in euro	146.956,00	213.209,00	266.382,60	570.708,00	362.042,18
MDA da verifiche IVA	593.337.642,16	657.687.507,97	650.588.355,04	1.162.686.287,16	746.842.089,99

Fonte dati: Ufficio Centrale Pianificazione Strategica - Schede MV

\* I dati 2013 sono stati desunti come proiezioni sulla base dei risultati 2012 e dei risultati parziali registrati a ottobre 2013.



Il ciclo "fisiologico" delle attività finalizzate al contrasto delle frodi Iva, inoltre, segue ormai uno schema di pianificazione, esecuzione e rendicontazione collaudato e condiviso anche con il Ministero vigilante:

1. le attività di controllo vengono pianificate e programmate sulla base di obiettivi qualitativi e quantitativi assegnati alle Strutture territoriali, attraverso specifiche riunioni con i Direttori interregionali/regionali/provinciali nel corso delle quali vengono attivati i piani operativi regionali di controllo, in coerenza con l'andamento del flusso delle merci e la tipologia di operatori, l'ambito territoriale di riferimento ed i connessi potenziali rischi di frode;
2. l'andamento delle attività viene monitorato costantemente, anche al fine di intraprendere eventuali azioni correttive e nell'ambito di incontri periodici di coordinamento e aggiornamento con i Direttori degli Uffici delle Dogane e delle Aree Procedure e Controlli delle Direzioni Interregionali, Regionali, Provinciali vengono discusse le principali problematiche operative;
3. sulla base dei *feedback* che arrivano dalle Direzioni Regionali, Interregionali e Provinciali sulle attività svolte, i risultati ottenuti e le eventuali criticità riscontrate vengono organizzati i piani di verifica per l'anno successivo.

Diversamente, la gestione di contesti potenzialmente fraudolenti non programmabile a priori, in quanto emergente da indizi, elementi e analisi su fenomeni non conosciuti in precedenza, è caratterizzata, come detto in precedenza, dalla emanazione di direttive specifiche aventi priorità di esecuzione, anche sui relativi feed-back.

Lo studio dei flussi merceologici e dell'anomalo utilizzo di alcuni regimi doganali che consentono di evitare il pagamento dell'IVA all'importazione ha permesso di rilevare l'espansione della fenomenologia fraudolenta che si configura in due fattispecie:

## Analisi del "VAT Gap" a livello europeo- ALLEGATO 2

1. emissione di lettere d'intento ideologicamente false da parte di soggetti totalmente privi dei requisiti per il riconoscimento dello *status* di esportatore abituale. Ciò al fine di effettuare importazioni di beni senza il pagamento dell'IVA nel momento in cui se ne verificano il presupposto impositivo e l'esigibilità (immissione in libera pratica e in consumo nel territorio doganale) invocando l'utilizzo di un "plafond" di fatto inesistente;
2. immissione in libera pratica di merci in uno Stato membro diverso da quello di immissione in consumo (c.d. "regime 42") con conseguente sospensione dal pagamento dell'IVA ed elevato rischio di dispersione dell'imponibile che genera la mancata introitazione dell'imposta.

Oltre a specifici interventi già intrapresi autonomamente per contrastare i suddetti fenomeni, importanti iniziative sono state assunte nell'ambito della cosiddetta "Cabina di regia", prevista dall'art.83, commi 5, 6 e 7, del D.L. 25/06/2008 n.112 nel cui ambito questa Agenzia ha condiviso con gli altri componenti la mappatura per regione dei suddetti fenomeni e la creazione di liste di soggetti ritenuti a maggiore pericolosità fiscale che sono stati sottoposti, prioritariamente rispetto ad altri soggetti, a controllo.

I risultati di questo piano di intervento, concretizzato attraverso numerosi progetti realizzati nel corso degli anni, tra i quali "VAT for free" e "Sponsio plus", sono stati significativi in termini di maggiore imposta constatata confermando la assoluta validità ed efficacia delle azioni di contrasto concordate e coordinate fra i diversi organi della Cabina di Regia.

Con il progetto "VAT for free", pianificato di concerto con l'Agenzia delle Entrate ed il Comando Generale della Guardia di Finanza, sono state oggetto di controlli mirati le operazioni che, ai sensi dell'art. 143, lettera d), della Direttiva n. 2006/112/CE, così come modificata dalla Direttiva n. 2009/69/CE, beneficiano della sospensione del pagamento dell'IVA all'importazione (immissione in libera pratica), se essa è seguita da una cessione o da un trasferimento intracomunitario dei beni importati a un soggetto passivo in un altro Stato membro di destinazione, ove ha luogo l'immissione in consumo.

Lo schema di frode ipotizzato consiste nel presentare alle Amministrazioni doganali degli Stati membri dichiarazioni di immissione in libera pratica, indicando il codice 42 nel "campo 37" del D.A.U. e dichiarando che la successiva immissione in consumo delle merci avverrà in altro Stato membro (campo 17), beneficiando della sospensione del pagamento dell'IVA, mentre in realtà l'immissione in consumo:

- ha luogo nel medesimo Stato membro di immissione in libera pratica, con evasione di IVA;
- ha luogo nello Stato membro dichiarato, o in altro Stato membro, senza porre in essere gli adempimenti IVA previsti.

Con il progetto "Sponsio plus", come già avvenuto per le due precedenti azioni di verifica, (SPONSIO e SPONSIO 2) l'obiettivo è stato quello della repressione di fenomeni di frode perpetrati mediante l'acquisizione di beni senza il pagamento dell'IVA, per il tramite di fittizie dichiarazioni d'intento, indebitamente emesse da falsi esportatori abituali, con successiva immissione sul mercato nazionale dei beni così acquisiti in "nero" e/o a costi inferiori a quelli di produzione dei medesimi.

I risultati conseguiti dalle azioni intraprese nella Cabina di Regia sono stati rilevanti per la fondatezza delle metodologie messe a punto, con la selezione di un numero di contribuenti effettuata con criteri di remuneratività/pericolosità, tenuto conto del carattere sperimentale del modello di intervento. Interessanti anche i risultati in termini di constatata maggiore IVA constatata dalla sola Agenzia, per **una somma pari a 65,4 milioni di euro**, così come sinteticamente riportato nel prospetto seguente.

Analisi del "VAT Gap" a livello europeo- ALLEGATO 2

DENOMINAZIONE PROGETTO	MDA (milioni di €)
PLUTONE	5,8
SPONSIO	6,1
SOTTOFATTURAZIONE	5,1
MISSING TRADER	30,7
SPONSIO 2	3,3
VAT FOR FREE	1,7
SPONSIO PLUS	12,7
<b>Totale</b>	<b>65,4</b>

A livello UE, infine, ha assunto una certa rilevanza, al fine del contrasto ai fenomeni di evasione e frodi IVA, la costituzione di un organismo di allerta e di condivisione di informazioni denominato EUROFISC (istituito dal Reg. UE n. 904/2100).

Per quanto riguarda l'Italia, la partecipazione a tale consesso è assicurata congiuntamente, fin dalla sua costituzione, dall'Agenzia delle Dogane, dall'Agenzia delle Entrate e Guardia di Finanza, nella loro qualità di Servizi di collegamento nazionali (cosiddetta "Cabina di regia") ed il coordinamento nazionale è posto in capo al Direttore Generale delle Finanze che, nell'esercizio delle proprie funzioni di Autorità nazionale competente convoca, con periodicità semestrale, riunioni di coordinamento con i suddetti Servizi, al fine di acquisire informazioni sull'attività svolta in seno ad EUROFISC.

L'attività di EUROFISC è imperniata su 4 "Working fields" così distinti.

- **Working field n. 1**, seguito congiuntamente da Agenzia delle Entrate e Guardia di Finanza, si occupa delle società cosiddette "missing trader" (soggetti che non adempiono agli obblighi fiscali ed evadono le imposte dovute all'Erario) e "conduit company" (soggetti che acquistano e rivendono immediatamente la merce senza entrarne fisicamente in possesso)

➤ **Attività svolte**

Il W.F. n. 1 è operativo dal 10/02/2011.

Sono scambiate, attraverso il portale CIRCABC, informazioni relative a:

- clienti esteri di società identificate come presunte Conduit Companies (IC List – Clearance files – Invoices): per ogni spreadsheet pubblicato ad ogni Stato Membro è richiesto di fornire un feedback qualificando il soggetto sulla base di un preciso Template;

Analisi del "VAT Gap" a livello europeo- ALLEGATO 2

- segnalazioni specifiche (Early Warning Signals) riguardanti società attive in settori considerati a rischio (es. Carbon Credit – Scrap Metal – Electricity and gas – Commodities fraud – tyres – precious metal – warning refund): ogni Paese coinvolto deve fornire un rapido riscontro;
  - transazioni finanziarie effettuate su piattaforme informatiche di scambio (Cloud Banking). In relazione al punto sub. 1, l'attività è stata svolta in stretto coordinamento tra l'Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza, sviluppata in:
  - Lato attivo, ovvero inserimento di elenchi di cessioni Intracomunitarie, con il dettaglio dei relativi clienti esteri, effettuate da società italiane considerate presunte Conduit Companies segnalate agli Stati membri: soggetti economici nazionali e operatori comunitari clienti degli stessi.
  - Lato passivo, operando analisi dei clienti italiani inclusi negli elenchi pubblicati dagli altri Stati membri.
- **Working field n. 2**, nel quale l'Italia partecipa in qualità di osservatore, si occupa di beni di lusso come yacht, auto sportive, aerei, etc. e di ogni frode IVA e doganale connessa a tale tipologia di commercio.
- **Working field n. 3**, seguito dall'Agenzia delle Dogane, si occupa della lotta all'evasione dell'IVA attuata abusando del cosiddetto "regime 42", relativo all'importazione di merci in sospensione dell'IVA quando destinate al consumo in SSMM diversi da quello in cui viene effettuata l'operazione doganale d'importazione;
- **Attività svolte**

Il WF n. 3, operativo dal 29/03/2011, si occupa di monitorare, controllare e sottoporre a verifica le operazioni effettuate nell'ambito della procedura doganale denominata "regime 42".

Sono state inserite attraverso il portale CIRCABC, le informazioni relative ai soggetti che hanno effettuato operazioni in "regime 42".

In particolare, sono stati inseriti tutti i soggetti che in Italia hanno utilizzato tale procedura. In uno specifico "template" sono stati inserite le informazioni concernenti tutte le operazioni effettuate in detto regime fino al mese di Agosto 2012.

Allo stesso tempo, sempre da CIRCABC, sono stati estrapolati i dati relativi ai soggetti italiani che hanno effettuato attività in tale ambito sdoganando in altro S.M.

Da questa lista sono stati estrapolati alcuni soggetti per sottoporli a verifica e, a conclusione dei controlli, verrà inserito il relativo feedback.
- **Working field n. 4**, seguito congiuntamente da Agenzia delle Entrate e Guardia di Finanza, che è l'Osservatorio di Eurofisc incaricato dello studio dei fenomeni di frode accertati (settore merceologico individuato, meccanismi di frode) con lo scopo di anticipare i nuovi potenziali fenomeni fraudolenti emergenti.
- **Attività svolte**

Il W.F n. 4, operativo da marzo 2011, è uno strumento di coordinamento flessibile sia in chiave di contrasto, sia di deterrenza, per l'individuazione tempestiva di nuovi fenomeni fraudolenti, il monitoraggio dei settori a rischio, l'osservazione di nuovi trend e dei segnali provenienti dai mercati e la condivisione con le strutture antifrode degli altri Stati membri di metodi ed esperienze nell'individuazione ed il contrasto dei nuovi fenomeni di frode.

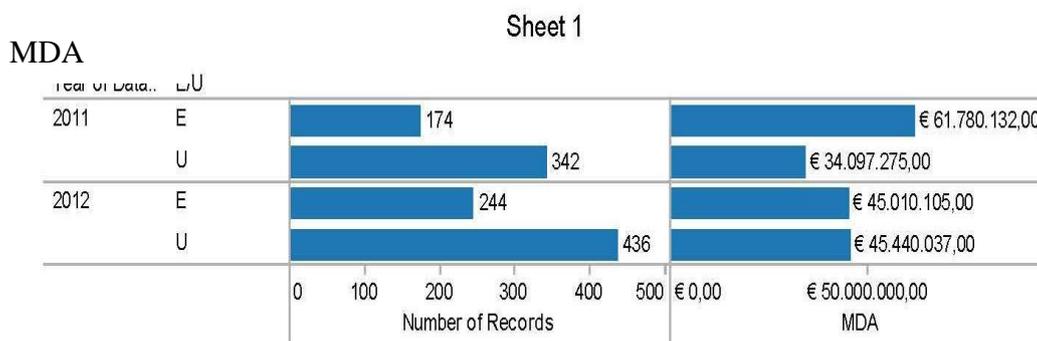
Analisi del "VAT Gap" a livello europeo- ALLEGATO 2

Le attività richieste nell'ambito del WF n. 4 sono:

- gestione delle risposte (feedback) da fornire agli Stati membri che inviano segnalazioni specifiche (early warning signals);
- inserimento su CIRCABC di early warning signals sintomatici della comparsa di fenomeni di frode nuovi o non ancora individuati (1 early warning trasmesso – Tyres sector);
- Partecipazione ai forum di discussione (per ora attivati in materia di reverse charge e certificati verdi).

Anche le attività di cooperazione tra Stati membri attivate attraverso la segnalazione SCAC 383 riveste una certa rilevanza ai fini del contrasto alle frodi IVA.

A seguito dei controlli attivati dall'Agenzia delle dogane sulla base di SCAC emessi e/o ricevuti nel 2011, è stata **constatata una maggiore imposta pari a € 95.877.407, di cui € 34.097.275 (pari al 35,78% del totale)**, riguardante società per le quali, a seguito di attività di verifica degli Uffici doganali, erano state inoltrate richieste di informazioni verso altri Stati membri.



Sum of Number of Records and sum of MDA for each E/U broken down by Data Apertura Year. The view is filtered on Data Apertura Year, which keeps 2011 and 2012.

I controlli operati sui soggetti interessati dagli SCAC emessi e/o ricevuti nel 2012 **hanno invece determinato la constatazione di una maggiore imposta pari a € 90.450.142, di cui il 50% riconducibile a SCAC attivi inoltrati dall'Italia**, dato in controtendenza rispetto non solo al 2011 ma anche agli anni precedenti, dove il maggior impatto in termini di constatato era associato a richieste di altri Paesi membri.

Il dato 2012 è peraltro ancora parziale in quanto parte dei modelli SCAC 383 attivati nel corso dell'anno 2012 non hanno ancora prodotto attività di accertamento da parte degli Uffici doganali. Si deve pertanto presumere che l'importo totale del 2012 superi abbondantemente quello del 2011.

Per quanto riguarda i Paesi membri interessati, lo scambio di informazioni più intenso continua ad essere con la Germania con forte prevalenza di SCAC 383 attivi. Sebbene per volumi decisamente inferiori, incrementi significativi vanno segnalati relativamente alla Spagna, Gran Bretagna, Francia, Paesi Bassi, Romania e Slovenia. Per quanto riguarda la Romania è da segnalare che si tratta per la maggior parte di richieste di informazioni passive.

In conclusione, si ritiene che l'insieme dei risultati sopra evidenziati possa utilmente concorrere a dimostrare che le attività di prevenzione e contrasto attuate dagli organi di controllo riducono sensibilmente il GAP IVA evidenziato nella relazione in commento.



