

A spese dell'Europa

Le mille e una frode sui fondi comunitari: come funzionano? A quanto ammontano? Chi le combatte, e con quali risultati?

Maggio 2018

Tra 2014 e 2020 l'Unione europea metterà a disposizione dell'Italia risorse finanziarie per oltre 77 miliardi di euro: 46,5 per le politiche di coesione e 31 per la politica agricola comune. Questo importante volano di crescita rischia, però, di essere depotenziato dalle tante **truffe, malversazioni, frodi e altri illeciti** messi in atto da furbetti, truffatori e criminalità organizzata.

Secondo la Guardia di Finanza – che ha svolto, dal 2014 al 2016, quasi 13 mila controlli – **in 6 casi su 10 i contributi sono chiesti od ottenuti in maniera fraudolenta.** E la percentuale sale ancora per la PAC (politica agricola comune): 64%. **Il picco delle irregolarità è nel Mezzogiorno, dove si concentra l'85% delle frodi su fondi strutturali e spese dirette della Ue. Al Centro va invece il record degli illeciti per agricoltura e pesca: quasi la metà dei casi.**

Ma come arginare le frodi comunitarie? Chi controlla? Chi recupera i soldi indebitamente percepiti? E quali sono i trucchi più usati per arricchirsi a spese dell'Europa? Qui **un'analisi del sistema italiano.**

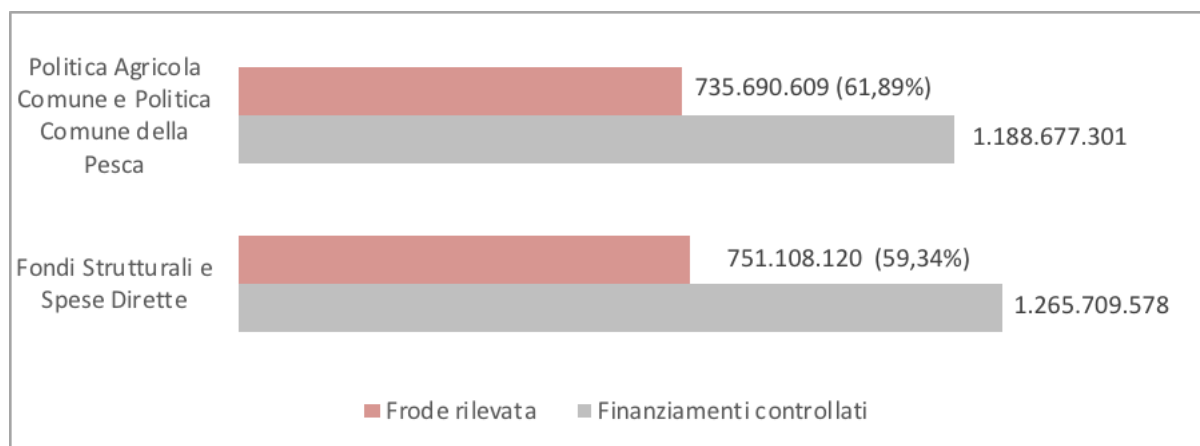
Punto di partenza

La Convenzione europea TIF, *Tutela degli interessi finanziari*, ha fissato nel 1995 la nozione di frode ai danni dell'Ue, tra cui rientra la distrazione di fondi per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi. La Convenzione è stata aggiornata nel 2017 con la Direttiva TIF (1371/2017), che fa parte di un più ampio progetto di revisione della Strategia Antifrode della Commissione europea (CAFS), in cui rientra anche l'istituzione della Procura europea (European Public Prosecutor Office, cosiddetto EPPO).

Tabella 1 – Politica agricola comune (PAC) e politica comune della pesca (PCP): importi controllati e importi indebitamente richiesti/percepiti 2014-2016

Controllati	Tipologia di flusso (PAC e PCP)	Irregolari
519.162.936	Politica Agricola Comune - altri settori	493.026.566
356.556.057	FEAGA - Regime unico di pagamento	129.533.171
143.151.305	Sviluppo rurale (FEOGA/Sez. Garanzia e FEASR)	54.355.143
99.652.611	FEAGA e FEOGA (Seminativi, ortofrutticoli, tabacco, agricoltura biologica, olio di oliva, vino, zootecnica, latte e ammasso pubblico)	39.492.433
70.154.392	Politica Comune della Pesca (FEP e FEAMP)	19.283.296
1.188.677.301	TOTALE	735.690.609

Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

Figura 1 – Rapporto tra flussi controllati e importi indebitamente richiesti/percepiti, 2014-2016 (in euro)

Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

Analisi

Il principale canale di spesa dell'Unione europea sono i fondi messi a disposizione dei Paesi membri per attuare, tra le altre cose, anche le politiche di coesione, la politica comune della pesca (PCP) e la politica agricola comune (PAC).

I fondi sono gestiti direttamente dalle autorità statali, regionali e locali di ciascun Stato membro, in base a una programmazione approvata dall'Unione con il *Quadro finanziario pluriennale* (QFP).

Tra 2014 e 2016 la **Guardia di Finanza** ha eseguito 12.838 interventi, controllando circa 2,4 miliardi di contributi. **L'ammontare di irregolarità è risultato pari a quasi 1,5 miliardi, oltre**

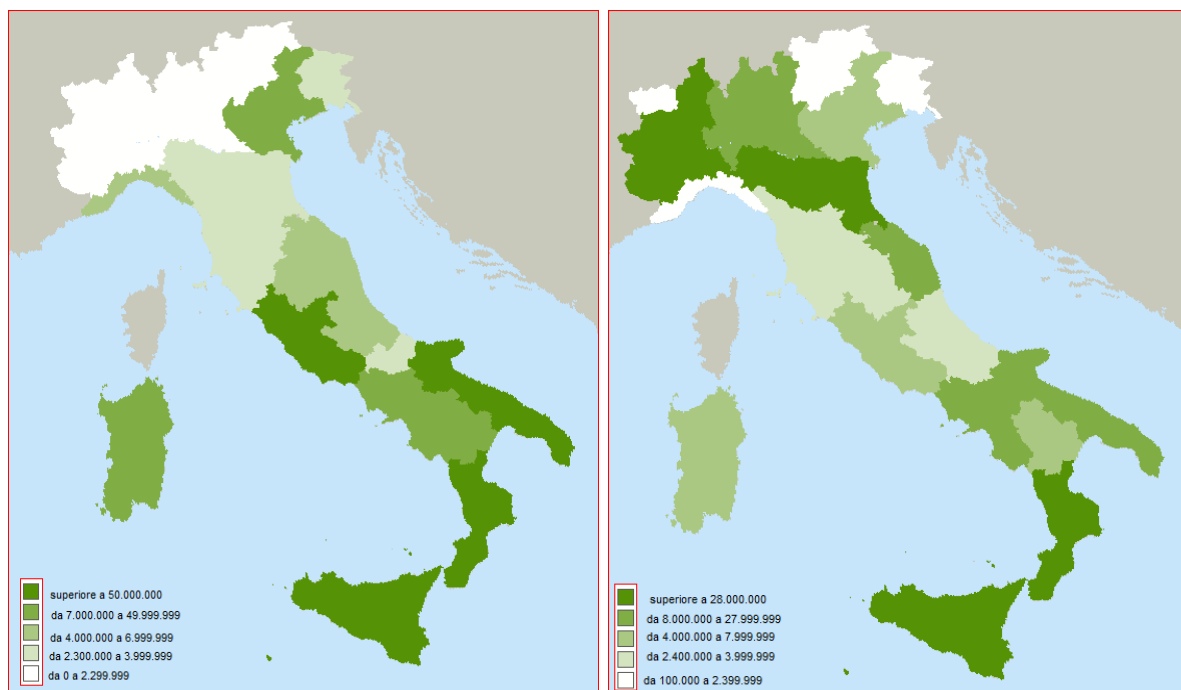
il 60% dei fondi.

La percentuale più alta di illeciti e frodi riguarda la politica agricola comune e la politica della pesca (**PAC e PCP**): **il 62% dei finanziamenti controllati sono stati richiesti o percepiti in modo irregolare o fraudolento.**

5.521 persone sono state denunciate per truffa aggravata, malversazione e indebita percezione di risorse europee. **Gli arresti sono stati 71.**

Sono state avanzate **proposte di sequestro per 587,4 milioni** di euro ed eseguiti **provvedimenti cautelari reali per 196,2 milioni.**

Figura 2 – Ripartizione geografica delle frodi 2014-2016: fondi strutturali/spese dirette (a sinistra) e politica agricola e della pesca (a destra)



Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

Le frodi e le irregolarità sui fondi strutturali e sulle spese dirette della Ue sono avvenute nell'85% dei casi nell'Italia meridionale, cioè nelle regioni destinatarie dei fondi stanziati per l'obiettivo *Convergenza 2007-2013*. Segue l'Italia centrale con il 12%, ultimo il Nord con il 3,5%.

Gli illeciti su politica agricola comune e politica della pesca sono stati messi in pratica per il 46% nel Centro Italia, per il 33% circa nel Mezzogiorno e per il 21% al Nord.

In dettaglio. A rischio frode: i campanelli di allarme

Il contesto criminale che opera sulle frodi comunitarie risulta estremamente "flessibile" e particolarmente ricco di soluzioni che consentono di aggirare le norme procedurali.

La Guardia di Finanza ha enucleato diversi *indici di anomalia* la cui presenza, soprattutto se riferita ai beneficiari di **fondi strutturali**, può "essere considerata sintomatica di potenziali pratiche fraudolente". Ad esempio:

- esistenza di **precedenti e pendenze in campo fiscale** a carico dei beneficiari, specialmente se già implicati in reati di emissione e/o utilizzo di **fatture per operazioni**

inesistenti

- **presenza**, tra i soggetti cointeressati alla gestione o al controllo delle aziende beneficiarie dei fondi, di **pregiudicati per reati particolarmente gravi**, quali l'associazione per delinquere semplice o di stampo mafioso, il riciclaggio, la truffa, i delitti contro la pubblica amministrazione, contro il patrimonio e contro la fede pubblica o in materia di bancarotta
- collegamento con **consulenti e professionisti esterni** che si sono affermati come veri e propri "**specialisti**" nell'**acquisizione di erogazioni pubbliche** e che spesso in realtà sfruttano contatti, metodi e tecniche d'in-

tervento chiaramente finalizzati ad attività illecite

- impiego, come amministratori di società di capitali, di **sospetti “prestanome” e “teste di legno”** (per l'età avanzata o le patologiche condizioni mentali, o per essersi prestati a fungere da schermo in precedenti operazioni illecite)
- **presentazione di polizze fideiussorie dubbie**, che non provengono da aziende o da società finanziarie conosciute per serietà e affidabilità
- **entità dei finanziamenti sproporzionata** rispetto alle potenzialità economiche e patrimoniali dei richiedenti.

Per quanto riguarda la **politica agricola comune**, i soggetti maggiormente dediti alle frodi sono stati spesso individuati tra le aziende agricole e le organizzazioni di produttori che ope-

rano nei **settori in cui la percezione degli aiuti è commisurata alla quantità di prodotto realizzato e/o trasformato**.

Tra le metodologie di frode maggiormente riscontrate:

- **artificioso sovradimensionamento delle domande di aiuto**, consistenti nella **falsa dichiarazione di una particolare coltivazione** in aree geografiche non compatibili, di una superficie seminata superiore a quella reale e/o di un numero di piante maggiore rispetto alle esistenti
- **indebito ottenimento di diritti all'aiuto** (cosiddetti “titoli”) sulla base di false dichiarazioni e della cessione in blocco degli stessi
- **fraudolenta percezione** di provvidenze da parte di **soggetti, tra l'altro, già deceduti prima della presentazione della domanda o sottoposti a misure di prevenzione antimafia**.

Chi vigila sui fondi Ue

Comitato per la lotta contro le frodi comunitarie (COLAF). Rappresenta, dal 1992, l'organo nazionale di indirizzo e coordinamento di tutte le attività di contrasto alle frodi/irregolarità che ledono gli interessi finanziari dell'Unione (entrate e uscite). Costituisce, di fatto, la cabina di regia tra organismi di gestione, strutture antifrode, ministeri e istituzioni Ue.

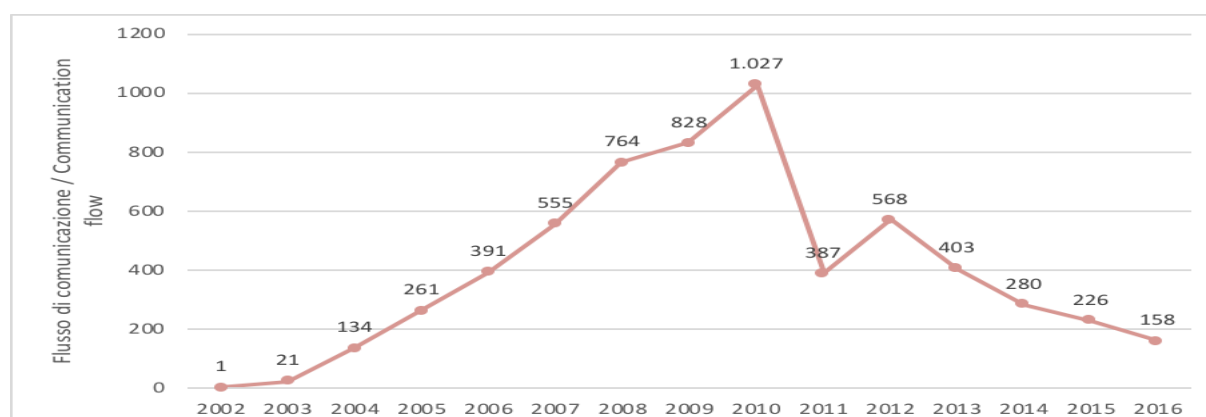
Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie della Guardia di Finanza. Istituito nel 1995 a supporto del COLAF, ha un ruolo di primo piano nella vigilanza antifrode e nella tutela degli interessi finanziari comunitari. I suoi poteri d'indagine sul versante tributario, confermati in occasione dei vari aggiornamenti della normativa, possono essere utilizzati anche per “l'accertamento e la repressione delle violazioni in danno dell'Unione Europea e di quelle lesive del bilancio nazionale connesse alle prime”.

Agenzia per la coesione territoriale. Istituita nel 2013, ha funzioni di monitoraggio sull'impiego dei fondi e anche di vigilanza sull'attuazione di programmi e progetti cofinanziati dalla Ue.

Dipartimento per le politiche di coesione. Istituito nel 2014 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ha funzioni di programmazione, coordinamento e alta sorveglianza dei programmi e degli interventi delle politiche di coesione.

In dettaglio. Cos'è successo negli anni scorsi?

Figura 3 - Flusso di sospette frodi comunicate alla UE dal Comitato per la lotta contro le frodi (COLAF)



Fonte: Relazioni Colaf 2014, 2015 e 2016

Dopo i pochi casi registrati nei primi otto anni, si registra un picco nel 2010 e un calo negli anni successivi, ad eccezione del 2012: le procedure di segnalazione sono entrate progressivamente a regime e si sono contemporaneamente rafforzate le attività di prevenzione. I dati segnalano però la **necessità di interventi più tempestivi per bloccare le erogazioni e**

recuperare i fondi in caso di criticità e malversazioni.

La tabella 2 mostra gli importi già liquidati nei casi di sospetta frode ancora in carico alle varie autorità nei diversi cicli di programmazione: il 90% delle somme coinvolte è stato pagato agli autori della malversazione.

Tabella 2 - Casi di sospetta frode ancora in carico alle varie autorità di gestione: gli importi (per ciclo)

	Relazione 2014	Relazione 2015	Relazione 2016
1989-1993 - importo coinvolto	283.542	3.626.995	143.202
1989-1993 - importo pagato	271.002	3.614.455	913.901
1994-1999 - importo coinvolto	22.390.493	26.788.948	3.989.488
1994-1999 - importo pagato	21.506.045	25.032.744	12.390.004
2000-2006 - importo coinvolto	72.774.744	113.839.144	113.851.521
2000-2006 - importo pagato	69.047.093	107.877.554	109.334.702
2007-2013 - importo coinvolto	306.920	227.353.953	121.504.924
2007-2013 - importo pagato	277.267	225.986.141	120.173.537
Totale importo coinvolto	95.755.699	371.609.040	239.489.135
Totale importo pagato	91.101.407	362.510.894	242.812.144

Fonte: Relazioni Colaf 2014, 2015 e 2016

Nota: Fino al ciclo 2000-2006 il termine "pagato" si riferisce sia alle frodi che alle irregolarità. Dal 2007 "pagato" riguarda le sole frodi.

La Tabella 3 riporta invece la situazione aggiornata al 30 giugno 2017 per gli importi da recuperare e recuperati: **su 322,6 milioni di euro indebitamente percepiti tra 2008 e 2016 ne sono stati recuperati 74,4. Altri 248,2 milioni sono ancora da recuperare.**

Gli adempimenti volti al recupero dei contributi Ue incassati in modo fraudolento hanno una grande importanza per il sistema-Paese: se infatti lo Stato non provvede nei termini stabiliti, la Commissione storna l'ammontare dei recuperi non andati a buon fine dall'importo dei finanziamenti previsti.

Tabella 3 - Importi da recuperare/recuperati nei vari anni

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Da recuperare	30.249.440	33.014.947	14.709.530	16.482.208	17.899.952	37.393.397	21.208.301	25.871.158	51.381.974
Recuperato	9.342.620	15.064.660	13.879.432	6.082.658	6.287.122	5.068.582	4.441.241	5.446.226	8.794.249
Totale	39.592.060	48.079.607	28.588.962	22.564.866	24.187.074	42.461.979	25.649.542	31.317.430	60.176.223

Fonte: Relazioni Colaf 2016

I nuovi fondi in arrivo: il ciclo di programmazione 2014-2020

Il 1° gennaio 2014, a seguito dell'approvazione da parte del Parlamento europeo, è entrata ufficialmente in vigore **Europa 2020, la nuova strategia globale di crescita dell'Unione** in vigore fino al 31 dicembre 2020.

Punto di partenza è il *Quadro Finanziario Pluriennale* (QFP) dell'Unione, che ha ripartito 959,988 miliardi di euro per le attività da realizzare in questi sette anni.

Il nuovo ciclo di programmazione mette a disposizione dell'Italia **fondi per circa 77,5 miliardi di euro**, di cui 46,5 destinati alle politiche di coesione e 31 per il sostegno all'agricoltura.

A queste risorse va aggiunto il **cofinanziamento nazionale: 94 miliardi** per le sole politiche di coesione.

Tabella 4 - Risorse destinate all'Italia per la Politica agricola comune (2014-2020)

Fondi	UE	Nazionali	Totale
Pagamenti diretti	27	0	27
OCM vino e ortofrutta	4	0	4
Sviluppo rurale *	10,5	10,5	21
Totale	41,5	10,5	52

Fonte: Mipaaf, "Uno sguardo sulla PAC 2014-2020"

* Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR): è compreso nella politica di coesione

Tabella 5 – Fondi stanziati per le politiche di coesione 2014-2020 in Italia

	Risorse					
	UE	Nazionali*	Ripartizione			
	Totale	Totale	Mezzo-giorno	Centro-Nord	Non ripartito	Totale
A) Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE 2014-2020)	44.656,1	31.451,3	47.577,0	25.352,9	3.177,5	76.107,4
Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)	21.660,5	12.558,0	26.929,9	7.288,7	-	34.218,6
Fondo sociale europeo (FSE)	11.103,4	7.983,9	10.855,9	8.231,4	-	19.087,3
Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)	10.444,4	10.468,5	9.352,9	9.360,6	2.199,4	20.912,9
Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP)	537,3	440,8	-	-	978,1	978,1
Iniziativa Occupazione Giovani (risorse specifiche)	910,5	-	438,3	472,2	-	910,5
B) Programmi della Cooperazione Territoriale Europea	1.136,8	200,6	-	-	1.337,4	1.337,4
C) Programma per gli aiuti europei agli indigenti - Fondo FEAD	670,6	118,3	-	-	788,9	788,9
D) Programmi Operativi Complementari - Piani di Azione e Coesione	-	7.725,6	7.725,6	-	-	7.725,6
E) Fondo Sviluppo e Coesione (FSC)	-	54.678,1	44.069,2	10.608,9	-	54.678,1
TOTALE	46.463,5	94.174,0	99.371,7	35.961,9	5.303,8	140.637,5

Fonte: Commissione europea

Osservazioni

L'analisi dei casi emersi dall'attività della Guardia di Finanza conferma l'importanza di adottare un **approccio strategico integrato** nella lotta alle frodi comunitarie: ciò consente di sfruttare il patrimonio informativo e operativo sviluppato in settori diversi (in particolare nelle attività antifrode dell'area fiscale) e migliora la capacità di individuare illeciti.

Le indagini di polizia giudiziaria dimostrano che gli istituti introdotti a tutela delle finanze pubbliche con la legge n. 300 del 2000, quali l'**obbligatorietà della confisca** nei casi di responsabilità e la possibilità della **confisca "per equivalente" fino al reintegro della somma**

pari al danno procurato, hanno aumentato il livello di efficacia dell'azione antifrode.

Manca una collaborazione amministrativa internazionale, allo stato attuale, nel settore dei fondi strutturali e delle spese dirette: benché sia indispensabile lo scambio di informazioni fra autorità preposte ai controlli, **non esiste uno strumento legale di mutua assistenza diretta tra Stati membri**. Si tratta di un limite rilevante, in un contesto operativo sempre più pervaso dai fenomeni di globalizzazione dei mercati e internazionalizzazione delle transazioni finanziarie e commerciali.

Il superamento di questa lacuna è da tempo uno dei temi chiave dell'azione antifrode nazio-

nale, tanto che l'Italia, durante il semestre di presidenza del Consiglio dell'Unione europea (1° luglio - 31 dicembre 2014), si è fatta parte attiva per l'adozione di uno strumento legale di cooperazione amministrativa diretta, attribuendo a quest'obiettivo un carattere prioritario nell'ambito dei lavori del GAF (Gruppo Anti-Frode).

Anche il Parlamento europeo – con la *Risoluzione sulla relazione annuale 2015 sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea* approvata il 16 maggio 2017- ha ribadito l'esigenza di trovare un efficace sistema di cooperazione diretta tra i singoli Stati membri per contrastare le frodi transnazionali nell'ambito dei fondi SIE.

Positiva è invece la collaborazione con l'O-LAF, che rappresenta oggi l'unico “canale di cooperazione” in via amministrativa nelle indagini sui fondi strutturali e sulla politica comune della pesca (quest'ultima oggi rientrando nell'alveo dei fondi SIE).

Il dossier

Nella prima parte:

- offre una mappa del complesso sistema di gestione dei fondi europei
- presenta un dettagliato inquadramento del

fenomeno dal punto di vista normativo comunitario e nazionale

- analizza i dati relativi ai casi di frode e irregolarità individuati in Italia e comunicati alla Commissione
- approfondisce, sul piano giuridico e organizzativo, l'architettura del sistema di vigilanza apprestato a tutela del regolare utilizzo delle risorse dell'Unione.

Nella seconda parte:

- traccia il quadro delle responsabilità della Guardia di Finanza
- delinea le linee d'azione e le modalità d'intervento nei casi di malversazione, truffa e indebita richiesta/percezione di risorse a valere sul bilancio dell'Unione (interventi eseguiti, flussi oggetto di interesse operativo, risultati conseguiti e misure di aggressione patrimoniale applicate nei confronti dei responsabili)
- esamina una casistica dei più rilevanti sistemi di frode riscontrati sul campo.

In appendice, offre una ricca bibliografia con collegamenti ipertestuali alla normativa comunitaria e nazionale.

Lo studio è stato realizzato da

FORTUNATO LAMBIASE

Senato della Repubblica

Gen. B. GIOVANNI AVITABILE

Col. t.ST ORIOL DE LUCA

Magg. LORENZO VILLANI

Cap. ITALO TOMMASINO

COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA - III REPARTO OPERAZIONI - UFFICIO TUTELA USCITE E MERCATI

Focus a cura di

UVI - UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO

Senato della Repubblica

uvi@senato.it



Quest'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)