



LOTTA CONTRO LA FRODE E TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE EUROPEA

L'azione dell'Unione europea nell'ambito del controllo di bilancio è fondata su due principi: da un lato garantire che il bilancio sia speso in modo appropriato e dall'altro proteggere gli interessi finanziari dell'Unione e combattere la frode.

BASE GIURIDICA

- Articoli 287 e 325 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).
- Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2012: titolo IX, capi 1 e 2, e titolo X.
- Accordo interistituzionale del 2 dicembre 2013 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria: parte III.
- Regolamento del Parlamento europeo: titolo II, capitolo 6, articoli 92 bis, 93 e 94; titolo V, capitolo 1, articolo 121; titolo V, capitolo 2, articolo 125; titolo V, capitolo 4, articolo 132; allegato IV.
- Articolo 83, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativo alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione.
- Procura europea: articolo 86 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativo all'istituzione di una Procura europea.

OBIETTIVI

La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea è fondamentale per garantire che i cittadini abbiano la certezza di un utilizzo corretto del loro denaro. È altresì importante seguire e controllare l'attività dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e sostenerne l'azione di lotta contro le frodi e le irregolarità commesse in sede di esecuzione del bilancio dell'Unione.

CONTESTO

Nel dicembre 1995 il Parlamento ha esercitato per la prima volta il diritto conferitogli dal trattato di istituire una commissione d'inchiesta, che ha riferito in merito ai presunti casi di frode e di cattiva amministrazione nell'ambito del sistema di transito comunitario.



Le raccomandazioni formulate dalla commissione d'inchiesta hanno raccolto un ampio sostegno.

Negli ultimi anni è aumentato il numero dei testi legislativi e delle raccomandazioni concernenti la tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Questi testi sono essenzialmente finalizzati a conseguire i seguenti obiettivi:

- migliorare la governance dell'OLAF e rafforzare le garanzie procedurali nel quadro delle indagini attraverso l'istituzione graduale di una Procura europea (EPPO);
- realizzare la riforma di Eurojust^[1] e migliorare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione;
- garantire la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto penale e le indagini amministrative, adottando una politica integrata per salvaguardare il denaro dei contribuenti e attuando la strategia antifrode della Commissione^[2].

Inoltre nel 2012 e nel 2013 sono state pubblicate alcune importanti comunicazioni:

- «Piano d'azione per rafforzare la lotta alla frode fiscale e all'evasione fiscale»^[3] (dicembre 2012);
- «Tutela del bilancio dell'Unione europea fino alla fine del 2012»^[4] (settembre 2013);
- «Applicazione delle rettifiche finanziarie nette agli Stati membri nei settori dell'agricoltura e della politica di coesione»^[5] (dicembre 2013).

Nel 2013 sono state altresì adottate due direttive:

- direttiva relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, concernente l'applicazione facoltativa e temporanea del meccanismo dell'inversione contabile alla cessione di determinati beni e alla prestazione di determinati servizi a rischio di frodi; e
- direttiva relativa a un meccanismo di reazione rapida contro le frodi in materia di IVA^[6].

Altri testi importanti:

- proposta di direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale^[7];
- relazione della Commissione dal titolo «Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione»^[8];

[1] [COM\(2013\)0532](#) e [COM\(2013\)0533](#) del 17 luglio 2013.

[2] [COM\(2011\)0293](#) del 26 maggio 2011 e [COM\(2011\)0376](#) del 24 giugno 2011.

[3] [COM\(2012\)0722](#) del 6 dicembre 2012.

[4] [COM\(2013\)0682](#) del settembre 2013.

[5] [COM\(2013\)0934](#) del 13 dicembre 2013.

[6] Direttive 2013/43/UE e 2013/42/UE del 22 luglio 2013 (GU L 201 del 26.7.2013, pag. 4; GU L 201 del 26.7.2013, pag. 1).

[7] [COM\(2012\)0363](#) dell'11 luglio 2012.

[8] [COM\(2014\)0038](#) del 3 febbraio 2014.



— comunicazione della Commissione del 7 aprile 2016 su un piano d'azione sull'IVA^[9].

Più recentemente, nella primavera del 2018, la Commissione ha adottato, in vista del nuovo quadro finanziario pluriennale (2021-2027), una proposta relativa a un nuovo programma antifrode dell'UE, che mira essenzialmente a ripetere e migliorare il programma Hercule III (2014-2020) associandolo al sistema d'informazione antifrode (AFIS) e al sistema di gestione delle irregolarità (IMS), entrambi già gestiti dall'OLAF.

A. Misure antifrode attuate dall'OLAF

L'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ha la facoltà di condurre indagini amministrative indipendentemente dalla Commissione. Dando seguito ai regolamenti relativi alle indagini svolte dall'OLAF, il 25 maggio 1999 il Parlamento, il Consiglio e la Commissione hanno siglato un accordo interistituzionale concernente le indagini interne. Secondo tale accordo, ogni istituzione stabilisce regole comuni interne intese al buono svolgimento delle indagini condotte dall'OLAF. Alcune di queste regole, che sono oggi parte integrante dello statuto dei funzionari dell'Unione europea, obbligano il personale a cooperare con l'OLAF e prevedono una certa protezione per i membri del personale che divulgano informazioni su possibili episodi di frode o corruzione. Sin dal 2003 era prevista una riforma dell'OLAF. Alla fine, dopo una decina d'anni di discussioni e negoziati, le diverse parti partecipanti al trilogico (Parlamento, Consiglio e Commissione) sono giunte a un compromesso che costituisce un passo avanti importante e consente di garantire l'efficacia, l'efficienza e il rispetto dell'obbligo di render conto dell'OLAF, preservandone al contempo l'indipendenza sul piano investigativo.

Nel novembre 2008 il Parlamento ha approvato a larghissima maggioranza la «relazione Grässle», che ha modificato sostanzialmente la proposta originaria della Commissione e ha portato all'adozione, nel 2013, dell'attuale regolamento^[10], a sua volta modificato nel luglio 2016.

Il nuovo testo apporta miglioramenti sostanziali, in particolare fornendo una definizione più chiara del quadro giuridico delle indagini antifrode. Il regolamento include altresì le definizioni di «irregolarità» e di «frodi, corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione» nonché il concetto di «operatore economico». Inoltre il regolamento contiene riferimenti chiari a specifiche misure investigative previste da altri regolamenti dell'Unione (migliorando in tal modo il coordinamento tra gli strumenti giuridici nell'ambito in questione) e riferimenti alla Carta dei diritti fondamentali. Il regolamento garantisce la tutela dei seguenti diritti nel quadro delle indagini condotte dall'OLAF: il diritto di difesa e le garanzie procedurali dei soggetti interessati dall'indagine, i diritti dei testimoni e degli informatori nonché il diritto di accesso al fascicolo e ad ogni documento pertinente.

Inoltre alcune disposizioni prevedono obblighi specifici per gli Stati membri, come l'obbligo di condividere con l'OLAF le informazioni pertinenti relative ai casi di frode nell'uso dei fondi dell'Unione.

[9][COM\(2016\)0148](#) del 7 aprile 2016.

[10]Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013.



Infine è stata istituita una nuova procedura interistituzionale che permette a tutte le istituzioni di discutere in maniera trasparente le migliori prassi, i risultati e le questioni in sospeso che incidono sull'efficacia delle attività antifrode. Per la prima volta ciò consentirà al Parlamento di discutere con il Consiglio in merito alla lotta antifrode negli Stati membri.

Il Parlamento ha inoltre chiesto il miglioramento della governance dell'OLAF tramite la continua revisione e il consolidamento dei suoi principali processi investigativi.

Va inoltre ricordato che l'articolo 325 TFUE prevede una stretta e regolare cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione, nonché la possibilità di misure specifiche del Consiglio al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente degli interessi finanziari dell'Unione in tutti gli Stati membri.

B. Rafforzamento dei meccanismi della lotta antifrode

Su richiesta del Parlamento europeo, la Commissione ha intrapreso alcune importanti iniziative nel settore delle misure di politica antifrode. Tuttavia, alla luce della portata della frode, dell'evasione fiscale e della corruzione nell'Unione europea, il Parlamento ha chiesto la promozione di un approccio integrato, che includa strategie di lotta alla frode e alla corruzione mediante azioni legali efficaci in tutto il territorio dell'Unione, in particolare nell'attuale contesto di austerità finanziaria.

Il Parlamento ha altresì appoggiato il piano d'azione della Commissione volto a rafforzare la lotta alla frode fiscale^[11] e all'evasione fiscale, partendo dal presupposto che la Commissione e gli Stati membri devono continuare a conferire priorità assoluta a tale lotta. Ciò rende necessario lo sviluppo di una strategia di cooperazione e coordinamento rafforzata e pluridimensionale a livello di Stati membri e tra gli Stati membri e la Commissione. Occorre altresì prestare particolare attenzione allo sviluppo di meccanismi di prevenzione, di identificazione precoce e di vigilanza nel transito doganale, poiché quest'ultimo continua a essere uno dei settori con il maggior indice di corruzione sistemica in Europa. Il Parlamento ha infine affermato che i principali attori europei dovrebbero essere più attivi sul piano internazionale e adoperarsi per stabilire norme di cooperazione basate soprattutto sui principi di trasparenza, buona governance e scambio di informazioni.

Il Parlamento ha altresì sottolineato che per individuare le frodi è fondamentale garantire maggiore trasparenza onde poter eseguire controlli adeguati. Negli anni passati ha già esortato la Commissione ad attivarsi per assicurare la totale trasparenza riguardo a tutti i beneficiari di fondi dell'Unione negli Stati membri provvedendo alla pubblicazione di un elenco dei beneficiari sul sito web della Commissione. Il Parlamento ha inoltre invitato gli Stati membri a cooperare con la Commissione e a fornirle informazioni esaustive e affidabili sui beneficiari dei fondi UE gestiti dagli Stati membri stessi.

C. Nuovo profilo della politica europea antifrode e dei relativi programmi

In considerazione dell'incidenza della corruzione sugli interessi finanziari dell'UE, il Parlamento ritiene che essa debba essere considerata una frode a norma

[11]La frode è un comportamento doloso che costituisce in determinati casi un illecito penale; il mancato rispetto di una norma configura un'irregolarità.



dell'articolo 325, paragrafo 5, TFUE e inserita nella relazione annuale della Commissione in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e lotta contro la frode.

All'inizio del 2019 la Corte dei conti europea ha sottolineato che l'Unione deve intensificare la lotta alla frode e che la Commissione europea deve dare prova di leadership e riconsiderare il ruolo ed i compiti del proprio ufficio per la lotta antifrode.

Nell'aprile 2019 la Commissione ha presentato una nuova strategia volta ad assicurare una maggiore coerenza e un migliore coordinamento tra i suoi servizi nella lotta contro la frode. Tale strategia dovrebbe altresì preparare il terreno per l'adozione, nei prossimi anni, di misure antifrode maggiormente basate sui dati. La strategia integra il «pacchetto governance» adottato dalla Commissione nel novembre 2018, nel quale l'OLAF viene designato come il servizio principale ai fini dell'elaborazione e dello sviluppo di una politica antifrode europea.

Il Parlamento europeo ha accolto con favore le nuove priorità di tale strategia, quali il miglioramento della comprensione dei meccanismi di frode, dei profili dei truffatori e delle vulnerabilità sistemiche connesse alle frodi ai danni del bilancio dell'UE.

D. Direttiva relativa alla lotta contro la frode e alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione

Gli Stati membri erano tenuti recepire nei rispettivi ordinamenti nazionali la direttiva (UE) 2017/1371 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale («direttiva PIF») entro il 6 luglio 2019. Le nuove norme aumentano il livello di protezione del bilancio dell'UE grazie all'armonizzazione delle definizioni, delle sanzioni e dei termini di prescrizione per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

Oltre a essere uno strumento fondamentale per l'armonizzazione del diritto penale degli Stati membri per quanto concerne i reati commessi a danno del bilancio dell'Unione, la direttiva getta altresì le basi per la futura Procura europea, che sarà incaricata di condurre le indagini, i procedimenti penali e le azioni di contrasto in relazione a tali reati.

E. Istituzione della Procura europea

Le norme concernenti l'istituzione della Procura europea figurano all'articolo 86 TFUE, a norma del quale «per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, può istituire una Procura europea a partire da Eurojust».

Il regolamento che istituisce la Procura europea è stato adottato nel quadro della procedura della cooperazione rafforzata il 12 ottobre 2017 ed è entrato in vigore il 20 novembre 2017. Attualmente gli Stati partecipanti sono 22: Austria, Belgio, Bulgaria, Cechia, Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia e Spagna.

La Procura europea sarà una procura decentrata dell'Unione europea con la competenza esclusiva di individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Essa disporrà di poteri di indagine



armonizzati in tutta l'UE sulla base dei sistemi giuridici nazionali all'interno dei quali sarà integrata.

La Procura europea è attualmente in fase di istituzione e dovrebbe entrare in funzione entro la fine del 2020. La Procura europea avrà sede a Lussemburgo.

NOMINA DEL PROCURATORE CAPO EUROPEO

Nel settembre 2019 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno deciso di nominare Laura Codruta Kövesi quale primo procuratore capo europeo per un mandato non rinnovabile di sette anni.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

La commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento tiene audizioni con i membri designati della Corte dei conti nonché con i candidati selezionati per il posto di direttore generale dell'OLAF. Tali incarichi non possono essere assegnati senza che si siano tenute le audizioni presso il Parlamento.

Il direttore generale dell'OLAF è designato dalla Commissione previa consultazione del Parlamento europeo e del Consiglio e i membri del comitato di vigilanza dell'OLAF sono nominati di comune accordo da Parlamento, Consiglio e Commissione.

Alexandre Mathis
06/2020

