



IECLO

International & European
Criminal Law Observatory

ON CULTURAL ISSUES, HUMAN RIGHTS AND SECURITY

ILLECITI FINANZIARI NELL'UE



PRESENTATION SUMMARY

- INTRODUZIONE
- QUADRO NORMATIVO
- ISTITUZIONI UE
- RAFFORZAMENTO DEI MECCANISMI DI LOTTA ANTIFRODE
- NUOVO PROFILO DELLA POLITICA EUROPEA ANTIFRODE E DEI RELATIVI PROGRAMMI
- DIRETTIVA RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LA FRODE E ALLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE
- LE FRODI FISCALI E LA PROTEZIONE DEGLI INTERESSI FINANZIARI SUL PIANO INTERNO
- IL CASO TARICCO



IECLO

INTRODUZIONE

I reati finanziari sono tutti quegli illeciti che hanno un impatto diretto o indiretto sull'economia. Si tratta di crimini che si ripercuotono a cascata sulla finanza pubblica e privata delle imprese e sui mercati di borsa nazionali e internazionali.

Il criminologo Edelhertz definisce il reato economico come «atto illegale o serie di atti illegali commessi in assenza di violenza fisica e attraverso dissimulazione o frode per ottenere denaro o proprietà, per evitare il pagamento o la perdita di denaro o proprietà o per ottenere vantaggi economici personali o per la propria attività».



INTRODUZIONE

Si tratta dei reati di anatocismo, concorrenza sleale, riciclaggio di denaro, corruzione, pubblicità ingannevole, frode del consumatore e in tema di brevetti, esercizio abusivo di attività finanziaria, insider trading, agiotaggio, illeciti societari, contrabbando, falso in bilancio, cartello, usura e tutti i fenomeni economia "sommersa" (lavoro irregolare, affitti in nero, ecc.)



INTRODUZIONE

La frode e la corruzione, in particolare, costituiscono una grave minaccia per la sicurezza e gli interessi finanziari dell'Unione europea. La protezione di tali interessi è una priorità per le istituzioni dell'Unione, sia per utilizzare al meglio il denaro dei contribuenti, sia per contrastare la criminalità organizzata e il terrorismo, per i quali la corruzione costituisce un terreno fertile.



QUADRO NORMATIVO

Disposizioni relative alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea

- Articolo 4, paragrafo 3, TUE
- Articolo 325 TFUE, il Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95
- Articolo 83 TFUE
- Convenzione PIF : Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, firmata a Lussemburgo il 26 luglio 1995 (GU C 316, pag. 49). L'abbreviazione «PIF» sta per il corrispondente francese dell'espressione «tutela degli interessi finanziari» («protection des intérêts financiers»)
- Direttiva 2006/112/CE, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto
- Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»)



IECLO

QUADRO NORMATIVO

Art. 4, paragrafo 3, TUE

In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati.



IECLO

QUADRO NORMATIVO

Art. 325 TFUE

La base giuridica per la lotta contro la frode e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione è costituita dall'articolo 325 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che affida all'Unione e ai suoi Stati membri l'incarico di proteggere il bilancio dell'Unione.



IECLO



QUADRO NORMATIVO

Art. 325 TFUE

«1. L'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.»

Il c.d. Principio di assimilazione

«2. Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari.»



IECLO

QUADRO NORMATIVO

Art. 83 TFUE

L'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE riconosce la corruzione quale un «euro-reato» e la include fra i reati particolarmente gravi che presentano una dimensione transnazionale.

L'articolo 83, paragrafo 2, del TFUE permette l'istituzione di norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni negli ambiti che sono stati soggetti ad armonizzazione. Tali disposizioni si applicano qualora il ravvicinamento del diritto penale degli Stati membri si dimostri essenziale per assicurare l'attuazione efficace delle politiche dell'Unione in tale ambito. Sulla base di tale articolo, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea hanno adottato la direttiva (UE) 2017/1371 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale.



IECLO

QUADRO NORMATIVO

Disposizioni relative alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea Il regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95

Il regolamento n. 2988/95 del Consiglio istituisce una normativa generale concernente controlli omogenei nonché misure e sanzioni amministrative per irregolarità relative al diritto dell'Unione (ex diritto comunitario).

Il suo articolo 1, paragrafo 2, definisce l'irregolarità: «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».



IECLO

QUADRO NORMATIVO

L'articolo 3 del regolamento n. 2988/95 disciplina la prescrizione delle azioni giudiziarie:

«1. Il termine di prescrizione delle azioni giudiziarie è di quattro anni a decorrere dall'esecuzione dell'irregolarità di cui all'articolo 1, paragrafo 1. Tuttavia, le normative settoriali possono prevedere un termine inferiore e comunque non inferiore a tre anni.

Per le irregolarità permanenti o ripetute, il termine di prescrizione decorre dal giorno in cui cessa l'irregolarità. (...)

La prescrizione delle azioni giudiziarie è interrotta per effetto di qualsiasi atto dell'autorità competente, portato a conoscenza della persona interessata, che abbia natura istruttoria o che sia volto a perseguire l'irregolarità. Il termine di prescrizione decorre nuovamente dal momento di ciascuna interruzione.

Tuttavia, la prescrizione è acquisita al più tardi il giorno in cui sia giunto a scadenza un termine pari al doppio del termine di prescrizione senza che l'autorità competente abbia irrogato una sanzione, fatti salvi i casi in cui la procedura amministrativa sia stata sospesa a norma dell'articolo 6, paragrafo 1. (...)

3. Gli Stati membri mantengono la possibilità di applicare un termine più lungo (...).



IECLO



QUADRO NORMATIVO

L'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 e il procedimento amministrativo

L'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 contiene disposizioni attinenti al procedimento amministrativo in caso di contestuale pendenza di un procedimento penale per gli stessi fatti: «Fatte salve le misure e sanzioni amministrative comunitarie adottate sulla base dei regolamenti settoriali esistenti all'entrata in vigore del presente regolamento, l'imposizione delle sanzioni pecuniarie, quali le sanzioni amministrative, può essere sospesa con decisione dell'autorità competente qualora sia stato avviato, per gli stessi fatti, un procedimento penale contro la persona interessata. La sospensione del procedimento amministrativo sospende il termine di prescrizione di cui all'articolo 3. (...)».



IECLO



QUADRO NORMATIVO

La convenzione PIF

Sotto il titolo «Disposizioni generali», l'articolo 1 della convenzione PIF definisce la frode e impone agli Stati membri di configurare come illeciti penali le condotte da esso contemplate:

«1. (...) b) Ai fini della presente convenzione costituisce frode che lede gli interessi finanziari delle Comunità europee:

in materia di entrate, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:

all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità europee o dei bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse;

alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto;

alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegua lo stesso effetto.



IECLO

INTRODUCTION

La convenzione PIF

13. «1. Fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 2, ciascuno Stato membro prende le misure necessarie e adeguate per recepire nel diritto penale interno le disposizioni del paragrafo 1, in modo tale che le condotte da esse considerate costituiscano un illecito penale.

Fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 2, ciascuno Stato membro prende altresì le misure necessarie affinché la redazione o il rilascio intenzionale di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui conseguano gli effetti di cui al paragrafo 1 costituiscano illeciti penali qualora non siano già punibili come illecito principale ovvero a titolo di complicità, d'istigazione o di tentativo di frode quale definita al paragrafo 1. (...).»



IECLO

INTRODUCTION

La convenzione PIF

L'articolo 2 della convenzione PIF contiene il seguente obbligo degli Stati membri inteso all'introduzione di sanzioni:

Ogni Stato membro prende le misure necessarie affinché le condotte di cui all'articolo 1 nonché la complicità, l'istigazione o il tentativo relativi alle condotte descritte all'articolo 1, paragrafo 1 siano passibili di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive che comprendano, almeno nei casi di frode grave, pene privative della libertà che possono comportare l'estradizione, rimanendo inteso che dev'essere considerata frode grave qualsiasi frode riguardante un importo minimo da determinare in ciascuno Stato membro. Tale importo minimo non può essere superiore a 50 000 ECU.

Tuttavia, uno Stato membro può prevedere per i casi di frode di lieve entità riguardante un importo totale inferiore a 4 000 ECU, che non presentino aspetti di particolare gravità secondo la propria legislazione, sanzioni di natura diversa da quelle previste al paragrafo 1. (...)».



IECLO

QUADRO NORMATIVO

La direttiva IVA (direttiva 2006/112/CE)

Al titolo IX della direttiva 2006/112, intitolato «Esenzioni», l'articolo 131, quale parte delle «Disposizioni generali» del capo 1, prevede quanto segue:

«Le esenzioni previste ai capi da 2 a 9 si applicano, salvo le altre disposizioni comunitarie e alle condizioni che gli Stati membri stabiliscono per assicurare la corretta e semplice applicazione delle medesime esenzioni e per prevenire ogni possibile evasione, elusione e abuso».

All'articolo 138, paragrafo 1, che fa parte delle disposizioni sulle «Esenzioni connesse alle operazioni intracomunitarie» di cui al titolo IX, capo 4, della direttiva 2006/112, nel contesto delle esenzioni delle cessioni di beni, viene previsto quanto segue:

«Gli Stati membri esentano le cessioni di beni spediti o trasportati, fuori del loro rispettivo territorio ma nella Comunità, dal venditore, dall'acquirente o per loro conto, effettuate nei confronti di un altro soggetto passivo, o di un ente non soggetto passivo, che agisce in quanto tale in uno Stato membro diverso dallo Stato membro di partenza della spedizione o del trasporto dei beni».



IECLO



QUADRO NORMATIVO

La direttiva IVA (direttiva 2006/112/CE)

Inoltre, fra le disposizioni relative alle «Esenzioni delle operazioni connesse con il traffico internazionale di beni», al titolo IX, capo 10, della direttiva 2006/112, nella sezione 1, relativa ai «Depositi doganali, depositi diversi da quelli doganali e regimi analoghi», figura un articolo 158, il quale così recita per estratto:

«1. In deroga all'articolo 157, paragrafo 2, gli Stati membri possono prevedere un regime di deposito diverso da quello doganale nei casi seguenti:

- a) per i beni destinati a punti di vendita in esenzione da imposte, ai fini delle cessioni di beni destinati ad essere trasportati nel bagaglio personale di un viaggiatore che si reca in un territorio terzo o in un paese terzo, con un volo o una traversata marittima, e che sono esenti a norma dell'articolo 146, paragrafo 1, lettera b);
- b) per i beni destinati a soggetti passivi ai fini delle cessioni da questi effettuate a viaggiatori a bordo di un aereo o di una nave, durante un volo o una traversata marittima il cui luogo di destinazione è situato fuori della Comunità;
- c) per i beni destinati a soggetti passivi ai fini delle cessioni da questi effettuate in esenzione dall'IVA a norma dell'articolo 151.

2. Quando si avvalgono della facoltà di esenzione di cui al paragrafo 1, lettera a), gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare l'applicazione corretta e semplice di detta esenzione e per prevenire qualsiasi evasione, elusione e abuso. (...)»



IECLO

ISTITUZIONI UE

Le istituzioni dell'Unione intendono:

- razionalizzare e modernizzare l'insieme delle norme giuridiche che hanno un impatto sulla corruzione;
- monitorare gli sviluppi nella lotta alla corruzione negli Stati membri, nell'ambito del semestre europeo;
- sostenere l'attuazione di misure nazionali di lotta alla corruzione mediante finanziamenti, assistenza tecnica e scambio di esperienze.



IECLO



ISTITUZIONI UE

COMMISSIONE EUROPEA

La Commissione europea affronta la corruzione a livello sia dell'Unione che internazionale, in particolare attraverso la direzione generale della Migrazione e degli affari interni e la direzione generale della Giustizia e dei consumatori.

La corruzione crea incertezza tra le imprese, riduce i livelli di investimento e impedisce il corretto funzionamento del mercato unico, ma soprattutto mina la fiducia nei governi, nelle istituzioni pubbliche e nella democrazia in generale.



IECLO

ISTITUZIONI UE

PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento è co-legislatore per il programma antifrode dell'UE 2021-2027, adottato il 29 aprile 2021. È stato anche co-legislatore per la direttiva PIF, che è stata adottata dal Parlamento e dal Consiglio il 5 luglio 2017.

Ogni anno il Parlamento europeo esamina la relazione PIF e formula osservazioni al riguardo mediante una risoluzione, la più recente delle quali è stata approvata il 7 luglio 2021.

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.



IECLO



ISTITUZIONI UE

PARLAMENTO EUROPEO

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.

Il Parlamento e il Consiglio convengono inoltre sulla nomina del procuratore capo europeo dell'EPPO, incarico conferito a Laura Codruța Kövesi il 14 ottobre 2019.



IECLO

ISTITUZIONI UE

La lotta alla frode e alla corruzione e la tutela degli interessi finanziari dell'Unione sono state formalizzate nel 1988 con la creazione dell'unità di coordinamento della lotta antifrode della Commissione. La convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee è stata stabilita mediante l'atto del Consiglio del 26 luglio 1995. L'OLAF è stato istituito nel 1999. Il regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, ha istituito l'EPPO, diventata operativa nel giugno 2021.



ISTITUZIONI UE

UFFICIO EUROPEO PER LA LOTTA ANTIFRODE (OLAF)

L'OLAF, il cui funzionamento è indipendente dalla Commissione, ha il potere di svolgere indagini sulle frodi a danno del bilancio dell'Unione, la corruzione e i comportamenti illeciti in seno alle istituzioni europee ed è incaricato di definire la politica antifrode della Commissione.



IECLO



ISTITUZIONI UE

UFFICIO EUROPEO PER LA LOTTA ANTIFRODE (OLAF)

Il nuovo regolamento OLAF è stato adottato nel 2013 e modificato nel luglio del 2016. Il nuovo testo apporta miglioramenti sostanziali, che hanno rafforzato l'efficacia, l'efficienza e l'obbligo di rendere conto dell'OLAF preservandone al contempo l'indipendenza sul piano investigativo. In particolare, fornisce una definizione più chiara del quadro giuridico per le 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". Il regolamento contiene riferimenti alla Carta dei diritti fondamentali, salvaguardando in tal modo il diritto di difesa e le garanzie procedurali, i diritti dei testimoni e degli informatori nonché il diritto di accesso al fascicolo e ad ogni documento pertinente durante le indagini dell'OLAF.



IECLO



ISTITUZIONI UE

UFFICIO EUROPEO PER LA LOTTA ANTIFRODE (OLAF)

L'ultima versione del regolamento apporta modifiche alle indagini dell'OLAF alla luce dell'istituzione dell'EPPO, al fine di garantire la massima complementarità e rendere più efficace la funzione inquirente dell'OLAF per quanto riguarda determinate questioni specifiche, tra cui i controlli e le verifiche sul posto, l'assistenza delle autorità nazionali, le informazioni sui conti bancari, l'ammissibilità delle prove raccolte dall'OLAF, i servizi di coordinamento antifrode e le attività di coordinamento.

La Commissione pubblica una relazione annuale sulla protezione degli interessi finanziari dell'UE (relazione PIF), che fornisce una valutazione dei risultati conseguiti nel corso dell'anno in termini di lotta alla frode e di tutela degli interessi finanziari dell'UE.



IECLO



ISTITUZIONI UE

UFFICIO EUROPEO PER LA LOTTA ANTIFRODE (OLAF)

A livello nazionale, l'istituzione del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione Europea (COLAF) risale al febbraio del 1992 ma dal 2007, ridefinito nella composizione e nei compiti, ha avuto effettiva e piena operatività.

Ai sensi dell'art. 3 del Reg. (UE) 883/2013, il Comitato ha assunto la qualifica di "Anti-Fraud Coordination Service" (A.F.CO.S.) ed è quindi deputato a facilitare un'effettiva cooperazione e lo scambio di informazioni, incluse quelle di natura operativa, con l'OLAF.

Tra le principali funzioni:

- ha funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento delle attività di contrasto delle frodi e delle irregolarità attinenti in particolare ai fondi strutturali, al settore fiscale e a quello della politica agricola comune;
- tratta le questioni connesse al flusso delle comunicazioni in materia di percezioni indebite di finanziamenti europei ed ai recuperi degli importi pagati.



IECLO

ISTITUZIONI UE

PROCURA EUROPEA (EPPO)

Le norme concernenti l'istituzione dell'EPPO 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 l'EPPO 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.



IECLO

ISTITUZIONI UE

PROCURA EUROPEA (EPPO)

L'EPPO è 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'UE. Essa dispone di poteri di indagine armonizzati in tutti gli Stati membri partecipanti sulla base dei sistemi giuridici nazionali all'interno dei quali sarà integrata.

La Procura europea ha sede in Lussemburgo. Nel settembre 2019 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno deciso di nominare Laura Codruța Kövesi prima procuratrice capo europea con un mandato non rinnovabile di sette anni. Il 28 settembre 2020 Laura Codruța Kövesi ha prestato giuramento dinanzi alla Corte di giustizia insieme ai 22 procuratori europei. L'EPPO è diventata operativa il 1° giugno 2021.



IECLO

RAFFORZAMENTO DEI MECCANISMI DI LOTTA ANTIFRODE

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

- 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;
- migliorare la governance dell'OLAF e rafforzare le garanzie procedurali nel quadro delle indagini;
- sostenere l'EPPO;
- realizzare la riforma di Eurojust e migliorare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.



IECLO



RAFFORZAMENTO DEI MECCANISMI DI LOTTA ANTIFRODE



Il primo programma Hercule è stato introdotto nel 2004 con l'obiettivo di tutelare gli interessi finanziari dell'UE combattendo le irregolarità, le frodi e la corruzione che danneggiano il suo bilancio. Al programma Hercule I hanno fatto seguito Hercule II (2007-2013) e Hercule III (2014-2020). Tutti i programmi Hercule sono stati gestiti dall'OLAF. Nel contesto del quadro finanziario pluriennale (2021-2027), è stato introdotto un nuovo programma antifrode dell'UE. Il programma mira a riproporre e migliorare il programma Hercule III associandolo al sistema d'informazione antifrode (AFIS), un'infrastruttura tecnica comune finalizzata allo scambio di informazioni connesse alle frodi tra le amministrazioni nazionali e dell'UE, e al sistema di gestione delle irregolarità (IMS), il sistema di condivisione dei dati per le istituzioni dell'UE relativo alle indagini dell'OLAF, entrambi gestiti da quest'ultimo.



IECLO

RAFFORZAMENTO DEI MECCANISMI DI LOTTA ANTIFRODE

Il Parlamento ha sostenuto il piano d'azione della Commissione volto a rafforzare la lotta alla frode fiscale e all'evasione fiscale, proposto nell'ambito del pacchetto per una fiscalità equa e semplice. Ciò rende necessaria una strategia che garantisca una cooperazione e un coordinamento rafforzati e pluridimensionali a livello di Stati membri come pure tra gli Stati membri e la Commissione. Occorre prestare particolare attenzione allo sviluppo di meccanismi di prevenzione, di identificazione precoce e di vigilanza nel transito doganale.



IECLO

RAFFORZAMENTO DEI MECCANISMI DI LOTTA ANTIFRODE

La Commissione ha introdotto due nuovi sistemi di lotta contro le frodi. Il primo è l'AFIS, che sostiene l'applicazione delle normative doganale e agricola fornendo strumenti per lo scambio di informazioni e assistenza nelle attività operative. Il secondo programma è l'IMS, un sistema elettronico che facilita la segnalazione delle irregolarità in vari settori. Tale sistema è messo a disposizione degli Stati membri e dei beneficiari. L'IMS è integrato al sistema AFIS ed è attualmente utilizzato da 35 paesi.



IECLO



RAFFORZAMENTO DEI MECCANISMI DI LOTTA ANTIFRODE

Negli ultimi anni il Parlamento ha 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. 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.



RAFFORZAMENTO DEI MECCANISMI DI LOTTA ANTIFRODE



In data 1° gennaio 2016 la Commissione ha introdotto il sistema di individuazione precoce e di esclusione (EDES). Il sistema è utilizzato per tutelare gli interessi finanziari dell'UE individuando persone ed entità non affidabili che chiedono fondi dell'UE o hanno concluso impegni giuridici con le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'UE. L'articolo 135 del regolamento finanziario stabilisce le norme per l'EDES.

ARACHNE è uno strumento informatico usato per l'estrazione di dati (data mining) e l'arricchimento di dati (data enrichment). È utilizzato per i controlli amministrativi e di gestione nel settore dei fondi strutturali. ARACHNE è in grado di individuare i beneficiari dei progetti, i contratti e i contraenti che potrebbero commettere frodi, conflitti di interesse e altre irregolarità.



IECLO

NUOVO PROFILO DELLA POLITICA EUROPEA ANTIFRODE E DEI RELATIVI PROGRAMMI

All'inizio del 2019, nella sua relazione speciale n. 1/2019 dal titolo «Lottare contro le frodi nella spesa dell'UE: sono necessari interventi», la Corte dei conti europea ha sottolineato che l'Unione deve intensificare la lotta alla frode e che la Commissione dovrebbe dare prova di leadership e riconsiderare il ruolo e i compiti del proprio ufficio per la lotta antifrode.

Nell'aprile 2019 la Commissione ha presentato una nuova strategia, che costituisce un aggiornamento della strategia antifrode della Commissione del 2011. La nuova strategia mirava 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.



IECLO



RAFFORZAMENTO DEI MECCANISMI DI LOTTA ANTIFRODE

Il 18 febbraio 2020 sono state adottate nuove misure in relazione alla trasmissione e allo scambio dei dati sui pagamenti nell'ottica di combattere la frode in materia di IVA nel commercio elettronico, tra cui l'istituzione di un sistema elettronico centrale di informazioni sui pagamenti (CESOP) che a partire dal 2024 registrerà le informazioni relative ai pagamenti transfrontalieri effettuati nell'Unione oppure verso paesi o territori terzi. In questo modo le autorità fiscali potranno monitorare adeguatamente il corretto adempimento degli obblighi in materia di IVA nella fornitura transfrontaliera di beni e servizi da imprese a consumatori.



NUOVO PROFILO DELLA POLITICA EUROPEA ANTIFRODE E DEI RELATIVI PROGRAMMI

L'introduzione del piano di ripresa NextGenerationEU ha portato a una nuova operazione volta a tutelare gli interessi finanziari dell'UE sotto la supervisione di Europol. L'operazione Sentinel mirerà a contrastare specificamente le frodi ai danni dei fondi UE destinati alla ripresa dalla COVID-19. Avviata il 15 ottobre 2021, l'operazione prevede la cooperazione tra Europol, l'EPPO, Eurojust, l'OLAF e 19 Stati membri.

Con l'adozione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 è stato introdotto un regime di condizionalità sullo Stato di diritto per proteggere il bilancio dell'UE. Il regolamento è stato creato per contrastare le continue violazioni dei principi dello Stato di diritto. Esso è entrato in vigore il 1° gennaio 2021.



DIRETTIVA RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LA FRODE E ALLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE

La necessità di incrementare e rendere più efficiente la persecuzione di **reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea** ha portato all'adozione, a livello europeo, di due atti strettamente collegati:

- la **Direttiva (UE) 2017/1371** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, in tema di **lotta contro la frode che leda gli interessi finanziari dell'Unione** (c.d. "**direttiva PIF**"). La Direttiva è volta a completare il quadro delle misure poste a tutela degli interessi finanziari dell'Unione in diritto amministrativo e in diritto civile con quelle di diritto penale e più specificamente, ad impegnare gli Stati membri a indicare con chiarezza ed esplicitamente quali fattispecie di reato dei rispettivi ordinamenti devono essere considerate lesive degli interessi finanziari dell'UE, facendo conseguire a tale catalogazione misure sanzionatorie efficaci e proporzionate;



IECLO



DIRETTIVA RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LA FRODE E ALLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE

Gli Stati membri erano tenuti a recepire nei rispettivi ordinamenti nazionali la direttiva (UE) 2017/1371 ("direttiva PIF") relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale entro il 6 luglio 2019. Tutti i 26 Stati membri vincolati dalla direttiva avevano notificato il recepimento completo entro aprile 2021. 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'UE.



IECLO



DIRETTIVA RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LA FRODE E ALLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE

- Il **Regolamento UE/1939/2017**, che istituisce l'**Ufficio del Procuratore europeo («EPPO»)**, l'organo competente ad indagare ed a perseguire dinanzi alle ordinarie giurisdizioni nazionali degli Stati UE, e secondo le rispettive regole processuali, i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, come definiti dalla cd. Direttiva PIF. La Procura europea è organizzata a livello centrale e a livello decentrato. Il livello centrale è composto dal Procuratore Capo europeo (PCE), dal Collegio, dalle Camere permanenti, dai Procuratori europei (PE) e dal direttore amministrativo. Il livello decentrato è, invece, composto dai Procuratori europei delegati (PED) aventi sede negli Stati membri.



IECLO





DIRETTIVA RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LA FRODE E ALLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE

Il processo di integrazione europea ha portato un significativo e progressivo allineamento del diritto degli Stati membri, anche in ambiti – quali il diritto penale – fino ad un passato molto prossimo ritenuti di esclusivo appannaggio dei Parlamenti nazionali.

Di recente, il legislatore europeo ha ravvisato l'occasione per un ulteriore avvicinamento di disciplina nella esigenza di elevare il grado di tutela degli interessi finanziari dell'Unione, già contemplati dalla Convenzione del 26 luglio 1995, dal Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 e dal Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013. Invero, con la Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio (c.d. Direttiva P.I.F.) del 5 luglio 2017, l'Unione ha richiesto agli Stati membri il perseguimento sul piano penale di ogni condotta fraudolenta lesiva di tali interessi (Considerando n. 2 Direttiva P.I.F.).



IECLO



DIRETTIVA RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LA FRODE E ALLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE

Gli interessi finanziari dell'Unione sono stati oggetto di un primo intervento con la Convenzione del 26 luglio 1995 e con il Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95, per poi essere trattati dal Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013. Di recente, con l'adozione della già citata Direttiva UE 2017/1371 (Direttiva P.I.F.), l'Unione ha inteso intensificare il livello di protezione dei propri interessi finanziari mediante il «*ravvicinamento del diritto penale degli Stati membri*» avverso le più gravi forme di «*condotte fraudolente*» (Considerando n. 3 Direttiva P.I.F.); in particolare, l'Unione ha richiesto agli Stati l'incriminazione di tutte quelle forme di frode, cioè di aggressione *fraudolenta* o comunque particolarmente *insidiosa*, lesive dei propri interessi finanziari. Una rilevanza penale che si aggiunge – in teoria senza sovrapporsi – ai rimedi di natura amministrativa e civile eventualmente già adottati dagli Stati membri.



IECLO



DIRETTIVA RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LA FRODE E ALLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE

Il concetto di “frode” ricomprende qualsiasi «condotta fraudolenta dal lato delle entrate, delle spese e dei beni ai danni del bilancio generale dell’Unione europea, comprese operazioni finanziarie quali l’assunzione e l’erogazione di prestiti» (Considerando n. 4 Direttiva P.I.F.). In particolare, integrano una frode lesiva degli interessi finanziari dell’Unione tutte le azioni o le omissioni che, risolvendosi nell’utilizzo o presentazione «di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti» oppure ancora nella omessa comunicazione di informazioni doverose, determinino – sul versante delle spese – «l’appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell’Unione o dai bilanci gestiti da quest’ultima o per suo conto», oppure – sul versante delle entrate – «la diminuzione illegittima delle risorse del bilancio dell’Unione o dei bilanci gestiti da quest’ultima o per suo conto» (art. 3, paragrafo 2, lett. a, b, c, d, Direttiva P.I.F.). Allo stesso modo, integra la nozione di “frode” la distrazione dei fondi, beni o benefici di provenienza europea e dunque l’impiego dei medesimi – pur lecitamente ottenuti – per finalità diverse da quelle «per cui erano stati inizialmente concessi» (art. 3, paragrafo 2, lett. a, b, c, d, Direttiva P.I.F.).



IECLO



DIRETTIVA RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LA FRODE E ALLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE

Allo stesso modo, la fattispecie di corruzione – di per sé particolarmente insidiosa per gli interessi finanziari dell'Unione – *«può essere in molti casi legata a una condotta fraudolenta»* (Considerando n. 8 Direttiva P.I.F.), così come lesiva dei medesimi interessi può essere l'appropriazione (indebita) *«di fondi o beni, per uno scopo contrario a quello previsto»* (Considerando n. 9 Direttiva P.I.F.), nonché, infine, il riciclaggio (art. 4, par. 1, Direttiva P.I.F.).



IECLO

DIRETTIVA RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LA FRODE E ALLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE

Alla luce della nozione di “frode” lesiva degli interessi finanziari dell’Unione indicata dalla Direttiva P.I.F., è evidente che tali interessi possano essere lesi, egualmente, sia mediante una illecita riduzione delle entrate dell’Unione, sia attraverso un indebito incremento delle uscite (ad es. mediante l’appropriazione indebita di fondi cui non si avrebbe diritto), o finanche attraverso la distrazione delle risorse pur legittimamente ottenute dall’Unione.



DIRETTIVA RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LA FRODE E ALLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE

In particolare, la predetta Direttiva P.I.F. ha obbligato «gli Stati membri a prevedere, nei rispettivi diritti nazionali, sanzioni penali per gli atti di frode e i reati connessi alla frode che ledono gli interessi finanziari dell'Unione» (Considerando n. 31 Direttiva P.I.F.), richiedendo ai medesimi Stati membri di adottare misure necessarie affinché – al di là delle persone fisiche – anche «le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili di uno dei reati» che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, laddove siano «commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto» della medesima persona giuridica, sia esso un soggetto apicale o sottoposto alla autorità di chi sia in posizione apicale (art. 6 Direttiva P.I.F.).



IECLO





DIRETTIVA RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LA FRODE E ALLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE

Gli interessi finanziari dell'Unione europea coincidono con le *«entrate, spese e beni coperti dal bilancio dell'Unione europea, nonché quelli coperti dai bilanci delle istituzioni, degli organi e degli organismi e i bilanci da essi gestiti e controllati»* (art. 2 Regolamento UE n. 883/2013); in particolare, per tali *«si intendono tutte le entrate, le spese e i beni che sono coperti o acquisiti oppure dovuti in virtù: (i) del bilancio dell'Unione; (ii) dei bilanci di istituzioni, organi e organismi dell'Unione istituiti in virtù dei trattati o dei bilanci da questi direttamente o indirettamente gestiti e controllati»* (art. 2, comma 1, lett. a) Direttiva P.I.F.).



IECLO



DIRETTIVA RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LA FRODE E ALLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE

Tale direttiva, i criteri per l'attuazione della quale sono enucleati dalla l. 4 ottobre 2019, n. 117, ossia la legge di delegazione europea 2018, al suo art. 3, comma primo, è stata attuata dal d.lgs. 14 luglio 2020, n. 75, «Attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale», rispetto al quale il 28 luglio 2022 il Consiglio dei Ministri ha approvato in esame preliminare un decreto legislativo contenente disposizioni correttive e integrative.



IECLO



DIRETTIVA RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LA FRODE E ALLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE

Dalle disposizioni richiamate sinora si comprende che non tutti gli interessi finanziari dell'Unione sono ricompresi nel Bilancio della stessa, ancorché risulti di certo il punto di riferimento principale al riguardo. Si tratta di voci finanziarie rappresentate dalle entrate e dalle uscite dei bilanci delle istituzioni (Parlamento europeo, Commissione europea, Consiglio, Consiglio europeo, Corte di giustizia dell'Unione europea, Banca Centrale Europea, Corte dei conti), organi (ad es., Comitato economico e sociale, Comitato delle regioni) e organismi (ad es., Agenzia europea per i medicinali - EMA -, Agenzia europea dell'ambiente - EEA -, Unità europea di cooperazione giudiziaria - Eurojust -, Ufficio europeo di polizia - Europol) istituiti in virtù dei Trattati, nonché le fonti e gli impieghi dei bilanci direttamente o indirettamente controllati e gestiti dall'Unione.



IECLO

DIRETTIVA RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LA FRODE E ALLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE

Di conseguenza, la portata degli interessi finanziari dell'Unione va ben al di là del proprio bilancio: difatti, *«la tutela degli interessi finanziari dell'Unione riguarda non solo la gestione degli stanziamenti di bilancio, ma si estende a qualsiasi misura che incida o che minacci di incidere negativamente sul suo patrimonio e su quello degli Stati membri, nella misura in cui è di interesse per le politiche dell'Unione»* (Considerando n. 1 Direttiva P.I.F.).



IECLO



DIRETTIVA RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LA FRODE E ALLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE

Il restante 15% degli impieghi di bilancio dell'Unione è rappresentato da i Fondi a gestione c.d. diretta ("direct management"), amministrati cioè direttamente dalla Commissione secondo due linee programmatiche: (a) programmi europei; (b) programmi di assistenza esterna. Tra i più noti programmi europei, possono citarsi *Horizon 2020* per la ricerca e sviluppo, *Erasmus* nonché il programma *Hercules III* sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, oppure ancora *Fiscalis* in materia doganale. Si tratta di programmi che non prevedono la realizzazione di opere strutturali (di regola di competenza dei Fondi SIE), bensì la definizione di progetti innovativi; la Commissione procede ad erogare finanziamenti – appunto con risorse europee – direttamente e in via centralizzata, agendo attraverso i propri apparati amministrativi oppure apposite agenzie esecutive.



IECLO



DIRETTIVA RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LA FRODE E ALLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE

Si è detto che le principali voci degli interessi finanziari dell'Unione sono rappresentate dalle poste iscritte nel Bilancio dell'Unione. In particolare, il Bilancio annuale contempla tutte le entrate e le uscite dell'Unione europea, garantendo il finanziamento dei programmi e delle azioni dell'Unione in tutti i settori di intervento; viceversa, il Bilancio pluriennale definisce le priorità e i relativi limiti di spesa dell'Unione in un più lungo orizzonte temporale.



IECLO



DIRETTIVA RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LA FRODE E ALLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE

Fatte salve altre entrate marginali – quali le ammende alle imprese o le penalità dovute dagli Stati membri (cfr. art. 260 TFUE) – che costituiscono circa l'11% delle entrate dell'Unione, il Bilancio è finanziato integralmente mediante le c.d. risorse proprie, quali: (1) i dazi della tariffa doganale comune e altri dazi sugli scambi con paesi terzi (“customs duties”); (2) l'aliquota uniforme sull'imponibile IVA di ciascuno Stato membro; (3) l'aliquota del reddito nazionale lordo degli Stati membri (“gross national income”).



IECLO



DIRETTIVA RELATIVA ALLA LOTTA CONTRO LA FRODE E ALLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE

Sul piano, invece, delle spese deve ricordarsi che circa il 75% del Bilancio dell'Unione è rappresentato da tre voci principali: (a) competitività per la crescita; (b) occupazione e coesione economica; (c) crescita sostenibile con risorse naturali (sviluppo rurale, tutela della pesca e tutela ambientale). Le risorse contemplate in tali voci sono amministrate secondo un sistema di gestione c.d. concorrente ("shared management") – realizzato cioè dalla Commissione di concerto con le amministrazioni nazionali e regionali degli Stati membri – mediante cinque principali Fondi c.d. strutturali o di investimento europei (Fondi SIE): (1) Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); (2) Fondo sociale europeo (FES); (3) Fondo di coesione (FC); (4) Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA); (5) Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).



LE FRODI FISCALI E LA PROTEZIONE DEGLI INTERESSI FINANANZIARI SUL PIANO INTERNO

Il nostro Paese ha attuato ormai da tempo, il citato
“**principio di assimilazione**” ex art. 325 del Trattato
sul Funzionamento dell'Unione europea

- Agenzia delle Dogane
 - Agea
 - Carabinieri
 - Corpo Forestale dello Stato - Guardia di Finanza
- L'art. 54 della Legge 24 dicembre 2012, n. 234, ha
confermato e rafforzato il ruolo del Comitato per la
lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione
Europea (COLAF) e del Nucleo della Guardia di
Finanza per la Repressione delle Frodi nei confronti
dell'UE



IECLO





LE FRODI FISCALI E LA PROTEZIONE DEGLI INTERESSI FINANZIARI SUL PIANO INTERNO

Pertanto, con riferimento al diritto italiano, offendono gli interessi finanziari dell'Unione: (1) i reati che incidono sulle entrate (le risorse proprie) della stessa, quali i reati doganali o i reati tributari aventi ad oggetto l'IVA; (2) illeciti gravanti sul versante delle spese, quali i reati contro la Pubblica Amministrazione, come la corruzione (artt. 318, 319 e 321 c.p.), il peculato (art. 314 c.p.), l'abuso d'ufficio (art. 323 c.p.) laddove comportino l'appropriazione o l'attribuzione impropria di risorse finanziarie dell'Unione. Allo stesso modo, possono ledere gli interessi finanziari dell'Unione quei reati che abbiano l'effetto di onerare l'Unione di spese indebite, quali la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640-bis c.p.), oppure ancora quei reati che prevedono la distrazione – e dunque l'uso improprio – delle risorse correttamente elargite dall'Unione stessa, quali la malversazione (art. 316-bis c.p.).



IECLO

CASO TARICCO

Il sig. Taricco e diversi altri imputati sono accusati di aver rilasciato, nell'ambito di un'associazione per delinquere, tramite l'impiego di fatture per operazioni inesistenti, dichiarazioni IVA fraudolente.

«Con ogni probabilità, i reati asseritamente commessi in tale contesto saranno prescritti ancor prima della pronuncia di una sentenza penale definitiva. Stando alle informazioni del giudice del rinvio, ciò è dovuto non solo alle circostanze del caso di specie, bensì ad un problema strutturale del diritto penale italiano, il quale prevede diverse possibilità di interruzione della prescrizione dei reati, ma non la sua sospensione durante un processo penale in corso. Inoltre, si applica un termine di prescrizione assoluto, il quale, a causa di una legge del 2005, nel caso di interruzione, è aumentato unicamente di un quarto rispetto al termine originario, e non più - come in precedenza - della metà. In particolare, questo termine assoluto di prescrizione sembra comportare, in una pluralità di casi, la non punibilità degli autori dei reati».



IECLO