



Resoconto dell'attività svolta
settembre 2007 – giugno 2008



RESOCONTO DELL'ATTIVITA' SVOLTA

- settembre 2007 – giugno 2008 -



Resoconto dell'attività svolta
settembre 2007 – giugno 2008

CAPITOLO I

Quadro di situazione

CAPITOLO I QUADRO DI SITUAZIONE

L'Autorità di Governo ha individuato, tra le priorità della propria azione, il tema della qualità e dell'efficienza della spesa pubblica, nella consapevolezza che attraverso un migliore utilizzo delle risorse pubbliche il Paese possa ritrovare la strada di una crescita elevata e sostenibile.

In tale quadro, il problema delle **frodi comunitarie** ha assunto notevole rilevanza considerati gli effetti negativi che esse producono non solo sul tessuto economico (in termini di mancata realizzazione degli obiettivi di crescita e di occupazione) ma anche sul bilancio nazionale. Infatti, le somme indebitamente acquisite sono addebitate in parte allo Stato membro che sia risultato negligente nelle azioni di recupero (Reg. CE 1290/2005 art. 32 punto 5). Inoltre, un sistema irregolare di finanziamenti comunitari finisce per influenzare negativamente il rapporto fiduciario tra cittadini ed Istituzioni comunitarie e per alimentare i flussi dell'economia illegale.

Tutti questi fattori rendono sicuramente attuale l'esigenza di tenere alto il livello di attenzione sul fenomeno.

In ambito comunitario, il tema della lotta contro la frode individua un'area di responsabilità condivisa riconducibile alla Comunità, nel suo complesso, e a ciascuno degli Stati membri.

Il suo fondamento giuridico si ritrova nell'articolo 209A del Trattato istitutivo della Comunità europea che, al primo comma, consacra il *principio di assimilazione* perché impone agli Stati membri, ai fini della lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari della Comunità, di adottare le stesse misure che essi adottano per combattere le frodi che ledono i loro interessi finanziari.

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. Per una corretta interpretazione della norma in esame, occorre fare riferimento all'art.10 del Trattato che, nel richiamare il rispetto assoluto del *principio di leale collaborazione*, impone agli Stati membri di adottare tutte le misure atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal Trattato, facilitando la Comunità nell'adempimento dei propri compiti ed astenendosi da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del Trattato. Gli Stati membri, nel conformarsi ai principi di assimilazione e collaborazione, devono, in sostanza, unificare i metodi di lotta alle frodi finanziarie nonché reprimere le

violazioni del diritto comunitario, allo stesso modo con cui combattono quelle nazionali, conferendo alle relative sanzioni carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo.

Il principio di assimilazione viene ribadito nella nuova formulazione dell'art.209°, proposta con l'art.280 (Trattato di Amsterdam), il quale attribuisce alla Comunità e agli Stati membri l'obbligo di combattere *<<contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari della Comunità stessa mediante misure che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri >>*.

Inoltre, con l'art.280 viene rafforzato il principio di collaborazione secondo cui: *<<fatte salve altre disposizioni del presente Trattato, gli Stati membri coordinano l'azione intesa a tutelare gli interessi finanziari della Comunità contro le frodi. A tale fine essi organizzano, assieme alla Commissione una stretta e regolare cooperazione tra le Autorità competenti>>*.

La lotta contro la frode deve essere - poi - *efficace ed equivalente* in tutti gli Stati membri. Tuttavia, a ben guardare, l'attività di contrasto alle frodi si caratterizza per singolare complessità e per un non uniforme livello di salvaguardia delle risorse finanziarie comuni. Infatti, pur nelle omogeneizzazioni centralmente disposte, occorre tenere conto:

- della diversità degli ordinamenti giuridici;

- della difformità degli assetti istituzionali e delle tecniche di controllo;
- degli organismi responsabili dell'attività ispettiva.

In Italia, ad esempio, agiscono più organismi di controllo e, in particolare, la Guardia di Finanza che svolge, quale polizia economico-finanziaria a competenza generale, un' incisiva attività di contrasto con speciali poteri che comportano potenzialità ispettive particolarmente rilevanti. Agli appartenenti a tale Organismo, titolari della funzione di polizia giudiziaria e congiuntamente della potestà di polizia amministrativa, è riconosciuta dall'ordinamento giuridico la possibilità di impiegare, nella specifica materia, i penetranti poteri previsti per l'accertamento delle violazioni di natura tributaria tra cui, ad esempio, la possibilità di ricerca di documenti e di accesso nei locali aziendali per l'individuazione delle frodi ed irregolarità anche a danno del bilancio comunitario. Tale scelta normativa consente l'avvio di sistematici controlli d'iniziativa che, in termini di risultati, si qualificano per margini di remuneratività decisamente superiori a quelli ex ante ed ex post, previsti dalla normativa comunitaria di settore.

Sul piano procedimentale vi è poi l'obbligo in capo all'Ente gestore (l'organismo normativamente individuato quale referente decisionale della violazione accertata) di sviluppare il procedimento fino alla comminazione delle sanzioni nonché di provvedere al recupero delle somme indebitamente erogate. A questo riguardo bisogna sottolineare che la durata dei procedimenti giudiziari o amministrativi determina una dilatazione dei tempi tale da rendere possibile l'applicazione del già citato articolo 32 punto 5 del Regolamento (CE) 1290/05.

La mancata corrispondenza tra *capacità di contrasto*, settore nel quale l'Italia registra il costante apprezzamento delle Istituzioni comunitarie, e *capacità di recupero* dei contributi comunitari indebitamente ricevuti, emerge chiaramente nelle Relazioni predisposte annualmente dalla Commissione europea.

L'esame complessivo dell'impatto delle condotte a detrimento delle risorse comunitarie è rilevabile dalle "Relazioni annuali" predisposte dalla Commissione europea in aderenza al disposto del citato art.280, sulla base degli elementi forniti dai singoli Stati membri, preliminarmente discussi in sede di Comitato Consultivo lotta alla frode - COCOLAF -.

Il nostro Paese occupa, in queste graduatorie, le prime posizioni relativamente al numero di segnalazioni notificate e agli importi

irregolari, mentre è tra i meno attivi nel campo dei recuperi (vgs. *allegate tabelle*).

Gli approfondimenti inerenti all'analisi statistica, pur di significativa rilevanza per valutare l'impatto del fenomeno non consentono, da soli, di pervenire a delle valutazioni esaustive attesa la complessità della materia e l'esistenza di un sistema europeo non perfettamente equilibrato in termini di vigilanza e di sicurezza.

La stessa Commissione, anche nell'ultima relazione, ha posto l'accento non tanto sugli Stati che hanno segnalato un numero elevato di casi quanto, piuttosto, su quelli che, non avendo rilevato irregolarità o avendole rilevate in minima parte, hanno dato prova di una scarsa efficienza dei sistemi di controllo e di un basso livello di *compliance*.

Da qui l'esigenza di aprire un confronto sulle strutture competenti nei vari Stati membri nel settore della tutela degli interessi finanziari, sulla loro organizzazione e sui poteri loro conferiti e la necessità di procedere ad un'analisi approfondita delle procedure attuate dagli Stati membri per la rilevazione e conseguente comunicazione delle irregolarità individuate.

Avuto riguardo al "sistema Italia", si può affermare che le evidenze statistiche sono espressione non di una più accentuata



Resoconto dell'attività svolta
settembre 2007 – giugno 2008

tendenza fraudolenta dei percettori italiani ma, più correttamente, di una sensibilità del Paese ai profili ed alle finalità comunitarie particolarmente responsabile ed attenta.

Tuttavia, se è vero che l'Italia può vantare un alto spirito di collaborazione e lealtà verso le Istituzioni comunitarie è altrettanto innegabile l'esigenza di **conferire maggiore efficacia alla vigilanza del fenomeno e un determinante impulso alle attività di coordinamento** delle Amministrazioni preposte alla gestione delle risorse comunitarie.



Resoconto dell'attività svolta
settembre 2007 – giugno 2008

CAPITOLO II

IL COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI (COLAF)

CAPITOLO II

IL COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI (COLAF)

Tenuto conto del quadro di situazione, descritto sinteticamente nel precedente capitolo, l'Autorità di Governo ha avviato una serie di interventi che hanno portato a concreti risultati.

In primo luogo è stato rinnovato e rivitalizzato, con il D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91, il Comitato per la lotta contro le frodi, istituito in base all'art. 76 della L. 19.2.1992, n. 142 (Colaf).

La norma istitutiva del Comitato si limitava a prevedere che esso fosse formato da funzionari designati dalle Amministrazioni interessate alla lotta contro le frodi comunitarie con particolare riferimento alle frodi fiscali, agricole e alla corretta utilizzazione dei fondi comunitari; il primo decreto di costituzione risale al 18 luglio 1992.

Nel vertice dei Capi di Stato e di Governo, svoltosi ad Essen nel dicembre 1994, fu dedicato ampio spazio alla discussione sulla lotta contro le frodi comunitarie e si convenne sulla assoluta e improcrastinabile necessità di adottare iniziative atte ad evitare lo spreco e l'uso illecito dei fondi comunitari. Nell'ambito dei progetti attuati dall'Italia a seguito del vertice, vi fu la decisione di istituire un apposito Nucleo della Guardia di Finanza da adibire

alla lotta per la repressione delle frodi comunitarie, con finalità di supporto al Comitato stesso; il Nucleo, che ebbe funzioni operative fino alla creazione nel 1996 di un altro Nucleo speciale dedicato espressamente all'azione di contrasto alle frodi comunitarie, fu perciò dislocato presso il Dipartimento per le Politiche Comunitarie, ove tuttora opera con rinnovata efficacia. Nonostante gli intenti del vertice di Essen, il Comitato aveva avuto poca incidenza. Ed è per tale ragione che il Ministro per le Politiche europee pro-tempore, in occasione della revisione generale degli organismi operanti presso il Dipartimento, ha voluto rivitalizzarlo, conferendogli una diversa fisionomia sia nella composizione che nei compiti.

Il “nuovo” Comitato ha ora un mandato triennale e deve, tre mesi prima della scadenza, presentare al Ministro per le politiche europee una relazione sull'attività svolta che sarà trasmessa al Presidente del Consiglio dei Ministri ai fini della valutazione della sua perdurante utilità e della proroga della sua durata.

Questa disposizione è stata introdotta dall'art. 29 del Decreto Legge 4 luglio 2006 convertito in Legge n. 248 del 4 agosto 2006, con riferimento a tutti gli organismi sottoposti a riordino.

L'art. 3 del menzionato decreto n.91 ha attribuito al Colaf funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento di tutte le attività di contrasto delle frodi e delle irregolarità attinenti al

settore fiscale e a quello della politica agricola comune e dei fondi strutturali.

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 dei questionari inerenti alle relazioni annuali, da trasmettere alla Commissione europea in base al richiamato art. 280.

Sul punto è opportuno sottolineare che le competenze a livello nazionale sono attualmente ripartite tra:

- Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, per quanto attiene le irregolarità e le frodi in tema di politica agricola comune;
- Agenzia delle Dogane, che provvede attraverso l'Ufficio Tutela Interessi Finanziari dell'Unione europea, alla notifica delle irregolarità e delle frodi in tema di "risorse proprie";
- Dipartimento per le Politiche Comunitarie che, tramite il Nucleo della Guardia di Finanza inoltra le segnalazioni concernenti i fondi strutturali.

Con Decreto 3 agosto 2007, il Ministro per le Politiche Europee ha indicato la composizione del Comitato. Presieduto dal Capo del Dicastero, ne fanno parte i rappresentanti, ai massimi livelli, di tutte le Amministrazioni interessate (Affari esteri, Interno,

Giustizia, Economia e Finanze, Sviluppo Economico, Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, Infrastrutture, Lavoro e Previdenza sociale, Pubblica Istruzione, Università e Ricerca, Comando Generale della Guardia di Finanza).

In base all'art. 3, comma 4, del D.P.R. 91/2007, il Comitato si avvale di una Segreteria tecnica composta da personale del Dipartimento e del Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi comunitarie ed è coordinata dall'Ufficiale Superiore addetto al menzionato Nucleo.

Al riguardo, in relazione alle ampliate funzioni attribuite al Colaf, con D.P.C.M. del 16 novembre 2007, è stato integrato il contingente di personale del Nucleo della Guardia di Finanza, istituito presso il Dipartimento per le Politiche Comunitarie, con funzioni di supporto al Comitato.



Resoconto dell'attività svolta
settembre 2007 – giugno 2008

CAPITOLO III

ATTIVITÀ DEL COLAF

CAPITOLO III

ATTIVITÀ DEL COLAF

Il Comitato, durante il periodo di riferimento: **settembre 2007- giugno 2008**, si è riunito complessivamente 18 volte, di cui:

- n.5 per riunioni plenarie;
- n.13 per riunioni dei gruppi di lavoro.

Sono stati costituiti i seguenti gruppi di lavoro:

- gruppo di lavoro per la redazione del Regolamento di funzionamento;
- gruppo di lavoro per la realizzazione di un archivio informatico;
- gruppo di lavoro per la redazione di un manuale operativo;
- gruppo di lavoro per la redazione di note esplicative della Circolare interministeriale 12 ottobre 2007.

Sono state approvate n.12 delibere:

- *delibera n.1*: affidamento ad un comitato ristretto del compito di redigere il Regolamento di funzionamento del Comitato e della Segreteria tecnica;

- *delibera n.2*: approvazione del Regolamento di funzionamento del Comitato e della Segreteria tecnica;
- *delibera n.3*: creazione di un gruppo di lavoro per la realizzazione di un archivio informatico ed uno per la redazione del manuale operativo;
- *delibera n.4*: ampliamento della partecipazione al Comitato, del Dipartimento per gli Affari Regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dell'Ufficio Centrale Antifrode dei Mezzi di Pagamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze;
- *delibera n.5*: parifica dei dati concernenti le irregolarità e le frodi segnalate alla Commissione europea da parte del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Agenzia delle Dogane;
- *delibera n.6*: affidamento alla Scuola di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza di uno studio di diritto comparato sull'applicazione dei Regolamenti comunitari relativi alla lotta contro le frodi;
- *delibera n.7*: adesione alla rete OLAF dei comunicatori antifrode - OAFCN;
- *delibera n.8*: individuazione della data di entrata a regime della Circolare interministeriale del 12 ottobre 2007;

- *delibera n.9*: costituzione di un gruppo di lavoro per la redazione di un documento esplicativo delle modalità applicative della Circolare 12 ottobre 2007;
- *delibera n.10*: costituzione del gruppo di lavoro per la redazione del “Manuale operativo”;
- *delibera n.11*: approvazione del progetto per la realizzazione di un ambiente informatico comune denominato “A.I.C.”;
- *delibera n.12*: approvazione di un modello di organizzazione per la gestione e il monitoraggio delle comunicazioni delle irregolarità e frodi a danno del Bilancio comunitario.

In allegato sono riportate, distintamente, gli argomenti all'ordine del giorno fissati in occasione delle riunioni plenarie del Comitato.



Resoconto dell'attività svolta
settembre 2007 – giugno 2008

CAPITOLO IV

REGOLAMENTO DI FUNZIONAMENTO

CAPITOLO IV

REGOLAMENTO DI FUNZIONAMENTO

Il Comitato, nella sua seconda riunione plenaria del 23 ottobre 2007, ha approvato il proprio Regolamento di funzionamento, il quale contiene diversi punti di interesse.

Si è previsto che le riunioni del Comitato si tengano con cadenza almeno bimestrale, sia per permettere un aggiornamento continuo sulle iniziative in corso sia per garantire l'esame dei temi in discussione nelle sedute del COCOLAF e dei relativi sottogruppi (art. 2, comma 3).

Coerentemente a questa disposizione, l'art. 5 stabilisce che il Comitato segue i lavori delle Istituzioni comunitarie, in particolare del COCOLAF e dei relativi sottogruppi, al fine di adottare una posizione unitaria nei settori di competenza.

La finalità che si è voluta perseguire con queste disposizioni è essenzialmente quella di un preventivo coordinamento non solo delle Amministrazioni nazionali, ma anche delle presenze di queste nelle riunioni a Bruxelles, così che vi sia una delegazione che rappresenti in modo ordinato e unitario le istanze nazionali previamente definite e deliberate in seno al Comitato.

Le funzioni di indirizzo attribuite al Comitato dal d.P.R. 91/2007 hanno trovato specificazione nell'art. 3 del Regolamento di funzionamento, che prevede le concrete modalità attraverso le quali l'organismo può raggiungere i propri obiettivi; in particolare, il Comitato elabora proposte funzionali a perseguire uniformità e tempestività nell'azione delle Amministrazioni interessate; formula proposte di nuove norme o di modifica di discipline vigenti; tratta le questioni relative alla elaborazione dei questionari inerenti alle relazioni annuali da trasmettere alla Commissione in base all'art. 280 del Trattato CE; promuove, anche in accordo con le singole Amministrazioni statali o regionali, ogni iniziativa finalizzata al miglioramento dell'azione complessiva in tema di recuperi, relativamente alle procedure di segnalazione, aggiornamento e chiusura dei casi segnalati.

Come si vede, un ampio spettro di attività e di fronti sui cui poter incidere.

Accanto alle funzioni di indirizzo vi sono quelle consultive, per effetto delle quali il Comitato può esprimere pareri a richiesta delle Amministrazioni interessate nei settori di competenza. Questa è una funzione non ancora realmente apprezzata dalle Amministrazioni nella sua effettiva portata ma che nel tempo si rivelerà di grande ausilio, in quanto all'organo collegiale può essere demandata la soluzione, sia pure in forma consultiva, di

questioni di particolare complessità, in relazione alle quali il Comitato stesso può investire gli organi delle Istituzioni europee.

Particolare rilievo deve attribuirsi all'art. 4 del Regolamento, il quale dispone che il Comitato, attraverso l'esame del flusso delle comunicazioni e la costituzione di un apposito archivio informatico, promuove l'adozione di misure dissuasive nel settore della prevenzione e del contrasto delle frodi e delle altre irregolarità.

E' questo lo strumento principale per agire efficacemente; infatti, la funzione attribuita dalla legge al Comitato postula la necessità che si disponga di informazioni complete ed aggiornate attraverso le quali sia possibile monitorare il fenomeno delle frodi nel suo complesso, individuare i settori di maggiore rischio ed elaborare strategie dissuasive mirate.

In ordine all'organizzazione dei lavori, l'art. 2 stabilisce la partecipazione attiva dei componenti, ai quali può essere delegato l'approfondimento di singoli argomenti; questa disposizione ha già trovato concreta applicazione attraverso delibere che hanno affidato a partecipanti non solo l'approfondimento di temi specifici ma anche la direzione dei lavori del relativo sottogruppo. La norma in esame prevede che i componenti possano essere affiancati da due funzionari delle rispettive amministrazioni, in modo che su ogni tema affrontato non ci siano "vuoti di conoscenza".

Una delle disposizioni più applicate finora è quella che prevede la possibilità della costituzione di gruppi ristretti di lavoro, in relazione a specifici argomenti; sono stati infatti costituiti tre gruppi di lavoro, con l'incarico di procedere rispettivamente alla redazione di un manuale operativo dei recuperi, alla redazione delle note esplicative della circolare 12.10.2007 e alla presentazione di un progetto per la costituzione dell'archivio informatico comune. Oltre a questi gruppi ristretti, sono convocate riunioni in formazione ridotta in occasione delle convocazioni del Co.co.laf.

Altrettanto importante è la disposizione che consente al Comitato di procedere ad audizioni di esperti: ciò ha permesso di invitare rappresentanti dell'OLAF, ai quali sono stati sottoposti alcune questioni sui flussi delle comunicazioni.

Secondo quanto stabilito dall'art.2 del Regolamento, il Colaf deve predisporre entro il mese di giugno di ogni anno un resoconto della attività svolta, con particolare riferimento alle soluzioni prospettate per migliorare la strategia di prevenzione nel settore delle frodi comunitarie e dei recuperi. Lo stesso documento sarà necessario per l'elaborazione della Relazione che dovrà redigersi ai sensi dell'art.5 del D.P.R. n.91/2007.



Resoconto dell'attività svolta
settembre 2007 – giugno 2008

CAPITOLO V

PRIORITÀ INDIVIDUATE E RISULTATI CONSEGUITI

CAPITOLO V

PRIORITÀ INDIVIDUATE E RISULTATI CONSEGUITI

Il Comitato, in questo primo periodo di operatività, tenuto conto delle funzioni ad esso assegnate, ha individuato le seguenti priorità:

- a. *Migliorare il coordinamento delle diverse Amministrazioni.*
- b. *Centralizzare il flusso delle segnalazioni delle irregolarità.*
- c. *Invertire il trend negativo sul fronte dei recuperi.*
- d. *Parificare i dati informatici con la Commissione europea.*
- e. *Coordinare l'attività del COLAF con quelle delle Istituzioni comunitarie.*
- f. *Promuovere attività di ricerca, di formazione e di comunicazione.*

a. Migliorare il coordinamento delle diverse Amministrazioni

In questo settore l'attività del Comitato ha avuto un duplice obiettivo:

- ⇒ uniformare le procedure di segnalazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario;
- ⇒ agevolare il *dialogo* interistituzionale.

⇒ ***Uniformare le procedure di segnalazione***

Il sistema di comunicazione delle irregolarità e del recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito dei finanziamenti comunitari è disciplinato da diversi Regolamenti della Commissione europea e del Consiglio.

La normativa comunitaria impone, in particolare, agli Stati membri di effettuare in via elettronica una comunicazione periodica alla Commissione di tutte le irregolarità che sono state oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario, utilizzando appositi moduli contenenti l'indicazione di specifiche informazioni.

Per l'Italia, allo stato, le predette comunicazioni sono inoltrate dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, dall'Agenzia delle Dogane, dal Dipartimento delle Politiche Comunitarie.

In considerazione dell'alto numero di "soggetti" incaricati della trasmissione è emersa la necessità di adottare comportamenti uniformi e di delineare esattamente il

momento in cui sorge l'obbligo di comunicazione alla Commissione.

In proposito i Regolamenti comunitari richiedono che sia compiuta un'attività di valutazione all'esito della quale possa ritenersi accertata, ancorché in modo non definitivo e comunque rivedibile, l'esistenza di una irregolarità.

⇒ Sulla base di queste premesse:

- Il **20 settembre 2007**, in sede di Conferenza Unificata Stato Regioni e Autonomie locali, è stato siglato un **“Accordo”** sulle modalità di comunicazione delle irregolarità e frodi alla Commissione europea.

L'Accordo, perseguendo l'obiettivo di assicurare uniformità di comportamenti relativamente all'apertura di nuovi casi di frode o irregolarità, impone, di fatto, una verifica amministrativa da parte delle Amministrazioni competenti prima della notifica alla Commissione.

Regioni, Province Autonome, Province, Comuni e Comunità montane si sono impegnate ad adottare gli opportuni strumenti amministrativi ed organizzativi per rendere operativa questa linea di comportamento.

- Il **12 ottobre 2007** è stata firmata dai Ministri per le Politiche europee, dell'Economia e delle Finanze, Sviluppo Economico, Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, Lavoro e della Previdenza Sociale, la **Circolare** avente ad oggetto “Modalità di comunicazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario”.

Il provvedimento costituisce lo strumento statale attuativo degli obblighi contenuti nell'Accordo, siglato in sede di Conferenza Unificata il 20 settembre 2007.

La Circolare interministeriale risponde all'esigenza di migliorare il coordinamento delle Amministrazioni e di conferire una maggiore attendibilità al flusso delle comunicazioni, nel rispetto rigoroso dei Regolamenti comunitari.

La *ratio* del provvedimento e' quella di evitare che la trasmissione di informazioni, qualora effettuata in base a rilievi ancora non vagliati dalle rispettive Autorità competenti, possa determinare l'inoltro alla Commissione europea di comunicazioni su presunte irregolarità, che si rivelino ad un successivo e più completo esame in tutto o in parte inesistenti, con

indubitabile pregiudizio per lo Stato, a carico del quale rimarrebbe intanto iscritta la posizione debitoria.

A tal fine, quindi, la valutazione compiuta dagli Organi decisionali preposti alle diverse provvidenze comunitarie diviene fondamentale, in quanto ha l'obiettivo di verificare che gli elementi indicati nel primo verbale di constatazione o nell'atto siano di consistenza tale da rendere *prima facie* fondata l'ipotesi dell'avvenuta violazione di una norma comunitaria o nazionale, anche astrattamente idonea a provocare pregiudizio al bilancio comunitario. Con tale espressione si richiede agli Organi decisionali il compimento di un'attività di controllo dei dati e delle indicazioni contenute nel primo verbale di constatazione o nell'atto, in modo che si possa escludere l'obbligo di trasmissione tutte le volte che si riscontri la palese insussistenza di fatti integranti irregolarità o frodi.

Il documento rappresenta uno degli esempi più concreti del concetto di coordinamento, poiché attraverso di esso si raggiungerà l'obiettivo di ottenere delle pratiche uniformi in sede nazionale ai fini delle segnalazioni a Bruxelles dei nuovi casi di frode o irregolarità;

- il **5 dicembre 2007** il Comitato ha deliberato l'entrata a regime dell'applicazione dei contenuti della Circolare interministeriale, a partire dal 1° gennaio 2008;
- Il **5 dicembre 2007** il Comitato ha deliberato, altresì, la costituzione di un gruppo di lavoro per la redazione di un documento esplicativo delle modalità interpretative ed applicative dei contenuti della Circolare.
La redazione del documento si è resa necessaria, attese talune problematiche interpretative che erano state sollevate in ordine all'applicazione della Circolare.
Il gruppo di lavoro ha completato il testo finale che è in corso di approvazione;
- Il **28 aprile 2008** il Comitato ha deliberato di adottare quale “buona pratica” il modello organizzativo attuato dalla Regione Veneto in esecuzione dell'Accordo concluso il 20 settembre 2007.
E' opportuno sottolineare che il Ministro per gli Affari Regionali (pro-tempore), con una lettera-circolare del 07 novembre 2007, ha promosso un'attività di monitoraggio diretta a verificare l'avvenuta emanazione di strumenti attuativi del richiamato Accordo da parte dei soggetti interessati.

⇒ ***agevolare il dialogo interistituzionale***

Conformemente all'art. 280, paragrafo 5 del Trattato CE la Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, presenta ogni anno al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulle misure adottate ai fini dell'attuazione di tale articolo. Per la parte della relazione che riguarda gli Stati membri, la Commissione si basa sulle risposte fornite al questionario “Art.280” da parte dei singoli Paesi.

Per l'anno 2007 la relazione presentata dall'Italia è stata elaborata e condivisa, per la prima volta, con le Amministrazioni statali e regionali nell'ambito del Colaf.

I contributi delle singole Amministrazioni sono stati raccolti a cura della Segreteria tecnica del Comitato e il testo definitivo è stato discusso ed approvato nell'ambito del consesso rendendo in tal modo più razionale e omogenea la relazione che è stata inviata alla Commissione nel rispetto dei termini previsti.

Inoltre il **4 febbraio 2008**, Il Comitato ha avviato una riflessione in ordine alla possibilità di formalizzare l'istituzione di un “referente”, nelle varie Amministrazioni, per agevolare il dialogo interistituzionale.

La proposta ha ricevuto il consenso da parte delle Amministrazioni centrali, mentre le Amministrazioni locali si sono riservate di approfondire la tematica.

b. Centralizzare il flusso delle segnalazioni delle irregolarità

L'art. 3 del D.P.R. 91/2007 stabilisce che il Comitato tratti le questioni connesse al flusso delle comunicazioni in materia di indebite percezioni di finanziamenti comunitari ed ai recuperi degli importi indebitamente pagati.

In questo ambito, tra le priorità è stata individuata quella di disporre di informazioni complete e aggiornate attraverso le quali monitorare il fenomeno nel suo complesso, atteso che:

- ciascuna Amministrazione nazionale o periferica, competente per la gestione di finanziamenti comunitari, dispone al suo interno di una banca-dati contenente ogni informazione d'interesse per l'erogazione di fondi europei (c.d. dati acquisiti "*a monte*").

Ogni archivio informatico si basa su proprie modalità di funzionamento (tipologia della notizia contenuta, sistema di archiviazione e procedure di interrogazione);

- i Regolamenti comunitari obbligano gli Stati membri a comunicare alla Commissione europea le frodi e le irregolarità che superino la soglia dei 10.000 euro. Detti Regolamenti, nella descrizione degli elementi essenziali costituenti le informazioni da inviare alla Commissione con

un processo “*a valle*” risultano pressoché omogenei. Infatti, la procedura regolata dalla normativa comunitaria prevede l'invio delle informazioni richieste tramite un sistema telematico dedicato, denominato AFIS (Anti Fraud Informatic System). Attualmente il sistema non consente un ritorno delle informazioni stesse, obbligando le Amministrazioni interessate a crearsi un archivio locale aggiuntivo, secondo quelle che sono le caratteristiche e le esigenze di ciascun Ente.

La conoscenza parziale delle informazioni che ne deriva non consente a nessun Organismo nazionale di avere un quadro d'insieme chiaro e completo, facendo venir meno, ad un processo informativo compiuto, quegli elementi necessari per ottenere efficacia ed efficienza che rappresentano la base di un corretto sistema di gestione.

Tanto premesso il Comitato, nella seduta plenaria del **23 ottobre 2007**, ha deliberato la costituzione di un apposito gruppo di lavoro.

A tale gruppo di lavoro è stato affidato lo studio per la realizzazione di un sistema informatico denominato “ambiente informatico comune” (Progetto A.I.C.), in grado di interfacciarsi con le banche-dati delle diverse Amministrazioni

interessate le quali, sul punto, hanno manifestato ampia disponibilità a condividere le informazioni in loro possesso, fatte salve le esigenze di sicurezza dei dati.

Il gruppo di lavoro, tenuto conto delle strategie fissate, ha determinato gli obiettivi operativi da conseguire nel breve e medio-lungo termine:

- nel breve termine è stata individuata, come finalità da raggiungere, la condivisione delle informazioni *a valle*, con l'intento di ottenere un completo monitoraggio delle infrazioni segnalate;
- nel medio-lungo termine, l'obiettivo dichiarato è l'ampliamento del sistema attraverso la condivisione delle informazioni *"a monte"*.

In un prossimo futuro sarà vagliata la possibilità di condividere anche quelle informazioni appartenenti alla categoria delle irregolarità sotto la soglia comunitaria (10.000 euro).

Lo strumento ritenuto più idoneo per il raggiungimento dell'obiettivo a breve termine è stato individuato in un "ambiente informatico comune", che si realizzerà attraverso la connessione delle banche dati già esistenti così da sfruttare il *know how* già in possesso delle varie Amministrazioni.

Per procedere alla realizzazione del “progetto A.I.C.” il Comitato, il **28 aprile 2008**, ha deliberato di intervenire attraverso specifici strumenti sia di tipo normativo che finanziario.

c. Invertire il trend negativo sul fronte dei recuperi

I recuperi costituiscono l'anello debole per il nostro Paese per tante ragioni, prima fra le quali la eccessiva durata dei procedimenti amministrativi e giudiziari. Deve sottolinearsi al riguardo che, come dispongono i Regolamenti comunitari, il mancato recupero delle somme entro il termine di otto anni nel caso di procedimento giudiziario e di quattro anni dal primo verbale amministrativo, determina l'effetto di far gravare sul bilancio dello Stato il 50% delle conseguenze finanziarie del mancato recupero.

In attesa che si realizzino le condizioni per una riforma di ampio respiro sul versante giudiziario, con particolare riferimento alla creazione di corsie preferenziali per i processi dalla cui ritardata definizione derivino conseguenze finanziarie a carico dello Stato e più in generale alla riduzione dei tempi processuali, il Comitato, il **23 ottobre 2007**, ha

deliberato la predisposizione di un manuale operativo dei recuperi, che contenga le linee guida per migliorare e rendere più efficienti le azioni di recupero dei finanziamenti comunitari indebitamente percepiti.

Il gruppo di lavoro sta procedendo piuttosto alacremente alla stesura di un testo che consenta agli operatori di conoscere le modalità concrete delle procedure di recupero in relazione ai diversi fondi comunitari.

d. Parificare i dati informatici con la Commissione europea

L'obbligo di uniformare le procedure di segnalazione alla Commissione delle irregolarità, introdotto dalla Circolare del 12 ottobre 2007, ha reso necessaria una revisione delle comunicazioni periodiche inoltrate nel tempo a Bruxelles.

Allo scopo di *parificare* i dati informatici, è stata avviata, attraverso il Nucleo della Guardia di Finanza presso il Dipartimento delle Politiche Comunitarie, in stretta collaborazione con i Servizi della Commissione europea, una straordinaria attività di riscontro e di parificazione dei dati informatici delle segnalazioni inoltrate dall'Italia in materia di fondi strutturali. A questo riguardo sono stati esaminati tutti i "casi aperti", a partire dal 1995 al 31.12.2006 (circa 2000

casi). Al termine di questa prima fase sono stati proposti per la chiusura 817 dossier.

Il 7 febbraio 2008 l'OLAF ha comunicato la chiusura definitiva di 573 casi, per un importo complessivo pari a circa 37 milioni di euro ed ha richiesto ulteriori informazioni sulle restanti 244 posizioni.

Nell'occasione il Direttore generale dell'OLAF - dott. Franz-Hermann Brüner, riconoscendo l'impegnativo esercizio posto in essere, ha espresso il vivo apprezzamento per l'efficace azione svolta.

Il Comitato, tenuto conto del positivo esito dell'attività, con delibera del **23 ottobre 2007**, ha disposto l'estensione dell'iniziativa anche alle segnalazioni di irregolarità e di frode inoltrate dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per quanto attiene, rispettivamente, alla "politica agricola comune" e alle "risorse proprie".

e. Coordinare l'attività del Colaf con quella delle Istituzioni comunitarie.

E' stato più volte sottolineato che le attività del Comitato sono svolte in piena sinergia con quelle poste in essere dalle

Istituzioni comunitarie. Il Comitato, infatti, segue i lavori della Commissione, dell'OLAF e, in particolare, le sedute del COCOLAF e dei relativi sottogruppi, nei settori di competenza, affinché sia adottata una posizione unitaria da rappresentare in tali sedi.

A tal fine il Comitato garantisce il suo contributo in occasione delle riunioni dei seguenti gruppi di lavoro in seno al COCOLAF:

- gruppo articolo 280 - tutela degli interessi finanziari;
- gruppo analisi dei rischi in materia di frodi e di irregolarità;
- gruppo irregolarità e assistenza reciproca - prodotti agricoli;
- gruppo contraffazioni dell'euro;
- gruppo contraffazioni delle monete.

E' infatti estremamente utile che il Comitato assuma una posizione unitaria sugli argomenti in discussione nelle riunioni dei gruppi di lavoro a Bruxelles, così che la partecipazione dell'Italia a queste riunioni possa realizzarsi sulla base di decisioni preventivamente concordate e condivise in ambito nazionale. Si tratta in sostanza di estendere ad un settore di notevole impatto economico, come quello delle frodi comunitarie, le modalità operative che sono già in uso in altri

ambiti, come, ad esempio, nella fase ascendente di formazione degli atti comunitari, in relazione alla quale è previsto che la posizione italiana si formi attraverso l'apposito Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei, il Ciace.

Allo stesso modo in occasione delle plenarie del COCOLAF e dei relativi sottogruppi i temi all'ordine del giorno sono stati dapprima esaminati in sede nazionale. Successivamente ai rappresentanti in seno al Colaf è stato partecipato l'esito delle riunioni.

Per la necessità di garantire il proprio contributo in ogni gruppo di lavoro del COCOLAF, il Comitato ha deliberato di estendere la partecipazione a membri non compresi nella originaria composizione, come è avvenuto ad esempio con l'Ufficio Centrale Antifrode e dei Mezzi di Pagamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze (delibera n. 4 del 23 ottobre 2007).

Nel periodo temporale settembre 2007-giugno 2008 sono state intraprese diverse attività di coordinamento con le Istituzioni comunitarie allo scopo di rendere sempre più uniforme l'attività di contrasto alle frodi che si caratterizza, in Europa, per un non omogeneo livello di salvaguardia delle risorse finanziarie comuni.

A questo riguardo:

- **il 23 ottobre 2007** il Comitato ha deliberato l'adesione alla Rete dei Comunicatori Antifrode, denominata O.A.F.C.N. (Antifraud Communicator's Network). La Rete ha tra i suoi obiettivi quello di informare i cittadini europei sulle attività condotte dall'OLAF e dai suoi partners negli Stati membri, a tutela degli interessi finanziari della Comunità, quello di fornire al pubblico informazioni relative alla lotta contro la frode e di assicurare un dialogo permanente tra le unità di comunicazione esterna dell'OLAF e i suoi omologhi nazionali.

Nel corso di una riunione dei componenti della Rete, tenutasi a Bruxelles il 5 e 6 dicembre 2007, è emersa l'opportunità di utilizzare nuovi strumenti di comunicazione, come la *fiction* televisiva, per far conoscere al pubblico le attività delle Istituzioni europee e degli Stati membri nel settore delle frodi comunitarie. Da qui è scaturita la proposta già formalizzata dal Ministro degli esteri romeno, d'intesa con il Dipartimento della lotta alla frode della Romania, di una coproduzione italo-romena che consenta di diffondere non solo una corretta conoscenza del fenomeno ma anche la collaborazione esistente tra i due Stati membri.

L'iniziativa è stata valutata favorevolmente dall'Italia che, attraverso il portavoce del Ministro per le Politiche Europee

pro-tempore, ha comunicato al Vice direttore generale della Rai il proprio interesse alla realizzazione del progetto, sottolineando che la consulenza tecnica di questo potrebbe essere affidata alla Guardia di Finanza e agli esperti del Dipartimento per le Politiche Comunitarie, con l'eventuale partecipazione della Commissione europea, attraverso l'ufficio dell'OLAF;

il **25 ottobre 2007**, si è tenuto a Strasburgo un incontro con l'eurodeputato (On. Francesco MUSOTTO) incaricato di redigere il *Rapporto sulla tutela degli interessi finanziari 2005 - 2006*. Nella circostanza la delegazione italiana aveva avanzato una serie di suggerimenti poi confluiti nella Relazione finale approvata dal Parlamento europeo il 25.01.2008. Tra questi :

- l'urgenza di una maggiore vigilanza a livello preventivo, attraverso un più efficace coordinamento delle Amministrazioni preposte alla gestione delle risorse comunitarie;
- l'aumento degli strumenti di cooperazione amministrativa, attualmente carenti soprattutto nell'ambito delle politiche strutturali;
- la promozione di proposte normative per adottare regole comuni di riscossione coattiva rivedendo opportunamente le regole sulle fidejussioni, sulle

iscrizioni di ipoteche sui beni finanziati, sulla gerarchia dei privilegi creditizi, sulla disciplina della cc.dd. *“confisca di valore”*;

- l'avvio di un confronto tra Stati membri sulle procedure interne di rilevazione e di successiva comunicazione delle irregolarità/frodi alla Commissione Europea e sugli organismi di controllo e sui loro poteri.

Tra le proposte accettate vi erano quelle di inserire nel “Questionario art. 280-2008”, appositi quesiti concernenti *“l'analisi delle strutture degli Stati membri che si occupano di lotta alle frodi”*, il tema della *“cooperazione e dei poteri di ispezione conferiti alle Autorità nazionali”*, *“i meccanismi di notifica delle irregolarità alla Commissione”*;

il **20 maggio 2008**, in sede di assemblea plenaria del COCOLAF, il Capo della delegazione italiana, su mandato del Colaf, ha avanzato la proposta di aprire un dibattito sull'opportunità di costituire in ogni Stato membro un organismo con funzioni e caratteristiche simili al Comitato italiano per la lotta contro le frodi per rafforzare la tutela degli interessi finanziari, garantire un dialogo unitario, assicurare un raffronto tra dati aggiornati completi e comparabili. La proposta ha suscitato l'apprezzamento

della Commissione che si è dichiarata disponibile ad esaminare il tema avanzato dall'Italia;

- il **20 maggio 2008** l'assemblea plenaria del COCOLAF ha approvato il documento concernente i temi da includere nel prossimo "Questionario art. 280-2008". Il testo approvato include i quesiti suggeriti dalla delegazione italiana in occasione della redazione del Rapporto sulla protezione degli interessi finanziari del Parlamento europeo.

f. Promuovere attività di ricerca, di formazione e comunicazione

⇒ Attività di ricerca

Nel primo capitolo, dedicato al "Quadro di situazione", è stato evidenziato come, in base ai dati del Rapporto presentato a luglio del 2007 dalla Commissione europea, il nostro Paese si collochi ai vertici della classifica sia per numero di segnalazioni notificate (quinto posto) che per "importi irregolari" segnalati, per i quali arriva addirittura in prima posizione, con un notevole margine rispetto al secondo classificato.

Ad un'analisi superficiale il dato sembrerebbe rivelare una particolare propensione del nostro Paese alle irregolarità e alle frodi; in realtà questo dato rappresenta il segnale di una maggiore sensibilità dell'Italia ai profili e alla finalità comunitarie ed è il risultato di un più efficiente sistema di controllo, come sostenuto dal vice presidente della Commissione europea Kallas.

Analoghe considerazioni sono state svolte, più di recente, dalla Commissaria UE alle Politiche Regionali, Danuta Hubner, la quale ha elogiato l'Italia poiché è *“l'unico Paese ad avere un proprio programma di controllo contro l'uso dei fondi da parte del crimine”*.

A tale riguardo occorre ribadire come la natura degli organi di controllo e i poteri a questi attribuiti giochino un ruolo essenziale nella classifica delle segnalazioni effettuate da ogni Stato membro. Non è indifferente a questi fini l'esistenza o meno di una struttura incaricata specificamente dell'attività di contrasto, assimilabile alla nostra Guardia di Finanza, che è l'organo investigativo di riferimento nazionale nella lotta alla frode, con il compito di prevenire, ricercare e denunciare le evasioni e le violazioni finanziarie, ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 aprile 1959, n. 189¹. Né è da sottovalutare a questo

¹ La revisione dei compiti è avvenuta con decreto legislativo 19 marzo 2001 n. 68, con cui la Guardia di Finanza ha visto rafforzare il suo ruolo di Polizia economico-finanziaria a tutela del bilancio dello Stato e dell'Unione europea.

proposito la circostanza che mentre fino a pochi anni fa mancava uno spettro di poteri specifici utilizzabili nelle indagini, e, pertanto, le operazioni di contrasto alla frode si muovevano nell'alveo della polizia giudiziaria ed erano disciplinate dal Codice di procedura penale, con la legge comunitaria per il 1999 (legge 21 dicembre 1999, n.526) è stata riconosciuta alla Guardia di Finanza la facoltà di avvalersi delle potestà che le norme tributarie già le attribuiscono ai fini dell'accertamento delle imposte sui redditi e dell'imposta sul valore aggiunto, consentendo così di adottare tecniche investigative e strumenti d'intervento particolarmente incisivi. E' ovvio che anche negli Stati nei quali manca un organo assimilabile alla Guardia di Finanza i controlli finalizzati alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea vengono ugualmente svolti; ma la domanda che ci dobbiamo porre è con quale frequenza, con quali poteri e con quali effetti.

Non è un caso la circostanza che alle differenti modalità di svolgimento delle attività di contrasto si accompagni anche un diverso atteggiamento degli altri Stati membri nelle segnalazioni.

Per fare un esempio limitato ai soli Fondi strutturali, mentre l'Italia, nel 2006, ha segnalato alla Commissione 368 casi di "frode" su un totale di 744 segnalazioni;

- la Germania ne ha segnalati 2 su un totale di 321;
- l'Inghilterra 9 su un totale di 223;
- la Spagna nessuno su un totale di 428;
- la Francia nessuno su un totale di 98.

La paradossale conclusione della lettura di questi dati è rappresentata dalla constatazione che gli Stati membri che meno segnalano e meno denunciano non sembrano essere sottoposti a verifiche più penetranti rispetto a quelli che, come l'Italia, svolgono un'efficace attività di controllo e di contrasto delle frodi: il che dimostra in primo luogo che manca ancora in molti Stati membri la sensibilità riguardo alla protezione degli interessi finanziari della comunità e in secondo luogo che le regole applicate in questo ambito non tengono conto delle rilevanti diversità degli ordinamenti giuridici; delle difformità degli assetti istituzionali e delle tecniche di controllo; degli organismi responsabili dell'attività ispettiva e dei poteri loro conferiti.

In merito il Comitato ha assunto un'importante iniziativa nel campo della ricerca giuridica.

Con delibera del **23 ottobre 2007** ha affidato alla Scuola di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza l'incarico di svolgere approfondimenti di diritto comparato tra i quali:

- l'analisi degli organismi nazionali cui è demandato il contrasto delle frodi e delle irregolarità e loro poteri;
- l'esistenza negli altri Paesi di una programmazione nazionale annuale di controlli in materia di tutela degli interessi finanziari della Comunità;
- i sistemi di rilevazione e segnalazione delle irregolarità e frodi e le modalità di attuazione dei Regolamenti comunitari di settore.

Lo studio delle prassi degli altri Stati membri consentirà non solo di effettuare un'analisi del fenomeno delle frodi sulla base di elementi omogenei, ma anche di verificare i punti critici del nostro sistema rispetto a quello degli altri Paesi e, per contro, prendere a modello le eventuali *best practices* di questi.

⇒ ***Attività di formazione e di comunicazione***

Per quanto concerne le attività di **formazione**, il **16 aprile 2008** si è tenuto a Roma un Seminario sul “*contrasto alle irregolarità nei fondi strutturali*”, organizzato dal Ministero dello Sviluppo Economico in collaborazione con il Comitato per la lotta contro le frodi comunitarie e con il supporto dell'Istituto per la promozione industriale (IPI).

L'azione formativa si inquadra nell'ambito delle iniziative promosse per:

- favorire il dialogo tra le diverse Amministrazioni interessate nella gestione delle risorse comunitarie e assicurare uniformità di comportamenti, adottando un sistema condiviso;
- sviluppare un confronto dialettico con le Istituzioni comunitarie.

In relazione alle iniziative intraprese nel campo della **comunicazione** esse rispondono alla necessità di rendere edotta la platea degli interlocutori e favorire la partecipazione alle attività del Comitato stesso.

A tal proposito l'Organismo ha intrapreso una serie di iniziative volte a comunicare, diffondere e pubblicizzare sia le attività che i risultati conseguiti in modo da eliminare, o quantomeno ridurre, l'asimmetria informativa che spesso crea il gap informativo tra le Istituzioni e l'opinione pubblica.

E-mail istituzionale

Tra le primissime azioni svolte in questa direzione, vi è stata la creazione di un apposito account di posta elettronica - comitatoantifrode@palazzochigi.it - ,

attraverso il quale il Comitato stesso crea con gli interlocutori continui feedback finalizzati a:

- favorire lo scambio di informazioni sia con i *partners* istituzionali nazionali e comunitari che con privati cittadini;
- organizzare e gestire le riunioni plenarie, i *working group* ed eventi vari.

Sito istituzionale

Altra fondamentale iniziativa nel campo della comunicazione è sicuramente legata alla realizzazione di un apposito *link* (COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI) all'interno del rinnovato sito istituzionale del Dipartimento per le Politiche Comunitarie, dove sono descritte le fonti normative, le funzioni e l'organizzazione del Comitato e dove, attraverso un *link* di approfondimento, sono state pubblicate notizie in merito:

- allo “stato attuale delle frodi, delle irregolarità e dei recuperi (pubblicata il 10 settembre 2007);
- alla chiusura, in tema di fondi strutturali, dei 573 “casi aperti” per un importo complessivo di quasi 37 milioni di euro (notizia pubblicata il 6 marzo 2008);



Resoconto dell'attività svolta
settembre 2007 – giugno 2008

- allo svolgimento a Roma lo scorso 16 aprile del seminario "Il contrasto alle irregolarità nei fondi strutturali", organizzato dal Ministero dello Sviluppo Economico e dall'Istituto per la Promozione Industriale, in collaborazione con il Dipartimento per le Politiche Comunitarie (notizia del 16 aprile 2008).

Logo istituzionale

Il Comitato, infine, ha realizzato ed ufficializzato il suo *logo*, rispondente ai criteri previsti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il *logo* è stato, tra l'altro, inserito nella pagina web della Rete dei comunicatori dell'OLAF (OAFCN) di cui il Comitato è membro.



Resoconto dell'attività svolta
settembre 2007 – giugno 2008

CAPITOLO VI

LINEE DI ATTIVITÀ

CAPITOLO VI

LINEE DI ATTIVITÀ

Le funzioni e gli obiettivi del Comitato per la lotta contro le frodi, come illustrato nei precedenti capitoli, hanno subito una profonda trasformazione.

Al Colaf il legislatore ha affidato il delicato compito di analizzare il fenomeno nel suo complesso, di fungere da “cabina di regia” per quanto attiene al flusso delle comunicazioni verso la Commissione europea, di proporre le iniziative più opportune per invertire il *trend* negativo, siano esse modifiche normative che permettano un più agevole recupero delle somme versate irregolarmente ovvero azioni di coordinamento delle Amministrazioni statali, regionali e locali per la definizione di efficaci strategie di prevenzione.

In questo primo periodo di attività, diversi obiettivi che il Comitato si era prefisso, quelli più immediati, sono stati raggiunti. Le singole Amministrazioni hanno compreso a pieno la rilevanza strategica del dialogo interistituzionale, l'importanza del coordinamento nella attività di prevenzione e il ruolo del Colaf quale sede idonea per elaborare spunti innovativi.

Il metodo attivato deve essere preso a modello e ulteriormente perfezionato affinché si possa continuare ad ottenere risultati positivi in un settore di rilevante interesse pubblico.

Ferme restando le ulteriori autonome iniziative che il Colaf intenderà avviare nel prossimo futuro, le *linee di attività* inerenti agli obiettivi individuati come priorità, possono così sintetizzarsi:

- ⇒ ultimare il monitoraggio diretto a verificare l'avvenuta emanazione di strumenti normativi attuativi dell'Accordo siglato il 20 settembre 2007, da parte dei soggetti interessati;
- ⇒ assicurare, una volta approvata la delibera, la più ampia divulgazione delle note tecniche esplicative della Circolare del 12 ottobre 2007;
- ⇒ diffondere il modello organizzativo elaborato dalla Regione Veneto ed assunto dal Comitato quale "buona pratica", individuando, nell'ambito di ciascuna Amministrazione, una specifica struttura a cui attribuire il compito di trattare in maniera unitaria le tematiche relative alle irregolarità e alle frodi e di svolgere la funzione di *referente*;
- ⇒ definire l'*iter* della proposta normativa recante: "*istituzione di una banca dati centrale per le frodi e le irregolarità*"

comunitarie presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche Comunitarie”.

La realizzazione del progetto denominato A.I.C.(ambiente informatico comune) consentirà una conoscenza completa del fenomeno delle frodi comunitarie e permetterà, attraverso l'esame comparato dei dati, l'individuazione delle aree di maggiore “debolezza” e la definizione di mirate strategie dissuasive;

- ⇒ completare la predisposizione del “Manuale operativo” dei recuperi, che dovrà contenere le linee guida per migliorare e rendere più efficienti le azioni di recupero dei finanziamenti comunitari indebitamente percepiti;
- ⇒ promuovere l'adozione di misure specifiche, non escluse quelle di natura legislativa, idonee a determinare una radicale inversione di tendenza nel campo dei recuperi.

Sotto questo profilo si propone di:

- *rivedere opportunamente le regole sulle fidejussioni in modo da poter ottenere l'effettivo pagamento da parte del garante e prevedere la possibilità di iscrivere ipoteche sui beni finanziati (in analogia a quanto fanno le banche per i propri crediti);*

- *inserire, attraverso una modifica normativa già elaborata dal Comitato, i contributi pubblici al primo posto nella gerarchia dei privilegi previsti dal codice civile;*
- *prevedere, sul piano amministrativo, il diritto dell'Amministrazione che ha erogato il beneficio a procedere, in via generalizzata, all'adozione di misure cautelari sui patrimoni di persone e società, indipendentemente dal procedimento penale eventualmente in corso. A tale scopo potrebbero essere mutate, in quanto applicabili, le procedure previste in ambito di entrate tributarie dall'art. 22 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (ipoteca e sequestro conservativo). Naturalmente, i parametri di riferimento, oltre al "fumus boni iuris" ed al "periculum in mora", sotto il profilo quantitativo, dovrebbero attestarsi su somme inferiori a quelle cui si fa riferimento in materia di imposte sui redditi ed I.V.A.;*
- *estendere la disciplina relativa alla c.d. "confisca di valore", introdotta dall'art. 3 della legge 29 settembre 2000, n. 300, e dare attuazione ai principi e criteri direttivi inerenti alla decisione quadro 2005/12/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, contenuti nell'art. 31 della legge 6 febbraio 2007, n. 13 (legge comunitaria per il 2006), per evitare che gli indebiti percettori sfuggano*

all'esecuzione trasferendo surrettiziamente altrove il proprio patrimonio;

- dare attuazione alla disciplina del diritto di rivalsa dello Stato nelle regolazioni finanziarie operate dalla Commissione sulle risorse del FEAGA, del FEASR e dei fondi strutturali, contenuta nel comma 1215 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007 (n. 296/2006);

- ⇒ completare l'attività di verifica dei dati statistici con i competenti Servizi della Commissione, estendendo l'azione alle segnalazioni di irregolarità notificate a Bruxelles dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Agenzia delle Dogane;
- ⇒ rafforzare il coordinamento con le Istituzioni comunitarie, in primo luogo Commissione, OLAF, COCOLAF e relativi sottogruppi;
- ⇒ sostenere la proposta italiana espressa nell'ambito della riunione plenaria del COCOLAF del 20 maggio 2008, sull'opportunità di costituire in ogni Stato membro un organismo con funzioni e caratteristiche simili al Colaf;

- ⇒ definire il progetto di realizzazione della *fiction* televisiva sul tema delle frodi comunitarie, in coproduzione Italia-Romania;
- ⇒ organizzare specifici seminari sul tema del contrasto alle irregolarità nel settore della politica agricola comune e delle risorse proprie, per completare il ciclo formativo avviato con il convegno organizzato, il 16.4.2008, con il Ministero dello Sviluppo Economico in materia di fondi strutturali;
- ⇒ attuare un progetto di collaborazione con le Regioni, con iniziative, anche di carattere formativo, dirette a migliorare e ad accelerare le modalità di recupero dei finanziamenti comunitari indebitamente percepiti;
- ⇒ completare lo studio di diritto comparato delle prassi degli altri Stati membri affidato alla Scuola di Polizia tributaria della Guardia di Finanza.