



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI COMUNITARIE

DELIBERA n. 13 del 07/07/2008: note esplicative alla Circolare interministeriale del 12 Ottobre 2007, recante "Modalità di comunicazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario", pubblicata in Gazz. Uff. n. 240 del 15 ottobre 2007.

**IL COMITATO PER LA LOTTA
CONTRO LE FRODI COMUNITARIE**

- VISTO** il decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, recante "Regolamento per il riordino degli organismi operanti nel Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, a norma dell'articolo 29 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla l. 4 agosto 2006, n. 248" e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale serie generale n. 159 dell'11 luglio 2007, che ha confermato - innovandone la disciplina, la composizione e le funzioni - il Comitato per la lotta contro le frodi comunitarie, istituito ai sensi dell'abrogato articolo 76, comma 2, della legge 19 febbraio 1992, n. 142, recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (legge comunitaria per il 1991)";
- VISTO** il decreto del Ministro per le Politiche Europee in data 3 agosto 2007, con il quale è stata individuata la composizione del suddetto Comitato e della relativa Segreteria tecnica;
- VISTA** la Circolare Interministeriale del 12 ottobre 2007, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 15/10/2007, n. 240;
- VISTO** il Regolamento interno di funzionamento del Comitato per la lotta contro le frodi comunitarie e della Segreteria tecnica;

VISTA la propria delibera n. 9 in data 5 dicembre 2007 che ha costituito un gruppo di lavoro per la redazione di un documento esplicativo delle modalità interpretative e applicative dei contenuti della Circolare interministeriale del 12 Ottobre 2007, recante "Modalità di comunicazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario", pubblicata in Gazz. Uff. n. 240 del 15 ottobre 2007;

EMANA
LE SEGUENTI
NOTE ESPLICATIVE

1. PREMESSE GENERALI

La Circolare Interministeriale del 12 ottobre 2007, ha l'obiettivo di razionalizzare e rendere più attendibile il *flusso delle comunicazioni* relativo alle irregolarità e alle frodi a danno del bilancio comunitario.

La Circolare non ha apportato alcuna innovazione alle ordinarie regole vigenti in ordine ai procedimenti di valutazione delle irregolarità e delle frodi né al rigoroso rispetto dei termini, previsti dai Regolamenti comunitari, per l'inoltro delle segnalazioni.

Il provvedimento in esame, dopo aver premesso che la normativa comunitaria impone agli Stati membri di effettuare in via elettronica una comunicazione periodica alla Commissione europea di tutte le "irregolarità che sono state oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario", ricorda che per l'Italia le predette comunicazioni sono inoltrate alla Commissione europea per il tramite del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e dell'Agenzia delle dogane per quanto riguarda le somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento della politica agricola comune, nonché della Presidenza del Consiglio - Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie e dell'Agenzia delle dogane, rispettivamente per quello che concerne i fondi strutturali e le risorse proprie.

1.1 Obbligo di comunicazione

Il momento in cui sorge l'obbligo di comunicazione alla Commissione europea è esattamente individuato dai Regolamenti comunitari, richiamati dalla Circolare, i quali stabiliscono che tale momento debba essere collegato al primo verbale amministrativo o giudiziario, inteso come la prima valutazione scritta stilata da un'Autorità competente, amministrativa o giudiziaria, che in base a fatti concreti o specifici, accerta l'esistenza di una irregolarità.

Le norme, quindi, stabiliscono la necessità 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.

La *ratio* è 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.

1.2 La valutazione

La valutazione, come noto, è compiuta dagli organi decisionali preposti alle diverse provvidenze comunitarie. La valutazione 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 della 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 una 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 (per una enunciazione esemplificativa si fa rinvio ai punti successivi).

Non si presuppone, quindi, che si attui una valutazione consistente in un vero e proprio accertamento della sussistenza in tutti i suoi elementi della irregolarità o della frode, essendo a tal fine sufficiente che i fatti descritti nel

verbale di prima constatazione o nell'atto corrispondano ad una fattispecie riconducibile alla violazione di norme comunitarie o nazionali, da cui sia derivato o possa derivare un pregiudizio al bilancio comunitario.

La circostanza che la valutazione richiesta è in realtà un primo accertamento degli elementi esposti nel verbale di prima constatazione o nell'atto è confermata dal richiamo al dettato comunitario, secondo cui resta sempre ferma la possibilità di rivedere o revocare l'accertamento compiuto dagli Organi decisionali in relazione agli sviluppi del procedimento amministrativo o giudiziario, nonché dall'affermazione che l'accertamento si deve considerare non definitivo e comunque rivedibile.

1.3 I termini delle segnalazioni

Gli Organi decisionali devono compiere la *valutazione* senza ritardo.

La mancata indicazione di un termine entro cui deve essere effettuata la *valutazione*, non deve indurre in errore circa il rigoroso rispetto dei termini previsti dai Regolamenti comunitari per l'inoltro delle segnalazioni alla Commissione europea.

Testualmente questo concetto è ribadito nella Circolare laddove si specifica che la *valutazione* da parte degli Organi decisionali dovrà essere conclusa nel più breve tempo possibile e che la trasmissione del modulo dovrà avvenire in tempo utile per consentire il rispetto dei termini stabiliti dai Regolamenti comunitari, così da non pregiudicare in alcun modo la tempestività delle comunicazioni alla Commissione europea da parte della Presidenza del Consiglio - Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e dell'Agenzia delle dogane.

Ciascuna Amministrazione, pur nell'assoluta libertà di organizzazione interna, dovrà vigilare affinché sia garantita l'osservanza dei termini prescritti dai Regolamenti, adoperandosi al fine di evitare che la valutazione del primo verbale di constatazione o dell'atto comporti ritardi nelle segnalazioni, le quali dovranno comunque essere effettuate con la massima puntualità.

Per completezza si richiamano i termini previsti dai vari Regolamenti comunitari per ciascun settore:

- Reg. (CE) 8 dicembre 2006, n 1828/2006, in materia di fondi strutturali in base al quale, la segnalazione, deve essere inoltrata entro i due mesi successivi alla fine di ogni trimestre dalla data del primo verbale amministrativo o giudiziario;
- Reg. (CE) 14 dicembre 2006, n 1848/2006, relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento della politica agricola comune che, in tema di segnalazione, dispone l'inoltro alla Commissione entro e non oltre i due mesi successivi alla fine di ogni trimestre dalla data del primo verbale amministrativo o giudiziario;
- Reg. (CE/Euratom) 22 maggio 2000, n 1150/2000, riguardante il sistema delle risorse proprie della Comunità, il quale stabilisce che la segnalazione deve avvenire nel corso dei due mesi che seguono la fine di ogni trimestre.

1.4 Organismi di controllo esterni

Gli Organismi di controllo esterni si identificano nei soggetti che svolgono attività di prevenzione, ricerca e contrasto nel settore delle frodi comunitarie. Ad esempio, il Corpo della Guardia di Finanza che ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo n.68/2001, assolve funzioni di polizia economica e finanziaria a tutela del bilancio pubblico, delle Regioni, degli Enti locali e dell'Unione europea; l'Arma dei Carabinieri, Comando Carabinieri delle politiche agricole, posto alle dipendenze funzionali del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali; il Corpo Forestale dello Stato, il Reparto pesca marittima del Corpo delle Capitanerie di porto anch'esso funzionalmente alle dipendenze del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, ecc..

Tali soggetti sono tenuti a far pervenire agli Organi decisionali tutti gli elementi di informazione necessari alla redazione del "modulo di segnalazione" per i successivi adempimenti di competenza.

Gli Organi decisionali, a loro volta, oltre agli adempimenti sopra richiamati, sono tenuti far conoscere agli Organismi di controllo esterni che hanno trasmesso il primo verbale di constatazione o l'atto, l'esito delle decisioni assunte per consentire il miglioramento qualitativo dell'attività di controllo e l'aggiornamento delle banche dati.

1.5 *Obbligo del segreto*

Gli Organismi di controllo, nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 329 del c.p.p., nel caso che i rilievi mossi configurino ipotesi di reato, dovranno richiedere il nulla-osta all'Autorità Giudiziaria per la comunicazione delle informazioni agli Organi decisionali.

1.6 *Primo atto di accertamento giudiziario*

Il Comitato per la lotta contro le frodi comunitarie ha richiesto, al Ministero della Giustizia, un qualificato parere in ordine alla nozione di "*primo atto di accertamento giudiziario*" ai sensi dell' art. 1 bis del reg. (CE) 2035 del 2005, che modifica il reg. (CE) 1681/94.

In tal senso, il Dipartimento per gli Affari di Giustizia, del citato Dicastero ha osservato che la definizione di "*atto di accertamento giudiziario*" ha un alto grado di convenzionalità, in quanto la normativa comunitaria, pur di immediata applicabilità e diretta efficacia, non mira all'armonizzazione delle legislazioni nazionali ed è destinata ad essere implementata in Stati di tradizione giuridica profondamente diversa. Essa va pertanto adattata al contesto normativo interno.

Il Dipartimento ha sottolineato che la definizione che ha fornito riguarda le sole frodi o sospetti di frode portati all'attenzione dell'Autorità giudiziaria e non quelle che si svolgono ed esauriscono il loro iter in ambito amministrativo.

Fatte queste premesse, Il Dipartimento ritiene che ci si debba tenere lontani a due opposte posizioni estreme.

Da un lato, l'obbligo di segnalazione non può certamente sorgere in occasione del primo verbale di accertamento, ancorché redatto da ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, ai sensi dell'art. 13 L. 689/91.

Quell'atto di accertamento ha, infatti, valore meramente ricognitivo e non implica alcuna valutazione da parte di un'Autorità che potrà prendere una decisione (neanche provvisoria) nell'ambito di quel procedimento.

Dall'altro lato, l'accertamento cui fa riferimento l'art. 1 bis del reg. (CE) 2035 del 2005, non può neppure essere identificato con quello, dotato di autorità di cosa giudicata, che giunge all'esito definitivo del procedimento

giudiziario, se non altro perché la stessa disposizione di riferisce anche ai semplici sospetti di frode.

Il Dipartimento per gli Affari di Giustizia, per queste ragioni, ritiene corretto individuare il "*primo atto di accertamento giudiziario*", da cui sorge l'obbligo di segnalazione, nel momento in cui l'Autorità giudiziaria procedente, escludendo di poter procedere all'archiviazione ed esercitando l'azione penale, formula l'imputazione e compie così la prima valutazione scritta di irregolarità dotata di una qualche forma di stabilità.

Tale momento deve identificarsi:

- nel procedimento ordinario, con la richiesta di rinvio a giudizio o di riti alternativi, ai sensi dell'art. 405 c.p.p.;
- nel procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica, in cui il pubblico ministero procede a citazione diretta a giudizio, con l'emissione del decreto di citazione, ai sensi degli art. 550 e 552 c.p.p..

L'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia ha concordato con l'orientamento espresso dal Dipartimento, ritenendolo coerente con il quadro normativo di riferimento.

L'opzione individuata e condivisa consente, infatti, un adeguato e necessario vaglio preliminare della effettiva rilevanza penale delle condotte e salvaguarda le esigenze di tutela del segreto investigativo.

La soluzione proposta, secondo lo stesso Ufficio, appare corretta anche sotto il profilo sistemico, in quanto prevede un meccanismo analogo a quello dell'art. 129, n. 3 delle norme di att. c.p.p., che disciplina le modalità relative alle informazioni sull'azione penale nel caso di reati che abbiano cagionato danni erariali, tra cui possono rientrare i fatti commessi in danno del bilancio comunitario.

L'Ufficio Legislativo, tuttavia, ha precisato che, qualora i fenomeni di abusiva fruizione di sovvenzioni comunitarie vedano coinvolti soggetti titolari di funzioni pubbliche, è opportuno individuare il primo atto di accertamento giudiziario negli eventuali provvedimenti di arresto, fermo o custodia cautelare adottati nei confronti di tali soggetti, considerata la gravità delle conseguenze delle condotte illecite sul sistema degli uffici pubblici incaricati della gestione delle procedure dei controlli amministrativi, secondo la disciplina prevista dal comma 3 bis del citato art.

129 delle norme di att. c.p.p. relativa all'informativa da inviare all'Autorità da cui dipende il pubblico impiegato.

2. PARTE SPECIALE

Le singole Amministrazioni che hanno partecipato ai lavori per la redazione delle note esplicative alla Circolare interministeriale del 12 Ottobre 2007, esplicitano di seguito le scelte che hanno effettuato e che sono state condivise in sede di Comitato per la lotta contro le frodi comunitarie.

2.1 AGENZIA DELLE DOGANE

A cura del Servizio Autonomo Interventi Settore Agricolo

Trattazione e valutazione dei processi verbali.

Il Reg. CE 1290/05 all'art. 35 definisce il significato di verbale amministrativo o giudiziario, intendendo per tale, la prima valutazione scritta redatta dall'Autorità competente, amministrativa o giudiziaria, che accerta l'esistenza di una irregolarità che può essere rivista o revocata in sede di sviluppo del procedimento amministrativo o giudiziario.

Al riguardo l'Ufficio Contenzioso del SAISA esamina i verbali provenienti dai competenti gruppi di controllo 4045/89 istituiti presso ciascuna Direzione Regionale dell'Agenzia delle Dogane ed accerta l'eventuale esistenza di una irregolarità.

Il SAISA riceve, altresì, i processi verbali di constatazione redatti dalla Guardia di Finanza nell'ambito delle competenze alla stessa attribuite dagli artt. 51 e segg. DPR 633/72, art. 33 DPR 600/73, e art. 30 L 526/99, nonché quelli redatti da altri organi abilitati a svolgere attività di indagine (Carabinieri, Corpo Forestale dello Stato) in materia di prevenzione e repressione di violazioni in danno della UE.

Il processo verbale può anche essere interno al SAISA ed originato da un accertamento effettuato dal competente ufficio di liquidazione che nella trattazione della istanza di pagamento delle restituzioni rileva la violazione degli artt. 51 e/o 52 Reg. CE 800/99, ed invia un prospetto motivato di recupero all'ufficio contenzioso che, previo esame dello stesso, se del caso, attiva l'azione di riscossione.

Quando i processi verbali sono provenienti da organi esterni al SAISA, l'Ufficio Contenzioso del SAISA, preso in carico il processo verbale di

constatazione, innanzitutto acquisisce e cura i fascicoli relativi ai fatti contestati.

Sulla base degli atti esamina quindi il processo verbale ai fini di valutare se è necessario chiedere eventuali chiarimenti all'organo accertatore, ovvero attivare un'istruttoria che richiede la necessità di interessare altre Autorità amministrative nazionali ed estere interessate al caso.

In tal caso, nelle ipotesi più complesse, si potrà procedere alla costituzione di un tavolo ad hoc per la concertazione delle successive azioni, cui parteciperanno tutte le parti interessate.

Qualora l'operatore presenti memorie difensive e chieda l'audizione diretta, l'ufficio provvede all'esame della documentazione e invita la parte ad un colloquio da tenersi in giorni ed ore stabilite presso la sede del SAISA.

Salva la necessità di eventuali ed ulteriori istruttorie, il predetto Ufficio trasmette copia del processo verbale, corredato dei fascicoli o delle bollette di esportazione, all'Area del SAISA competente alla liquidazione dei pagamenti per materia, il quale, esaminato il verbale, lo restituisce corredato della proposta di procedere al recupero ex art. 52 Reg. CE 800/99 degli importi indebitamente percepiti dal soggetto a cui è stata contestata un'irregolarità e/o una proposta di irrogazione di sanzione ex art. 51 Reg. CE 800/99, accompagnato dal prospetto di recupero contenente il calcolo dettagliato delle somme dovute e/o delle sanzioni comunitarie da irrogare con la relativa motivazione .

Ove invece la predetta Area ritenga infondate le contestazioni contenute nel verbale, redigerà una proposta di archiviazione.

L'Ufficio Contenzioso esamina la proposta interna al fine di verificare il calcolo e le motivazioni addotte nella medesima e valuta se sussistano le ragioni per procedere al recupero e/o all'applicazione della sanzione, sottoponendo i casi dubbi alla preventiva valutazione del dirigente ed eventualmente del Direttore.

Se il Dirigente dell'Area A (Ufficio del Contenzioso) ritiene opportuno un riesame della pratica, la stessa sarà restituita all'Area B (Ufficio liquidazione delle restituzioni) con una precisa motivazione siglata dal Direttore .

L'ufficio interessato, ad esito del riesame e dell'eventuale istruttoria che potrebbe essere necessaria, restituisce il fascicolo con le proprie decisioni.

Alla luce di quanto sinora esposto la trattazione deve chiudersi, sia che il verbale provenga da un ufficio interno all'Agenzia delle Dogane sia che provenga da un organo esterno, con un provvedimento formale dell'ufficio che potrà essere:

- di recupero delle somme indebitamente pagate e/o d'irrogazione della sanzione comunitaria (vedi punto 5) o
- di archiviazione del processo verbale.

Crediti certi ed esigibili

L'organismo pagatore ha l'obbligo di recuperare a favore del FEAGA le restituzioni indebitamente pagate, con le relative maggiorazioni e interessi, incluse le sanzioni, ai sensi dell'articolo 52 del Reg. CE n. 800/1999.

La Commissione europea ritiene che debbano essere iscritti nel registro debitori solo gli importi che sono stati accertati come effettivamente dovuti e come aventi una valida motivazione.

Per evitare che vengano iscritti debiti che potrebbero rilevarsi infondati è opportuno distinguere due ipotesi:

Recuperi certi: l'organismo pagatore non ha dubbi sulla sussistenza e sull'ammontare di un recupero che non darà luogo presumibilmente ad alcuna contestazione da parte del debitore. Trattasi per lo più di recuperi fondati sulla base:

- della documentazione presentata in sede di saldo o definizione;
- della documentazione acquisita in sede di controlli a posteriori e non contestata;
- dell'esito di controlli fisici e di analisi difformi, dopo l'eventuale chiusura della controversia doganale instaurata dalla parte presso i competenti uffici dell'Agenzia. L'eventuale impugnazione dell'esito della controversia dinnanzi alla Commissione tributaria competente non preclude la richiesta di pagamento dell'indebito e l'applicazione della sanzione comunitaria.

Recuperi da verificare: l'organismo pagatore ha dubbi sulla fondatezza, sulle prove o sull'ammontare delle contestazioni contenute nel processo verbale. In tali casi l'ufficio può preventivamente sentire sia l'organo

accertatore che l'operatore nel caso in cui quest'ultimo abbia presentato memorie e documentazione.

Qualora sia in discussione l'interpretazione di una norma comunitaria l'ufficio potrà richiedere preventivamente un parere ai competenti servizi della Commissione.

Solo ad esito della predetta istruttoria, sempre che non si ritenga di archiviare il processo verbale, il debito può considerarsi certo con il conseguente obbligo per l'ufficio competente di iscrivere l'importo nel registro debitori entro il termine prescritto.

Irregolarità

Il regolamento CE n. 1848/06 del Consiglio impone agli Stati membri l'obbligo di comunicare periodicamente un elenco delle irregolarità che hanno formato oggetto di un primo accertamento amministrativo o giudiziario.

Concetto di irregolarità

I criteri generali per individuare le irregolarità e per stabilire i casi in cui sorge l'obbligo della comunicazione sono contenuti nella predetta normativa comunitaria.

L'articolo 1, paragrafo 2 del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/1995 stabilisce la nozione di irregolarità e segnatamente:

“costituisce irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da una azione o 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 della Comunità, ovvero da una spesa indebita”.

Rientrano pertanto nella fattispecie delle irregolarità tutte le fattispecie di indebiti pagamenti o di indebite richieste di restituzioni accertate a seguito di controlli eseguiti da enti esterni al SAISA, ivi comprese le violazioni conseguenti ad errate interpretazioni di norme comunitarie fornite dallo

stesso Stato membro (ad es. discordanze sulla qualità, origine, quantità del prodotto rilevate in sede di analisi e di controlli fisici e di sostituzione, discordanze rilevate in seguito ad esame della documentazione contabile della ditta ecc.).

Non rientrano nella fattispecie delle irregolarità gli eventuali errori dell'ufficio nella liquidazione della restituzione, anche se rilevati in un verbale amministrativo di organi esterni al SAISA o giudiziario.

Non vi rientrano inoltre tutti i casi in cui l'organismo pagatore, avendo effettuato un pagamento anticipato, non riconosca il diritto alla restituzione in sede di esame della documentazione che l'operatore deve allegare alla domanda di saldo o definizione (es: documenti di importazione e trasporto): in tali casi si procede direttamente all'incameramento della garanzia per la quale è prevista una distinta e specifica contabilizzazione del relativo recupero. Anche in tali casi sono invece da considerare irregolarità le discordanze relative alla qualità, all'origine e alla quantità del prodotto esportato rilevate sulla base della documentazione doganale acquisita agli atti.

Diverso è il caso in cui l'organismo pagatore, in sede di trattazione delle domande di restituzione o di svincolo della garanzia, rilevi fattispecie per le quali sussistano gli estremi della frode o del sospetto di frode.

Al riguardo si precisa che per distinguere i "sospetti di frode" dalle "altre irregolarità" è necessario partire dalla definizione comune di "frode ai danni del bilancio comunitario" contenuta nella Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari.

Pertanto per classificare una irregolarità come frode:

- è sufficiente che l'irregolarità possa costituire una "sospetta frode" dal momento che l'accertamento del reato è demandato ad altra Autorità;
- deve essere presente il "carattere intenzionale" dell'irregolarità, suffragato da un numero sufficiente di elementi di fatto;
- sono da qualificare "sospetta frode" le irregolarità denunciate all'Autorità giudiziaria.

Il predetto documento elenca una casistica di tipi di irregolarità da qualificare come "sospetta frode", che di seguito si riporta limitatamente alle fattispecie che possono interessare le restituzioni:

- falsa contabilità;
- uso di documenti doganali falsi;
- descrizione consapevolmente falsa della merce, della sua origine o della sua destinazione;
- uso di documenti giustificativi falsi;
- utilizzo, movimento o trasformazione fittizia delle merci.

Qualora l'ufficio competente alla trattazione della pratica di restituzione individui un caso di "sospetta frode" è necessario che trasmetta il fascicolo all'ufficio contenzioso affinché provveda a denunciare il fatto all'Autorità giudiziaria.

Inoltre con il Reg. CE 1290/05 è stato chiarito, all'art. 34 il concetto "di entrate con destinazione specifica", intendendosi per tali gli importi, comprensivi degli interessi, che devono essere versati al bilancio comunitario per spese non conformi alla normativa vigente ed inerenti ad importi recuperati o mancati recuperi per decorrenza dei 4 e 8 anni dal Processo Verbale, imputabili allo Stato membro.

Comunicazioni alla Commissione Europea secondo il Reg. CE 1848/06

La Commissione Europea, con il Reg. CE 1848/06 ha abrogato il Reg. CEE 595/91 del Consiglio, al fine di migliorare la gestione delle irregolarità ed il recupero delle somme indebitamente erogate nel quadro dei finanziamenti della PAC in ambito FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia) e del FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale).

Tra le principali innovazioni apportate, si evidenzia l'innalzamento della soglia minima da € 4.000 a € 10.000, che fa scattare l'obbligo della comunicazione all'OLAF, nonché l'esclusiva competenza degli organismi pagatori per ciò che concerne la dichiarazione di irrecuperabilità delle somme dovute a titolo di irregolarità, come disposto dall'art. 5 del regolamento in parola.

Inoltre, in materia di disposizioni transitorie, l'art. 13 del predetto regolamento prevede che la suddetta dichiarazione sia trasmessa anche per le irregolarità comunicate anteriormente al 1° gennaio 2007 ai sensi del Reg. CEE 595/91, ancora in corso di esame da parte delle Autorità nazionali.

Resta valido per gli Stati membri l'obbligo di comunicare all'OLAF, entro i due mesi successivi alla fine di ogni trimestre, i casi di irregolarità che hanno formato oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario.

A tal fine il SAISA deve inviare le predette comunicazioni, entro il 10 del secondo mese successivo alla fine di ciascun trimestre solare, all'Area Centrale Verifiche e Controlli Tributi Doganali e Accise - Laboratori Chimici - Ufficio Tutela Interessi Finanziari della Comunità, competente per il successivo inoltro all'OLAF.

L'obbligo di comunicare tempestivamente alla Commissione le irregolarità accertate o presunte, affermato anche nell'art. 4 del predetto regolamento, risponde alla necessità di permettere alla Commissione e agli altri Stati membri un rapido intervento sulle possibili pratiche fraudolente messe in atto dagli operatori nell'ambito comunitario.

Qualora il SAISA, esaminato il primo verbale amministrativo o giudiziario, ritenga sussistente un'ipotesi di presunta irregolarità o frode, redige la relativa scheda ai sensi del citato articolo 3 con le informazioni di cui sopra, ancor prima di avviare le azioni di recupero - qualora le stesse non siano ancora state intraprese - di cui si darà notizia alla CE ai sensi dell'art.5 del citato regolamento.

Le decisioni formali adottate a seguito del procedimento amministrativo o giudiziario saranno oggetto di una successiva comunicazione ai sensi dell'art. 5 del regolamento in questione.

Con la circolare n.14/D del 30/03/07 dell'Area Centrale Verifiche e Controlli Tributi Doganali e Accise - Laboratori Chimici, sono state stabilite le modalità per compilare le schede di rilevazione periodica delle irregolarità che debbono essere inviate all'Ufficio Tutela Interessi Finanziari della Comunità per la trasmissione all'OLAF attraverso la rete Afis-Scent.

Sulla base delle predette direttive l'Ufficio A/3/1 (ufficio debitori), per tutti i casi di irregolarità o sospetti di frodi di cui al punto 3.1, compila ed invia al predetto Ufficio dell'Agenzia le relative schede redatte ai sensi degli artt. 3 e 5 del Reg. CE 1848/06.

Nella compilazione delle schede è necessario porre particolare cura ai cosiddetti "campi obbligatori" sui quali è consentito solo l'inserimento delle indicazioni contenute all'interno delle "pick list" aggiornate dall'OLAF,

suddivise per codice e denominazione in relazione alle diverse tipologie dei casi trattati.

Il mancato inserimento dei dati non consente al programma di salvare il modello di scheda e di trasmetterlo in via telematica ai Servizi della Commissione, in quanto incompleto delle informazioni richieste.

Le schede di aggiornamento da inviare ai sensi dell'art. 5 del Reg. CE 1848/06 debbono essere compilate solo in presenza di uno o più dei seguenti avvenimenti, che si verificano durante il corso del trimestre stesso o di quelli successivi:

Avvio di procedure, misure conservative ed altre azioni intraprese al fine di recuperare gli importi;

- Eventuali cambiamenti riguardanti gli stati amministrativi e finanziari;
- Annullamento del caso (debitamente motivato);
- Effettuazione del recupero, parziale o totale;
- Diminuzione o maggiorazione dell'importo da recuperare;

Le schede devono essere sottoposte al visto del Capo Ufficio e quindi alla firma del Dirigente dell'Area A.

Si rammenta che la mancata osservanza delle disposizioni in materia, comporta che lo Stato membro non può trattenere il 20% delle somme recuperate, come disposto dall'art. 32 par. 2 del Reg. CE 1290/05.

2.2 MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

A cura del Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione, Autorità capofila del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e amministrazione nazionale responsabile del coordinamento generale delle politiche dei Fondi strutturali comunitari, e della Direzione Generale Sostegno alle Attività Imprenditoriali del Dipartimento per la Competitività

e

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

A cura della Direzione Generale per le Politiche per l'Orientamento e la Formazione

Autorità capofila del Fondo Sociale Europeo

Premessa

Con riferimento alle forme di intervento cofinanziate dai Fondi strutturali comunitari, il Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione del Ministero dello Sviluppo Economico, in qualità di Autorità capofila del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e amministrazione nazionale responsabile del coordinamento generale delle politiche dei Fondi strutturali comunitari e la DGSAI del Dipartimento per la Competitività, di concerto con la Direzione Generale per le Politiche per l'Orientamento e la Formazione del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, in qualità di Autorità capofila del Fondo Sociale Europeo, intendono adottare la procedura di seguito descritta per l'applicazione della Circolare Interministeriale 12/10/2007 "Modalità di comunicazione alla Commissione Europea delle Irregolarità e delle Frodi a danno del Bilancio Comunitario" (G.U. 240 Del 15/10/2007).

Responsabilità della procedura di gestione delle irregolarità/frodi

La normativa comunitaria in materia di irregolarità attribuisce agli Stati membri la responsabilità di prevenire, individuare e correggere le irregolarità e al recuperare gli importi indebitamente versati [(art. 70 , lett. b) del Regolamento (CE) n. 1083/2006)].

La responsabilità della gestione e controllo degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali comunitari è in capo all'Autorità di Gestione del singolo intervento. Parimenti, la responsabilità della procedura di gestione delle irregolarità spetta all'Autorità di Gestione, che, a tal fine, rileva e registra le informazioni relative a tutti i controlli svolti da Autorità/organismi esterne o interne al sistema di gestione e controllo dell'intervento. Pertanto, nel caso degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali, si deve ritenere che gli "*Organismi decisionali preposti alle varie provvidenze comunitarie*", di cui alla circolare interministeriale 12/10/2007, sono le Autorità di Gestione.

Soggetti coinvolti nelle attività di controllo

I soggetti coinvolti a vario titolo nell'attività di controllo sono di seguito riportati:

- Autorità o Organismi interni al sistema di Gestione e controllo: Uffici competenti per le operazioni, Organismi Intermedi (nel corso delle verifiche gestionali o controlli di I livello), Autorità di Audit (nel corso dei controlli di II livello), Autorità di Certificazione (verifiche in fase di certificazione della spesa), beneficiari (autocontrollo);
- Autorità Nazionali esterne al sistema di gestione e controllo dell'intervento: MEF-IGRUE, Guardia di Finanza, Organi di Polizia Giudiziaria, Corte dei conti, altri Organi di controllo delle amministrazioni regionali e centrali;
- Autorità Comunitarie preposte al controllo di operazioni cofinanziate dai Fondi Strutturali: Corte dei conti Europea, OLAF, CE-DG Regio, CE-DG Employ.

Accertamento delle irregolarità/frodi

L'accertamento delle irregolarità o frodi ad opera di uno dei suddetti Organismi preposti al controllo può verificarsi durante tutto il processo di gestione e controllo. A tale proposito si configurano diverse ipotesi:

1. casi in cui l'irregolarità o la frode sospetta viene rilevata prima del pagamento del contributo e quindi prima dell'inserimento della spesa in una dichiarazione di spesa. Non si ritiene necessario, in tale casi,

procedere alla comunicazione dell'irregolarità, considerato che non si verifica alcuna incidenza finanziaria;

2. casi in cui l'irregolarità o la frode sospetta viene rilevata dopo il pagamento del contributo ma prima dell'inserimento della spesa in una delle dichiarazioni di spesa, ad opera dell'Autorità di Gestione o di Certificazione del Programma Operativo. Tali fattispecie non vanno parimenti comunicate stante l'assenza di un'incidenza finanziaria in grado di arrecare pregiudizio al bilancio comunitario.

Nella casistica (1-2) si ritiene che la valutazione degli "*Organismi decisionali preposti alle diverse provvidenze comunitarie*", di cui alla Circolare, si realizza nella verifica dell'inserimento o meno dell'importo irregolare nella dichiarazione delle spese, indipendentemente dalla tipologia di irregolarità individuata che continuerà ad essere perseguita a livello nazionale (avviso di revoca, provvedimento di revoca, recupero delle somme indebitamente concesse).

3. casi in cui l'irregolarità viene rilevata dopo il pagamento del contributo e dopo l'inserimento della spesa all'interno di una dichiarazione di spesa certificata dall'AdC all'Unione europea.

In quest'ultimo caso, se la rilevazione dell'irregolarità (primo verbale di accertamento) viene realizzata ad opera di Autorità Nazionali esterne al sistema di gestione e controllo dell'intervento cofinanziato (quali Procure Penali, Organi di Polizia tributaria o giudiziaria), la valutazione dell'AdG si estrinseca innanzitutto nell'accertamento della sussistenza della irregolarità rispetto alle norme comunitarie e nazionali che regolano l'aiuto concesso e nella verifica degli importi finanziari, al fine di evitare eventuali errori relativi alla identificazione delle quote di cofinanziamento, all'erogazione delle somme e nell'adozione di provvedimenti. Verrà richiesto che i verbali provenienti da fonti esterne (Procure Penali, Organi di Polizia tributaria o giudiziaria ecc.) vengano indirizzati alle competenti amministrazioni titolari degli interventi, dalla quale verranno inoltrati agli Uffici competenti per le operazioni. Tali Uffici devono compiere senza ritardo la "valutazione" della sussistenza di una irregolarità o frode, l'adozione di un conseguente atto amministrativo (sospensione, revoca del finanziamento, recupero, ecc.), e la contestuale trasmissione all'AdG delle valutazioni di sussistenza di irregolarità o frode, in uno con le informazioni necessarie alla compilazione della scheda di irregolarità.

Nel caso in cui l'AdG accerta la sussistenza della irregolarità essa può agire cancellando la spesa dal programma, oppure la lascia in sospeso nel programma avviando le procedure di recupero degli importi indebitamente versati.

La cancellazione, anche parziale, della operazione che ha dato origine all'irregolarità non deve essere trattata come un importo da recuperare. Ciononostante, al fine di rettificare la spesa precedentemente certificata alla Commissione, l'Autorità di pagamento deve contabilizzare gli adeguamenti e dedurre la spesa cancellata dalla successiva dichiarazione di spesa alla Commissione. Inoltre, l'Autorità di pagamento deve conservare le scritture contabili relative alla cancellazione ed alla deduzione per mantenere aggiornata la pista di controllo ed essere in grado, su richiesta, di fornire alla Commissione informazioni relative a tali adeguamenti.

Quando la spesa irregolare è lasciata in sospeso nel programma, in attesa dell'esito delle procedure di recupero, l'AdG procederà conformemente alla normativa nazionale. Il recupero può essere effettuato o chiedendo al beneficiario il rimborso dell'importo indebitamente percepito, ovvero tramite compensazione con altri pagamenti dovuti al beneficiario. Ulteriori decisioni spettano alla AdG, la quale, tranne nei casi in cui è prevista un'esenzione, deve comunque comunicare all'OLAF l'irregolarità.

Flusso delle informazioni sulle irregolarità/frodi e deroghe all'obbligo di comunicazione

E' fatta sempre salva la possibilità di rivedere il giudizio di irregolarità, in relazione ad aggiornamenti del procedimento amministrativo o giudiziario. Ai fini della compilazione della scheda OLAF da parte dell'AdG, gli organismi esterni dovranno comunque fornire all'Amministrazione tutti gli elementi necessari.

Con riferimento ai casi in cui le irregolarità sono rilevate da parte di organismi di controllo interni al sistema di Gestione e controllo, sia nelle verifiche di gestione che nelle verifiche di secondo livello, l'apertura di una scheda OLAF - quindi la comunicazione di irregolarità - è normalmente successiva all'avvio di un provvedimento di revoca totale o parziale del contributo.

Al fine di garantire una gestione corretta del sistema delle irregolarità viene innanzitutto assicurato che gli Uffici competenti per le operazioni dispongano di un'informazione, costantemente aggiornata, relativamente alla certificazione delle singole iniziative nell'ambito del Programma Operativo.

Verranno altresì diramate opportune informative per far sì che i verbali di segnalazione di irregolarità, interni o esterni, contengano tutti gli elementi relativi alla irregolarità stessa, al fine della completezza degli elementi da compilare nella scheda OLAF.

L'AdG provvede alla compilazione della scheda ed alla sua trasmissione alle amministrazioni e organi centrali competenti per l'inoltro alla Commissione Europea.

La comunicazione trimestrale sulle irregolarità viene effettuata anche se di contenuto negativo.

Fatti salvi i casi urgenti di cui all'art. 29 del Regolamento n. 1828/2006 o i casi di frode accertata o presunta, per i quali occorre sempre effettuare senza ritardo la segnalazione alla Commissione, l'AdG può non comunicare le irregolarità nei seguenti casi:

- casi in cui non è stata realizzata in tutto o in parte un'operazione a seguito di fallimento del beneficiario
- casi in cui l'irregolarità viene segnalata spontaneamente dal beneficiario
- casi in cui il contributo non è stato ancora erogato e la spesa non è stata inserita in una dichiarazione di spesa certificata
- casi di mera negligenza e/o errore, che non integrano fattispecie di irregolarità, né di frodi, anche sospette.

Inoltre, nei casi in cui l'importo oggetto di irregolarità è inferiore a 10.000 euro, si procede a comunicazione soltanto dietro richiesta della Commissione europea.

L'AdG è tenuta ad informare la Commissione europea sui procedimenti avviati e sul seguito dato attraverso successive comunicazioni.

Qualsiasi aggiornamento nelle informazioni relative alle irregolarità o frodi precedentemente rilevate viene parimenti segnalato dagli Uffici competenti per la gestione delle iniziative all'AdG, per il conseguente aggiornamento

della scheda di irregolarità, che viene di conseguenza nuovamente trasmessa ai competenti organi nazionali.

L'AdG tiene un archivio delle posizioni di irregolarità o frode segnalate.

L'Autorità di Certificazione procede all'aggiornamento del registro dei recuperi ed a compilare l'apposita dichiarazione annuale per la Commissione relativa agli importi recuperati e ritirati, ed ai recuperi pendenti ai sensi dell'art.20 del Regolamento n.1828/2006.

2.3 MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI

A cura dell'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA)

In ordine alla redazione di note esplicative alla Circolare Interministeriale del 12 ottobre 2007, l'AGEA richiama il "*Manuale di coordinamento per la gestione delle irregolarità e dei recuperi*", edito dalla stessa AGEA (Area Coordinamento) con Circolare del 24 dicembre 2007 (n. ACIU.2007. 1082).


2.4 GUARDIA DI FINANZA

A cura del III Reparto Operazioni - Ufficio Tutela della Finanza Pubblica

Il Comando Generale della Guardia di Finanza, in tema di *flusso di comunicazioni in materia di indebite percezioni di finanziamenti comunitari*, richiama la propria Circolare n. 7832 del 24 gennaio 2008, che reca disposizioni ai Reparti del Corpo circa l'attuazione delle linee di indirizzo fissate dalla Circolare interministeriale del 12 ottobre 2007.

Roma, 07/07/2008

D'ordine del Ministro



Avv. Maurizio Fiorilli