



Dipartimento per le politiche europee

Comitato per la lotta contro le frodi comunitarie

Resoconto dell'attività svolta Luglio 2010 – aprile 2012

(ai sensi dell'art. 5, D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91)

Il Presidente del CO.L.A.F.
Il Ministro per gli Affari Europei
Avv. Enzo Moavero Milanese



1. QUADRO DI SITUAZIONE

In un contesto caratterizzato da una delle più gravi crisi dell'economia mondiale, la **corretta, efficace ed efficiente gestione delle risorse finanziarie europee** rappresenta un'assoluta necessità ed un impegno preciso per tutti, allo scopo di realizzare, in concreto, gli ideali dell'Unione Europea.

Evidenti sono gli effetti negativi delle frodi:

- ✓ mancata realizzazione degli obiettivi di crescita e occupazione;
- ✓ perdita finanziaria per lo Stato membro in caso di mancato recupero;
- ✓ alimentazione dei flussi dell'economia illegale.

Esse, inoltre, incidono sfavorevolmente anche sul rapporto fiduciario tra Cittadini europei ed Istituzioni, la cui credibilità si misura proprio sulla scelta degli obiettivi, sui criteri di spesa, sulla correttezza delle procedure e sui risultati da raggiungere con azioni appropriate.

I temi della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e della lotta contro la frode individuano, come noto, un'area di responsabilità condivisa tra la stessa Unione e tutti gli Stati membri, disciplinata dall'art. 325, TFEU (Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea), che sancisce:

- ✓ il “principio di assimilazione”, imponendo agli Stati Membri di adottare, per la lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'U.E., le stesse misure di cui normalmente si avvalgono per combattere le frodi che ledono i propri interessi finanziari nazionali;
- ✓ il coordinamento dell'azione antifrode tra l'U.E. e le Autorità nazionali;

- ✓ la necessità che il Parlamento europeo e il Consiglio assumano ogni pertinente iniziativa in quest'area vitale per l'U.E., per assicurare una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri.

Tuttavia, l'esame dei dati e delle notizie nel settore della tutela degli interessi finanziari evidenziano che l'attività di contrasto alle frodi si caratterizza per una singolare complessità e per un non uniforme livello di salvaguardia a livello europeo delle risorse finanziarie comuni.

In questo scenario, l'elevato livello di tutela approntato dall'Italia, immediatamente e facilmente rilevabile dai dati statistici inseriti nei rapporti annuali della Commissione europea, dimostra come il nostro Paese abbia attuato con lealtà e tempestività il citato "principio di assimilazione", disponendo, come noto, di Amministrazioni particolarmente preparate ed attrezzate sul fronte della lotta alle frodi (Agenzia delle Dogane, Agea, Carabinieri e Corpo Forestale), oltre ad uno specifico Organo di polizia, rappresentato dalla Guardia di Finanza che, con una competenza generale in materia economico-finanziaria, opera con gli stessi poteri e con le stesse professionalità, a tutela sia del bilancio nazionale che dell'U.E..

In tal senso, infatti:

- ✓ il **Parlamento europeo**, recependo "in toto" le considerazioni italiane, ha affermato, per la prima volta, rispettivamente ai paragrafi 13 e 27 delle Risoluzioni sulla tutela degli interessi finanziari dell'U.E. e sulla lotta contro la frode - anni 2008 e 2009, che **un elevato numero di frodi accertate da un Paese costituisce innanzitutto sintomo di un'efficace azione di contrasto alle frodi e non necessariamente che in quel Paese si sia verificato un più alto numero di frodi rispetto ad altri;**

- ✓ la **Commissione europea**, in seno agli ultimi “Rapporti annuali sulla protezione degli interessi finanziari dell’U.E. - Lotta alla frode - anni 2009 e 2010 (pubblicata il 29 settembre 2011)”, ha:
 - **definitivamente e pienamente riconosciuto** che tassi più elevati di frode in un Paese sono innanzitutto sintomo inequivocabile di un efficiente ed efficace sistema di rilevazione e segnalazione delle frodi;
 - **stigmatizzato il comportamento** di quei Paesi che, in rapporto all’entità dei fondi utilizzati, denunciano tassi di frode eccessivamente bassi quale probabile risultato di una minore capacità di scoprire le frodi ovvero di una loro mancata comunicazione e, in tal senso, *“la Commissione intende analizzare i sistemi di controllo antifrode e delle irregolarità istituiti dagli Stati membri nel settore della politica di coesione. I risultati iniziali di tale analisi saranno pubblicati nella relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell’UE per l’anno 2011”*;
- ✓ il **Vertice dell’Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)** ha più volte **elogiato l’Italia quale vero e proprio modello di riferimento, in ambito europeo, nell’azione di contrasto alle frodi comunitarie.**

Pertanto, **i dati relativi alle frodi non possono essere utilizzati per formare “graduatorie”** tra gli Stati membri, in quanto appare evidente come gli stessi dati siano il **diretto e logico risultato di sistemi giuridici ed organizzativi sostanzialmente diversi** e, dunque, di un differente “atteggiamento” in termini di ricerca e repressione dei fenomeni illeciti.

In parallelo, permane la necessità di sviluppare una sempre più efficace e rapida attività di recupero delle somme indebitamente percepite dai beneficiari e, in tal senso, le Autorità che gestiscono finanziamenti europei devono partecipare

attivamente all'iter conseguente all'accertamento dell'irregolarità, avviando ogni utile e pertinente iniziativa.

Ciò anche per evitare che il ritardo nelle procedure giudiziarie o, peggio, la negligenza dello Stato Membro nell'adottare ogni possibile misura volta ai predetti "recuperi", incida in maniera sostanziale sul bilancio nazionale.

Anche a parere della Corte dei Conti europea la situazione impone a tutti gli Stati Membri di:

- ✓ migliorare i controlli di livello inferiore e "in loco";
- ✓ monitorare meglio l'andamento della spesa;
- ✓ rendere efficace e concreto lo scambio di informazioni.

Tuttavia, se è vero che l'Italia può vantare una leale collaborazione verso le Istituzioni comunitarie, è altrettanto innegabile l'esigenza di conferire sempre maggiore efficacia all'attività di prevenzione e vigilanza, nonché di imprimere un determinante impulso alle attività di coordinamento di tutte le Amministrazioni preposte alla gestione delle risorse dell'UE.

2. IL COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI COMUNITARIE (CO.L.A.F.)

Il **Comitato per la lotta contro le frodi comunitarie (CO.L.A.F.)**, previsto dall'art. 76, legge 19 febbraio 1992, n. 142, rinnovato nella composizione e nei compiti con il D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91 è stato confermato con D.P.C.M. 3 agosto 2010, in considerazione della perdurante utilità.

Il Comitato rappresenta lo strumento ideale per l'approfondimento e l'analisi dei fenomeni illeciti, nonché per l'individuazione delle strategie più opportune per prevenire, contrastare e reprimere i fenomeni di irregolarità e frode nei fondi UE.

Con l'art. 3, D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91, sono state attribuite al Comitato funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento di tutte le attività di contrasto alle frodi e alle irregolarità attinenti il settore fiscale, 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 del questionario ex art. 325 TFEU (già art. 280, Trattato).

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 Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione Europea, presso il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri e da personale del Dipartimento stesso.

La Segreteria tecnica è coordinata da un Ufficiale Superiore del Nucleo.

3. ATTIVITA' DEL CO.L.A.F.

Nel periodo luglio 2010 – aprile 2012, il Comitato si è riunito complessivamente 11 volte.

I dettagli degli argomenti all'ordine del giorno fissati in occasione delle riunioni plenarie del Comitato sono rilevabili in allegato 1.

4. PRIORITÀ INDIVIDUATE

Il Comitato ha orientato la propria attività sulle indicazioni contenute:

- ✓ nel “Regolamento di funzionamento” del Comitato per la lotta contro le frodi comunitarie (vgs. in allegato 2);
- ✓ nell'ultimo “Resoconto” annuale dell'attività del Comitato relativo al periodo maggio 2010 - giugno 2011 (capitolo 6 - “Conclusioni e Linee d'attività” - vgs. in allegato 3);
- ✓ nella Relazione sulla tutela degli interessi finanziari dell'U.E. e sulla lotta contro la frode – anno 2009 (para. 10, 27, 39 e 41), del Parlamento europeo¹ e nel Progetto di Relazione l'anno 2010²;
- ✓ nel “Rapporto al Parlamento ed al Consiglio Europeo - Tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea - Lotta contro le frodi” - anni 2009³ e 2010⁴ della Commissione europea.

¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2011-0050&language=IT> (anno 2009).

² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-475.951%2b01%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fIT> (anno 2010).

³ http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/anti-fraud_en.html.

⁴ http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-commission/2010_it.pdf

Pertanto, la strategia del Comitato ha perseguito numerose e significative linee d'azione a tutti i livelli, tese a migliorare ulteriormente l'apparato antifrode nazionale in particolare sotto l'aspetto preventivo, con ciò valorizzando al massimo il proprio ruolo propulsivo e di coordinamento.

Nel dettaglio, sono state promosse le seguenti azioni:

- a. rilancio del Comitato nell'attività di coordinamento dell'elevato numero di Enti coinvolti nella gestione dei fondi UE;**
- b. chiusura dei “dossier aperti” con la Commissione europea,** attraverso la costante parifica dei dati informatici in possesso del Dipartimento per le politiche europee con quelli della Commissione europea;
- c. una sempre più attiva partecipazione ai lavori delle Istituzioni UE,** finalizzata, in particolare, alla massima valorizzazione e diffusione del know how italiano nella lotta antifrode per rendere sempre più omogenea in tutti gli Stati Membri, ex art. 325 TFUE, la tutela degli interessi finanziari dell'UE;
- d. sviluppo di un'attività di formazione e comunicazione di vasta portata,** tesa, in particolare, all'individuazione e massima diffusione delle best practices in tema di prevenzione e contrasto delle irregolarità e delle frodi;
- e. pubblicazione di tutti gli elenchi dei “beneficiari” di finanziamenti europei sul sito internet della Presidenza del Consiglio.**

5. OBIETTIVI RAGGIUNTI

a. Rilancio del Comitato nell'attività di coordinamento dell'elevato numero di Enti coinvolti nella gestione dei fondi UE

Come noto, l'attività del Comitato ha tra gli obiettivi primari la standardizzazione delle procedure di segnalazione alla Commissione europea delle irregolarità/frodi a danno del bilancio comunitario nei diversi settori di riferimento.

In tale ambito, il lancio del nuovo sistema informatico dell'OLAF dedicato alla trasmissione delle comunicazioni relative alle irregolarità/frodi in tema di fondi strutturali, denominato "I.M.S." (Irregularities Management System), ha costituito importante occasione di sviluppo e perfezionamento delle procedure di coordinamento del Comitato.

Il sistema, infatti, prevede l'accesso e la compilazione, via web, delle schede di segnalazione, attraverso un bilanciato quadro di operatori, quali il "creator" e "sub-manager" (fase di implementazione), ed il "manager" (fase di controllo) che operano una costante ed immediata condivisione dei dati.

Pertanto, cogliendo le nuove opportunità offerte dal sistema I.M.S., è stata costituita una puntuale ed estesa rete di referenti presso tutte le competenti Amministrazioni centrali e locali, finalizzata ad agevolare, al massimo, lo scambio di informazioni e delle migliori "pratiche" e, dunque, il corretto e tempestivo iter delle procedure di segnalazione anche attraverso la risoluzione, in tempo reale, di eventuali problematiche e/o criticità.

b. Chiusura dei “dossier aperti” con la Commissione europea

L'attività di parifica dei dati informatici relativi alle comunicazioni periodiche delle irregolarità/frodi costituisce un'opera di fondamentale importanza, orientata al costante aggiornamento delle trattazioni e, dunque, finalizzata alla chiusura dei c.d. casi “aperti”.

In tal senso, il Comitato ha supportato l'attività del Dipartimento per le politiche europee (e, per esso, il Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione Europea) che ha consentito:

- la definitiva chiusura, nel biennio 2010/2011, di 1.251 casi per un importo pari a € 45.445.524;
- di formulare un'ulteriore proposta di chiusura di 2.222 casi per un importo pari a € 48.465.584 di cui, allo stato, risultano già definiti dalle competenti Direzioni Generali della Commissione europea ben 1.572 casi.

Analoga operazione di parifica dei dati è stata eseguita per 118 casi relativi al FEAOG/Sezione Orientamento, per un importo pari a circa 36.000.000 di euro di cui, allo stato, la Direzione Generale dell'Agricoltura e dello Sviluppo Rurale della Commissione europea ha stabilito la chiusura definitiva di n. 46 casi per un corrispondente importo di euro 20.657.738.

Le predette azioni, tese al costante esame di ogni singolo caso di irregolarità o frode notificato alla Commissione europea nel settore di competenza del Dipartimento (ndr, fondi strutturali) è stata sviluppata con l'incessante scambio di informazioni con le Autorità di Gestione competenti e la continua collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

c. Attiva partecipazione ai lavori delle Istituzioni UE

c.1 Partecipazione al Gruppo Anti Frode (GAF) del Consiglio UE

Il Comandante del Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione Europea ha partecipato e seguito attivamente i lavori del Gruppo Antifrode del Consiglio UE svolti, con cadenza mensile nel periodo di riferimento, condividendone gli esiti in ambito COLAF.

Gli argomenti di maggiore rilevanza, discussi nell'ambito delle sessioni del GAF, sono da individuarsi:

- nel **progetto di riforma dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)**;
- nella **Proposta di regolamento** del Parlamento europeo e del Consiglio sul **programma "Hercule III"** (programmazione 2014-2020), per la promozione di azioni nel settore della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea;
- nella **Proposta di regolamento** del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma di azione in materia di scambi, assistenza e formazione per la protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria (**programma "Pericles 2020"**).

c.1.1 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio UE che modifica il Reg.(CE) n. 1073/99 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)

Con l'approvazione delle Risoluzioni sulla tutela degli interessi finanziari dell'U.E. e sulla lotta contro la frode, il Parlamento europeo ha:

- ❖ riconosciuto (cfr. pag. 3) come un elevato numero di frodi accertate costituisce sintomo di un'efficace azione di contrasto;
- ❖ espressamente rivolto l'invito alla Commissione a considerare l'approccio "globale" e, ancor più, "sostanziale", riservato da ciascuno Stato membro al fenomeno delle frodi, con ciò ritenendo che proprio il Rapporto annuale debba fornire una base di conoscenza utile per definire la strategia dell'OLAF;
- ❖ chiesto alla Commissione informazioni dettagliate sulla metodologia di comunicazione applicata e sulla capacità di rilevamento delle frodi in taluni Paesi che, in relazione alle dimensioni ed al sostegno finanziario ricevuto, hanno segnalato tassi di sospetta frode inferiori rispetto alla media.

Inoltre, medesime considerazioni sono state avanzate, come già evidenziato (cfr. pag. 4), anche dalla Commissione europea.

Pertanto, in sede di Gruppo Anti Frode del Consiglio, l'Italia ha segnalato l'ormai indefettibile esigenza di utilizzare le migliori metodologie investigative in tema di lotta alla frode svolte dagli Stati membri, al fine di:

- ❖ omogeneizzare l'azione di contrasto in tutta l'Unione europea;
- ❖ verificare se in altri Stati membri siano state poste in essere le stesse tipologie di frode.

In tal senso, sulla base delle migliori esperienze italiane di contrasto agli illeciti economico - finanziari, è stato proposto che l'OLAF:

- ❖ indichi, annualmente, ai competenti Servizi degli Stati membri, i settori “sensibili” ed i sistemi di frode scoperti nell'U.E., per le iniziative di competenza;
- ❖ coordini apposite azioni operative congiunte per contrastare i fenomeni più gravi di frode, da attuare in contemporanea secondo le positive esperienze già maturate, in ambito europeo, nel settore doganale e, a livello nazionale, con il sistema delle azioni “a progetto”, sperimentate dalla Guardia di Finanza.

A tal riguardo, si segnala come le proposte italiane siano state pienamente recepite nell'ambito della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 2073/1999 relativo alle indagini svolte dall'OLAF.

In particolare tale proposta, all'art. 1, c. 2, prevede che l'OLAF *“assiste gli Stati membri per organizzare una collaborazione stretta e regolare tra le loro autorità competenti, al fine di coordinare la loro azione volta a proteggere dalla frode gli interessi finanziari dell'Unione. L'Ufficio contribuisce all'elaborazione e allo sviluppo di metodi di prevenzione e di lotta contro la frode, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione. L'Ufficio promuove e coordina, con gli Stati membri e tra essi, la condivisione di*

esperienza operativa e di migliori pratiche procedurali nel settore della tutela degli interessi finanziari dell'Unione, e sostiene azioni comuni contro le frodi avviate dagli Stati membri su base volontaria".

c.1.2 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul programma "Hercule III" (programmazione 2014-2020), per la promozione di azioni nel settore della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea

Il programma d'azione pluriennale "Hercule III" riguarda la promozione di azioni di lotta contro la frode, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2014 e il 31 dicembre 2020.

In particolare, il Programma dispone un sostegno finanziario della Commissione per le seguenti azioni:

- ❖ assistenza tecnica alle Autorità nazionali;
- ❖ organizzazione di formazione specializzata e seminari di formazione sull'analisi dei rischi e conferenze;
- ❖ qualsivoglia altra azione prevista dai programmi di lavoro annuali.

In merito, il COLAF appoggia le posizioni della Commissione e della Presidenza di turno del Gruppo Antifrode del Consiglio, tese a scongiurarne la riduzione della quota di co-finanziamento a carico dell'UE che potrebbe avere come conseguenza:

- ❖ la sostanziale contrazione delle progettazioni degli Stati membri a tutela degli interessi finanziari dell'UE che, in ipotesi, potranno essere sviluppate solo da quei Paesi che dispongono delle risorse finanziarie necessarie per la quota di co-finanziamento di competenza;
- ❖ un rallentamento alla diffusione delle migliori pratiche antifrode poste in essere dagli Stati Membri virtuosi per la necessaria omogeneizzazione (ex art. 325 TFUE) delle attività a livello europeo;
- ❖ quindi, un possibile freno allo sviluppo della linee programmatiche del COLAF incentrate proprio sulla “esportazione” del modello di prevenzione e contrasto italiano alle frodi.

Inoltre, in relazione ai criteri di eleggibilità che saranno contemplati dal citato Programma “Hercule III”, è stata avanzata specifica proposta affinché si prevedano condizioni di favore per gli Stati membri virtuosi nella tutela degli interessi finanziari dell'UE e che abbiano, altresì, già promosso valide azioni di cooperazione con Partner europei, come nel caso dell'Italia.

c.1.3 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma di azione in materia di scambi, assistenza e formazione per la protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria (programma “Pericles 2020”).

Il programma pluriennale d'azione "Pericles 2020" riguarda la promozione di azioni in materia di scambi, assistenza e formazione per la protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria.

Il programma risponde alla necessità di proseguire la sorveglianza, la formazione e l'assistenza tecnica necessarie per assicurare la protezione dell'euro contro la contraffazione, fornendo un quadro stabile per la pianificazione dei programmi degli Stati membri.

Il Comitato per la lotta contro le frodi comunitarie appoggia le posizioni della Commissione europea, sia in ordine agli obiettivi individuati nell'ambito del Programma che in relazione ai tassi di co-finanziamento proposti.

c.2 Partecipazione al CO.CO.L.A.F. (Comitato europeo consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi)

Ai sensi dell'art. 5 del Regolamento di funzionamento, il Comitato segue i lavori della Commissione e dell'OLAF, partecipando attivamente alle sedute del COCOLAF comunitario e dei vari sottogruppi di lavoro.

E' di tutta evidenza come la posizione espressa dal nostro Paese debba essere unitaria e, per tale motivo, appare di fondamentale importanza che tutte le principali questioni siano preventivamente concordate e condivise in sede di COLAF.

Per questo motivo, per prassi ormai consolidata, le tematiche oggetto di discussione nelle sedute del COCOLAF e dei vari sottogruppi vengono esaminate nell'ambito del Comitato, sia preventivamente ai fini della

definizione della posizione unitaria italiana, sia successivamente per l'illustrazione e la demoltiplicazione delle decisioni prese in ambito UE.

Nel dettaglio, il COLAF, rappresentato da propri Membri di volta in volta delegati, ha partecipato alle sedute del COCOLAF nelle seguenti date:

- 12 ottobre 2010;
- 26 maggio 2011;
- 18 ottobre 2011;
- 28 novembre 2011;

oltre che alla seduta del Sottogruppo “Risk Analysis on Fraud and Irregularity Group” del 29 aprile 2011.

Nell'ambito dei lavori svolti, la delegazione italiana ha promosso l'adozione di una “Scheda Stato Membro”, quale strumento di sintesi destinato ad integrare e razionalizzare, su base volontaria, le informazioni contenute nelle Relazioni annuali TIF al fine di poter disporre di un quadro organico utile a conoscere l'approccio strategico adottato - in termini normativi, organizzativi e repressivi - dai singoli Stati membri in materia di contrasto alle irregolarità e alle frodi a danno del bilancio UE, tra l'altro oggetto di analoga e cogente richiesta da parte del Parlamento europeo nell'ambito delle già citate Risoluzioni sulla tutela degli interessi finanziari dell'U.E. e sulla lotta contro la frode.

In tal senso, l'OLAF, apprezzando e condividendo appieno le indicazioni della “Scheda Stato membro” proposta dalla Delegazione italiana, ne ha recepito i contenuti prevedendo specifiche domande rivolte agli Stati membri nel Questionario ex art. 325 TFUE, per l'anno 2011.

c.3 Partecipazione alla “Rete dei Comunicatori” (OAFCN) dell’OLAF

La partecipazione alla Rete dei Comunicatori Antifrode, denominata O.A.F.C.N. (Antifraud Communicator’s Network)⁵, costituisce un importante momento della collaborazione con le Istituzioni comunitarie.

Come noto, la Rete ha tra i suoi obiettivi quello di informare i cittadini europei sulle attività condotte dall’OLAF e dai suoi Partner negli Stati membri a tutela degli interessi finanziari dell’U.E., nonché 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 ed i suoi omologhi nazionali.

In tale ambito, il Comandante del Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell’Unione Europea ha partecipato alle seguenti riunioni:

- Budapest (Ungheria), 13-15 ottobre 2010 - 10° Seminario sul tema *“Proactive media strategie to promote EU - wide anti - fraud messages”*;
- Bruxelles (Belgio), 9-10 dicembre 2010 - 18° meeting dei componenti la Rete, realizzato in collaborazione con Europol e Eurojust;
- Bruxelles (Belgio), 6-7 maggio 2011 - 19° meeting dei componenti la Rete;
- Berlino (Germania), 30 novembre - 2 dicembre 2011 - 11° Seminario sul tema *“Deterring Fraud by Informing the Public - The power of pictures”*.

⁵ Partecipazione deliberata dal COLAF in data 23 ottobre 2007.

Nell'ambito dei predetti incontri, in occasione del decimo anniversario della fondazione dell'OLAF, è stata svolta un'approfondita riflessione proprio sul futuro della "Rete".

In tal senso, la delegazione italiana ha proposto di:

- ridurre gli incontri annuali fino ad un massimo di due, prevedendo un primo meeting a maggio, a Bruxelles, in concomitanza con l'Open Day, ed un altro meeting, comprensivo del seminario di formazione, in autunno, a rotazione in ciascuno Stato membro;
- limitare gli oneri sostenuti dall'OLAF per i predetti incontri attraverso la partecipazione di un solo Rappresentante, con comprovata esperienza di comunicazione istituzionale risultante dal curriculum, per ciascuna Amministrazione accreditata, ovvero per "ospiti" proposti dalle stesse Amministrazioni partecipanti alla Rete, in condizione di dare un "valore aggiunto" alle attività dell'OAFCN, riferendo sulle esperienze maturate;
- dare massima implementazione al sito internet dell'OAFCN, vero cuore della Rete, ove dovrebbero confluire, in concomitanza con la pubblicazione sui siti delle singole Amministrazioni, tutti i comunicati stampa (ovvero anche semplicemente i relativi lanci di agenzia, ovvero una sintesi della notizia, elaborata dal personale dell'OLAF con fraseologia standard, con un rinvio al sito dell'Amministrazione operante) relativi ad attività condotte dalle diverse Istituzioni sul tema del contrasto alle frodi UE (attività investigativa, repressiva, di informazione, seminari ecc.). Proposta questa che ha già trovato ampia applicazione.

c.4 Collaborazione con la Commissione europea e con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)

In relazione al ruolo di “traino” in tema di lotta antifrode ormai pacificamente attribuito, l'Italia ha offerto la più ampia disponibilità a cooperare con la Commissione e con gli altri Stati membri che ne facciano richiesta.

In tale ambito, a seguito dell'incontro tenutosi il 15 ottobre 2009 tra il Presidente del Consiglio dei Ministri italiano ed il premier bulgaro, è stato realizzato, per il tramite della Guardia di Finanza, nel periodo 24 gennaio - 18 febbraio 2011, uno specifico corso di formazione teorico-pratico nei confronti di 25 dirigenti delle Amministrazioni bulgare competenti nella lotta antifrode, co-finanziato dalla stessa Commissione europea - OLAF.

Le attività sono state suddivise in:

- due settimane di corso teorico presso la Scuola di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza di Ostia;
- una settimana di “stage” operativo presso alcuni Nuclei di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza maggiormente impegnati nelle attività di contrasto alle frodi comunitarie (Bari, Catanzaro, Palermo e Cagliari).

L'iter formativo, conclusosi con un de-briefing tenuto a Sofia, il 17-18 febbraio 2011, da una ristretta delegazione italiana, alla presenza del Vice Premier e Ministro dell'Interno Tsvetan Tsvetanov, dell'Ambasciatore d'Italia in Bulgaria e di un Rappresentante dell'OLAF all'uopo designato, è stato coronato da un grande successo, contribuendo così a rafforzare ulteriormente il prestigio dell'Italia in tema di lotta antifrode, a livello europeo.

d. Sviluppo di un'attività di formazione e comunicazione di vasta portata

d.1 Formazione

La lotta alle frodi e alle irregolarità non può prescindere da una forte opera di sensibilizzazione e di stimolo nei confronti di tutti gli attori istituzionali e dell'opinione pubblica attraverso la più capillare diffusione di dati, notizie ed elementi di possibile interesse.

L'evoluzione della normativa comunitaria ed il conseguente mutamento di procedure e competenze devono essere veicolati ai destinatari, quale necessario bilanciamento, in modo rapido ed efficace.

Inoltre, una comunicazione efficace che illustri le corrette dinamiche di accesso ai fondi, i rischi derivanti dalla frode e le misure investigative e giudiziarie previste a livello nazionale ed europeo, le strategie e gli strumenti di controllo, può certamente contribuire ad accrescere la consapevolezza di tutti i soggetti interessati circa le fondamentali opportunità offerte dal "sistema Europa", nonché rassicurare sulla capacità di risposta della U.E. contro la criminalità.

Proprio per questo, l'attività del Comitato è stata particolarmente incentrata nello sviluppo di una vera e propria operazione "culturale", sviluppata a vari livelli, per consentire, strategicamente, la più ampia divulgazione delle conoscenze in materia di finanziamenti europei e strumenti di controllo idonei al contrasto alle frodi finanziarie all'U.E., convinti che solo attraverso una decisa azione informativa sarebbe stato possibile attivare un ciclo virtuoso con molteplici benefici, soprattutto in termini di prevenzione e di tutela della legalità.

Già in esito ai primi step del percorso formativo e divulgativo, è stato possibile riscontrare l'avvio di un virtuoso flusso informativo nella “filiera” del settore che ha immediatamente riverberato tutti i suoi molteplici e benefici effetti sia in termini di più rapido ed efficace scambio di notizie e dati di interesse, che in ordine alla sensibile diminuzione delle segnalazioni di nuovi casi di irregolarità e/o frode.

Infatti, non a caso, i dati statistici relativi alle segnalazioni nel settore dei fondi strutturali evidenziano un decremento costante, registrando n. 1051 casi segnalati nel 2010, n. 398 nel 2011 e n. 41 casi nel I° quadrimestre del 2012.

d.1.1 Il contrasto alle frodi finanziarie all’U.E.. Strategie e strumenti di controllo

Il COLAF, con il fondamentale supporto del Dipartimento per le politiche europee, ha svolto, nel periodo 2008/2011 un ciclo di seminari in tutte le Regioni italiane sul tema dei “finanziamenti europei 2007-2013 e del contrasto alle irregolarità e alle frodi nei fondi strutturali”, progetto tra l’altro cofinanziato dalla Commissione europea (OLAF) nel quadro del noto programma “Hercule II - 2007/2013”.

In tal senso, ed avuto riguardo ai numerosi spunti di riflessione sollevati ed alle connesse esigenze di approfondimento manifestate dalle varie Autorità regionali, è stata avviata un’ulteriore fase di studio ed analisi dei fenomeni di irregolarità in tema di finanziamenti europei e, nello specifico, nel comparto dei fondi strutturali, attraverso incontri tecnici, a livello locale, con tutti gli attori interessati.

Per la realizzazione del progetto, anch'esso cofinanziato dalla Commissione europea (OLAF) nel quadro del programma "Hercule II - 2007/2013" che ne ha apprezzato la particolare valenza strategica, è stata chiesta ed ottenuta la fattiva collaborazione delle Autorità locali competenti in materia, della medesima Commissione europea (OLAF), della Corte dei Conti italiana e della Guardia di Finanza.

L'intento di tale azione è quello di:

- ❖ promuovere una migliore comprensione dei meccanismi comunitari e nazionali in tema di fondi europei;
- ❖ migliorare la cooperazione tra il Dipartimento per le politiche europee, il COLAF e tutte le Autorità, nazionali e locali, soprattutto in termini di prevenzione e di tutela della legalità;
- ❖ esportare in altri Paesi (Romania, Grecia, Ungheria, Albania, Croazia, Montenegro e Turchia) il peculiare ed efficace modello italiano di prevenzione e contrasto alle frodi, anche al fine di standardizzare le procedure di controllo alla luce delle rinnovate prerogative in capo all'OLAF;
- ❖ raccogliere, in un compendio, le best practices per una loro immediata ed agevole demoltiplicazione in ambito domestico nonché, attraverso il fondamentale ausilio dell'OLAF, la strategica condivisione con tutti quei Paesi dell'Unione che ne facciano richiesta;
- ❖ garantire, quindi, una sempre più efficace ed equivalente tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea.

Allo stato, sono già stati svolti specifici incontri nelle seguenti Regioni:

- ❖ Piemonte (Torino);
- ❖ Valle d'Aosta (Aosta);
- ❖ Emilia Romagna (Bologna);
- ❖ Trentino Alto Adige (Bolzano);
- ❖ Veneto (Venezia);
- ❖ Friuli Venezia Giulia (Trieste);
- ❖ Marche (Ancona);
- ❖ Umbria (Perugia);
- ❖ Sicilia (Palermo).

Inoltre, per l'ultimo incontro che si terrà a Roma il 27 e 28 giugno pp.vv. sono state invitate, per la partecipazione all'evento, in qualità di relatori, Rappresentanze della Repubblica ellenica, di Turchia, d'Albania, di Ungheria, di Croazia e di Islanda nonché del Montenegro, della Romania e della Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia.

Il chiaro successo già ottenuto ha, inequivocabilmente, dimostrato come, semplicemente attivando sinergie con le varie Istituzioni ed Enti interessati alla tematica, sia stato possibile, realizzare un sistema di comunicazione istituzionale che si reputa, particolarmente utile, perché viene condotto, non al centro - come spesso siamo abituati a vedere - ma in periferia, a livello regionale e locale.

Gli incontri formativi, caratterizzati dalla partecipazione di Relatori delle Istituzioni europee, nazionali e locali, nonché da

una vasta platea di uditori qualificati, hanno avuto particolare eco anche a livello mediatico.

Al percorso formativo e divulgativo intrapreso, si può attribuire l'innegabile merito di aver concentrato, in idonee e qualificate sedi, personalità di indubbio e riconosciuto rilievo professionale, nonché Autorità locali, che costituiscono i naturali e più qualificati destinatari delle attività del Comitato Interministeriale per la lotta contro le frodi comunitarie.

Gli incontri formativi hanno, quindi, costituito anche la naturale piattaforma divulgativa delle attribuzioni e delle innumerevoli attività promosse dal Comitato tanto che si è registrata una diffusa richiesta da parte di molte Autorità locali, Organismi ed Enti di essere costantemente aggiornate e possibilmente coinvolte nelle attività medesime.

d.1.2 Master di II livello “Esperto Finanziamenti Europei”

Le attività promosse dal COLAF hanno consentito di realizzare la seconda edizione del Master di II livello “Esperto Finanziamenti Europei”, in collaborazione con l'Università “Roma Tre”.

L'intento è quello di formare esperti nelle procedure operative per la presentazione di richieste, gestione e valutazione delle performance collegate alle diverse tipologie di finanziamenti europei all'interno di Amministrazioni pubbliche, delle Agenzie, degli Enti Pubblici territoriali e di altre realtà pubbliche e private quali aziende e studi professionali.

L'obiettivo raggiunto ha consentito di annoverare, tra le best practices da esportare in Europa, anche un modello formativo, simbolo dell'eccellenza italiana.

d.2 Comunicazione

L'attività di comunicazione risponde alla fondamentale necessità di favorire lo scambio di informazioni tra tutti gli Organi nazionali e dell'Unione europea, nonché di sviluppare, al massimo, la diffusione dei risultati conseguiti in ambito nazionale.

In tal senso, occorre evidenziare:

- l'azione di stimolo svolta costantemente dal COLAF a favore delle Amministrazioni nazionali in occasione di comunicati stampa relativi alle indebite percezioni di fondi comunitari, per porre nella dovuta luce la circostanza che il dato negativo delle singole truffe scoperte è ampiamente compensato dalla capacità, forse la migliore tra i partner europei, di individuare le frodi, con un'organizzazione ed un apparato normativo completo, integrato ed efficace, in un quadro di azione strategico definito proprio in ambito COLAF;
- la rinnovata veste del sito www.politicheeuropee.it e, in particolare, dello spazio ivi dedicato al COLAF, al quale è stata data maggiore visibilità attraverso un più facile accesso.

Infatti, il "link" per accedere ai contenuti relativi al Comitato, è stato inserito nell'area "Struttura" presente nell'ambito della "homepage" del sito del Dipartimento per le politiche europee.

e. Pubblicazione degli elenchi dei “beneficiari” di finanziamenti europei sul sito internet della Presidenza del Consiglio

Come noto, tra i principali strumenti individuati, a livello europeo, per conseguire i migliori risultati nell'attività di prevenzione alle frodi, quello della “trasparenza” riveste cruciale importanza e costituisce elemento chiave per consolidare il rapporto fiduciario tra i cittadini e le Istituzioni comunitarie.

Al tema della trasparenza la Commissione europea⁶, per la programmazione 2007-2013, ha dedicato alcune pagine web nelle quali sono inseriti “link” di collegamento ad alcuni siti degli Stati membri ove sono riportati gli elenchi dei beneficiari dei fondi⁷.

Proprio con riferimento alle tematiche della “trasparenza”, le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato competenti nella gestione di finanziamenti comunitari relativi al settore dei fondi strutturali, hanno assunto l'impegno⁸ a:

- rispettare puntualmente tutti gli obblighi informativi e pubblicitari di cui all'art. 7, Reg. (CE) n. 1828/2006;
- pubblicare, in formato elettronico sui propri siti web istituzionali, l'elenco dei beneficiari di fondi europei, la denominazione delle operazioni e l'importo dei finanziamenti;
- collaborare all'implementazione dell'apposita sezione del **sito internet** del Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri (www.politicheeuropee.it), ove sono raccolti tutti gli elenchi dei

⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/country/commu/beneficiaries/index_en.htm

⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/country/commu/beneficiaries/index_en.htm

⁸ Il Comitato ha promosso, nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, un apposito “accordo”, sancito il 26 novembre 2009, sul rispetto degli obblighi di trasparenza e di informazione nell'utilizzo di fondi europei.

beneficiari di fondi comunitari, in aggiunta alla pubblicazione a cura delle rispettive Autorità competenti.

6. CONCLUSIONI E LINEE DI ATTIVITA'

Appare evidente come il Comitato - **per la cui partecipazione non è stato sostenuto alcun onere economico a carico dell'Amministrazione, neanche derivante dal suo funzionamento (nessun gettone di presenza anche per i gruppi di lavoro)** - abbia conseguito tutti gli obiettivi prefissati e, più in generale, abbia costituito vera e propria "cabina di regia", nonché un costante punto di riferimento per tutte le Amministrazioni del settore.

Gli importanti risultati raggiunti dal Comitato, nonché gli ulteriori obiettivi posti alla base delle attività in corso appaiono soddisfare totalmente gli indirizzi strategici dell'Autorità di Governo e delle Istituzioni europee nel peculiare comparto d'interesse.

Le attività svolte hanno, altresì, consentito di ottenere risultati storici di grande valore simbolico, che testimoniano una decisa inversione di tendenza e ribaltano la preesistente concezione in cui veniva esaltato per l'Italia il solo dato relativo all'eccessivo livello di frodi.

Inoltre, forte della propria esperienza a tutela degli interessi finanziari dell'U.E., l'Italia ha, ormai, posto a disposizione della Commissione europea il proprio modello organizzativo, nella certezza che solo la sua diffusione, con le azioni "a progetto", può rendere omogenea l'azione di contrasto alle frodi in tutto il territorio dell'Unione Europea.

L'Italia ha, pertanto, assunto un ruolo da protagonista sulla scena europea, quale Paese che, con vigore, adeguati strumenti normativi, mezzi e più spiccata

professionalità investigativa, combatte la criminalità finanziaria che, aggredendo le risorse finanziarie europee, rende difficoltoso il percorso per un armonioso sviluppo della politica di coesione, utile strumento per cementare, con spirito solidaristico, l'unità europea.

Per quanto sopra, e ferme restando le ulteriori autonome iniziative che il COLAF intenderà proporre nel prossimo futuro, le linee di attività che saranno perseguite, sulla base delle priorità allo stato individuate, possono così sintetizzarsi:

a. ulteriore valorizzazione e diffusione del modello antifrode italiano per rendere omogenea, in tutto il territorio dell'U.E., l'azione di contrasto alle frodi.

In tal senso, sono già state avanzate specifiche proposte affinché:

- si preveda che una quota delle risorse comunitarie destinate ai programmi di formazione e di sostegno alla lotta antifrode venga assegnata con criteri di favore agli Stati Membri che si sono particolarmente distinti nell'attività di contrasto per condurre azioni di supporto agli altri Partner europei. Al riguardo, come già evidenziato, l'Italia:
 - realizzerà, nell'anno in corso, un progetto finalizzato allo scambio di esperienze e best practices con nove Paesi europei;
 - ha già posto in essere, con ampio successo, nell'anno 2011, un progetto di cooperazione con la Bulgaria;
- l'OLAF coordini, anche nel settore dei fondi strutturali ed in linea con le positive esperienze già maturate in ambito doganale, apposite azioni operative con una partecipazione su base volontaria degli Stati membri, per contrastare quelle fenomenologie di frode ritenute più diffuse e/o particolarmente gravi (cfr. pag. 13);

- b.** rivisitazione ed attualizzazione della Circolare interministeriale del 12 ottobre 2007 concernente “Modalità di comunicazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario” nonché delle “Proposte di nuove norme o di modifica di discipline vigenti in materia di recuperi dei finanziamenti comunitari indebitamente percepiti” di cui alla delibera COLAF n. 16 dell’8 luglio 2009;
- c.** prosecuzione dell’attività di verifica dei dati relativi alle irregolarità e frodi notificate alla Commissione europea per la conseguente proposta di chiusura;
- d.** sviluppo di un’opera di costante sensibilizzazione per i casi “aperti” nei confronti di tutte le Amministrazioni competenti, rivolta, in particolare, alle situazioni di eccessiva ed ingiustificata stagnazione delle procedure di chiusura;
- e.** consolidamento e perfezionamento del coordinamento con le Istituzioni comunitarie, in primo luogo Parlamento europeo, Consiglio, Commissione, Corte dei Conti UE, OLAF, COCOLAF e OAFNCN.