

Dipartimento per le politiche europee

Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea



2016



Camera dei Deputati ARRIVO 02 Agosto 2017 Prot: 2017/0001245/TN



**REDAZIONE a cura della
SEGRETERIA TECNICA DEL COLAF**

Ten. Col. Ugo Liberatore

Lgt. Antonio Pantè

Mar. A. Angelo Zedde

Mar. A. Augusto Segnalini

Mar. A. Vincenzo Branchi

REALIZZAZIONE GRAFICA E IMPAGINAZIONE

Mar. A. Augusto Segnalini, Brig. C. Fabio di Ceglie



PRESENTAZIONE



La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea rappresenta una condizione indispensabile per il più ampio, sostanziale ed equo sviluppo dell'economia.

I "fondi europei" devono essere considerati primo e fondamentale volano degli investimenti, soprattutto in ambito locale, a vantaggio delle imprese e dei cittadini.

Tuttavia, per poter dispiegare appieno le loro intrinseche potenzialità, le cosiddette "provvidenze comunitarie" devono essere correttamente impiegate e, quindi, in parallelo, occorre predisporre meccanismi volti alla più rapida e tempestiva individuazione e "rettifica" di eventuali casi di cattivo o improprio utilizzo.

La lotta alle frodi che, è bene ricordare, spetta *in primis* agli Stati membri (nell'ambito della c.d. "gestione concorrente" che copre circa l'80% del budget europeo) non può, comunque, prescindere anche da un approccio proattivo e coordinato da parte di tutti gli Attori competenti a livello europeo, soprattutto in considerazione del crescente carattere "transnazionale" dei fenomeni illeciti.

A tal riguardo, purtroppo, le attività poste in essere proprio a livello europeo continuano a presentare aspetti di sostanziale difformità, spesso conseguenza di una perdurante e differente sensibilità sul tema "antifrode" da parte degli Stati membri, criticità peraltro facilmente evincibile, ancora una volta, dal recente rapporto annuale 2016 dell'Ufficio europeo Lotta Antifrode.

In questo complesso e variegato scenario l'Italia risulta, invece, il Paese che ha maggiormente ed efficacemente perseguito i fenomeni di frode ai danni del budget europeo, avendo fatto registrare, nel periodo 2009-2016, il più alto numero di "decisioni giudiziarie adottate", con un c.d. "*indictment rate*" (63%) ben più elevato della media UE (44%).

La Relazione annuale COLAF, che mi prego di presentare, ha il compito di illustrare al Parlamento nazionale tutte le misure adottate nel 2016, i risultati conseguiti nonché, in termini più generali, le linee strategiche d'azione a tutela del budget dell'Unione europea che il nostro Paese perseguita in futuro e che saranno particolarmente rivolte alla prevenzione dei fenomeni illeciti senza trascurare, tuttavia, le ulteriori (e fondamentali) fasi dell'intero ciclo anti-frode, ovvero quelle del contrasto e del recupero dei fondi indebitamente erogati.

Proprio in termini di risultati conseguiti possiamo affermare, con grande orgoglio, di aver raggiunto, nell'anno 2016, un risultato storico in termini di abbattimento del c.d. "tasso d'errore" nell'utilizzo, in particolare, dei fondi strutturali, con un decremento pari a - **61,39%** nonché, in termini assoluti, pari ad oltre - 183 milioni di euro rispetto alla precedente annualità (2015).

Ma non ci siamo fermati ai soli "confini domestici", avendo promosso, a livello europeo, una specifica ed innovativa progettualità, con il supporto di ben 15 Paesi partners, volta a stimolare la Commissione ad elaborare nuove basi normative che rendano finalmente possibile la così detta "mutua assistenza amministrativa" nel settore dei fondi strutturali tra gli Uffici antifrode dei vari Stati membri, progettualità che è stata molto apprezzata e, più di recente, finanche oggetto di espressa citazione nel principale documento, in materia antifrode, licenziato annualmente dal Parlamento europeo.

Ringrazio in merito, a fattor comune, tutte le Amministrazioni nazionali che partecipano, con propri Delegati, al COLAF e, in particolare, il Nucleo della Guardia di Finanza presso la PCM per la fondamentale azione propulsiva e di coordinamento svolta in qualità di "segreteria tecnica".

Sono certo che gli importanti traguardi raggiunti costituiranno ulteriore stimolo per nuove ed ancor più ambiziose sfide con l'unico scopo di concorrere, in modo leale e costruttivo, alla migliore tutela degli interessi economico-finanziari comuni.

On. Sandro Gozi

Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri

The protection of the financial interests of the European Union is an indispensable condition for a broader, substantial and equitable development of the economy.

"European funds" must be considered the first and most important force multiplier for investments, especially at a local level, for the benefit of businesses and citizens.

However, in order to fully exploit their intrinsic potential, these "Community provisions" must be properly employed and, therefore, in parallel, mechanisms should be set up for the quick and timely identification and "rectification" of any case of improper or malicious use.

It should be remembered that the fight against fraud is primarily the responsibility of the Member States (within the "shared management" which covers about 80% of the European budget). All relevant actors at European level must necessarily have a proactive and coordinated approach towards this fight, especially in view of the growing "transnational" nature of illicit actions.

In this regard, unfortunately, the activities already carried out at European level continue to have substantial disparities, often resulting from a persistent different perception of the "anti-fraud" topic by the Member States. For that matter, this critical situation is easily understandable, once again, from the recent 2016 annual report of the European Anti-Fraud Office.

In this complex and varied scenario, Italy is the country that has greatly and most effectively fought fraud against the European budget, having recorded the highest number of "judicial decisions taken", with an "indictment rate" much higher (63%) than the EU average (44%).

The COLAF annual report, which I have the honour to introduce, illustrates to the national Parliament all the measures adopted in 2016, the results achieved and, in more general terms, the strategic lines of action taken to protect the European Union budget, that our country will pursue in the future. These actions will be particularly geared to the prevention of illicit phenomena without neglecting, however, the further (and fundamental) steps of the entire anti-fraud cycle, namely those of the hindering and recovering of funds unduly distributed.

In terms of results achieved, we can say with great pride that, in 2016, we have achieved a historic result in terms of reduction of the so-called "error rate" in the use of structural funds, in particular a decrease of -61.39% and, in absolute terms, more than -183 million euros compared to the previous year (2015).

But we did not limit our action within "domestic boundaries". At European level, we promoted a specific and innovative project, with the support of 15 partner countries, aimed at encouraging the Commission to develop a new legislative basis that would eventually finally allow a proper "mutual administrative assistance" in the area of structural funds between the anti-fraud offices of different Member States. This idea was much appreciated and, more recently, even the subject of an express reference in the main document annually published by the European Parliament on anti-fraud matters.

I would like to thank all the national administrations involved, with their own delegates, in the COLAF and, in particular, the Anti-Fraud Unit of the Guardia di Finanza at the Presidency of the Council of Ministers for the fundamental strong and coordinating action carried out as "technical secretariat".

I am sure that these important achievements will be a further stimulus for new and even more ambitious challenges with the sole aim of competing fairly and constructively for the best protection of the communal economic and financial interests.

On. Sandro Gozi

State Secretary at the Presidency of the Council of Ministers



SOMMARIO CONTENTS

PARTE PRIMA

- 6 IL COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI NEI CONFRONTI
DELL'UNIONE EUROPEA (CO.L.A.F.)
COMMITTEE FOR COMBATING FRAUD IN THE EUROPEAN UNION
- 7 ATTIVITÀ DEL COMITATO NELL'ANNO 2016
COMMITTEE ACTIVITY IN 2016
- ATTIVITÀ SVOLTA IN SEDE EUROPEA
ACTIVITY PERFORMED IN EUROPE
- 14 ATTIVITÀ SVOLTA IN SEDE DOMESTICA
ACTIVITY PERFORMED ON NATIONAL LEVEL
- 33 LINEE FUTURE DI ATTIVITÀ DEL COMITATO
FUTURE LINES OF THE COMMITTEE' ACTIVITY

PARTE SECONDA

- 36 ANALISI STATISTICA DEI CASI DI IRREGOLARITÀ E FRODE
STATISTICAL ANALYSIS OF CASES OF IRREGULARITY AND FRAUD
- 36 PREMESSA
INTRODUCTION
- 36 NOTA METODOLOGICA
METHODOLOGICAL NOTE
- 47 LIVELLO EUROPEO
EUROPEAN LEVEL
- 50 LIVELLO NAZIONALE
NATIONAL LEVEL
- 50 Fondi Strutturali | Structural Funds
- 65 Politica Agricola Comune (PAC) | Common Agricultural Policy (CAP)

PARTE TERZA

- 77 CONTRIBUTI DELLE AMMINISTRAZIONI PARTECIPANTI AL COLAF
CONTRIBUTIONS FROM THE ADMINISTRATIONS PARTECIPATING IN THE COLAF
- 78 CORTE DEI CONTI
- 80 MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI
MINISTRY OF INFRASTRUCTURE AND TRANSPORT
- 81 MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA
MINISTRY OF EDUCATION, UNIVERSITY AND RESEARCH
- 82 GUARDIA DI FINANZA
- 84 AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE
TERRITORIAL COHESION AGENCY
- 86 AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI
CUSTOMS AND MONOPOLIES AGENCY

Camera dei Deputati ARRIVO 02 Agosto 2017 Prot: 2017/0001245/TN

PARTE PRIMA

**COMMITTEE FOR
COMBATING FRAUD IN
THE EUROPEAN UNION¹**

The Committee is the Governing Body responsible for the preparation and development of the national strategy on the theme of the fight against Irregularities/Fraud to the detriment of the budget of the European Union.

Implemented with law of 1992², the Committee has been redefined, in composition and tasks, with Decree of the President of the Republic of 14 May 2007, no. 91³ and, the latest, with Law of 24 December 2012, no. 234⁴, and renamed and definitively inserted into the organizational chart of the Presidency of the Council of Ministers - Department for European Policies.

The Committee, by force of law⁵, has been assigned functions of consultation and coordination of all the national and regional Administrations that perform activities in the fight against fraud and irregularities in these sectors: business, common agricultural policy and structural funds.

In addition, the Committee has the specific task of:

- monitoring the flow of all communications of Irregularities/Frauds that Italy sends to OLAF (which concern - specifically - the sums unduly paid and those recovered);
- planning the annual Questionnaire pursuant to art. 325 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), as well as any other document inherent to the specific "anti-fraud" theme, whose compiling is required by the European Institutions;
- participating in competent European round table work groups on the theme of the anti-fraud fight (Co.Co.L.A.F.) of the Committee and the Anti-Fraud Group (A.F.G.) of the European Council.

Representatives at the highest levels of all the Administrations concerned with the management of European Funds, as well control activities, take part in the Committee.

**IL COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI
NEI CONFRONTI DELL'UNIONE EUROPEA
(CO.L.A.F.)¹**

Il Comitato è l'Organo di Governo preposto alla elaborazione ed allo sviluppo della strategia nazionale sul tema della lotta alle Irregolarità e alle Frodi in danno del Bilancio dell'Unione europea.

Istituito con legge del 1992², il Comitato è stato ridefinito nella composizione e nei compiti con il D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91³ e, da ultimo, con legge 24 dicembre 2012, n. 234⁴, è stato rinominato ed inserito definitivamente nella pianta organica della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee.

Al Comitato, in forza di legge⁵, sono state attribuite funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento di tutte le Amministrazioni nazionali e regionali che svolgono attività di contrasto alle frodi e alle irregolarità attinenti il settore fiscale, quello della politica agricola comune e dei fondi strutturali.

Inoltre, il Comitato ha lo specifico compito di:

- monitorare il flusso di tutte le comunicazioni di Irregolarità/Frodi che l'Italia invia all'OLAF (per quanto concerne - in particolare - le somme indebitamente erogate e quelle recuperate);
- predisporre il Questionario annuale ex art 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), nonché ogni altro documento inerente la peculiare tematica "antifrode", la cui compilazione sia richiesta dalle Istituzioni europee;
- partecipare ai competenti tavoli di lavoro europei sul tema della lotta antifrode, ovvero al Comitato europeo lotta antifrode (Co.Co.L.A.F.) della Commissione ed al Gruppo Anti Frode (G.A.F.) del Consiglio dell'Unione.

Fanno parte del Comitato i rappresentanti, ai massimi livelli, di tutte le Amministrazioni deputate alla gestione dei Fondi europei, nonché alle attività di controllo.



1 Hereafter called "Committee" or "COLAF".

2 Art. 76, paragraph 2, law of 19 February 1992, no. 142.

3 Art. 3, paragraphs 1 and 2.

4 Art. 54, paragraph 1.

5 Art. 3, D.P.R. of 14 May 2007, no. 91.

1 Di seguito denominato "Comitato" o "COLAF".

2 Art. 76, comma 2, legge 19 febbraio 1992, n. 142.

3 Art. 3, commi 1 e 2.

4 Art. 54, comma 1.

5 Art. 3, D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91.

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 europea⁶ operante 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 predetto Nucleo.

Per espressa previsione normativa, il Comitato non comporta alcun onere economico a carico del bilancio nazionale, neanche derivante dal suo funzionamento.

Inoltre, in ossequio al disposto dell'art. 3, par. 4, del Regolamento (UE, EURATOM) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, il Comitato ha assunto la qualifica di "Servizio centrale di coordinamento antifrode" (c.d. "Anti Fraud Coordination Service - AFCOS") ed è quindi deputato a facilitare un'effettiva cooperazione e lo scambio di informazioni, incluse quelle di natura operativa, con l'Ufficio europeo Lotta Antifrode - OLAF.

ATTIVITÀ DEL COMITATO NELL'ANNO 2016

Le attività del Comitato sono state orientate, in primis, sulla base:

- ✓ delle linee future d'attività previste nella propria Relazione annuale al Parlamento - anno 2015;
- ✓ del proprio "Regolamento di funzionamento";
- ✓ dei contenuti del "Rapporto al Parlamento ed al Consiglio Europeo - Tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea - Lotta contro le frodi" - anno 2015 della Commissione europea;
- ✓ delle indicazioni inserite nella Risoluzione adottata dal Parlamento europeo sul "Rapporto TIF" - anno 2014 .

ATTIVITÀ SVOLTA IN SEDE EUROPEA

In relazione ai peculiari compiti di coordinamento dell'azione antifrode italiana, il Comitato partecipa proattivamente ai lavori delle Istituzioni europee di settore, nonché collabora faticativamente con gli omologhi organismi degli altri Stati membri attraverso:

- ✓ l'elaborazione di specifiche proposte che possano contribuire alla migliore predisposizione di una valida strategia antifrode da parte della Commissione europea, soprattutto al fine di omogeneizzare - secondo le previsioni dell'art. 325 TFEU - le azioni svolte dalla Commissione stessa e dagli Stati membri a tutela del budget dell'Unione;
- ✓ la partecipazione, per il tramite di propri delegati di volta in volta designati, alle riunioni del "Gruppo Antifrode del Consiglio"⁷ (GAF) e del "Comitato europeo di coordinamento lotta antifrode"⁸ (Co.Co.L.A.F.) della Commissione e dei relativi sottogruppi di lavoro
- ✓ l'organizzazione di training, visite studio, incontri bilaterali con le competenti strutture antifrode di altri Paesi membri, volti al rafforzamento della collaborazione ed allo scambio di esperienze operative e di "best practices".

6 Di seguito denominato "Nucleo della Guardia di Finanza".

7 Il Gruppo Antifrode costituisce uno degli Organi preparatori del Consiglio, inserito nell'ambito del settore "Economia e Finanza". Cura la fase di predisposizione tecnica dei progetti normativi europei (Regolamenti, Direttive, ecc.) nel settore antifrode, per la successiva discussione ed approvazione da parte del Consiglio europeo e del Parlamento europeo.

8 Il Comitato, istituito con Decisione della Commissione del 23 febbraio 1994 ha sede a Bruxelles, presso la Commissione europea. Ne sono membri i Delegati antifrode di tutti i Paesi dell'Unione. Nel consesso vengono discussi i risultati ottenuti e le strategie antifrode da adottare, a fattor comune, in tutti i Paesi dell'Unione. Di norma vengono svolte una riunione plenaria annuale ed altre quattro di specifici "sottogruppi": "Prevenzione delle frodi"; "AFCOS"; "Comunicazione ed analisi delle frodi e irregolarità"; "e Comunicatori antifrode dell'OLAF - OAFCN"

Il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea

Committee for combating fraud in the European Union

The Committee makes use of a Technical Secretary composed of personnel of the Guardia di Finanza (Italian finance police) for the suppression of frauds against the European Union ⁶, working at the Department for European Policies of the Presidency of the Council of Ministers, and of personnel of the same Department. The Technical Secretary is coordinated by the Senior Officer of the aforementioned Italian Financial Police.

For express legislative provision, the Committee shall not involve any economic burden on the national budget, even deriving from its operation.

In addition, regarding the provisions of art. 3, par. 4 of the recent Regulation (EU, EURATOM) no. 883/2013 of the European Parliament and the Council of 11 September 2013 relative to investigations performed by OLAF, the Committee has assumed the qualification of Anti-Fraud Central Coordination Service (so-called "Anti Fraud Coordination Service - AFCOS").

COMMITTEE ACTIVITY IN 2016

The activities of the Committee have been oriented, *in primis*, on the basis:

- ✓ of future business lines on the our Annual Report of the Parliament - year 2015,
- ✓ in its "Operating Regulations";
- ✓ the "Report to the Parliament and the European Council - Protection of the European Union's financial interests - Fight against fraud" - 2015 of the European Commission;
- ✓ the Resolution of the European Parliament on the "PIF Report" - 2014 .

ACTIVITY PERFORMED IN EUROPE

In relation to the specific coordination tasks of Italian anti-fraud action, the Committee pro-actively participates in works of the European institutions of the sector, as well as actively collaborates with the homologous bodies of the other Member States through:

- ✓ the elaboration of specific proposals that can contribute to the best arrangement of a valid anti-fraud strategy by the European Commission, especially with the goal of homogenising - according to the provisions of art. 325 TFEU - the actions performed by said Commission and by the Member States to protect the budget of the Union;
- ✓ the participation, through its delegates, who are designated time by time, to the meetings of the "Anti-fraud Group of the Council (A.F.G)" ⁷ and the "Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention" (Co.Co.L.A.F.) ⁸ of the European Commission and of its work subgroups;
- ✓ Organisation of training, study visits, bilateral meetings with the competent anti-fraud structures of other Member States, aimed at reinforcing the collaboration and exchange of work experiences and "best practices".

6 Hereafter called "Italian Financial Police"

7 The Anti-Fraud Group constitutes one of the preparatory bodies of the Council, created within the "Economy and Finance" cluster. It takes care of the technical preparation phase of European regulation projects (Regulations, Directives, etc.) in the anti-fraud sector, for the following discussion and approval by the European Council and European Parliament.

8 The Committee, implemented by Commission Decision of 23 February 1994, is based in Brussels at the European Commission. The members are the Anti-fraud Delegates of all countries of the EU. During the assembly the results obtained and the anti-fraud strategies to adopt, a common factor, in all the countries of the EU are discussed. There is usually an annual plenary meeting, and another for specific "subgroups": "Fraud prevention"; "AFCOS"; "Communication and analysis of frauds and irregularities"; "Anti-fraud communicators" network, OLAF - OAFCN".

**Il Comitato per la lotta contro le frodi
nei confronti dell'Unione europea**
Committee for combating fraud In the European Union

For already consolidated procedures, the themes that are the discussion topics during the sessions of AFG Co.Co.L.A.F., and various work subgroups are examined by the Committee, either previously with the aim of defining the common Italian position, or subsequently for illustrating and reducing the decisions made in these meetings.

✓ **Approval of specific documents.**

In the context of its coordinating plenary meetings, the Committee has discussed and approved the texts of:

- "Questionnaire according to art. 325 TFEU" - year 2015, that the Commission sent to the Member States to be completed in order to verify the main actions (at the regulatory, organisational, operative levels etc.) implemented for the protection of the financial interests of the European Union;
- "Follow up" of the recommendations for 2014, drafted by the European Commission to the Member States, following the "PIF" Report;
- "AFCOS Questionnaire", in order to obtaining information from the Commission on the structure, legal sources, prerogatives and the functioning of Anti-Fraud Coordination Services (AFCOSs) established in each Member State.

✓ **Proactive participation in the work of the Council's Anti-Fraud Group" (AFG).**

Specifically in 2016, under the Presidency of the Kingdom of Netherlands (1st semester) and the Republic of Slovakia (2nd semester), work sessions took place on the following dates:

- 10 March;
- 21 April;
- 6 June;
- 5 September.

The following are the most important articles discussed:

- Motion to modify the Council Regulation (EU, EURATOM) No. 883/2013, with regard to the Secretariat of the Supervisory Committee (SC) to the European Anti-Fraud Office (OLAF).

The ratio of the motion is to separate the management of the Secretariat of the Supervisory Committee from that of OLAF and avoid possible conflicts of interest connected with the fact that the Secretariat and its members are organically placed under the authority of the Director General of OLAF itself.⁹

- OLAF Supervisory Committee report - Year 2015

The Supervisory Committee report should be more oriented to the analysis of the quality of investigations conducted by OLAF and, therefore, to the associated performance. On the contrary, the situation described in the report focuses on the most critical issues encountered regarding cooperation between the Supervisory Committee and OLAF¹⁰.

- European Commission report on the Protection of EU financial interests - Year 2015 (known as the "PIF report").

At the meeting of the Working Group on Combating Fraud of 5 September 2016, the Commission presented the Annual report on the protection of the financial interests of the European Union - Year 2014, written in cooperation with the Member States, in accordance with Article 325 of the Treaty on the functioning of the European Union (TFEU).

9 On this subject the COLAF delegation, while supporting the motion, expressed reservations about the wording of the article relating to the confidentiality of information, in particular due to the lack of a legal safeguard clause. Likewise, we asked to change the norm in the part related to the obligation of secrecy by members of the SC, proposing that it be kept even after the end of their term. Both Italian motions were incorporated into the document released by the Presidency.

10 A particular mention is made regarding the impossibility of accessing all of OLAF's investigation files, the different perception of the role of the SC, the not full implementation (by OLAF) of all recommendations of the SC, the definition of the Investigation Policy Priorities (IPP).

Per prassi ormai consolidata, le tematiche oggetto di discussione nelle sedute del GAF, del Co.Co.L.A.F. e dei vari sottogruppi di lavoro vengono esaminate dal Comitato sia preventivamente ai fini della definizione della posizione unitaria italiana, sia successivamente per l'illustrazione e la demoltiplicazione delle decisioni prese in tali consensi.

✓ **Approvazione di specifici documenti.**

Nell'ambito delle proprie riunioni plenarie di coordinamento il Comitato ha discusso ed approvato i testi del:

- "Questionnaire ex art. 325 TFUE" - anno 2015, che la Commissione ha inviato per la compilazione agli Stati membri, al fine di verificare le principali azioni (a livello normativo, organizzativo, operativo, ecc.) poste in essere a tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea;
- "Follow-up" delle raccomandazioni per l'anno 2014, formulate dalla Commissione europea agli Stati membri, a seguito della Relazione "TIF";
- "Questionario sugli AFCOS", volto ad acquisire informazioni, da parte della Commissione, circa la struttura, le fonti normative, le prerogative ed il funzionamento degli AFCOS istituiti presso ogni Stato membro.

✓ **Partecipazione proattiva ai lavori del "Gruppo Antifrode del Consiglio" (GAF).**

In particolare, nell'anno 2016, sotto le Presidenze del Regno dei Paesi Bassi (1^o semestre) e della Repubblica di Slovacchia (2^o semestre) sono state svolte sessioni di lavoro nelle seguenti date:

- 10 marzo;
- 21 aprile;
- 6 giugno;
- 5 settembre.

Di seguito gli argomenti di maggiore rilevanza discussi:

- Proposta di modifica del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, per quanto riguarda il segretariato del Comitato di Sorveglianza (Cdis) dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

La ratio della modifica è quella di separare la gestione del segretariato del Comitato di Sorveglianza da quella dell'Olaf ed evitare possibili conflitti d'interesse legati al fatto che il segretariato ed i suoi membri sono posti organicamente alle dipendenze del Direttore Generale dell'Olaf medesimo.⁹

- Rapporto del Comitato di Sorveglianza dell'OLAF - anno 2015.

Il rapporto del Comitato di Sorveglianza dovrebbe essere più decisamente orientato all'analisi della qualità delle indagini svolte dall'OLAF e, quindi, alle connesse performances. A differenza, il quadro di situazione descritto nel rapporto privilegia maggiormente le criticità riscontrate in ordine ai rapporti di collaborazione tra lo stesso Comitato di Sorveglianza e l'OLAF.¹⁰

- Relazione della Commissione europea sulla Tutela degli interessi finanziari dell'UE - anno 2015 (c.d. "Relazione TIF").

Nella riunione GAF del 5 settembre 2016 la Commissione ha presentato la Relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea - anno 2014, redatta in collaborazione con gli Stati membri a norma dell'articolo 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

9 Sull'argomento la delegazione COLAF, pur sostenendo la proposta, ha espresso riserve sulla formulazione dell'articolo relativo alla riservatezza delle informazioni, in particolare alla totale assenza di una clausola di salvaguardia legale. Parimenti, è stato chiesto di modificare la norma nella parte relativa all'obbligo del segreto da parte dei membri del Cdis, prevedendo che lo stesso permanga anche dopo la fine del loro mandato. Entrambe le richieste italiane sono state recepite nel documento licenziato dalla Presidenza di turno.

10 Particolare menzione viene fatta in ordine all'impossibilità d'accedere a tutti i fascicoli d'indagine dell'OLAF, alla diversa percezione del ruolo del Cdis, alla non piena attuazione di tutte le raccomandazioni del Cdis (da parte dell'Olaf), alla definizione degli IPP (criteri per l'individuazione delle priorità investigative).

Nel documento, oltre alla consueta attenzione posta sugli aspetti statistici connessi al numero delle irregolarità e delle frodi (suddivise per settore) comunicate dai vari Paesi, l'Olaf ha riportato i cdd "case studies" generati dalle esperienze operative delle Amministrazioni nazionali.

Le raccomandazioni più importanti contenute nella Relazione ed indirizzate agli Stati Membri riguardano:

- ❖ la necessità che gli stessi mantengano la massima attenzione non solo sul rispetto dei vincoli di bilancio ma anche, con una più attenta attività di vigilanza e controllo, sulla tutela degli interessi finanziari UE;
- ❖ l'esigenza di migliorare sia il livello qualitativo dei controlli, teso ad affinare la capacità di individuare le frodi, che il flusso informativo e di rendicontazione verso l'OLAF, utile per una più puntuale redazione della Relazione TIF
- ❖ l'obiettivo di implementare l'utilizzo di sistemi nazionali informatizzati per l'analisi del rischio complementari a quelli della Commissione (Arachne, IMS, etc.), in considerazione del numero sempre crescente di beneficiari dei finanziamenti UE.

Giova evidenziare che, dal contenuto della Relazione, emerge che l'Italia¹¹, essendo tra quei Paesi che meglio performano in termini di lotta antifrode, si colloca al primo posto per il cd "fraud detection rate", su un intervallo temporale 2008/2015. Di converso, la Commissione ha stigmatizzato il basso "detection rate" di Francia, Lituania e Spagna, per quanto riguarda i fondi di coesione, nonché di Austria, Finlandia e Regno Unito, per il settore agricoltura.

**Il Comitato per la lotta contro le frodi
nei confronti dell'Unione europea**
Committee for combating fraud in the European Union

In the document, in addition to the usual focus on statistical aspects related to the number of irregularities and incidents of fraud (divided by sector) provided by the various countries, OLAF has reported the so-called "case studies" generated from operational experiences of national administrations.

The most important recommendations contained in the report and addressed to Member States concern the following:

- ❖ the need for the Member States to maintain the utmost attention not only to budgetary constraints but also, with more careful supervision and control, to the protection of financial interests;
- ❖ the need to improve both the quality of controls aimed at honing the ability to detect fraud, and the flow of information and reporting to OLAF, useful for a more precise writing of the PIF report;
- ❖ the aim to implement the use of computerized systems for risk analysis complementary to those of the Commission (Arachne, IMS, etc.), in view of the increasing number of beneficiaries of EU funding.

It should be stressed that, according to the report, Italy¹¹ - being among those countries performing better in terms of fraud detection - is first for the so called "fraud detection rate", on a time frame 2008/2015. On the other hand, the Commission has stigmatized the low "detection rate" of France, Lithuania and Spain, for cohesion funds, as well as Austria, Finland and United Kingdom, for agriculture.



- ✓ Partecipazione proattiva ai lavori del "Comitato europeo di coordinamento lotta antifrode" (Co.Co.L.A.F.).

Il Comitato segue i lavori del "Comitato europeo di coordinamento lotta antifrode - Co.Co.L.A.F." e dei vari sottogruppi di lavoro, così come previsto dall'art. 5 del proprio Regolamento di funzionamento.

- ✓ Proactive participation in works of the "Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention" (Co.Co.L.A.F.) of the European Commission.

The Committee follows the works of the "Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention - Co.Co.L.A.F." of the European Commission, and of various work subgroups, as provided by art. 5 of the Operating Regulation.

11 It should be highlighted, once again, the positive evaluation given to Italy, regarding in particular:

- the complete and effective implementation of the recommendations of the Commission's anti-fraud strategy;
- completeness and accuracy of the answers to the questionnaire concerning the five main measures regarding the protection of EU financial interests;
- the development of new integrated computer systems (so called "IT-tools") aimed at combating fraud affecting the financial interests of the EU, and particularly the "SIAF - Sistema Informativo Anti-Frode" (Anti-Fraud Information System) of the Italian Guardia di Finanza.

11 Da evidenziare, ancora una volta, la positiva valutazione riservata all'Italia riferita, in particolare:
- alla totale ed efficace implementazione delle raccomandazioni antifrode della Commissione;
- alla completezza ed accuratezza delle risposte fornite al Questionario sul tema delle cinque misure principali in tema di protezione degli interessi finanziari dell'UE;
- allo sviluppo di nuovi sistemi informatici integrati (c.c.d. "IT-tools") finalizzati alla lotta alle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'U.E. quali, in particolare, il "Sistema Informativo Anti-Frode - SIAF" della Guardia di Finanza.

Il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea
 Committee for combating fraud In the European Union

In detail, in 2016, the Committee participated in the following work sessions through its delegates:

- 21 April and 1 December (Reporting and Analysis of Fraudulent and Other Irregularities Group);
- 24 May ("plenary" meeting);
- 27 October ("AFCOS Group");
- 10 November ("Fraud Prevention Group").

The following are the most important articles under discussion:

• **"Pif" report - year 2016 of the EU Commission**

One of the main objectives of the activities performed in the context of the Co.Co.L.A.F. is the sharing of the Annual Report to the Council and European Parliament on the "Protection of the European Union's financial interests - the fight against fraud" (Pif) between the European Commission and the Member States. Regarding the phenomena of irregularity/fraud, and for the previously indicated reasons, the latest Pif Reports show positions that are sometimes quite different among the Member States.

To correct these asymmetries, the European Commission has often highlighted the need to draft common strategies, adapt to further reinforcing the cooperation for the protection of the European Union's financial interests.

In this scenario, the national Committee has always had a proactive approach to the subjects under discussion in the Co.Co.L.A.F. sessions and of its work subgroups and technical round-tables.

The main target is to share with the European Institutions and the Member States the particular anti-fraud know how that the national Administrations, and especially the police forces, whose activities are often considered, at the European level, true "best practices".

It's no coincidence, in fact, that the European Commission has often shown clear appreciation towards the Committee, highlighting the significant contribution that Italy continues to ensure in the anti-fraud sector, resulting among those countries that, having an efficient strategy, prosecute - effectively - the highest number of illicit phenomena that damage the European funds.

Accordingly, in the Pif report 2016, the Commission saw fit to mention Italy among the anti-fraud "case studies", publishing, in particular, a major investigation conducted by the Guardia di Finanza in the area of cohesion policy in an area particularly susceptible to infiltration by organized crime.

• **Questionnaire pursuant to art. 325 - Year 2016**

For the year 2016, the Commission asked the Member States, through the Questionnaire under Art. 325 TFEU, to disclose the possible drafting of a "national anti-fraud strategy" (NAFS), and indicating the areas of its practical application. The same document, as for well-established practices, includes a series of questions about the three most important measures, in the legislative, administrative, organizational and/or operational sectors, adopted for the protection of the EU budget.

Confirming the proactive approach of the Committee, also for 2016, Italy was among the countries that:

- ❖ took the opportunity to report all (three) anti-fraud measures required;
- ❖ adopted a "national anti-fraud strategy" (NAFS) which reflects across all sectors of European funds. That revision, while for most Member States is an absolutely new thing, for Italy is a "national" legislative requirement so much so that, starting from the year 2013, the "national anti-fraud strategy" is contained in a document formally presented by COLAF to the Italian Parliament, on an annual basis.

Nel dettaglio, nell'anno 2016 il Comitato ha partecipato attraverso propri delegati seguenti sessioni di lavoro:

- 21 aprile e 1° dicembre ("Reporting and Analysis of Fraudulent and Other Irregularities Group");
- 24 maggio (riunione "plenaria");
- 27 ottobre ("AFCOS Group");
- 10 novembre ("Fraud Prevention Group");

Di seguito gli argomenti di maggiore rilevanza in discussione:

• **Relazione "TIF" - Anno 2016 della Commissione Ue**

Uno degli obiettivi primari delle attività svolte nell'ambito delle sessioni del Co.Co.L.A.F. è la condivisione tra Commissione europea e Stati membri della Relazione annuale al Consiglio e al Parlamento europeo sulla "Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea - Lotta alla frode" (TIF).

In merito ai fenomeni di irregolarità/frode, nelle ultime Relazioni TIF si rilevano posizioni a volte anche molto differenti tra gli Stati membri.

Per correggere queste asimmetrie la Commissione europea ha più volte evidenziato la necessità di disegnare strategie comuni, idonee a rafforzare maggiormente la cooperazione per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

In questo scenario, il Comitato nazionale ha da sempre un approccio proattivo verso le tematiche in discussione nelle sessioni del Co.Co.L.A.F. e dei relativi sottogruppi di lavoro e tavoli tecnici.

L'obiettivo primario è quello di condividere con le Istituzioni europee e gli Stati membri il peculiare know how antifrode in possesso delle Amministrazioni nazionali e, in particolare, delle forze di polizia le cui attività sono spesso considerate, a livello europeo, vere e proprie "best practices".

Non a caso, infatti, la Commissione europea ha più volte manifestato deciso apprezzamento nei confronti del Comitato, evidenziando il significativo contributo che l'Italia continua ad assicurare nel settore della lotta antifrode, risultando tra quei Paesi che, in possesso di una efficiente strategia, persegono - efficacemente - il maggior numero di fenomeni illeciti a danno dei fondi europei.

In tal senso, nella Relazione TIF - anno 2016, la Commissione: ha ritenuto di menzionare l'Italia tra i "case studies" antifrode, pubblicando, in particolare, un'importante attività investigativa svolta dalla Guardia di Finanza nel settore della politica di coesione su un territorio particolarmente sensibile ad infiltrazioni di criminalità organizzata.

• **Questionario ex Art.325 - Anno 2016**

Per l'anno 2016, la Commissione ha chiesto ai Paesi membri, attraverso il Questionario ex art. 325 TFEU, di rendere nota l'eventuale elaborazione di una propria "strategia nazionale antifrode" (NAFS) e in quali settori trova questa pratica applicazione. Lo stesso documento, come per prassi oramai consolidata, contempla una serie di domande concernenti le tre misure più importanti, nel settore legislativo, amministrativo, organizzativo od operativo, adottate a tutela del Bilancio dell'Unione Europea.

A conferma dell'approccio proattivo del Comitato, anche per il 2016, l'Italia è risultata tra i Paesi che:

- ❖ hanno colto l'opportunità di segnalare tutte le (tre) misure antifrode richieste;
- ❖ hanno adottato una "strategia nazionale antifrode" (NAFS) che, trasversalmente, riverbera su tutti i settori dei fondi europei. Tale previsione, se per la maggior parte dei Paesi membri è una novità in senso assoluto, per l'Italia rappresenta un obbligo legislativo "nazionale" tant'è che, a far data dall'anno 2013, la "strategia nazionale antifrode" è inserita in un documento formalmente presentato dal COLAF, al Parlamento nazionale, con cadenza annuale.



• ***“Orientamenti sulle strategie nazionali antifrode” - linee guida***

Nell'ambito delle riunioni del “Fraud Prevention Group” del Co.Co.L.A.F. è stato approvato il documento “Orientamenti sulle strategie nazionali antifrode”.

Il documento rappresenta l'esito finale dell'omonimo Gruppo di lavoro istituito dalla Commissione europea ed alla cui stesura ha preso parte anche il Comitato attraverso propri delegati.

La concreta partecipazione del Comitato ai lavori è testimoniata dalla citazione, da parte della Commissione, come best practice ed unico esempio nel suo genere, del progetto nazionale legato alla realizzazione di un “Database Nazionale Anti-Frode”, quale Strumento Informatico per prevenire le frodi a danno degli interessi finanziari dell'Unione Europea.

Le linee guida rappresentano un'importante contributo ed una valida base di lavoro a favore di tutti quei Paesi che non sono ancora in possesso di proprie “NAFS” (National Anti-Fraud Strategies) o che intendano migliorarle.

• ***“Early Detection and Exclusion System - Edes”***

Come noto, a seguito dell'approvazione del Reg. 1929/2015 e l'adozione da parte della Commissione europea dei relativi atti delegati, a decorrere dall'1/1/2017, è prevista l'implementazione della banca dati EDES attraverso la connessione con il sistema IMS dell'OLAF, per mezzo del quale tutte le Autorità degli Stati membri già comunicano alla Commissione Eu/OLAF le irregolarità/frodi rilevate nella gestione concorrente dei fondi UE.

In merito, i Paesi che come l'Italia effettuano molti controlli nei finanziamenti europei e quindi, a valle, più segnalazioni di Irregolarità/Frodi rispetto ad altri Stati, potrebbero avere un maggior numero di operatori economici passibili di esclusione dalla Commissione dalle procedure di appalto centralizzate.

Sul punto la posizione italiana, già formalizzata nell'ambito della riunione COREPER del 9 dicembre 2015¹², è stata discussa, su proposta dal Comitato, in una riunione bilaterale¹³ ad hoc con la Commissione europea che, nel mostrare particolare interesse sulle motivazioni addotte dalla delegazione italiana, ha stabilito che la tematica EDES - IMS costituirà specifico punto di analisi all'interno del gruppo di lavoro CoColaf deputato alla stesura delle “linee guida” ai fini della corretta implementazione della banca dati IMS.

• ***Linee guida sull'implementazione della banca dati centrale IMS (Irregularities Management System)***

Nell'ambito del Gruppo “Reporting and Analysis of Fraudulent and Other Irregularities”, l'OLAF ha rappresentato un quadro di permanente disomogeneità dei dati contenuti in IMS derivante dalle perduranti e notevoli differenze di implementazione da parte degli Stati membri.

Pertanto, al fine di stimolare ulteriormente l'omogeneizzazione del flusso informativo ed avendo riguardo alle esperienze avute nelle precedenti programmazioni, la Commissione ha istituito un Gruppo di lavoro ad hoc¹⁴ che ha il compito di predisporre delle cc.dd. “linee guida” per la corretta implementazione del sistema IMS, formato dai soggetti designati dalle competenti articolazioni dell'OLAF nonché da esperti (volontari) degli Stati membri.

12 Nel cui ambito fu richiesto l'inserimento a verbale di una specifica dichiarazione evidenziando, tra l'altro, che “.....l'utilizzo inappropriato dei dati contenuti in IMS, per le particolari finalità di EDES, potrebbe generare disparità di trattamento tra gli operatori economici dei diversi Stati membri e questo potrebbe portare a potenziali situazioni di contenzioso legale. L'Italia ritiene, pertanto, che l'attuazione dell'art. 143 comma 4 Regolamento delegato della Commissione del 30/10/2015 deve essere subordinata alla previa definizione, in accordo tra Commissione europea e Stati membri, di appropriate “specifiche tecniche” concernenti l'utilizzo del database “IMS”, per le particolari finalità del sistema “EDES””.

13 tenutosi a Bruxelles il 16 luglio 2016

14 working group “General Guidelines on National Anti-fraud Strategies”

**Il Comitato per la lotta contro le frodi
nei confronti dell'Unione europea**
Committee for combating fraud in the European Union

• ***“Guidelines on national anti-fraud strategies”.***

In the context of the meetings of the “Fraud Prevention Group” of COCOLAF, the document “Guidelines on national anti-fraud strategies” was approved.

The document represents the final outcome of the relative Working Group established by the European Commission, and which was also attended to by the Committee through its delegates.

The actual involvement of the Committee in that work is demonstrated by the Commission's citation as best practice, the only example of its kind, of the Italian project linked to the creation of a “National Anti-Fraud Database”, as an IT-tool to prevent fraud affecting the financial interests of the European Union.

The guidelines represent an important contribution and a good starting point for all those countries that are not yet in possession of their own “NAFS” (National Anti-Fraud Strategies) or that are wishing to improve them.

• ***“EDES - Early Detection and Exclusion System”***

As we know, following the approval of the Reg. 1929/2015 and the adoption by the Commission of its delegated acts, from 1/1/2017 an EDES database is to be implemented thanks to the connection with the OLAF's IMS system. Through this system, all Member States' authorities already communicate to the EU/OLAF Commission the irregularities/fraud detected in the shared management of EU funds.

In this respect, countries like Italy that are carrying out many controls on European funding and, consequently, more reports of irregularities/fraud compared to other States, might have a greater number of economic operators subject to exclusion by the Commission from centralized procurement procedures.

In this regard, the Italian position, already formalized within the COREPER meeting of 9 December 2015¹², was discussed, as proposed by the Committee, in an ad hoc bilateral¹³ meeting with the European Commission. The Commission, showing particular interest to the reasons given by the Italian delegation, determined that the EDES-IMS issue will constitute specific point of analysis within the COCOLAF Working Group in charge of writing the guidelines for the proper implementation of the IMS database.

• ***“Guidelines for the implementation of the IMS (Irregularities Management System) central database”***

Within the “Reporting and Analysis of Fraudulent and Other Irregularities” Group, OLAF described a framework of permanent heterogeneity in the data contained in the IMS, as a consequence of the continuing and considerable implementation differences existing among the Member States. Accordingly, in order to further stimulate the uniformity of the flow of information, and taking into account the experiences in previous programming, the Commission has set up an ad hoc Working Group¹⁴ whose task is to prepare the “guidelines” for the proper implementation of the IMS system. Such Group should be formed by persons designated by the relevant OLAF branches and by experts (volunteers) of the Member States.

12 In this context, Italy asked to include in the meeting minutes a specific declaration reporting, among other things, that: “... inappropriate use of the data contained in the IMS, for the particular purposes of EDES, could create inequality of treatment among economic operators of different Member States and this could lead to potential situations involving litigation. Italy, therefore, maintains that the implementation of Art. 143 paragraph 4 of the Commission delegated regulation of 30/10/2015 should be conditional to the prior definition, in agreement between the European Commission and the Member States, of appropriate “technical specifications” relating to the use of the IMS database, for the particular purpose of the EDES system”.

13 Held in Brussels on 16 July 2016.

14 General Guidelines on National Anti-fraud Strategies” Working Group.

**Il Comitato per la lotta contro le frodi
nei confronti dell'Unione europea**
Committee for combating fraud in the European Union

The Committee participates in the working table with its delegates.

The Guidelines, which are still being drafted, intersect with the EDES (Early detection and Exclusion System) problems, because of which an annex has been added to the text, following a specific proposal from COLAF. The annex contains more precise indications regarding the use of IMS data for the purposes of the exclusion of economic operators from public contracts.

In addition, the Committee asked:

- ❖ to provide for more technical instructions so as to standardize, as much as possible, at European level, the use of IMS data for EDES purposes, as well as to avoid unequal treatment of economic operators and, therefore, potential situations of legal dispute;
- ❖ to introduce, as a mandatory step, the fact that the Commission (and, in General, all centralized contracting entities) necessarily "hear" the competent national authorities on a single case of irregularity/fraud entered in IMS, before proceeding to the exclusion of the operator.

✓ **Participation in the "Network of Communicators" (OAFCN) of OLAF.**

The participation in the Anti-fraud Communicators Network, called O.A.F.C.n.o. (Anti-fraud Communicator's Network), is an important moment of collaboration with the European Institutions.

As noted, one of the most important objectives of the Network is to inform European citizens about the activities performed by OLAF, and its Partners in the Member States, for the protection of the EU's financial interests, as well as to provide the public with information relating to the fight against fraud, and to ensure a permanent dialogue among the external communication units of OLAF and its national peers.

In this context, the Committee, through its representatives, attended the 26th meeting of the Anti-Fraud Communicators' Network, which took place in Brussels on 14 and 15 April 2016.

Among the topics discussed, "Developing an effective communication strategy", whose target is the younger population, deserves a special mention.

In this regard, the Committee's delegation proposed a precise target group (pre-university and university students) sensitive to the issue of the fundamental principles of the European Union, and proposed an information campaign, to be spread out through the mass media and in particular by means of new channels for sharing, i.e. the social networks.

✓ **Appreciation and dissemination in Europe of the Italian "anti-fraud model".**

In its annual reports on the protection of EU financial interests, the Commission has repeatedly highlighted the importance of the efforts of those Member States - Italy, above all - with high performances in the fight against fraud.

Il Comitato partecipa al tavolo di lavoro con propri delegati.

Le Guidelines, ancora in fase di stesura, si intersecano con la problematica EDES (Early detection and Exclusion System) per cui, è stato inserito, dietro specifica proposta del COLAF, un annesso recante più puntuale indicazioni in ordine all'utilizzo dei dati IMS ai fini dell'esclusione degli operatori economici dagli appalti pubblici centralizzati.

Inoltre, è stato chiesto dal Comitato:

- ❖ di prevedere ulteriori specifiche tecniche idonee ad uniformare, il più possibile, a livello europeo, l'utilizzo dei dati IMS ai fini EDES, nonché a scongiurare disparità di trattamento degli operatori economici e, quindi, potenziali situazioni di contenzioso legale;
- ❖ di introdurre, quale step obbligatorio, il fatto che la Commissione (e, in generale, tutte le stazioni appaltanti centralizzate) debba obbligatoriamente "sentire" l'Autorità nazionale competente sul singolo caso di irregolarità/frode inserito in IMS, prima di procedere all'esclusione dell'operatore economico.



✓ **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), costituisce un importante momento di collaborazione con le Istituzioni europee.

Come noto, 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 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 Comitato, attraverso propri rappresentanti, ha partecipato al 26° meeting dei componenti la Rete che si è svolto a Bruxelles il 14 e 15 aprile 2016.

Tra i temi discussi, merita particolare menzione "Lo sviluppo di una strategia di comunicazione efficace", il cui target è la fascia di popolazione più giovane.

Sul punto, la delegazione del Comitato ha proposto un target preciso di popolazione (pre-universitaria e universitaria) sensibile alla tematica dei principi fondamentali dell'Unione europea e ha proposto una campagna di informazione, da diffondere anche attraverso i mass media ma, in particolare, per mezzo dei nuovi canali di condivisione, i cc.dd. social network.

✓ **Valorizzazione e diffusione, a livello europeo, del "modello antifrode" italiano.**

Nei propri Rapporti annuali sulla Tutela degli interessi finanziari dell'UE, la Commissione ha più volte evidenziato quanto siano importanti gli sforzi di quegli Stati membri - tra cui spicca l'Italia - che hanno alte performances nella lotta antifrode.



Le linee strategiche adottate dal Comitato nazionale per la lotta contro le frodi nei confronti dell'UE prevedono la condivisione con gli altri Stati membri del peculiare ed efficace modello antifrode italiano che può rappresentare, a pieno titolo, un utile volano per l'implementazione e la omogeneizzazione, in Europa, delle attività antifrode.

Non a caso, con sempre maggiore frequenza, il Comitato è stato destinatario negli ultimi anni di numerose richieste di partenariato e collaborazione da parte di Autorità estere, proprio ai fini dello scambio di esperienze e buone pratiche sulla tematica della tutela degli interessi finanziari dell'UE.

In tal senso nel 2016:

- a seguito di specifica richiesta del neo istituito Servizio di Coordinamento Antifrode (AFCOS) ellenico, è stato organizzato a Roma, dal 7 all'11 febbraio p.v., un "training formativo" per dirigenti e funzionari AFCOS della Repubblica di Grecia



La formazione si è sviluppata attraverso specifiche "visite studio", oltre che alla sede del Comitato, presso le Amministrazioni nazionali maggiormente impegnate sul lato della gestione dei fondi e dei controlli antifrode:

- su invito dell'AFCOS della Repubblica di Serbia, rappresentanti della COLAF hanno partecipato al Workshop on the Strengthening of Cooperation with the Serbian Anti-Fraud Coordination Service, organizzato dall'Agenzia TAIEX della Commissione europea, che si è tenuto a Belgrado il 25 febbraio, per illustrare il peculiare modello antifrode italiano.

La Serbia è in procinto di iniziare i negoziati con l'Unione europea, ed ha tra gli obiettivi principali quello d'istituire un "AFCOS" che, in ipotesi, potrebbe ispirarsi al modello italiano mutuandone gli elementi più significativi sia in termini di struttura che più prettamente "operativi".

Il 26 ottobre 2016, la collaborazione tra il Comitato e la Repubblica di Serbia ha trovato un ulteriore momento di sviluppo attraverso un incontro di approfondimento - sul peculiare modello italiano di contrasto al crimine organizzato e alla corruzione - svolto con giornalisti del canale televisivo pubblico serbo - RTS.

Il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea Committee for combating fraud in the European Union

The strategic guidelines adopted by the National Committee to fight fraud against the EU provide for sharing with other Member States the particular and effective Italian anti-fraud model, which can represent, in its own right, a useful force for deployment and uniformity of all anti-fraud activities in Europe.

Not surprisingly, with increasing frequency, the Committee in recent years has been the recipient of numerous requests for partnership and cooperation from foreign authorities, precisely with a view to exchanging experience and good practice on the issue of protection of EU financial interests.

To that effect, in 2016:

- following a specific request from the newly established Anti-Fraud Coordinating Service (AFCOS) of the Republic of Greece, a “training seminar” was organized in Rome from 7 to 11 February, for AFCOS managers and officials.

The training has developed through specific "study visits" to national bodies more engaged in funds management and anti-fraud checks, as well as to the headquarters of the Committee.

- Following an invitation from the AFCOS of the Republic of Serbia, representatives of the COLAF participated in a Workshop on the Strengthening of Cooperation with the Serbian Anti-Fraud Coordination Service, organized by the European Commission's TAIEX Agency. The workshop, held in Belgrade on 25 February, illustrated the peculiarity of the Italian anti-fraud system.

Serbia is about to start negotiations with the European Union, and it has, among its main objectives, one to establish an "AFCOS" that could hypothetically be inspired by the Italian model, adopting its most significant elements, both at structural and "operational" levels.

On 26 October 2016, the collaboration between the Committee and the Republic of Serbia went a step forward through a meeting held in order to analyse more deeply the specific Italian models used to fight organized crime and corruption. The meeting was organized with the journalists of the Serbian public television channel RTS.



**Il Comitato per la lotta contro le frodi
nei confronti dell'Unione europea**
Committee for combating fraud In the European Union

• Following a request from the Government Office for European policy development and cohesion of the Republic of Romania - received through the General direction of the neighbourhood policy and enlargement negotiations of the European Commission, "DG NEAR" - a "study visit" was held in Rome, from 12 to 14 April 2016, regarding «Detecting and investigating Fraud Affecting Cohesion Fund and European Regional Development Fund» in favour of the Romanian Anti-Fraud Coordination Office delegates (Fight Against Fraud Department - "DLAF"), with the competent national authorities responsible for the prevention and combating of fraud in European funds.

In that regard, we should highlight the fundamental contribution of the relevant Italian authorities and, in particular: the Court of Auditors; the Ministry of Justice; the Ministry of Economy and Finance - General Inspectorate for the financial relations with the European Union; the Ministry for Agricultural, Food and Forestry Policies; the Agency for Territorial Cohesion; the Guardia di Finanza General Command and the Carabinieri Command for Agricultural and Food Policies.

ACTIVITY PERFORMED ON NATIONAL LEVEL

The Annual Report to the Italian Parliament was presented on 19 October, 2016, as established by art. 54 of Law of 24 December 2012, no. 234.

The Report, referring to the objectives and consequent actions performed in 2015 and, in general, to the national strategic anti-fraud planning as well as the analysis of the statistical data, was prepared by the Technical Secretary of the Committee, with the indispensable collaboration of all of the Administrations represented herein.

The document has allowed, among other things, to:

- ✓ fully exploit the efforts made by all the competent national Administrations for the protection of the EU's financial interests;
- ✓ definitively consecrate the principle, according to which "a high number of identified frauds is mainly a symptom of an effective counteraction", so that Italy assumed a new role in the European context, as the country with the highest vigilance, most regulatory instruments, and highest number of resources and the most outstanding investigative professionalism, fighting international financial crime, and thus obtaining particular and wide media coverage;
- ✓ define some specific and important lines of action, such as:

• *In Europe*

- ❖ the elaboration of new projects that can further stimulate the Commission in formulating regulatory proposals that allow the "mutual administrative assistance" between the Member States in a currently "uncovered" sector, namely that of structural funds;
- ❖ the strengthening of the commitment of the Committee in the context of all competent European anti-fraud forums will be further reinforced at an increasing regulatory level (Anti-Fraud Group of the Council) as much, specifically, in the context of the "Technical work groups" that, for practices established in the past two years, are initiated annually within the Co.Co.L.A.F. Of the European Commission;
- ❖ the prosecution of the partnership activities aimed at the sharing and exchange of operative experiences and best practice with all the countries that make requests for collaboration with COLAF, with special attention to the partners of the countries in the so-called pre-adhesion phase;
- ❖ the prosecution of the data updating activities relative to the irregularities and frauds and lying in the "IMS" data bank will continue, in order to close, in agreement with the competent Directories General of the EU Commission, past cases without further and burdensome negative impacts on the national Budget.

- su richiesta dell'Ufficio del Governo per lo sviluppo e la coesione politica europea della Repubblica di Romania, pervenuta per il tramite della Direzione generale della Politica di vicinato e dei negoziati di allargamento della Commissione europea - "DG NEAR", si è svolta a Roma, dal 12 al 14 aprile del 2016, una "visita studio" sul tema «Detecting and Investigating Fraud Affecting Cohesion Fund and European Regional Development Fund», a favore di delegati dell'Ufficio di coordinamento antifrode rumeno (Fight Against Fraud Department - "DLAF"), con le competenti Autorità nazionali preposte alla prevenzione ed al contrasto delle frodi nei fondi europei.

Al riguardo, si segnala il fondamentale supporto fornito, nelle predette attività, dalle competenti Autorità nazionali e, in particolare, della Corte dei Conti, del Ministero della Giustizia, del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'unione europea, del Ministero per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali dall'Agenzia per la Coesione Territoriale, dal Comando Generale della Guardia di Finanza e dal Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari.

ATTIVITÀ SVOLTA IN SEDE DOMESTICA

Il 19 ottobre 2016 è stata presentata la Relazione annuale al Parlamento italiano, così come stabilito dall'art. 54 della Legge 24 dicembre 2012, n. 234.

La Relazione, riferita agli obiettivi e le conseguenti azioni svolte nel 2015 e, in generale, alla pianificazione strategica antifrode nazionale nonché all'analisi dei dati statistici, è stata elaborata dalla Segreteria tecnica del Comitato con l'indispensabile collaborazione di tutte le Amministrazioni ivi rappresentate.

Il documento ha consentito, tra l'altro, di:

- ✓ valorizzare appieno gli sforzi compiuti da tutte le competenti Amministrazioni nazionali per la tutela degli interessi finanziari dell'U.E.;
- ✓ consacrare, definitivamente, il principio secondo cui "un elevato numero di frodi accertate costituisce innanzitutto sintomo di un'efficace azione di contrasto", con ciò facendo assumere all'Italia un nuovo ruolo in ambito europeo, quale Paese che con maggior vigore, maggiori strumenti normativi, maggior numero di mezzi e più spiccata professionalità investigativa, combatte la criminalità finanziaria internazionale ottenendo, in tal senso, particolare ed ampio risalto mediatico;
- ✓ delineare alcune specifiche ed importanti linee future d'azione, quali:
 - *"livello europeo"*
 - ❖ l'elaborazione di nuove progettualità che possano ulteriormente stimolare la Commissione europea a presentare proposte normative che rendano possibile la Mutua assistenza amministrativa tra Stati membri in settori attualmente scoperti come quello dei Fondi strutturali;
 - ❖ il rafforzamento dell'impegno del Comitato nell'ambito di tutti i competenti consensi antifrode europei tanto a livello ascendente normativo (Gruppo Anti-Frode del Consiglio) quanto, in particolare, nell'ambito dei "Gruppi tecnici di lavoro" che, ormai per prassi consolidata nell'ultimo biennio, sono istituiti annualmente in seno al Co.Co.L.A.F. della Commissione europea;
 - ❖ la prosecuzione delle attività di partenariato volte alla condivisione e allo scambio di esperienze operative e buone prassi con tutti quei Paesi che avanzeranno richiesta di collaborazione con il COLAF con particolare attenzione ai partners dei Paesi in c.d. fase di pre-adesione;
 - ❖ la prosecuzione delle attività di aggiornamento dei dati relativi alle irregolarità e frodi e giacenti nella banca dati "IMS", al fine di poter chiudere, in accordo con le competenti Direzioni Generali della Commissione UE, i casi più risalenti nel tempo senza ulteriori e gravosi impatti negativi sul Budget nazionale;

• **"livello domestico"**

- ❖ l'avvio di un tavolo di confronto e approfondimento finalizzato alla realizzazione di uno specifico strumento informatico unico e condiviso, ovvero una piattaforma integrata di tutti i dati disponibili, pertinenti o comunque connessi ai finanziamenti europei, la cui elaborazione possa consentire di sviluppare i c.d. "indici di rischio" antifrode;
- ❖ la costante attività formativa rivolta alle Autorità che gestiscono fondi europei, per la circolazione delle più frequenti casistiche di irregolarità/frode e dei connessi "modus operandi", ma anche di tutte le migliori metodologie di controllo nazionali ed europee;
- ❖ la prosecuzione dell'azione del "Gruppo di lavoro" finalizzato all'analisi ed allo studio di possibili elementi di criticità nel flusso di comunicazione con l'Ufficio europeo lotta antifrode (OLAF) dei dati inerenti i casi di irregolarità/frode, per l'eventuale conseguente rivisitazione della Circolare Interministeriale del 12/10/2007 e delle connesse "note esplicative" (di cui alla Delibera n. 13 in data 7/7/2008 del Comitato) anche tenendo in debito conto il novellato normativo europeo sul tema dell'"Early detection and exclusion system - EDES".



Implementazione della Banca dati "IMS".

"I.M.S." (Irregularities Management System) è un'applicazione dedicata, operante sul Web, che, a partire dal mese di settembre 2010, consente agli Stati membri di redigere e presentare rapporti di irregolarità (comunicazioni) all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) della Commissione Europea, in aderenza agli obblighi previsti dai Regolamenti di settore.

Il flusso è garantito attraverso tre canali di comunicazione curati, *ratione materiae*, per i settori:

- ✓ **"Fondi strutturali"**, dal Nucleo della Guardia di Finanza che opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche europee;
- ✓ **"Politica Agricola Comune"**, dal Ministero delle politiche Agricole, Alimentari e Forestali;
- ✓ **"Restituzione alle esportazioni"**, dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli¹⁵.

Il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea
Committee for combating fraud In the European Union

• **Domestically**

- ❖ the constitution of a specific "Work Group" aimed at the practical creation of a "national anti-fraud platform", unique and integrated between all the competent Administrations who, through suitable indicators, may allow identifying possible elements of weakness for the prevention of illicit phenomena;
- ❖ the constant training activity directed at the Authorities that manage European funds, for the circulation of the most frequent cases of irregularity/fraud and the connected "modus operandi", but also of all the best national and European control methodologies;
- ❖ the prosecution of the action aimed at the analysis and study of possible elements of weakness in the communication flow with the European Anti-Fraud Office (OLAF) of the data relating to the cases of irregularity/fraud, for the eventual consequent review of the Inter-ministerial Circular of 12/10/2007 and the connective "explanatory notes" (pursuant to Resolution no. 13 of 7/7/2008 of the Committee) also taking into account the revised European regulation on the subject of "Early detection and exclusion system - EDES".

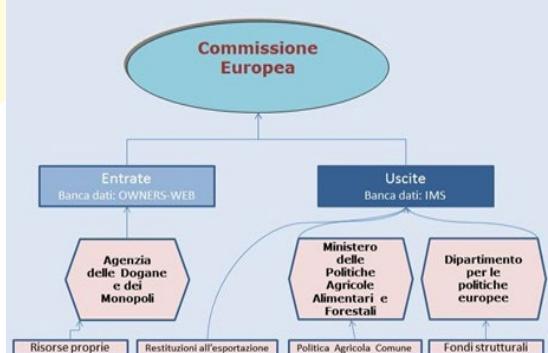
Implementation of the "IMS" Data bank

"I.M.S." (Irregularities Management System) is a dedicated application, operating on the Web, that, from September 2010, has allowed the Member States to draft and present irregularity reports (communications) to the European Anti-Fraud Office (OLAF) of the European Commission, in adherence to the obligations provided by specific Regulations.

The flow is guaranteed through three communication channels, *ratione materiae*, for these sectors:

- ✓ "Structural funds", from the Guardia di Finanza (Italian Finance Police) that operates through the Presidency of the Council of Ministers - Department for European Policies;
- ✓ "Common Agricultural Policy", from the Ministry of Agricultural, Food and Forestry Policies;
- ✓ "Export refunds", from the Customs and Monopoly Agency¹⁵.

Obbligo di comunicazione irregolarità / frodi



15 The Agency also manages the specific flow of communications referring to the so-called "Own Resources" through the further electronic channel called "OWNRES WEB".

15 L'Agenzia cura, altresì, il particolare flusso di comunicazioni riferite alle c.d. "Risorse Proprie" attraverso l'ulteriore canale informatico denominato "OWNRES - WEB".

**Il Comitato per la lotta contro le frodi
nei confronti dell'Unione europea**
Committee for combating fraud In the European Union

Specifically, the system provides access and electronic completion, on a quarterly basis, of appropriate reporting forms, organised in logical information sections, that include various fields in which to select or input the relevant data of the communication (among which, for example, can be found: Fund identification, irregularity type, amounts, ongoing criminal, administrative and recovery proceedings, sanctions as well as any comments).

The "IMS" system works through a balanced framework of operators regulated on different access levels, according to their skills, or rather:

- ✓ *Creator*, in phase of data insertion into the reporting form (by qualified functionaries of the Management and/or Certification Authority);
- ✓ *Sub-manager*, in the first control and validation phase of the form (managed by the competent "Office heads" of the Management and/or Certification Authority);
- ✓ *Manager*, in the final validation phase and sending the form to OLAF, (managed by, ratione materiae, the Presidency of the Council of Ministers, of the Ministry of Agricultural, Food and Forestry Policies and the Customs and Monopoly Agency).

Other people who have requested access credentials to the "IMS" system as "observers"¹⁶ (ex. Court of Auditors) have, in addition, been authorised for their institutional purposes.

All the interested actors work in constant and immediate sharing of data.

In this context, taking advantage of the opportunities offered by "IMS", the Committee has established a precise and extended network of references of all of the competent local and central Administrations, aimed at the maximum facilitation of the exchange of information and best "practices" and, therefore, the correct and timely set of reporting procedures, also through the resolution, in real time, of any problems and/or weaknesses.

The state counts 282 enabled users on the national territory.

In 2016, the Committee provided support to the operators in all cases of system implementation, as well as for the connected help requests from the central and/or local Administrations.

**Updating activities and closing of irregularity/
fraud cases referring to programming which
date back further in the past.**

"Updating" activities of the more dated programs proceeded in 2016, in the context of EAGGF/Orientation Section, in agreement with the European Commission - DG Agri, that led to the definitive closing of a further 31 cases, which allowed the avoidance of harmful consequences to the national budget for a total equal to approximately € 4,5 million.

Nello specifico, il sistema prevede l'accesso e la compilazione telematica, su base trimestrale, di apposite schede di segnalazione organizzate in sezioni logiche di informazioni che comprendono vari campi in cui selezionare o immettere i dati rilevanti per la comunicazione (tra i quali, ad esempio, l'identificazione del Fondo, della tipologia irregolarità, degli importi, delle procedure penali, amministrative e di recupero in corso, delle sanzioni nonché eventuali commenti).

Il sistema "IMS" opera attraverso un bilanciato quadro di operatori regolato su diversi livelli di accesso a seconda delle competenze, ovvero:

- ✓ *Creator*, nella fase di inserimento dei dati nella scheda di segnalazione (a cura dei funzionari addetti delle Autorità di Gestione e/o Certificazione);
- ✓ *Sub-manager*, nella fase di primo controllo e validazione della scheda (a cura dei competenti "Capi ufficio" delle Autorità di Gestione e/o Certificazione);
- ✓ *Manager*, nella fase di validazione finale ed invio della scheda all'OLAF (a cura, ratione materiae, della PCM, del Ministero delle politiche Agricole, Alimentari e Forestali e dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli).

Sono stati, inoltre, abilitati ulteriori soggetti che hanno richiesto le credenziali per accedere al sistema "IMS" con la funzione di "osservatore"¹⁶ (es. Corte dei Conti) per proprie finalità istituzionali.

Tutti gli attori interessati operano in costante ed immediata condivisione dei dati.



In tale ambito, cogliendo le opportunità offerte da "IMS", il Comitato ha costituito 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.

Allo stato risultano abilitati n. 282 utenti su tutto il territorio nazionale.

Nel 2016 il Comitato ha fornito supporto agli operatori in tutti i casi di implementazione del sistema nonché per le connesse richieste di assistenza da parte delle Amministrazioni centrali e/o locali.

**Attività di aggiornamento e chiusura dei casi di
irregolarità/frode riferiti alle programmazioni più
risalenti nel tempo.**

È proseguita nell'anno 2016 l'attività di "parifica" delle programmazioni più datate in ambito settore FEOGA/Sezione Orientamento in accordo con la Commissione europea - DG Agri, che ha portato alla definitiva chiusura di ulteriori 31 casi con ciò consentendo di evitare conseguenze pregiudizievoli per il bilancio nazionale per un importo pari a 4,5 milioni di euro circa.

¹⁶ The "Observer" function allows the user access to the system in read-only mode, without the possibility of modification and/or implementation of data.

¹⁶ La funzione di "Osservatore" consente all'utente l'accesso al sistema esclusivamente in modalità lettura senza possibilità di modifica e/o implementazione dei dati.