



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 12.7.2006
COM(2006) 378 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Tutela degli interessi finanziari delle Comunità - Lotta contro la frode - Relazione
annuale 2005**

{SEC(2006)911}
{SEC(2006)912}

INDICE

Introduzione	4
1. Bilancio dell'impostazione strategica globale 2001-2005 per la tutela degli interessi finanziari delle Comunità	5
1.1. Una politica legislativa antifrode globale	5
1.2. Una nuova cultura della cooperazione	8
1.3. Prevenire e combattere la corruzione all'interno delle istituzioni	9
1.4. Il rafforzamento della dimensione giudiziaria penale	10
1.5. Conclusione	12
2. Risultati della lotta antifrode: statistiche riguardanti le frodi ed altre irregolarità comunicate dagli Stati membri ai sensi dei regolamenti settoriali	12
2.1. Risorse proprie tradizionali	14
2.2. Spese agricole (FEAOG - Garanzia)	14
2.3. Misure strutturali	15
2.4. Fondo di preadesione	15
3. Misure adottate dagli Stati membri e dalla Commissione nel 2005	16
3.1. Misure adottate dagli Stati membri	16
3.1.1. Nuove misure orizzontali	17
3.1.2. Nuove misure nel campo delle risorse proprie comunitarie	17
3.1.3. Nuove misure nel settore delle spese agricole	18
3.1.4. Nuove misure nel campo delle azioni strutturali	18
3.2. Misure operative adottate dalla Commissione per combattere la frode	19
3.3. Misure complementari per la tutela degli interessi finanziari delle Comunità	20
3.3.1. Stato di avanzamento della ratifica, da parte degli Stati membri, della convenzione del 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e dei relativi protocolli	20
3.3.2. Sistema d'informazione doganale (SID) e ratifica della convenzione sull'uso dell'informatica nel settore doganale e del relativo protocollo che istituisce un archivio di identificazione dei fascicoli a fini doganali (FIDE)	20
3.3.3. L'accordo con la Philip Morris International	22
4. Recupero	22
4.1. Le procedure nazionali di recupero nel quadro di una procedura civile o amministrativa	22

4.2.	Recupero da parte delle istituzioni.....	26
4.3.	La task-force “recupero” nell’ambito del FEAOG - Garanzia.....	27
4.4.	La riforma del sistema di verifica finanziaria delle irregolarità nel settore della politica agricola.....	29
5.	La procedura di certificazione dei conti.....	29
5.1.	Tracciato per una dichiarazione di affidabilità positiva.....	29
5.2.	La certificazione di buona gestione delle spese pubbliche negli Stati membri.....	30

INTRODUZIONE

La tutela degli interessi finanziari comunitari e la lotta contro la frode costituiscono un settore di responsabilità condivisa fra Comunità e Stati membri. La Commissione elabora ogni anno, in cooperazione con gli Stati membri, una relazione sulle nuove misure adottate per adempiere a tali obblighi a norma dell'articolo 280 del trattato CE. La relazione, presentata al Parlamento europeo e al Consiglio, è anche pubblicata.

Al **primo punto** della relazione, la Commissione presenta **il bilancio della sua impostazione strategica globale del quinquennio 2001-2005** per la tutela degli interessi finanziari comunitari. Nonostante gli ostacoli incontrati siano numerosi, il bilancio dell'attuazione degli obiettivi e delle azioni programmate è nel complesso soddisfacente.

Il **secondo punto** sintetizza i **risultati delle statistiche sui casi di irregolarità comunicati** conformemente ai regolamenti settoriali.

Il **terzo punto** comprende, da un lato, una selezione delle **misure adottate** dagli Stati membri **nel 2005**, e, dall'altro, la descrizione degli sforzi fatti dalla Commissione per migliorare l'efficacia dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

Di comune accordo con gli Stati membri si è deciso di presentare due temi specifici che sono illustrati ai punti 4 e 5 della relazione. Il **quarto punto** presenta i provvedimenti adottati per **migliorare il recupero** degli importi non percepiti o indebitamente versati. L'unico modo per rimediare ai danni che le frodi e le altre irregolarità arrecano al bilancio comunitario consiste infatti nell'organizzare al meglio la verifica finanziaria.

Il **quinto ed ultimo punto** è dedicato alla questione della **certificazione dei conti**. Il bilancio europeo è gestito per la maggior parte in cooperazione con gli Stati membri. Questo punto comprende in particolare un breve raffronto fra i principi e le norme di controllo e i sistemi di certificazione (qualora ve ne siano) applicati dagli Stati membri.

La relazione offre solo una sintesi e una panoramica globale delle misure adottate e dei risultati conseguiti dai venticinque Stati membri. Contemporaneamente, la Commissione pubblica due documenti di lavoro¹, uno relativo all'inventario dei contributi degli Stati membri, l'altro riguardante le statistiche delle irregolarità comunicate dagli Stati membri.

Le relazioni degli anni precedenti, nonché i relativi documenti di lavoro dei servizi della Commissione, sono disponibili sul sito Internet dell'OLAF².

¹ "L'inventaire des mesures prises par les États membres" (L'inventario dei provvedimenti adottati dagli Stati membri) e "Analyse statistique des irrégularités" (Analisi statistica delle irregolarità).

² http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/reports/index_en.html

1. BILANCIO DELL'IMPOSTAZIONE STRATEGICA GLOBALE 2001-2005 PER LA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELLE COMUNITÀ

La tutela degli interessi finanziari delle Comunità deve fondarsi su una forte cultura della cooperazione tra il livello nazionale e quello comunitario. La Commissione ha voluto inserire la tutela in un'impostazione strategica globale, che includa tutte le azioni che possono contribuire a tale obiettivo comune, al fine di assicurare la convergenza degli sforzi di tutte le autorità nazionali e delle istituzioni interessate alla prevenzione. L'impostazione strategica comprende l'attività operativa, la verifica finanziaria, le sanzioni applicate, la prevenzione e l'elaborazione della legislazione che disciplina tali attività, sia quelle del primo che quelle del terzo pilastro.

L'impostazione strategica globale è stata adottata il 28 giugno 2000³, a seguito dell'inserimento nel trattato di Amsterdam dell'articolo 280 del trattato CE (TCE) e della creazione dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) nel 1999: in questo quadro la Commissione ha stabilito i propri obiettivi politici e generali per il periodo 2001 - 2005. La Commissione aveva individuato quattro grandi assi per la tutela degli interessi finanziari:

- una politica legislativa antifrode globale;
- una nuova cultura della cooperazione;
- un processo interistituzionale di prevenzione e di lotta contro la corruzione;
- il rafforzamento della dimensione giudiziaria penale.

L'attuazione di questa strategia globale si è concretizzata nei piani d'azione 2001-2003⁴ e 2004-2005⁵.

1.1. Una politica legislativa antifrode globale

La Commissione si è adoperata affinché la politica antifrode fosse disciplinata da un quadro legislativo orizzontale e trasversale rispetto ai pilastri, che integri tutti i settori in cui possono emergere frode e corruzione. La legislazione antifrode deve prevedere la verifica e la cooperazione, ma anche la prevenzione e l'individuazione.

Nel 2001 si è annunciata l'istituzione di un meccanismo⁶ interno alla Commissione, detto "fraud-proofing", volto al miglioramento della qualità della legislazione e della gestione dei contratti, per renderli più "impermeabili alla frode". Dal 2003, un gruppo interservizi rileva ogni anno le iniziative legislative e i modelli di contratto in via di elaborazione che potrebbero presentare un grave rischio per gli interessi finanziari comunitari. Per tali progetti è consultato l'Ufficio europeo per la lotta

³ Comunicazione della Commissione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità - Lotta contro la frode - Per un approccio strategico globale, COM(2000) 358 def.

⁴ Comunicazione della Commissione "Tutela degli interessi finanziari delle Comunità - Lotta contro la frode - Piano d'azione 2001-2003", COM(2001) 254 definitivo.

⁵ Comunicazione della Commissione "Tutela degli interessi finanziari delle Comunità - Lotta contro la frode - Piano d'azione 2004-2005", COM(2004) 544 definitivo.

⁶ Comunicazione della Commissione del 7.11.2001 sull'impermeabilità alle frodi della legislazione e della gestione dei contratti, SEC (2001) 2029 def.

antifrode, a monte delle procedure di elaborazione. Nel corso del periodo 2004-2005, l'Ufficio ha esaminato complessivamente 28 iniziative.

L'introduzione dell'euro è stata accompagnata, per tutto il periodo di programmazione considerata, da numerosi provvedimenti adottati per lottare contro la falsificazione delle monete e delle banconote. In particolare la Commissione ha sviluppato maggiormente il quadro giuridico d'azione e d'intervento, così come l'ambito di cooperazione internazionale specifica.

In una comunicazione del 2002⁷, riguardante in particolare il miglioramento del recupero dei fondi agricoli indebitamente versati prima del 1999, la Commissione ha annunciato l'istituzione di una task-force "Recupero" (TFR) incaricata di chiarire la situazione di non recupero e di predisporre le decisioni in merito alla responsabilità finanziaria nell'ambito della procedura formale di liquidazione dei conti nel settore del FEAOG - Garanzia (cfr. punto 4.2.).

Il nuovo regolamento finanziario⁸, entrato in vigore nel 2003, rafforza notevolmente la tutela degli interessi finanziari comunitari.

- In modo particolare migliora l'efficacia del recupero.
- Prevede il passaggio da una contabilità di cassa ad una contabilità di esercizio. Dal 2005 la Commissione rispetta quindi le norme internazionali più rigorose in materia di contabilità pubblica, migliora la gestione quotidiana dei fondi e riduce al minimo i rischi di errori o di irregolarità.
- Prevede un sistema di informazione che consente di escludere dalle gare d'appalto, per decisione amministrativa, gli offerenti che hanno subito condanne penali ed i candidati non affidabili o che hanno fornito informazioni false o fuorvianti. Un meccanismo analogo è stato adottato nella direttiva relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici⁹. La Commissione ha previsto, nel quadro della comunicazione in materia di trasparenza¹⁰, di esaminare le possibilità di usare maggiormente il sistema di esclusione ed intende fare proposte in tal senso nella proposta modificata relativa alla revisione del regolamento finanziario¹¹.

⁷ Comunicazione della Commissione relativa al miglioramento del recupero dei crediti della Comunità sorti nell'ambito della gestione diretta e concorrente delle spese comunitarie, COM(2002) 671 def.

⁸ Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, GU L 248 del 16.9.2002.

⁹ La direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU L134 del 30.4.2004) ha istituito un sistema di informazione che consente di escludere dagli appalti pubblici gli offerenti che hanno subito condanne penali.

¹⁰ Comunicazione del presidente e dei commissari Wallström, Kallas, Hübner e Fischer Boel alla Commissione, che propone il varo di un'iniziativa europea per la trasparenza, SEC(2005)1300.

¹¹ La Commissione ha adottato il 18.5.2006 una proposta modificata di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, COM (2006) 213 def.

Nel 2004, la Commissione ha adottato delle proposte di regolamento che modificano i regolamenti relativi alle indagini effettuate dall'OLAF¹²: tali proposte erano volte, in particolare, a chiarire le norme sullo scambio di informazioni tra Ufficio e istituzioni, organi ed organismi comunitari, e a consentire a detto Ufficio di concentrarsi sulle priorità operative ed accelerare le inchieste in modo da accrescere la propria efficacia. Le proposte sono anche destinate a rafforzare i diritti procedurali delle persone sottoposte ad indagini. In seguito a tali proposte, il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno chiesto una valutazione complementare in merito alle prestazioni dell'Ufficio, che la Commissione ha presentato nell'ottobre 2004¹³. La Corte dei conti ha redatto una relazione speciale relativa alla gestione dell'Ufficio¹⁴, accompagnata da parecchie raccomandazioni. Nel luglio 2005¹⁵ il Parlamento europeo ha organizzato un'audizione pubblica sul rafforzamento dell'OLAF, che è stata l'occasione per constatare che la struttura operativa dell'Ufficio, indipendente nelle indagini, ma integrata alla Commissione sotto il profilo amministrativo, funziona bene.

Alla luce di tali eventi, il 24 maggio 2006 la Commissione ha adottato una proposta che porta a compimento i progressi di quella del febbraio 2004, che è ritirata e sostituita dalla proposta attuale. La proposta riguarda, in particolare, la governance e la cooperazione tra le istituzioni e il comitato di vigilanza da realizzare tramite riunioni di detto comitato con rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione nel quadro di un dialogo strutturato. Prevede anche l'istituzione di un consigliere revisore, chiamato a formulare pareri in determinati casi e intende chiarire il mandato del Direttore generale dell'OLAF.

Avvenimenti dell'anno 2005. Nel 2005 la Commissione ha adottato la seconda relazione¹⁶ relativa all'applicazione, da parte degli Stati membri, del regolamento detto "lista nera"¹⁷. Questo regolamento prevede di identificare gli operatori economici che presentano un rischio per il bilancio comunitario nel settore del FEAOG - Garanzia, di informare la Commissione e gli Stati membri e di applicare le misure di prevenzione. La relazione constata che l'attuazione di questo regolamento ha dato risultati modesti. Con tale relazione, la Commissione desidera suscitare un ampio dibattito con le istituzioni, volto a esaminare la necessità e i possibili orientamenti di un'eventuale riforma del meccanismo di esclusione.

¹² Proposte di regolamento che modificano i regolamenti (CE) n. 1073/1999 e (Euratom) n. 1074/1999 relativi alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), COM(2004) 103 e 104.

¹³ Document de travail des Services de la Commission - Evaluation complémentaire des activités de l'OLAF, (Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Valutazione complementare delle attività dell'OLAF) SEC(2004)1370. Cfr. anche la relazione della Commissione "Valutazione delle attività dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode", COM(2003) 154 def.

¹⁴ Corte dei conti, relazione speciale n. 1/2005 sulla gestione dell'OLAF, corredata delle risposte della Commissione, GU C 202 dell'8.8.2005.

¹⁵ Audizione del 12 e 13 luglio 2005 intitolata "Renforcement de l'OLAF: la révision du Règlement sur l'Office européen de lutte anti-fraude" (Rafforzamento dell'OLAF: la revisione del regolamento dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode).

¹⁶ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione del regolamento n. 1469/95 (Lista nera), COM/2005/0520 def.

¹⁷ Regolamento (CE) n. 1469/95 del Consiglio, del 22 giugno 1995, relativo ai provvedimenti da prendere nei confronti di taluni beneficiari di operazioni finanziate dal FEAOG, sezione «Garanzia», GU L 145 del 29.6.1995.

1.2. Una nuova cultura della cooperazione

Dal 2001 la Commissione non ha lesinato gli sforzi volti ad aiutare i dieci nuovi Stati membri e i paesi candidati ad assimilare l'acquis comunitario in materia di tutela degli interessi finanziari. I dieci nuovi Stati membri, la Romania e la Bulgaria, hanno istituito servizi nazionali di coordinamento antifrode (AFCOS), competenti per tutti gli aspetti legislativi, amministrativi ed operativi della tutela degli interessi finanziari delle Comunità, che si sono rivelati molto utili. L'integrazione dei dieci nuovi Stati membri si è svolta senza particolari difficoltà, poiché questi ultimi si erano preparati in modo soddisfacente al nuovo compito di tutela degli interessi finanziari comunitari. Per accompagnare meglio la procedura di allargamento in Romania e in Bulgaria, l'OLAF ha intensificato le attività e potenziato l'efficacia operativa distaccando un funzionario di collegamento in ciascuno dei due paesi.

Nel 2004 la Comunità europea e gli Stati membri hanno potuto firmare un accordo di cooperazione¹⁸ con la Confederazione svizzera, al fine di lottare contro la frode e ogni altra attività illecita che leda i loro interessi finanziari.

Sempre nel 2004, la Commissione ha proposto l'adozione di un regolamento in materia di assistenza amministrativa reciproca¹⁹. Il regolamento, che costituirebbe una base giuridica dettagliata, ha carattere orizzontale, poiché riguarda tutti i settori della lotta contro la frode comunitaria che non sono ancora oggetto di normativa settoriale.

Avvenimenti dell'anno 2005. Talune operazioni del commercio internazionale, eseguite in infrazione delle regolamentazioni doganali, ivi comprese le norme relative alla proprietà intellettuale, arrecano un danno all'economia ed agli interessi fiscali degli Stati membri, nonché alle entrate doganali del bilancio dell'Unione europea. In questi ultimi anni il commercio con la Cina ha suscitato una serie di problemi. Un accordo di cooperazione, negoziato e firmato nel 2004 ed entrato in vigore nel 2005, è volto a migliorare l'assistenza reciproca nel settore doganale tra la Comunità e la Cina. L'aspetto operativo è gestito dall'OLAF.

Nei locali dell'OLAF è stata aperta un'infrastruttura tecnica permanente (POCU) al fine di migliorare la cooperazione e offrire maggior sostegno alle operazioni doganali congiunte degli Stati membri. La POCU consentirà di predisporre rapidamente le operazioni doganali congiunte con una migliore cooperazione e un costo inferiore. La prima operazione accolta dalla nuova infrastruttura è stata l'operazione "FAKE", che riguarda i prodotti contraffatti in provenienza dalla Cina. Organizzata nel maggio 2005, l'operazione ha ottenuto risultati oltremodo soddisfacenti (cfr. punto 3.2.).

Nell'ambito dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione, i regolamenti che prevedono l'obbligo per gli Stati membri di comunicare alla Commissione i casi per i quali vi è un sospetto di irregolarità relativo ai regolamenti settoriali sono stati

¹⁸ Decisione del Consiglio relativa alla firma dell'accordo fra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da un lato, e la Confederazione svizzera dall'altro, per lottare contro la frode e ogni altra attività illecita che leda i loro interessi finanziari, COM(2004)559 def. e GU C 244 del 1.10.2004.

¹⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla reciproca assistenza amministrativa per la tutela degli interessi finanziari della Comunità contro la frode e ogni altra attività illecita, COM(2004)509 def.

modificati e aggiornati²⁰ per garantirne un'attuazione armonizzata. L'armonizzazione proseguirà con una modifica del regolamento applicabile al settore agricolo.

Lo statuto del comitato consultivo per il coordinamento della lotta antifrode è stato modificato per decisione della Commissione²¹ allo scopo di adattarlo ai cambiamenti intervenuti dalla sua creazione nel 1994, quali l'inserimento dell'articolo 280 del TCE nel trattato di Amsterdam, l'istituzione dell'OLAF nel 1999, o anche l'introduzione dell'euro. Il comitato, composto da rappresentanti degli Stati membri e della Commissione, assiste la Commissione per qualsiasi questione relativa alla tutela degli interessi finanziari comunitari.

1.3. Prevenire e combattere la corruzione all'interno delle istituzioni

Conformemente alla missione che gli è stata affidata dal legislatore nel 1999, l'OLAF ha continuato ad assolvere i suoi compiti di prevenzione e di lotta contro la corruzione. La Corte di giustizia europea ha confermato varie volte la legalità e la coerenza del quadro interistituzionale delle indagini interne che si applica generalmente alle istituzioni, organi ed organismi²².

I protocolli d'intesa che descrivono i rispettivi settori di attività, conclusi dall'OLAF con il Servizio di audit interno (IAS)²³ nel 2001 e con l'IDOC nel 2004²⁴, hanno reso possibile una cooperazione proficua tra i suddetti servizi. I frequenti contatti tra l'OLAF e l'IDOC nel corso dell'anno 2005 hanno consentito di coordinare i loro interventi in casi concreti.

Nell'ambito della riforma amministrativa, sono stati presi provvedimenti per sensibilizzare funzionari e agenti della Commissione ai principi della buona gestione dei progetti, ai conflitti d'interesse, nonché al comportamento da adottare in caso di sospetto di atti riprovevoli gravi che potrebbero nuocere agli interessi delle Comunità.

²⁰ Regolamento (CE) n. 2035/2005 della Commissione, del 12 dicembre 2005, che modifica il regolamento (CE) n. 1681/94 relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento delle politiche strutturali nonché all'organizzazione di un sistema d'informazione in questo settore, GU L 328 del 15.12.2005, e regolamento (CE) n. 2168/2005 della Commissione, del 23 dicembre 2005, che modifica il regolamento (CE) n. 1831/94 relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento del Fondo di coesione nonché all'instaurazione di un sistema d'informazione in questo settore, GU L 345 del 28.12.2005.

²¹ Decisione della Commissione, del 25 febbraio 2005, recante modifica della decisione 94/140/CE che istituisce un comitato consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi, GU L 71 del 17.3.2005.

²² La Corte di giustizia europea, con la decisione nella causa C-167/02 P, il 30 marzo 2004 ha confermato la sentenza T-17/00 del 26 febbraio 2002 del Tribunale di primo grado che dichiarava irricevibile il ricorso di 71 membri del Parlamento europeo. Il ricorso chiedeva l'annullamento della decisione del Parlamento europeo del 18 novembre 1999 che - modificando il proprio regolamento interno - autorizzava l'OLAF ad effettuare missioni d'indagine interne anche presso il Parlamento europeo. Nel 2003 la Corte, nelle cause C -11/00 e C -15/00, ha deciso che l'OLAF poteva indagare, in caso di sospetto di frode e d'irregolarità, all'interno della Banca centrale europea (BCE) e della Banca europea per gli investimenti (BEI) essendo applicabile il regolamento (CE) n. 1073/1999. La Corte ha anche annullato le decisioni della BCE e della BEI che intendevano riservare la possibilità di condurre tali indagini ai propri servizi interni.

²³ Protocollo d'intesa OLAF - IAS del 25.7.2001, SEC(2003) 884/2.

²⁴ Decisione della Commissione C (2004)1588 def./4 del 28.4.2004.

La proposta della Commissione, adottata il 24 maggio 2006, che modifica il quadro giuridico relativo alle indagini effettuate dall'OLAF, riguarda, in particolare, il miglioramento dell'informazione delle istituzioni e la possibilità, nel caso di indagini interne, di non trasmettere la relazione finale alle autorità giudiziarie competenti qualora i fatti siano di scarsa gravità, il pregiudizio finanziario sia modesto ed esistano procedure interne che permettono un seguito adeguato, con trasmissione all'istituzione, organo o organismo interessato.

1.4. Il rafforzamento della dimensione giudiziaria penale

Le difficoltà legate all'incompatibilità dei sistemi giuridici nazionali ed al trattamento di casi complessi sotto il profilo giuridico, e spesso transnazionali, hanno indotto la Commissione a raccogliere questa quarta sfida nell'impostazione strategica globale.

Nel 2001 la Commissione ha presentato al Parlamento europeo ed al Consiglio una proposta di direttiva relativa alla tutela penale degli interessi finanziari della Comunità²⁵. La proposta è volta ad inserire in uno strumento comunitario talune disposizioni di diritto penale (in particolare la definizione dei comportamenti illeciti, le responsabilità e sanzioni e la cooperazione con la Commissione) contenute nella convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità²⁶ e nei relativi protocolli²⁷.

La convenzione, il primo protocollo e il protocollo relativo alla competenza della Corte di giustizia sono entrati in vigore nel 2002, consentendo in tal modo una cooperazione giudiziaria approfondita in vari settori. La Commissione raccomanda al Consiglio di invitare gli Stati membri a intensificare gli sforzi per rafforzare la legislazione penale nazionale, a riconsiderare le loro riserve nei confronti degli strumenti della convenzione, e a ratificare il secondo protocollo. La Commissione sta attualmente elaborando una seconda relazione²⁸ sull'applicazione della convenzione e dei protocolli già in vigore, che dovrebbe essere adottata alla fine del 2007 e che riguarderà i venticinque Stati membri.

La volontà di progredire ulteriormente nell'attuazione del principio di riconoscimento reciproco all'interno dell'UE, che è diventato la "chiave di volta" della cooperazione giudiziaria penale, ha determinato un'attività legislativa intensa nei settori che rientrano nel titolo VI del TUE. Tale attività ha avuto ripercussioni favorevoli in particolare sulla tutela degli interessi finanziari comunitari. Ad

²⁵ COM(2001) 272 def., GU C240 del 28.8.2001, modificata nel 2002 in seguito alle osservazioni della Corte dei conti e del Parlamento europeo, COM(2002) 577 def.

²⁶ Convenzione, elaborata in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, firmata a Bruxelles il 26 luglio 1995, GU C 316 del 27.11.1995.

²⁷ Primo protocollo della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, GU C 313 del 23.10.1996. Protocollo concernente l'interpretazione, in via pregiudiziale, da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, GU C 151 del 20.5.1997. Secondo protocollo della convenzione relativa alla protezione degli interessi finanziari delle Comunità, dichiarazione comune relativa all'articolo 13, paragrafo 2 – Commissione - Dichiarazione relativa all'articolo 7, GU C 221 del 19.7.1997.

²⁸ Relazione della Commissione - Applicazione da parte degli Stati membri della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e dei relativi protocolli, COM(2004) 709.

esempio, l'adozione di una decisione quadro relativa al mandato di arresto europeo²⁹ nel 2002 facilita notevolmente l'arresto e la consegna di una persona da parte di uno Stato membro ad un altro, ai fini dell'esercizio di un'azione penale o dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privativa della libertà.

Il memorandum d'intesa concluso tra OLAF ed Eurojust nel 2003 prevede la cooperazione e la reciproca comunicazione delle informazioni al fine di tutelare gli interessi finanziari comunitari. OLAF ed Eurojust hanno adottato nel 2004 le modalità pratiche relative all'attuazione di tale memorandum e un gruppo di collegamento OLAF-Eurojust è stato istituito allo scopo di garantirne l'applicazione. Il gruppo si è riunito regolarmente nel corso dell'anno 2005: in quest'ambito, Eurojust ha cooperato con l'OLAF e le autorità nazionali su un certo numero di casi OLAF ed ha partecipato alle indagini e ai procedimenti ad essi collegati.

L'accordo concluso tra OLAF ed Europol nel 2004 prevede il rafforzamento degli scambi di informazioni strategiche e tecniche, nonché gli scambi di informazioni sulla valutazione delle minacce e l'analisi dei rischi nei settori d'interesse comune. Nel 2005 si è intensificata la collaborazione tra l'Ufficio ed Europol soprattutto in materia di lotta al contrabbando, nonché nel settore della falsificazione dell'euro. L'Ufficio mantiene anche contatti con organismi internazionali, quali Interpol o l'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD).

Nel 2001, la Commissione ha adottato un Libro verde³⁰ destinato a lanciare il dibattito sull'istituzione di una procura europea al fine di lottare più efficacemente contro la criminalità che lede gli interessi finanziari delle Comunità europee. Il trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, adottato dal Consiglio europeo nel giugno 2004, ma non ancora ratificato da tutti gli Stati membri, prevede, nell'articolo III-274 che il Consiglio, deliberando all'unanimità e previa approvazione del Parlamento europeo, può istituire una procura europea a partire da Eurojust per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. La procura sarà competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori e i complici di tali reati.

Avvenimenti dell'anno 2005. La Commissione ha descritto, in una comunicazione³¹, le conseguenze della sentenza di principio della Corte di giustizia in materia di disposizioni penali inerenti al primo e al terzo pilastro³² in particolare riferite alla proposta di direttiva relativa alla tutela penale degli interessi finanziari delle Comunità. Conformemente alla suddetta sentenza, qualora sia necessario il ricorso a una disposizione penale specifica alla materia in questione al fine di garantire l'efficacia del diritto comunitario, la norma viene adottata esclusivamente nel primo pilastro. Questo sistema mette fine al meccanismo del doppio testo (direttiva o regolamento e decisione quadro).

²⁹ Decisione quadro 2002/584/JAI del Consiglio relativa al mandato di arresto europeo ed alle procedure di consegna tra Stati membri, GU L190 del 18.7.2002.

³⁰ Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea, COM (2001) 715.

³¹ Comunicazione della Commissione in merito alle conseguenze della sentenza 13.9.2005 della Corte, COM(2005) 583 def.

³² Sentenza C -176/03 Commissione contro Consiglio.

1.5. Conclusione

A cinque anni dal varo dell'impostazione strategica globale, il bilancio delle azioni realizzate è positivo. Come dimostra anche la sintesi che precede, sono stati compiuti progressi significativi in ciascuno dei grandi assi della tutela degli interessi finanziari delle Comunità. Tuttavia, il rafforzamento della dimensione giudiziaria penale è stato rallentato. Così, ad esempio, l'azione volta a preparare il terreno all'istituzione della procura europea è stata temporaneamente rallentata in attesa della ratifica del trattato costituzionale.

Rispetto all'insieme delle azioni previste per tutto il periodo di programmazione, il 75% è stato concluso entro il 31 dicembre 2005, il 9% è stato parzialmente realizzato entro i termini previsti ed è tuttora in corso, il 14% è stato rinviato al 2006 e il 10% è stato provvisoriamente o definitivamente sospeso, essenzialmente a causa di circostanze estranee alla Commissione.

2. **RISULTATI DELLA LOTTA ANTIFRODE: STATISTICHE RIGUARDANTI LE FRODI ED ALTRE IRREGOLARITÀ COMUNICATE DAGLI STATI MEMBRI AI SENSI DEI REGOLAMENTI SETTORIALI**

La legislazione comunitaria impone agli Stati membri di comunicare le frodi e le altre irregolarità lesive degli interessi finanziari in tutti i settori di attività comunitaria³³.

Le statistiche riportate in questo capitolo riguardano i sospetti di frode e altre irregolarità comunicate dagli Stati membri, come definite dai regolamenti settoriali. Non sono contemplate le spese comunitarie dirette³⁴. Il documento dei servizi della Commissione³⁵, pubblicato contemporaneamente alla presente relazione, presenta un'analisi approfondita delle statistiche elaborate in base a tali comunicazioni. La tabella che segue offre una sintesi delle irregolarità comunicate nel 2005, con indicazione degli importi in questione, settore per settore³⁶.

³³ Cfr. in particolare l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 595/91 del Consiglio del 4 marzo 1991 (GU L 67 del 14.3.1991), l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1681/94 della Commissione dell'11 luglio 1994 (GU L 178 del 12.7.1994) e l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1831/94 della Commissione del 26 luglio 1994 (GU L 191 del 27.7.1994) per l'aspetto relativo alle spese, e l'articolo 6, paragrafo 5, del regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio del 22 maggio 2000 (GU L 130 del 31.5.2000) per l'aspetto relativo alle risorse proprie tradizionali. Un obbligo analogo è previsto per i paesi beneficiari dei fondi di preadesione.

³⁴ La relazione dell'OLAF sulle attività operative esamina la questione. Può essere consultata all'indirizzo Internet dell'Ufficio: http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/reports/index_en.html

³⁵ SEC (2006)...

³⁶ Le statistiche riportate in questo capitolo riguardano le spese per le quali gli Stati membri comunicano le frodi ed altre irregolarità.

Tabella - Numero di irregolarità ed importi - anno 2005

TOTALE 2005		
Settore	Numero di irregolarità comunicate	Incidenza finanziaria totale (importi in milioni di EUR)
Risorse proprie	4.982	322
FEAOG - Garanzia	3.193	102
Fondi strutturali e Fondo di coesione	3.570	601
Fondi di preadesione	331	17
Totale	12.076	1042

È importante distinguere tra frode e irregolarità. La frode è definita come un'irregolarità commessa intenzionalmente, che solo il giudice può qualificare come tale e che costituisce un comportamento delittuoso³⁷. L'incidenza finanziaria reale della frode si può misurare soltanto alla fine del procedimento giudiziario. Nel settore delle risorse proprie i sospetti di frode rappresentano circa il 20 % dei casi di irregolarità segnalati nel 2005, per un importo complessivo di circa 95,2 milioni di euro. Nel settore delle spese agricole i sospetti di frode rappresentano circa il 13% dei casi di irregolarità segnalati, per un importo complessivo di circa 21,5 milioni di euro, il che corrisponde allo 0,05% degli stanziamenti totali del FEAOG - Garanzia. Per i Fondi strutturali la frode riguarda circa il 15% delle irregolarità segnalate, per un importo complessivo di 205 milioni di euro, il che corrisponde a circa lo 0,53% degli stanziamenti totali dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione . Nel settore dei fondi di preadesione, la frode riguarda circa il 18% delle irregolarità segnalate, per un importo complessivo di circa 1,77 milioni di euro, il che corrisponde allo 0,06% degli stanziamenti totali assegnati a titolo dei fondi PHARE³⁸, SAPARD³⁹ e ISPA⁴⁰. Le stime che precedono si basano sulle informazioni comunicate dagli Stati membri, e devono essere utilizzate con cautela.

³⁷ Cfr. definizione di cui all'articolo 1 della Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità del 26 luglio 1995 (GU C n. 316 del 27.11.1995).

³⁸ Polonia - Ungheria: assistenza per la ristrutturazione economica, regolamento (CE) n. 3906/89, GU L 375 del 23.12.1989.

³⁹ SAPARD (strumento agricolo di preadesione), regolamento (CE) n. 1268/1999, GU L 161 del 26.6.1999.

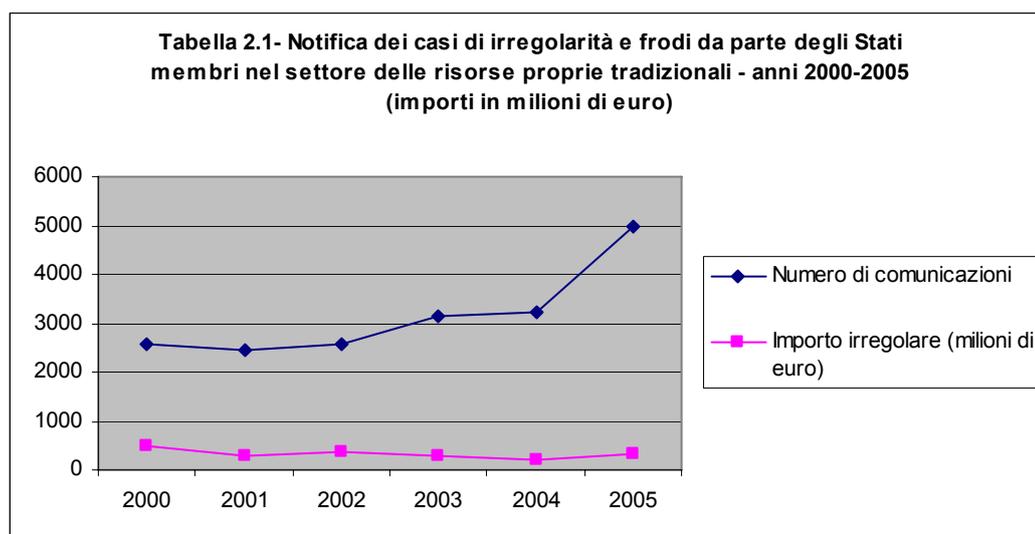
⁴⁰ ISPA (strumento strutturale di preadesione), regolamento (CE) n. 1267/1999, GU L 161 del 26.6.1999.

2.1. Risorse proprie tradizionali

Il numero di casi di frodi e di irregolarità rilevati e comunicati (importi superiori a 10 000 euro) è aumentato del 55% rispetto al 2004 (4 982 casi nel 2005)⁴¹. L'importo viziato da irregolarità è di circa 322 milioni di euro nel 2005, contro 212 milioni di euro nel 2004, cioè l'incremento è pari al 52%.

L'aumento potrebbe spiegarsi in particolare con una migliore comunicazione da parte di taluni Stati membri e con il fatto che alcuni di essi sono entrati nel sistema OWNRES dei casi inerenti a operazioni di transito non liquidate, che, sebbene in ritardo, sono state liquidate successivamente. La semplice constatazione dell'aumento del 55% non consente pertanto di trarre conclusioni sulla situazione reale in materia di frodi e di altre irregolarità.

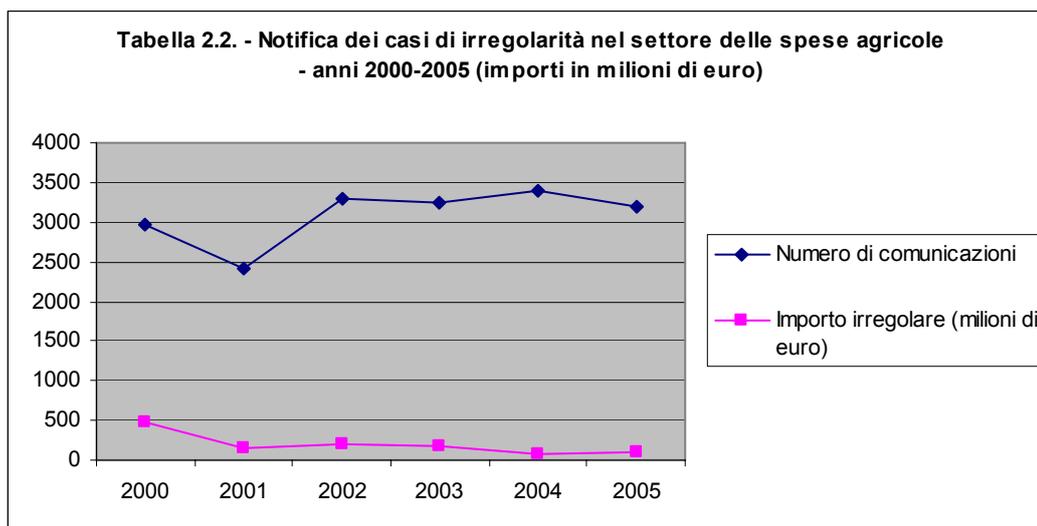
Le sigarette rimangono fra i prodotti più colpiti dalle irregolarità e la maggioranza dei casi comunicati riguarda il loro contrabbando. Nel 2005 è aumentato anche il numero di casi relativi al settore dello zucchero: essenzialmente si tratta di casi di non esportazione di zucchero che superava la quantità ammessa dal regime comunitario. Si constata altresì un aumento del numero di casi inerenti al settore tessile, in particolare per quanto riguarda la dichiarazione di origine.



2.2. Spese agricole (FEAOG - Garanzia)

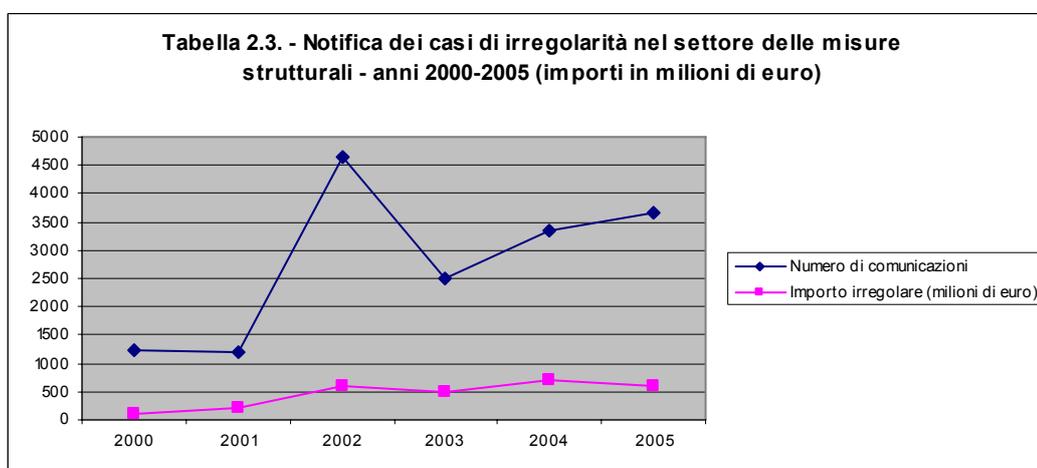
Nel 2005 il numero di irregolarità comunicate ha registrato un lieve calo rispetto all'anno precedente (3 193 casi nel 2005, 3 401 nel 2004). D'altra parte è cresciuta la loro incidenza finanziaria (102 milioni di euro nel 2005, 82 milioni di euro nel 2004), il che rappresenta circa lo 0,21% degli stanziamenti complessivi del FEAOG - Garanzia (47 819 milioni di euro per il 2005).

⁴¹ Le cifre pubblicate nella relazione 2004 sono state aggiornate.



2.3. Misure strutturali

Nel 2005, il numero di irregolarità comunicate (3 570 casi, compreso il fondo di coesione) è aumentato rispetto all'anno precedente (3 339 casi), mentre la corrispondente incidenza finanziaria è diminuita (601 milioni di euro nel 2005 contro 696 milioni di euro nel 2004). L'incidenza finanziaria delle irregolarità notificate nel 2005 corrisponde all'1,56% circa degli stanziamenti dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione (38 430 milioni di euro) per il 2005. L'incidenza finale sarà nota soltanto dopo la chiusura dei programmi.



2.4. Fondo di preadesione

Gli accordi di finanziamento pluriennali hanno introdotto un sistema di comunicazione delle irregolarità, simile a quello dei Fondi strutturali, che si applica agli stanziamenti PHARE, SAPARD, ISPA e agli stanziamenti concessi a Cipro e Malta⁴².

⁴² Regolamento (CE) n. 555/2000, GU L 68 del 16.3.2000.

Tabella 2.4.: Casi di irregolarità e importi comunicati dagli Stati membri e dai paesi in via d'adesione⁴³ relativi al Fondo di preadesione – anni 2002-2005⁴⁴

Anno	PHARE ⁴⁵		SAPARD		ISPA		TOTALE	
	Nu mer o di casi	Finanziame nto UE viziato da irregolarità (1.000 €)	Nu me ro di casi	Finanziame nto UE viziato da irregolarità (1.000 €)	Nu me ro di casi	Finanziament o UE viziato da irregolarità (1.000 €)	Nu me ro di casi	Finanziame nto UE viziato da irregolarità (1.000 €)
2002	1	21,6	0	0	6	14,9	7	36,5
2003	52	544,1	34	4.121	18	835,9	104	5.501
2004	68	1.845	134	5.533,5	25	251,7	227	7.630,2
2005	139	6.106	167	3.754,4	25	6.938,7	331	16.799,1
Total	260	8.516,7	335	13.408,9	74	8.041,2	669	29966,8

La qualità delle notifiche di irregolarità è leggermente migliorata rispetto al 2004, soprattutto per quanto riguarda la valutazione degli importi irregolari da parte delle autorità nazionali. Occorre tuttavia proseguire su tale strada per consentire un'analisi più approfondita.

Il numero di irregolarità riguardanti i fondi PHARE e SAPARD per l'anno 2005 è nettamente superiore al numero di casi comunicati per gli anni precedenti. Il numero di irregolarità comunicato per ISPA resta invece immutato, forse per via della trasformazione di ISPA in fondo strutturale per i nuovi Stati membri all'atto dell'adesione nel 2004. La presunta incidenza finanziaria delle irregolarità è aumentata per ISPA e PHARE ma è diminuita per SAPARD. Per il 2005, l'importo complessivo delle irregolarità comunicate ammonta a 16 799 703 euro, pari allo 0,55% circa degli importi complessivi stanziati (3 015,9 milioni di euro).

3. MISURE ADOTTATE DAGLI STATI MEMBRI E DALLA COMMISSIONE NEL 2005

3.1. Misure adottate dagli Stati membri

I provvedimenti illustrati di seguito rappresentano una selezione esemplificativa, mentre un documento specifico della Commissione⁴⁶ raccoglie tutte le nuove misure adottate nel corso del 2005 e comunicate dagli Stati membri.

⁴³ Bulgaria e Romania.

⁴⁴ I dati pubblicati nella relazione 2004 sono stati aggiornati (la ripartizione dei casi per anno è stata modificata e dieci nuovi casi notificati nel 2005 riguardavano gli anni 2002 - 2004).

⁴⁵ La colonna comprende le relazioni presentate da Cipro e Malta ai sensi del regolamento n. 555/2000.

⁴⁶ SEC(2006)... Gli Stati membri sono stati invitati a comunicare soltanto le misure che non corrispondono a una mera attuazione del diritto comunitario. Considerato che la relazione della Commissione ha carattere annuale, il fatto che in alcuni Stati membri non siano stati adottati nuovi provvedimenti nel corso del 2005 non rispecchia necessariamente il livello generale di tutela degli

3.1.1. Nuove misure orizzontali

Gli Stati membri hanno segnalato l'adozione di numerose misure orizzontali, che contribuiscono cioè a tutelare gli interessi finanziari delle Comunità senza limitarsi a un particolare settore. Si tratta di misure estremamente diversificate: alcune riguardano la prevenzione o il recupero, ma la maggior parte di esse rientra nell'ambito del diritto penale.

In Grecia sono stati adottati provvedimenti volti a prevenire le infrazioni alle norme che disciplinano la conclusione e l'esecuzione degli *appalti pubblici*, garantire la trasparenza e una sana concorrenza. Una legge ha modificato le disposizioni riguardanti la lotta contro il *riciclaggio di denaro*, badando in particolare a tutelare gli interessi finanziari comunitari.

In Ungheria sono state migliorate le disposizioni che disciplinano il *recupero* dei fondi europei e dei relativi fondi statali ungheresi. Le nuove norme agevolano il ricorso alle garanzie finanziarie in caso di utilizzazione irregolare dei fondi. La legge in questione si applica retroattivamente e riguarda tutti i fondi europei – compreso quello di preadesione – per i quali i contratti di finanziamento sono stati conclusi dopo il 1° gennaio 2003, nonché le risorse proprie comunitarie.

Una legge portoghese prevede *l'abolizione del segreto bancario* qualora sia dimostrato che è stata commessa un'*infrazione fiscale* e che l'autore dei fatti ha rilasciato false dichiarazioni.

In Francia, in seguito alla modifica del codice di procedura penale, le norme in materia di *recidiva* si applicano anche alle infrazioni commesse da una persona già condannata in precedenza dal tribunale di un altro Stato membro. È possibile in tal modo perseguire più efficacemente gli autori di infrazioni (comprese quelle lesive degli interessi finanziari delle Comunità) che agiscono in diversi Stati membri.

La lesione degli interessi finanziari delle Comunità europee è stata introdotta nel codice penale slovacco quale *infrazione autonoma*, che può essere punita con una sanzione da sei mesi a dodici anni di reclusione.

La modifica del codice penale lettone ha inserito una nuova infrazione: *la frode in un sistema di trattamento automatico dei dati*, che si aggiunge alle altre incriminazioni già esistenti (frode, frode assicurativa).

3.1.2. Nuove misure nel campo delle risorse proprie comunitarie

In seguito alla vasta riforma del codice penale lituano sono previste due nuove infrazioni per reprimere il *contrabbando* e *la ricettazione delle merci di contrabbando* effettuati in Lituania o in qualsiasi altro Stato membro dell'Unione.

La Spagna ha modificato le modalità di esecuzione della legge generale sulle imposte, per migliorare in particolare il *recupero* degli importi non pagati dall'importatore.

interessi finanziari in tali Stati membri, ma può semplicemente essere il prodotto di un dinamismo maggiore nel periodo precedente.

L'Italia ha adottato misure volte a migliorare il *recupero* delle tasse e degli importi dovuti ad enti pubblici.

In Irlanda, una nuova legge concede agli agenti doganali maggiori possibilità di *sequestrare il denaro sospettato di essere lo strumento o il prodotto di un'infrazione* su tutto il territorio.

La lotta contro la *frode nel settore dell'IVA* è disciplinata essenzialmente da disposizioni nazionali. Numerosi Stati membri (Belgio, Lettonia, Ungheria, Slovenia, Italia) hanno segnalato l'adozione di misure volte a potenziare la lotta contro questo tipo di infrazione, tanto a livello di incriminazione quanto a livello di procedura. Il Belgio, ad esempio, ha adottato due nuove leggi nel settore: la prima introduce una disposizione volta ad evitare le situazioni di abuso di diritto nel settore dell'IVA e la seconda intende contrastare l'organizzazione di insolvenza attraverso cessione fraudolenta di una serie di beni, quali la cessione di un'attività commerciale senza pagare i debiti IVA. L'Irlanda ha dichiarato di mantenere la propria riserva in merito all'inserimento dell'IVA nella relazione ex articolo 280⁴⁷.

3.1.3. *Nuove misure nel settore delle spese agricole*

La Spagna segnala l'adozione di nuove misure per migliorare il sistema dei *controlli in loco* nei settori lattiero e ortofrutticolo.

In Italia, è stata decisa una serie di misure volte a migliorare il *recupero* degli importi indebitamente versati dalle agenzie di pagamento del FEAOG - Garanzia.

Il diritto ungherese prevede ormai numerose nuove infrazioni in materia di *violazione degli obblighi contabili*. Tali infrazioni derivano dal mancato rispetto delle procedure previste in caso di concessione di aiuti agricoli e possono essere commesse involontariamente. In alcuni casi, le persone giuridiche possono incorrere altresì in sanzioni penali.

La Polonia segnala l'adozione di un *accordo di cooperazione tra i servizi doganali e l'agenzia per il mercato agricolo*, per agevolare la circolazione di documenti e di informazioni tra le due autorità.

In Portogallo, due decreti ministeriali modificano le modalità di esecuzione dei *controlli della condizionalità*.

3.1.4. *Nuove misure nel campo delle azioni strutturali*

In Estonia, un regolamento autorizza le autorità di pagamento a *sospendere i pagamenti* qualora siano informate che il sistema di controllo in funzione non soddisfa determinate condizioni⁴⁸. Un altro regolamento prevede che il dipartimento

⁴⁷ Contrariamente alla posizione della Commissione, l'Irlanda ritiene che tutte le misure riguardanti il settore fiscale dovrebbero essere adottate ai sensi dell'articolo pertinente del trattato, ossia all'unanimità. Essa mantiene pertanto la propria riserva in merito all'inserimento dell'IVA nella relazione ex articolo 280 ritenendo che non si tratti dell'articolo adeguato per comunicare le misure di lotta contro la frode nel settore dell'IVA.

⁴⁸ In particolare le condizioni di cui al regolamento (CE) n. 438/2001 della Commissione, del 2 marzo 2001, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio per quanto

del ministero delle Finanze preposto al controllo finanziario (AFCOS – dipartimento incaricato della cooperazione con l'OLAF) venga informato di qualsiasi sospetto di frode o di altra irregolarità entro un termine di due settimane. Il provvedimento, volto a garantire un intervento più rapido delle autorità competenti, intende *prevenire le irregolarità* quando ciò risulti ancora possibile, e migliorare il *recupero* degli importi già indebitamente versati.

In Grecia, una decisione ministeriale⁴⁹ stabilisce la procedura di *recupero* delle somme illegalmente o indebitamente pagate a destinatari finali, provenienti dal bilancio nazionale, per l'attuazione di programmi finanziati dall'FSE nel quadro del terzo Quadro comunitario di sostegno (QCS). La decisione di procedere al recupero viene adottata dal servizio speciale del ministero dell'Occupazione e della previdenza sociale responsabile dell'attuazione del cofinanziamento FSE, che agisce in veste di beneficiario finale del programma operativo "promozione dell'occupazione e formazione continua".

Le autorità lituane hanno adottato misure volte a sviluppare e migliorare il sistema di *analisi e gestione dei rischi* nel settore dei Fondi strutturali (programmi dell'obiettivo 1) e del Fondo di coesione, nonché dei fondi nazionali di cofinanziamento.

3.2. Misure operative adottate dalla Commissione per combattere la frode

Dato che le misure adottate a livello politico e legislativo vengono presentate al punto 1, il presente capitolo riguarda essenzialmente i provvedimenti operativi adottati dalla Commissione per combattere la frode, soprattutto per migliorare l'efficacia operativa dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

In seguito alle raccomandazioni della Corte dei conti, sono stati apportati alcuni miglioramenti per razionalizzare il lavoro quotidiano dell'Ufficio. In particolare, l'OLAF ha adottato alcune misure per poter valutare più efficientemente le informazioni ricevute.

Nel 2005, l'OLAF ha aperto 257 casi (compresi casi di "monitoraggio") per i quali assicura essenzialmente il seguito delle indagini condotte dalle autorità degli Stati membri). Ne ha chiusi 233, 133 dei quali destinati a verifica. Il fatto che la percentuale di indagini chiuse che richiedono una verifica continui ad aumentare, indica un miglioramento della qualità e una maggiore importanza dei casi investigati dall'OLAF.

Inoltre, l'OLAF ha migliorato la propria capacità di coordinamento e di sostegno nel settore dell'assistenza reciproca, organizzando "operazioni doganali congiunte di sorveglianza" e mettendo a disposizione degli Stati membri strutture logistiche (infrastruttura tecnica permanente – POCU) e tecniche (l'unità virtuale di coordinamento delle operazioni doganali – V-OCU) situate nei propri locali. Dalla metà del 2005, l'Ufficio ha coordinato due operazioni doganali congiunte e ha

riguarda i sistemi di gestione e di controllo dei contributi concessi nell'ambito dei Fondi strutturali, GU L 63 del 3.3.2001 e al regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, GU L 312 del 23.12.1995.

⁴⁹

Decisione ministeriale congiunta n. 190622/16.12.2005.

fornito un sostegno logistico e/o tecnico a quattro altre operazioni doganali congiunte organizzate dagli Stati membri.

3.3. Misure complementari per la tutela degli interessi finanziari delle Comunità

3.3.1. Stato di avanzamento della ratifica, da parte degli Stati membri, della convenzione del 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e dei relativi protocolli⁵⁰

La Convenzione del 26 luglio 1995 sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, nonché il primo protocollo, che definisce la corruzione attiva e passiva, e il protocollo del 29 novembre 1996 relativo all'interpretazione della convenzione da parte della Corte di giustizia, sono entrati in vigore il 17 ottobre 2002 in tutti i vecchi Stati membri.

In seguito alla ratifica da parte del Lussemburgo nel 2005, il secondo protocollo, che prevede la possibilità di imporre sanzioni alle persone giuridiche ed estende la portata dell'incriminazione per riciclaggio di denaro legato alla frode, è stato ratificato da 13 vecchi Stati membri. L'Austria e l'Italia non l'hanno ancora ratificato. Tra le importanti misure adottate nel 2005 dall'Austria per migliorare la tutela degli interessi finanziari comunitari, figura l'adozione di una nuova legge che introduce nel diritto austriaco la responsabilità penale delle persone giuridiche (di diritto privato e pubblico) e delle associazioni di diritto commerciale per aver commesso un'infrazione lesiva degli interessi finanziari della Comunità. Il processo di ratifica del secondo protocollo è in corso in Austria.

In seguito all'adesione dei dieci nuovi Stati membri, la Lituania e la Slovacchia hanno ratificato la convenzione e i suoi protocolli nel 2004. Nel 2005, Cipro, l'Estonia e la Lettonia hanno depositato i loro strumenti di ratifica.

Alla fine del 2005, tuttavia, cinque dei nuovi Stati membri (Repubblica ceca, Ungheria, Malta, Polonia e Slovenia) non avevano ancora ratificato la convenzione. Una tabella riassuntiva dallo stato di avanzamento della ratifica figura nel documento di lavoro dei servizi della Commissione pubblicato contemporaneamente alla presente relazione⁵¹.

3.3.2. Sistema d'informazione doganale (SID) e ratifica della convenzione sull'uso dell'informatica nel settore doganale⁵² e del relativo protocollo⁵³ che istituisce un archivio di identificazione dei fascicoli a fini doganali (FIDE)

La Commissione (OLAF) è responsabile del sistema d'informazione doganale (SID)⁵⁴, che gestisce e al quale fornisce adeguata assistenza tecnica.

⁵⁰ Cfr. i riferimenti al punto 1.4.

⁵¹ SEC(2006)...

⁵² Convenzione elaborata in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea sull'uso dell'informatica nel settore doganale, GU C 316 del 27.11.1995.

⁵³ Atto del Consiglio dell'8 maggio 2003 che stabilisce il protocollo recante modifica, per quanto attiene all'istituzione di un archivio di identificazione dei fascicoli a fini doganali, della convenzione sull'uso dell'informatica nel settore doganale, GU C 139 del 13.6.2003.

Il SID è stato creato per conservare informazioni su merci, mezzi di trasporto, persone e imprese, onde contribuire alla prevenzione, all'individuazione e al perseguimento di atti commessi in violazione della legislazione doganale e agricola (primo pilastro) e delle infrazioni gravi alla legislazione nazionale (terzo pilastro). Il suo scopo consiste nella creazione di un sistema di allerta nel quadro della lotta antifrode per consentire a uno Stato membro che partecipa al sistema di richiedere a un altro Stato membro di effettuare una delle seguenti azioni: osservazione e presentazione di relazioni, sorveglianza discreta o controlli specifici.

Per quanto riguarda il terzo pilastro, gli Stati membri devono ratificare la convenzione del 26 luglio 1995 sull'uso dell'informatica nel settore doganale per poter accedere al SID. Nel caso dei vecchi Stati membri, la convenzione SID è stata provvisoriamente applicata il 1° novembre 2000 ed è entrata in vigore il 25 dicembre 2005 con la ratifica da parte del Belgio.

Dal 1° maggio 2004 i nuovi Stati membri, sulla base dell'articolo 3, paragrafo 4, del trattato d'adesione, possono accedere all'accordo sull'applicazione provvisoria della convenzione SID.

Pertanto, dopo la ratifica da parte della Repubblica ceca, dell'Estonia e della Polonia, la convenzione è entrata in vigore il 25 dicembre 2005 in quasi tutti gli Stati membri. La Polonia ha notificato la propria ratifica nel novembre 2005 e la convenzione è entrata in vigore nel paese 90 giorni dopo, ossia nel 2006. Attualmente, Malta è l'unico Stato membro a non aver avviato il processo di ratifica della convenzione.

La Commissione (OLAF) è inoltre responsabile dell'archivio di identificazione dei fascicoli a fini doganali (FIDE)⁵⁵, che contiene tutti i riferimenti delle inchieste doganali. Tale base di dati persegue un triplice obiettivo: i) semplificare lo scambio di informazioni tra i servizi europei che indagano sullo stesso oggetto (persona o impresa); ii) permettere azioni coordinate e iii) rafforzare la cooperazione tra i servizi europei competenti in materia di indagini doganali.

FIDE si basa sul protocollo che modifica la convenzione sull'uso dell'informatica nel settore doganale. Nel 2005, la Repubblica ceca, l'Estonia, la Spagna, il Lussemburgo, i Paesi Bassi e la Polonia si sono uniti ai sei Stati membri che avevano già ratificato il protocollo⁵⁶, ma quest'ultimo non è ancora entrato in vigore. Una tabella riassuntiva dello stato di avanzamento della ratifica figura nel documento di lavoro dei servizi della Commissione pubblicato contemporaneamente alla presente relazione⁵⁷.

⁵⁴ Il SID si basa, da un lato, sul regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio del 13 marzo 1997 relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola (GU L 82 del 22.3.1997) e, dall'altro, sulla convenzione del 26 luglio 1995 elaborata in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea sull'uso dell'informatica nel settore doganale.

⁵⁵ Per informazioni più dettagliate, si rinvia altresì al sito web dell'OLAF, http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/fide/i_en.html.

⁵⁶ Cipro, Germania, Ungheria, Lituania, Slovenia e Slovacchia.

⁵⁷ SEC (2006)...

3.3.3. *L'accordo con la Philip Morris International*

Nel 2005, nove Stati membri (Danimarca, Irlanda, Cipro, Lituania, Malta, Austria, Polonia, Slovenia e Slovacchia) hanno aderito all'accordo firmato nel 2004 tra la Commissione, dieci Stati membri⁵⁸ e il fabbricante di sigarette Philip Morris International. L'accordo prevede un sistema efficace di lotta contro il contrabbando e la contraffazione di sigarette e consente un migliore scambio di informazioni tra le parti per quanto riguarda i sequestri di spedizioni sospette di sigarette (con la marca Philip Morris) e i contatti regolari su operazioni contemplate dall'accordo.

4. RECUPERO

Nel settore delle spese comunitarie, il "recupero" consiste nel recuperare gli importi indebitamente versati a seguito di errori, irregolarità (formali o sostanziali) o, più raramente, frodi. Esso contribuisce a riparare, nei limiti del possibile, al pregiudizio causato agli interessi finanziari comunitari. Il presente capitolo intende presentare – molto schematicamente – alcune caratteristiche delle diverse procedure di recupero applicate negli Stati membri e fornire alcune informazioni sui principali risultati dei lavori della task-force "recupero" nel settore agricolo, creata per analizzare il notevole arretrato di fascicoli di recupero risalenti a prima del 1999.

4.1. **Le procedure nazionali di recupero nel quadro di una procedura civile o amministrativa**

Nel settore delle spese indirette, ossia i fondi gestiti dagli Stati membri per conto delle Comunità, essenzialmente i Fondi strutturali e il Fondo di coesione, nonché il FEAOG - Garanzia, gli Stati membri sono responsabili del recupero. Essi devono richiedere ai beneficiari finali gli importi da recuperare e trasferire tali somme alla Commissione.

Gli Stati membri hanno acconsentito a relazionare sulle norme che disciplinano le procedure amministrative e civili di recupero. Tali informazioni sono state raccolte dalla Commissione attraverso un questionario. Le risposte degli Stati membri hanno offerto alla Commissione una visione d'insieme delle procedure nazionali di recupero e degli ostacoli giuridici e amministrativi (temporanei o definitivi) che possono frapportarsi.

Informazioni più dettagliate sulle procedure di recupero di ciascuno Stato membro figurano nel documento di lavoro dei servizi della Commissione pubblicato contemporaneamente alla presente relazione⁵⁹. La presentazione che segue consiste soltanto in una breve sintesi.

Ostacoli al recupero. Irregolarità imputabile all'amministrazione – "legittimo affidamento". Nella maggior parte degli Stati membri⁶⁰, il diritto interno prevede che qualora l'azione di recupero venga avviata nei confronti di un debitore che ha

⁵⁸ Belgio, Germania, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Finlandia.

⁵⁹ SEC(2006)

⁶⁰ Belgio, Danimarca, Germania, Estonia, Grecia, Francia, Irlanda, Italia, Cipro, Lettonia, Austria, Portogallo, Finlandia e Svezia. In Polonia: nel settore fiscale. Nel Regno Unito: nel settore agricolo.

agito in buona fede conformemente alle istruzioni fornitegli da un'autorità amministrativa che era in errore, tale debitore può invocare il "legittimo affidamento" riposto in tali istruzioni per opporsi al recupero. In uno Stato membro⁶¹, benché non esista la nozione di legittimo affidamento, il debitore può invocare il fatto d'aver agito in buona fede. Nella maggior parte degli Stati membri una condizione essenziale per poter invocare tale eccezione consiste nella comunicazione da parte dell'amministrazione di istruzioni errate⁶² che il debitore ha seguito in buona fede⁶³. Alcuni Stati membri elencano poi altre condizioni, come ad esempio l'assenza di gravi motivi per revocare il beneficio ricevuto⁶⁴, l'impiego dei fondi in conformità di quanto previsto⁶⁵, il fatto che il debitore abbia già adeguato la propria situazione al possesso della somma da recuperare (l'ha investita)⁶⁶, o infine l'azione di un pubblico funzionario identificabile e responsabile di aver creato la situazione di legittimo affidamento da parte del debitore⁶⁷. Soltanto quattro Stati membri⁶⁸ hanno indicato la possibilità di invocare il legittimo affidamento in caso di negligenza grave o intenzionale; spetta quindi al giudice valutare la possibilità di concedere tale eccezione in funzione delle circostanze di fatto. Nella maggior parte dei sistemi giuridici che non conoscono la nozione di legittimo affidamento, il debitore può intentare un'azione legale contro l'amministrazione che ha fornito istruzioni errate per ottenere il risarcimento⁶⁹.

Terzi in buona fede. Spesso, i sistemi giuridici nazionali ammettono che un terzo in buona fede che abbia subito pregiudizio a causa del recupero, possa opporsi a determinate condizioni⁷⁰. Negli Stati membri che non prevedono tale diritto, i terzi possono intentare un'azione di risarcimento danni contro la persona che ha arrecato loro pregiudizio, che può essere talvolta l'amministrazione che ha fornito istruzioni errate.

Per quanto riguarda le nozioni di legittimo affidamento e di terzi in buona fede, è opportuno sottolineare che quando si tratta del recupero di importi indebitamente versati dalle Comunità, gli Stati membri devono interpretarli conformemente al

⁶¹ Slovacchia.

⁶² Belgio, Repubblica ceca, Estonia, Grecia, Francia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Austria e Polonia.

⁶³ Germania, Estonia, Cipro, Italia, Austria, Portogallo, Svezia e Regno Unito. In Francia e in Finlandia, la legge e la giurisprudenza vanno oltre la mera buona fede ed esigono che il debitore non potesse prevedere il cambiamento di situazione.

⁶⁴ Belgio.

⁶⁵ Austria.

⁶⁶ Svezia.

⁶⁷ Portogallo. Ciononostante, la legge portoghese non esige che siano riunite tutte le condizioni; quando uno degli elementi costitutivi del legittimo affidamento è particolarmente significativo, ciò può compensare l'assenza di un'altra condizione.

⁶⁸ Danimarca, Cipro, Polonia e Svezia.

⁶⁹ Repubblica ceca, Lituania, Ungheria, Paesi Bassi e Slovacchia.

⁷⁰ In Svezia, non è possibile recuperare un debito da un terzo in buona fede. In Francia, Italia, Finlandia, Scozia e Slovenia, i terzi in buona fede possono opporsi al recupero quando esso arrechi loro pregiudizio, ma solo a determinate condizioni. In Spagna, essi possono farlo se non erano a conoscenza del diritto comunitario perché quest'ultimo non era stato recepito in diritto spagnolo. In Belgio, essi possono opporsi al recupero nel settore agricolo. In Polonia e in Slovacchia, essi possono opporsi al recupero qualora vantino diritti su un bene che dovrebbe essere sequestrato. Nel diritto austriaco, l'importo recuperato può essere ridotto qualora risulti necessario tutelare un terzo in buona fede (ad esempio, per le retribuzioni versate).

diritto comunitario, quale risulta in particolare dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Coordinamento delle procedure di recupero. In caso di cofinanziamenti multipli, l'assenza di un sistema di coordinamento delle procedure di recupero tra autorità può costituire un serio ostacolo al recupero dei fondi. Sette Stati membri⁷¹ hanno segnalato di aver istituito un meccanismo di coordinamento del recupero e in altri due le autorità hanno la possibilità di collaborare caso per caso⁷². In Danimarca, un'autorità amministrativa unica è responsabile del recupero di tutti i crediti riscossi o recuperati dalle autorità statali. Inoltre, due Stati membri hanno comunicato che è possibile scambiare informazioni attraverso la consultazione di diverse basi di dati⁷³.

Procedura amministrativa di recupero. Nei 25 Stati membri, la procedura amministrativa di recupero si svolge in maniera estremamente diversa. Dopo aver determinato un debito durante una procedura amministrativa di recupero, la prima tappa consiste in generale nel chiedere al beneficiario di pagare l'importo indebitamente ricevuto. La denominazione utilizzata per designare tale misura amministrativa varia notevolmente da uno Stato membro all'altro. Che si tratti di una nota di addebito, di una decisione di recupero pubblicata dall'organo amministrativo, di un sollecito scritto, di una fattura o di un invito a pagare, ciascuno Stato ha la propria procedura amministrativa che esorta il beneficiario a **procedere volontariamente al rimborso** prima dell'adozione di misure coercitive. In alcuni Stati membri⁷⁴, la legge prevede che il beneficiario sia ascoltato prima di avviare qualsiasi azione di recupero.

Quando viene invitato a pagare volontariamente, in generale il debitore dispone di un **termine** entro il quale rendere la somma dovuta. Tale termine può essere fissato per legge, con decisione amministrativa dell'autorità competente o mediante la prassi amministrativa. Il termine medio per il pagamento volontario è di circa trenta giorni (i termini segnalati dagli Stati membri variano da quindici giorni a due mesi), benché alcuni sistemi giuridici non prevedano un termine preciso. La Francia e la Finlandia parlano di "termine ragionevole".

Quasi tutti gli Stati membri hanno segnalato l'adozione di **misure coercitive** amministrative quando il debitore non paghi volontariamente entro i termini stabiliti. Tali misure possono assumere diverse forme ed avere denominazioni differenti nei 25 Stati membri: ordine di recupero, ordine definitivo di pagamento, ingiunzione di pagamento e ordine esecutivo sono i termini più frequenti. In generale, il termine applicato per la costituzione in mora è di un mese, benché alcuni Stati membri applichino termini più brevi. Tale termine è generalmente fissato per legge, ma talvolta viene stabilito caso per caso⁷⁵.

Esecuzione forzata. Quando il debitore non paga, esistono due possibilità: si possono adottare provvedimenti esecutivi sulla base di una decisione giudiziaria o di

⁷¹ Belgio (Regione vallona), Estonia, Grecia, Lettonia (nel settore dei Fondi strutturali), Austria e Polonia (nel settore agricolo), Slovacchia.

⁷² Cipro e Regno Unito.

⁷³ Finlandia e Regno Unito.

⁷⁴ Grecia, Portogallo e Finlandia.

⁷⁵ Irlanda, Ungheria e Finlandia.

un'altra base giuridica. Nella maggior parte degli Stati membri, tali provvedimenti possono essere decisi senza intervento del giudice, soprattutto in campo fiscale. In tale caso, l'autorità competente del recupero è in generale l'autorità finanziaria o fiscale. Nella maggior parte dei casi, le misure coercitive possono essere ottenute per ordine della giurisdizione competente (tribunale amministrativo⁷⁶ o civile⁷⁷).

Procedimento contenzioso amministrativo. In seguito all'avvio di un'azione giurisdizionale volta all'esecuzione forzata, il debitore può presentare **ricorso** contro l'ordine di recupero **dinanzi a una giurisdizione**. In quasi tutti gli Stati membri, la giurisdizione competente è il tribunale amministrativo. Soltanto in alcuni di essi, il debitore deve adire una giurisdizione civile⁷⁸.

Se il debitore ritiene insoddisfacente la decisione di tale giurisdizione, può decidere di presentare **appello**. L'appello ha effetto sospensivo sull'esecuzione dell'ordine di recupero in alcuni sistemi giuridici⁷⁹. In alcuni Stati membri, il giudice può ordinare la sospensione dell'esecuzione soltanto su domanda esplicitata del debitore⁸⁰.

Nel corso della procedura dinanzi al tribunale, il giudice può adottare **misure provvisorie e di salvaguardia** per garantire l'efficacia del recupero dopo la sentenza definitiva. Tali misure comprendono in particolare il sequestro conservativo, l'iscrizione ipotecaria, la garanzia bancaria, il divieto di alcune azioni sul patrimonio del debitore, la confisca, soltanto per citare alcuni esempi.

Privilegi dei creditori pubblici. Alcuni crediti pubblici, in particolare i crediti fiscali o doganali, possono beneficiare di particolari privilegi⁸¹ – segnatamente nel corso di una procedura collettiva – che consentono al titolare di ottenere soddisfazione anche se l'insieme dei debiti supera il valore del patrimonio. In base all'analisi dei contributi degli Stati membri, i crediti pubblici legati ad aiuti (nazionali o comunitari) non beneficiano di privilegi e sono trattati come gli altri crediti, a meno che non siano state previste garanzie contrattuali.

Recupero per compensazione. La compensazione – la cui definizione varia da un sistema giuridico all'altro – viene considerata in generale come l'estinzione di due obblighi pecuniari reciproci. Essa costituisce un mezzo estremamente efficace per recuperare il denaro pubblico, purché le norme giuridiche nazionali lo consentano e il debitore vanti un credito o disponga di un credito potenziale (o possa combinare l'uno e l'altro) nei confronti delle autorità pubbliche, suscettibile di compensazione.

Per quanto riguarda i **fondi pubblici degli Stati membri** in generale, con due sole eccezioni⁸², tutti i sistemi giuridici prevedono il meccanismo della compensazione, benché la sua definizione e il suo campo d'applicazione varino da paese all'altro. La

⁷⁶ Estonia, Grecia, Paesi Bassi, Portogallo e Finlandia.

⁷⁷ Repubblica ceca, Italia, Cipro, Lettonia, Austria, Polonia, Slovacchia e Svezia.

⁷⁸ Belgio, Spagna, Irlanda, Italia e Austria (in alcuni casi).

⁷⁹ Belgio, Germania, Cipro, Irlanda Lettonia, Lituania, Austria, Finlandia, Svezia e Regno Unito. Nessun effetto sospensivo: Repubblica ceca, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo e Slovacchia.

⁸⁰ Spagna, Grecia, Lussemburgo, Repubblica ceca.

⁸¹ Numerosi Stati membri hanno indicato che i crediti fiscali o doganali beneficiano di un privilegio: Repubblica ceca, Spagna, Francia, Irlanda, Cipro, Lituania, Ungheria, Paesi Bassi, Slovacchia.

⁸² Malta e Lituania.

maggior parte degli Stati membri dichiara di applicare la compensazione a tutti i fondi pubblici, a prescindere dal campo e dal settore⁸³. Altri applicano la compensazione a fondi pubblici dello stesso campo o settore⁸⁴. In alcuni Stati membri, tale meccanismo può essere utilizzato soltanto per il recupero in campo fiscale⁸⁵.

Quanto ai **fondi comunitari**, tutti gli Stati membri tranne due⁸⁶ dichiarano di ricorrere alla compensazione quando è possibile per accelerare il recupero. In realtà, esistono differenze sostanziali a livello di applicazione. Talvolta essa è possibile, ad esempio, per trattare i debiti e i crediti sorti nel quadro dello stesso programma o progetto⁸⁷ o riguardanti una stessa agenzia di pagamento⁸⁸ oppure gestiti dalla stessa autorità⁸⁹. In alcuni Stati membri, la compensazione si applica in maniera più diffusa, ad esempio tra i debiti e i crediti delle agenzie di pagamento che hanno stabilito un meccanismo di coordinamento⁹⁰. Due Stati membri⁹¹ hanno indicato che era possibile recuperare un credito fiscale attraverso un fondo comunitario, ma non esistono informazioni dettagliate al riguardo.

4.2. Recupero da parte delle istituzioni

Nei settori in cui i fondi sono gestiti direttamente dalle istituzioni, il recupero di somme indebitamente versate viene effettuato direttamente da queste ultime, senza l'intervento degli Stati membri.

Il regolamento finanziario e le sue modalità d'esecuzione prevedono le diverse tappe della procedura di recupero: previsione e constatazione del credito da parte dell'ordinatore (assicurandosi del suo carattere certo, liquido ed esigibile), emissione di un ordine di riscossione (istruzione impartita dall'ordinatore al contabile di procedere al recupero) seguita da una nota di addebito indirizzata al debitore, e infine recupero da parte del contabile. A tal fine, il contabile procede se possibile al recupero mediante compensazione nei confronti di qualsiasi debitore che vanti un credito certo, liquido ed esigibile nei confronti delle Comunità.

Al debitore possono venire concessi termini supplementari per il pagamento su domanda scritta debitamente motivata, purché egli si impegni a pagare gli interessi e costituisca una garanzia finanziaria.

Se, dopo l'invio delle lettere di sollecito e di costituzione in mora, il debitore non ha saldato il debito e se il contabile non ha potuto recuperare il credito per compensazione o appello a una garanzia bancaria costituita dal debitore, l'ordinatore determina, senza indugio, il metodo di recupero forzato applicabile al credito.

⁸³ Danimarca, Grecia, Spagna, Francia, Ungheria, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Portogallo, Slovenia e Slovacchia.

⁸⁴ Lettonia, Finlandia e Regno Unito.

⁸⁵ Belgio, Repubblica ceca, Paesi Bassi e Svezia.

⁸⁶ Malta e Lituania, dove il meccanismo non esiste affatto.

⁸⁷ Danimarca (per il Fondo sociale), Estonia, Portogallo.

⁸⁸ Belgio, Austria e Finlandia.

⁸⁹ Repubblica ceca, Grecia, Lettonia, Paesi Bassi.

⁹⁰ Francia, Italia, Polonia, Slovenia e Slovacchia.

⁹¹ Danimarca (per il settore agricolo) e Ungheria.

Esistono due metodi possibili, che si escludono a vicenda, per ottenere un titolo esecutivo che consenta provvedimenti esecutivi nei confronti del patrimonio del debitore:

- adozione di una decisione che costituisce titolo esecutivo ai sensi dell'articolo 256 CE (in questo caso, l'istituzione formalizza la constatazione del credito in una decisione che costituisce titolo esecutivo),
- l'ottenimento di un titolo per via giudiziaria dinanzi le giurisdizioni nazionali o comunitarie.

L'ordinatore non può scegliere tra questi due metodi. Quando il credito della Commissione rientra nel campo di applicazione della decisione esecutiva ai sensi dell'articolo 256 CE (sovvenzioni che soddisfano determinati criteri), il recupero è impossibile senza una siffatta decisione. In tal caso, il lasso di tempo complessivo che intercorre tra il momento della constatazione del credito e il recupero effettivo può essere considerevolmente ridotto.

4.3. La task-force “recupero” nell'ambito del FEAOG - Garanzia

Nel 2002⁹², la Commissione ha annunciato l'istituzione di una task-force “Recupero” (TFR) per analizzare il notevole arretrato di fascicoli di recupero nel settore del FEAOG - Garanzia. La TFR era chiamata ad elaborare decisioni sulla responsabilità finanziaria nel quadro della procedura formale di liquidazione dei conti per le somme non recuperate in seguito a irregolarità, comunicate alla Commissione prima del 1999 nel settore in questione.

Sulla base degli audit in loco effettuati dalla TFR nel 2004, sono state presentate proposte in materia di responsabilità finanziaria per un importo complessivo non recuperato di circa 765 milioni di euro, corrispondenti a 431 casi di irregolarità (ognuno dei quali superava i 500 000 euro). Tali proposte sono state esaminate in dettaglio con tutti gli Stati membri interessati nel 2005 nel corso di riunioni bilaterali formali conformemente al quadro giuridico in vigore. È stata valutata in particolare la loro conformità con gli obblighi formali degli Stati membri in materia di recupero.

Nel 2005, la TFR ha verificato altresì 32 casi, ciascuno dei quali riguardante un importo superiore a 500 000 euro, non controllati in precedenza. Per tali casi, sono state inviate agli Stati interessati le lettere ufficiali riguardanti la responsabilità finanziaria unitamente alle proposte della Commissione sulle rettifiche finanziarie da apportare, per un importo complessivo di circa 92 milioni di euro.

Per 3 227 casi, ognuno dei quali di importo inferiore a 500 000 euro comunicati prima del 1999, nel 2005 è stato avviato un audit documentario ricorrendo al sistema “SAGE” (Sistema informatico di gestione e di valutazione). Per tali casi, la procedura formale di liquidazione dei conti sarà effettuata in base al meccanismo introdotto dal regolamento (CE) n. 1290/2005⁹³ del Consiglio, applicabile dal 16

⁹² Cfr. il riferimento al punto 1.1.

⁹³ Regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune, GU L 209 dell'11.08.2005. Vedi punto 4.3.

ottobre 2006. La tabella seguente offre una panoramica dell'attività svolta dalla TFR e degli importi in questione.

Panoramica degli importi non recuperati in seguito ad irregolarità (FEAOG - Garanzia) comunicate dagli Stati membri ai sensi del regolamento (CE) n. 595/91						
	Totale		Casi > 500 000 EUR		Casi < 500 000 EUR	
	Casi	Importo (in milioni di euro)	Casi	Importo (in milioni di euro)	Casi	Importo (in milioni di euro)
Situazione iniziale alla fine del 2002. Casi di mancato recupero comunicati prima del 1999, oggetto di audit della task-force "Recupero"	4 228	1 212	419	1 035	3 809	177
Situazione alla fine del 2004 in seguito ad audit della TFR	3 690	1 059	463	857	3 227	202

Per tutti i 463 casi di importo superiore a 500 000 euro, gli audit sono stati conclusi nel corso del 2005. Tali casi corrispondono a un importo complessivo non recuperato di circa 857 milioni di euro.

Progressi compiuti nel 2005		
	Casi	Importo (in milioni di euro)
A. Audit e riunione bilaterale con lo SM conclusi nel quadro della procedura di liquidazione dei conti (ciascun caso di importo superiore a 500 000 euro).	431	765
B. Audit ultimato, ma non ancora discusso con lo SM nel quadro della procedura di liquidazione dei conti (ciascun caso di importo superiore a 500 000 euro).	32	92
C. Casi di importo inferiore a 500 000 euro che non sono ancora stati oggetto di alcun trattamento/audit da parte della TRF e per i quali la procedura di liquidazione dei conti non è ancora stata avviata.	3 227	202

Nel 2006 sarà adottata una decisione formale della Commissione nel quadro della procedura di liquidazione dei conti (FEAOG - Garanzia) per la maggior parte dei casi di importo superiore a 500 000 euro.

4.4. La riforma del sistema di verifica finanziaria delle irregolarità nel settore della politica agricola

Nel 2005, con regolamento n. 1290/2005⁹⁴, il Consiglio ha deciso in merito al finanziamento futuro della politica agricola comune attraverso la creazione di due fondi agricoli europei distinti, il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) volto a finanziare, tra l'altro, le misure di mercato e i pagamenti diretti, e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

Il nuovo regolamento, in particolare le disposizioni degli articoli 32 e 33, riforma l'intero sistema di verifica finanziaria delle irregolarità che possono viziare questi due nuovi fondi (FEAGA e FEASR) e semplifica per il futuro la procedura di controllo del recupero. Ai sensi di tali articoli, qualora il recupero non abbia avuto luogo nel termine di quattro anni dalla data del primo verbale amministrativo o giudiziario, oppure nel termine di otto anni in caso di procedimento giudiziario dinanzi ai tribunali nazionali (per il FEAGA e il FEASR) o prima della chiusura di un programma di sviluppo rurale (per il FEASR), le conseguenze finanziarie del mancato recupero sono per il 50 % a carico dello Stato membro e per il 50 % a carico del bilancio comunitario.

5. LA PROCEDURA DI CERTIFICAZIONE DEI CONTI

5.1. Tracciato per una dichiarazione di affidabilità positiva

Pur riconoscendo i progressi compiuti dalla Commissione e dagli Stati membri per quanto riguarda il miglioramento dei sistemi di controllo di bilancio, per l'undicesimo anno consecutivo la Corte dei conti ha presentato una dichiarazione di affidabilità soltanto parzialmente favorevole per gli stanziamenti di pagamento a titolo del bilancio comunitario. In base alla relazione della Corte, il problema principale riguarda i fondi la cui gestione è condivisa con gli Stati membri. Nel suo parere n. 2/2004⁹⁵, la Corte dei conti suggerisce di elaborare un quadro di controllo interno comunitario, basato su norme e principi comuni, che potrebbe fornire una ragionevole garanzia che la riscossione delle entrate e l'esecuzione delle spese siano conformi alle disposizioni legali vigenti, tenendo conto al tempo stesso dell'equilibrio tra il costo e i vantaggi del controllo interno. Il conseguimento di una dichiarazione di affidabilità positiva figura tra gli obiettivi strategici della Commissione Barroso⁹⁶. In quest'ottica, in base al parere della Corte, nel giugno 2005 la Commissione ha adottato un tracciato⁹⁷ contenente una serie di proposte a

⁹⁴ Regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune, GU L 209 dell'11.08.2005.

⁹⁵ Parere n. 2/2004 della Corte dei conti delle Comunità europee sul modello di audit unico (single audit) (e proposta concernente un quadro di controllo interno comunitario), GU C107 del 30.4.2004.

⁹⁶ Obiettivi strategici 2005-2009, COM(2005) 12 del 26.1.2005.

⁹⁷ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e alla Corte dei conti europea su un percorso verso un quadro di controllo interno integrato, COM (2005) 252.

favore di un quadro di controllo integrato comunitario. In tale documento, essa fa riferimento alla proposta formulata dal Parlamento europeo all'atto del discarico 2003, che suggeriva la presentazione di una dichiarazione formale di trasparenza ex ante e di una dichiarazione annuale di affidabilità ex post riguardante la legittimità e la regolarità delle operazioni da parte della massima autorità politica e di gestione (ministro delle Finanze) di ciascuno Stato membro. Il tracciato era corredato di una "valutazione degli scarti fra il quadro di controllo interno nell'ambito dei servizi della Commissione e i principi di controllo esposti nel parere n. 2/2004 della Corte"⁹⁸.

Sulla base di tali documenti della Commissione e delle discussioni di un gruppo di esperti provenienti dalle amministrazioni nazionali degli Stati membri, nelle conclusioni adottate l'8 novembre 2005 il Consiglio ECOFIN ha affermato di ritenere "che le dichiarazioni esistenti a livello operativo possano fornire un'utile garanzia per la Commissione e in ultima analisi per la Corte dei conti, che dovrebbero essere utili ed efficaci dal punto di vista dei costi ed essere prese in considerazione dalla Commissione ed in ultima analisi dalla Corte di conti in modo da giungere ad una dichiarazione di affidabilità positiva". Il Consiglio ha invitato la Commissione a fornire una valutazione dei controlli e ad indicare il valore delle dichiarazioni esistenti.

Tenuto conto delle conclusioni del Consiglio, nel gennaio 2006 la Commissione ha adottato il piano d'azione verso un quadro di controllo integrato⁹⁹, nel quale afferma di ritenere che gli Stati membri "dovrebbero garantire che il rischio di spese irregolari nell'ambito della gestione delle risorse che essi effettuano a nome della Commissione europea sia ridotto a un livello accettabile, oltre a poterlo dimostrare ai revisori nazionali e comunitari". Poiché, per l'80% dei fondi comunitari, la gestione è condivisa con gli Stati membri, viene rivolta particolare attenzione alla semplificazione della normativa per il periodo di programmazione 2007-2013, all'armonizzazione dei principi e delle norme in materia di controllo applicati dalla Commissione e dagli Stati membri, condividendo i risultati del controllo e privilegiando il rapporto costi/benefici, nonché all'impiego delle dichiarazioni esistenti in materia di gestione degli organi operativi a livello di Stati membri, che costituiscono un'importante garanzia per la Commissione e, in ultima analisi, per la Corte dei conti.

5.2. La certificazione di buona gestione delle spese pubbliche negli Stati membri

La Commissione e gli Stati membri hanno ritenuto che fosse nell'interesse di entrambe le parti riunire informazioni sui sistemi di certificazione di buona gestione

⁹⁸ Documento di lavoro dei servizi della Commissione "Evaluation des écarts entre le cadre de contrôle interne au sein des services de la Commission et les principes en matière de contrôle exposés dans l'avis n° 2/2004 de la Cour de Comptes "Proposition relative à un cadre de contrôle interne communautaire" (valutazione degli scarti fra il sistema di controllo interno nell'ambito dei servizi della Commissione e i principi in materia di controllo esposti nel parere n. 2/2004 della Corte dei conti "Proposta relativa a un quadro di controllo interno comunitario"), SEC(2005) 1152.

⁹⁹ Plan d'action de la Commission pour un cadre de contrôle interne intégré: analyse des écarts et plan d'action pour les services de la Commission (Piano d'azione della Commissione verso un quadro di controllo interno integrato: analisi degli scarti e piano d'azione per i servizi della Commissione) SEC(2006) 9.

delle spese pubbliche esistenti negli Stati membri per cercare di sfruttare le migliori pratiche. Inoltre, tale operazione potrebbe servire ad esaminare l'applicazione del principio della protezione equivalente istituito dall'articolo 280 del trattato.

Le risposte al questionario inviato agli Stati membri hanno consentito di ottenere un quadro delle pratiche nazionali nel settore, presentate in appresso sotto forma di tabella riassuntiva.

La tabella semplifica le risposte fornite dagli Stati membri. Una sintesi più dettagliata delle risposte figura nel documento di lavoro dei servizi della Commissione pubblicato contemporaneamente alla presente relazione.

	Certificazione dei conti nazionali da parte di un'istanza interna¹⁰⁰	Certificazione dei conti nazionali da parte di un'istanza esterna¹⁰¹
BE	No.	No ¹⁰² .
CZ	Si.	No ¹⁰³ .
DK	Si.	Si.
DE	No.	Si.
EE	Si.	Si.
EL	No.	No.
ES	No.	No ¹⁰⁴ .
FR	No.	Si.
IE	Si.	Si.
IT	No.	Si.
CY	No.	Si.

¹⁰⁰ Istanza interna: persona, dipartimento o servizio dipendente a livello amministrativo dal servizio di gestione e/o di pagamento del bilancio da certificare.

¹⁰¹ Istanza esterna: persona, dipartimento o servizio indipendente a livello amministrativo dal servizio di gestione e/o di pagamento del bilancio da certificare. Le relazioni annuali adottate da istanze esterne e trasmesse al parlamento nazionale sono considerate come sistemi di certificazione dei conti.

¹⁰² La certificazione dei conti da parte di un'istanza esterna è prevista tuttavia per il bilancio di alcune regioni.

¹⁰³ Non esiste alcun obbligo di certificazione, ma l'istituzione superiore di controllo della Repubblica ceca presenta al parlamento il proprio parere sull'attuazione del bilancio e sulla situazione definitiva dei conti. Tali pareri non hanno però status di audit.

¹⁰⁴ Non esiste alcun obbligo di certificazione, ma la Corte dei conti fiscalizza i conti generali dello Stato e gli altri conti del settore pubblico, nonché la gestione economica del settore pubblico, sotto il profilo della legalità e della razionalità (efficienza ed economicità).

LV	Si.	Si.
LT	Si.	Si.
LU	Si.	Si.
HU	Si.	Si.
MT	No.	Si.
NL	Si.	Si.
AT	No.	No ¹⁰⁵ .
PL	No.	Si.
PT	No.	Si.
SL	No	Si.
SK	Si.	Si.
FI	Si.	Si.
SE	No.	Si.
UK	Si.	Si.

Certificazione da parte di un'istanza interna

Circa la metà degli Stati membri che ha risposto al questionario prevede una procedura di certificazione da parte di un'istanza interna per garantire la legalità e la regolarità delle spese pubbliche¹⁰⁶. Tra questi, soltanto la Lettonia dichiara esplicitamente che tale certificazione riguarda anche i fondi stanziati dalla Comunità europea gestiti dall'amministrazione nazionale. Occorre segnalare, tuttavia, che spesso tale certificazione viene rilasciata a livello di gestione e non da un revisore contabile interno propriamente detto¹⁰⁷. In numerosissimi casi, gli organismi incaricati di rilasciare la certificazione formulano anche il proprio parere circa l'ammontare delle somme eventualmente da recuperare da parte degli organismi pagatori¹⁰⁸. La certificazione da parte di un'istanza interna viene talvolta rilasciata a livello nazionale¹⁰⁹; in altri casi, essa avviene a livello di dipartimento o di agenzia di

¹⁰⁵ Pur non essendo obbligata a rilasciare una certificazione relativa all'affidabilità dei conti federali e dei Länder, la Corte dei conti austriaca verifica che l'impiego dei fondi pubblici rispetti i principi di affidabilità, legalità, regolarità, economicità, efficienza ed efficacia.

¹⁰⁶ Danimarca, Estonia, Irlanda, Lettonia, Lussemburgo, Ungheria, Paesi Bassi, Slovacchia, Finlandia e Regno Unito.

¹⁰⁷ Soltanto in Estonia, nei Paesi Bassi e in Slovacchia la certificazione viene rilasciata da un revisore contabile interno.

¹⁰⁸ Danimarca, Estonia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Slovacchia e Regno Unito.

¹⁰⁹ Repubblica ceca, Lituania, Lussemburgo, Ungheria e Paesi Bassi.

gestione¹¹⁰. Si osservino i casi particolari di Regno Unito e Slovacchia, in cui esistono diversi livelli di certificazione (nazionale, regionale e per fondo). Soltanto in alcuni casi¹¹¹ tali certificazioni rilasciate da un'istanza interna vengono presentate ai parlamenti nazionali.

Alcuni Stati membri¹¹² dispongono di un sistema di audit interno per garantire la legalità e la regolarità dei conti nazionali, benché non esista alcun obbligo legale di certificazione da parte di un'istanza interna. Tra questi, due hanno indicato che tali audit riguardano i fondi comunitari¹¹³.

In base alle risposte degli Stati membri che dispongono di un sistema di controllo e di audit interno, l'INTOSAI risulterebbe la norma più diffusa.

Certificazione da parte di un'istanza esterna

La stragrande maggioranza degli Stati membri dichiara di prevedere l'obbligo legale di ottenere da un'istanza esterna una certificazione annuale che garantisca la legalità e la regolarità delle spese pubbliche; le uniche eccezioni sono costituite da Italia ed Austria. Si noti tuttavia il caso particolare della Grecia, della Spagna e dell'Italia, in cui la Corte dei conti nazionale rilascia una relazione annuale anziché una certificazione.

Nella maggior parte dei casi, tale istanza esterna è un organismo di diritto pubblico che rappresenta il massimo organismo di audit dello Stato. Le certificazioni vengono rilasciate a livello nazionale nella maggior parte dei paesi¹¹⁴. Esse riguardano l'integralità del bilancio¹¹⁵ e, in tutti i casi, vengono trasmesse ai parlamenti nazionali, segnatamente per certificare la legalità e l'efficienza della gestione dei conti nazionali. Soltanto in alcuni Stati, esse contengono un parere sull'ammontare delle somme eventualmente da recuperare¹¹⁶.

Controllo dei fondi comunitari (fondi in gestione comune)

Nelle risposte al questionario, gli Stati membri hanno indicato che oltre la metà degli organi di certificazione nazionali previsti all'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 1663/95 per il FEAOG - Garanzia soddisfa le condizioni necessarie per essere riconosciuta dalle autorità nazionali come organo certificatore dei conti nazionali¹¹⁷. Nei casi in cui tali organismi non soddisfano dette condizioni, gli Stati membri invocano l'assenza di una base giuridica e il fatto che essi sono stati creati espressamente per la gestione e il controllo dei fondi comunitari. In tutti i casi, ad

¹¹⁰ Estonia, Irlanda, Lettonia e Finlandia.

¹¹¹ Repubblica ceca, Lituania, Slovacchia e Regno Unito.

¹¹² Francia, Italia, Cipro, Lituania, Malta, Grecia e Portogallo.

¹¹³ Lituania, Grecia e Malta.

¹¹⁴ Uniche eccezioni il Belgio (livello federale e livello regionale), la Germania (certificazioni a livello federale e a livello di Land), la Finlandia (certificazioni a livello di ufficio contabile) e il Regno Unito (certificazioni a livello nazionale e a livello di progetto).

¹¹⁵ Si noti il caso della Polonia, dove la certificazione rilasciata da un'istanza esterna si limita alle spese agricole.

¹¹⁶ Cipro, Estonia, Ungheria, Lituania, Lettonia, Lussemburgo, Slovacchia e Regno Unito.

¹¹⁷ Repubblica ceca, Grecia, Francia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, alcuni Länder dell'Austria, Polonia, Slovenia, Slovacchia, Finlandia e Regno Unito.

eccezione di Estonia, Paesi Bassi e Svezia, tali organi formulano anche il proprio parere sugli importi eventualmente da recuperare da parte delle agenzie di pagamento.

Nel campo dei Fondi strutturali, solo una piccola percentuale dei servizi nazionali incaricati di rilasciare alla conclusione di un intervento la dichiarazione di affidabilità prevista all'articolo 38 del regolamento (CE) n. 1260/1999 e all'articolo 15 del regolamento (CE) n. 438/2001¹¹⁸ sarebbe competente anche in materia di certificazione dei conti nazionali¹¹⁹.

La maggior parte degli Stati membri¹²⁰ ha indicato che gli organi di certificazione formulano un parere sugli importi eventualmente da recuperare.

Conclusioni

La maggior parte delle normative nazionali prevede l'obbligo di ottenere una certificazione sui conti nazionali da un'istanza esterna indipendente. Si tratta quasi sempre dell'istituzione superiore di controllo (ISC) nazionale. Nella maggior parte dei casi, gli audit di tali istituzioni riguardano l'integralità del bilancio e le relazioni o certificazioni dei conti vengono presentate ai parlamenti nazionali.

L'obbligo di ottenere una certificazione rilasciata da un'istanza interna non è altrettanto diffuso. Esso è previsto infatti soltanto da una decina di Stati. La situazione è quindi più eterogenea rispetto alle certificazioni rilasciate da un'istanza esterna. In alcuni casi, la certificazione non viene rilasciata da un revisore contabile ma a livello del dipartimento responsabile della gestione.

La Commissione ritiene che tali documenti, quando riguardino anche i fondi comunitari, potrebbero costituire un elemento aggiuntivo di affidabilità che dimostra il corretto impiego dei fondi europei. La Corte dei conti potrebbe quindi prevedere la possibilità di tenerne conto per garantire la legalità e la regolarità dei conti del bilancio europeo.

¹¹⁸ Oltre al certificato rilasciato alla conclusione di un intervento da una persona o da un organismo indipendente, l'autorità di pagamento certifica tutte le dichiarazioni di spesa presentate alla Commissione diverse volte l'anno.

¹¹⁹ Italia (per la parte di cofinanziamento nazionale), Lituania, Paesi Bassi e Slovacchia.

¹²⁰ Danimarca, Germania, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Austria, Slovenia, Slovacchia, Finlandia e Regno Unito.