



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 17.12.1999
COM(1999)590 definitivo

**PROTEZIONE DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELLA COMUNITÀ
E LOTTA CONTRO LA FRODE – RELAZIONE ANNUALE 1998**

(presentata dalla Commissione)

**ELENCO DEI NUMERI DEL TELEFONO VERDE NEGLI STATI
MEMBRI**

Germania	0130820595	Grecia	008003212595
Austria	06605845	Irlanda	1800553295
Belgio	080012426	Italia	167878495
Danimarca	80018495	Lussemburgo	08003595
Spagna	900993295	Paesi Bassi	08000224595
Finlandia	0800112595	Portogallo	0505329595
Francia	0800917295	Regno Unito	0800963595
		Svezia	020791695

INDICE

Introduzione	6
1. Analisi e statistiche	10
1.1. Frodi e altre irregolarità	10
1.2. Frodi accertate e frodi sospette	11
1.3. La situazione nel 1998	12
1.3.1. I casi di irregolarità comunicati dagli Stati membri	12
1.3.2. Inchieste condotte dall'UCLAF in cooperazione con gli Stati membri	13
1.4. Le tendenze	14
1.4.1. Le comunicazioni degli Stati membri	14
1.4.1.1. Le risorse proprie tradizionali	14
1.4.1.2. Le spese del FEAOG-Garanzia	14
1.4.1.3. Le spese strutturali	15
1.4.2. Inchieste condotte dall'UCLAF	15
1.4.2.1. Le risorse proprie tradizionali	16
1.4.2.2. Le spese del FEAOG-Garanzia	16
1.4.2.3. Le spese strutturali	16
1.4.2.4. Le spese dirette	17
1.5. Il recupero degli importi	17
1.5.1. Le risorse proprie tradizionali	17
1.5.2. Le spese del FEAOG-Garanzia	19
1.5.3. Le spese strutturali	20
2. Inchieste	20
2.1. La criminalità organizzata (attività dei « <i>task-group</i> »)	20
2.1.1. Traffico di sigarette	21
2.1.2. Traffico di alcool	22
2.1.3. Olio d'oliva edulcorato	23
2.2. I pregiudizi arrecati alle politiche comunitarie (per settore di bilancio)	24
2.2.1. Il settore delle origini preferenziali (risorse proprie)	24
2.2.1.1. Importazioni di autoveicoli	25
2.2.1.2. Importazioni di aglio originario della Cina	26

2.2.1.3.	Prodotti tessili cinesi.....	26
2.2.1.4.	Importazioni di tonno in scatola dalla Turchia.....	27
2.2.2.	Il settore della politica agricola comune.....	27
2.2.2.1.	Esportazioni di carne verso la Giordania	27
2.2.2.2.	Esportazioni di vino	28
2.2.2.3.	Organizzazione comune dei mercati (patate - amido)	29
2.2.2.4.	Quote latte	30
2.2.3.	Il settore delle politiche strutturali.....	30
2.2.3.1.	Finanziamento di <i>colleges</i> da parte del Fondo sociale europeo (FSE) .	30
2.2.3.2.	Fondo sociale europeo: Paesi Bassi, regioni «Rijnmond e Gelderland»	31
2.2.3.3.	Il FEAOG-Orientamento	31
2.2.3.4.	PIC LEADER I.....	32
2.2.3.5.	Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP) - Settore dell'acquacoltura - Sovrafatturazione dell'attrezzatura	33
2.2.4.	Il settore delle spese dirette.....	34
2.2.4.1.	Programma di formazione professionale «Leonardo Da Vinci».....	34
2.2.4.2.	Le spese di «Ricerca - Telecomunicazioni».....	35
2.2.5.	Inchieste relative ad aspetti interni.....	35
2.2.5.1.	Contratto di vigilanza degli edifici della Commissione.....	36
2.2.5.2.	Distrazione di fondi destinati ai programmi di aiuti esterni.....	36
2.3.	L'imposizione fiscale indiretta: l'IVA	37
3.	Sviluppi significativi nel settore della tutela degli interessi finanziari delle Comunità	38
3.1.	La riforma del regime di transito doganale.....	38
3.1.1.	Misure legislative: disposizioni d'applicazione del codice doganale comunitario e la convenzione di transito comune	39
3.1.2.	Misure operative.....	39
3.1.3.	Il Nuovo Sistema di Transito Informatizzato – NSTI.....	40
3.2.	La riforma dei regimi preferenziali	41
3.3.	L'imposizione fiscale indiretta.....	42
3.4.	La riforma della gestione finanziaria (SEM 2000)	45
3.5.	Il <i>Corpus Juris</i>	46

3.6.	L'analisi comparata (relazioni «209 A CE»)	47
4.	Cooperazione e partenariato con gli Stati membri	47
4.1.	Le iniziative degli Stati membri ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità	48
4.2.	L'articolo 280 CE e la responsabilità condivisa tra la Comunità e gli Stati membri per la tutela delle finanze dell'Europa	49
4.3.	La cooperazione giudiziaria	49
4.4.	La protezione dell'euro	50
4.4.1.	La comunicazione della Commissione del 22 luglio 1998	51
4.4.2.	Gli scambi di informazioni e la cooperazione	52
4.5.	La cooperazione doganale	53
4.6.	Le azioni di formazione riguardanti la tutela degli interessi finanziari	53
5.	Cooperazione e partenariato con i paesi terzi	54
5.1.	La strategia di preadesione	54
5.2.	Gli accordi di mutua assistenza tra la Comunità e i paesi terzi	56

INTRODUZIONE

Le circostanze in cui è stata elaborata la decima relazione annuale sulla protezione degli interessi finanziari delle Comunità e la lotta contro la frode sono state particolari e diverse da quelle che hanno caratterizzato la stesura delle relazioni precedenti. Infatti, il 16 marzo 1999 la Commissione ha deciso di dare le dimissioni in seguito alla pubblicazione, il 15 marzo 1999, della prima relazione¹ del Comitato di esperti indipendenti. Considerata la situazione, la Commissione uscente non ha ritenuto opportuno pubblicare la relazione annuale entro i termini abituali. Si deve comunque tener presente il fatto che l'elaborazione di questo documento è iniziata nel quadro della Commissione uscente, con la *task force* «Coordinamento della lotta antifrode» (UCLAF) quale responsabile, ed è terminata nel quadro della Commissione Prodi, con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), organo indipendente. La presente relazione costituisce quindi l'espressione unica nel suo genere di un periodo di transizione tra la neoistituita Commissione e quella precedente, nonché tra l'esistente struttura per la lotta contro la frode ed il nuovo Ufficio.

La relazione della Commissione per l'anno 1998 è l'ultima che traccia il bilancio delle attività della *task force* «Coordinamento della lotta antifrode» (UCLAF). Il 28 aprile 1999 la Commissione ha infatti deciso d'istituire l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)², organo indipendente sotto il profilo delle attività operative, che sostituisce l'UCLAF e subentra integralmente nelle sue attribuzioni. Il nuovo dispositivo legislativo³, entrato in vigore il 1° giugno 1999, estende e rafforza le responsabilità dell'Ufficio in merito alle attività connesse alla tutela degli interessi comunitari contro comportamenti irregolari suscettibili di procedimenti amministrativi o penali.

Il bilancio comunitario per l'esercizio 1998⁴ conta oltre 82,8 miliardi di ECU (esecuzione di stanziamenti di pagamento). Esso è finanziato dalle risorse proprie tradizionali (14 miliardi di ECU), dall'IVA (33 miliardi di ECU) e dalla quarta risorsa versata direttamente al bilancio comunitario, che ne costituisce l'entrata principale (35 miliardi di ECU). Le spese sono prevalentemente finalizzate all'agricoltura (39,1 miliardi di ECU, ovvero il 47% del totale). Le azioni strutturali assorbono 28,8 miliardi di ECU (pari al 35% del totale) e le spese gestite direttamente dalla Commissione (azioni esterne, Ricerca e Sviluppo....) sono pari a 10,7 miliardi di ECU (il 13% del totale, escluse le spese di amministrazione e quelle relative al personale).

È opportuno ricordare che per l'individuazione dei casi di frode e di altre irregolarità commesse a pregiudizio degli interessi finanziari delle Comunità occorre che gli Stati membri e la Commissione cooperino a stretto contatto. Gli Stati membri hanno una responsabilità fondamentale in materia, dal momento che percepiscono le risorse proprie tradizionali per conto delle Comunità e amministrano circa l'80% delle spese del bilancio comunitario. Sulla base della definizione delle nozioni di «irregolarità» e di «frode» (quest'ultimo concetto designa un'irregolarità caratterizzata da elementi intenzionali, che la qualificano come infrazione penale), si è tentato per la prima volta di quantificare il numero di frodi commesse

¹ «Prima relazione sulle denunce di frode, di cattiva gestione e di nepotismo nei confronti della Commissione europea».

² Decisione 1999/352/CE, CECA, Euratom della Commissione, del 28 aprile 1999, che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), GU L 136 del 31.5.1999, pag. 20.

³ Dispositivo comprendente in particolare, oltre alla suddetta decisione della Commissione, un regolamento (CE) del Consiglio e del Parlamento europeo relativo alle indagini svolte dall'OLAF e un accordo interistituzionale relativo alle indagini interne svolte dall'Ufficio (GU L 136 del 31.5.1999).

⁴ Fonte: Vademecum sul bilancio (Commissione europea), edizione 1999, SEC(1999) 1100.

a pregiudizio del bilancio comunitario. Finora, le comunicazioni in merito, trasmesse dagli Stati membri e sulle quali si basa l'analisi, non sono risultate abbastanza precise e coerenti tra loro per consentire la compilazione di statistiche dettagliate. Nel complesso, si può tuttavia rilevare che il 20% delle irregolarità comunicate si può annoverare tra le «frodi».

È tuttavia necessario procedere con la massima cautela nell'interpretazione delle tendenze e delle correnti delle irregolarità presentate nel primo capitolo della relazione. Si deve sempre tenere conto del fatto che una comunicazione, effettuata da uno Stato membro in virtù dei suoi obblighi regolamentari in materia di lotta contro la frode, può riferirsi in realtà a un'irregolarità o a una frode che interessa diversi anni consecutivi, come nel caso del settore del FEAOG-Garanzia per il 1998, e che un numero limitato di casi può influenzare sensibilmente le statistiche, senza per questo riflettere una tendenza generale. Inoltre, i risultati delle inchieste condotte sul campo negli anni passati cominciano a produrre i loro effetti.

Nel settore delle risorse proprie tradizionali, ad esempio, i risultati del 1997 erano stati particolarmente rilevanti, in quanto gli importi accertati in casi di frode o irregolarità (comunicati dagli Stati membri e risultanti da inchieste dell'UCLAF in cooperazione con questi ultimi) raggiungevano circa un miliardo di ECU, cioè il 6,6% del bilancio in questione (14 miliardi di ECU nel 1997); nel 1998 gli importi accertati si limitano a circa la metà della suddetta cifra (538 milioni di ECU), con un'incidenza sul bilancio pari al 3,8% (il bilancio in questione è rimasto invariato). Nel 1997 l'impatto dei casi «sigarette» sulle statistiche è stato particolarmente rilevante. La diminuzione significativa degli importi relativi a questo traffico corrisponde ai risultati positivi ottenuti sul terreno, in Spagna e Andorra, nei confronti del mercato nero. Nel 1998 l'UCLAF, con la cooperazione delle autorità nazionali competenti, ha continuato a mobilitare i propri mezzi, per portare a termine le inchieste avviate, al fine di punire i colpevoli e recuperare gli importi sottratti.

Per quanto riguarda i fondi strutturali, taluni Stati membri incontrano ancora difficoltà nell'adempiere i propri obblighi di comunicazione dei casi. La modesta entità degli importi in questi casi di frode o irregolarità comunicati nel 1998 rispetto al 1997 (42 milioni di ECU contro i 57 del 1997) può essere associata al numero ridotto di casi trattati dall'UCLAF in cooperazione con gli Stati membri nello stesso periodo (l'importo di questi casi è di 7 milioni di ECU contro i 60 del 1997). L'incidenza sul bilancio globale è quindi passata dallo 0,45% nel 1997 allo 0,18% nel 1998, mentre i bilanci sono rimasti relativamente stabili, passando da 26 a 28 miliardi di ECU. Quanto al Fondo di coesione, occorre precisare che la mancanza di comunicazioni di irregolarità da parte degli Stati membri in questo settore si può spiegare con il fatto che soltanto quattro di questi ne beneficiano. D'altro canto, i progetti annuali finanziati a titolo di questo Fondo, istituito nel 1994, sono oggetto di una sorveglianza più severa da parte degli Stati membri interessati⁵.

Una stessa unità della *task force* UCLAF è incaricata di condurre le inchieste in merito a Fondi strutturali, spese dirette e corruzione (o casi che potrebbero riguardare funzionari o agenti dell'istituzione). Nel corso del 1998 tale unità ha attribuito priorità assoluta alle questioni «interne», che richiedono un maggiore volume di lavoro, e il numero globale delle inchieste ne ha risentito.

Infine, nel settore del FEAOG-Garanzia si registra il fenomeno inverso: nel 1997 sono state accertate frodi o irregolarità per un importo di 317 milioni di ECU, mentre nel 1998 tale

⁵ Spagna, Portogallo, Irlanda, Grecia.

importo è salito a 420 milioni di ECU (se nel 1997 tale cifra costituiva lo 0,79% del bilancio annuale destinato a queste spese - oltre 40 miliardi di ECU - nel 1998 tale quota ha superato l'1% di un bilancio inferiore - 39,1 miliardi di ECU). La differenza è dovuta al fatto che nel 1998 gli Stati membri hanno comunicato nuovi casi di irregolarità relativi ad inchieste riguardanti diversi anni.

L'esperienza acquisita con queste attività d'indagine e di coordinamento operativo ha consentito di intraprendere alcune azioni importanti in materia di prevenzione, segnatamente per quanto riguarda l'adeguamento del quadro giuridico e il rafforzamento della legislazione comunitaria in termini d'impermeabilità alla frode, in conformità delle decisioni adottate dalla Commissione nell'ambito di «SEM 2000» e della sua raccomandazione n. 7⁶:

- la riforma del regime di transito, di cui si era sottolineata l'urgenza in seguito alle constatazioni fatte sul campo, è stata portata avanti nel 1998 conformemente al piano d'azione adottato dalla Commissione nel 1995;
- analogamente, la riforma dei regimi preferenziali, avviata nel 1996 con un primo rafforzamento della normativa relativa all'SPG (sistema delle preferenze generalizzate), è stata perseguita in modo più generale nel 1997 e 1998 anche tramite la comunicazione della Commissione sulla gestione dei regimi preferenziali, che pone l'accento sui rischi di frode e irregolarità gravi in questi settori. Ciò ha condotto, alla fine del 1998, all'adozione di un nuovo tipo di clausola di tutela, giuridicamente correlata alla protezione degli interessi finanziari nel nuovo schema SPG che consente alla Commissione di intervenire rapidamente in casi di frode gravi e di carenze in materia di cooperazione amministrativa con i paesi terzi. Tale tendenza costituisce altresì la base delle iniziative in corso attualmente, nel 1999, per definire uno strumento giuridico orizzontale riguardante tutti gli accordi preferenziali in caso di frode, strumento previsto dalla Commissione nella succitata comunicazione;
- anche il sistema di correzione finanziaria è stato migliorato nel campo delle politiche strutturali sulla base della situazione del settore agricolo, e misure analoghe sono state parimenti proposte nell'ambito delle risorse proprie tradizionali;
- altre iniziative di natura preventiva hanno inoltre permesso di rafforzare diverse normative specifiche nel settore agricolo (restituzioni, ESB...).

Al di là dell'aspetto strettamente finanziario, nel 1998 sono state avviate azioni nuove nell'ambito della tutela degli interessi comunitari che meritano di essere segnalate.

Si tratta di iniziative adottate in materia di tutela degli interessi delle Comunità nei confronti dei comportamenti di una delinquenza, o addirittura di una criminalità, ben organizzata, che non soltanto prendono di mira le finanze europee, ma anche la legittimità stessa di talune politiche comunitarie fondamentali, mettono in pericolo le economie nazionali e pregiudicano la credibilità del sistema europeo. Di fronte a tali comportamenti di natura delinquente o criminale occorre trovare una risposta penale adeguata, che combini gli effetti del diritto comunitario e del diritto nazionale, al fine di contrastare i criminali ed impedire lo sviluppo delle loro attività.

Le nuove politiche dell'Unione, ad esempio la realizzazione dell'Unione economica e monetaria con l'introduzione dell'euro, richiedono l'attuazione di un sistema di tutela comunitaria per fronteggiare la contraffazione e la falsificazione monetaria. Analogamente, in risposta alla sfida dell'ampliamento, la Commissione elabora una strategia di preadesione che consiste nell'aiutare i paesi candidati a prepararsi all'ingresso nell'Unione mediante un sistema di protezione adeguato alla salvaguardia degli interessi comunitari, sia sul piano organizzativo che su quello operativo.

⁶ SEC(96) 1802/4. Cfr. relazione annuale 1996, capitolo 1, pag. 11.

Si constata infine che gli strumenti giuridici di cui al titolo VI del trattato che definiscono le disposizioni sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità non sono ancora stati ratificati dopo l'adozione nel 1995, nonostante i reiterati appelli dei Consigli Ecofin e GAI nonché del Consiglio europeo. Per contro, gli strumenti adottati al contempo nel quadro del primo pilastro sono in fase di applicazione.

1. ANALISI E STATISTICHE

1.1. Frodi e altre irregolarità

La lotta contro la frode mira a tutelare gli interessi delle Comunità europee (e quindi gli interessi del contribuente europeo) da ogni tipo di comportamento illegale. Un tale comportamento può assumere diverse forme, che vanno dall'inosservanza di una norma di diritto comunitario, per errore o negligenza, agli atti intenzionali, cioè criminali, spesso perpetrati da reti organizzate.

Con l'obiettivo di tutelare in modo efficace le finanze comunitarie, gli strumenti legali che intervengono nella lotta contro le frodi coprono l'intera gamma di comportamenti illeciti, dalla semplice «irregolarità» fino alla «frode» criminale e organizzata. Poiché il termine di «irregolarità» ha un significato molto più ampio, esso è definito nel diritto comunitario come segue:

«Costituisce *irregolarità* qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere per conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestiti, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente o per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita»⁷.

La nozione di «frode», invece, si riferisce a comportamenti passibili di sanzioni penali, ed è definita come segue:

«Costituisce *frode* che lede gli interessi finanziari delle Comunità europee:

a) in materia di spese, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:

- all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse;
- alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto;
- alla distrazione di tali fondi per fini diversi per cui essi sono stati inizialmente concessi;

b) in materia di entrate, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:

- all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità europee o dei bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse,
- alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto,
- alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegua lo stesso effetto»⁸.

⁷ Articolo 1, paragrafo 2 del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio (GU L 312 del 23.12.1995).

⁸ Articolo 1, paragrafo 1 della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (GU C 316 del 27.11.1995).

Secondo queste definizioni, la nozione generale di «irregolarità» copre anche quella di «frode»: l'irregolarità, cioè, comprende la frode, la quale si distingue tuttavia da «altre irregolarità», segnatamente per il carattere intenzionale dell'infrazione e per l'utilizzo di mezzi illeciti, che rientrano nella sfera di competenza dei procedimenti penali. La frode richiede l'applicazione di strumenti di repressione molto più forti e il coinvolgimento del sistema giudiziario, mentre per le altre irregolarità è necessario concentrarsi soprattutto sulla regolarizzazione finanziaria della situazione.

In questo contesto, nella relazione sulle attività dell'UCLAF sarebbe indubbiamente utile poter distinguere con maggior chiarezza le «frodi» dalle «altre irregolarità». Le informazioni trasmesse dagli Stati membri non si sono tuttavia rivelate sufficientemente precise e affidabili per poter operare questa distinzione. Anche le indicazioni fornite in merito al «tipo di irregolarità» sono da prendere in considerazione con la dovuta cautela.

- La procedura seguita dalle autorità competenti per la comunicazione dei casi è molto diversa tra i vari Stati membri (la percentuale delle «irregolarità» definite come «frodi» presenta variazioni tra lo 0 e il 76%). Così, la classificazione iniziale di un caso può dipendere dal fatto che l'autorità di controllo o di rilevamento abbia o meno competenze penali⁹.
- Se si esamina non solo il «tipo di irregolarità», ma anche la descrizione del *modus operandi* utilizzato dagli Stati membri, si rileva che in realtà si potrebbe attribuire la qualifica di «frode» a un maggior numero di casi. Questo avviene soprattutto nell'ambito delle risorse proprie.
- Infine, la valutazione giuridica di uno stesso caso può evolversi nel tempo: un caso considerato come «frode» all'inizio dell'inchiesta e comunicato come tale, alla fine del procedimento giudiziario potrebbe essere qualificato come semplice «irregolarità», o viceversa.

Per quanto riguarda i casi indagati dall'UCLAF in cooperazione con gli Stati membri, tale distinzione non sarebbe appropriata per vari motivi. Da un lato, l'UCLAF preferisce occuparsi di casi complessi e transnazionali, cioè di irregolarità definite «gravi», spesso in rapporto con la criminalità organizzata, di cui gli Stati membri non possono occuparsi senza sostegno a livello comunitario; dall'altro, l'UCLAF non possiede le competenze necessarie per decidere della natura penale di un'irregolarità, poiché le sue indagini hanno solo il compito di stabilire l'irregolarità dei fatti, consentendo in questo modo alle autorità competenti degli Stati membri di stabilire la natura penale dell'irregolarità in questione.

1.2. Frodi accertate e frodi sospette

Un'attenta interpretazione di tutti gli elementi fattuali a disposizione dell'UCLAF permette di stimare che, considerando complessivamente tutti i settori di bilancio, un caso su cinque può essere ritenuto «frode» e comporta l'applicazione di norme del diritto penale¹⁰. Mentre le «altre irregolarità» spesso possono essere rilevate da un'autorità amministrativa, un comportamento «fraudolento», cioè un'infrazione penale, deve essere accertato dalle autorità giudiziarie, quindi di norma da un tribunale. Tra l'inizio di un procedimento penale e la sentenza definitiva può trascorrere anche un notevole lasso di tempo.

⁹ A titolo di esempio, la maggioranza dei casi comunicati dall'Italia è stata rilevata dalla *Guardia di Finanza*, unità che non appartiene al quadro puramente amministrativo.

¹⁰ Ad esempio, per «falsità e uso di falsi».

Allo stesso modo, in un'indagine condotta dall'UCLAF la classificazione di un'irregolarità come «frode» potrà solo servire da indicatore relativo per misurare la gravità del caso. L'UCLAF può solo fornire gli elementi raccolti nel corso dell'indagine, nonché offrire un contributo al procedimento (ad esempio, attraverso il coordinamento transnazionale) dinanzi alla giurisdizione nazionale. La «classificazione» da parte della Commissione di un caso di «frode» avrebbe quindi solo carattere provvisorio, nell'attesa della sentenza emessa dalle autorità nazionali competenti. La sentenza dovrà trovare espressione in una comunicazione formale dello Stato membro, in base alla normativa settoriale applicabile.

La stessa situazione si verifica anche nel caso dell'individuazione dei corrispondenti importi. In particolare nei casi di frode, l'incidenza a livello di bilancio potrà essere determinata con precisione solo sulla base della sentenza definitiva emessa dalla giurisdizione competente. Nelle fasi che precedono tale sentenza definitiva, la valutazione sarà più o meno precisa. Questo avviene nelle inchieste condotte dall'UCLAF che hanno effettivamente come obiettivo quello di far luce sui fatti avvenuti e di valutarli nel loro contesto. Se necessario, l'importo in questione verrà quantificato nel corso di un'ulteriore inchiesta¹¹.

Per valutare con attenzione l'incidenza reale della frode e delle altre irregolarità, bisogna considerare, da un lato, gli importi comunicati dagli Stati membri risultanti dalle loro constatazioni, e, dall'altro, gli importi stimati dalla Commissione, per i casi sotto inchiesta, non ancora comunicati formalmente dagli Stati membri. Nella misura in cui gli Stati membri rispettano i propri obblighi di comunicazione delle informazioni, l'impatto stimato dei casi indagati dall'UCLAF dovrebbe essere confermato (o invalidato) dalle comunicazioni degli Stati membri (spesso nel corso dell'anno successivo).

1.3. La situazione nel 1998

1.3.1. I casi di irregolarità comunicati dagli Stati membri

Relativamente all'anno 1998, gli Stati membri hanno comunicato alla Commissione 5 091 casi di irregolarità, comprese le eventuali frodi, per un totale di 577 milioni di ECU. Da un'analisi preliminare si evince che globalmente e indipendentemente dal settore di bilancio, i casi di irregolarità con sospetto di frode costituiscono in termini di numero e valore, circa il 20% del totale.

I casi comunicati dagli Stati membri si suddividono come segue:

¹¹ L'esempio del traffico di sigarette è utile per illustrare queste affermazioni. Quando un controllo permette di individuare una determinata quantità di sigarette di contrabbando, l'inchiesta deve comprendere anche le importazioni fraudolente precedenti che non sono state scoperte in tempo utile. L'effetto finanziario della frode deve essere calcolato sulla base di tutte le importazioni fraudolente e non solo sulla base della quantità di sigarette sequestrate.

<i>Settore di bilancio</i>	<i>Numero di casi (per il 1998)</i>	<i>Importo (in milioni di ECU)</i>	<i>% di bilancio (*)</i>
<i>Risorse proprie</i>	2 272	249	1,77%(**)
<i>Spese FEAOG-Garanzia</i>	2 412	285	0,73%
<i>Spese Azioni strutturali</i>	407	43	0,15%

(*) Questa percentuale del bilancio del 1998 relativa alle irregolarità comunicate dagli Stati membri ha carattere puramente indicativo, è solo un ordine di grandezza, in quanto taluni casi comunicati per l'anno in questione possono coprire molteplici esercizi precedenti (la comunicazione di una irregolarità riferita ad uno o più anni ha potuto essere effettuato solo nel 1998).

(**) di risorse proprie tradizionali nette.

In allegato (tabelle 1-4), figura una ripartizione dei casi per ogni Stato membro.

1.3.2. Inchieste condotte dall'UCLAF in cooperazione con gli Stati membri

Oltre ai casi comunicati dagli Stati membri, nel 1998 l'UCLAF ha aperto 227 nuove inchieste, che si basano di norma su un sospetto di frode o di altra attività illecita. A questi si deve aggiungere un certo numero di casi aperti negli anni precedenti e attivamente indagati nel 1998. L'incidenza presunta di questi nuovi casi, insieme alle constatazioni relative alle inchieste tuttora in corso¹², è di circa 442 milioni di ECU.

<i>Settore di bilancio</i>	<i>Nuove inchieste (per il 1998)</i>	<i>Importo stimato (in milioni di ECU)</i>	<i>% di bilancio (*)</i>
<i>Risorse proprie</i>	89	289	2,05%(**)
<i>Spese FEAOG-Garanzia</i>	73	135	0,35%
<i>Spese Azioni strutturali</i>	41	7	0,02%
<i>Spese dirette</i>	24	11	0,10%

(*) Questa percentuale del bilancio relativa ai dossier aperti dall'UCLAF nel 1998 ha carattere puramente indicativo, è solo un ordine di grandezza, in quanto taluni casi possono coprire molteplici esercizi precedenti (un dossier aperto nel 1998 può riguardare un sospetto di frode riferito a più anni).

(**) di risorse proprie tradizionali nette.

¹²

Quanto ai casi già aperti negli anni precedenti che nel 1998 hanno registrato un'evoluzione dei relativi importi (una trentina di casi tra tutti i settori), si imputa all'esercizio solamente la parte di tali importi che eccede la stima iniziale.

1.4. Le tendenze

Mettendo a confronto l'andamento degli ultimi anni, si può rilevare una certa stabilizzazione del numero di nuovi casi e del loro effetto finanziario, tanto per i casi di frode che per le altre irregolarità.

1.4.1. Le comunicazioni degli Stati membri¹³

1.4.1.1. Le risorse proprie tradizionali

Il numero di casi di frode o altre irregolarità segnalati dagli Stati membri è soggetto a notevoli fluttuazioni. Ha raggiunto il suo livello massimo nel 1997 per poi ridiscendere, nel 1998, al livello del 1995¹⁴.

Se nel passato gli importi corrispondenti aumentavano di anno in anno, nel 1998 si osserva una certa diminuzione rispetto agli anni precedenti. Tuttavia, gli importi più modesti, rilevati e comunicati dagli Stati membri per il 1998, non corrispondono ai risultati delle inchieste condotte in questi ultimi anni dall'UCLAF, in cooperazione con gli Stati membri. Nel solo settore delle *sigarette*, gli Stati membri indicano circa 5 miliardi di sigarette di contrabbando sequestrate (cioè il 78% in più rispetto al 1997), pari a una perdita di 118 milioni di ECU per il bilancio comunitario.

Con il 16% dei casi rilevati e il 12% del corrispondente importo globale, il settore dei *regimi preferenziali* si dimostra sempre particolarmente vulnerabile. Per converso, il numero di casi rilevati – e segnatamente gli importi interessati – nel settore del *transito esterno* è in netta diminuzione rispetto agli anni precedenti. Questo fenomeno potrebbe trovare una spiegazione nella particolare attenzione dedicata a questo genere di transazioni e nell'utilizzo del Sistema d'informazione preliminare (SIP)¹⁵.

1.4.1.2. Le spese del FEAOG-Garanzia

I 2 412 casi comunicati per l'anno 1998 (frodi e irregolarità) rappresentano un aumento di circa il 20% rispetto al 1997 e un aumento di circa il 40% rispetto al 1995.

Dopo una notevole diminuzione degli importi relativi alle comunicazioni per il periodo 1995-1997, nel 1998 l'importo globale è di nuovo in aumento (+ 75%). Tale crescita è dovuta alla comunicazione da parte dell'Italia di quattro casi di considerevole importanza nel settore dell'olio d'oliva (aiuto al consumo), che si riferiscono a un periodo che copre diversi anni. Tale dato conferma la constatazione

¹³ I grafici 1, 3 e 5 in allegato illustrano l'andamento delle comunicazioni degli Stati membri dal 1995.

¹⁴ A partire dalla metà del 1996 gli Stati membri comunicano le informazioni relative a casi di frode e d'irregolarità direttamente alla Commissione utilizzando l'applicazione informatica «OWNRES». Il grafico 1, riportato in allegato, illustra la situazione in data 4 ottobre 1999 in merito alle comunicazioni elettroniche (file originali e relativi aggiornamenti). Le comunicazioni in questione si riferiscono sia al 1998 che agli anni precedenti, nel caso in cui si stato necessario aggiornarle. La Commissione ha richiesto a più riprese agli Stati membri di procedere d'ufficio alla comunicazione di tipo elettronico di un aggiornamento dei casi di frode e di irregolarità che si riferiscono al periodo compreso tra il 1989 (anno di inizio dell'obbligo di comunicazione) e il 1996. Si può confidare nel fatto che nei prossimi anni la Commissione disporrà gradualmente di informazioni più particolareggiate e attendibili.

¹⁵ Cfr. punto 4.5, pag. 53.

della Commissione¹⁶ secondo la quale l'incidenza reale sul bilancio dalle irregolarità comunicate non può essere calcolato rispetto ad un solo esercizio, poiché è profondamente influenzata dalla data (aleatoria) del rilevamento delle irregolarità.

Tra i tipi d'intervento, le irregolarità rilevate dagli Stati membri riguardano sempre in primo luogo le misure inerenti alla categoria "sostegno dei mercati". La quota di restituzioni all'esportazione è rimasta pressoché stabile. I prodotti maggiormente interessati sono l'olio d'oliva, la carne bovina e i bovini, e i prodotti lattiero-caseari.

1.4.1.3. Le spese strutturali

Il numero di casi rilevati e comunicati dagli Stati membri continua ad aumentare. Questo significa che i sistemi di controllo utilizzati sono sempre più efficaci. Si osservano tuttavia alcune divergenze tra i diversi Stati membri: l'individuazione, da parte dei servizi della Commissione, di un caso di frode su larga scala nel settore del Fondo sociale nei Paesi Bassi¹⁷ ha messo in luce le difficoltà incontrate da questo Stato membro nel soddisfare gli obblighi in materia di comunicazione. Nel complesso, nel corso dell'esercizio 1998 questo Stato membro ha comunicato solamente tre casi di irregolarità, tutti nell'ambito del FESR.

Nel 1998, circa la metà dei casi – e degli importi – comunicati riguarda il Fondo sociale; nel 1997, questo fondo rappresentava meno del 40% dei casi e degli importi. Rapportata alla dotazione di bilancio, l'incidenza di frodi e irregolarità è più elevata nel settore del Fondo sociale (0,28%) e del FEAOG-Orientamento (0,23%) rispetto ai settori del Fondo regionale (0,11%) o dello SFOP (0,12%).

1.4.2. Inchieste condotte dall'UCLAF¹⁸

Nel 1998, l'UCLAF ha condotto un totale di 346 *missioni di inchiesta e di cooperazione* in collaborazione con gli Stati membri. Tali inchieste non riguardano solo i nuovi casi dell'anno, ma anche i casi aperti da un punto di vista operativo, e sono così suddivise: 132 missioni nel settore delle risorse proprie (prodotti industriali, della pesca, prodotti agricoli, prodotti tessili, sigarette), 135 nel settore del FEAOG-Garanzia, 79 nei settori delle azioni strutturali (Fondi strutturali e Fondo di coesione) e delle spese dirette gestite dalla Commissione («Ricerca», spese a favore di determinati paesi terzi – programmi PHARE, TACIS, spese del FES...).

Una parte di tali missioni di inchiesta (55), pari a circa il 16% del numero totale, è stata condotta in paesi terzi. In termini di risorse umane (numero di agenti/giorno), tuttavia, le missioni nei paesi terzi rappresentano circa il 30% dell'attività operativa.

Una delle priorità stabilite dalla Commissione è la lotta contro le frodi che comportano canali organizzati, cioè reti di criminalità. È proprio per contrastare i grandi traffici lucrativi ed impedirne lo sviluppo che nel 1998 l'attività dei *task-group* specializzati (sigarette, alcool, olio d'oliva...), svolta in stretta collaborazione con gli Stati membri, è proseguita e si è intensificata. Per lo stesso motivo il raggio d'azione dell'UCLAF non è rimasto circoscritto alla tutela degli interessi finanziari

¹⁶ Cfr. in particolare la relazione annuale 1994, capitolo 6, sezione 2.

¹⁷ Cfr. punto 2.2.3.2, pag. 31.

¹⁸ I grafici 2, 4, 6 e 7 in allegato illustrano l'andamento dei casi aperti dall'UCLAF in cooperazione con gli Stati membri dal 1995

comunitari, ma ricomprende altre attività connesse alla criminalità organizzata, come la lotta contro il commercio di prodotti contraffatti (pirateria).

Tale genere di questioni va affrontato con strumenti penali, gli unici in grado di esercitare un effetto di dissuasione nei confronti di reti di criminalità organizzata, che approfittano delle disparità tra i sistemi giuridici degli Stati membri.

1.4.2.1. Le risorse proprie tradizionali

La diminuzione degli importi nel 1998 rispetto al 1997, cui si contrappone invece l'aumento del numero delle inchieste, si spiega con il fatto che gli importi relativi a grosse frodi in differenti settori di attività vengono considerati ed imputati ad un determinato esercizio, mentre le inchieste relative a questi casi si estendono all'anno o agli anni successivi. Così è avvenuto, ad esempio, per il traffico di sigarette dal Montenegro¹⁹, per il quale le inchieste sono proseguite nel 1998. Lo stesso dicasi per il caso del contrabbando di sigarette da Andorra nel 1997²⁰, che è stato oggetto di misure specifiche, adottate nel quadro del rafforzamento della cooperazione CE/Andorra²¹.

1.4.2.2. Le spese del FEAOG-Garanzia

Nell'ambito del FEAOG-Garanzia, il numero di nuove inchieste aperte nel 1998 è pari a quello del 1996, superiore a quello del 1997 e inferiore al numero registrato nel 1995. Questo significa che l'istruzione dei grandi dossier aperti in questi ultimi anni necessita ancora di risorse sostanziali. Per quanto riguarda le inchieste condotte dall'UCLAF, gli importi corrispondenti hanno raggiunto il livello massimo nel 1997, mentre per le comunicazioni degli Stati membri gli importi globali erano, nello stesso periodo, nettamente inferiori rispetto agli anni precedenti o, addirittura, all'anno successivo. Tale situazione mette bene in evidenza lo sfalsamento nel tempo tra i risultati di un'inchiesta condotta da un solo Stato membro da un lato, e i risultati di un'inchiesta multilaterale coordinata dall'UCLAF dall'altro.

Le nuove inchieste riguardano in primo luogo le misure di sostegno dei mercati, l'esportazione di carne bovina, il traffico di zucchero e le quote latte.

1.4.2.3. Le spese strutturali

Le inchieste aperte dall'UCLAF in cooperazione con gli Stati membri non seguono lo stesso andamento delle comunicazioni di questi ultimi. Il loro numero è ridotto e, in particolare, sono diminuiti i relativi importi. Un'inchiesta su due di quelle avviate nel 1998 riguarda il *Fondo sociale*, che nel 1997 rappresentava meno del 40% delle inchieste (ma più del 50% nel 1996). Il numero di nuove inchieste avviate nei settori del *FESR* e del *FEAOG-Orientamento* è in netta diminuzione rispetto agli anni precedenti.

Gli importi che riguardano i casi indagati dall'UCLAF sono in media il doppio o il triplo rispetto agli importi relativi ai casi comunicati dagli Stati membri.

¹⁹ Cfr. relazione annuale 1997, capitolo 2, punto 2.1.1.3, pag. 20.

²⁰ Cfr. relazione annuale 1997, capitolo 2, punto 2.1.1.5, pag. 21.

²¹ Cfr. capitolo 2, punto 2.1.1, pag. 21 e seguenti.

1.4.2.4. Le spese dirette

Il numero delle nuove inchieste è in diminuzione rispetto agli anni 1996 e 1997, e anche l'importo globale coinvolto è nettamente inferiore rispetto a quello del 1997. Come negli anni precedenti, queste nuove inchieste riguardano in primo luogo i settori «Ricerca» e «Aiuto allo sviluppo».

1.5. Il recupero degli importi

Le cifre riportate nella sezione 1.3 indicano l'incidenza finanziaria globale dei casi di frode o altre irregolarità accertati o sospetti. Queste cifre comprendono anche i tentativi di frode mancati e le perdite subite dal bilancio comunitario che possono essere calcolate solo sotto forma di estrapolazione (in particolare per quanto riguarda il contrabbando). Per converso, il recupero è un'azione «di risarcimento» che si limita solo ai casi per i quali è stato possibile individuare l'operatore economico coinvolto e gli esatti importi corrispondenti.

1.5.1. Le risorse proprie tradizionali

In applicazione della normativa comunitaria²² la riscossione delle risorse proprie tradizionali è stata delegata agli Stati membri che hanno l'obbligo di adottare tutte le misure volte a garantire le migliori condizioni in merito alla constatazione, la contabilizzazione, il recupero e la messa a disposizione di tali risorse.

Il problema fondamentale relativo al recupero delle risorse proprie consiste nel fatto che la procedura di recupero può essere avviata solo se i diritti sono stati accertati dall'autorità competente dello Stato membro interessato. Questo implica, in particolare, l'individuazione dell'operatore coinvolto e il calcolo esatto dei diritti dovuti. Nel caso del contrabbando (di sigarette, ad esempio), è difficile, se non impossibile, calcolare *ex post* i diritti dovuti al momento dell'importazione clandestina della merce che, nel frattempo, è stata collocata sul mercato; la merce sequestrata all'atto dell'importazione clandestina di solito viene distrutta e i diritti non vengono riscossi.

Nel caso di importazione di merci con applicazione non giustificata di un regime preferenziale, i problemi maggiori sono imputabili all'insufficienza dei controlli degli Stati membri, nonché ai ritardi o dalla mancata cooperazione da parte dei paesi beneficiari. Ne consegue che anche nei casi di constatazione effettiva di falsa dichiarazione d'origine preferenziale gli importatori debitori, per l'effetto distinto o congiunto dei termini di prescrizione in materia di recupero e a causa dell'incertezza giuridica dovuta all'assenza di cooperazione dei paesi beneficiari, possono sottrarsi al saldo del debito doganale e agli eventuali procedimenti penali.

In questi casi e nelle altre forme sofisticate di frode legate a reti di criminalità organizzata, è spesso impossibile procedere a un qualsiasi tipo di recupero presso un debitore solvibile. È per tale motivo che è essenziale combattere queste reti, quali esse siano.

²²

Decisione n. 94/728/CE, Euratom del Consiglio, del 31 ottobre 1994, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee (GU L 293 del 12.11.1994) e regolamento (CEE, Euratom) n. 1552/89 del Consiglio, del 29 maggio 1989 (GU L 155 del 7.6.1989).

In seguito all'accertamento dei diritti, la prassi dimostra che il processo di recupero, attuato sotto la responsabilità degli Stati membri, spesso si distingue per la lentezza, dovuta soprattutto alla durata dei procedimenti amministrativi e giudiziari. Anche le interpretazioni divergenti del diritto comunitario date dalle amministrazioni nazionali ostacolano un recupero omogeneo di queste risorse.

La Commissione, dal canto proprio, garantisce il controllo dell'azione di recupero tramite, *inter alia*:

- la stesura della relazione di sintesi delle comunicazioni degli Stati membri relative all'attività e ai risultati dei controlli svolti²³;
- l'analisi statistica delle comunicazioni «frode» (denominata "campione A"), la cui finalità è di illustrare gli aspetti generali della situazione del recupero. La prima relazione redatta su tale base è stata trasmessa all'autorità di bilancio (Parlamento europeo e Consiglio) nel 1995.²⁴;
- la disamina approfondita dei casi più importanti, selezionati nell'ambito di un campionamento basato su criteri oggettivi²⁵ o in considerazione della particolare complessità di un caso.

La relazione di sintesi fa riferimento a tutte le irregolarità constatate e agli importi interessati, senza tenere conto della soglia di 10 000 ECU che fa scattare l'obbligo di comunicazione alla Commissione²⁶. Da questa relazione, emerge che nel 1997 il «tasso di recupero lordo» (recupero durante l'anno) negli Stati membri si attestava in media attorno al 23%. Questa percentuale è in linea con il tasso di recupero del 27% calcolato sulla base delle comunicazioni formali degli Stati membri per l'anno 1998 relative a casi di importo superiore a 10 000 ECU.

Il monitoraggio finanziario dei casi di frode e altre irregolarità che fanno parte dei campioni B94 e B98²⁷ mostra, rispettivamente, un progresso non trascurabile – ma pur sempre insufficiente – nell'efficacia del recupero (il tasso passa dal 2% al 12%) ed un tasso di prescrizione sensibilmente in diminuzione (dal 12% al 4%). Il tasso di recupero varia tuttavia sensibilmente in funzione del prodotto interessato e del regime doganale. Così, nei due casi che riguardano l'importazione irregolare di prodotti tessili sulla base di certificati preferenziali non applicabili²⁸, il tasso di recupero è pari al 55% e al 60%, e conferma la possibilità di recupero a condizione che sia mantenuta un'efficace cooperazione con il paese d'origine interessato. Questa osservazione è ribadita da un altro caso che riguarda parimenti l'importazione irregolare di prodotti tessili²⁹, il cui tasso di recupero raggiunge il 52%.

²³ Cfr. seconda relazione di sintesi relativa all'esercizio 1997 [Doc. COM (1999)110 def., del 12 marzo 1999].

²⁴ «Relazione della Commissione sul recupero delle risorse proprie tradizionali provenienti da casi di frode e irregolarità (metodologia e campione A94)», COM(95) 398 def. del 6 settembre 1995. Per la fine del 1999 è prevista la stesura di una seconda relazione.

²⁵ «Relazioni sullo stato del recupero delle risorse proprie tradizionali provenienti dai casi di frode e di irregolarità (campioni B94 e B98)», COM(97) 259 def. del 9 giugno 1997 e COM(1999) 160 def. del 21 aprile 1999.

²⁶ Articolo 6, paragrafo 4 del regolamento (CEE, Euratom) n. 1552/89 del Consiglio.

²⁷ Cfr. relazione annuale 1994, già citata, capitolo 6, sezione 2 (B94). Sono stati selezionati 9 casi (B98); essi sono stati oggetto di una comunicazione nell'ambito dell'assistenza reciproca e incidono finanziariamente per un totale di 136 milioni di ECU.

²⁸ Capi d'abbigliamento importati dal Laos e tessuti importati dalla Cambogia.

²⁹ Tessuti importati dal Bangladesh, caso che non rientra nella campionatura B98.

In conformità dell'articolo 17, paragrafo 2 del regolamento (CEE, Euratom) n. 1552/89 del Consiglio, gli Stati membri sono dispensati dall'obbligo di mettere a disposizione del bilancio comunitario le risorse proprie soltanto se il recupero non ha potuto essere effettuato per motivi che non possono essere loro imputati³⁰. In base al disposto dell'articolo 17, paragrafo 3 del regolamento citato, gli Stati membri sono tenuti a redigere relazioni annuali in cui devono indicare, se del caso, le ragioni che impediscono loro di mettere le risorse proprie a disposizione del bilancio comunitario. Tra il 1989 e il 1998 7 Stati membri hanno comunicato alla Commissione 44 casi che classificavano come «irrecuperabili». Considerato il numero esiguo di casi, la Commissione si chiede se gli Stati membri rispettino scrupolosamente gli obblighi che incombono loro.

Allo scopo di aumentare l'efficacia delle procedure, la Commissione ha pertanto proposto di introdurre una data «d'interruzione» (scadenza 5 anni), alla quale tutti gli Stati membri devono ritirare dalla loro contabilità gli importi irrecuperabili³¹.

1.5.2. *Le spese del FEAOG-Garanzia*

In conformità dell'articolo 8, paragrafo 2 del regolamento (CEE) n. 729/70 del Consiglio, in mancanza di recupero totale degli importi in questione, le conseguenze finanziarie di frodi e altre irregolarità sono a carico del bilancio comunitario, o dello Stato membro coinvolto, se quest'ultimo non ha rispettato tutti gli obblighi. La decisione di stabilire chi deve sopportare la perdita viene presa nel quadro della procedura detta di liquidazione dei conti.

Da qualche anno, la Commissione (Direzione generale Agricoltura) si è assunta l'impegno, insieme agli Stati membri, di liquidare il «peso del passato», cioè quegli importi ancora da recuperare relativi a casi di frode e altre irregolarità comunicati diversi anni addietro. In effetti, pur riconoscendo che le procedure di recupero possono rivelarsi particolarmente lunghe, la Commissione è dell'avviso che un periodo di quattro anni debba ritenersi sufficiente per adottare le misure necessarie e constatare se l'importo in questione può essere effettivamente recuperato. Se, trascorso questo periodo di quattro anni, il recupero non è ancora avviato e si rivela impossibile, la Commissione deve dirimere la questione e decidere se l'importo sia a carico del FEAOG (nel caso di impossibilità del recupero per motivi non imputabili allo Stato membro interessato) o a carico dello Stato membro (nel caso in cui questo non abbia dato prova della necessaria diligenza). È necessario tuttavia fare un'eccezione per i casi nei quali dell'ordine di riscossione si stiano occupando le autorità giudiziarie.

È giocoforza constatare che i tentativi della Commissione di sollecitare gli Stati membri a liquidare questo «onere del passato» e ad aumentare il tasso di recupero effettivo non hanno ancora sortito alcun risultato. Infatti, la percentuale di importi ancora da recuperare dopo i quattro anni (senza contare i casi in giudizio) è passata dal 36% per i casi segnalati prima del 1994³² al 50% per i casi comunicati prima del

³⁰ Nel luglio 1997 la Commissione ha presentato una proposta di modifica del regolamento n. 1552/89, ancora sul tavolo del Consiglio nel 1999, volta ad introdurre una procedura che permetta di identificare in maniera più chiara e sistematica gli importi di cui deve farsi carico quello Stato membro che non abbia rispettato tutti i suoi obblighi di recupero (procedura del tipo «liquidazione dei conti»).

³¹ Proposta presentata al Consiglio l'11 maggio 1999.

³² Cfr. Relazione annuale 1997, tabella 4.

1995. Di un importo globale di 1 651 milioni di ECU comunicato alla Commissione dal 1973 a tutto il 1994 restavano da recuperare 824 milioni di ECU (senza contare i casi in giudizio).

Considerato che spetta agli Stati membri dimostrare di aver agito con diligenza e di aver adottato tutte le misure necessarie per garantire l'effettivo recupero degli importi, nel quadro delle successive decisioni sulla liquidazione dei conti la Commissione sarà obbligata a porre importi di notevole entità a carico degli Stati stessi, se questi non hanno potuto provare l'oggettiva impossibilità di procedere al recupero.

1.5.3. *Le spese strutturali*

Come per le altre spese, il monitoraggio finanziario viene effettuato sulla base delle comunicazioni degli Stati membri in virtù dei regolamenti (CE) n. 1681/94 e n. 1831/94. Tuttavia, a differenza degli altri settori di bilancio, i progetti individuali cofinanziati dai fondi comunitari si inseriscono, di norma, nel quadro di un programma pluriennale. Questo consente spesso di regolarizzare la situazione finanziaria, al più tardi nell'ambito del pagamento finale del programma in questione. Ne consegue che la situazione del recupero può essere valutata solo al termine del relativo programma.

Se si considera esclusivamente la situazione del recupero relativa ai programmi operativi già conclusi o, più in particolare, la situazione dei progetti finanziati a titolo del primo programma quadro 1988-1993, si nota che sono stati recuperati 44 milioni di ECU su un importo dichiarato di 123 milioni di ECU (pari circa al 36%). Tuttavia va rilevato che gli Stati membri comunicano solo molto di rado le misure di monitoraggio adottate, affinché le conseguenze finanziarie di frodi e altre irregolarità constatate possano essere valutate. Gli Stati membri corrono quindi il rischio di una sopravvalutazione sistematica da parte della Commissione degli importi ancora da regolarizzare.

2. INCHIESTE

Questo capitolo illustra alcune delle inchieste più significative condotte dall'UCLAF riguardanti in primo luogo le reti di criminalità organizzata, indipendentemente dal settore interessato e dalla politica comunitaria minacciata; le varie sezioni in cui è suddiviso riportano alcune inchieste volte a tutelare le politiche comunitarie nel loro insieme: la politica commerciale, la politica agricola, le politiche strutturali, le politiche cosiddette delle «spese dirette», amministrare «direttamente» dai servizi della Commissione e non attraverso l'intervento degli Stati membri. Tra queste ultime si evidenziano gravi irregolarità e casi di cattiva gestione messi in luce nell'ambito dei servizi della Commissione. Infine, l'ultima sezione del capitolo è dedicata al tema dell'imposizione fiscale indiretta (frodi nel settore dell'IVA e delle accise).

2.1. **La criminalità organizzata (attività dei «task-group»)**

Per quanto riguarda alcuni settori che offrono consistenti possibilità di ottenere profitti illeciti, l'attività dei *task-group* specializzati su prodotti specifici (sigarette, alcool, olio di oliva...) dimostra che una stretta collaborazione tra gli Stati membri e

un coordinamento efficace a livello comunitario, nonché le azioni di prevenzione avviate in ambito comunitario e nazionale, consentono d'individuare imponenti traffici.

2.1.1. *Traffico di sigarette*

- Operazione *Rana*

Nel gennaio 1998 le autorità doganali spagnole (SVA³³) hanno messo sotto sequestro sette camion con un carico di oltre 80 milioni di sigarette destinate ad essere introdotte di contrabbando in Spagna. Successivamente, un'operazione complementare dell'SVA ha condotto al sequestro della nave traghetto *Rana* che era stata utilizzata per scaricare le sigarette di contrabbando in un piccolo porto della regione di Barcellona. Dalle inchieste effettuate nel quadro delle disposizioni di mutua assistenza dell'Unione europea è emerso che le sigarette erano state inizialmente caricate al Pireo, in Grecia, e che provenivano da diversi porti degli Stati Uniti.

Le autorità spagnole hanno richiesto l'assistenza del gruppo di lavoro «sigarette» dell'UCLAF. Dopo essersi messi in contatto con il procuratore spagnolo incaricato del caso, gli agenti della Commissione hanno effettuato indagini in Grecia, Albania e Stati Uniti e hanno raccolto elementi di prova che dimostravano che le sigarette sequestrate erano state esportate dagli Stati Uniti con destinazione la Grecia, prima di essere caricate sul *Rana* per il contrabbando in Spagna, senza essere state legalmente sbarcate in Albania, come invece asserivano gli armatori.

Nel corso dei procedimenti giudiziari svoltisi in Spagna, le informazioni e le prove fornite dalla Commissione si sono rivelate decisive. Dinanzi al giudice spagnolo, gli inquirenti dell'UCLAF hanno prodotto gli elementi di prova raccolti nel corso delle missioni effettuate. Con la sentenza di colpevolezza sono state comminate ammende e pene detentive. A tale riguardo, va sottolineata l'efficacia della cooperazione tra la Commissione e le autorità giudiziarie spagnole, nonché tra la Commissione e le altre autorità del Regno di Spagna e della Grecia.

Il governo dell'Albania ha fornito un contributo amministrativo importante. I servizi americani hanno, dal canto loro, offerto un'eccellente collaborazione che ha rappresentato la prima applicazione significativa del nuovo accordo di mutua assistenza doganale tra gli Stati Uniti e le Comunità europee.

- Traffico in Andorra

Negli ultimi anni, la Commissione ha intensificato la cooperazione con numerosi servizi nazionali per frenare le elevate perdite subite dal bilancio comunitario e dai bilanci nazionali a causa dell'attività della criminalità organizzata. Nel 1996 Andorra è stata identificata come una delle principali fonti del contrabbando di sigarette verso l'Unione europea, che nel 1997 ha rappresentato un perdita globale di 400 milioni di ECU (tra risorse proprie comunitarie e diritti nazionali).

Nel marzo 1998 l'UCLAF ha condotto una prima missione, in collaborazione con rappresentanti dei servizi specializzati interessati (Spagna, Francia, Irlanda, Regno

³³

Servicio de Vigilancia Aduanera.

Unito). Dalle inchieste svolte è emerso che ad Andorra non esistevano strumenti legislativi adeguati per prevenire e combattere la frode.

Nel novembre 1998, la Commissione ha effettuato, con la collaborazione dell'UCLAF, una missione presso il governo di Andorra, nel corso della quale ha notato un radicale cambiamento di atteggiamento, espresso del resto dal governo anche nei confronti di una delegazione della commissione di controllo del bilancio del Parlamento europeo, che si era recata sul posto nel luglio 1998.

Il governo di Andorra ha introdotto una nuova normativa intesa a contrastare il contrabbando e a dare piena applicazione al protocollo di mutua assistenza in vigore tra le Comunità europee e Andorra³⁴. L'UCLAF calcola che, in termini di risorse proprie comunitarie, per il 1998 l'effetto della prevenzione rafforzata della frode sia pari a 75 milioni di ECU (dazi doganali). Le perdite che le finanze dei diversi Stati membri hanno potuto evitare sono di 300 milioni di ECU di IVA e accise.

2.1.2. *Traffico di alcool*

Dalla fine del 1996 il gruppo di lavoro specializzato («*task-group*» alcool) coordina indagini internazionali sui circuiti fraudolenti che riguardano l'alcool e le bevande alcoliche. L'attività svolta dal gruppo nel 1998 ha rivelato che diverse reti sofisticate o organizzazioni criminali attive in altre operazioni di sviamento di prodotti comunitari si sono interessate al commercio illegale di alcool (circolazione intracomunitaria di alcool e di bevande alcoliche in regime di sospensione dei diritti di accisa) verso i paesi che presentano i tassi d'imposizione più elevati.

Il caso principale di cui si è occupato il *task-group* nel 1998 riguarda lo smantellamento di un'organizzazione criminale responsabile della sottrazione dal regime di circolazione intracomunitaria verso i paesi dell'est di 1,5 milioni di litri di alcool «anidro».

Un altro caso significativo si riferisce alla sottrazione dal regime di circolazione intracomunitaria di 150 000 litri di alcool «anidro» e di bevande alcoliche dirottate verso i mercati dell'Europa del nord.

In questo caso, sono stati messi in evidenza diversi tipi di irregolarità. Un primo tipo è stato individuato nell'esportazione di alcool dall'Italia verso i paesi dell'Europa orientale con documenti amministrativi di accompagnamento vidimati, come se l'alcool avesse di fatto lasciato il territorio della Comunità. La spedizione viene in realtà ritirata dal regime di circolazione e fatta passare illegalmente nei paesi dell'Europa settentrionale. Questo genere di traffico è in declino in quanto le unità d'inchiesta doganali possono individuare piuttosto facilmente verso quale destinazione il prodotto viene esportato.

Un secondo tipo di irregolarità consiste in un falsa designazione dell'alcool, dichiarato sui documenti di trasporto come salsa di pomodoro o merci varie. In questo tipo di frode, i documenti amministrativi di accompagnamento compilati nella distilleria di origine sono vidimati con timbri falsi con il nome e il numero di

³⁴ Le leggi sulla frode nel settore doganale e sul controllo delle merci sensibili sono state pubblicate nella Gazzetta ufficiale di Andorra il 4.3.1999. La legge di modifica del codice penale, che definisce il contrabbando un reato, è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale di Andorra il 7.7.1999.

registrazione delle imposte indirette di un beneficiario fittizio delle merci in un altro Stato membro.

Il terzo tipo di irregolarità consiste nel simulare fisicamente l'esportazione di alcool: l'UCLAF ha potuto constatare, ad esempio, che i camion venivano inviati senza carico dall'Italia verso la Slovenia, con vidimazione dei documenti amministrativi di accompagnamento al passaggio della frontiera. Le false esportazioni determinano una quantità di alcool non dichiarata, disponibile per essere venduta sul mercato nero dell'Europa del nord. Per quanto riguarda questa specifica fattispecie, l'UCLAF ha coordinato lo scambio delle informazioni che hanno condotto all'arresto in Slovenia dei responsabili «finanziari» dell'organizzazione criminale, accusati di riciclaggio di denaro proveniente dalla frode.

Infine, nel novembre 1998, il *task-group* è stato informato dai servizi italiani in merito a una seconda inchiesta relativa al contrabbando di alcool nel Regno Unito e in Irlanda. Il gruppo ha collaborato alle indagini svoltesi in Italia, Francia, Irlanda, Belgio, Regno Unito e Paesi Bassi, che hanno consentito di smantellare un'organizzazione criminale, basata in Italia, accusata di esportare le bevande alcoliche dal Regno Unito verso i Paesi Bassi e il Belgio, per reintrodurle successivamente nel Regno Unito e in Irlanda utilizzando falsi documenti amministrativi di accompagnamento italiani emessi dall'organizzazione. Dalle inchieste in corso risulta che questa frode interessa 150 000 litri circa di alcool «anidro».

2.1.3. *Olio d'oliva edulcorato*

Nella relazione annuale del 1997³⁵ sotto questo titolo era già stato trattato un significativo caso di sviamento che illustrava la tecnica impiegata da alcune reti criminali per introdurre nell'Unione europea olio di nocciole proveniente dalla Turchia al fine di mescolarlo con l'olio d'oliva e di beneficiare indebitamente di aiuti comunitari al consumo³⁶. L'olio di nocciole, fatto arrivare in diversi porti dell'Europa settentrionale con la denominazione di «olio vegetale» o di «olio di girasole», veniva trasportato a mezzo camion cisterna, solitamente francesi, verso i paesi produttori di olio d'oliva.

Il *task-group* "olio d'oliva" ha continuato le proprie inchieste sul caso dell'olio d'oliva edulcorato dall'olio di nocciole o di girasole concentrandosi in particolare sulle ramificazioni spagnole di tale traffico. In seguito all'identificazione da parte dei servizi d'inchiesta doganali francesi dei diversi movimenti e dei destinatari finali, nel 1998 il caso ha registrato nuovi sviluppi. L'inchiesta è stata condotta dal servizio fiscale della *Guardia Civil* spagnola nei confronti di tre società spagnole precedentemente individuate quali destinatarie dell'olio di nocciole.

L'indagine ha rivelato il seguente circuito: l'olio di nocciole, dopo essere stato sdoganato nell'Europa settentrionale da parte di diverse società aventi sede in paradisi fiscali, cui subentravano poi compagnie fiduciarie svizzere, veniva venduto

³⁵ Capitolo 2, punto 2.1.2.2, pag. 23.

³⁶ Regolamento (CE) n. 1638/98 del Consiglio, del 20 luglio 1998, che modifica il regolamento n. 136/66/CEE relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi (GUL 210 del 28.7.1998).

a una società svizzera che lo rifatturava come olio d'oliva alle tre società spagnole controllate da un'unica persona, titolare di uno stabilimento di produzione.

La maggior parte dell'olio di nocciole, che nella contabilità di magazzino del destinatario spagnolo risultava sotto la voce «olio di Tarragona», veniva mescolata nello stabilimento di tale destinatario, secondo proporzioni che variavano dal 15 al 50%, con olio di oliva acquistato sul mercato spagnolo. In tal modo, dalla contabilità delle tre società spagnole non emergeva alcuna anomalia particolare poiché risultava che le tre società non avevano mai acquistato o ricevuto olio di nocciole o olio di girasole.

Il prodotto edulcorato veniva poi rivenduto a diverse società spagnole di produzione e d'imbottigliamento che lo commercializzavano con il nome di «olio d'oliva», beneficiando indebitamente di fondi comunitari a titolo di aiuti al consumo. Nel corso di un'operazione giudiziaria di ampia portata, condotta nei confronti delle tre società destinatarie della miscela, si è proceduto all'arresto di tredici persone.

Indagini complementari hanno permesso di appurare che le principali società della rete erano gestite dalla stessa persona.

Quanto al volume finale (in corso di valutazione) di olio d'oliva edulcorato commercializzato, variabile in funzione della percentuale di olio di nocciole presente nell'olio d'oliva, le inchieste hanno consentito di stabilire che l'importo indebitamente ricevuto a titolo di aiuti al consumo era di 8-14 milioni di ECU (a seconda della percentuale di edulcorante contenuta nell'olio di oliva). I principali responsabili di questo traffico sono stati arrestati e sottoposti a procedimento giudiziario.

2.2. I pregiudizi arrecati alle politiche comunitarie (per settore di bilancio)

I pregiudizi arrecati a queste politiche non nuocciono soltanto al bilancio comunitario, ma anche alla credibilità stessa della Comunità. Per questo motivo la Commissione promuove la tutela sul terreno delle proprie politiche, in stretta cooperazione con i servizi specializzati degli Stati membri che, da parte loro, dispongono di tutti i mezzi atti a tutelare le finanze comunitarie in termini soprattutto di effettivi.

2.2.1. Il settore delle origini preferenziali (risorse proprie)

La Commissione si impegna a tutelare il regime delle preferenze commerciali comunitarie e a condurre inchieste che mettano in evidenza l'indebito ottenimento del trattamento preferenziale. Come già rilevato dalla Corte dei conti nell'ambito delle sue relazioni annuali, i regimi preferenziali applicabili ai paesi in via di sviluppo o ad altri paesi beneficiari risultano particolarmente esposti alle frodi e irregolarità. La Commissione, investita del ruolo di coordinatrice delle azioni condotte dagli Stati membri, organizza, in particolare missioni comunitarie di cooperazione amministrativa e d'indagine nei paesi terzi. Tali missioni sono effettuate in coordinazione e stretta cooperazione con le autorità competenti degli Stati membri³⁷.

³⁷ Cfr. relazione della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 1994, GU C 303 del 14.11.1995, punto 1.21, pag. 26.

Il tipo di infrazione più comune è la descrizione errata riguardo all'origine preferenziale delle merci dichiarate al momento dell'importazione nella Comunità accompagnata da una documentazione commerciale inesatta e/o da certificati di origine falsi o, il più delle volte, rilasciati dalle autorità dei paesi beneficiari sulla base di false dichiarazioni degli operatori.

In questi casi, le indagini possono richiedere la partecipazione di diversi Stati membri e di un paese terzo e sono lunghe e complesse.

Benché la Commissione abbia negoziato disposizioni di cooperazione amministrativa con tutti i paesi beneficiari a cui essa concede la preferenza tariffaria, ciascun paese mantiene la sovranità sul contesto giuridico nel quale avvengono le inchieste relative a operazioni controverse. Nella raccolta degli elementi di prova, gli inquirenti comunitari dipendono in ampia misura da fattori esterni come l'interesse politico o commerciale, l'efficacia del sistema giuridico locale, l'efficacia e l'impegno delle amministrazioni locali.

Per questo motivo, la Commissione ha continuato ad insistere sul fatto che gli importatori devono assumersi la piena responsabilità dell'esattezza delle dichiarazioni d'importazione effettuate a loro nome, che comportano la loro responsabilità finanziaria per le somme eluse a detrimento del bilancio comunitario.

Le investigazioni effettuate in questi ultimi anni dai servizi della Commissione e dalle amministrazioni degli Stati membri hanno evidenziato perdite sostanziali e in aumento.

2.2.1.1. Importazioni di autoveicoli

La cooperazione tra la Commissione (UCLAF) e le autorità doganali degli Stati membri e dell'Ungheria ha consentito di scoprire che un costruttore di automobili giapponese aveva esibito, al momento dell'importazione nella Comunità, false dichiarazioni d'origine ungherese per 58 000 autoveicoli. Il pagamento del 10% dei dazi doganali è stato pertanto eluso arrecando un pregiudizio di 32 milioni di ECU alle finanze comunitarie.

L'accordo doganale tra la Comunità europea e l'Ungheria prevede infatti che gli autoveicoli provenienti da tale paese possano essere importati nel territorio della Comunità in regime di esenzione dai dazi doganali, con un certificato di origine ungherese, ma con la riserva che i componenti non originari (ovvero non provenienti dall'Ungheria o dall'Unione europea) non eccedano il 40% del valore dei prodotti finiti. Il fabbricante giapponese, che alla fine del 1993 ha trasferito in Ungheria la propria produzione per ricorrere in modo crescente al subappalto ungherese e comunitario, non ha rispettato tali requisiti nei primi anni di produzione. Egli ha pertanto richiesto indebitamente all'amministrazione ungherese il rilascio di certificati (EUR1) comprovanti l'origine ungherese dei veicoli.

Dichiarando di origine ungherese veicoli fabbricati in realtà con una maggioranza di pezzi giapponesi, gli importatori europei e le filiali del gruppo hanno beneficiato abusivamente di un'esenzione dai dazi doganali al momento delle importazioni effettuate dal 1994 al 1997 in 14 Stati membri della Comunità. La frode ha interessato la maggior parte dei veicoli in questione, ovvero 58 000 unità su un totale di 98 000 veicoli importati tra il 1994 e il 1997.

Gli Stati membri hanno avviato le procedure di recupero dei dazi doganali nei confronti delle filiali e degli importatori debitori di tali dazi. La frode è stata accertata al termine di inchieste condotte dall'UCLAF e dalle autorità doganali degli Stati membri. Il regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio³⁸ relativo ai controlli sul posto effettuati dalla Commissione è stato applicato nei confronti di un importatore tedesco. Per intraprendere tale azione ci si è avvalsi della collaborazione delle autorità doganali di tale Stato membro. La cooperazione doganale con l'amministrazione ungherese è stato un esempio dell'impegno di questo paese nel processo di preadesione.

2.2.1.2. Importazioni di aglio originario della Cina

Dal 1993, la Commissione ha introdotto un sistema di titoli d'importazione per controllare le importazioni di aglio originario della Cina³⁹. Le informazioni statistiche in possesso dei servizi della Commissione o derivanti da fonti commerciali, hanno evidenziato un improvviso aumento delle importazioni di aglio provenienti da alcuni paesi terzi che, in precedenza, esportavano poco (o non esportavano affatto) aglio verso la Comunità. I paesi terzi in questione, quali l'Iran e gli Emirati Arabi Uniti, poi la Malaysia e più recentemente ancora la Giordania e l'India, si trovano sul percorso delle spedizioni provenienti dalla Cina.

La Commissione ha sospettato che le restrizioni all'importazione di aglio cinese venissero aggirate mediante una descrizione errata dei paesi di origine. Nel caso della Malaysia, ad esempio, le autorità locali hanno confermato ai servizi della Commissione che il paese non produce aglio.

L'UCLAF ha coordinato inchieste nei Paesi Bassi, in Belgio e in Italia. Dalle investigazioni effettuate in diversi Stati membri è emerso che il carico di tutte le spedizioni interessate è stato, in realtà, effettuato in Cina e che agli importatori europei sono stati presentati documenti falsi o non validi. La Commissione e gli Stati membri continuano a sorvegliare le importazioni in questo settore provenienti da paesi terzi per individuare eventuali irregolarità.

In seguito al sequestro di 260 tonnellate di aglio da parte delle autorità portoghesi sono stati avviati procedimenti penali nei confronti di un importatore olandese. In Italia, le azioni contro gli importatori hanno condotto al sequestro di 1 100 tonnellate di aglio. Tale frode non consiste nell'elusione dei dazi doganali, dal momento che i tassi applicabili alla Cina e ai paesi terzi sono identici, bensì in una distorsione del mercato comunitario dell'aglio. Misure preventive sono state altresì adottate per evitare che ulteriori quantitativi eccedentari di aglio cinese vengano immessi sul mercato dell'Unione: la normativa è stata adattata per richiedere certificati di origine nel caso di taluni paesi, quali la Malaysia, gli Emirati Arabi Uniti e l'Iran, e in breve tempo le importazioni sono sensibilmente diminuite.

2.2.1.3. Prodotti tessili cinesi

Negli ultimi anni si è riscontrato un incremento delle irregolarità in questo settore.

³⁸ GUL 292 del 15.11.1996.

³⁹ L'attuale misura di protezione è contenuta nel regolamento (CE) n. 1137/98 del 29.5.1998 (GU L 157 del 30.5.1998) che limita a 12 000 tonnellate (nei dodici mesi precedenti il 31 maggio 1999) il quantitativo di aglio originario della Cina coperto da titoli d'importazione.

L'infrazione consiste in false dichiarazioni da parte degli importatori in merito all'origine delle merci e mira ad aggirare le restrizioni quantitative (previste dalle disposizioni relative al rilascio delle licenze d'importazione nell'Unione europea) e a eludere i dazi doganali o i diritti antidumping.

I vantaggi per chi mette in atto tali pratiche fraudolente possono essere decisivi dal punto di vista commerciale: dazi all'importazione nulli o ridotti e assenza di restrizioni quantitative forniscono agli autori delle frodi un vantaggio commerciale immediato sugli operatori che invece rispettano le regole del sistema.

Un esempio viene fornito dai prodotti tessili cinesi trasbordati dalle Maldive. Una missione comunitaria ha riscontrato che un carico di circa 18,5 milioni di T-shirt, importate nell'Unione europea come originarie delle Maldive, non aveva in realtà mai toccato il territorio delle Maldive. Le ulteriori indagini condotte dai servizi d'inchiesta doganali dell'UCLAF e degli Stati membri interessati, con la cooperazione di talune amministrazioni di paesi terzi, hanno appurato che la spedizione dei prodotti tessili in questione proveniva dalla Repubblica popolare cinese. La falsa dichiarazione iniziale relativa alla loro pretesa origine delle Maldive aveva avuto quindi un duplice effetto, in quanto consentiva di rivendicare indebitamente una preferenza tariffaria e di aggirare le disposizioni in vigore nella Comunità in merito ai contingenti d'importazione sui prodotti tessili cinesi.

2.2.1.4. Importazioni di tonno in scatola dalla Turchia⁴⁰

Nel 1998 nuovi accertamenti hanno consentito di rilevare che la frode scoperta nel 1996 era di nuovo in atto: sembrava che il traffico continuasse e risultavano necessarie nuove verifiche.

Nel giugno 1998 la missione comunitaria ha confermato che, malgrado gli accertamenti compiuti nel 1996, gli esportatori turchi non avevano cessato le attività illegali. La verifica dei documenti contabili presentati alle autorità turche e agli inquirenti comunitari come prova del carattere originario dei prodotti esportati ha rivelato che alcuni di questi documenti non corrispondevano alle operazioni realmente eseguite. Tali conclusioni sono state successivamente confermate dagli elementi di prova raccolti nel corso delle indagini condotte in Francia e in Spagna nel quadro del regolamento n. 2185/96 relativo ai controlli sul posto effettuati dalla Commissione. Gli Stati membri sono stati invitati ad avviare le procedure di recupero e ad adottare tutte le misure utili in merito a tali importazioni.

2.2.2. *Il settore della politica agricola comune*

2.2.2.1. Esportazioni di carne verso la Giordania

Un'analisi effettuata *ex post* sulle esportazioni, con versamento di restituzioni, di carne bovina destinate alla Giordania ha rivelato che l'aumento dei quantitativi registrato a partire dal 1991 non era giustificato da una corrispondente crescita del consumo locale. La mancanza di accordi di mutua assistenza con la Giordania, nonché l'assenza di elementi concreti in merito a eventuali irregolarità, non avevano consentito di avviare subito un'inchiesta. Di recente, informazioni probanti pervenute all'UCLAF sulla sospetta frode hanno consentito, dopo averne messo al corrente le

⁴⁰ Cfr. relazione annuale 1996, sezione 3, punto 3.2.2, pag. 33.

autorità giordane, di ottenere l'autorizzazione esplicita di queste ultime per condurre una missione comunitaria d'inchiesta sul posto.

Dopo aver raccolto tutta la documentazione necessaria presso gli Stati membri interessati, l'inchiesta, effettuata sul posto nei mesi di febbraio e marzo del 1998, ha permesso di appurare che circa 38 000 tonnellate di carne bovina e 3 300 tonnellate di carni avicole dichiarate alla dogana non erano destinate al consumo locale: le prove di arrivo a destinazione fornite ai servizi pagatori per ottenere il versamento di restituzioni erano false o non valide.

L'operatore locale, in genere, depositava in dogana una bozza di dichiarazione d'importazione al fine di ottenere un numero di registrazione, poi richiedeva direttamente l'annullamento della procedura in corso e faceva emettere un documento di riesportazione in transito. In tal modo non venivano percepiti dazi doganali e, anche se sui documenti doganali non compariva alcuna firma di accettazione definitiva, gli esportatori europei ricevevano come prova dell'arrivo una copia del documento annullato immediatamente dopo.

In altri casi, veniva subito compilata una dichiarazione di transito. Su richiesta degli esportatori, talune società internazionali di sorveglianza convenzionate rilasciavano un certificato comprovante che la merce era destinata al consumo locale e contenente un preciso riferimento alla dichiarazione di transito, senza che si potesse dubitare in merito alla natura e al contenuto di tale documento.

È stato tuttavia rilevato che i funzionari dell'amministrazione giordana rilasciano abitualmente agli operatori, al termine della procedura di sdoganamento e dopo il pagamento dei dazi doganali, un certificato che attesta l'adempimento delle formalità d'importazione. Gli esportatori non hanno evidentemente mai seguito questo normale iter burocratico.

Per tutte le operazioni coinvolte (tranne due eccezioni) la destinazione finale delle merci era l'Iraq. Per aggirare l'embargo, gli operatori in questione simulavano uno sdoganamento in Giordania e ottenevano il pagamento delle restituzioni. L'importo delle restituzioni indebitamente percepite dagli esportatori grazie a queste attività è di circa 65 milioni di ECU.

2.2.2.2. Esportazioni di vino⁴¹

Le inchieste sulle esportazioni fittizie di vino verso paesi dell'Europa orientale sono state estese a tutte le esportazioni di vino sfuso, con versamento di restituzioni, effettuate dall'Italia tra il 1992 e il 1995, e oggi sono concluse.

Missioni sul campo effettuate in diversi Stati membri (Francia, Grecia, Italia) e paesi terzi (Slovenia, Croazia, Romania, Macedonia⁴² e Russia) hanno permesso di accertare che una parte considerevole del vino esportato (80%) non è stata regolarmente riservata al consumo nei luoghi di destinazione. Il vino, accompagnato

⁴¹ Cfr. Relazione annuale 1996, capitolo 3, punto 3.1.6, pag. 32.

⁴² Le restituzioni all'esportazione destinate a tali paesi terzi sono state abolite dal regolamento (CE) n. 213/94 della Commissione del 31 gennaio 1994 che modifica il regolamento (CEE) n. 2137/93 che fissa le restituzioni all'esportazione nel settore vitivinicolo (GU L 27 dell'1.2.1994).

da documenti falsi o dichiarazioni inesatte, circolava in regime d'importazione temporanea e veniva in seguito riesportato oppure scaricato di contrabbando.

Un'altra parte di vino (10%) non è mai stata scaricata nei porti di destinazione ed è stata istradata verso la Svizzera, per la quale non è contemplata la concessione di restituzioni all'esportazione. Prove false di destinazione al consumo sono state quindi presentate al fine di percepire le restituzioni.

La quota residua di vino (10%) si è rivelata un prodotto di sostituzione con qualità e caratteristiche tali da non poter beneficiare delle restituzioni.

Le irregolarità riguardano l'80% del totale delle esportazioni di vino dall'Italia (ossia 350 000 ettolitri) e coinvolgono quattro società, due delle quali legate direttamente alla criminalità organizzata. Sono state avviate procedure di recupero delle restituzioni indebitamente percepite per un valore di 6,5 milioni di ECU.

I procedimenti giudiziari avviati nei confronti delle imprese in questione sono in fase di giudizio. La Commissione collabora con le autorità giudiziarie e i funzionari dell'UCLAF, che hanno condotto le inchieste, sono stati convocati dinanzi al giudice competente quali testimoni dell'accusa. Le dichiarazioni e i documenti raccolti in occasione delle missioni nei paesi terzi sono stati prodotti nei procedimenti giudiziari come elementi di prova dell'accusa.

2.2.2.3. Organizzazione comune dei mercati (patate - amido)

Secondo le relazioni sul mercato dell'amido disponibili alla fine del 1997, i Paesi Bassi, che vantano per tradizione una notevole produzione di amido, hanno registrato un'eccedenza di circa 200 000 tonnellate di patate destinate alla produzione di amido. L'industria di trasformazione non poteva assorbire tale quantitativo poiché la quota nazionale di amido era già stata raggiunta.

All'inizio del 1998, l'UCLAF è stata informata del fatto che questa eccedenza di patate sembrava essere scomparsa dal mercato olandese. Si è sospettato che talune quantità fossero state trasportate in Germania, sul cui mercato tale prodotto scarseggiava.

Sulla base di queste informazioni, la Commissione si è messa in contatto con le autorità tedesche e l'UCLAF ha avviato un'indagine negli ambienti dell'industria tedesca di amido in collaborazione con le amministrazioni nazionali competenti.

Gli inquirenti hanno riscontrato alcune irregolarità e hanno potuto dimostrare che rilevanti quantitativi di patate, di origine olandese, destinati alla produzione di amido erano in effetti stati trasportati in Germania, consegnati a imprese tedesche e trasformati in amido beneficiando dell'aiuto comunitario.

Le autorità tedesche hanno già provveduto al recupero degli aiuti indebitamente versati per un totale di 1,5 milioni di ECU. L'indagine condotta congiuntamente dall'UCLAF e dalle autorità tedesche è tuttora in corso e gli importi corrispondenti, comprese le cifre indebitamente versate nonché le ammende previste dal

regolamento (CEE) n. 97/95 della Commissione⁴³, dovrebbero essere di diversi milioni di ECU.

2.2.2.4. Quote latte

L'UCLAF, congiuntamente alle autorità britanniche (*Intervention Board*), ha condotto un'inchiesta presso una società basata nell'Irlanda del Nord, in merito a vendite sospette di latte e di prodotti lattiero-caseari effettuate dall'azienda a una filiale nella Repubblica d'Irlanda. Il controllo riguardava i registri e la documentazione relativa alle vendite di latte. L'analisi comparata ha evidenziato che per notevoli quantità di panna vendute nel periodo 1995-1997 si riscontravano differenze nel tenore di grassi dichiarato.

Un'investigazione complementare condotta nei locali della filiale nella Repubblica d'Irlanda ha permesso di scoprire che il tenore di grassi dichiarato per le importazioni di latte era sistematicamente inferiore a quello reale, consentendo così di eludere la tassa normalmente dovuta a vantaggio del bilancio comunitario. La società dell'Irlanda del Nord accresceva il tenore di grassi delle consegne di panna: falsando la proporzione latte/grassi, dissimulava volumi supplementari di grassi ed evitava così che nell'ambito delle verifiche relative alle sole importazioni ed esportazioni di grassi la frode venisse scoperta.

Da un controllo approfondito condotto dall'UCLAF e dal ministero irlandese dell'Agricoltura sui registri della società produttrice è emerso che durante le campagne lattiero-casearie 1995-1996 e 1996-1997 il tenore di grassi dichiarato del latte era inferiore a quello reale, arrecando al bilancio comunitario un pregiudizio di 2,2 milioni di ECU, somma che la società in questione ha versato nel maggio 1998.

2.2.3. *Il settore delle politiche strutturali*

2.2.3.1. Finanziamento di *colleges* da parte del Fondo sociale europeo (FSE)

In seguito ad autorizzazione accordata dagli organi britannici, nel periodo 1994-1996 un *college* ha partecipato a 10 progetti finanziati a titolo dell'FSE per un importo di 2,1 milioni di ECU.

Essendo sorti sospetti riguardo a pratiche irregolari e cattiva gestione nell'acquisizione dei fondi da parte del *college*, l'UCLAF, con la collaborazione delle autorità nazionali, ha effettuato un controllo in merito a tutte le attività del *college*.

L'UCLAF ha sostanzialmente constatato che gli stanziamenti dell'FSE non erano stati utilizzati in modo corretto, in quanto né i contenuti dei corsi dell'FSE né gli studenti interessati si differenziavano dall'attività principale del *college*. Gli studenti venivano scelti a caso dalla banca dati del *college* e i loro dipartimenti non erano neanche informati in merito alla loro posizione. Risultava praticamente impossibile individuare i corsi dell'FSE.

⁴³ Regolamento (CE) n. 97/95 della Commissione, del 17.1.1995, che stabilisce le modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 1766/92 del Consiglio per quanto concerne il prezzo minimo e l'indennità compensativa da pagare ai produttori di patate nonché del regolamento (CE) n. 1868/94 del Consiglio che istituisce un regime di contingentamento per la produzione di fecola di patate (GU L 16 del 24.1.1995).

La Commissione ha avviato i procedimenti amministrativi di cui all'articolo 24 del regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio⁴⁴, ai fini della soppressione o della riduzione del contributo e del recupero degli importi indebitamente corrisposti. Il Regno Unito è stato invitato a procedere a un riesame dei criteri di approvazione di tali progetti, qualora, in funzione soprattutto delle caratteristiche dell'istituzione scolastica, non si possa operare una netta distinzione tra l'attività principale e l'azione dell'FSE. Il controllo delle attività finanziate dall'FSE da parte delle autorità nazionali deve parimenti essere oggetto di revisione ed essere esteso anche ad altri venti *colleges* del Regno Unito nei quali si sono verificate le stesse irregolarità.

Questo caso evidenzia la necessità di verifiche approfondite a livello nazionale nelle diverse fasi di svolgimento dei progetti finanziati dai Fondi strutturali. La Commissione deve intervenire qualora tali controlli si rivelino insufficienti.

2.2.3.2. Fondo sociale europeo: Paesi Bassi, regioni «Rijnmond e Gelderland»

Nel 1998, i servizi della Commissione hanno effettuato nelle regioni Rijnmond e Gelderland dei Paesi Bassi un controllo finanziario su attività di formazione professionale cofinanziate nel quadro del Fondo sociale europeo, che ha rivelato la presenza di irregolarità.

Dopo avere esaminato la situazione, la Commissione ha esteso il controllo ad altri progetti e ha invitato le autorità nazionali a verificare tutte le iniziative cofinanziate nelle regioni in questione.

I risultati degli altri controlli hanno confermato l'esistenza di irregolarità su vasta scala (aumento fittizio delle spese, del cofinanziamento pubblico, del numero di ore di formazione) ed evidenziato problemi relativi alla gestione del sistema di controllo a livello nazionale.

Al contempo, sono state avviate le procedure di cui all'articolo 24 del regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio sulla sospensione, riduzione o soppressione del contributo, per un importo di circa 2,5 milioni di ECU.

In seguito a contatti tra i servizi della Commissione e le autorità olandesi è stato deciso che queste ultime avrebbero provveduto senza indugio a porre in essere gli strumenti volti a consentire la comunicazione delle irregolarità constatate non soltanto nel settore dell'FSE, ma anche in quello delle politiche strutturali, in conformità delle disposizioni del regolamento (CEE) n. 4253/88, modificato dal regolamento (CEE) n. 2082/93⁴⁵, e del regolamento (CE) n. 1681/94.

Sono state avviate anche azioni giudiziarie.

2.2.3.3. Il FEAOG-Orientamento

Le inchieste avviate nel 1997 - relative ai progetti pilota e ai progetti dimostrativi finanziati a titolo del FEAOG-Orientamento ex articolo 8 del regolamento (CEE) n. 4256/88 del Consiglio⁴⁶ - sono ancora in corso e sono state estese ad altri progetti.

⁴⁴ GUL 374 del 31.12.1988, pagg. 1-14.

⁴⁵ GUL 193 del 31.7.1993.

⁴⁶ GUL 374 del 31.12.1988, pagg. 25-28.

Esse hanno confermato i risultati delle inchieste precedenti, ossia l'esistenza di reti di imprese controllate da medesimi proprietari o amministratori. In molti casi si tratta di società "off-shore", costituite contemporaneamente all'approvazione dei progetti e al solo scopo di ottenere fondi comunitari per servizi praticamente inesistenti. I finanziamenti in questione circolano tra le varie imprese finché una parte di essi esce dal circuito.

Questi flussi finanziari sono stati possibili grazie all'emissione di numerose fatture interne fittizie, in assenza di accordo o contratto preliminare, talvolta persino senza le capacità operative e/o tecniche necessarie. Il cofinanziamento privato, previsto dalla Commissione, non esiste. Soltanto una piccola parte delle spese ha potuto essere realmente giustificata. Gli accertamenti hanno rilevato una falsificazione sistematica di fatture, una sovrapproduzione e una fatturazione fittizia tra imprese delle stesse reti per servizi inesistenti. In questo sistema di frode è stata individuata anche una responsabilità a carico di alcune società schermo, in siti «off-shore», che svolgono il ruolo d'interfaccia tra i beneficiari e la Commissione.

Le inchieste giudiziarie condotte in Spagna, Italia e Portogallo, paesi per i quali nel 1997 la Commissione ha deferito le questioni alle autorità competenti, sono ancora in corso. Nel 1998 la Commissione si è rivolta alle autorità giudiziarie francesi per altri progetti finanziati sulla base dell'articolo 8 del regolamento n. 4256/88.

Ai sensi dell'articolo 209 A del trattato CE⁴⁷, i magistrati competenti delle 5 procure in questione si sono riuniti su iniziativa dell'UCLAF per ricevere informazioni sulle attività giudiziarie e per garantirne il coordinamento.

È stato inoltre constatato che talune reti di imprese erano beneficiarie non solo di questi progetti, ma anche di programmi nel settore della Ricerca, in merito ai quali erano state adite le autorità giudiziarie italiane.

È opportuno ricordare che una delle procure incaricate del caso ha già avviato azioni giudiziarie contro i responsabili coinvolti nella rete

La Commissione ha inoltre fatto ricorso all'articolo 24 del regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio ai fini dell'annullamento delle decisioni e del recupero degli importi indebitamente corrisposti, non appena i risultati delle inchieste relative a ciascun progetto lo hanno giustificato. Per quanto riguarda 20 progetti oggetto delle suddette inchieste giudiziarie, la Commissione ha adottato 19 decisioni di soppressione del contributo e di restituzione per un totale di 10 683 525 ECU.

2.2.3.4. PIC LEADER I

Informazioni ricevute nel corso di un'inchiesta ex articolo 8 del regolamento n. 4256/88 ed esaminate dall'UCLAF, in merito a progetti italiani finanziati a titolo dell'iniziativa comunitaria LEADER I⁴⁸, hanno indotto la Commissione ad avviare una nuova inchiesta in tale ambito.

⁴⁷ Articolo 280 del trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999.

⁴⁸ Le iniziative comunitarie sono strumenti specifici delle politiche strutturali delle Comunità. L'iniziativa LEADER I, avviata per la prima volta nel 1989, sostiene progetti di sviluppo rurale, concepiti e gestiti da partner locali, che pongono l'accento sul carattere innovativo, dimostrativo e trasferibile delle azioni.

L'obiettivo dell'inchiesta consisteva, in particolare, nel verificare la presenza di eventuali sovrapposizioni dei Fondi tra un progetto finanziato sulla base dell'articolo 8 e progetti finanziati nel quadro di PIC LEADER I.

Il controllo sul posto ha evidenziato aspetti di notevole rilievo. Una parte consistente delle spese presentate riguarda in realtà i costi di gestione della società amministratrice. Si è riscontrata altresì una certa interferenza tra gestione del programma e interessi privati. Per varie misure o azioni è stato rilevato che le convenzioni con i beneficiari non sono state sottoscritte durante il periodo di ammissibilità. Ne consegue che tali misure o azioni non hanno diritto ad alcun contributo.

L'annullamento di diversi progetti ha determinato un tasso di attuazione estremamente basso. Se si escludono le spese di gestione, i progetti immateriali e gli studi, il tasso reale delle attuazioni concrete è molto inferiore al tasso iniziale presentato nel programma. L'importo impegnato nel quadro del progetto PIC LEADER I è di 2 milioni di ECU.

2.2.3.5. Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP) - Settore dell'acquacoltura - Sovrafatturazione dell'attrezzatura

Informazioni ricevute ed esaminate a livello della Commissione relative ai progetti finanziati nel quadro del regolamento (CEE) n. 3699/93 del Consiglio⁴⁹, sugli aiuti agli investimenti nel settore dell'acquacoltura (SFOP), hanno indotto l'UCLAF ad avviare un'inchiesta in tale ambito.

Si tratta in questo caso di progetti presentati dalla Grecia, cofinanziati per il 34% dal bilancio comunitario, per l'11,3% dal bilancio nazionale e per la parte residua da beneficiari privati.

L'inchiesta condotta dalla Commissione ha evidenziato ingenti sovralfatturazioni relative a un'attrezzatura per l'acquacoltura di provenienza da un secondo Stato membro (Irlanda). Per cinque di questi progetti l'importo delle fatture del fornitore in questione è di 2 287 000 ECU.

Nel primo Stato membro e in un terzo è stata scoperta l'esistenza di fatture dello stesso fornitore per altri progetti cofinanziati dallo SFOP. L'inchiesta in corso stabilirà l'importo delle somme distratte.

L'inchiesta ha inoltre dimostrato che la suddetta pratica è stata messa in atto dal fornitore tramite il proprio rappresentante locale nello Stato membro di origine dei beneficiari del progetto (che non compare nel circuito ufficiale). Sia il fornitore che i beneficiari ne traevano vantaggio: il primo trovava clienti per i propri prodotti e gli altri potevano usufruire per le fatture incriminate del finanziamento comunitario e nazionale.

Ancora una volta è stato constatato che anche nel settore dei Fondi strutturali una frode che ha origine in uno Stato membro può condurre gli inquirenti ad effettuare

⁴⁹ Regolamento (CE) n. 3699/93 del Consiglio, del 21.12.1993, che definisce i criteri e le condizioni degli interventi comunitari a finalità strutturale nel settore della pesca, dell'acquacoltura e della trasformazione e commercializzazione dei relativi prodotti (GU L 346 del 13.12.1993).

ricerche in diversi altri Stati membri. Tale inchiesta rivela che, in un settore che consente a imprese che operano a livello locale di beneficiare di investimenti cofinanziati dalla Comunità, vi possono essere ramificazioni in numerosi Stati membri per questioni che, di primo acchito, sembravano essere affrontabili a livello locale.

2.2.4. *Il settore delle spese dirette*

Le spese dirette sono destinate ai beneficiari sotto forma di sovvenzioni o contratti direttamente gestiti e controllati dai servizi della Commissione, e per l'esercizio 1998 costituiscono il 13% circa delle spese comunitarie. Tale settore è stato oggetto di un ampio dibattito nell'ambito delle istituzioni e dell'opinione pubblica. Poiché gli Stati membri non intervengono direttamente nella gestione di tali spese, spetta alle istituzioni far perseguire i casi di frode e di irregolarità rilevati. La Corte dei conti e la Commissione collaborano sotto questo aspetto: eventuali irregolarità riscontrate dai controlli della Corte dei conti vengono formalmente trasmesse alla Commissione (UCLAF) sulla base degli accordi conclusi tra le due istituzioni.

È peraltro noto che, in seguito a numerose inchieste condotte in seno ai servizi della Commissione, il servizio antifrode della Commissione (*task-force* «UCLAF»)⁵⁰ aveva riscontrato alcuni casi di gravi irregolarità e di cattiva gestione. Il Parlamento europeo è stato pertanto indotto ad affrontare sul piano politico la questione delle irregolarità nella gestione di programmi comunitari, quali ECHO o «Leonardo».

2.2.4.1. Programma di formazione professionale «Leonardo Da Vinci»

Nel 1995 la Commissione europea ha avviato il programma *Leonardo Da Vinci*, allo scopo di attuare una politica di formazione professionale volta a sostenere le iniziative intraprese dagli Stati membri in questo settore.

In seguito a una gara d'appalto è stato stipulato un contratto con una società belga, per aiutare mediante un ufficio di assistenza tecnica (UAT) la Commissione ad amministrare i circa 7 milioni di ECU annui previsti per il programma.

Nel 1997 e nel 1998 i servizi di verifica della Commissione hanno effettuato alcuni controlli in merito alla gestione amministrativa e operativa dell'UAT «Leonardo Da Vinci» e hanno riscontrato l'assenza di controllo interno sulle transazioni finanziarie e un inadeguato monitoraggio delle attività, che consentivano il verificarsi di irregolarità in seno all'UAT.

I controlli effettuati dalla Commissione hanno inoltre rilevato irregolarità all'interno dell'UAT.

In seguito a un esame approfondito, l'UCLAF ha individuato quattro casi di irregolarità suscettibili di procedimenti penali, che sono stati trasmessi all'autorità giudiziaria belga competente e hanno portato all'avvio di un'istruttoria.

⁵⁰ Cfr. punto 2.2.5.

2.2.4.2. Le spese di «Ricerca - Telecomunicazioni»

Sulla base di osservazioni della Corte dei conti europea trasmesse al Commissario responsabile, i servizi della Commissione hanno effettuato una serie di inchieste riguardanti contratti conclusi da due gruppi di società greche con la Commissione.

La Commissione ha stabilito che i due gruppi (costituiti essenzialmente da piccole e medie imprese) avevano stipulato con diverse Direzioni generali della Commissione un numero molto rilevante di contratti, su basi giuridiche diverse.

Il primo gruppo, formato da due piccole società greche, partecipa a 17 contratti, principalmente contratti di ricerca con condivisione delle spese, stipulati con tre Direzioni generali distinte e su tre basi giuridiche diverse, che comportano un sovraccosto per la Comunità superiore a 4 milioni di ECU.

Il secondo gruppo, costituito da tre piccole società, due in Grecia e una in Belgio, aveva partecipato o partecipa a 21 contratti di ricerca con condivisione delle spese, stipulati con quattro Direzioni generali distinte e su due basi giuridiche diverse, e ad altri sette contratti relativi ai programmi PACT⁵¹ e «Leonardo»⁵². Nel complesso, tali progetti hanno comportato un costo per la Comunità superiore ai 6 milioni di ECU.

I risultati delle indagini sui due gruppi effettuate dalla Commissione con la collaborazione di rappresentanti delle autorità greche, hanno confermato che i gruppi in questione avevano presentato costi ingiustificabili e sistematicamente gonfiati.

Anche se i due gruppi non avevano prodotto documenti finanziari o bancari necessari, si è constatato che i costi di manodopera e spese generali presentati non avevano alcuna relazione con i costi realmente sostenuti. Nel caso del primo gruppo, ad esempio, i costi di manodopera dichiarati nei contratti erano in media cinque volte superiori agli stipendi effettivamente corrisposti ai direttori e agli impiegati. Il secondo gruppo aveva trattenuto irregolarmente fondi destinati ad altri partner per determinati progetti.

La mancata presentazione della documentazione necessaria legittima le autorità greche ad avviare indagini complementari relative a un'eventuale frode fiscale. La Commissione, dal canto suo, ha posto fine alle proprie relazioni contrattuali con i due gruppi di società greche e ha emesso gli ordini di recupero per gli importi indebitamente versati.

2.2.5. Inchieste relative ad aspetti interni

In seguito a numerose inchieste condotte nel settore delle spese direttamente gestite dalla Commissione, la *task force* UCLAF si è occupata di diversi casi di cattiva gestione per i quali sussistevano seri sospetti di irregolarità. Alcuni di questi casi riguardavano un aspetto interno. La Commissione ha proceduto alla revisione delle modalità di esecuzione di questo tipo d'inchiesta adottando la decisione del 14 luglio 1998 relativa alle inchieste effettuate dall'UCLAF⁵³.

⁵¹ Decisione 93/45/CEE del Consiglio (GU L 16 del 25.1.1993, pag. 55).

⁵² Decisione 94/819/CE del Consiglio (GU L 340 del 29.12.1994, pag. 8).

⁵³ Cfr. doc. C(1998) 2049/5 del 13.7.1998.

2.2.5.1. Contratto di vigilanza degli edifici della Commissione

L'inchiesta condotta dall'UCLAF in collaborazione con i servizi di revisione del Controllore finanziario della Commissione ha accertato una serie di pratiche irregolari emerse dalle dichiarazioni pubblicate dalla stampa belga nell'agosto 1997, che mettono in causa responsabilità personali nell'assegnazione del contratto di vigilanza degli edifici della Commissione per il periodo 1992-1997.

La scelta del contraente per l'assegnazione dell'appalto (80 milioni di ECU per 5 anni) era stata effettuata dopo l'indizione di gara successiva ai bandi e al parere della commissione consultiva per gli acquisti e i contratti (CCAC), garante della regolarità delle procedure applicabili alle relazioni contrattuali della Commissione.

Le ricerche condotte all'interno della Commissione e segnatamente presso l'Ufficio di sicurezza (BDS), responsabile dell'esecuzione e del controllo del contratto, hanno consentito di constatare infrazioni alle norme di procedura interne:

- clausole aggiuntive al contratto sotto forma di allegati, comprendenti clausole non conformi al contratto approvato dai servizi specializzati della Commissione (CCAC e Controllo finanziario);
- impiego di personale assegnato a mansioni amministrative nell'ambito del BDS, eludendo le norme di reclutamento applicabili ai prestatori esterni assunti in via eccezionale per tali attività.

L'inchiesta condotta nei confronti della società titolare del contratto ha alla fine stabilito che si erano verificate irregolarità nelle diverse fasi dell'esame delle offerte, dell'elaborazione e dell'esecuzione del contratto.

Le conclusioni dell'inchiesta sono state immediatamente trasmesse al procuratore del Re a Bruxelles, che ha avviato le sue prime indagini all'inizio del 1999 nel quadro di un'istruttoria volta a definire eventuali responsabilità personali all'interno sia della Commissione che della società.

Nello stesso periodo, la Commissione ha avviato procedure disciplinari nei confronti di quattro funzionari.

2.2.5.2. Distrazione di fondi destinati ai programmi di aiuti esterni

L'UCLAF ha deciso di avviare un'inchiesta in seguito ad alcuni sospetti sorti in merito alla destinazione finale degli aiuti umanitari previsti da quattro contratti gestiti da ECHO (uno riguardante la regione africana dei Grandi Laghi e gli altri tre l'ex Jugoslavia per il periodo 1993-1995).

Da una prima verifica effettuata a Dublino e a Lussemburgo nell'ottobre 1997 è emerso che una parte dei fondi era stata utilizzata per finanziamenti irregolari destinati a personale esterno che lavorava per la Commissione all'interno e all'esterno dei suoi uffici. È stato altresì rilevato che la società lussemburghese in questione aveva anche beneficiato di contratti importanti con altri servizi della Commissione, per un importo di diverse decine di milioni di ECU ripartiti su un periodo superiore a vent'anni. Il totale dei finanziamenti concessi da ECHO a questa struttura e alle società «off-shore» collegate è di 2,4 milioni di ECU.

Alla fine di gennaio 1998 una missione di controllo nella ex Jugoslavia ha dimostrato che i tre contratti relativi a questa regione non erano stati materialmente eseguiti e che né le persone citate nelle relazioni finali né le attrezzature erano state impiegate nel modo indicato.

Nel febbraio e nel marzo 1998 i colloqui con i funzionari, cui nell'ambito di ECHO era stata attribuita la responsabilità gerarchica ed organizzativa dell'esecuzione dei contratti, hanno confermato che questi ultimi servivano in parte a finanziare in modo irregolare il reclutamento di personale esterno (tra il 1992 e il 1995 sono state effettivamente impiegate 31 persone *extra muros* ed *intra muros* per contribuire al funzionamento di ECHO a Bruxelles, in quanto l'Ufficio, nei primi anni di attività, non disponeva di risorse umane sufficienti). Nonostante i tentativi di ricostruire tali spese in assenza di documentazione, non si riesce a spiegare l'utilizzo di tutti i fondi e le stime restano inferiori alle somme in questione.

Ai sensi del regolamento n. 2185/96, tra la fine di marzo e l'inizio di maggio 1998 è stato effettuato un controllo in loco presso la società lussemburghese che si era assunta l'impegno di eseguire i quattro contratti in questione. Nel corso di tale controllo non è stata presentata alcuna registrazione contabile che giustificasse i versamenti effettuati per l'esecuzione dei contratti.

Un altro aspetto di questo caso, esaminato alla fine di giugno 1998, ha rivelato che un funzionario di ECHO, responsabile della gestione delle spese relative ai quattro contratti, aveva beneficiato di pagamenti da parte di società direttamente coinvolte in questa operazione per lavori che apparentemente non sono mai stati eseguiti. Il funzionario è stato sospeso dal proprio incarico a metà luglio 1998 ed è stato destituito con perdita di una parte dei diritti alla pensione⁵⁴.

Altre inchieste condotte alla fine di agosto e all'inizio di novembre 1998 hanno evidenziato che alcune società, gestite dalla società lussemburghese oggetto del controllo in loco, avevano effettuato pagamenti a favore di altri due funzionari della Commissione assegnati a dipartimenti diversi da ECHO, come compenso per servizi di portata molto limitata o addirittura inesistenti. I due funzionari sono stati sospesi: uno è già stato retrocesso, mentre il procedimento disciplinare avviato nei confronti del secondo non si è ancora concluso.

Tutte le informazioni contenenti elementi suscettibili di procedimenti penali sono state trasmesse alla procura lussemburghese.

2.3. L'imposizione fiscale indiretta: l'IVA

Le ingenti perdite di entrate IVA dovute a frodi transnazionali, già evidenziate nella relazione dell'anno scorso⁵⁵, sono proseguite nel 1998 e hanno persino registrato un aumento. La Commissione ha sostenuto una serie di azioni di lotta contro le frodi riguardanti in particolare metalli preziosi, componenti informatici e autovetture. Una delle maggiori operazioni ha interessato il settore dei telefoni cellulari.

Il caso dei telefoni cellulari

⁵⁴ Al momento dei fatti è stato avviato un procedimento disciplinare anche nei confronti del direttore di ECHO, da cui non è emerso alcun elemento di prova a suo carico.

⁵⁵ Cfr. Relazione annuale 1997, capitolo 2, punto 2.3, pag. 34.

Nel 1998 la frode relativa ai telefoni cellulari ha coinvolto quasi tutti gli Stati membri per un importo totale stimato a 100 milioni di ECU. L'UCLAF ha tenuto due riunioni di coordinamento con gli inquirenti nazionali interessati, a fini di scambio di informazioni sui metodi impiegati e sull'identità degli organizzatori.

In questo caso le norme relative all'IVA nel mercato unico erano state aggirate da un gruppo di criminali, che effettuavano forniture ed acquisti di telefoni senza pagamento dell'IVA. Nel novembre 1998 gli Stati membri hanno coordinato un'operazione, che ha interessato le amministrazioni nazionali belghe, danesi, tedesche, spagnole e britanniche e ha condotto all'arresto di dieci persone nel Regno Unito e in Spagna, nonché al sequestro di ingenti somme di denaro liquido e di un numero rilevante di telefoni cellulari.

Il settore dei telefoni cellulari è uno dei più seriamente colpiti dall'aggiramento delle norme relative alla riscossione dell'IVA. Le inchieste in questo ambito continuano al fine di limitare i pregiudizi arrecati sia al bilancio comunitario che ai bilanci nazionali: soltanto nel Regno Unito la perdita legata a questa frode è stimata a 1 400 000 ECU al mese.

3. SVILUPPI SIGNIFICATIVI NEL SETTORE DELLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELLE COMUNITÀ

Il capitolo illustra gli sviluppi più recenti - incluso l'aspetto della tutela degli interessi finanziari delle Comunità - della normativa settoriale relativa alle grandi politiche dell'Unione in materia di aiuto e di cofinanziamento di azioni a favore degli Stati membri.

In primo luogo, si prende in considerazione il settore doganale, con la questione della riforma del regime di transito comunitario, cui seguono la politica commerciale della Comunità, il settore dell'imposizione fiscale indiretta, il settore agricolo e delle politiche strutturali, e, in ultimo, si esamina la situazione delle disposizioni penali destinate a tutelare gli interessi finanziari delle Comunità europee.

L'ultima parte del capitolo è dedicata alla situazione relativa all'analisi comparata delle relazioni nazionali trasmesse dagli Stati membri alla Commissione, conformemente alle conclusioni del Consiglio⁵⁶, in merito alle misure da essi adottate per combattere le frodi e le irregolarità commesse a danno degli interessi finanziari delle Comunità.

3.1. La riforma del regime di transito doganale

La Commissione ha presentato le misure concrete volte a ristabilire la sicurezza e l'efficacia dei regimi di transito nella comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio intitolata «Piano d'azione per il transito in Europa - Una nuova politica doganale»⁵⁷.

⁵⁶ Cfr. Conclusioni del Consiglio Ecofin dell'11.7.1994, GU C 292 del 20.10.1994. Cfr. Relazione di sintesi intitolata «Analisi comparata» e il documento di sintesi COM(95) 556 def.

⁵⁷ COM(97) 188 def. del 30.4.1997, GU C 176 del 10.6.1997, pag. 1.

L'attuazione di questo piano d'azione prevede la modifica della normativa e l'introduzione di misure operative per migliorare la gestione e il controllo delle procedure da parte delle amministrazioni doganali nazionali, nonché la realizzazione del progetto d'informatizzazione delle procedure di transito.

3.1.1. *Misure legislative: disposizioni d'applicazione del codice doganale comunitario e la convenzione di transito comune*

I lavori avviati nel luglio 1997 in vista della riforma della normativa sul transito hanno portato, a livello comunitario, all'adozione di un nuovo regolamento⁵⁸ inteso a chiarire e a migliorare le norme di base relative alla verifica del regime di transito e alle responsabilità del titolare di tale regime, alle garanzie finanziarie, al quadro comunitario delle procedure semplificate e delle procedure di recupero dell'obbligazione doganale sorta in occasione di un'operazione di transito comunitario.

La Commissione prevede altresì di modificare le disposizioni d'applicazione del codice doganale comunitario e le appendici della convenzione di transito comune (convenzione del 20 maggio 1987) sulla base di un'unica impostazione per i due regimi di transito (transito comunitario e transito comune⁵⁹).

Infatti, tenuto conto che la riforma dei regimi di transito riguarda in ugual misura il transito comunitario e il transito comune, le proposte avanzate per i due quadri normativi sono, *mutatis mutandis*, identiche. Dal luglio 1997, le proposte iniziali della Commissione sono state oggetto di numerose revisioni, al fine di tenere conto dei punti di vista e degli argomenti presentati dalle amministrazioni doganali e dagli operatori.

Alcune proposte sono ancora in fase di discussione con gli Stati membri e i paesi che hanno aderito alla convenzione di transito comune, sottoscritta dai paesi di Visegrad⁶⁰ il 1° luglio 1996.

3.1.2. *Misure operative*

Sulla base del piano d'azione per la riforma del transito e dell'impegno dei responsabili delle amministrazioni doganali interessate, alcune misure operative sono state già adottate e altre sono in fase di studio, al fine di assicurare un'applicazione efficace e uniforme della normativa e di migliorare la cooperazione tra le amministrazioni doganali e il dialogo con gli utenti:

- è stata creata una rete di 21 coordinatori nazionali e di 330 corrispondenti locali. L'annuario della rete è stato trasmesso a ciascun coordinatore nazionale e corrispondente locale, nonché alle associazioni professionali di operatori, ed è inoltre disponibile sul server INTERNET EUROPA⁶¹;

⁵⁸ Regolamento (CE) n. 955/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 aprile 1999, che modifica il regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio per quanto riguarda il regime di transito esterno (GU L 119 del 7.5.1999).

⁵⁹ Il regime di transito comune è l'estensione del regime del transito comunitario ai paesi dell'EFTA, in virtù di una convenzione del 1987.

⁶⁰ Ungheria, Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia.

⁶¹ «<http://europa.eu.int/en/comm/dg21/publicat/workingpapers/index.htm>».

- i coordinatori locali di 22 paesi hanno elaborato piani nazionali di gestione delle procedure di transito per l'anno 1998 sulla base di una struttura e di obiettivi definiti di comune accordo, e hanno specificato le misure prioritarie che le amministrazioni doganali devono introdurre. Tali misure riguardano in particolare la riduzione dei termini per la restituzione della copia della dichiarazione di transito e il ricorso agli strumenti di prevenzione e di controllo, quali il Sistema d'informazione preliminare (SIP) per le merci sensibili⁶²;
- le relazioni nazionali sull'attuazione dei piani di gestione e dei piani di controllo per il 1998, redatte dalle amministrazioni doganali, consentono alla Commissione di stilare una relazione sulle attività che rappresenterà una prima valutazione di tutte le azioni attuate a livello europeo nel 1998;
- dal maggio 1997 è operativo un sistema elettronico di trasmissione dei timbri doganali di transito («TCT»⁶³) che consente a tutte le amministrazioni doganali collegate di scambiare immagini e informazioni relative ai bolli e ai sigilli utilizzati dalle dogane in occasione delle operazioni di transito. Attualmente sono collegate al sistema tutte le amministrazioni comunitarie, nonché le amministrazioni doganali ceca, slovacca, ungherese, norvegese e svizzera;
- è stato istituito il gruppo di contatto Transito strettamente associato alla verifica dell'attuazione della riforma dei regimi di transito. Questo partenariato proseguirà al fine di pervenire a un'applicazione coerente ed omogenea delle nuove disposizioni, segnatamente per la concessione e il funzionamento uniformi delle semplificazioni.

3.1.3. *Il Nuovo Sistema di Transito Informatizzato – NSTI*

Il progetto NSTI entra nella seconda fase, cioè l'elaborazione, le prove e l'integrazione del software, del materiale informatico e delle comunicazioni, che consentono di avviare l'applicazione del sistema⁶⁴.

Per rispettare le scadenze e, se possibile, recuperare in parte i ritardi che hanno rallentato la prima fase del progetto (elaborazione delle specifiche tecniche e funzionali), è stato deciso di limitare la fase di attuazione iniziale a cinque paesi (Paesi Bassi, Germania, Italia, Spagna e Svizzera) e di utilizzare soltanto i messaggi strettamente necessari per il controllo delle operazioni di transito (accettazione delle dichiarazioni, inoltro e conferma di ricezione del messaggio di arrivo previsto, trasmissione della notifica di arrivo e dei risultati dei controlli e procedure semplificate).

La Commissione ha altresì elaborato un'applicazione standard minima (Minimal Common Core) da fornire ai paesi che non ne hanno messo a punto una propria per il transito.

Si può quindi concludere che la riforma del regime di transito compie passi avanti. Il suo successo potrà essere garantito soltanto dall'impegno e dal sostegno continuo di

⁶² Nel marzo 1999 è entrata in vigore una nuova disposizione amministrativa per un migliore impiego del SIP.

⁶³ Cfr. Relazione annuale 1997, punto 3.3, pag. 39.

⁶⁴ È stato adottato il quadro normativo pertinente: regolamento (CE) n. 502/1999 della Commissione del 12 febbraio 1999 che modifica il regolamento (CEE) n. 2454/93 che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario (GU L 65 del 12.3.1999); decisione n. 1/1999 della Commissione mista CE/EFTA "transito comune" del 12 febbraio 1999 recante modifica delle appendici I, II, III della convenzione del 20 maggio 1987 relativa ad un regime comune di transito (GU L 65 del 12.3.1999) e decisione n. 2/1999 del comitato misto CE/EFTA transito comune, del 30 marzo 1999, che modifica l'allegato I della convenzione del 20 maggio 1987 relativa ad un regime comune di transito (GU L 119 del 7.5.1999).

tutti gli interessati, nonché dall'applicazione di talune disposizioni che sono in fase di discussione.

3.2. La riforma dei regimi preferenziali

La Commissione, ponendo l'accento sull'urgenza di rafforzare le norme preferenziali e di ristabilire in tal modo la fiducia nell'equità del sistema, ha proposto una serie di misure correttive⁶⁵, che comprendono in particolare:

- una semplificazione delle regole in materia d'origine;
- programmi di assistenza tecnica per i paesi beneficiari;
- una migliore analisi del rischio nei settori sensibili;
- un rafforzamento dei dispositivi d'applicazione dei regimi preferenziali.

Sulla base di quanto elaborato da tale comunicazione, il nuovo schema pluriennale di preferenze tariffarie generalizzate in vigore dal 1° luglio 1999⁶⁶ intende rafforzare i mezzi della Comunità per lottare contro le frodi in questo settore. Esso introduce in particolare una nuova procedura di revoca o di sospensione del trattamento preferenziale nei confronti dei paesi beneficiari in caso di frode o di mancata cooperazione amministrativa, che consentirà di intervenire in tempi rapidi in situazioni del genere, anche mediante l'attuazione di misure provvisorie da parte della Commissione.

In un contesto più generale, comprendente tutti i regimi preferenziali, la Commissione istituisce un programma di rinnovamento di tali regimi che, oltre a misure di accompagnamento di natura tecnica, include proposte di ordine regolamentare volte a:

- migliorare la gestione dei regimi e la prevenzione delle frodi;
- consolidare le responsabilità delle parti interessate (autorità degli Stati membri e dei paesi beneficiari, operatori);
- armonizzare le procedure di verifica, di garanzia e di recupero dei diritti elusi.

Le misure complementari consistono:

- nell'inviare pareri agli importatori interessati allorché la corretta applicazione dei regimi preferenziali lo giustifica;
- nel potenziare il controllo da parte delle autorità comunitarie nel rilascio dei certificati;
- nell'estendere parimenti la responsabilità dei paesi terzi beneficiari al fine della prevenzione delle frodi e delle irregolarità.

L'introduzione di simili misure consentirà senza dubbio di migliorare la situazione; l'esperienza acquisita in diversi anni suggerisce tuttavia di riconoscere, in ultima analisi, l'esigenza per i settori commerciali che beneficiano dei regimi di preferenza

⁶⁵ Comunicazione della Commissione del 23.7.1997 [COM(97) 402 def.]. Cfr. Relazione annuale 1997, capitolo 2, punto 2.2.1, pag. 27.

⁶⁶ Regolamento (CE) n. 2820/98 del Consiglio, del 21.12.1998 (GU L 357 del 30.12.1998).

tariffaria della Comunità di cooperare direttamente alla gestione efficace ed uniforme del mercato unico attraverso l'esercizio di una responsabilità che rimane fondamentale.

Nonostante le misure di miglioramento proposte dalla Commissione, che sono oggetto di discussioni in seno al Consiglio e al Parlamento europeo, sul breve periodo il sistema preferenziale è destinato ad essere ancora un settore difficile e conflittuale. Le recenti decisioni della Corte di giustizia delle Comunità europee⁶⁷, rivelano un cambiamento nel modo di valutare l'importatore che ha concluso una transazione che comporta l'applicazione di regole preferenziali. Il ruolo e la responsabilità di quest'ultimo sono suscettibili di un'analisi minuziosa, che include l'esame della sua «buona fede» nella vicenda che ha condotto a una frode o a una violazione delle norme. Restano alcune questioni difficili da risolvere per quanto attiene alla ripartizione della responsabilità e alle conseguenze giuridiche e finanziarie della frode e delle irregolarità. In contesto la Commissione porta avanti un'attività imparziale d'inchiesta nei numerosi settori in questione⁶⁸.

A più lungo termine, anche se l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) prevede una progressiva riduzione degli ostacoli tariffari, l'esperienza acquisita nel settore tessile sembra indicare che la concessione o l'ottenimento dei regimi di preferenza tariffaria della Comunità sono esposti ai tentativi di taluni operatori di beneficiare indebitamente dei vantaggi finanziari e promuovere in tal modo la rispettiva quota di mercato.

Al di fuori dell'Unione la frode può condurre a favorire ingiustamente taluni fornitori nei paesi terzi, determinandone un'eventuale supremazia sul mercato a scapito di operatori situati nei paesi meno sviluppati, che nelle intenzioni della Comunità dovrebbero essere i beneficiari principali delle preferenze tariffarie. In tale contesto la frode rimette in discussione l'attuazione degli obiettivi delle politiche commerciali esterne e di sviluppo della Comunità.

3.3. L'imposizione fiscale indiretta

Il Consiglio Ecofin del 19 maggio 1998 ha sostenuto alcune raccomandazioni e i principali orientamenti da seguire per rafforzare la lotta contro la frode nel settore delle accise e rendere più efficaci i controlli dei movimenti delle merci soggette a tale regime.

Anche per la *task force* UCLAF la questione della lotta contro la frode nel settore dell'IVA, che è la maggiore risorsa propria della Comunità, rappresenta una priorità, pur essendo in primo luogo gli Stati membri ad essere colpiti dalle perdite delle corrispondenti entrate. Risulta che i sistemi di frode all'IVA comportano, soprattutto nei casi più importanti, meccanismi transnazionali che richiedono un coordinamento dell'azione degli Stati membri a livello comunitario⁶⁹.

⁶⁷ Cause C-86/97 (Raccolta della Giurisprudenza 1999, pag. I-1041) e C-413/96 (Raccolta della Giurisprudenza 1998, pag. I-5285); sentenze «Hilton Beef» (cause T-50/96 e T-42/96 - Raccolta della Giurisprudenza 1998, pag. II-3773 e II-0401) e «Faroese Seefood» (cause riunite C-153/94 e C-204/94 - Raccolta della Giurisprudenza 1996, pag. I-2465).

⁶⁸ Cfr. punto 2.2.1, a partire da pag. 24.

⁶⁹ Cfr. punto 2.3, pag. 37.

Nell'aprile 1998 i direttori generali delle dogane e dell'imposizione fiscale indiretta (degli Stati membri) hanno approvato la relazione del gruppo ad alto livello⁷⁰, presieduta dalla Commissione, sulle frodi nelle accise applicabili ai settori del tabacco e dell'alcool. Le osservazioni presentate nella relazione si basano su elementi raccolti presso i servizi della Commissione, le autorità competenti degli Stati membri e le organizzazioni professionali più rappresentative dei settori tabacco e alcool. Il documento contiene diverse raccomandazioni pratiche che si basano sul presupposto che i sistemi attuali siano indispensabili per il buon funzionamento del mercato unico e tendono a migliorare tali sistemi. Lo stesso dicasi per il miglioramento delle procedure relative allo stoccaggio e al trasporto di tabacco e alcool, sia a livello degli Stati membri che a livello comunitario, in particolare per quanto attiene ai controlli.

La relazione esorta inoltre gli Stati membri a discutere accordi di partenariato⁷¹ con i produttori e i commercianti, in modo da rafforzare la cooperazione nella ricerca di informazioni sui movimenti sospetti o illegali di sigarette e di alcool.

A seguito dei lavori del gruppo, nella sua comunicazione al Consiglio sugli sforzi per la combattere la frode nel settore dei diritti d'accisa⁷² la Commissione ha proposto al Consiglio stesso di confermare le raccomandazioni avanzate dal gruppo.

Una delle raccomandazioni più importanti, confermate dal Consiglio Ecofin del 19 maggio 1998, riguardava la necessità di attuare al più presto un sistema d'informazione preliminare⁷³ relativo ai movimenti di tabacco e alcool, procedendo al contempo all'elaborazione a più lungo termine di un sistema informatizzato di sorveglianza e di controllo in questo settore.

La Commissione svolge azioni intese a rafforzare il controllo dei depositi e a sensibilizzare i responsabili della gestione delle scorte a seguire le buone prassi in materia. Si tengono anche discussioni per stabilire tecniche di analisi e di determinazione dei rischi per prevenire, individuare e perseguire le frodi. È stato precisato il quadro operativo per il funzionamento di un sistema d'informazione preliminare. Tale sistema è entrato in vigore in alcuni Stati membri all'inizio del 1999, e sulla base di questa esperienza potrà essere rivisto ed eventualmente esteso ad altri prodotti, in modo che i trasporti e gli scambi di merci «a rischio» siano soggetti a controlli più approfonditi in tutto il territorio della Comunità⁷⁴.

– L'IVA

Anche se i metodi di frode all'IVA sul piano internazionale sono in numero limitato, tuttavia si applicano ad un'ampia varietà di prodotti. La maggior parte degli Stati membri ammette che la frode internazionale all'IVA è un grave problema, anche se attualmente la frode all'IVA nazionale, in termini di perdita globale di entrate, è più rilevante di quella all'IVA internazionale.

⁷⁰ Cfr. Relazione annuale 1997, capitolo 3, punto 3.5.1, pag. 42.

⁷¹ *Memorandums of understanding* (MOUS).

⁷² SEC(1998) 732 def.

⁷³ Cfr. punto 4.5, pag. 53.

⁷⁴ In seguito ad una gara d'appalto, nel dicembre 1998 la Commissione ha stipulato con una società privata un contratto per la realizzazione di uno studio di fattibilità sull'informatizzazione dei movimenti e del controllo dei prodotti soggetti ad accise.

È quantomeno opportuno analizzare la dimensione internazionale della frode all'IVA in modo da adottare a tempo debito tutte le misure necessarie a livello comunitario. L'esperienza maturata in altri settori, quali il transito comunitario e i diritti d'accisa sulle sigarette e sull'alcool, ha infatti dimostrato che attendere che una crisi si manifesti per intervenire finisce per avvantaggiare i criminali ben organizzati, pronti a realizzare ingenti guadagni a scapito delle entrate nazionali e comunitarie.

Tuttavia, la cooperazione offerta da talune amministrazioni fiscali alla Commissione nella lotta contro casi specifici di frode all'IVA non si è rivelata particolarmente soddisfacente. La Commissione si occupa soltanto dei casi di frode che gli Stati membri sottopongono alla sua attenzione, anche se la frode all'IVA determina certamente gravi perdite in tutti gli Stati membri. Il gruppo IVA dell'UCLAF collabora in modo più regolare con le autorità degli Stati membri che si sono dimostrate favorevoli alla cooperazione, che è di solito stretta ed efficace, ma deve essere comunque promossa e ampliata. Per questo motivo il programma comunitario FISCALIS⁷⁵, adottato il 30 marzo 1998 con decisione del Parlamento europeo e del Consiglio, prevede seminari per lo scambio di informazioni sui metodi e le tendenze della frode, nonché contatti più stretti per dare maggiore incisività alla lotta contro la frode all'IVA in ambito comunitario. In questo settore è stata anche rafforzata la collaborazione con i servizi giudiziari di alcuni Stati membri, per favorire la raccolta di testimonianze utili all'avvio di azioni giudiziarie.

La natura e l'incidenza della frode all'IVA non sono sufficientemente note, anche se questa tassa fornisce circa il 40% delle risorse del bilancio comunitario e costituisce un'importante fonte di entrate per i bilanci nazionali. Se gli Stati membri non si impegnano nella lotta contro la frode all'IVA e nella riscossione di una quota sufficiente di IVA la quota relativa dei contributi nazionali al bilancio comunitario (risorsa PNL) può risentirne. L'eventuale negligenza di uno Stato membro può avere conseguenze sull'apporto degli altri Stati membri. A differenza di quanto previsto per il settore doganale o per quello agricolo, non vi è alcun obbligo per gli Stati membri di segnalare alla Commissione i casi di frode all'IVA. Indicazioni preoccupanti, riportate anche in diverse relazioni nazionali, rivelano tuttavia l'esistenza di gravi frodi in questo settore.

– Gli effetti finanziari e lo sviluppo delle inchieste

Dal 1996 il sottocomitato antifrodi della Commissione (SCAF) studia in cooperazione con gli Stati membri la situazione della frode dell'IVA nella Comunità, al fine d'identificarne la natura e i meccanismi. Una prima analisi di 500 casi di evasione fiscale - segnalati dagli Stati membri nel 1995 e 1996 come i casi più significativi, con un'incidenza finanziaria stimata a 573 milioni di ECU di perdita globale di IVA - ha dimostrato che tutto il sistema dell'IVA è seriamente danneggiato dalla frode.

Con il rafforzamento dei controlli in altri settori, quali il transito comunitario o le accise, questo tipo di criminalità cresce rapidamente in tutti gli Stati membri e minaccia gravemente gli interessi finanziari comunitari e nazionali. Nel 1998 l'effetto finanziario dei 500 casi segnalati dagli Stati membri è stato di 739 milioni di

⁷⁵ Decisione 888/98/CE (GU L 126 del 28.4.1998), cfr. anche Relazione annuale 1997, capitolo 3, punto 3.5.3, pag. 45.

ECU (risultato di una seconda analisi dei casi di frode scoperti nel corso del primo semestre 1998 - incidenza media di circa 1,5 milioni di ECU per caso).

Oltre ai tipi comuni di frode (imposta elusa sulle vendite o recuperata su acquisti fittizi), esiste una frode legata al sistema transitorio di IVA basato sul principio dell'imposizione nei paesi di destinazione. Criminali che operano in bande organizzate hanno architettato transazioni per trarre vantaggio dalle norme di esenzione dall'IVA su forniture intracomunitarie, nonché dalle norme di esenzione sulle esportazioni. Dai dati forniti dagli Stati membri emerge che l'incidenza delle frodi basate sui meccanismi di esenzione è rilevante: 250 casi segnalati nel 1998 per 478 milioni di ECU (cioè in media 1,9 milioni di ECU per caso).

Le transazioni fraudolente si basano su lotti di merci e società del tipo «casella postale» costituite per un breve periodo. La frode riguarda in particolare i prodotti a valore aggiunto elevato, di piccolo ingombro e facili da trasportare rapidamente (cioè componenti informatici, telefoni cellulari, metalli preziosi).

L'unico modo per individuare tali frodi consiste nell'effettuare verifiche fiscali approfondite e nell'instaurare una cooperazione stretta e rapida tra gli inquirenti fiscali degli Stati membri interessati, segnatamente per i settori a rischio. Risulta altresì fondamentale poter eseguire verifiche simultanee in diversi Stati membri. Dall'entrata in vigore del programma FISCALIS nel luglio 1998, sono stati avviati 13 controlli approfonditi multilaterali, a cui hanno partecipato in media 6 Stati membri.

3.4. La riforma della gestione finanziaria (SEM 2000)

I servizi della Commissione hanno elaborato un bilancio particolareggiato delle azioni intraprese dall'avvio del processo SEM 2000⁷⁶. Merita soffermarsi sui seguenti elementi relativi alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità.

L'impostazione seguita dalla Commissione, che ha condotto in particolare all'adozione del regolamento (CE) n. 2064/97 del Consiglio⁷⁷, verte su una maggiore sensibilizzazione degli Stati membri in materia responsabilità nell'esecuzione del bilancio, che sebbene di esclusiva pertinenza della Commissione ai sensi del trattato⁷⁸ deve essere condivisa dagli Stati membri nella misura in cui questi ultimi gestiscono oltre l'80% delle spese della Comunità (politica agricola, fondi strutturali). È in tal senso, che con quasi tutti gli Stati membri sono stati conclusi protocolli o accordi amministrativi nel settore dei fondi strutturali in merito al coordinamento dei controlli finanziari relativi ai fondi.

Se da un lato l'articolo 23 del regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio prevede l'obbligo per gli Stati membri di procedere al controllo finanziario delle operazioni cofinanziate dai fondi strutturali, è altrettanto vero, dall'altro, che tali fondi non

⁷⁶ Doc. SEC(1998) 1904/3 del 11.11.1998. Cfr. anche Relazione annuale 1997, capitolo 1, punto 1.3.1, pag. 14.

⁷⁷ GU L 290 del 23.10.1997. Regolamento recante modalità di applicazione dell'articolo 23 del regolamento (CE) n. 4253/88 del Consiglio.

⁷⁸ Articolo 205 CE (nuovo articolo 274 del trattato di Amsterdam in base al quale «gli Stati membri cooperano con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria»), articolo 206 CE per quanto concerne la responsabilità della Commissione in merito alle decisioni di scarico (Parlamento europeo e Consiglio).

dispongono di un meccanismo di liquidazione dei conti analogo a quello del FEAOG-Garanzia. Nondimeno, l'articolo 24 del regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio prevede la possibilità di ridurre, sospendere o sopprimere il contributo finanziario comunitario in caso di constatazione di irregolarità. In tale contesto, la Commissione ha adottato linee direttrici interne per l'attuazione delle correzioni finanziarie e nel corso del 1999 presenterà una relazione sulle correzioni apportate in base ai nuovi orientamenti.

Nella sua proposta del 18 marzo 1998⁷⁹ la Commissione prevede la modifica del finanziamento della PAC, sistema basato sul regolamento (CEE) n. 729/70 del Consiglio⁸⁰, modificato in diverse occasioni. In tale modifica, tra gli altri elementi «tecnici», si precisano gli impegni dei beneficiari, nonché le condizioni di assegnazione degli aiuti, segnatamente dal punto di vista dei controlli.

Nel 1998 gli sforzi sono stati concentrati sull'attuazione delle proposte del programma Agenda 2000 e sul rafforzamento della cooperazione con i paesi candidati all'adesione⁸¹.

3.5. Il *Corpus Juris*

In seguito alle risoluzioni del Parlamento europeo del 12 giugno e del 22 ottobre 1997, la Commissione ha condotto uno studio comparato approfondito inteso ad esaminare tutte le possibilità di rafforzare la tutela penale degli interessi finanziari europei a livello comunitario o dell'Unione⁸². Lo studio intende altresì valutare l'incidenza degli orientamenti del *corpus juris* recanti disposizioni di carattere penale per la tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee. Tale studio consente inoltre di approfondire il dibattito di merito avviato negli ambienti politici (parlamenti, governi) di diversi Stati membri su questo progetto di analisi di diritto comparato.

Dal 1998 il gruppo di ricercatori incaricato di condurre lo studio di fattibilità ha proceduto, da un lato, all'analisi del *corpus juris* con riguardo a questioni specifiche sollevate da ciascuna raccomandazione e, dall'altro lato, alla valutazione dell'incidenza di tali raccomandazioni e della loro compatibilità sul piano delle norme di diritto nazionale. Su queste basi è in fase di conclusione uno studio di diritto comparato. Il Parlamento europeo ha fornito il proprio sostegno politico a questi lavori nel contesto di una sua risoluzione⁸³ (marzo/aprile 1998) e mediante un'audizione pubblica organizzata a Bruxelles nel novembre 1998.

Nel 1999 la Commissione esaminerà i risultati dello studio e comunicherà quindi le proprie conclusioni alle istituzioni comunitarie (Parlamento europeo, Consiglio, Corte dei conti, Corte di giustizia).

⁷⁹ COM(1998) 158 def.

⁸⁰ GU L 94 del 28.4.1970.

⁸¹ Cfr. punto 5.1, pag. 54. Cfr. anche Relazione annuale 1997, capitolo 4, punto 4.1, pag. 47.

⁸² Cfr. Relazione annuale 1997, capitolo 5, punto 5.6.

⁸³ Risoluzione del 31.3.1998 sull'azione giudiziaria a tutela degli interessi finanziari dell'Unione, GU C 138 del 4.5.1998.

3.6. L'analisi comparata (relazioni «209 A CE»)

La Commissione ha elaborato un progetto di relazione sullo stato di applicazione dell'ex articolo 209 A CE relativo ai controlli e alle sanzioni amministrative, ad integrazione della relazione redatta nel novembre 1995 sulle misure adottate a livello nazionale nella lotta contro la frode. Questa seconda relazione riporta la sintesi dei contributi trasmessi alla Commissione dagli Stati membri in merito alle disposizioni adottate sulle spese per le quali questi ultimi hanno la responsabilità di esecuzione, controllo, nonché sanzioni in caso di irregolarità (lo studio non contempla le spese agricole, in quanto la normativa comunitaria definisce in modo dettagliato le modalità di controllo adeguate per le spese del FEAOG-Garanzia). Sul versante entrate, la relazione si limita alle risorse proprie tradizionali.

La conclusione generale di questo progetto di relazione, che verrà presentato agli Stati membri nel corso del 1999, rivela l'esigenza di avviare un dibattito approfondito in merito all'opportunità di promuovere nuove iniziative a livello della Comunità europea al fine di conseguire l'obiettivo di efficacia ed equivalenza nella tutela delle finanze comunitarie, in conformità dell'articolo 209 A del trattato CE (nuovo articolo 280 CE del trattato di Amsterdam).

4. COOPERAZIONE E PARTENARIATO CON GLI STATI MEMBRI

Il capitolo illustra in primo luogo alcune tra le iniziative più significative avviate nel 1998 dagli Stati membri a favore della tutela degli interessi finanziari delle Comunità e della lotta contro la delinquenza finanziaria e conclude con il riepilogo delle attività di formazione organizzate quest'anno dalla Commissione in tali settori.

L'articolo 280 CE del trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999, introduce nuove prospettive riguardo alla cooperazione in senso lato con gli Stati membri, e ad esso è dedicata una parte del presente capitolo.

La cooperazione giudiziaria in materia penale costituisce un tema fondamentale della tutela degli interessi comunitari. Si tratta infatti di perseguire, in modo uniforme e credibile (specialmente per l'entità degli importi coinvolti) i delitti o le infrazioni più gravi, spesso transnazionali, commessi a danno degli interessi finanziari delle Comunità europee. Nell'intento di migliorare la situazione, sono in corso alcune azioni a livello comunitario⁸⁴, intraprese soprattutto in seguito alle numerose relazioni sull'argomento pubblicate dal Parlamento europeo nel 1997 e 1998⁸⁵.

Il 1° gennaio 1999 l'euro è divenuto la moneta unica dell'Unione europea o, perlomeno, degli undici paesi che costituiscono la «zona euro». La lotta contro la falsificazione di questa moneta rappresenta una sfida per la Commissione, che essa

⁸⁴ Cfr. anche punto 3.5, pag. 46, sul *Corpus Juris*, studio in cui si sollecita tra l'altro la creazione di uno «spazio giudiziario europeo» di fronte alle difficoltà incontrate dagli organi politici nel fornire strumenti per una cooperazione giudiziaria moderna ed efficace.

⁸⁵ Risoluzioni del 1997 (cfr. Relazione annuale 1997, capitolo 5, punto 5.6, pag. 54) e del 1998 (risoluzione del 13.3.1998 sulla cooperazione giudiziaria in materia penale nell'Unione europea, GU C 104 del 6.4.1998; risoluzione del 31.3.1998, già citata).

già da alcuni mesi si prepara ad affrontare⁸⁶. Questo capitolo illustra anche i progressi compiuti a tale riguardo.

4.1. Le iniziative degli Stati membri ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità

La Commissione ritiene che una delle principali iniziative intraprese dagli Stati membri in merito alla tutela degli interessi finanziari comunitari sia la ratifica degli strumenti giuridici inerenti a tale obiettivo. Due Stati membri (la Germania il 24.11.1998 e la Finlandia il 18.12.1998) hanno ratificato la convenzione sulla tutela degli interessi finanziari e il suo primo protocollo «corruzione»⁸⁷.

Per la Commissione costituisce parimenti un motivo di soddisfazione il fatto di essere riuscita ad instaurare rapporti quasi quotidiani, soprattutto nell'ambito di inchieste transnazionali, con i servizi nazionali competenti, indipendentemente dal fatto che questi siano stati adattati alla dimensione comunitaria della lotta contro la frode o creati a tale fine⁸⁸.

Nel 1998 si sono altresì intensificati i contatti tra l'UCLAF e alcuni servizi nazionali. È il caso del corpo dei *Carabinieri*⁸⁹ in Italia, che grazie a una presenza su tutto il territorio della penisola e in tutti gli ambienti della società italiana può ottenere informazioni di primo livello sui fatti di cronaca e, in questo caso, sugli sviluppi dei movimenti relativi a irregolarità, frodi o attività di stampo mafioso.

L'UCLAF e la *Direzione Nazionale Antimafia* (DNA)⁹⁰ hanno discusso in merito all'attuazione di una cooperazione specifica per garantire un'azione più incisiva contro la grande delinquenza economica e finanziaria e la criminalità organizzata che traggono vantaggio dalla frode, dalla corruzione e dal riciclaggio di denaro a danno delle finanze comunitarie. Tutto ciò potrebbe concretizzarsi in modalità pratiche volte a istituire contatti permanenti di cooperazione tra i due servizi e a organizzare lo scambio delle informazioni.

In ogni caso, la collaborazione orizzontale tra diversi servizi internazionali, talvolta di natura differente (servizi nei settori dell'agricoltura, delle dogane, delle finanze, della polizia o della giustizia), si sviluppa in modo positivo. Questa tendenza è stata rilevata più volte nell'ambito di casi transnazionali e corrisponde del resto alle raccomandazioni contenute nel programma d'azione contro la criminalità organizzata adottato dal Consiglio nel 1997⁹¹ (raccomandazioni 1 e 2).

⁸⁶ Cfr. Relazione annuale 1997, capitolo 3, punto 3.4.1, pag. 41.

⁸⁷ Lo stesso vale per altri due Stati membri (l'Austria il 21.5.1999 e la Svezia il 10.6.1999), mentre soltanto la Finlandia ha ratificato anche il secondo protocollo della convenzione.

⁸⁸ Cfr. punto 2.1, a partire da pagina 20.

⁸⁹ Agenti assegnati in maggior parte a zone rurali. Visita a Bruxelles del comandante dei CCTNCA (*Comando Carabinieri Tutela Norme Comunitarie e Agroalimentari*), dipendente dal ministero dell'Agricoltura e incaricato del controllo di tutti gli aiuti comunitari nei settori agricolo e agroalimentare.

⁹⁰ Procura antimafia avente il compito di coordinare e promuovere le attività d'inchiesta contro la criminalità organizzata.

⁹¹ GU C 251 del 15.8.1997. Questa idea è stata anche ripresa nella seconda relazione del 10.9.1999 del Comitato di esperti indipendenti (cfr. introduzione della presente relazione, pag. 6) sulla riforma della Commissione.

4.2. L'articolo 280 CE e la responsabilità condivisa tra la Comunità e gli Stati membri per la tutela delle finanze dell'Europa

Nuovo quadro normativo della tutela degli interessi finanziari e della lotta contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari comunitari, l'articolo 280 CE unisce la Comunità e gli Stati membri in una responsabilità condivisa al fine di pervenire a una tutela equivalente ovunque nella Comunità.

L'articolo 280 CE del trattato di Amsterdam⁹² attribuisce un ruolo e una responsabilità specifici alla Commissione relativamente alla tutela delle finanze della Comunità e alla lotta contro la frode, per porre in essere una stretta e regolare cooperazione con tutte le autorità nazionali competenti, ovvero le autorità amministrative, giudiziarie e di polizia, nella loro azione di lotta contro la frode a danno degli interessi finanziari della Comunità. Tale articolo precisa chiaramente che si tratta di una responsabilità condivisa tra gli Stati membri e la Comunità, in quanto le misure adottate devono offrire una tutela efficace in tutti gli Stati membri.

Analogamente - con questo articolo 280 CE che costituisce una base giuridica nuova, specifica e ampia per adottare, nel quadro della codecisione, le misure necessarie in materia di prevenzione e lotta contro la frode e le altre attività illegali commesse a detrimento degli interessi finanziari della Comunità - il trattato crea nuove potenzialità che vanno ad aggiungersi all'*acquis* conferendogli un dinamismo significativo, senza dubbio positivo per lo sviluppo futuro del quadro giuridico a tutela degli interessi finanziari comunitari⁹³.

4.3. La cooperazione giudiziaria

Su richiesta, la Commissione (UCLAF) fornisce assistenza tecnica e operativa alle autorità nazionali responsabili di perseguire gli autori di frodi nel quadro di indagini transnazionali. Vengono organizzati incontri tra le procure nazionali responsabili dell'azione giudiziaria, al fine di favorire lo scambio delle informazioni, come è avvenuto ad esempio nel 1998 nell'ambito di un'imponente indagine relativa a un caso di contrabbando di prodotti tessili⁹⁴ (T-shirt) che interessava diverse persone fisiche e giuridiche in Svizzera, Italia e Belgio. I magistrati responsabili del caso, avendo rilevato l'esigenza di una gestione coordinata delle indagini e, segnatamente, delle rogatorie internazionali da effettuare in Spagna e in Svizzera, hanno richiesto l'intervento dell'UCLAF (cellula di collegamento e di perizia penale).

In casi di questo tipo la maggior parte dei magistrati constata e denuncia le difficoltà e le lentezze che nuocciono alla mutua assistenza giudiziaria. Il ruolo dell'UCLAF al riguardo consiste nel fornire il proprio sostegno per cercare di superare tali difficoltà.

L'UCLAF ha anche fornito il proprio contributo in questioni transnazionali di rilievo, ad esempio nell'ambito delle inchieste per frode nelle restituzioni per

⁹² Trattato entrato in vigore l'1.5.1999.

⁹³ La prima applicazione concreta di questa nuova base giuridica è stata del resto l'adozione dei regolamenti del Consiglio n. 1073/99 e n. 1074/99 relativi alle inchieste effettuate dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), istituito con decisione della Commissione del 28 aprile 1999 (GU L 136 del 31.5.1999).

⁹⁴ In questo caso si tratta di un importo di almeno 9 milioni di ECU (risorse proprie tradizionali/dazi doganali).

esportazioni di semola di grano duro verso l'Algeria, delle inchieste sul traffico di latte in polvere, sul traffico nel settore dell'olio di oliva, sul traffico di burro e in un caso riguardante l'introduzione illegale nel territorio della Comunità di carne proveniente dal Regno Unito. Inquirenti specializzati dell'UCLAF sono stati in grado di fornire alle diverse autorità nazionali le informazioni in loro possesso su tali casi, da un lato, e di stabilire collegamenti tra i diversi luoghi d'intervento al fine di ottimizzare i risultati delle ricerche in corso, dall'altro.

Analogamente, per quanto riguarda le frodi all'IVA, l'UCLAF è intervenuto in un caso relativo ad acquisti di zucchero austriaco da parte di una società italiana effettuati tramite due società schermo. Il debito dell'IVA era stato concentrato in modo fraudolento sulle società schermo, del tutto insolubili e destinate a sparire in breve tempo, in modo da consentire alla società destinataria delle merci di disporre di rilevanti quantità di zucchero a un prezzo ridotto⁹⁵. L'UCLAF è stato invitato a fornire l'assistenza necessaria alla preparazione e all'esecuzione di una rogatoria internazionale in Austria. In questo caso sono trascorsi soltanto 17 giorni tra l'inoltro della richiesta di mutua assistenza e la perquisizione da parte delle autorità competenti.

Per quanto riguarda la lotta contro la criminalità organizzata in Europa, in seguito a uno scambio di corrispondenza tra i Commissari responsabili e il Consigliere federale svizzero di Giustizia nel corso del 1998, l'UCLAF ha incontrato alcuni rappresentanti dell'amministrazione federale svizzera al fine di analizzare insieme i problemi sorti nell'ambito dell'applicazione del protocollo allegato all'accordo di libero scambio relativo all'assistenza amministrativa in materia doganale⁹⁶ e nel quadro della cooperazione giudiziaria. Sono stati trattati in modo più dettagliato i casi per i quali la collaborazione attuale viene considerata insufficiente (settori del diritto doganale e dell'imposizione fiscale indiretta).

Secondo l'UCLAF è di fondamentale importanza promuovere gli strumenti di cooperazione intesi a combattere le irregolarità che ledono gli interessi finanziari della Comunità europea. Si tratta non soltanto del traffico di merci tra la Svizzera e la Comunità, ma anche delle attività delle bande organizzate svolte sul territorio svizzero, le cui conseguenze nel campo dell'imposizione fiscale indiretta si ripercuotono sul territorio doganale della Comunità, senza che vi siano scambi transfrontalieri di merci.

Un gruppo di esperti si sta occupando di queste analisi e presenterà le proprie conclusioni sotto forma di una relazione prima della fine del 1999.

4.4. La protezione dell'euro

La minaccia rappresentata dalla contraffazione dell'euro sarà realmente «tangibile» nel momento in cui le banconote e le monete verranno messe in circolazione, ovvero il 1° gennaio 2002. È pertanto indispensabile che prima ancora di questa data, per disporre del tempo necessario alla verifica, venga apprestato un sistema efficace di prevenzione e lotta, visto che l'euro costituirà una moneta di riserva e di scambio internazionale.

⁹⁵ Gli importi imponibili delle transazioni sono di circa 50 milioni di ECU.

⁹⁶ Accordi entrati in vigore il 1° luglio 1997; decisione 97/403/CE del Consiglio del 2.6.1997, GU L 169 del 27.6.1997.

Proseguendo nelle attività avviate nel 1997 e nel 1996⁹⁷, la Commissione ha sviluppato la riflessione condotta con un gruppo di esperti, specialisti nazionali in materia di falsificazione monetaria, che nel 1998 ha dato vita a due importanti cicli di incontri nell'ambito del comitato consultivo di coordinamento comunitario della lotta contro le frodi (COCOLAF).

Nell'aprile 1998 la Commissione (UCLAF) ha redatto una prima relazione intermedia⁹⁸, e l'ha sottoposta all'attenzione della presidenza britannica del Consiglio, che ha richiesto la presentazione di un documento formale relativo segnatamente alla formazione e allo scambio di informazioni nel settore della protezione dell'euro. Nel frattempo il Consiglio Ecofin del 19 maggio 1998, prendendo atto dei lavori svolti, ha invitato la Commissione a proseguire nelle proprie iniziative al fine di facilitare lo scambio di informazioni e l'attuazione di una stretta e regolare cooperazione nel rispetto del principio di sussidiarietà e della condivisione delle competenze contemplati dal trattato sull'Unione europea.

4.4.1. *La comunicazione della Commissione del 22 luglio 1998*

In questa comunicazione sulla protezione dell'euro⁹⁹, indirizzata al Consiglio, al Parlamento europeo e alla Banca centrale europea, la Commissione ha precisato i propri orientamenti politici, che si articolano nei seguenti quattro aspetti:

- formazione,
- scambio di informazioni,
- cooperazione a livello europeo,
- ravvicinamento delle legislazioni.

È infatti fondamentale prevedere una politica di sensibilizzazione e di formazione destinata a tutti gli esperti chiamati a partecipare all'individuazione dei falsi (servizi di polizia, enti finanziari). È in fase di studio un progetto pilota che potrebbe essere avviato nel 1999 e servire da base per l'istituzione di un programma pluriennale di formazione professionale a livello comunitario.

Analogamente, ai fini della tutela dell'euro saranno essenziali la raccolta, lo scambio di informazioni sulle attività e sulle questioni relative alle banconote e alle monete contraffatte, nonché la loro analisi. I servizi di polizia dispongono di informazioni strategiche e operative riguardanti le pratiche, i circuiti e le reti di falsificazione monetaria che dovranno essere raccolte, ricomposte ed esaminate. Una normativa comunitaria dovrà fornire il quadro giuridico necessario alla raccolta e allo scambio di informazioni tra le autorità responsabili della tutela della moneta unica nell'ambito della lotta contro la contraffazione. Ne deriva l'esigenza di mettere in atto un sistema di informazioni e una base di dati integrata che consentano l'accesso in linea a tutti questi elementi. Questo sistema, consultabile in tempo reale, dovrà essere alimentato e aggiornato con modalità costanti e obbligatorie, secondo standard che permettano la comparabilità dei dati. Essendo destinato a contenere dati spesso riservati e

⁹⁷ Cfr. Relazione annuale 1997, capitolo 3, punto 3.4.1, pag. 41.

⁹⁸ SEC(1998) 624.

⁹⁹ COM(1998) 474 def.

informazioni di carattere personale, esso dovrà rispettare le norme sulla protezione dei dati, come previsto per gli attuali sistemi di scambio nel settore doganale¹⁰⁰, che parimenti comprendono dati sensibili coperti dalle relative norme sulla protezione.

La tutela dell'euro dovrà essere equivalente in tutta la Comunità: le autorità e le istituzioni nazionali dovranno pertanto cooperare e coordinare in modo efficace le loro attività al fine di conseguire tale obiettivo, ovvero la tutela degli interessi finanziari delle Comunità nel complesso, prevista nel trattato¹⁰¹.

Infine nella sua comunicazione la Commissione sottolinea l'esigenza di affrontare, parallelamente all'istituzione di un quadro normativo per la raccolta e lo scambio di informazioni e per la cooperazione, la questione della protezione dell'euro sotto l'aspetto del diritto penale.

4.4.2. *Gli scambi di informazioni e la cooperazione*

L'euro è la moneta comune ed unica degli Stati membri che partecipano all'Unione monetaria, e la sua tutela rientra in un'impostazione di carattere globale. L'UEM è stata collocata nel primo pilastro e costituisce quindi una questione d'interesse comunitario, per la quale una normativa comunitaria specifica deve precisare i diritti e gli obblighi di tutti i partner, soprattutto in materia di scambio di informazioni e cooperazione.

All'interno del quadro giuridico comunitario questa impostazione intende promuovere una stretta e regolare collaborazione tra le autorità di polizia nazionali, le banche centrali, gli istituti di emissione, le autorità comunitarie (Commissione, BCE), l'Europol e l'Interpol. Questo aspetto viene messo in rilievo dalla comunicazione della Commissione, in cui si specificano chiaramente i ruoli e le funzioni che le istituzioni comunitarie e dell'Unione devono assumere.

La BCE sarà quindi responsabile della sicurezza tecnica delle banconote e pertanto dovrà garantire la gestione della base di dati tecnica e la realizzazione di un CAC (centro di analisi della contraffazione delle banconote)¹⁰². L'Europol dal canto suo potrà mettere a disposizione degli Stati membri il proprio sistema informativo e favorire la cooperazione dei servizi di polizia sul piano operativo.

Il Consiglio Ecofin del 23 novembre 1998 ha invitato la BCE e la Commissione a valutare la necessità di definire una normativa comunitaria sulla cooperazione e sull'obbligo dello scambio di informazioni tra le banche nazionali e le autorità competenti degli Stati membri. Nel 1998 questa riflessione è sfociata nella pubblicazione di un nuovo documento di lavoro dei servizi della Commissione¹⁰³ e sarà portata avanti nel 1999 con un terzo ciclo di incontri svoltisi nell'ambito del COCOLAF. L'obiettivo è di presentare proposte legislative destinate ad attuare un sistema e una rete di diritti e obblighi tra Stati membri ed istituzioni, soggetti al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia delle Comunità europee.

¹⁰⁰ Cfr. punto 4.5.

¹⁰¹ Articolo 209 A CE, nuovo articolo 280 del trattato di Amsterdam.

¹⁰² Cfr. anche la raccomandazione sulla contraffazione, adottata dalla BCE il 7.7.1998, GU C 11 del 15.1.1999.

¹⁰³ SEC(1998) 2248 del 23.12.1998.

4.5. La cooperazione doganale

Il nuovo sistema d'informazione doganale (SID) è stato messo in pratica nel 1998¹⁰⁴. Questo sistema informatico, che consente alle amministrazioni nazionali degli Stati membri lo scambio rapido e sicuro di informazioni su casi di frode nel settore doganale, è stato integrato da dati relativi ai servizi operativi di lotta contro la frode, al fine di consentire a tutti gli inquirenti degli Stati membri di migliorare l'efficacia delle loro ricerche.

Dal momento che la lotta contro le frodi richiede l'intervento di diversi servizi a livello nazionale, è stata introdotta la nozione di AFIS (AntiFraud Information System). Si tratta di permettere l'accesso alle informazioni (e il loro scambio) a tutte le amministrazioni nazionali interessate, secondo lo stesso principio dello SCENT/SID¹⁰⁵. È il caso del «Sistema d'informazione preliminare» o SIP, che consente lo scambio di messaggi e il controllo dei movimenti di transito nella Comunità¹⁰⁶. È in corso di elaborazione un'altra applicazione destinata a rafforzare la lotta contro le frodi nel settore doganale, ovvero MARINFO (Maritime Information), intesa ad assistere le autorità doganali nel controllo dei movimenti marittimi delle merci.

4.6. Le azioni di formazione riguardanti la tutela degli interessi finanziari

In linea con la politica che persegue in materia di formazione ormai da diversi anni, nel 1998 la Commissione ha posto l'accento sull'organizzazione di azioni specifiche, che si rivolgono ai servizi nazionali incaricati della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee. La tabella in allegato riporta tutti gli aspetti specifici e mirati di tale formazione, nonché il rilievo accordato dall'UCLAF alla formazione del personale dei servizi giudiziari nazionali per la tutela degli interessi finanziari delle Comunità. La motivazione di questi servizi e la loro totale cooperazione costituiscono fattori indispensabili per garantire il successo nel campo della lotta contro la frode.

Nel 1998 sono state complessivamente realizzate su iniziativa della Commissione 28 azioni di formazione (cfr. la tabella in allegato). Nella maggior parte dei casi tali azioni hanno interessato diversi Stati membri e sono state estese anche ai paesi candidati all'adesione¹⁰⁷ al fine di promuovere la cooperazione con questi. Si è trattato in tutto di circa 2 500 agenti, che hanno avuto l'opportunità di approfondire le proprie conoscenze in diversi settori, principalmente la ricerca, l'individuazione e la repressione delle frodi comunitarie.

La Commissione continua altresì a concedere aiuti finanziari agli Stati membri che lo richiedano per l'organizzazione di azioni di formazione in materia di tutela delle finanze delle Comunità europee. Analogamente, nell'ambito delle proprie possibilità, essa si impegna ad inviare partecipanti in grado di far condividere le loro esperienze in materia.

¹⁰⁴ Cfr. Relazione annuale 1997, capitolo 3, punto 3.2, pag. 38.

¹⁰⁵ System for Customs Enforcement NeTwork: sistema di scambio di posta elettronica che permette alle autorità doganali l'accesso a basi di dati esterne, al quale è associato il SID.

¹⁰⁶ Cfr. punto 3.1, pag. 38.

¹⁰⁷ Cfr. punto 5.1, page 54.

A tale riguardo merita di essere segnalato anche il «seminario europeo sulla prevenzione e la repressione delle frodi comunitarie» organizzato dall'UCLAF e dalla Guardia di Finanza italiana dall'11 al 17 maggio 1998 presso i locali della Scuola dei Sottufficiali del Corpo, all'Aquila in Italia.

Questo seminario, che non ha precedenti in materia di formazione di giovani inquirenti a livello europeo, è stato preparato sulla base di un programma realizzato dall'UCLAF in collaborazione con la Guardia di Finanza, e dai rappresentanti delle scuole dei servizi d'indagine della maggior parte degli Stati membri. L'obiettivo del seminario consisteva nel formare circa 1 000 allievi della Guardia di Finanza e un centinaio di giovani quadri o inquirenti degli Stati membri. L'organizzazione di «workshop» (laboratori di lavoro) ha, in particolare, contribuito a fare di questo seminario un'esperienza positiva di sensibilizzazione, nella prospettiva dell'eventuale attuazione di una struttura europea di formazione degli inquirenti¹⁰⁸.

5. COOPERAZIONE E PARTENARIATO CON I PAESI TERZI

L'istituzione di sistemi e di servizi di controllo affidabili e destinati alla tutela degli interessi economici e finanziari dell'Europa nei paesi candidati all'adesione diventa una priorità sempre più importante con il prefigurarsi dell'eventuale adesione. Questo obiettivo si concretizza, ad esempio, nel caso della Polonia, la quale sta procedendo all'istituzione di una struttura amministrativa, mentre sono in corso «adeguamenti alle norme» per quanto riguarda la tutela delle finanze dell'Europa. La Polonia è consapevole della necessità di allacciare relazioni strette con l'UCLAF che, a nome della Commissione, aveva già avviato iniziative in tal senso, destinate oggi a servire da esempio per tutti gli altri paesi candidati e per le rispettive amministrazioni.

5.1. La strategia di preadesione

Il programma di lavoro 1998/1999 della Commissione in materia di lotta antifrode¹⁰⁹ pone l'accento sull'esigenza di integrare questo aspetto nella strategia di preadesione. Si tratta di avviare azioni concrete che si inseriscono nei partenariati per l'adesione¹¹⁰ e che devono consentire, da ora fino all'adesione, una tutela equivalente delle finanze comunitarie e, in tal modo, il raggiungimento delle condizioni indispensabili alla realizzazione dell'ampliamento.

In questo contesto occorre preparare i candidati all'adesione sia a partecipare alle finanze comunitarie, che a garantire all'interno dell'Unione ampliata un livello di tutela degli interessi finanziari della Comunità almeno uguale a quello attuale.

Riprendere l'*acquis* comunitario in materia solo dal punto di vista legislativo non è sufficiente. Nello spirito dell'articolo 280 CE del trattato di Amsterdam, i paesi candidati devono adottare tutte le misure necessarie a combattere la frode e a

¹⁰⁸ Il Consiglio europeo di Tampere, Finlandia (ottobre 1999), ha previsto l'istituzione di una «accademia europea di polizia» che, in un primo tempo, consisterà in una «rete degli istituti di formazione nazionali».

¹⁰⁹ COM (98) 278 def. del 6.5.1998.

¹¹⁰ Regolamento (CE) n. 622/98 del Consiglio relativo all'assistenza in favore dei paesi candidati all'adesione all'Unione europea, nell'ambito della strategia di preadesione, e in particolare all'istituzione di partenariati per l'adesione, GU L 85 del 20.03.1998.

cooperare in modo stretto con gli Stati membri e la Commissione, segnatamente nell'ambito di operazioni transnazionali. Per la Commissione è fondamentale che i paesi candidati tengano conto, sin d'ora, della specificità della lotta antifrode e delle sue implicazioni in termini di organizzazione amministrativa.

L'esigenza di una tutela equivalente in tutta la Comunità esclude per i paesi candidati la possibilità che al momento dell'entrata in vigore di un eventuale Atto di adesione vengano prospettati per questo settore regimi transitori.

Nel 1998 l'UCLAF non disponeva delle risorse necessarie per attuare concretamente e simultaneamente questa strategia negli 11 paesi candidati. Per questo motivo essa ha focalizzato la propria azione sulla Polonia, dal momento che è il maggiore paese candidato e il principale beneficiario dei fondi Phare. Inoltre l'interesse per la cooperazione con questo paese risiede nel fatto che sarà la futura frontiera esterna della Comunità.

È in tale contesto che l'UCLAF, in stretta cooperazione con la missione di rappresentanza della Polonia presso l'Unione europea a Bruxelles, ha potuto sensibilizzare le autorità polacche al livello più elevato (governo e parlamento) in merito all'istituzione di una struttura centrale multidisciplinare con la quale essa sarà in grado di cooperare direttamente sul campo entro breve.

In occasione di una visita del direttore dell'UCLAF a Varsavia, il primo ministro ha voluto confermare le principali linee d'azione proposte, ovvero:

- l'istituzione di un'unità pluridisciplinare specializzata nella lotta contro la frode e la criminalità organizzata,
- l'insediamento di tale struttura presso l'IGD¹¹¹ con competenze in materia d'inchiesta per le spese e le entrate,
- la conclusione tra l'IGD e i diversi dipartimenti responsabili della gestione e del controllo dei fondi di preadesione - sotto il patrocinio dei servizi del primo ministro - degli accordi di cooperazione al fine di permettere all'IGD di coordinare le inchieste antifrode,
- l'elaborazione di un progetto di finanziamento nell'ambito del programma Phare 1999, volto a fornire all'IGD i mezzi necessari alla realizzazione di questa nuova missione¹¹².

¹¹¹ Il servizio scelto dal primo ministro per essere l'autorità di accoglienza della struttura pluridisciplinare per la tutela degli interessi finanziari della Comunità sarà l'IGD («Ispezione generale delle dogane»), servizio istituito di recente (1997), che dipende direttamente dal ministro delle Finanze e ha il compito di ricercare qualsiasi infrazione alle norme riguardante il commercio dei prodotti e dei beni con i paesi stranieri e di lottare contro la corruzione. Esso detiene poteri di azione che trascendono i poteri delle autorità doganali polacche, ovvero l'accesso diretto agli uffici e ai documenti, l'impiego di misure coercitive, l'interrogatorio dei testimoni e così via.

¹¹² Il progetto di finanziamento è stato redatto dalle autorità polacche sulla base di principi definiti in stretta collaborazione tra l'UCLAF e l'IGD. Un programma di 3,5 milioni di ECU è stato presentato e poi accettato dal Comitato Phare del 7.5.1999. I 3,5 milioni di ECU costituiscono circa l'1,4% del totale del programma Phare per la Polonia nel quadro del bilancio per il 1999. Tale progetto prevede, in una prima fase, il distacco presso l'IGD di quattro funzionari, esperti in discipline diverse, reclutati dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), tra cui un coordinatore di livello elevato destinato a garantire il contatto permanente con le autorità responsabili in Polonia.

5.2. Gli accordi di mutua assistenza tra la Comunità e i paesi terzi

Al 31 dicembre 1998, la Comunità aveva concluso accordi comprendenti disposizioni relative alla mutua assistenza in materia doganale con trentatré paesi terzi (accordi che sono entrati in vigore per ventinove di questi paesi¹¹³), tra i quali quasi tutti i vicini europei della Comunità e i suoi principali partner commerciali. Si tratta sia di accordi globali, comprendenti un protocollo di mutua assistenza in materia doganale, che di accordi specifici sulla cooperazione e la mutua assistenza amministrativa nel settore doganale.

Le disposizioni specifiche di questi accordi e protocolli forniscono ai servizi delle parti contraenti, responsabili delle inchieste doganali, la base giuridica per richiedere o prestare assistenza amministrativa nella conduzione di inchieste volte a garantire la corretta applicazione della normativa doganale della Comunità o dei paesi partner.

Il 1° febbraio 1998 sono entrati in vigore accordi europei comprendenti un protocollo relativo alla mutua assistenza nel settore doganale con ciascuno dei paesi baltici¹¹⁴. Un accordo sulla cooperazione e la mutua assistenza amministrativa nel settore doganale con il Canada è entrato in vigore il 1° gennaio 1998.

Il 3 novembre 1998 è stato siglato un accordo sulla cooperazione e la mutua assistenza amministrativa nel settore doganale tra la Comunità e Hong Kong (Cina), entrato in vigore il 1° giugno 1999.

Diversi accordi contenenti un protocollo di mutua assistenza nel settore doganale sono stati firmati prima del 1998 con numerosi paesi terzi. Si tratta degli accordi stipulati con Azerbaigian, Bielorussia, Kirghizistan, Marocco, Uzbekistan, Tunisia e Turkmenistan. Nel 1999 sono entrati in vigore gli accordi con Azerbaigian (il 1° marzo), Kirghizistan e Uzbekistan (il 1° luglio).

Nel 1999 sono in corso di svolgimento o sono previsti negoziati volti alla conclusione di accordi globali (comportanti un protocollo sulla mutua assistenza nel settore doganale) o specifici (accordo sulla cooperazione e la mutua assistenza amministrativa nel settore doganale) con una ventina di altri paesi terzi, tra cui l'Albania, il Sudafrica, l'Egitto, il Libano, Cipro, la Cina, il Cile e alcuni partner asiatici dell'ASEM¹¹⁵.

¹¹³ Si tratta di 27 accordi che riguardano 29 paesi terzi: 26 accordi sono stati conclusi con 26 paesi terzi diversi, l'accordo SEE riguarda l'Unione europea e tre paesi terzi: il Liechtenstein, la Norvegia e l'Islanda.

¹¹⁴ Paesi baltici: Estonia, Lettonia e Lituania; gli accordi europei sostituiscono gli accordi sulla liberalizzazione degli scambi e l'istituzione di misure di accompagnamento conclusi con ciascuno di questi paesi (entrata in vigore il 1° gennaio 1995) che contenevano anche un protocollo sulla mutua assistenza nel settore doganale.

¹¹⁵ ASEM: Incontri Asia-Europa (Asian Europe Meeting) tra l'Unione europea e l'Asia. Partner asiatici: sultanato del Brunei, Cina, Indonesia, Giappone, Malaysia, Corea, Filippine, Singapore, Thailandia e Vietnam.

Tabella «formazione»

Luogo	Autorità	Temi
Austria	Ministero delle Finanze - Revisori della dogana austriaca Partecipazione del Belgio, della Danimarca, della Spagna, della Finlandia, della Grecia, dell'Italia, dei Paesi Bassi, della Svezia e del Regno Unito Gosau	Individuazione di irregolarità mediante la revisione contabile dei documenti commerciali e la cooperazione
	Associazione dei giudici austriaci, procuratori e inquirenti doganali e fondi strutturali con la partecipazione della Repubblica ceca, della Germania, dell'Ungheria, della Polonia e della Slovenia Baden	Tutela penale degli interessi finanziari della Comunità europea
Belgio (Bruxelles)	Procuratori generali di 5 nuovi Länder tedeschi	Criminalità economica organizzata e azione giudiziaria
	Zentrale Betrugsbekämpfungstelle- Ausfuhrerstaltung HZA Hamburg-Jonas	Prevenzione e repressione della frode
	Responsabili regionali della dogana danese	Frode comunitaria e cooperazione
	Tre brevi seminari: Algemene Inspectiedienst, AID (servizio olandese)	Prevenzione e individuazione delle irregolarità nel settore delle spese finalizzate all'agricoltura
Germania	Bundeskriminalamt, BKA - Forze di polizia specializzate in reati economici Wiesbaden	Frode comunitaria e cooperazione
	Zollkriminalamt ZKA e tutti i servizi di ricerca specializzati degli altri Stati membri Schliersee	Frode comunitaria e cooperazione
	Zollkriminalamt ZKA e servizi di ricerca di altri Stati membri (Belgio, Francia, Regno Unito, Paesi Bassi) Wiehl	Ricerca delle frodi nel settore delle organizzazioni di mercato
	Bundesministerium der Finanzen per i revisori delle spese agricole di diversi Stati membri nonché della Polonia, della Repubblica ceca, della Slovenia e dell'Ungheria Cottbus	Tecniche di revisione contabile per l'individuazione delle irregolarità e cooperazione
	Polizia e procuratori specializzati Stoccarda	Lotta contro la criminalità economica organizzata
	Spagna	Guardia Civil, con la partecipazione della Francia, dell'Italia, del Portogallo e del Regno Unito Alicante
Polizia nazionale con la partecipazione della Francia, dell'Italia e del Portogallo Segovia		Cooperazione nel settore della lotta contro la frode comunitaria

Luogo	Autorità	Temi
Francia	Polizia giudiziaria francese con la partecipazione della polizia specializzata tedesca e spagnola Montpellier	Falsificazione monetaria e protezione dell'euro
	Ministero dell'Occupazione e della Formazione professionale, funzionari incaricati del controllo Parigi	Lotta contro le irregolarità e le frodi nel settore dell'FSE
Regno Unito	Crown Prosecution Police e dogana, partecipazione della Germania, della Spagna, dell'Italia, dell'Ungheria, della Polonia e della Slovenia Croydon	Combattere la frode nella Comunità europea con particolare riguardo ai Fondi strutturali
Grecia	Centro di Formazione dei Funzionari del Ministero delle Finanze (CFFMF), agenti di controllo Atene	Rischi di frode nel settore delle spese del FEAOG-Garanzia
Irlanda	Department of Agriculture, ispettori agricoli irlandesi con la partecipazione della Germania, della Francia, del Regno Unito nonché della Repubblica ceca e dell'Ungheria Kinsale	Lotta contro le irregolarità e le frodi nel settore delle quote latte
Italia	Guardia di Finanza e procure italiane Roma	Cooperazione tra la Guardia di Finanza e la procura per la persecuzione delle frodi
	Polizia di Stato italiana Roma	Perfezionamento nel settore del perseguimento della criminalità economica
	Università di Catania, esperti in materia penale di diversi Stati membri Catania	Elaborazione di un diritto penale per la tutela degli interessi finanziari della Comunità europea
	Guardia di Finanza e delegazioni di tutti gli Stati membri, con formatori L'Aquila	Seminario europeo sulla tutela e la cooperazione nella lotta contro la frode comunitaria
Paesi Bassi	Algemene Inspectiedienst, AID. Inquirenti olandesi e di tutti gli Stati membri Maastricht	Tecniche di revisione contabile per l'individuazione delle irregolarità e cooperazione
Polonia	Autorità polacche (Polizia, Dogana, Giustizia) con la partecipazione della Spagna, della Francia e del Portogallo Mragowo	Lotta contro la frode economica
Portogallo	Azione congiunta di ministeri delle Finanze, inquirenti doganali, partecipazione della Spagna, della Grecia, della Francia, dell'Italia e del Portogallo Porto	Cooperazione e lotta contro la frode nel settore tessile
	Polizia giudiziaria Lisbona	Compiti della Polizia giudiziaria nella lotta contro la frode economica

Luogo	Autorità	Temi
Svezia	Procuratori e poliziotti svedesi, con la partecipazione della Danimarca Sundbyholm	Cooperazione contro la frode e la corruzione, con particolare riguardo ai fondi strutturali
	Inquirenti dell'amministrazione doganale svedese, partecipazione della Germania, della Danimarca, dei Paesi Bassi, della Finlandia, della Norvegia e degli Stati Uniti Boras	Cooperazione globale contro la frode nel settore tessile

**Casi di frode e altre irregolarità comunicate dagli Stati membri
conformemente al regolamento n. 1552/89**

RISORSE PROPRIE TRADIZIONALI

1998

<i>Stato membro</i>	<i>Numero di casi</i>	<i>Importi * (in ECU)</i>
Belgique / Belgie	345	18.153.679
Danemark	127	13.551.050
Deutschland	297	29.033.438
Ellas	2	312.760
Espana	83	4.133.323
France	211	18.636.719
Ireland	24	839.360
Italia	173	24.222.050
Luxembourg	0	0
Nederland	210	9.035.849
Oesterreich	146	6.545.544
Portugal	18	2.940.496
Suomi	42	1.682.245
Sverige	95	12.069.021
United Kingdom	499	108.053.530
<i>Totale</i>	2.272	249.209.064

* accertati e stimati

**Casi di frode e altre irregolarità comunicate dagli Stati membri
conformemente al regolamento (CEE) n. 595/91**

FEAOG-GARANZIA

1998

<i>Stato membro</i>	<i>Numero di casi</i>	<i>Importi (in ECU)</i>
Belgique / Belgie	54	2.413.616
Danemark	42	837.350
Deutschland	501	39.623.402
Ellas	163	8.784.048
Espana	294	10.388.940
France	141	37.407.327
Ireland	80	3.466.418
Italia	443	150.391.572
Luxembourg	0	0
Nederland	78	9.220.515
Oesterreich	135	2.015.256
Portugal	55	3.144.002
Suomi	11	113.081
Sverige	87	794.358
United Kingdom	328	16.241.275
TOTALE	2.412	284.841.160

**Casi di frode e altre irregolarità comunicate dagli Stati membri
conformemente ai regolamenti n. 1681/94 e n. 1831/94**

**AZIONI STRUTTURALI
- SUDDIVISIONE PER FONDI -**

1998

Importo (in ECU)

Stato membro	FESR		FEAOG-Orientamento		FEAOG-Pesca		FSE		COESÃO	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Belgique Belgie	1	148.736	0	0	0	0	1	17.353		
Danemark	2	226.259	1	19.634	0	0	11	317.075		
Deutschland	17	1.392.437	36	3.236.494	1	7.921	12	912.481		
Ellas	1	111.801	5	2.661.609	0	0	11	307.417	0	0
Espana	18	3.824.078	20	381.798	2	424.829	119	4.056.460	0	0
France	3	1.794.340	0	0	0	0	0	0		
Ireland	19	95.632	5	96.638	0	0	1	60.947	0	0
Italia	1	159.661	14	137.363	0	0	8	449.796		
Luxembourg	0	0	0	0	0	0	0	0		
Nederland	3	64.505	0	0	0	0	0	0		
Oesterreich	0	0	0	0	0	0	1	0		
Portugal	10	1.884.019	34	1.509.033	0	0	8	3.055.153	0	0
Suomi	1	30.819	0	0	1	37.541	2	1.766		
Sverige	1	57.968	2	11.748	0	0	5	124.857		
United Kingdom	15	3.235.629	0	0	0	0	15	11.984.220		
Totale	92	13.025.884	117	8.054.317	4	470.291	194	21.287.525	0	0

Tabella 4

**Casi di frode e altre irregolarità comunicate dagli Stati membri
conformemente ai regolamenti n. 1681/94 e n. 1831/94**

AZIONI STRUTTURALI

1998

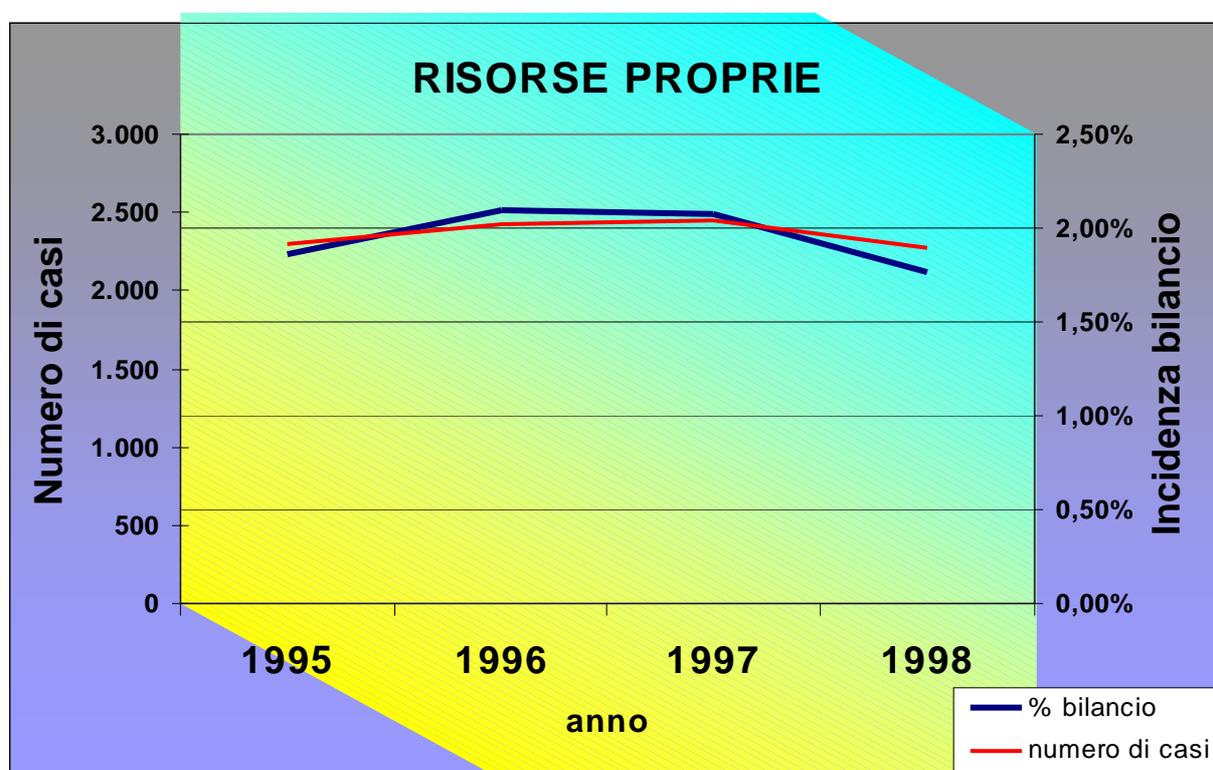
<i>Stato membro</i>	<i>Numero di casi</i>	<i>Importi (in ECU)</i>
Belgique / Belgie	2	166.089
Danemark	14	562.968
Deutschland	66	5.549.334
Ellas	17	3.080.826
Espana	159	8.687.166
France	3	1.794.340
Ireland	25	253.218
Italia	23	746.820
Luxembourg	0	0
Nederland	3	64.505
Oesterreich	1	0
Portugal	52	6.448.205
Suomi	4	70.126
Sverige	8	194.573
United Kingdom	30	15.219.850
TOTALE	407	42.838.020

RISORSE PROPRIE TRADIZIONALI

Frodi e altre irregolarità comunicate dagli Stati membri

<i>anno</i>	<i>numero di casi</i>	<i>importi (x1000)</i>	<i>quota del bilancio</i>	<i>bilancio (x1000)</i>
1998	2.272	249.209	1,77%	14.110.700
1997	2.456	294.018	2,07%	14.172.300
1996	2.428	284.430	2,09%	13.583.700
1995	2.296	268.967	1,86%	14.453.200

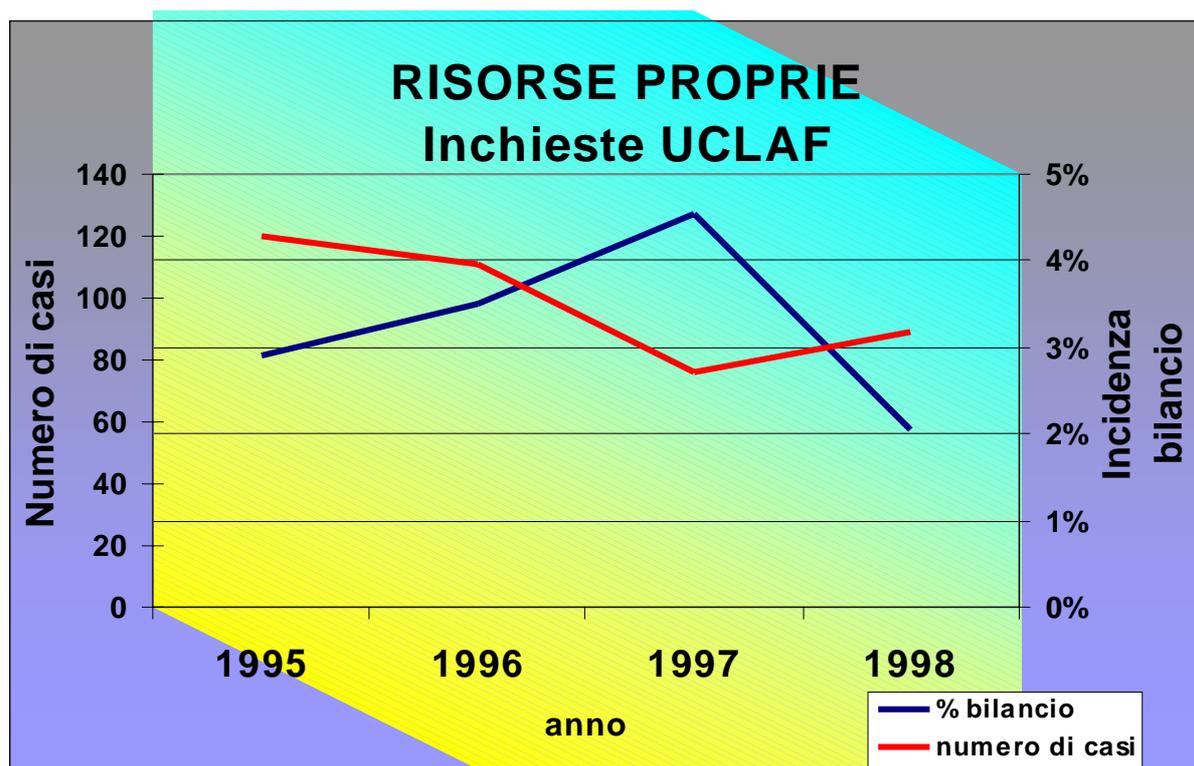
N.B.: Gli importi relativi agli anni 1995-1997 sono stati corretti sulla base delle nuove comunicazioni degli Stati membri trasmesse per via elettronica



RISORSE PROPRIE TRADIZIONALI

Inchieste UCLAF

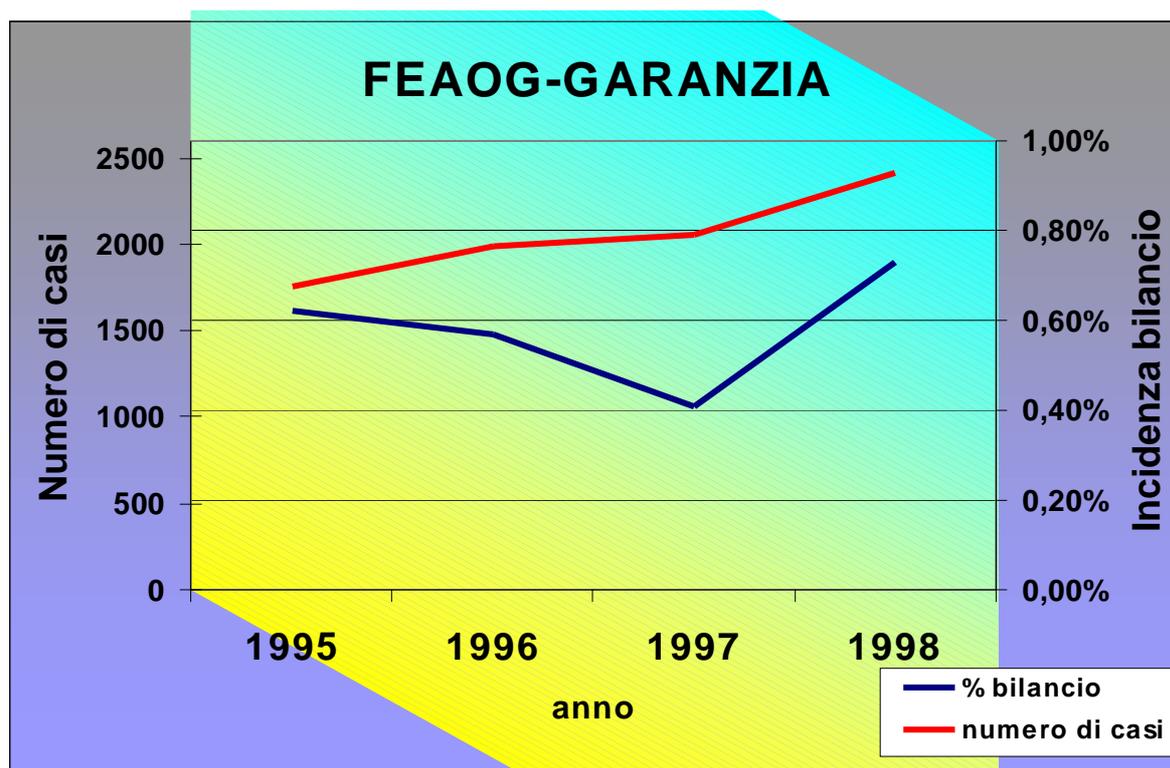
<i>anno</i>	<i>numero di casi</i>	<i>importi (x1000)</i>	<i>quota del bilancio</i>	<i>bilancio (x1000)</i>
1998	89	288.900	2,05%	14.110.700
1997	76	643.000	4,54%	14.172.300
1996	111	475.000	3,50%	13.583.700
1995	120	421.000	2,91%	14.453.200



FEAOG-GARANZIA

Frodi e altre irregolarità comunicate dagli Stati membri

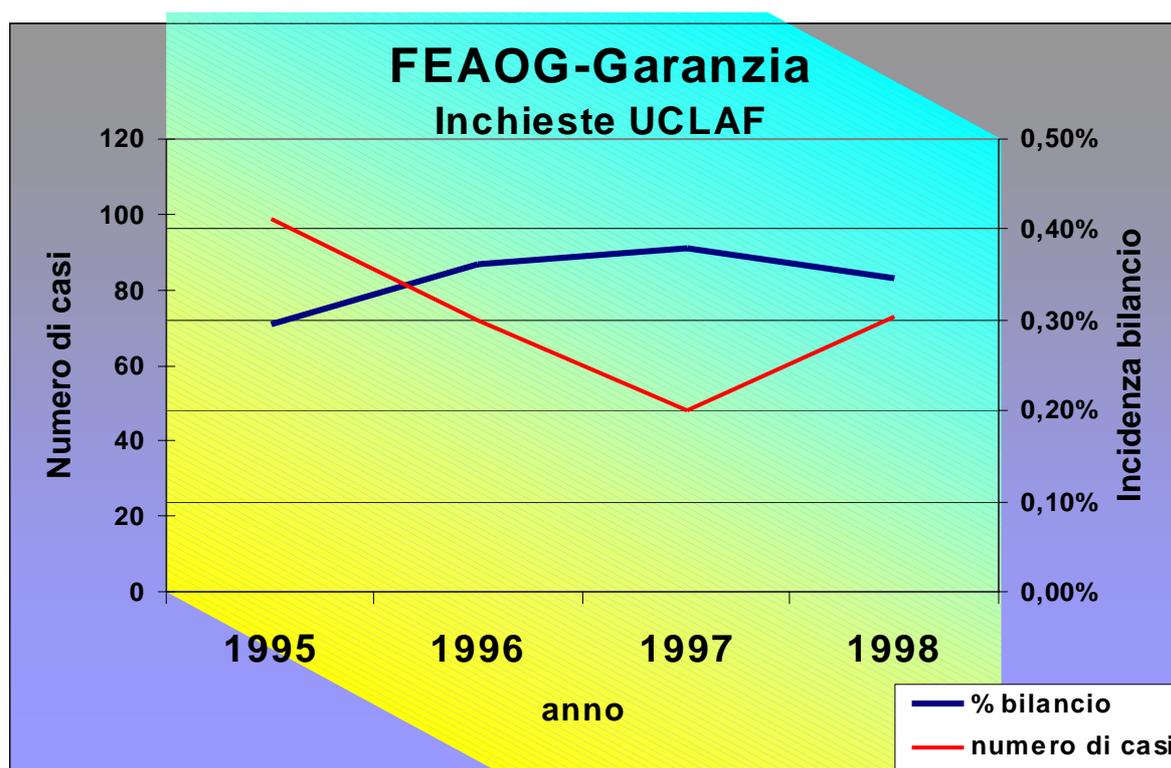
<i>anno</i>	<i>numero di casi</i>	<i>importi (x1000)</i>	<i>quota del bilancio</i>	<i>bilancio (x1000)</i>
1998	2.412	284.841	0,73%	39.132.500
1997	2.058	164.884	0,41%	40.423.000
1996	1.992	223.000	0,57%	39.324.200
1995	1.754	214.000	0,62%	34.490.400



FEAOG-Garanzia

Inchieste UCLAF

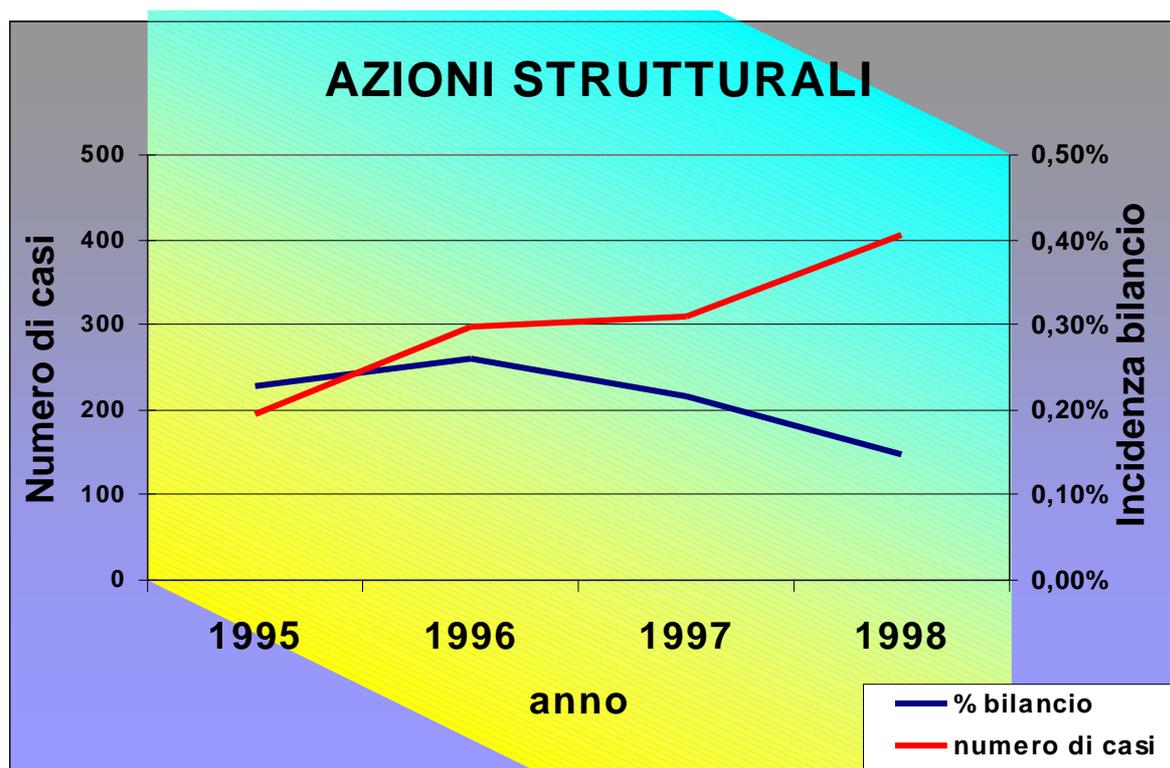
<i>anno</i>	<i>numero di casi</i>	<i>importi (x1000)</i>	<i>quota del bilancio</i>	<i>bilancio (x1000)</i>
1998	73	135.000	0,34%	39.132.500
1997	48	153.000	0,38%	40.423.000
1996	72	142.000	0,36%	39.324.200
1995	99	102.000	0,30%	34.490.400



AZIONI STRUTTURALI

Frodi e altre irregolarità comunicate dagli Stati membri

<i>anno</i>	<i>numero di casi</i>	<i>importi quota del (x1000) bilancio</i>	<i>bilancio (x1000)</i>
1998	407	42.838	0,15% 28.765.700
1997	309	57.070	0,22% 26.285.100
1996	297	63.877	0,26% 24.624.100
1995	194	43.573	0,23% 19.223.300

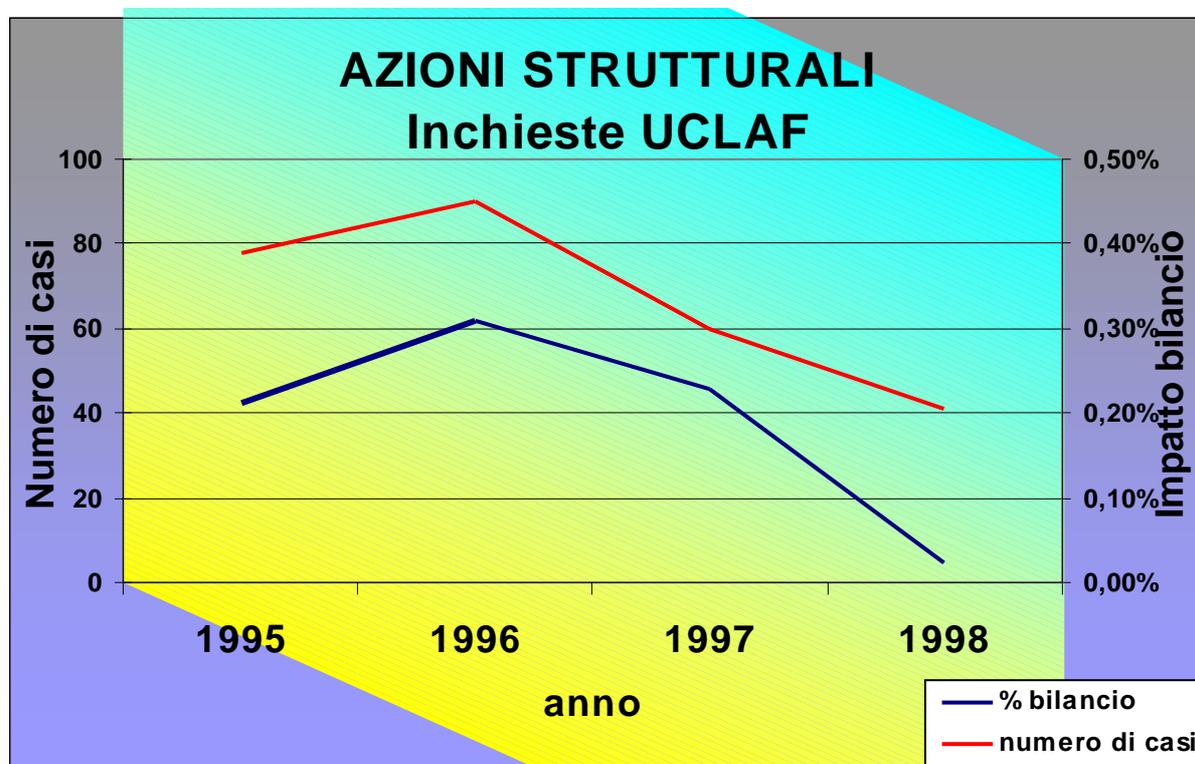


AZIONI STRUTTURALI

Inchieste UCLAF

<i>anno</i>	<i>numero di casi</i>	<i>importi (x1000)</i>	<i>quota del bilancio</i>	<i>bilancio (x1000)</i>
1998	41	7.096	0,02%	28.765.700
1997	60	60.365	0,23%	26.285.100
1996	90	76.225	0,31%	24.624.100
1995	78	40.708	0,21%	19.223.300

N.B. Gli importi relativi agli anni 1995 - 1997 sono stati corretti in seguito agli andamenti constatati nel quadro delle inchieste.

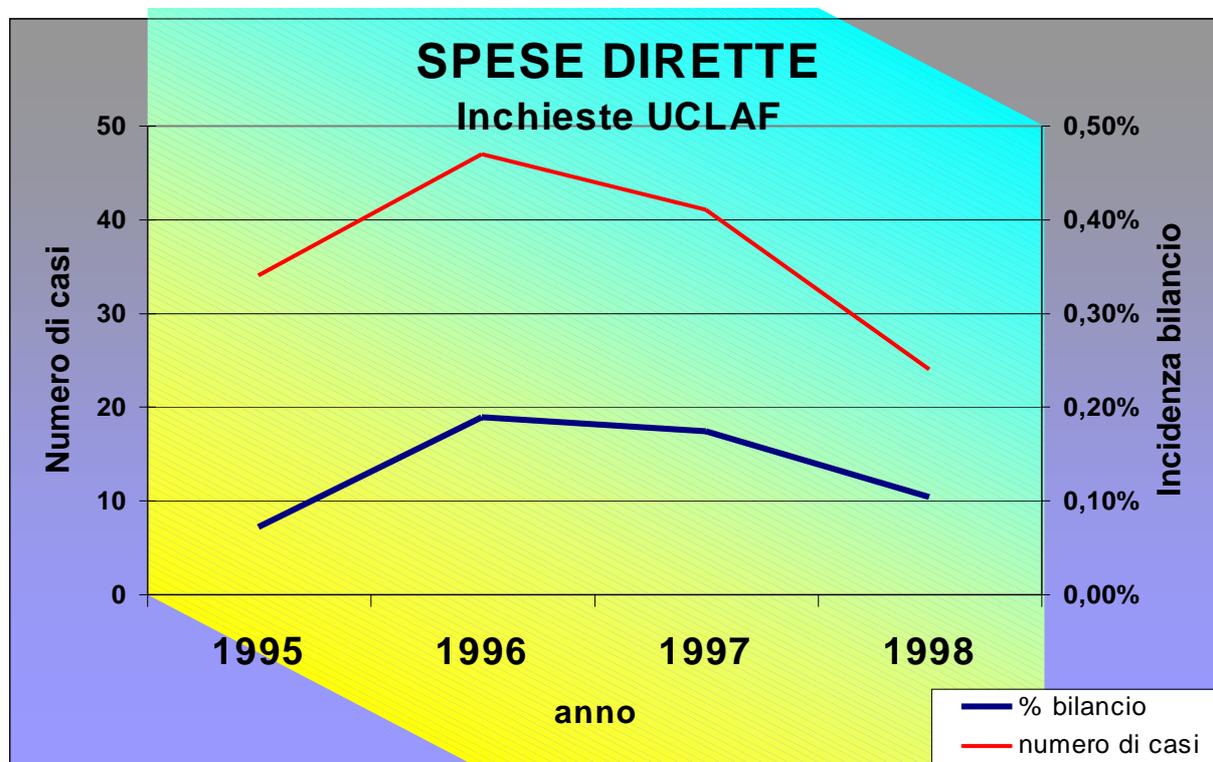


SPESE DIRETTE**Inchieste UCLAF**

<i>anno</i>	<i>numero di casi</i>	<i>importi (x1000)</i>	<i>quota del bilancio</i>	<i>bilancio (x1000)*</i>
1998	24	11.075	0,10%	10.707.800
1997	41	18.531	0,17%	10.681.600
1996	47	20.114	0,19%	10.645.400
1995	34	7.821	0,07%	10.824.600

* incluse le spese del FES e della CECA, ma senza le spese di amministrazione

N.B. Gli importi relativi agli anni 1995 - 1997 sono stati corretti in seguito agli andamenti constatati nel quadro delle inchieste



GLOSSARIO

CE:	Comunità europea (denominazione utilizzata dall'entrata in vigore del trattato sull'Unione europea)
EFTA:	Associazione europea di libero scambio (comprendente l'Islanda, il Liechtenstein, la Norvegia e la Svizzera)
SEE:	Spazio economico europeo (accordo riguardante i 15 paesi dell'Unione europea e i paesi dell'EFTA, tranne la Svizzera)
OMC:	Organizzazione mondiale del commercio
TUE:	Trattato sull'Unione europea
UCLAF:	(Unità di) Coordinamento della lotta antifrodi (Direzione che figura nell'organigramma del Segretario generale della Commissione, trasformata in <i>task force</i> con decisione della Commissione del 1° maggio 1998)
OLAF:	Ufficio europeo per la lotta antifrode
IRENE:	Acronimo per Irregolarità (IRrégularités), Inchieste (ENquêtes), Utilizzazione (Exploitation) (base dati della Commissione, gestita dall'UCLAF)
SEM 2000:	Programma della Commissione in particolare per migliorare la gestione dei fondi comunitari all'orizzonte del 2000 (Sound and Efficient Management - Gestione sana ed efficace)
Agenda 2000:	Comunicazione della Commissione sull'ampliamento dell'Unione all'orizzonte del 2000
GU:	Gazzetta ufficiale delle Comunità europee (GU L: serie L, GU C: serie C)
TIR:	Trasporto internazionale delle merci su strada
CoCoLAF:	Comitato di coordinamento comunitario della lotta contro le frodi
CPCA:	Comitato permanente per la cooperazione amministrativa nel campo delle imposte indirette. Presieduto dalla Commissione, Direzione generale Dogane e Imposizione indiretta (DG XXI), il comitato si occupa di problemi connessi con l'attuazione del sistema transitorio di IVA intracomunitaria
SCAF:	Sottocomitato antifrode (nel settore delle imposte indirette). È il sottogruppo antifrode del CPCA
SCENT:	System for a Customs Enforcement Network (Rete doganale per la lotta contro la frode)
SID:	Sistema d'informazione doganale

SIP:	Sistema d'informazione preliminare
NSTI:	Nuovo sistema di transito informatizzato
IVA:	Imposta sul valore aggiunto
PECO:	Paesi dell'Europa centrale ed orientale
UEM:	Unione economica e monetaria
ASEAN:	Associazione delle Nazioni del Sud-Est asiatico
SPG:	Sistema delle preferenze generalizzate, sistema preferenziale autonomo
FSE:	Fondo sociale europeo
FESR:	Fondo europeo di sviluppo regionale
FES:	Fondo europeo di sviluppo
PIC:	Programma d'iniziativa comunitaria
PAC:	Politica agricola comune
FEAOG:	Fondo europeo agricolo d'orientamento e di garanzia (sezione garanzia: FEAOG-Garanzia, sezione orientamento: FEAOG-Orientamento)
PHARE:	Programma d'aiuto alla ricostruzione economica dei PECO, paesi dell'Europa centrale e orientale
OCSE:	Organizzazione di cooperazione e di sviluppo economico
BDS:	Ufficio di sicurezza
ECHO:	Programma umanitario della Commissione
UAT:	Ufficio di assistenza tecnica