



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 15.5.2001
COM(2001)254 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Tutela degli interessi finanziari delle Comunità

Lotta contro le frodi

Programma d'azione per 2001-2003

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Tutela degli interessi finanziari delle Comunità

Lotta contro le frodi

Programma d'azione per 2001-2003

La Commissione ha adottato una comunicazione relativa ad un'impostazione strategica globale per la tutela degli interessi finanziari e la lotta contro le frodi¹ che individua le grandi sfide che occorrerà superare nei prossimi cinque anni (2001 à 2005). L'impostazione strategica è stata presentata dai Commissari Sig.ra Schreyer, in accordo con il Sig. Vitorino e adottata il 28 giugno 2000. Essa è stata adottata dal Consiglio Ecofin del 17 luglio 2000 e dal Parlamento europeo che ne hanno approvato gli orientamenti². Essa associa l'insieme dei servizi alla tutela degli interessi finanziari e determina le azioni prioritarie che avranno il compito di preparare in stretta cooperazione, nella fase di avvio delle iniziative come in quella della loro attuazione.

In risposta alle sfide individuate nell'Impostazione strategica globale, e fatte salve iniziative più specifiche di ogni Direzione generale né i compiti operativi affidati all'Ufficio dalla Commissione e dal legislatore, la Commissione intende applicare, nei tre futuri esercizi, un certo numero di misure specifiche. Questo è l'obiettivo del programma d'azione per il biennio 2001-2003, primo programma di lavoro che si inserisce integralmente nel quadro di questa impostazione strategica globale. Esso sviluppa le azioni e iniziative prioritarie che i servizi della Commissione dovranno attuare, includendo anche l'Ufficio europeo per la lotta antifrode nelle sue funzioni non operative. Si tratta in quest'ultimo caso, di attività di concezione e di preparazione delle iniziative legislative e di regolamentazione nel settore della tutela degli interessi finanziari e della lotta antifrode, dirette a sostenere l'attività operativa, conformemente alla decisione della Commissione del 28 aprile 1999³. Le attività dell'Ufficio in quanto servizio operativo indipendente saranno definite in un programma di lavoro distinto rientrando nella responsabilità diretta del Direttore generale dell'Ufficio e sul quale egli dovrà riferire separatamente.

* * *

Come ricordava l'Impostazione strategica globale del 28.06.2000⁴, la tutela degli interessi finanziari riguarda la Commissione e l'insieme dei suoi servizi, nonché le altre istituzioni e gli Stati membri. Questo si riflette nel presente programma d'azione 2001-2003 che definisce le azioni prioritarie da attuare e si inserisce nel quadro dei grandi orientamenti definiti dalla suddetta Impostazione globale pluriennale:

¹ COM(2000) 358 def.

² Il Parlamento ha approvato gli orientamenti presentati nella sua Risoluzione del 13 dicembre 2000.

³ Cfr. articolo 2 della decisione della Commissione, del 28 aprile 1999, che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (Olaf); GU L136 del 31. 05. 1999.

⁴ Comunicazione della Commissione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, Lotta antifrode, Per una impostazione strategica globale (doc. COM(2000) 358 def.).

- *lo sviluppo di una politica antifrode globale*: l'impostazione si basa sull'art. 280 del trattato, che associa prevenzione e lotta contro la frode per garantire una tutela effettiva ed equivalente degli interessi finanziari nell'insieme della Comunità. Tale asse pone l'accento sul carattere globale e pluridimensionale delle misure da adottare, principalmente sul piano legislativo, al fine di eliminare le possibilità esistenti di frode e di corruzione nonché i comportamenti che ledono gli interessi delle Comunità.
- *il rafforzamento di uno spirito di cooperazione fra tutte le autorità competenti*: l'impostazione strategica stabilisce che una azione efficace in materia di tutela degli interessi finanziari e di lotta contro le frodi, deve contare sulla piena partecipazione e l'impegno concertato delle autorità nazionali e comunitarie sul terreno. Con la creazione dell'Olaf l'Unione si è dotata di un potente strumento per la tutela degli interessi finanziari delle comunità. Per poter espletare pienamente i suoi compiti e contribuire con la visione d'insieme del livello comunitario, la Commissione intende oggi ottimizzare tale strumento allo scopo di strutturare lo scambio di informazioni e realizzare modalità innovative di cooperazione.
- *un'impostazione interistituzionale per prevenire e lottare contro la frode e la corruzione*: l'obiettivo consiste nel sensibilizzare l'insieme degli agenti della Commissione e dei beneficiari all'aspetto etico della gestione finanziaria e nel definire gli orientamenti diretti a prevenire qualsiasi comportamento che arrechi un pregiudizio agli interessi politici, giuridici e finanziari della Comunità. Inoltre, il legislatore ha voluto che l'Olaf possa disporre, all'interno di istituzioni e organi, di un potere indipendente di indagine interna la cui efficacia e omogeneità attendono di essere valutate.
- *il rafforzamento della dimensione giudiziaria penale*: è necessario perseguire sul piano penale i comportamenti più gravi, ma a questo si frappongono ancora ostacoli che dovranno essere rimossi. A questo fine, la Commissione propone di favorire l'adeguamento delle politiche nazionali penali ai nuovi obblighi del trattato e di sviluppare una strategia fondata su una stretta e regolare cooperazione con le autorità giudiziarie degli Stati membri e i diversi organismi extra comunitari.

Le quattro sfide così descritte si inseriscono nella dinamica creata dalla riforma antifrode del maggio 1999 e la creazione dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (Olaf), in risposta alla priorità attribuita dalle istituzioni e gli Stati membri alla lotta contro la grande criminalità economica e finanziaria. Tale impostazione si basa sul disposto del nuovo articolo 280 derivante dal trattato di Amsterdam, considerando che la responsabilità particolare della Commissione in materia è inoltre strettamente connessa alla sua funzione di esecuzione del bilancio ai sensi dell'art. 274 del trattato CE.

Lo stesso articolo 280 fa della Commissione e degli Stati membri dei partner obbligati nella tutela degli interessi finanziari e nella lotta antifrode, tenuti, in particolare, a riferire al Parlamento europeo et al Consiglio. Il principio di questa responsabilità condivisa può essere pienamente applicato dalla Comunità nella sua nuova politica antifrode: la Commissione può farlo traendo, ad ogni fase, le conseguenze del nuovo coinvolgimento dei vari attori delle politiche comunitarie.

La cooperazione fra tutte le autorità competenti (che corrisponde alla parte 2 del presente Programma d'azione) costituisce quindi la chiave per una efficace mobilitazione delle forze. Il Programma d'azione, nella seconda parte, ne esplora le modalità e propone un metodo. Esso propone di associare le suddette autorità già a monte, nella fase di elaborazione delle norme, fino alla loro applicazione e alla loro valutazione finale. Questo risultato può essere ottenuto facendo del Comitato consultivo per il coordinamento della lotta antifrode un organo di riflessione comune che associa la Commissione e gli esperti degli Stati membri. Tale organo deve inoltre fornire un sostegno alle autorità responsabili della applicazione sul terreno e rafforzare la dimensione giudiziaria dell'azione comune. Da parte sua l'Ufficio deve darsi una struttura in grado di valorizzare pienamente il potenziale di una effettiva piattaforma comunitaria di servizi: strumento di concezione, di azione e di assistenza alle autorità nazionali.

Le azioni di prevenzione, di controllo e di sanzione che vengono presentate non possono quindi essere dissociate dai metodi di lavoro esposti nel capitolo concernente la Cooperazione fra le autorità competenti e l'assistenza fornita dall'Ufficio. Non possono nemmeno essere scisse da tali azioni quelle che riguardano il *rafforzamento della dimensione penale* e che costituiscono il valore aggiunto, dal punto vista strategico e operativo, che potrà fornire l'Ufficio alle autorità giudiziarie e di polizia degli Stati membri nonché agli altri attori extra comunitari.

Questo maggior grado di partecipazione, all'interno della piattaforma di servizi, fatte salve le responsabilità proprie della Commissione anche nei compiti operativi condotti in piena autonomia dall'Ufficio, intende porsi al livello della crescente interdipendenza all'interno dell'Unione, anche nel settore della lotta contro le attività illegali e della maggiore condivisione di responsabilità con gli organi nazionali. L'innovazione nei metodi di lavoro, senza rinunciare a nessuno degli obiettivi comuni, deve permettere di dotare la Comunità di strumenti in grado di migliorare il processo di elaborazione delle norme ed esercitare meglio le sue responsabilità nel settore della tutela degli interessi finanziari della Comunità, inclusa l'attività sul terreno.

La terza parte esplicita il mandato definito dal legislatore come una priorità per l'Ufficio europeo per la lotta contro la frode, all'interno della Commissione e nel quadro della sua autonomia funzionale in materia di indagini.

Le misure previste nel piano d'azione verranno applicate nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, in particolare attinenti la vita privata, sulla base delle norme comunitarie applicabili in materia, in particolare il regolamento 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000 relativo alla tutela delle persone fisiche per quanto riguarda il trattamento dei dati a carattere personale da parte delle istituzioni e gli organi comunitari e la libera circolazione dei suddetti dati.

Al Programma d'azione è allegata una tabella riassuntiva delle azioni descritte nel testo che segue.

1. UNA POLITICA ANTIFRODE GLOBALE E COERENTE

La Commissione intende sviluppare un'impostazione relativa alla prevenzione e alla lotta contro le frodi, la corruzione e qualsiasi altra attività illegale che leda gli interessi finanziari delle Comunità come impone l'articolo 280 del trattato CE alla Comunità e agli Stati membri, allo scopo di garantire una protezione effettiva ed equivalente nell'insieme della Comunità. La prevenzione richiede che tutte le iniziative legislative e politiche della Commissione aventi un'incidenza finanziaria siano, nella misura necessaria, corredate da disposizioni antifrode appropriate. È opportuno d'altro canto rafforzare gli strumenti giuridici di individuazione, controllo e sanzione delle frodi e delle irregolarità.

1.1 Una cultura della prevenzione

1.1.1 Rafforzare l'impermeabilità della legislazione e della gestione alle frodi

Le attività illegali a danno degli interessi finanziari comunitari approfittano spesso delle lacune della legislazione, oltre che per aggirarla, anche per utilizzarla ai loro fini. Tale realtà ormai ben nota rende necessario adeguare i metodi di lavoro.

- Uno strumento essenziale di diffusione di una cultura della prevenzione dovrebbe consistere, per i servizi della Commissione, nel tener conto, nella fase iniziale di elaborazione della normativa nei settori sensibili e di quella relativa ai contratti, dell'esperienza dell'Ufficio e dei servizi di controllo settoriali e orizzontali. Sulla base degli orientamenti delineati nell'Impostazione strategica, la legislazione sarà sottoposta ad una analisi di rischio diretta a «filtrare» i fascicoli altamente sensibili, in particolare quando tale normativa può avere una incidenza sugli interessi finanziari comunitari («*Impermeabilità alla frode*»). Tale esame preliminare deve consentire di analizzare il dispositivo proposto al fine di valutarne l'impermeabilità e i rischi potenziali alla luce della tutela degli interessi finanziari e della lotta contro le frodi. L'Olaf proporrà, in associazione con le Direzioni generali e i servizi interessati della Commissione, un meccanismo flessibile di consultazione dell'unità specializzata creata al suo interno, prima ancora della procedura di consultazione inter servizi e di consulenza per tutta la durata della procedura legislativa. Tale impostazione costituisce d'altronde un aspetto della riforma della Commissione e figura come Azione 94 nel Libro Bianco⁵.

Nella prima metà del 2001 verrà presentata una comunicazione diretta a concretizzare questo campo d'azione.

1.1.2 Rendere sicuri diversi settori chiave

La tutela degli interessi finanziari comunitari, nella sua dimensione preventiva, si basa su una analisi dei rischi e degli sforzi diretti a rendere sicuri i settori sensibili alla criminalità economica e finanziaria.

⁵ COM(2000) 200 def/2 «Riforma della Commissione / Libro bianco – Parte II / Piano d'azione».

- Gli *appalti pubblici* costituiscono un settore sensibile nel quale la Commissione desidera rafforzare i dispositivi di prevenzione per quanto riguarda sia le proprie attività che quelle degli Stati membri⁶. A questo fine, è stata adottata una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio⁷ allo scopo, in particolare, di introdurre un meccanismo di esclusione obbligatoria di quegli offerenti già condannati per partecipazione ad una organizzazione criminale, per corruzione o per frode agli interessi finanziari della Comunità e un meccanismo facoltativo che permetta di escludere gli operatori economici "non affidabili". In questo contesto, sono previste delle azioni di sensibilizzazione degli organici (cfr. parte 3.1.2), nonché la messa a punto di strumenti informatici.

Inoltre, un'iniziativa specifica dovrebbe permettere, per il novembre 2001, di organizzare un sistema di informazione fra gli Stati membri diretto a escludere dagli appalti pubblici quei partecipanti che sono già stati condannati, in seguito a determinati fatti o comportamenti⁸.

- Allo scopo di preparare l'introduzione della nuova moneta europea il 1° gennaio 2002, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento⁹ *sulla protezione dell'euro contro la contraffazione*. Al Consiglio ECOFIN del 12 febbraio 2001 è stato raggiunto un accordo politico su questa proposta che prevede l'obbligo di trasmissione delle banconote e delle monete contraffatte per la loro identificazione, dei meccanismi di scambio di informazioni, di cooperazione e assistenza reciproca, nonché la centralizzazione dell'informazione relativa ai casi di contraffazione monetaria a livello nazionale e determinati obblighi degli enti creditizi: l'adozione del regolamento nel corso del secondo semestre 2001 permetterà di organizzare la cooperazione fra gli Stati membri, la Commissione e la BCE fra di essi da un lato e, con Europol dall'altro, attraverso la conclusione di protocolli di cooperazione¹⁰.

Entro la fine del 2001, vale a dire in tempo utile per l'introduzione dell'euro agli inizi del 2002, dovranno essere concluse le modalità tecniche di **cooperazione** con le amministrazioni nazionali e i partner istituzionali, in particolare affinché i meccanismi di trasmissione di banconote e monete contraffatte e di centralizzazione dell'informazione, sia a livello nazionale che a livello comunitario, siano totalmente operativi. La Commissione presenterà un *programma pluriennale e pluridisciplinare di formazione, di scambi e di assistenza* per la protezione dell'euro nel corso del 1° semestre 2001.

- In seguito al Piano d'azione sui servizi finanziari adottato l'11 maggio 1999 i cui progressi sono oggetto di Relazioni regolari, la Commissione ha adottato il

⁶ Si richiama l'attenzione sui lavori del gruppo di esperti sulla criminalità organizzata e gli appalti pubblici che associano la Commissione, la BEI e degli esperti degli Stati membri.

⁷ Proposta di direttiva relativa al *coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, di servizi e di lavori* (COM (2000)275 def. del 30.08.2000).

⁸ Fatte salve le disposizioni relative alla tutela dei dati a carattere personale.

⁹ COM (2000) 492 def. del 26.7.2000.

¹⁰ All'inizio di marzo 2001 è stato creato uno «Steering group» con l'incarico di preparare un piano d'azione interistituzionale fra la Commissione, la BCE e Europol in materia di formazione, di comunicazione e di coordinamento con i paesi terzi. Va ricordato che è stato istituito inoltre un Centro europeo tecnico e scientifico con il compito di procedere all'analisi delle banconote contraffatte.

9 febbraio 2001 una comunicazione e un piano d'azione sulla *prevenzione della frode e la contraffazione dei pagamenti non in contanti*.¹¹ La comunicazione si rivolge principalmente all'industria delle carte di pagamento e auspica un partenariato fra detentori, dettaglianti, fornitori di reti di infrastruttura e autorità nazionali e internazionali.

- La criminalità economica che lede la proprietà intellettuale (contraffazione industriale, agricola o commerciale, marchio comunitario, pirateria) contribuisce ad alimentare l'economia sommersa e opera nella maggior parte dei casi, attraverso il contrabbando: ne derivano perdite di risorse proprie delle Comunità. Quando i fatti sono responsabilità di reti o filiere organizzate, rendono necessaria la cooperazione sia fra autorità competenti che da parte degli ambienti professionali: questo è l'obiettivo della comunicazione sulla lotta contro la *contraffazione e la pirateria nel mercato interno* adottata il 30.11.2000¹², in seguito al Libro verde del 1998¹³. Tale comunicazione prevede la presentazione da parte della Commissione di una proposta di direttiva destinata a ravvicinare le legislazioni degli Stati membri concernenti gli strumenti finalizzati al rispetto dei diritti di proprietà intellettuale¹⁴. Se necessario, sarà prevista una proposta di regolamento, nel 2003, al fine di definire un quadro per lo scambio di informazioni e la cooperazione amministrativa fra l'insieme delle autorità competenti negli Stati membri, nonché con la Commissione.

1.1.3 Associare i paesi candidati alla prevenzione

- Uno studio condotto nel 1997 con un gruppo di esperti ha inventariato la compatibilità dei sistemi giudiziari nazionali con i reati propriamente comunitari come vengono definiti dal *Corpus Juris*. I lavori proseguono attualmente con l'analisi dei piani nazionali presentati dai paesi candidati e saranno oggetto di una relazione generale nel settembre 2001.
- La Commissione privilegerà sistematicamente la creazione, nei paesi candidati, di strutture amministrative pluridisciplinari dotate di estese competenze, in grado di coordinare a livello nazionale tutte le iniziative dirette a tutelare il bilancio comunitario e ciò già nella fase di preadesione. La cooperazione, sul piano operativo, fra queste strutture e la Commissione si concretizzerà attraverso degli accordi amministrativi stipulati con l'OLAF. Inoltre, i programmi di finanziamento alla preadesione dovranno prevedere in maniera sistematica la possibilità per la Corte dei conti e la Commissione, inclusa l'OLAF, di effettuare dei controlli antifrode in loco. Seguendo l'esempio del Promemoria finanziario SAPARD, il suddetto sistema di comunicazione alla Commissione, delle irregolarità scoperte dai paesi candidati stessi, dovrebbe essere previsto contestualmente all'attuazione dei nuovi programmi.

¹¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale ed a Europol – Prevenire le frodi e le falsificazioni dei mezzi di pagamento diversi dai contanti - COM(2001) 11 def.

¹² COM(2000) 789 def.

¹³ COM(1998) 569 def.

¹⁴ Completando la normativa esistente che disciplina l'attività delle amministrazioni doganali, in particolare il regolamento (CE) n. 3295/94 del Consiglio del 22.12.1994, nonché le condizioni del loro intervento in occasione di dichiarazioni o dei controlli.

1.1.4 Associare gli ambienti professionali ad una politica di trasparenza

La capacità delle organizzazioni criminali di inserirsi nel contesto economico e di apparire come imprese e attività legittime rende difficile la comprensione globale dei comportamenti illeciti e l'identificazione delle strutture criminali. La sensibilizzazione dei settori economici più vulnerabili costituisce quindi una necessità ineludibile. Fatto salvo un controllo pubblico che permetta di sanzionare, se del caso, le lacune dei sistemi di autodisciplina così organizzati, sarebbe utile incoraggiare le professioni interessate a elaborare esse stesse le loro regole interne. La Commissione valuterà intorno al 2003, quale potrebbe essere l'impostazione metodologica più efficace, ispirandosi in particolare ai lavori effettuati nel quadro della Carta per la lotta contro la criminalità organizzata del 27 luglio 1999.

1.2 Rafforzare gli strumenti giuridici di individuazione, di controllo e di sanzione delle frodi

Una politica coerente di lotta contro la frode deve essere dotata di strumenti perfezionati per individuare le frodi, controllare le operazioni e sanzionare le irregolarità e le frodi che ledono gli interessi finanziari comunitari in maniera mirata ed efficiente. Questo riguarda tutti gli attori, comunitari e nazionali: a questo titolo, la Commissione mira a estendere gli strumenti di individuazione e le misure di controllo.

1.2.1. Individuazione e controllo nel settore finanziario, anche a livello internazionale:

- La cooperazione amministrativa e l'assistenza reciproca nel settore della fiscalità indiretta deve consentire una attività di prevenzione e lotta più efficace contro *la frode alle imposte indirette*¹⁵. A questo riguardo, la Commissione ha presentato una proposta di direttiva relativa al miglioramento della collaborazione fra autorità amministrative competenti degli Stati membri¹⁶ in materia di recupero dei crediti, sulla base dell'articolo 95 del trattato CE. Quest'ultima è stata oggetto di un accordo politico raggiunto al Consiglio nel gennaio 2001. Tuttavia, dato che il Consiglio ha cambiato la base giuridica proposta dalla Commissione, è in corso una nuova consultazione del Parlamento europeo. Tale proposta potrebbe essere adottata nel corso del primo semestre 2001.

Uno sforzo analogo è attualmente espletato per sviluppare la capacità di controllo e di individuazione delle frodi da parte dell'Unione europea, nelle sue relazioni con i paesi partner.

- La Commissione, il 15 dicembre 2000, ha ricevuto dal Consiglio l'autorizzazione a negoziare con la *Repubblica elvetica* un accordo di cooperazione concernente la lotta contro le frodi e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari delle Comunità e degli Stati membri nonché della Svizzera, il cui obiettivo consiste nel

¹⁵ La direttiva 76/308/CEE del Consiglio sul recupero dei crediti derivante da operazioni attinenti al finanziamento del FEAOG, nonché dei prelievi agricoli e dei dazi doganali è stata estesa al recupero degli importi frodati all'IVA e alle accise nel 1980 (GU L 73 del 19.3.1976).

¹⁶ Proposta COM (1998) 364 def. (GU C 269 del 28.08.1998). Proposta modificata del 07.05.1999 (doc. COM(1999)183 def.), GU C 179 del 24.6.1999).

rafforzare le convenzioni e i protocolli esistenti, in particolare in materia di assistenza reciproca in materia doganale (protocollo del 1997). Data l'intensità delle relazioni economiche fra la Comunità e la Svizzera, le frodi e il contrabbando organizzati, nonché le altre attività illegali perpetrate a partire dal territorio elvetico, sono la causa per le Comunità di perdite finanziarie stimate a diversi miliardi di euro all'anno. L'accordo di cooperazione in materia di lotta alla frode con la Svizzera dovrebbe essere concluso, possibilmente, entro la fine del 2001.

1.2.2 Migliorare il monitoraggio finanziario e le sanzioni

- Il 12 dicembre 2000, una comunicazione della Commissione sottolineava l'importanza di *migliorare il monitoraggio amministrativo e finanziario* nei casi di frode, in particolare la gestione del recupero dei fondi (sovvenzioni e anticipi) indebitamente versati¹⁷. Questo rispondeva in particolare alla priorità individuata dalla all'azione 96 del Libro bianco sulla riforma¹⁸ che preconizza la ridefinizione delle responsabilità attualmente ripartite fra i servizi competenti in materia di recupero dei fondi indebitamente versati. È previsto che, all'interno dell'Olaf, verrà incaricata una struttura del monitoraggio delle frodi e irregolarità, ogni volta che un fascicolo dovrà essere oggetto di un'azione penale, in modo che la Commissione possa costituirsi, se del caso, parte civile. Le conseguenze amministrative di questa ridefinizione dei compiti verranno trattate nel corso del 2001 fra i vari servizi interessati.

Altre priorità definite dal Libro bianco troveranno nel periodo 2001-2003 uno sbocco legislativo e amministrativo. *La gestione dei fondi strutturali* (Azione 97 del Libro Bianco) è stata oggetto di due nuovi regolamenti della Commissione¹⁹ concernenti, rispettivamente, i sistemi di gestione e di controllo e la procedura applicabile alle correzioni finanziarie e diretti a fornire un quadro per una migliore gestione dei Fondi strutturali da parte degli Stati membri. Inoltre, la Commissione ha rafforzato, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo, il lavoro di revisione finanziaria svolto dai servizi della Commissione all'interno degli Stati membri per quanto riguarda i fondi strutturali²⁰. Nel quadro di tale maggiore controllo dei sistemi di gestione degli aiuti, nonché dell'efficacia delle procedure, è prevista l'adozione dei protocolli di accordo interservizi fra l'Olaf e le DG competenti in materia di fondi strutturali (Regio, Emploi, Agri et Fish) per quanto riguarda il monitoraggio delle irregolarità comunicate dagli Stati membri a norma del regolamento n. 1681/94. Tali protocolli saranno diretti, in particolare, a precisare le responsabilità in materia di recupero degli importi colpiti dalle frodi o dalle irregolarità, fra i diversi servizi e il ruolo dell'Olaf.

Il miglioramento della *procedura di appuramento dei conti FEAOG* (Azione 98 del Libro bianco sulla riforma) è già in parte effettivo. A breve termine, i servizi interessati della Commissione, approfondiranno la riflessione in particolare sull'applicazione di interessi sulle correzioni finanziarie ed hanno avviato una

¹⁷ Comunicazione della Sig.ra Schreyer, COM(2000)2204 def. del 13.12.2000.

¹⁸ Piano d'azione sulla riforma (doc. COM(2000) 200 def./2 del 5.4.2000)

¹⁹ Decisioni n. 438/2001 del 2.3.2001 (GU L 63 del 3.3.2001) e n. 448/2001 del 2.3.2001 (GU L 64 del 6.3.2001).

²⁰ È in preparazione una comunicazione separata su tutte le misure prese dalla Commissione in questo ambito.

riflessione sulla revisione del meccanismo cosiddetto «lista nera» in questo settore agricolo: per il 2003 è prevista una proposta di regolamento orizzontale allo scopo di estendere il regolamento n. 1469/95.

- Inoltre, nella sua Impostazione strategica globale²¹, la Commissione ha sottolineato l'interesse a completare le disposizioni relative al controllo amministrativo con un *sistema di sanzioni amministrative* destinato ad impedire lo svilupparsi di irregolarità ed a rafforzare il rispetto delle regole comunitarie, conformemente al quadro normativo istituito dal regolamento del Consiglio n. 2988/95²² relativo alla tutela degli interessi finanziari e dal regolamento n. 2185/96²³ del Consiglio relativo ai controlli e verifiche sul posto. Ciò corrisponde al ruolo di consulenza («Impermeabilità alla frode») che l'Ufficio è chiamato a svolgere nel settore legislativo e in quello dei contratti.

La Commissione sta studiando le condizioni per introdurre, nel settore delle spese **dirette**, le regole esistenti nei regolamenti n. 2185/96, 1073/99 e 1074/99²⁴, e per applicare un meccanismo cosiddetto di «lista nera» applicabile ai contratti stipulati dalla Commissione con degli agenti economici, o ai contratti che prevedono dei finanziamenti comunitari. Una iniziativa in questo senso potrebbe essere avviata nel corso dell'esercizio 2001.

- I *dispositivi di controllo e verifiche sul posto* sui quali l'Ufficio si basa per poter partecipare alle indagini degli Stati membri nei vari settori del bilancio comunitario restano globalmente dispersi. Senza intervenire sui dispositivi esistenti²⁵, la Commissione svolgerà uno studio comparativo delle banche dati esistenti al fine di stabilire se sia opportuno creare una base unica per favorire la coerenza dell'azione della Commissione, in questi controlli per i quali l'Olaf invita gli Stati membri a procedere a verifiche sulla natura irregolare di talune operazioni e ai quali chiede di partecipare in quanto servizio associato. Inoltre, l'Ufficio potrà assicurare un monitoraggio più efficace e armonizzato dei risultati delle sue indagini, in particolare per quanto riguarda le regole di riservatezza e protezione dei dati. Verrà effettuato un bilancio di questo studio al fine di stabilire quale dispositivo sia maggiormente in grado di contribuire ad una più efficace cooperazione con gli Stati membri entro il 2003.

²¹ COM(2000) 358 def. del 14.11.2000.

²² Regolamento (CE, EURATOM) n. 2988/95 del Consiglio del 18.12.1995 (GU L312 del 23.12.1995) relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità.

²³ Regolamento (EURATOM, CE) n. 2185/96 del Consiglio del 11.11.1996 (GU L. 292 del 15.11.1996) relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità

²⁴ Regolamento (CE) n. 1073/99 del Parlamento europeo e del Consiglio e Regolamento (EURATOM) n. 1074/99 del Consiglio del 25 maggio 1999 relativi alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (GU L.136 del 31.05.1999).

²⁵ In particolare i regolamenti n. 1150/2000, 2185/1996, 515/1997, 515/1991, 1258/1999, 4253/1988 e 1260/1999.

2. IL RAFFORZAMENTO DELLA COOPERAZIONE FRA TUTTE LE AUTORITÀ COMPETENTI

La creazione dell'Ufficio ha dotato la Comunità di uno strumento efficace per la tutela degli interessi finanziari, la lotta contro la frode, la corruzione e qualsiasi altra attività illegale che leda gli interessi finanziari comunitari. In relazione con il primo asse definito dall'Impostazione strategica che riguarda anzitutto la concezione di iniziative legislative e di regolamentazione, l'Ufficio può contribuire a organizzare e strutturare il flusso delle informazioni operative, giuridiche e statistiche senza il quale non è possibile avere una visione di insieme a livello comunitario. La chiave per la riuscita, in questa applicazione rafforzata della sussidiarietà delle iniziative comunitarie, risiede in una migliore gestione delle informazioni disponibili e nella definizione di metodi di lavoro innovativi con gli attori operanti sul terreno, all'interno della Commissione nonché dell'Unione. L'Ufficio è quindi costretto ad modificare la sua struttura per costituire un servizio di conoscenze tecniche (know how) e un supporto operativo alle autorità nazionali e inventare nuove modalità di cooperazione.

2.1 Realizzare una piattaforma comunitaria di servizi

Una struttura di questo tipo avrà lo scopo di raccogliere, utilizzare e mettere a disposizione delle amministrazioni nazionali e dell'insieme dei servizi della Commissione le informazioni raccolte sul terreno concernenti la tutela degli interessi finanziari e la lotta contro la frode.

2.1.1 Razionalizzare e valorizzare le strutture di lavoro comuni

- La chiave per una azione efficiente per la tutela degli interessi finanziari risiede in una sinergia fra le capacità di individuazione e di analisi esistenti a livello comunitario e le capacità proprie delle amministrazioni nazionali nonché degli organismi comunitari e internazionali.

La Commissione ha avviato una riflessione sulla natura dei servizi che essa può offrire agli Stati membri al fine di assicurare *una stretta e regolare cooperazione con le autorità competenti*. Le informazioni fornite dagli Stati membri devono in effetti essere utilizzate in maniera sistematica e strutturata, anche per alimentare l'attività puramente legislativa. D'altronde, oltre alle informazioni operative, la Commissione deve mettere l'esperienza e la capacità giuridica esistenti al servizio di tutti gli attori della tutela degli interessi finanziari e della lotta contro la frode. La Commissione è in possesso inoltre di dati statistici che possono interessare sia gli Stati membri che i propri servizi, dal punto di vista dell'analisi dei rischi, oltre che della concezione e definizione di politiche e strategie coordinate. Essa rappresenta attualmente una capacità di analisi e di consulenza giuridica che deve essere valorizzata all'interno come all'esterno, anche per quanto riguarda le attività investigative delle amministrazioni nazionali e comunitarie.

Tale esauriente inventario, redatto nel corso del 2001, dei servizi che può offrire la Commissione sarà seguito, nel 2002, da uno studio sulle capacità proprie degli Stati membri e sull'adattamento delle strutture amministrative per ottimizzare le sinergie.

- In seguito a tale studio, la Commissione procederà nel corso del 2001 ad una analisi congiunta con gli esperti degli Stati membri sulle strutture di coordinamento esistenti: la Commissione dispone in effetti, per quanto riguarda la tutela degli interessi finanziari, del Comitato consultivo per il coordinamento della lotta contro la frode (Cocolaf). A questo organismo di consulenza e di conoscenze tecniche (know how) della Commissione, sono collegati vari gruppi di lavoro, nonché strutture di cooperazione operativa che devono essere associate meglio. Ciò richiede la *valorizzazione del Cocolaf in quanto gruppo a vocazione orizzontale*, competente per affrontare tutti gli aspetti della Tutela degli interessi finanziari e della lotta contro la frode. Si sta mirando quindi ad una cooperazione approfondita, che permetta di raccogliere l'esperienza degli attori operanti sul terreno, a livello locale, nazionale e comunitario e diffondere l'informazione, una volta utilizzata e analizzata.

La ridefinizione delle modalità di lavoro all'interno del Cocolaf deve in particolare tener conto della modifica dell'articolo 280 del trattato: il paragrafo 5 di questo articolo comporta in particolare che la Commissione renda conto, in cooperazione con gli esperti degli Stati membri, degli sforzi espletati dalle amministrazioni nazionali in materia di tutela degli interessi finanziari e di lotta contro la frode. In questo quadro, verrà avviata una riflessione sulle modalità per illustrare questa attività delle amministrazioni e stabilire gradualmente degli strumenti comparativi e degli indicatori che permettano di aiutare gli Stati membri nella valutazione delle azioni prioritarie, nonché dei progressi e delle eventuali lacune della loro azione. Inoltre, la decisione della Commissione del 23 febbraio 1994 che istituisce il Cocolaf potrebbe essere aggiornata ai primi del 2002.

2.1.2 Rafforzare l'utilizzo e l'analisi delle informazioni («intelligence»)

- L'Ufficio può apportare alle autorità nazionali e agli altri servizi della Commissione una visione d'insieme a livello comunitario, a condizione di migliorare l'utilizzazione delle informazioni disponibili. In effetti, la Commissione è parte di numerosi accordi di cooperazione o di scambi di informazioni amministrative, in particolare doganali, anche a livello internazionale. Questo riguarda sia la funzione di indagine dell'Ufficio che quelle di concezione e preparazione delle iniziative legislative e di regolamentazione nel settore della tutela degli interessi finanziari e della lotta contro la frode.

Tale sforzo dovrà vertere sulla diffusione delle informazioni raccolte dai servizi operativi, dagli organi esterni competenti in materia di polizia e giustizia nonché dalle amministrazioni nazionali grazie all'estensione dei diversi sistemi di scambio esistenti.

- È necessario esplorare le possibilità di sinergia fra la Commissione e diversi organismi esterni. La Commissione partecipa, a nome dell'Unione europea, alle riunioni d'Interpol. Inoltre essa coopera con gli Stati membri a un certo numero di gruppi di lavoro del Consiglio. Entro il 2002/2003 è necessario stabilire relazioni strutturate con organismi come Eurojust, Europol, Interpol...

2.2 L'approfondimento del partenariato con gli Stati membri

Senza una strategia di cooperazione e di informazione reciproca fra tutti i partner pubblici,²⁶ non è possibile avviare una azione efficace di lotta contro la criminalità organizzata, in particolare quella che opera a livello transnazionale, che lede interessi comunitari connessi a quelli interessati dalla lotta antifrode o anticorruzione. La lotta dell'Unione europea contro la criminalità internazionale passa attraverso una azione coordinata contro la criminalità economica e finanziaria (che include le frodi, la contraffazione monetaria, la corruzione e il riciclaggio di proventi illeciti) nelle sue attività principali (evasione fiscale) o derivate (riciclaggio dei proventi del crimine).

2.2.1 Rafforzare la cooperazione in materia di lotta contro il riciclaggio e la frode fiscale

- Conformemente al suo programma di lavoro, la Commissione sta preparando una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio diretta a migliorare i meccanismi esistenti di *assistenza reciproca e di scambio di informazioni per la tutela degli interessi finanziari contro le attività illegali, anche in materia di IVA e di riciclaggio dei capitali*. La lotta contro il riciclaggio dei proventi delle diverse attività illegali che ledono gli interessi finanziari delle Comunità, costituisce in effetti un asse prioritario dell'azione della Comunità²⁷. Questa iniziativa mira a organizzare un meccanismo di informazione reciproca, ad esempio nel settore della lotta contro il riciclaggio di capitali, sulle operazioni sospette che presentano un carattere comunitario²⁸ allo scopo di ampliare il potenziale d'intelligence e di informazione sulle attività illegali che ne sono all'origine. Questa proposta dovrebbe essere adottata entro la fine del primo semestre 2001 in modo che il Consiglio possa iniziarne l'esame nella seconda metà dell'anno.
- Nel settore della *fiscalità indiretta*, la Commissione intende presentare, sulla base della proposta dell'articolo 95 del trattato CE, nel corso del primo semestre 2001 una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 218/92 del Consiglio sulla cooperazione amministrativa nel settore delle imposte indirette (IVA)²⁹. Questa iniziativa mira in particolare a sostituire al quadro giuridico esistente (regolamento 218/92 e direttiva 77/799) un regolamento unico che permetta di assicurare il buon funzionamento del mercato interno. Una iniziativa simile verrà avviata nel corso del 2001 in materia di diritti di accisa.

²⁶ Il Consiglio europeo di Tampere, nel mese di ottobre 1999 ha raccomandato "una impostazione efficace e globale della lotta contro tutte le forme di criminalità (transnazionale)"

²⁷ Cfr. la proposta della Commissione del 14 luglio 1999 diretta ad aggiornare la Direttiva (91/308/CEE) del 10 giugno 1991 relativa alla prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario ai fini del riciclaggio di capitali; nella sua posizione comune del 30.11.2000, il Consiglio prevede inoltre degli obblighi a carico degli enti creditizi, nonché delle diverse attività e professioni di natura non finanziaria, esposte al rischio del riciclaggio (SEC(2001)12 def.).

²⁸ Complementare agli articoli 1(e) e 7(1) e (2) del Secondo protocollo del 19.06.1997 alla Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari.

²⁹ COM(2000) 349 def. del 7.6.2000.

2.2.2 Una politica di valutazione e di prospettiva

- È necessario organizzare una politica di valutazione permanente dei progressi compiuti. In seguito all'introduzione del nuovo articolo 280 del trattato CE, le misure adottate dagli Stati membri per la sua applicazione saranno presentate nel quadro della *relazione annuale della Commissione relativa alla tutela degli interessi finanziari e la lotta contro la frode*. La relazione relativa all'esercizio 2000, che dovrà essere adottata a metà 2001, conterrà un inventario delle nuove misure adottate dagli Stati membri, nel 1999 e 2000, stabilito sulla base di un questionario che riguarda le nuove misure di tipo legislativo e organizzativo adottate nel quadro del primo e del terzo pilastro.
- È inoltre prevista una valutazione delle attività operative dell'Ufficio. La *seconda relazione dell'Ufficio*, prevista dall'articolo 12 del regolamento n. 1073/1999 del Consiglio e preparata nel secondo semestre 2001, previo parere del Comitato di vigilanza³⁰, riferirà sui progressi compiuti nell'organizzazione interna delle indagini e nella cooperazione operativa con le amministrazioni nazionali.
- Le attività dell'Ufficio debbono, a norma dell'articolo 15 dei regolamenti n. 1073 e 1074/1999³¹, essere oggetto di una valutazione nel corso del terzo anno successivo all'entrata in vigore del regolamento. *Questa relazione della Commissione*, accompagnata dal parere del Comitato di vigilanza e, se del caso, da proposte sulla modifica o l'estensione dei compiti dell'Ufficio, sarà di conseguenza adottata nel corso del secondo semestre 2002.

3. LA LOTTA CONTRO LA FRODE E LE ALTRE ATTIVITÀ ILLEGALI ALL'INTERNO DELLE ISTITUZIONI

La lotta contro la frode, la corruzione, il riciclaggio di capitali e le altre attività illecite si inserisce in una iniziativa interistituzionale. L'azione dell'Olaf, come servizio di indagine interna, non consiste nell'indagare in maniera sistematica, ma nel tener conto delle informazioni che gli verranno trasmesse. La riforma delle procedure disciplinari proposta nel Libro bianco sulla Riforma e in particolare la precisazione di regole e obblighi sanciti dallo Statuto, permetteranno di dare un seguito giusto ed efficace alle indagini. La cooperazione con il futuro "Office de l'investigation et de la discipline (IDO)" nel quadro della Direzione Generale del Personale e dell'amministrazione, costituirà un importante elemento per la realizzazione di questo obiettivo.

³⁰ Il Comitato di vigilanza dell'Ufficio viene regolarmente informato sulle attività, le indagini, i loro risultati e il seguito che viene loro dato. Nell'ottobre 2001 dovrebbe essere adottata una relazione specifica, ai sensi dell'articolo 11 del regolamento n. 1073/1999 del Consiglio.

³¹ Regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e Regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio del 25 maggio 1999, relativi alle indagini effettuate dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (GU L136 del 31.05.1999).

3.1 Sensibilizzare l'insieme degli agenti comunitari ai principi di una corretta gestione dei progetti

3.1.1 Rafforzare il coordinamento fra l'Ufficio e gli altri servizi

- Nel quadro dell'azione 93 del Libro bianco sulla riforma, una lotta più efficiente contro le irregolarità, la frode e la corruzione, rende necessario rafforzare il *coordinamento e la cooperazione fra i servizi della Commissione*. Al fine di permettere delle relazioni regolari e istituzionalizzate da un lato, fra l'Ufficio e il nuovo servizio di revisione contabile (audit) interna, e dall'altro, fra l'Ufficio e il servizio finanziario centrale nonché i servizi finanziari specializzati (ordinatori e gestori), fatti salvi gli obblighi di riservatezza applicabili, è necessario definire in un primo tempo le prestazioni che l'Ufficio può offrire e fare un inventario delle informazioni disponibili, entro la fine del 2001, prima di procedere alla definizione di strumenti di cooperazione. Inoltre dovrebbe essere concluso un accordo di cooperazione fra l'Ufficio e il futuro Ufficio di indagine e disciplina.

3.1.2 Orientamenti sulla sana gestione finanziaria

- Il Libro bianco sulla riforma (Azione 92) ha sottolineato l'importanza per la Commissione di adottare degli orientamenti attinenti ai criteri di sana gestione durante il ciclo di vita dei programmi e dei progetti, dalla concezione alla valutazione dei risultati finali.

In cooperazione con la Task Force Riforma amministrativa³², il Servizio di revisione contabile (audit) interna, la DG Bilancio, il Segretariato generale, il Servizio giuridico e la DG ADMIN, l'Olaf prepara un progetto di comunicazione che dovrà essere adottato entro fine 2001, che includerà degli *orientamenti sulla corretta gestione finanziaria nonché un piano di formazione* sulla protezione degli interessi finanziari destinato al personale incaricato della preparazione dei programmi e della gestione finanziaria. I diversi Codici di condotta adottati dalla Commissione europea a partire dal 16.09.1999 saranno completati alla luce di queste riflessioni sui criteri di sana gestione entro la fine del 2002.

- Inoltre, per rendere più efficace l'azione 92 precitata, è necessario rafforzare gli orientamenti sulla sana gestione finanziaria attraverso l'adozione di una *tipologia dei comportamenti* che possono condurre, in talune fasi del ciclo di vita dei programmi e dei progetti, ad errori non intenzionali, a dei conflitti d'interesse e a delle irregolarità³³ entro la fine del 2002.

³² O la Direzione generale del personale e dell'amministrazione dopo lo scadere del mandato della Task Force Riforma Amministrativa, il 17 settembre 2001.

³³ Capitolo XX del Piano d'azione sulla riforma (doc. COM(2000)200/2 def. del 05.04.2000 e documento consultivo del 28 novembre 2000 (doc. SEC (2000) 2079/5).

3.2 Rafforzare l'efficacia delle indagini amministrative interne

3.2.1 Riforma delle procedure disciplinari

Il legislatore³⁴ ha voluto che l'Olaf disponga di un potere indipendente di indagine interna all'interno dell'insieme delle istituzioni e organi. Questo compito si ricollega alla riforma dello Statuto dei funzionari e agenti delle Comunità in materia di disciplina e diritti della difesa, prevista dal Libro bianco sulla riforma per essere presentata al Consiglio a fine 2001³⁵. In questo quadro, l'azione dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode, il cui compito non consiste nell'esercitare controlli sistematici, si baserà sulle informazioni che gli saranno trasmesse dai membri e dagli agenti delle istituzioni a norma del loro dovere di cooperazione. L'Ufficio deciderà ogni volta in merito all'apertura o meno di un fascicolo dopo un esame approfondito dell'informazione fornita. Sul piano delle indagini, sarà necessario stabilire una maggiore cooperazione e una chiara ripartizione delle competenze fra l'OLAF e il futuro Ufficio di indagine e disciplina.

3.2.2 Rafforzare l'efficacia e l'omogeneità delle indagini amministrative

L'attività d'indagine deve essere oggetto di un monitoraggio regolare diretto a tener conto in particolare delle osservazioni fatte dal Parlamento europeo e dal Comitato di vigilanza dell'Ufficio. Ciò verrà illustrato a fine 2002 nel quadro della relazione della Commissione sulle attività dell'Ufficio come prevede l'articolo 15 dei regolamenti n. 1073/1999 e 1074/1999 del Consiglio.

4. IL RAFFORZAMENTO DELLA DIMENSIONE GIUDIZIARIA PENALE

Il rafforzamento della dimensione giudiziaria penale nel settore delle attività illegali che ledono gli interessi finanziari comunitari rende necessarie, da parte della Commissione, iniziative mirate sul carattere e le necessità specifiche della prevenzione e della lotta contro queste forme di criminalità «contro l'Europa».

Ma si tratta anche di approfittare pienamente della creazione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, come previsto dal trattato di Amsterdam e concretizzata nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999. La Commissione può prendere delle iniziative orizzontali in materia di cooperazione giudiziaria penale e contribuire in modo significativo a quelle degli Stati membri. Tali iniziative possono essere utilizzate dalla Commissione anche allo scopo di rendere la tutela degli interessi finanziari comunitari più efficace.

³⁴ Regolamento (CE) n. 1073/1999 del Consiglio del 25 maggio 1999, relativo alle indagini effettuate dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (GU L136 del 31.05.1999).

³⁵ Fatti salvi i lavori dell'Ufficio d'indagine e disciplina, la cui creazione è diretta a costituire una équipe permanente incaricata delle indagini in materia di errori professionali ed accelerarne lo svolgimento

4.1 Assicurare il seguito della comunicazione della Commissione nel settore della tutela penale degli interessi finanziari della Comunità

Nel contesto della Conferenza intergovernativa 2000, la Commissione aveva proposto di rafforzare la tutela degli interessi finanziari comunitari attraverso l'introduzione di un nuovo articolo 280bis del trattato CE sulla creazione di un pubblico ministero europeo³⁶, proposta che non è stata raccolta dal Consiglio europeo di Nizza. La Commissione rilancerà, con un *Libro verde* che dovrà essere adottato entro la fine del 2001, il dibattito sulla sua proposta di un procuratore europeo, affinché essa venga riesaminata, sulla base dei risultati del suddetto dibattito, in occasione della prossima Conferenza intergovernativa.³⁷

L'obiettivo consiste nell'avviare, nel corso del 2002, una consultazione più vasta possibile sulle finalità e l'attività di un procuratore europeo competente per le indagini interne ed esterne nel settore della tutela degli interessi finanziari comunitari. Il Libro verde, servirà inoltre a precisare la riflessione della Commissione, tenendo conto degli approfonditi studi preparatori condotti in particolare dai ricercatori del Corpus Juris da diversi anni. Il Libro verde dovrebbe essere presentato dalla Commissione in vista del Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001.

- Il quadro giuridico e giudiziario per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea soffre notevolmente a causa dei ritardi nella ratifica da parte degli Stati membri della Convenzione del 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e dei suoi protocolli addizionali³⁸. Per questa ragione la Commissione presenterà, nel maggio 2001, una proposta di direttiva diretta a *fare adottare sulla base dell'articolo 280 del trattato CE talune disposizioni contenute negli strumenti del terzo pilastro*. Un tale strumento permetterebbe di accelerare il ravvicinamento del diritto penale materiale degli Stati membri in materia di frode, di corruzione e di riciclaggio lesivi degli interessi finanziari comunitari, nonché di rilanciare il movimento in materia.

4.2 Rafforzare la cooperazione e gli strumenti d'azione in materia penale

Nel quadro della creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, il rafforzamento della cooperazione fra le autorità competenti, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, costituisce un elemento essenziale. Per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria penale, l'Unione europea adotta una impostazione differenziata diretta in particolare a semplificare le procedure di assistenza giudiziaria reciproca e le commissioni rogatorie, nonché a migliorare il coordinamento delle azioni giudiziarie e il riconoscimento reciproco delle sentenze. Nel settore della cooperazione di polizia, sono in corso anche altre iniziative.

³⁶ Contributo complementare della Commissione (COM(2000)608 def. del 29 settembre 2000).

³⁷ Cfr. anche la Risoluzione del Parlamento europeo del 13.12.2000, punto 20 adottata a maggioranza dei suoi membri e la sua Risoluzione sulla relazione annuale del 1999 della Commissione del 14 marzo 2001.

³⁸ Cfr. ad esempio le conclusioni, punto 10, del Consiglio Ecofin del 17 luglio 2000 che invita nuovamente gli Stati membri che non l'anno ancora fatto, a ratificare la convenzione firmata nel 1995 e i suoi protocolli. A fine febbraio 2001, cinque Stati membri non avevano ancora notificato la ratifica della convenzione sulla tutela degli interessi finanziari.

- Per quanto riguarda la *semplificazione delle procedure di assistenza giudiziaria reciproca* la Convenzione del 29 mai 2000,³⁹ relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale, costituirà uno strumento fondamentale. Una volta che essa sarà stata ratificata da tutti gli Stati membri, il contatto diretto fra le varie autorità giudiziarie diventerà un principio generale. In questo quadro, le commissioni rogatorie verranno eseguite più rapidamente e con procedure più semplici, sempre nel rispetto delle norme nazionali sull'ammissibilità delle prove. Le autorità giudiziarie saranno inoltre in grado di utilizzare degli strumenti di comunicazione moderni come le videoconferenze, ecc. Attualmente, la Commissione sta partecipando ai negoziati relativi a un progetto di protocollo alla convenzione, al fine di migliorare in particolare l'assistenza giudiziaria concernente conti e operazioni bancarie.
- Al fine di facilitare e accelerare la cooperazione e il coordinamento fra le autorità giudiziarie, il Consiglio europeo di Tampere ha previsto, al punto 46 delle sue conclusioni, di creare entro la fine del 2001 *l'Unità europea di cooperazione giudiziaria (Eurojust)*, che figura ormai anche nel trattato di Nizza. Eurojust, che sarà composto da procuratori, magistrati o funzionari di polizia aventi competenze equivalenti distaccati dagli Stati membri, avrà essenzialmente l'incarico di migliorare il coordinamento delle autorità giudiziarie nazionali e facilitare la cooperazione giudiziaria operativa nei casi di criminalità transnazionale grave, particolarmente quando essa è organizzata. Mentre sono ancora in corso al Consiglio i negoziati sulla decisione relativa alla creazione di Eurojust, il Consiglio ha già stabilito, con decisione del 14 dicembre 2000, *l'Unità provvisoria di cooperazione giudiziaria ("Pro-Eurojust")*⁴⁰ Questa unità, che è entrata in funzione il 1° marzo 2001, ha il compito di contribuire al coordinamento delle azioni giudiziarie e all'organizzazione della futura unità Eurojust.

Nel quadro dei negoziati al Consiglio nonché dei lavori dell'unità provvisoria ai quali essa è associata, la Commissione si sforza, coerentemente con le sue proposte contenute nella comunicazione del 22 novembre 2000,⁴¹ di rendere Eurojust più efficiente possibile. Per quanto riguarda più in particolare la tutela degli interessi finanziari comunitari, è opportuno assicurare la complementarietà dei ruoli di Eurojust e del pool di magistrati dell'Olaf nel settore della cooperazione giudiziaria penale e prevedere una stretta cooperazione fra questi due organi, organizzata sulla base di relazioni che andranno strutturate entro la fine del 2002.

- Con l'adozione del Secondo protocollo alla convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari il 19 giugno 1997⁴², il Consiglio ha deciso, oltre all'introduzione di sanzioni a persone giuridiche che si rendano responsabili dei

³⁹ GU C 197 del 12.7.2000.

⁴⁰ Istituita dall'azione comune 98/428/JAI adottata dal Consiglio del 29 giugno 1998. Cfr. il nuovo articolo 31 TUE del Trattato di Nizza.

⁴¹ COM (2000) 746 def..

⁴² Relazione esplicativa sul secondo protocollo alla convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (GU C 091 del 31/03/1999 p. 8-19); cfr. l'articolo 6 della convenzione del 26 luglio 1995 che stabilisce gli obblighi di cooperazione degli Stati membri nelle indagini e le azioni giudiziarie, nonché la loro responsabilità primaria.

reati di frode, corruzione e riciclaggio di capitali, di *strutturare la cooperazione fra la Commissione e gli Stati membri nella lotta contro queste forme di criminalità* che ledono gli interessi finanziari comunitari e il riciclaggio di denaro che vi è associato. In particolare, l'art. 7 del suddetto protocollo definisce l'azione complementare di assistenza (tecnica o operativa) che può svolgere la Commissione. Tale assistenza si inserisce nel quadro di una azione antifrode contro le infrazioni penali aventi una portata comunitaria (interessi o elementi di prova sparsi sul territorio dell'Unione europea o all'esterno, esistenza di una organizzazione criminale, ecc.).

La Commissione si preoccuperà di definire con maggiore precisione i contenuti e le regole di questa assistenza che essa può fornire alle autorità giudiziarie: essa avvierà, nel corso del 2001, la preparazione di un «manuale delle pratiche di cooperazione e di assistenza giudiziaria» allo scopo di precisare il posto e il ruolo che la Commissione e l'Ufficio devono svolgere in questo contesto.

- *Il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie sul piano penale* permetterà inoltre di facilitare in modo considerevole la cooperazione giudiziaria. Il concetto di *riconoscimento* reciproco viene reso esplicito nella comunicazione della Commissione del 26 luglio 2000⁴³. Nel loro programma di misure,⁴⁴ diretto ad applicare questo principio a livello delle sentenze penali entro la fine del 2002, la Commissione e il Consiglio hanno annunciato una serie di misure ambiziose che riguardano in particolare delle proposte di atti relativi ad un mandato di arresto europeo e decisioni preliminari nelle indagini in materia di criminalità informatica, nonché una comunicazione sulla determinazione dei criteri di competenza in materia penale. Sono attualmente in corso due progetti pilota concernenti il congelamento delle attività e il pagamento delle ammende.
- Nel settore della cooperazione di polizia, il trattato di Amsterdam e il Consiglio europeo di Tampere mirano in particolare al *rafforzamento d'Europol*. Il Consiglio ha già esteso, il 30 novembre 2000, il mandato di Europol al riciclaggio di capitali indipendentemente dal reato originario e i negoziati in corso prevedono anche una eventuale estensione delle competenze di Europol a tutte le forme di criminalità, inclusa la frode e la corruzione. La Commissione sostiene attivamente tale estensione delle competenze di Europol nell'insieme dei settori attinenti alla lotta contro la criminalità organizzata. In materia di tutela degli interessi finanziari, una efficace cooperazione fra la Commissione (Olaf) e Europol dovrà essere oggetto di relazioni strutturate basandosi sulla complementarietà delle loro funzioni e competenze rispettive.

* * *

Il programma d'azione 2001-2003 della Commissione, che si colloca in diretta continuità con l'Impostazione strategica globale sulla tutela degli interessi finanziari e la lotta contro la frode adottata nel luglio 2000, si sforza di contribuire efficacemente ai nuovi obblighi di risultato chiesti agli Stati membri e alla Comunità europea, come derivano dal nuovo articolo 280 del trattato CE. Le varie misure che esso presenta intendono rispondere alla sfida istituzionale che costituisce il rinnovamento dei

⁴³ COM (2000) 495 def.

⁴⁴ GU C12 del 15.01.2001. Adottato dal Consiglio Giustizia e affari interni del 30.11.2000.

processi di preparazione e applicazione delle regole politiche comunitarie fra i diversi livelli di responsabilità.

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Tutela degli interessi finanziari delle Comunità

Lotta contro le frodi

Programma d'azione per 2001-2003

1. UNA POLITICA LEGISLATIVA ANTIFRODE GLOBALE

1.1 Sviluppo di una cultura di prevenzione e rafforzamento dei testi

OBIETTIVI	AZIONI	SERVIZIO PRINCIPALE ⁴⁵	2001		2002		2003
			1° semestre	2° semestre	1° semestre	2° semestre	
<i>1.1.1. Rafforzare l'impermeabilità alla frode della normativa e della gestione dei contratti</i>	Esame preliminare di talune nuove iniziative legislative (Azione 94 del Libro bianco sulla Riforma)	OLAF, Task Force Riforma ⁴⁶	Comunicazione della Commissione	Attuazione a livello dei servizi		Primo bilancio	
<i>1.1.2. Rendere sicuri taluni settori chiave</i>	Sviluppo di un sistema di informazioni diretto ad escludere dagli appalti pubblici gli offerenti già condannati (Azione 94)	MARKT, OLAF, BUDG, JAI OLAF, MARKT	p.m. Direttiva in negoziato al Consiglio		Proposta (scambio di informazioni)		

⁴⁵ Servizio principale, seguito dai servizi associati.

⁴⁶ Cfr. nota in calce di pag. 32.

OBIETTIVI	AZIONI	SERVIZIO PRINCIPALE	2001		2002		2003
			1° semestre	2° semestre	1° semestre	2° semestre	
	Tutela dell'euro contro la contraffazione: cooperazione rafforzata fra gli Stati membri, la Commissione, la BCE e Europol	OLAF, ECFIN, JAI, SJ, BCE, Europol	Accordo al Consiglio ECOFIN del 12.02.2001 (orientamento)	Regolamento			
	Programma di formazione, di scambi e assistenza	OLAF, ECFIN	Comunicazione della Commissione			Azioni di formazione	
	Realizzazione e sviluppo del ruolo del Centro europeo scientifico e tecnico per la tutela dell'euro	OLAF, ECFIN		Realizzazione	Sviluppo della struttura		
	Prevenzione della frode e della contraffazione degli strumenti di pagamento diversi dal denaro liquido	MARKT, JAI	Comunicazione della Commissione del 19.01.2001				

OBIETTIVI	AZIONI	SERVIZIO PRINCIPALE	2001		2002		2003
			1° semestre	2° semestre	1° semestre	2° semestre	
	Lotta contro la pirateria e la contraffazione: attuazione del Libro verde Quadro per la cooperazione e lo scambio di informazioni	MARKT, OLAF, BUDG, TAXUD, JAI OLAF, MARKT, BUDG, TAXUD			Proposta di Direttiva		Proposta di regolamento (rafforzamento della cooperazione con gli Stati membri)
<i>1.1.3. Associare i paesi candidati alla prevenzione della frode</i>	Creazione di strutture antifrode nei paesi candidati, rafforzamento dei controlli	ELAR, OLAF, BUDG	Aspetto antifrode (adeguamento dei vari programmi di finanziamento)				
<i>1.1.4. Associare gli ambienti professionali alla prevenzione</i>	Sensibilizzazione, sul modello della Carta per la lotta contro la criminalità organizzata del 27.07.1999	OLAF , JAI					Studio di fattibilità

OBIETTIVI	AZIONI	SERVIZIO PRINCIPALE	2001		2002		2003
			1° semestre	2° semestre	1° semestre	2° semestre	
1.2. Rafforzare gli strumenti giuridici di individuazione, controllo e sanzione							
<i>1.2.1. Migliorare l'individuazione e il controllo nel settore finanziario, incluso il livello internazionale</i>	Informatizzazione dei movimenti e dei controlli dei prodotti sottoposti ad imposte indirette	TAXUD	Proposta di direttiva (articolo 95 CE)				
	Conclusione di un accordo di cooperazione con la Svizzera in materia di lotta antifrode	OLAF, RELEX	Contatti con autorità svizzere			Proposta di decisione del Consiglio	
<i>1.2.2. Migliorare il monitoraggio finanziario e le sanzioni</i>	Applicazione della Comunicazione del 12.12.2000 sul recupero di fondi (Azioni 96, 97 e 98)	BUDG, OLAF, ADMIN, AGRI, REGIO, EMPLOI, RELEX, SJ, MCG ⁴⁷	Progetto di Comunicazione Azione 97	Protocolli interservizi			
			Studio sulle responsabilità dei diversi servizi implicati nel recupero				Proposta di regolamento sul meccanismo «lista nera» nel FEAOG-Garanzia

⁴⁷ Gruppo di monitoraggio e coordinamento per le Azioni previste dalla Riforma n. 92-98.

OBIETTIVI	AZIONI	SERVIZIO PRINCIPALE	2001		2002		2003
			1° semestre	2° semestre	1° semestre	2° semestre	
	Integrazione delle misure amministrative e delle sanzioni nel settore delle spese dirette	OLAF, INFISO, RDT, Servizi		Iniziativa «spese dirette»			
	Armonizzazione dei dispositivi di controllo in loco	OLAF, altri servizi				Studio comparativo delle basi giuridiche	Proposta di regolamento del Consiglio

2. UNA NUOVA CULTURA DI COOPERAZIONE

2.1. Organizzazione di una piattaforma comunitaria di servizi

<i>2.1.1. Razionalizzare e valorizzare le strutture di cooperazione</i>	Esame dei servizi che può offrire la Commissione/OLAF alle istituzioni e agli Stati membri, valutazione delle possibilità di sinergia	OLAF	Inventario dell'offerta dei servizi che può offrire la Commissione / OLAF	Studio di fattibilità sull'organizzazione della piattaforma di servizi		Attuazione
	Rafforzamento delle attuali strutture di coordinamento	OLAF	Valutazione	Modifica della decisione recante creazione del COCOLAF		

OBIETTIVI	AZIONI	SERVIZIO PRINCIPALE	2001		2002		2003
			1° semestre	2° semestre	1° semestre	2° semestre	
<i>2.1.2. Ampliare la raccolta delle informazioni, rafforzare la gestione e l'analisi delle stesse</i>	Valutazione delle possibilità di sinergia con gli organismi antifrode nazionali o esterni (Eurojust, Europol, Interpol,...)	OLAF				Protocollo di cooperazione	
	Strutturare le relazioni con Eurojust, Europol, Interpol	OLAF, altri organismi			Precisare le sinergie		

2.2. Partenariato approfondito con gli Stati membri da un lato, con i paesi terzi dall'altro

<i>2.2.1. Rafforzare la cooperazione in materia di prevenzione e di lotta contro il riciclaggio e la frode all'IVA</i>	Riciclaggio, IVA: assistenza e informazione reciproca fra la Commissione e gli Stati membri sulle transazioni sospette	OLAF, TAXUD, MARKT, JAI	Proposta di regolamento articolo 280				Attuazione della cooperazione e dello scambio di informazioni
--	--	-------------------------	--------------------------------------	--	--	--	---

OBIETTIVI	AZIONI	SERVIZIO RESPONSABILE	2001		2002		2003
			1° semestre	2° semestre	1° semestre	2° semestre	
	Cooperazione amministrativa fra gli Stati membri e assistenza reciproca	TAXUD	Progetto di regolamento (articolo 95 CE)				
<i>2.2.2. Una politica di valutazione e di prospettiva</i>	Inventario delle nuove misure prese dagli Stati membri nel 1999-2000	OLAF	Relazione annuale articolo 280-5 sulla tutela degli interessi finanziari		Relazione (articolo 280 CE)		Relazione (articolo 280 CE)
	Valutazione annuale delle attività operative dell'OLAF (articoli 11 e 12 dei regolamenti n. 1073/1999 e 1074/1999)	OLAF		Relazione dell'Ufficio		Relazione dell'Ufficio	Relazione dell'Ufficio
	Definizione degli obiettivi strategici dell'Ufficio	OLAF		Programma d'azione dell'Ufficio			Programma d'azione dell'Ufficio
	Valutazione delle attività dell'Ufficio, in applicazione dell'articolo 15 dei regolamenti n. 1073/1999 e 1074/1999	OLAF				Relazione della Commissione Parere del Comitato di vigilanza	Seguito da dare

OBIETTIVI	AZIONI	SERVIZIO PRINCIPALE	2001		2002		2003
			1° semestre	2° semestre	1° semestre	2° semestre	

3. UNA INIZIATIVA INTERISTITUZIONALE PER PREVENIRE E LOTTAIRE CONTRO LA CORRUZIONE

3.1. Sensibilizzare l'insieme degli agenti delle istituzioni ai principi di una sana gestione dei progetti

<i>3.1.1. Rafforzare il coordinamento e la cooperazione fra l'OLAF e gli altri servizi della Commissione (Azione 93)</i>	Conclusione di protocolli d'accordo fra l'OLAF e i servizi finanziari specializzati	OLAF, SAI, SG, SFC, ADMIN (IDO), altri servizi		Definizione delle prestazioni da offrire		Negoziato dei protocolli	Attuazione
<i>3.1.2. Stabilire degli orientamenti per una sana gestione finanziaria (Azione 92)</i>	Programma di formazione, codici di condotta	OLAF, Task Force Riforma ⁴⁸ , SAI, BUDG, ADMIN, SG		Comunicazione		Criteri di sana gestione	Applicazione da parte dei servizi
	Tipologia dei comportamenti a rischio	Task Force Riforma ⁴⁹ , OLAF, AUDIT, BUDG, SG, ADMIN				Guida	

⁴⁸ Cfr. nota in calce di pag. 32.

⁴⁹ Cfr. nota in calce di pag. 32.

OBIETTIVI	AZIONI	SERVIZIO PRINCIPALE	2001		2002		2003
			1° semestre	2° semestre	1° semestre	2° semestre	
3.2. Migliorare il quadro giuridico delle indagini amministrative							
<i>3.2.1. Riformare le procedure disciplinari (Azioni 57 e 58)</i>	Adattamento delle pratiche amministrative, modifica delle regole e degli obblighi disciplinari stabiliti dallo Statuto	ADMIN (IDO), Task Force Riforma ⁵⁰ , OLAF, SG		Decisione della Commissione			
<i>3.2.2. Rafforzare l'efficacia e l'omogeneità delle indagini amministrative</i>	Analisi delle condizioni d'applicazione dell'articolo 4 del regolamento n.°1073/99 nelle istituzioni e organi comunitari	OLAF				Relazione sulla base dell'articolo 15 dei regolamenti n. 1073 e 1074/99	Seguito da dare

⁵⁰ Cfr. nota in calce di pag. 32.

OBIETTIVI	AZIONI	SERVIZIO PRINCIPALE	2001		2002		2003
			1° semestre	2° semestre	1° semestre	2° semestre	

4. IL RAFFORZAMENTO DELLA DIMENSIONE PENALE

4.1. Assicurare il seguito della Comunicazione della Commissione sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari

<i>Rilanciare il dibattito sulla tutela penale degli interessi finanziari</i>	Prosecuzione della riflessione sulle modalità di istituzione di un procuratore europeo competente in materia di Tutela degli interessi finanziari	OLAF, JAI		Libro verde	Consultazioni, relazione		Audizione pubblica e relazione sul seguito
<i>Accelerare l'entrata in vigore della tutela giuridica in materia penale</i>	Applicazione di talune disposizioni delle convenzioni e dei protocolli TIF sulla base del nuovo articolo 280 CE	OLAF	Proposta di direttiva				

4.2. Rafforzare la cooperazione e gli strumenti di azione in materia penale

<i>Semplificare le procedure di assistenza giudiziaria</i>	Seguito della Comunicazione della Commissione relativa alla creazione di Eurojust	JAI/OLAF		Progetto di protocollo alla convenzione del 29.05.2000		
	Organizzazione dell'unità europea di cooperazione giudiziaria	JAI/OLAF	Organizzazione dell'unità provvisoria		Adozione del dispositivo «Eurojust» permanente	Ricerca di sinergie Eurojust/pool di magistrati

OBIETTIVI	AZIONI	SERVIZIO RESPONSABILE	2001		2002		2003
			1° semestre	2° semestre	1° semestre	2° semestre	
<i>Rafforzare la cooperazione in materia penale per la tutela degli interessi finanziari</i>	Cooperazione verticale con gli Stati membri nella lotta contro la criminalità che colpisce gli interessi finanziari	OLAF	Analisi dell'assistenza tecnica e operativa dell'Ufficio alle autorità giudiziarie			Manuale delle buone pratiche in materia di cooperazione e assistenza giudiziaria	
	Riconoscimento reciproco delle decisioni penali	JAI / OLAF	Programmi di misure di attuazione				
	Cooperazione in materia di polizia	OLAF/JAI/Europol			Rafforzamento della cooperazione con Europol nella lotta contro le attività illecite relative alla Tutela degli interessi finanziari		