



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 11.06.2003
COM(2003) 345 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Quarta relazione della Commissione sul funzionamento del sistema di controllo delle risorse proprie tradizionali (2000-2002)

(Articolo 18, paragrafo 5 del regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio del 22 maggio 2000)

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	Quadro giuridico ed obiettivi dei controlli.....	4
2.1.	Quadro giuridico	4
2.2.	Obiettivi dei controlli	5
3.	Funzionamento del sistema di controllo a livello comunitario	5
3.1.	Controllo regolamentare.....	7
3.2.	Controllo documentario	7
3.3.	Controllo in loco	8
4.	Attività di controllo della Commissione nel periodo 2000-2002.....	8
4.1.	Metodologia di controllo.....	8
4.2.	Procedure per l'esecuzione dei controlli.....	9
4.3.	Svolgimento dei controlli.....	9
4.4.	Principali risultati dell'attività di controllo.....	9
4.5.	Seguito dato alle azioni di controllo della Commissione.....	13
4.6.	Applicazione del principio della responsabilità finanziaria.....	18
4.7.	Applicazione dell'articolo 17, paragrafo 2 del regolamento n. 1150/2000	20
5.	Valutazione del sistema di controllo	22
5.1.	Valutazione globale.....	22
5.2.	Relazioni con la Corte dei conti	22
5.3.	Joint Audit Arrangement.....	23
5.4.	Apertura ai paesi aderenti	24
6.	Conclusioni	26

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Quarta relazione della Commissione sul funzionamento del sistema di controllo delle risorse proprie tradizionali (2000-2002)

(Articolo 18, paragrafo 5 del regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio del 22 maggio 2000)

1. INTRODUZIONE

Il funzionamento del sistema di controllo delle risorse proprie è oggetto, ogni tre anni, di una relazione al Parlamento europeo ed al Consiglio, ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 5 del regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio, del 22 maggio 2000¹, recante applicazione della decisione 94/728/CE, Euratom del Consiglio², relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità (qui di seguito denominato regolamento n. 1150/2000), decisione sostituita dalla decisione 2000/597/CE, Euratom del Consiglio, del 29 settembre 2000³.

Una prima relazione⁴ riguardante il periodo 1989-1992 è stata trasmessa all'autorità di bilancio il 4.1.1994. La seconda relazione⁵, relativa al periodo 1993-1996, è stata trasmessa l'8.12.1997. Una terza relazione⁶ sul periodo 1997-1999 è stata trasmessa il 5.2.2001.

La presente relazione presenta ed analizza il funzionamento del sistema di controllo delle risorse proprie tradizionali per gli anni 2000, 2001 e 2002. Espone il seguito riservato ai vari dossier fino al 31.12.2002. La relazione è strutturata come segue: formulazione degli obiettivi generali sui quali la Commissione basa l'azione di controllo in materia di risorse proprie tradizionali, presentazione del quadro giuridico e normativo delle varie modalità di controllo e descrizione del sistema di controllo operativo a livello comunitario.

La relazione espone quindi l'attività di controllo della Commissione esplicitata tra il 1° gennaio 2000 ed il 31 dicembre 2002, con una valutazione dei risultati dei controlli. A questo titolo, trae le conclusioni e le valutazioni risultanti dalle azioni di controllo della Commissione⁷. La relazione riferisce infine il seguito, in particolare finanziario e normativo, dato ai controlli, nonché il loro eventuale impatto sull'evoluzione delle disposizioni regolamentari. Per illustrare talune situazioni nel seguito delle missioni di controllo, la Commissione ha ritenuto utile fare riferimento a dossier particolari.

¹ GU L 130 del 31.05.2000, pagg. 1-9.

² GU L 293 del 12.11.1994, pag. 9.

³ GU L 253 del 7.10.2000, pagg. 42-46

⁴ Doc. COM (93) 691 del 4.1.1994.

⁵ Doc. COM (97) 673 dell'1.12.1997.

⁶ Doc. COM (01) 32 del 5.2.2001.

⁷ La relazione riguarda i controlli effettuati dalle istituzioni comunitarie (Commissione e Corte dei conti). Non copre i controlli effettuati dagli Stati membri, i cui risultati sono messi in evidenza nella relazione annuale elaborata ai sensi dell'articolo 280 del trattato.

Infine, la quarta relazione fa il punto sui risultati di altre azioni condotte dalla Commissione per migliorare le modalità di riscossione delle risorse proprie tradizionali, in particolare per quanto concerne la responsabilità finanziaria Stati membri ed il *Joint audit Arrangement*. Tratta infine anche l'aspetto "risorse proprie tradizionali" nel quadro dell'applicazione degli accordi commerciali preferenziali e della preparazione dei paesi aderenti.

2. QUADRO GIURIDICO ED OBIETTIVI DEI CONTROLLI

2.1. Quadro giuridico

Il controllo del sistema di riscossione delle risorse proprie si basa su tre testi normativi.

La **decisione 2000/597/CE, Euratom del Consiglio del 29 settembre 2000** costituisce la base giuridica del sistema delle risorse proprie delle Comunità, in particolare con la definizione delle risorse proprie iscritte nel bilancio delle Comunità.

Il dispositivo giuridico recante applicazione della decisione n. 2000/597⁸ si basa sull'attuazione del **regolamento n. 1150/2000 del 22 maggio 2000**. Questo regolamento stabilisce il sistema di riscossione delle risorse proprie tradizionali (articolo 2), le norme di contabilizzazione di tali risorse nella contabilità normale (*contabilità "A"*) o nella contabilità separata (*contabilità "B"*) (articolo 6, paragrafo 3) e le condizioni della loro messa a disposizione della Commissione (articolo 10). Contiene anche norme relative alla comunicazione da parte degli Stati membri di alcune informazioni: comunicazione alla Commissione dei casi di frode ed irregolarità superiori a 10 000 euro (articolo 6, paragrafo 5), domande d'esenzione dalla messa a disposizione per importi superiori a 10 000 euro (articolo 17, paragrafo 2). 17 §2). Le disposizioni relative ai controlli figurano nell'articolo 18 (paragrafi 2 e 3).

È in corso una modifica del regolamento n. 1150/2000 destinata innanzitutto ad integrare le disposizioni della decisione risorse proprie 2000/597/CE, Euratom del Consiglio del 29 settembre 2000⁹. La nuova proposta riprende anche in parte il progetto di modifica trasmesso al Consiglio nel 1997 - e tuttora all'esame - per quanto concerne l'articolo 17, paragrafo 2. Il progetto di modifica è esposto al paragrafo 4.5.1 della presente relazione.

Il **regolamento n. 1026/1999 del Consiglio del 10 maggio 1999**¹⁰ si applica alle missioni di controllo svolte ai sensi dell'articolo 18, paragrafi 2 e 3 del regolamento n. 1150/2000 con le amministrazioni degli Stati membri¹¹. Questo regolamento definisce i diritti e gli obblighi ai quali sono tenuti, nell'esercizio dei loro poteri d'indagine, gli agenti delegati dalla Commissione per eseguire questi controlli.

⁸ Che sostituisce la decisione n. 94/728/CE, Euratom - GU L 293 del 12.11.1994, pag. 9.

⁹ GU L 253 del 7.10.2000.

¹⁰ GU L 126 del 20.5.1999, pagg. 1-3.

¹¹ A norma dell'articolo 18, paragrafo 2 del regolamento n. 1150/00.

2.2. Obiettivi dei controlli

I controlli della Commissione, sia documentari, regolamentari o in loco, si basano su tre obiettivi precisi¹²:

- ***mantenere condizioni equivalenti in materia di concorrenza*** tra gli operatori, indipendentemente dal luogo di sdoganamento delle merci nell'Unione europea. La Commissione deve vigilare che tutti gli Stati membri applichino uniformemente la regolamentazione comunitaria per assicurarsi che eventuali disfunzioni in materia non comportino distorsioni della concorrenza;
- ***migliorare la situazione in materia di recupero***. La Commissione deve controllare che gli Stati membri rispettino i loro obblighi in materia di riscossione delle risorse proprie. Quest'obiettivo non riguarda soltanto il rispetto delle loro responsabilità nei confronti del bilancio comunitario ma anche un'equa ripartizione dell'onere finanziario tra gli Stati membri;
- ***informare l'autorità di bilancio***. I risultati dei controlli consentono alla Commissione di giudicare l'efficacia e la diligenza degli Stati membri per il recupero, adottare le misure necessarie per risanare la situazione e infine, su questa base, informare l'autorità di bilancio dell'esecuzione del bilancio in entrate.

3. FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA DI CONTROLLO A LIVELLO COMUNITARIO

Il sistema di riscossione delle risorse proprie tradizionali è sottoposto dalla Commissione a ***svariati tipi di controllo***: i controlli propri della direzione generale dei bilanci, in qualità di ordinatore delle entrate, ed i controlli sul recupero dei crediti comunitari. La Commissione dà quindi seguito, da un lato, alle osservazioni formulate nei suoi confronti dalla Corte dei conti nel contesto dei propri controlli ai sensi dell'articolo 248 del trattato, e comunicate con la relazione annuale, le relazioni speciali o le lettere di settore; dall'altro lato, risponde alle domande del Parlamento europeo nel corso della procedura di discarico sull'esecuzione del bilancio.

L'Unione ha incaricato gli Stati membri della riscossione delle risorse proprie tradizionali. Essi sono così responsabili dell'attuazione del sistema, trattenendo, come spese di riscossione e secondo le modalità previste dalla decisione 2000/597/CE, Euratom del Consiglio del 29 settembre 2000, il 25%¹³ dell'importo delle risorse proprie accertate. La Commissione vigila sulla corretta applicazione della regolamentazione comunitaria da parte degli Stati membri e rende conto all'autorità di bilancio. Questa complementarità dei compiti tra gli Stati membri e la Commissione deriva dalla ripartizione istituzionale delle missioni attualmente in vigore nell'Unione europea.

¹² Una descrizione precisa di questi tre obiettivi è contenuta nella terza relazione della Commissione (COM (2001)32 del 5.2.2001).

¹³ A partire dall'1.1.2001.

Gli Stati membri devono effettuare controlli diretti¹⁴ e renderne conto alla Commissione. Ma le verifiche effettuate dalle autorità nazionali non dispensano la Commissione dall'esercitare le sue prerogative in materia. I controlli effettuati dalla Commissione le permettono, da un lato, di assicurarsi che gli Stati membri si conformino ai loro obblighi comunitari - ed allo stesso livello gli uni rispetto agli altri - e, dall'altro, di verificare se le risorse proprie versate alla Commissione dagli Stati membri corrispondono a quelle legittimamente dovute. A tal fine e in concreto, le entrate comunitarie sono seguite dal fatto generatore fino all'iscrizione nella contabilità della Commissione attraverso le procedure di accertamento, di contabilizzazione e di messa a disposizione.

Per raggiungere quest'obiettivo, la Commissione¹⁵ dispone di tre tipi di controlli, di natura complementare: il controllo regolamentare, il controllo documentario ed i controlli in loco negli Stati membri. In modo schematico, il sistema di controllo delle risorse proprie tradizionali della Comunità, stabilito a *livello comunitario* ed attuato dalla Commissione, si presenta come segue:

Tipo di controllo	Campo del controllo	R. n. 1150/2000	Modalità d'applicazione
Controllo regolamentare	Dispositivo di riscossione delle risorse proprie tradizionali negli Stati membri	Art. 4, par. 1-b	<i>Controllo delle disposizioni adottate dagli Stati membri e relative al sistema di riscossione delle risorse proprie tradizionali</i>
Controllo documentario	Informazioni d'ordine contabile comunicate dagli Stati membri	Art. 6, par. 4	<i>Estratto mensile della contabilità A ed estratto trimestrale della contabilità B</i>
		Articolo 7	<i>Conto riassuntivo annuale dei diritti accertati e recuperati</i>
	Altre informazioni comunicate dagli Stati membri	Art. 6, par. 5	<i>Casi di frode ed irregolarità con importo di diritti > 10 000 euro</i>
		Art. 17, par. 2	<i>Domande di dispensa dalla messa a disposizione per un importo di diritti > 10 000 euro</i>
		Art. 17, par. 3	<i>Dati annuali relativi ai risultati dei controlli degli Stati membri</i>
Controlli in loco	Controlli associati	Art. 18, par. 2	<i>Controlli associati Stato membro-Commissione</i>
	Controlli autonomi	Art. 18, par. 3	<i>Controlli autonomi della Commissione su iniziativa propria</i>

¹⁴ Articolo 18, paragrafo 1 del regolamento n. 1552/89.

¹⁵ I controlli avviati dalla Commissione, in particolare quelli a cura della DG BUDG (B/03), sono soltanto una parte dei controlli effettuati dalle istituzioni comunitarie. Infatti, anche la Corte dei conti europea ha competenza in materia (articolo 248 del trattato) ed il Parlamento europeo ha la facoltà di esercitare funzioni di controllo (articolo 276 del trattato).

3.1. Controllo regolamentare

Il controllo regolamentare consiste nella *verifica delle disposizioni* regolamentari ed amministrative degli Stati membri nel settore doganale e contabile. Queste verifiche sono effettuate in particolare in occasione della preparazione delle missioni di controllo, nel quadro del seguito di tali azioni o in occasione dell'esame dei dossier presentati dagli Stati membri ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 2 del regolamento n. 1150/2000 (procedura d'inesigibilità).

3.2. Controllo documentario

Il controllo documentario comporta **l'analisi** degli estratti della contabilità "A" e della contabilità "B", comunicati in base all'articolo 6, paragrafo 4 del regolamento n. 1150/2000, e della relazione annuale di cui all'articolo 7 del suddetto regolamento. Comporta anche l'analisi dei dati annuali forniti dagli Stati membri ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 3 del regolamento - risultati dei controlli e mezzi a disposizione allo scopo - e l'analisi ed il seguito dei casi d'inesigibilità presentati dagli Stati membri in base all'articolo 17, paragrafo 2; quest'ultimo controllo serve per stabilire se, in via eccezionale, gli Stati membri possono essere dispensati dal mettere a disposizione della Commissione importi corrispondenti a diritti accertati.

La Commissione esercita anche un'azione di *sorveglianza dell'attività di recupero* degli Stati membri nel settore delle risorse proprie tradizionali sulla base delle informazioni che questi le inviano tramite il software *Ownres*. Queste informazioni riguardano soprattutto i casi di frode e di irregolarità - per importi di diritti superiori a 10 000 euro - comunicati ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 5 del regolamento n. 1150/2000. Tutte le informazioni trasmesse tramite il software *Ownres* vengono analizzate anche dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF).

Tenuto conto del numero molto elevato di comunicazioni dei casi di frodi ed irregolarità (qui di seguito denominate "schede frodi" e "schede mutua assistenza"), la Commissione aveva introdotto due procedure di trattamento dei dati, una denominata *Campione A*, consistente nell'uso statistico delle "schede frodi", l'altra detta *Campione B*, che consiste in un esame approfondito di alcuni dossier particolarmente difficili che sono stati oggetto di comunicazioni nel quadro della mutua assistenza.

Visto che la relazione elaborata nel quadro dell'articolo 17, paragrafo 3 del regolamento n. 1150/2000 si basa, dal 1999, solo sul trattamento degli importi superiori a 10 000 euro, la procedura del *Campione A*, campione basato sugli stessi dati, non aveva più ragione di essere. La Commissione esercita la sua attività di sorveglianza del recupero in base alla procedura del *Campione B*, che ha lo scopo di seguire, fino alla liquidazione definitiva, le operazioni di recupero relative a un certo numero di casi rappresentativi.

Sono state elaborate due relazioni di questo tipo, B94 e B98¹⁶. Una terza relazione di questo tipo doveva essere pubblicata nel 2001, ma il campione originale ha dovuto essere modificato a causa di quattro dossier relativi ad irregolarità in materia d'origine ed il cui trattamento non era più giustificato a seguito dell'adozione della sentenza del Tribunale di primo grado sulle TV turche¹⁷. È stato dunque stabilito un nuovo campione, ma occorre ancora raccogliere ulteriori informazioni. La terza relazione, che sarà la relazione B2003, dovrebbe essere pubblicata nel corso del 2003.

3.3. Controllo in loco

Ogni anno, la Commissione effettua tra 22 e 25 missioni di controllo negli Stati membri - missioni associate o autonome, secondo il caso - per verificare sul terreno la regolarità/legalità dei sistemi e delle azioni delle autorità nazionali in materia di riscossione delle risorse proprie tradizionali. Ogni missione è seguita da una relazione che, accompagnata dalle osservazioni dello Stato membro interessato e dall'analisi della Commissione, è discussa in sede di Comitato consultivo per le risorse proprie. Le eventuali conseguenze regolamentari e/o finanziarie risultanti da queste osservazioni sono seguite fino alla liquidazione finale. La Corte dei conti è sistematicamente informata del programma di controllo della Commissione e dei risultati dei controlli.

4. ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA COMMISSIONE NEL PERIODO 2000-2002

4.1. Metodologia di controllo

Dal 1999 la Commissione ha proceduto ad un *graduale riorientamento* del suo approccio per l'esecuzione dei controlli. L'obiettivo dei controlli è di conseguenza meno di verificare la regolarità delle transazioni sottostanti quanto piuttosto di procedere ad un controllo dei sistemi - ossia dell'insieme delle procedure nazionali applicate dallo Stato membro per garantire uno sdoganamento corretto sia sul piano contabile che su quello doganale. Questa metodologia mira a controllare la conformità alla normativa comunitaria delle procedure e delle azioni svolte nell'ambito di queste procedure. Nella misura in cui questa metodologia di controllo è strutturata secondo tappe chiaramente definite, le azioni di controllo della Commissione sono simili ad un *audit* parziale.

L'approccio strutturato di controllo attuato dalla Commissione permette di individuare i difetti di struttura che potrebbero arrecare pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione, ma anche anomalie più specifiche. La verifica di un campione di transazioni soggiacenti ha lo scopo di confermare *o meno* le conclusioni dell'analisi del sistema e di dare una qualificazione fondata delle capacità del sistema controllato quanto al rispetto delle disposizioni comunitarie nel settore della riscossione delle risorse proprie, anche per quanto riguarda l'aspetto antifrode. Questo nuovo approccio è stato presentato in sede di Comitato consultivo per le risorse proprie e ottiene un reale consenso da parte degli Stati membri nella misura in cui

¹⁶ Relazioni della Commissione sul recupero delle risorse proprie tradizionali provenienti da casi di frode e irregolarità ("Campione A94", COM ("95) 398 def. del 6 settembre 1995, "Campione B94", COM (97) 259 def. del 9 giugno 1997 e "Campione B98", COM (1999) 160 def. del 21 aprile 1999. La prima relazione B94 riguarda sei casi che rappresentano un importo di diritti di circa 124 milioni di ECU, la seconda, B98, riguarda nove casi per un importo di diritti di circa 136 milioni di ECU.

¹⁷ Sentenza del 10 maggio 2001, "Kaufring AG", cause T-186/97, T-187/97, T-190/97-T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97-T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 e T-147/99, Raccolta 2001 pag. II - 01337.

contribuisce ad una valutazione più pertinente della gestione effettiva delle diverse procedure doganali e contabili da parte delle loro autorità doganali.

4.2. Procedure per l'esecuzione dei controlli

I *temi* dei controlli sono stati determinati con una selezione fra una serie di temi diversi che presentano tutti un interesse in termini di risorse proprie tradizionali. La selezione è fatta in modo oggettivo, utilizzando un insieme di criteri che si basano su un'analisi dei rischi inerenti ai regimi doganali o alle procedure contabili considerati potenzialmente vulnerabili in termini di incidenze sulle risorse proprie.

Si tiene conto in particolare dei seguenti indicatori: interesse dell'autorità di bilancio e delle altre istituzioni (soprattutto Parlamento europeo, Consiglio e Corte dei conti europea), risultati dei controlli della Corte dei conti europea e raccomandazioni formulate da quest'istituzione, risultati dei controlli della Commissione e seguito riservato alle sue osservazioni, sensibilità/interesse da parte degli Stati membri ed eventuale interesse manifestato dai mass media, impatto previsto in termini di risorse proprie, numero di casi di frode o irregolarità individuati, periodo di tempo dall'ultimo controllo della Commissione, informazioni specifiche da altre fonti.

D'altra parte, per valorizzare il nuovo approccio, la Commissione ha sviluppato per i temi di controllo *questionari strutturati* appositamente concepiti per quest'azione e *check-list* da utilizzare sul posto per garantire la coerenza del controllo. Questi strumenti hanno effettivamente contribuito ad aumentare l'efficacia dei controlli nella misura in cui permettono di strutturare meglio l'azione, ma soprattutto di distinguere, fra le anomalie osservate in occasione dei controlli negli Stati membri, gli errori strutturali dagli errori specifici. Inoltre, questi strumenti consentono un approccio di controllo uniforme indipendentemente dallo Stato membro controllato, aumentandone al tempo stesso la qualità.

4.3. Svolgimento dei controlli

I controlli della Commissione sono realizzati in base ad un *programma annuale* elaborato dalla direzione generale del bilancio e presentato al Comitato consultivo per le risorse proprie; gli Stati membri sono quindi informati dei temi che sono oggetto di controlli associati. Alla realizzazione del programma possono partecipare altri servizi della Commissione, secondo i temi stabiliti. Il personale del servizio ordinatore (DG BUDG/B/03) incaricato di effettuare i controlli in loco era costituito, nel 2000-2002, da otto funzionari. Questi controlli in loco - ed il loro seguito - rappresentano più del 35% dell'attività dell'unità incaricata del controllo della riscossione delle risorse proprie tradizionali. I controlli sono realizzati in stretto coordinamento con le autorità nazionali interessate, secondo la metodologia descritta sopra, che garantisce la trasparenza e la divulgazione dell'informazione. Ogni controllo è seguito da una relazione che ne riprende lo svolgimento e le anomalie eventualmente rilevate. Lo Stato membro dispone di tre mesi per formulare le sue osservazioni. Ogni relazione è presentata al Comitato consultivo per le risorse proprie. La Commissione si occupa del seguito dei punti controversi fino alla completa liquidazione del dossier.

4.4. Principali risultati dell'attività di controllo

Nel corso del periodo 2000-2002, la Commissione ha effettuato **65 controlli** (70 nel periodo 1997-1999) ai sensi dell'articolo 18, paragrafi 2 e 3, ripartiti in 43 controlli associati e 22 controlli autonomi. Sette di questi controlli sono stati svolti secondo l'approccio del Joint Audit Arrangement.

Sono state individuate **304 anomalie** (246 anomalie nel periodo 1997-1999) ripartite in 153 anomalie con impatto finanziario (50,30% delle anomalie), 92 anomalie con impatto regolamentare (30,30%) e 59 di altro tipo (19,40%). Delle 304 anomalie, 147 derivano direttamente dall'applicazione della regolamentazione contabile (185 anomalie nel periodo 1997-1999) e si scompongono in 53 anomalie riguardanti la gestione della contabilità B e 94 anomalie riguardanti ritardi nell'iscrizione nella contabilità A, ritardi nella messa a disposizione o anche assenza di messa a disposizione di risorse proprie. La Commissione ha adottato le misure utili per quanto concerne le conseguenze finanziarie delle anomalie rilevate.

4.4.1 *Gestione delle procedure doganali*

- La Commissione ha avviato un'azione di controllo nel settore del **transito comunitario**. Le verifiche effettuate in base al Joint Audit Arrangement in tre Stati membri (DK, NL, A), hanno rivelato alcune anomalie riguardo alle quali essi hanno già adottato le misure adeguate. Queste osservazioni non sono tali da rimettere in discussione i sistemi nazionali dal punto di vista della loro conformità alla regolamentazione comunitaria. Il lavoro di audit realizzato dai servizi interni competenti ha dimostrato, in questa occasione, la validità e l'efficacia dell'approccio sia per la Commissione che per gli Stati membri. Le verifiche *classiche* in tre Stati membri (DK, IRL, UK) hanno rivelato anomalie con conseguenze finanziarie; le procedure applicate in uno di questi tre Stati membri (UK) sono state oggetto di osservazioni critiche da parte della Commissione;
- Nel caso delle verifiche sul **perfezionamento attivo** effettuate in quattro Stati membri (F, IRL, FIN, S) e di quella sulla **trasformazione in dogana** effettuata in uno Stato membro (EL), la gestione delle procedure negli Stati membri controllati non solleva osservazioni particolari della Commissione. Per le **zone franche ed i territori speciali**, il controllo ha riguardato le procedure applicabili nella zona franca di Madera, nei territori del Gers e dell'Alta-Savoia, e le spedizioni di merci destinate al Vaticano. Nel corso di questo controllo, nei tre Stati membri considerati (FR, I, P) sono state rilevate sensibili lacune;
- I controlli effettuati in cinque Stati membri (D, E, IT, NL P), relativi al sistema di **sdoganamento delle banane fresche**, considerate le deviazioni di traffico osservate in alcuni porti comunitari¹⁸, hanno messo in evidenza importanti errori di sistema. Le norme per i controlli fisici previste dalle disposizioni comunitarie non sono rispettate da nessuno dei cinque Stati membri controllati. Inoltre, nonostante norme chiare ed armonizzate per la dichiarazione del peso delle banane, sono state constatate anomalie sistematiche e gravi, in particolare per quanto riguarda il rispetto di queste norme da parte della dogana.

¹⁸ Regolamento (CE) n. 89/97 della Commissione del 20 gennaio 1997 (che introduce l'articolo 290 bis del regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione del 2 luglio 1993) - GU L 17 del 21.1.1997, pagg. 28-29.

Tenuto conto delle conclusioni di questi controlli, i servizi competenti della Commissione seguono il dossier con attenzione particolare, senza escludere nuove missioni di controllo nel 2003. Questo seguito è tanto più necessario in quanto la Spagna, che aveva modificato la prassi precedente per conformarsi alla regolamentazione comunitaria, ha segnalato nel luglio 2002 al Comitato consultivo per le risorse proprie possibili deviazioni di traffico verso altri Stati membri che offrirebbero vantaggi o facilità indebiti agli importatori spagnoli, visto che le importazioni di banane del paese sembrano essere diminuite di più dell'80%;

- I controlli effettuati in sei Stati membri (B, D, E, F, NL, UK), che riguardano il **sistema di sdoganamento dei cereali**¹⁹ hanno messo in evidenza errori sistematici; in particolare, da taluni dei sei Stati membri controllati non sono rispettate le disposizioni comunitarie per la destinazione particolare;
- Il controllo sui **regimi preferenziali** effettuato in uno Stato membro (NL) nel quadro del Joint Audit Arrangement ha permesso di rilevare lacune d'ordine strutturale (ad esempio, lacune in materia di garanzia e ritardi nel recupero). Per il resto, il sistema globale di questo Stato membro è conforme alla regolamentazione comunitaria. L'audit realizzato dal competente servizio interno nazionale ha d'altra parte dimostrato le notevoli potenzialità di quest'approccio sia per la Commissione che per gli Stati membri;
- Un'azione di controllo è stata svolta in undici Stati membri (B, D, EL, E, F, IRL, IT, LUX, P, S, UK) sul tema degli **uffici di media importanza**. Infatti, le azioni di controllo sono solitamente effettuate nei grandi uffici doganali, che si distinguono per il volume dell'attività doganale, l'ampia gamma di procedure trattate ed i mezzi di cui dispongono. Quest'approccio ha talvolta portato a prestare meno attenzione agli uffici di media importanza, anche se questi trattano comunque *l'intera gamma dei regimi e delle destinazioni doganali*. Questi uffici, che costituiscono peraltro collegamenti essenziali della rete doganale nella maggior parte degli Stati membri, hanno a questo titolo un ruolo non trascurabile in termini di riscossione e di controllo delle risorse proprie tradizionali. Le conclusioni tratte dal controllo degli *uffici doganali di media importanza* sono giudicate soddisfacenti. Da un lato, il controllo ha permesso di constatare che in generale le procedure nazionali risultano adeguate, nonostante siano stati rilevati alcuni errori strutturali, quali ritardi nella catena interna di comunicazione. Dall'altro lato, gli agenti delegati hanno potuto formulare le raccomandazioni necessarie per modificare alcune pratiche e spiegare il ruolo della Commissione, che è in particolare di vigilare all'applicazione uniforme della regolamentazione comunitaria.

¹⁹ Regolamento (CE) n. 1249/96 della Commissione del 28.6.1996 - GU L 161 del 29.6.1996, pagg. 125-130.

4.4.2 *Gestione delle procedure contabili*

- La **gestione della contabilità separata** - compresa la *procedura d'inesigibilità* - costituisce un tema ricorrente dell'azione di controllo della Commissione in tutti gli Stati membri. Il controllo - controllo classico o nel quadro del Joint Audit Arrangement (soltanto per NL ed A) - effettuato nel periodo 2000-2002 su questo tema, ha confermato la scarsissima affidabilità del supporto contabile. Dal 1996, la Commissione e la Corte dei conti europea emettono riserve sul modo in cui alcune amministrazioni (locali) utilizzano la contabilità separata. Sulle 147 anomalie di natura contabile rilevate nel corso dei controlli, 53 anomalie riguardano direttamente la gestione della contabilità separata. Perdurano gli errori sistematici (iscrizione di importi garantiti e non contestati, importi inesigibili presentati come annullamenti) e gli errori specifici (ad esempio, liquidazione ed iscrizione tardive di diritti dovuti). Ma i controlli e le raccomandazioni della Commissione iniziano a dare dei risultati, poiché alcuni Stati membri (in particolare B ed UK) hanno già predisposto misure di gestione più affidabili;
- In uno Stato membro (EL) è stata realizzata un'azione di controllo specifico sull'applicazione della *procedura d'inesigibilità*. Obiettivo: verificare l'infrastruttura amministrativa in materia di gestione delle obbligazioni doganali in sospeso e delle procedure destinate ad individuare i motivi che impediscono all'amministrazione nazionale di garantire la piena applicazione della procedura d'inesigibilità.

Sulla base dell'analisi del sistema, la Commissione ha constatato che, per mancanza di trasparenza, soprattutto quanto alle strutture amministrative che permettono il passaggio di informazioni sistematiche tra gli uffici doganali e i tribunali/curatori, esiste in questo Stato membro una situazione di fatto che impedisce la piena applicazione della regolamentazione comunitaria in materia di procedura d'inesigibilità. Questa situazione conduce al gonfiamento del saldo della contabilità separata;

- Per il *trattamento dei dazi antidumping*, in generale, la maggior parte dei quindici Stati membri ha attuato sistemi che permettono di garantire una corretta applicazione delle misure antidumping. Sono state tuttavia rilevate anomalie, in particolare ritardi nella contabilizzazione di dazi antidumping provvisori diventati definitivi e mancata riscossione di dazi antidumping definitivi;
- Il controllo relativo alle *importazioni a destinazione di San Marino* ha permesso di constatare che le procedure contabili italiane per lo sdoganamento delle merci destinate alla repubblica di San Marino, nel quadro dell'accordo interinale di commercio e d'unione doganale, sono soddisfacenti dal punto di vista dell'attribuzione dei diritti riscossi alla repubblica di San Marino o all'Unione europea.

4.4.3 *Altre procedure*

- La Commissione ha inoltre controllato, in tutti gli Stati membri, la **gestione dei casi di frode ed irregolarità con il sistema OWNRES**. Il controllo ha rilevato alcune imperfezioni, per la maggior parte di natura specifica (comunicazione tardiva delle schede frodi, assenza di comunicazione e/o d'aggiornamento);
- Ad eccezione di uno Stato membro (UK), che è stato oggetto di osservazioni critiche, il controllo del **trattamento dei messaggi di mutua assistenza** in tutti gli Stati membri ha permesso di concludere che in generale i sistemi nazionali sono adeguati, nonostante alcuni errori strutturali quali ritardi nella catena di comunicazione interna e di informazione della Commissione. Sono state individuate anche talune lacune specifiche. La Commissione riflette, sulla base dei risultati dei controlli, ad un miglioramento delle schede Mutua assistenza.

4.5. **Seguito dato alle azioni di controllo della Commissione**

4.5.1 *Seguito regolamentare*

Quando vengono constatate inadeguatezze o carenze nelle disposizioni regolamentari o amministrative nazionali, in occasione dei controlli effettuati negli Stati membri, questi sono invitati ad adottare le misure necessarie, anche di ordine legislativo o regolamentare se necessario, per conformarsi alle esigenze comunitarie. Queste rettifiche, apportate nel settore doganale e nel settore finanziario, rappresentano una conseguenza immediata e non trascurabile dell'attività di controllo della Commissione. D'altra parte, le anomalie rilevate costituiscono una fonte essenziale d'informazione sui problemi incontrati dagli Stati membri nell'applicazione della regolamentazione doganale e sull'impatto in termini di risorse proprie.

L'analisi di queste anomalie può determinare riforme delle disposizioni esistenti e può fare evolvere la normativa comunitaria verso una maggiore leggibilità:

- Alcuni punti della regolamentazione costituiscono una fonte di divergenza tra la Commissione e gli Stati membri, in particolare quando si tratta delle modalità di contestazione dell'obbligazione doganale da parte dell'operatore e della portata e della contabilizzazione delle garanzie. La Commissione ha dunque come unica opzione per regolare alcuni dossier in sospeso soltanto il ricorso alla **procedura d'infrazione** prevista all'articolo 226 del trattato CE. Al 31.12.2002, erano aperti 19 dossier, in fase più o meno avanzata della procedura (messa in mora, parere motivato, ricorso), riguardanti 11 Stati membri. Le conclusioni che deriveranno dall'esame delle procedure d'infrazione da parte della Corte di giustizia permetteranno di chiarire le questioni controverse e mettere definitivamente un termine alle divergenze d'interpretazione;

- La Commissione ha infine preso le iniziative necessarie per una **modifica del regolamento n. 1150/2000**. La modifica proposta, che dovrebbe intervenire nel corso del 2003, comporta un aspetto tecnico per integrare le disposizioni stabilite dalla decisione 2000/597/CE, Euratom del Consiglio del 29 settembre 2000 relativa al sistema delle risorse proprie. Si tratta in particolare del tasso di spese di riscossione delle risorse proprie tradizionali (articolo 10, paragrafo 1) e del tasso unico per gli interessi di mora (articolo 11). Comporta soprattutto un aspetto di fondo; infatti la proposta riprende la profonda revisione dell'articolo 17, paragrafo 2 relativo alla procedura d'inesigibilità. I controlli della Corte dei conti europea e della Commissione hanno rilevato anomalie ricorrenti nella tenuta della contabilità separata, che non permettono a questa contabilità di riflettere la realtà di bilancio. Occorre dunque appurare nella contabilità separata gli importi il cui recupero è di fatto aleatorio e la cui registrazione falsa il saldo. Per eliminare questi importi dalla contabilità separata, la Commissione ha elaborato una versione rivista di una proposta del 1997 riguardo alla quale il Consiglio aveva espresso un'opinione favorevole. Tuttavia, esso non aveva deliberato definitivamente, poiché non era stato raggiunto l'accordo su un altro punto della proposta²⁰;
- Occorre peraltro segnalare, e questo per la prima volta, che una **clausola di cooperazione amministrativa** in materia di *recupero dei diritti* è stata inserita nel progetto di legislazione "ponte" riguardante l'Unione doganale CE/Andorra. Quest'iniziativa ha ottenuto un accordo politico nel corso della riunione del gruppo Unione doganale del 18/10/2002; l'adozione formale è attesa per la fine di gennaio 2003. La problematica soggiacente era stata messa in evidenza nel 2000 a seguito dell'esame di casi d'inesigibilità presentati dalla Germania nel quadro dell'articolo 17, paragrafo 2 del regolamento n. 1150/2000.

Sono state avviate altre iniziative che potrebbero riguardare il settore delle risorse proprie tradizionali:

Riguardo al **transito**, il regolamento (CE) n. 2787/2000 della Commissione del 15 dicembre 2000²¹ ha modificato, a partire dall'1.7.2001, le disposizioni d'applicazione del Codice doganale comunitario²² introducendo un articolo 450 bis. Ai sensi di questo articolo, il termine alla scadenza del quale si considera sussistere un'obbligazione doganale è di dieci mesi (rispetto ai precedenti 14 mesi) a partire dall'accettazione della dichiarazione di immissione in regime di transito. Di conseguenza, il mancato appuramento del regime di transito allo scadere di questo termine determina l'accertamento di un'obbligazione doganale;

²⁰ La proposta del 1997 sarebbe ritirata prima dell'accordo dal Consiglio sul testo aggiornato.

²¹ GU L 330 del 27.12.2000.

²² Regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione, del 2 luglio 1993, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 - GU L 253 dell'11.10.1993, pag. 1.

- Con la comunicazione del 7.11.2001 (doc. SEC(2001) 2029 def.) sull'*impermeabilità alle frodi della legislazione e della gestione dei contratti*, la Commissione ha ribadito, allo scopo di preservare gli interessi finanziari comunitari, la sua ferma intenzione di sviluppare una cultura di prevenzione e di rafforzare i testi dal punto di vista della loro impermeabilità alle frodi o a qualsiasi altra attività illecita. A tale scopo, il documento ha identificato un certo numero di misure ed i settori che richiedono un'azione particolare in relazione a questo principio. La modifica del regolamento n. 1150/2000 è stata inserita fra i progetti legislativi 2003 da sottoporre ad una procedura di consultazione OLAF/Impermeabilità alle frodi;
- Basandosi sulle conseguenze della *sentenza TV turche* del Tribunale di primo grado e considerando le ingenti perdite di risorse proprie tradizionali registrate dal bilancio comunitario, la Commissione ha elaborato un progetto di *Libro verde sul futuro delle norme d'origine nei regimi commerciali preferenziali*. La Commissione ha in particolare deciso di definire, partendo da un'analisi approfondita dell'evoluzione del contesto economico e giuridico di questi regimi, nuovi orientamenti per garantire il funzionamento ottimale dei regimi preferenziali attraverso una gestione ed un controllo migliori dell'origine preferenziale, che potrebbe anche richiedere una ridefinizione delle procedure da applicare in materia. L'obiettivo del *Libro verde* è di aiutare la Commissione a formulare questi orientamenti, considerando i diversi interessi in gioco e gli auspicabili contributi dell'insieme degli attori dei regimi preferenziali.

4.5.2 Seguito finanziario

Durante il periodo di riferimento (2000-2002), gli importi supplementari (*importi in capitale*) versati alla Commissione, in seguito alle osservazioni figuranti nelle relazioni dei controlli autonomi o associati della Commissione, ammontano a **140 936 094,49 euro**; quelli versati in seguito ai controlli della Corte dei conti ammontano a **2 284 794,00 euro**. L'importo totale è di **143 220 888,49 euro**²³.

Inoltre, sono stati imposti, ai sensi dell'articolo 11 del regolamento n. 1150/2000, interessi di mora per messa a disposizione tardiva delle risorse proprie accertate in occasione dei controlli della Commissione o della Corte dei conti. Per il periodo 2000-2002, l'importo totale degli *interessi di mora* versati dagli Stati membri ammonta a **16 991 189,11 euro** di cui **12 656 552,42 euro**²⁴ derivano da un'azione della Commissione.

Queste cifre sono ancora parziali, in particolare per il 2002, poiché il recupero dei crediti a seguito dei controlli della Commissione dipende dalle procedure nazionali di raccolta delle informazioni contabili necessarie allo stabilimento degli ordini di riscossione.

²³ Di cui 119 254 808,77 euro versati a titolo di dossier relativi a materiale militare e 38 582 485,48 euro versati a titolo di lettere di richiesta di fondi precedenti al periodo di riferimento.

²⁴ Di cui 566 241,63 euro versati a titolo di lettere di richiesta di fondi precedenti al periodo di riferimento.

Occorre segnalare il seguito del controllo sul *Sistema di recupero cumulativo Riso (SRC)*²⁵ che è sensibilmente progredito nel corso del periodo di riferimento. In occasione del controllo effettuato nel 1999, la Commissione ha constatato che i prezzi del riso americano importato dalla succursale belga di un grande gruppo americano erano più elevati di quelli del riso simile importato dalla concorrenza europea. L'OLAF ha avviato indagini supplementari, i cui risultati confermavano le conclusioni iniziali, cioè che i prezzi dichiarati erano troppo elevati rispetto alla qualità del riso importato. Quando l'amministrazione belga ha fissato i rimborsi per l'importatore, si è conformata alle conclusioni della relazione d'indagine dell'OLAF. La ditta in questione ha contestato, dinanzi ai tribunali e con un reclamo depositato dagli Stati Uniti all'OMC a Ginevra, la decisione presa dall'amministrazione belga. In parallelo, il gruppo americano ha avviato stretti contatti con la Commissione. Pertanto, il gruppo ha fornito elementi d'informazione supplementari, sulla base dei quali l'OLAF ha proceduto ad un riesame; l'importo dei diritti dovuti è infine stato ridotto dell'81% circa rispetto all'importo indicato nella relazione iniziale.

In base all'esame degli elementi di prova supplementari forniti dall'importatore ed alla corretta applicazione della legislazione SRC, le autorità belghe sono state invitate, nel novembre 2001, a prendere la decisione di rimborsare un importo addizionale alla ditta importatrice, ossia 8 696 810 euro (controvalore di 350 828 447 BEF). L'amministrazione belga ha dato seguito all'invito ed il dossier ha potuto essere chiuso. Questa conclusione si impone anche per alcuni dossier ancora pendenti che riguardano i Paesi Bassi ed il Regno Unito.

4.5.3 *Seguito in materia d'organizzazione*

Nell'intento di mantenere ed anche migliorare il livello attuale della qualità dei suoi controlli, la Commissione sviluppa una serie di iniziative in materia d'organizzazione dei controlli:

- Le riunioni in sede di Comitato consultivo per le risorse proprie e le osservazioni della Commissione nelle relazioni di missione sono occasioni per la Commissione di ricordare le basi essenziali per una buona applicazione delle regolamentazioni doganale e finanziaria. Di fatto, in occasione dei controlli, gli agenti delegati della Commissione sono già in grado di formulare alcune *raccomandazioni*, o consigli, in quanto il ruolo della Commissione non deve necessariamente limitarsi a sanzionare le anomalie.

La maggior parte degli Stati membri adotta in generale tempestivamente le misure adeguate, soprattutto quando occorre rimediare alle lacune osservate segnatamente in materia di gestione della contabilità separata. A titolo d'esempio, queste misure mirano a migliorare l'informatizzazione del seguito della gestione delle procedure o a tenere meglio conto dei vantaggi da trarre dell'analisi di rischio;

²⁵ Dossier citato nella terza relazione della Commissione COM (2001) 32 def..

- D'altra parte, tenuto conto delle anomalie osservate in materia di comunicazione delle schede frodi ed irregolarità tramite il sistema *Ownres* attuale, la Commissione ha preso le iniziative necessarie per sviluppare una nuova applicazione basata su Internet. Gli Stati membri disporranno così di uno strumento più funzionale, che permetterà loro di comunicare alla Commissione e di aggiornare in tempo reale i dati relativi alle frodi ed irregolarità. La nuova applicazione non richiederà alcun impianto particolare, salvo un accesso ad Internet ed una parola d'ordine attribuita dalla Commissione. Un seminario di presentazione e di formazione è previsto nel corso del maggio 2003. Con la nuova applicazione WEB, che potrà essere operativa dal luglio 2003, gli Stati membri, in quanto principali gestori dello strumento, saranno completamente responsabili della buona gestione dei dati;
- Inoltre, per valorizzare il nuovo approccio dei controlli e per garantire un migliore trattamento dei temi di controllo programmati ogni anno, la Commissione prosegue lo sviluppo di **questionari strutturati** appositamente concepiti per l'azione di controllo e accompagnati da formulari di controllo da utilizzare sul posto. Durante il periodo considerato, a titolo d'esempio, sono stati concepiti strumenti di controllo specifici in materia di contabilità separata, di metodi di lavoro degli uffici doganali di medie dimensioni e di regime d'importazione dei cereali. Questi strumenti hanno effettivamente contribuito ad aumentare l'efficacia delle verifiche nella misura in cui permettono di strutturare meglio l'azione, ma soprattutto di distinguere (fondatamente) tra errori strutturali ed errori specifici. Inoltre, questi strumenti permettono di uniformare l'approccio di controllo aumentandone la qualità. In quest'ottica, la Commissione ha predisposto uno strumento adeguato al tema generale di controllo previsto per il 2003 e relativo alle dichiarazioni doganali elettroniche;
- La Commissione migliora anche lo strumento delle **check-list**, strumento concepito ad uso esclusivo degli agenti delegati e che mette a loro disposizione, prima del controllo, un repertorio di tutte le fasi preparatorie alle missioni - che non si possono limitare - e l'elenco di tutti gli elementi che devono essere analizzati nel corso della missione. Questo strumento garantisce così che le missioni sono accuratamente strutturate e che, indipendentemente dallo Stato membro controllato o dal gruppo di controllori, l'approccio è uniforme. È stata infine modificata la struttura delle relazioni di missione per tenere conto degli elementi pertinenti risultanti dall'impiego delle check-list.

4.5.4 *Elaborazione di relazioni tematiche*

Alcuni temi specifici di controllo hanno dato luogo all'elaborazione di *relazioni tematiche* in base alle risposte degli Stati membri ai questionari indirizzati prima della missione di controllo ed ai risultati delle missioni di controllo. Queste relazioni permettono di avere un panorama generale sia dell'approccio teorico degli Stati membri per talune regolamentazioni sia dell'applicazione pratica sul terreno da parte degli uffici incaricati dello sdoganamento.

Nel corso del periodo considerato, le missioni di controllo hanno dato luogo a tre relazioni tematiche, disponibili su semplice richiesta²⁶. Le prime due relazioni, rispettivamente dedicate al *trattamento dei dazi antidumping* ed al *trattamento dei messaggi di mutua assistenza* sono il risultato di un'indagine condotta in tutti gli Stati membri. Le anomalie rilevate in questa occasione non sono state ritenute tali da rimettere in questione il funzionamento delle procedure, anche se sono state formulate osservazioni adeguate per migliorarne il funzionamento. Invece, la terza relazione, riguardante lo *sdoganamento delle banane fresche* e risultante da un'indagine condotta in cinque Stati membri, ha permesso di concludere che in nessuno degli Stati membri controllati i sistemi di sdoganamento erano in grado di garantire la regolare applicazione della regolamentazione comunitaria in materia e la corretta riscossione delle risorse proprie tradizionali.

Le tre relazioni sono state presentate agli Stati membri e discusse al Comitato consultivo per le risorse proprie. Costituiscono un elemento di *riflessione* per i servizi della Commissione sulle eventuali difficoltà pratiche che possono presentare alcune disposizioni regolamentari e permettono di formulare raccomandazioni agli Stati membri per consentire di migliorare l'efficacia dei loro sistemi di gestione delle procedure doganali e contabili o modificarne il fondo. Saranno oggetto di una relazione tematica, da pubblicare nel corso del 2003, anche lo *sdoganamento dei cereali* e il controllo degli *uffici doganali di medie dimensioni*.

4.6. Applicazione del principio della responsabilità finanziaria

Parallelamente allo sviluppo di un approccio più strutturale dei suoi controlli e per garantire una gestione più sana e più efficace delle finanze comunitarie, la Commissione ha migliorato il suo approccio in materia di recupero in base all'applicazione del principio della responsabilità finanziaria. Questo principio comporta due aspetti, uno interno, l'altro esterno.

4.6.1 Responsabilità finanziaria interna

Il principio della responsabilità finanziaria interna si applica non tanto alle modalità del seguito del recupero quanto sulla responsabilizzazione degli Stati membri nelle loro azioni di recupero. Gli Stati membri hanno il compito di garantire la riscossione delle risorse proprie tradizionali nelle migliori condizioni; secondo il principio di tale responsabilità, peraltro *remunerata (25% delle risorse riscosse)*, la Commissione considera che gli Stati membri devono assumere l'onere delle perdite di risorse proprie tradizionali risultanti da loro errori compensando il bilancio comunitario con la loro responsabilità finanziaria.

²⁶ Le relazioni sono disponibili presso la DG BILANCIO al segretariato dell'unità BUDG/B/3 (tel.: 02 295 06 63).

I casi di responsabilità finanziaria sono precisati in particolare in base agli articoli 220, paragrafo 2, lettera b) (errori amministrativi non rilevabili dal debitore) e 221, paragrafo 3 (prescrizione causata da inattività dell'amministrazione nazionale) del codice doganale comunitario, in base agli articoli 869 e 889 delle disposizioni d'applicazione del codice, in base alla legittima fiducia del debitore nei confronti di un'amministrazione nazionale che gli avesse rilasciato un'autorizzazione erronea ed in base alla mancanza di diligenza nel recupero dei crediti che si traduce in un mancato recupero (articolo 17, paragrafo 2 del regolamento n. 1150/2000). Alla fine del 2002, il numero totale di dossier è di 114 che rappresentano un importo cumulato in capitale di 50 861 860,00 euro.

Quattro Stati membri (F, IT, A, UK) hanno messo a disposizione, con una compensazione mediante la quarta risorsa, l'importo di 7 471 501,00 euro imputabile ai loro errori amministrativi, evitando in tal modo che il contribuente debba sostenere l'onere degli errori. Gli altri Stati membri, benché sensibili al principio della responsabilità finanziaria, continuano tuttavia a sostenere che manca una base giuridica esplicita che giustifichi l'azione della Commissione in materia. Per appianare le divergenze d'interpretazione tra questi Stati membri e la Commissione, è attualmente oggetto di una procedura d'infrazione ai sensi dell'articolo 226 del trattato CE un *caso campione* di responsabilità finanziaria, deferito alla Corte di giustizia l'8 novembre 2002. La Commissione applicherà mutatis mutandis a tutti gli altri casi di responsabilità finanziaria la decisione resa dalla Corte. Nel corso del prossimo esercizio, la Commissione intende continuare ad individuare i casi di responsabilità finanziaria degli Stati membri per taluni loro errori e proseguire il dialogo con gli Stati membri che non hanno ancora messo a disposizione gli importi dei quali la Commissione li considera responsabili.

4.6.2 Responsabilità finanziaria esterna

Parallelamente allo sviluppo dell'approccio della responsabilità delle amministrazioni degli Stati membri per i loro errori amministrativi, che impediscono la contabilizzazione dei dazi doganali, la Commissione ha avviato un'azione per svilupparne il *riscontro esterno*. L'obiettivo è quello di responsabilizzare i partner degli accordi internazionali di commercio che l'Unione ha concluso o concluderà con paesi terzi²⁷.

Nel quadro di tali accordi, il *beneficio delle preferenze tariffarie* si basa sulla presentazione da parte degli importatori della Comunità di certificati d'origine convalidati dalle autorità competenti dei paesi terzi. L'invalidità di questi documenti comporta ipso facto la riscossione di dazi ad aliquota intera all'importazione nell'Unione. Il problema si pone in particolare quando all'origine del rilascio di tali certificati vi sono "*errori amministrativi*" delle autorità competenti, che rilasciano certificati d'origine pur sapendo o dovendo ragionevolmente sapere che i prodotti in questione non erano originari del loro paese.

²⁷ L'aspetto esterno della responsabilità finanziaria non riguarda le misure autonome quali quelle del sistema delle preferenze generalizzate. Nella misura in cui non si tratta di uno strumento negoziato, la Commissione non può "imporre" unilateralmente tale clausola.

Il recupero dei diritti risulta in tal caso estremamente difficile, se non addirittura impossibile, in quanto l'importatore comunitario può far valere la propria buona fede e la legittima fiducia nei documenti convalidati dalle autorità competenti dei partner commerciali dell'Unione. Le amministrazioni degli Stati membri dal canto loro adducono il fatto di essere state indotte in errore dalle informazioni ricevute dalle autorità terze competenti. La "fattura" viene dunque presentata ai contribuenti dell'Unione europea attraverso la quarta risorsa (PNL).

Tenuto conto degli interessi in gioco, la Commissione ritiene opportuno introdurre sistematicamente una clausola che si basa sul concetto di *responsabilità finanziaria*²⁸ dei paesi beneficiari delle preferenze (sia Stati membri dell'Unione che paesi terzi, poiché si tratta di accordi reciproci). Tale clausola deve permettere di addossare direttamente la perdita di risorse proprie tradizionali alle amministrazioni che, con il loro comportamento, sono totalmente responsabili di una perdita di risorse a danno del bilancio dell'altra parte dell'accordo. Questa clausola figura già nelle *direttive di negoziato con i paesi arabi del Golfo, l'Albania ed i paesi del gruppo ACP*.

Discussioni adeguate sono programmate per l'inizio del 2003 a livello del Consiglio, tra gli Stati membri e la Commissione, in modo da fissare il quadro giuridico dell'attuazione di tale approccio.

4.7. Applicazione dell'articolo 17, paragrafo 2 del regolamento n. 1150/2000

L'esame da parte della Commissione dei dossier presentati dagli Stati membri nel quadro dell'articolo 17, paragrafo 2, se l'entità delle risorse proprie tradizionali interessate supera la soglia di 10 000 euro e se il recupero risulta aleatorio, mira a valutare la diligenza dimostrata dagli Stati membri nel recupero di questi crediti comunitari.

Sul piano della comunicazione di questi casi, la Commissione, previo parere favorevole del Comitato consultivo per le risorse proprie, ha adottato la decisione C(2002) 416 def. del 13.3.2002 che modifica la decisione n. 97/245/CE, Euratom²⁹ del 20.3.1997 che fissa le modalità di comunicazione da parte degli Stati membri di talune informazioni trasmesse alla Commissione nel quadro del sistema delle risorse proprie delle Comunità. La modifica, che riguarda principalmente l'allegato 6 della decisione del 20.3.1997, mira a migliorare ulteriormente il dispositivo d'informazione della Commissione da parte degli Stati membri per quanto riguarda il seguito dell'azione di questi ultimi in materia di recupero delle risorse proprie.

²⁸ Comunicazione alla Commissione del 17.7.2001 (Doc. C(2001) 1954).

²⁹ GU L 97 del 12.4.1997, pag. 12.

Nella pratica, per il periodo considerato, *426 domande d'inesigibilità* (di cui 317 domande per la sola Germania), che rappresentano una somma totale di *148 103 290,28 euro*³⁰, sono state indirizzate alla Commissione da Germania, Spagna, Francia, Irlanda, Italia, Portogallo, Svezia e Regno Unito. Di fronte alla quantità di dossier trasmessi tra il 2000 e il 2002, la Commissione ha sviluppato una base di dati per migliorare la gestione della procedura d'inesigibilità. Questa metodologia ha permesso di pervenire, in termini molto brevi, a conclusioni operative in materia di responsabilità finanziaria.

Quanto al trattamento dei dossier, la Commissione ha esaminato, nel corso dello stesso periodo, *424 dossier* che rappresentano un importo di *98 008 529,14 euro* (cfr. la tabella che segue). L'esame di questi dossier è effettuato da un gruppo interservizi che nel 2000-2002 si è riunito sette volte; i rappresentanti dei servizi della Commissione hanno ricevuto, prima delle riunioni, comunicazione sistematica di questi dossier ed ogni informazione pertinente utile all'esame.

Anni	Dispensa accordata	Rifiuto	Informazioni complementari	Non pertinente ³¹	Totale
2000	123 casi €17 557 144,81	128 casi €4 310 313,18	5 casi €2 135 024,92	73 casi €17 205 094,60	329 casi €41 207 577,51
2001	9 casi €951 714,27	1 caso €406 361,09	1 caso €1 055 542,84	---	11 casi €2 413 618,20
2002	27 casi €12 069 872,68	10 casi €2 491 791,54	17 casi €4 546 479,40	30 casi €35 279 189,81	84 casi €54 387 333,43
Totale	159 casi = 37,50%	139 casi = 32,80%	23 casi = 5,40%	103 casi = 24,30%	424 casi = 100%
	€30 578 731,76 = 31,20%	€7 208 465,81 = 7,30%	€7 737 047,16 = 7,90%	€52 484 284,41 = 53,60%	€98 008 529,14 = 100%

Tenuto conto del numero di Stati membri che hanno comunicato casi d'inesigibilità, la Commissione continua a ritenere che a questo livello persista un problema di fondo. Essa spera che con il progetto di revisione dell'articolo 17, paragrafo 2 integrato nel progetto di modifica del regolamento n. 1150/2000, di cui sopra, agli Stati membri sarà più chiara la nozione di *importi definitivamente irrecuperabili* e potranno adottare le misure destinate a *ripulire* la contabilità separata per ottenere una situazione contabile più oggettiva.

Per quanto riguarda la *Germania*, nel 1997 erano stati trasmessi alla Commissione 115 dossier, che tuttavia all'epoca la Commissione non aveva potuto trattare poiché non erano presentati sul modello comunitario prescritto dalla decisione della Commissione del marzo 1997, un formulario appositamente concepito per facilitare il trattamento delle domande di inesigibilità. Di conseguenza, essa ha chiesto allo Stato membro di ripresentare i casi interessati rispettando le disposizioni della suddetta decisione. Nel maggio 2000, la Germania ha infine comunicato un elenco più completo di 282 casi per il periodo 1994-1998, aggiungendo altri 35 casi. La Commissione esamina l'apertura di una *procedura d'infrazione* ai sensi dell'articolo 226 del trattato CE contro lo Stato membro, tenuto conto del suo rifiuto di comunicare le informazioni complementari necessarie all'esame di alcuni dossier e del suo rifiuto di procedere alla messa a disposizione degli importi per i dossier riguardo ai quali è stata rifiutata la dispensa.

³⁰ Ossia 327 casi per un importo di 42 650 456,00 euro nel 2000, 12 casi per un importo di 2 434 780,85 euro nel 2001 e 87 casi per un importo di 103 018 053,43 euro nel 2002.

³¹ Si tratta in particolare di casi che rientrano nella vecchia regolamentazione o per i quali i tribunali nazionali hanno annullato l'obbligazione doganale.

5. VALUTAZIONE DEL SISTEMA DI CONTROLLO

5.1. Valutazione globale

Le anomalie osservate nel funzionamento del sistema di controllo delle risorse proprie tradizionali nel periodo 2000-2002 confermano, come per gli esercizi precedenti, l'interesse dei controlli per la Commissione. Correzione da parte degli Stati membri delle procedure nazionali non conformi, regolarizzazione contabile di dossier precedenti (entro il limite del termine di prescrizione), correzioni specifiche delle anomalie osservate, spiegazione dei testi comunitari, miglioramento concertato della regolamentazione comunitaria in caso di disfunzioni persistenti, ecc. costituiscono gli strumenti tradizionali con quali la Commissione dà seguito alle sue azioni di controlli.

Le ripercussioni finanziarie sono la traduzione concreta delle verifiche operate sul terreno, ma non sono la giustificazione essenziale dell'interesse delle verifiche. Infatti, il controllo specifico dell'ordinatore, attraverso l'insieme delle informazioni fornite dagli Stati membri, e dopo l'analisi, può permettere di influenzare il processo di miglioramento della regolamentazione in modo che gli interessi finanziari dell'Unione siano correttamente tutelati.

Alla gamma di strumenti illustrati si aggiunge un certo numero di azioni complementari al sistema classico di verifiche che permette di allargare il campo di controllo. Si tratta delle azioni descritte qui di seguito.

5.2. Relazioni con la Corte dei conti

La Commissione è in stretta e regolare relazione con la Corte dei conti per quanto riguarda il seguito dei lavori della Corte - che rappresenta il 20% circa dell'attività dell'unità del controllo delle risorse proprie tradizionali - grazie ad un'informazione reciproca sulle azioni di controllo programmate ed alla comunicazione di tutte le relazioni di controllo inviate agli Stati membri e delle risposte di questi ultimi. Per la preparazione dei suoi controlli, la Corte dispone delle informazioni e dell'esperienza della direzione generale Bilancio.

Ai fini, da un lato, del trattamento delle relazioni (annuali/speciali) e delle lettere di settore elaborate dalla Corte dei conti e, dall'altro, del seguito amministrativo e finanziario delle osservazioni contenute nelle relazioni della Corte, l'unità responsabile delle risorse proprie tradizionali della Commissione ha creato nel 1998 una *task force* ad hoc. Nel corso del periodo in esame, i compiti e le responsabilità di questa *task force* sono stati riorganizzati per garantire un seguito ancor più efficace e rispettoso di termini più brevi. La cellula provvede anche scrupolosamente al rispetto dei tempi assegnati per le risposte degli Stati membri.

Nel periodo considerato, la Commissione ha garantito il seguito delle relazioni speciali della Corte elaborate rispettivamente in materia di *sicurezza e garanzie* e di *valore in dogana*. Ha anche dato seguito alle relazioni annuali 1999³², 2000 e 2001. È stato anche fornito un contributo per l'elaborazione delle risposte alle domande riguardanti l'aspetto risorse proprie tradizionali inserite nel questionario³³ stabilito dall'on. Blak, membro del Parlamento europeo, nel quadro del discarico 1999. Ha anche provveduto al seguito delle relazioni annuali che sono la base per il discarico. Occorre segnalare anche il seguito quasi permanente del dossier "Burro Nuova Zelanda" (relazione speciale 1/98). Si noti che la Commissione ha ripreso la funzione di coordinamento del vecchio gruppo "Zepter" ed ha risposto a tutte le richieste di informazioni formulate dalla Corte quanto al seguito di questo dossier.

Inoltre, per il periodo 2000-2002, la Commissione ha trattato *53 lettere di settore*, mentre al termine del periodo considerato, restano aperte 30 lettere³⁴, in attesa delle risposte degli Stati membri o della messa a disposizione delle risorse proprie interessate, o perché il seguito ha potuto dare luogo a formalità che riguardano l'avvio di procedure d'infrazione³⁵ ai sensi dell'articolo 226 del trattato CE.

D'altra parte, la Corte dei conti procede regolarmente ad azioni di controllo sui servizi della Commissione. Il settore delle risorse proprie tradizionali ha dato luogo a due controlli durante il periodo interessato. Le eventuali osservazioni della Corte costituiscono per la Commissione un contributo importante per la valutazione delle sue azioni e dei loro risultati.

5.3. Joint Audit Arrangement

Il processo del Joint Audit Arrangement - termine generico che designa la cooperazione stabilita tra la Commissione ed i servizi di controllo interno di alcuni Stati membri per facilitare lo scambio di esperienze, di competenze e di tecniche in materia di controllo interno - ha avuto inizio nel 1994 ed ha conosciuto diverse fasi di sviluppo ormai positivamente concluse. Creato sotto gli auspici del Comitato consultivo per le risorse proprie, il sottogruppo Audit riunisce per scambi d'opinione le delegazioni di tutti gli Stati membri.

Nel quadro del Comitato, gli Stati membri partecipanti, su iniziativa propria ed in stretta collaborazione con la Commissione, hanno sviluppato documenti di lavoro che comportano piani di revisione contabile e strumenti di controllo sotto forma di moduli di audit. Questi moduli si presentano sotto forma di griglie strutturate che permettono di valutare i controlli chiave realizzati in ogni Stato membro per assicurarsi che le risorse proprie siano debitamente accertate, contabilizzate e messe a disposizione della Commissione. Il modulo permette anche di misurare le capacità di un sistema e rivelare, se necessario, lacune strutturali da rettificare³⁶.

³² Il Parlamento europeo ha sottolineato con il proprio apprezzamento gli sforzi e le iniziative della Commissione per dare seguito alle osservazioni della Corte dei conti europea - cfr. documento PE 294.389 del 10.1.2001.

³³ Cfr. documento PE 294.293 del 30.11.2000.

³⁴ Le 30 lettere si ripartiscono in: 5 per la Germania, 4 per il Belgio, la Francia, l'Italia ed il Regno Unito, 3 per la Spagna, 2 per i Paesi Bassi e la Svezia, 1 per la Danimarca e l'Austria.

³⁵ Dal 1997, rimangono da chiudere 40 lettere.

³⁶ Sono attualmente disponibili i moduli seguenti: Libera pratica, compresa la contabilità A; Transito esterno (T1 e TIR); Deposito; Sistemi delle preferenze generalizzate; Perfezionamento attivo; Contabilità separata.

Fino ad oggi, partecipano attivamente a quest'iniziativa Belgio, Danimarca, Spagna, Francia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Finlandia, Svezia e Regno Unito. In base ai moduli in questione, la Commissione ha sviluppato, in collaborazione con Stati membri volontari, una metodologia alternativa per migliorare i controlli associati (quelli effettuati nel quadro dell'articolo 18, paragrafo 2 del regolamento n. 1150/2000) per i quali occorre una collaborazione più stretta. Danimarca, Paesi Bassi ed Austria si sono candidati volontari per utilizzare quest'approccio. Con questi Stati membri sono già stati realizzati sette controlli di questo tipo.

Secondo quest'approccio, il controllo è effettuato dal servizio di controllo interno dello Stato membro interessato a partire da un modulo adeguato che copre il settore doganale e/o contabile preselezionato. Al termine dei lavori, il servizio elabora una relazione inviata allo stesso tempo all'amministrazione nazionale ed alla Commissione. Quest'ultima, a sua volta, esamina i risultati dei lavori di controllo ed effettua una breve visita nello Stato membro per incontrare il gruppo di audit interno e controllare i documenti di lavoro e la metodologia utilizzata.

Al termine della visita, la Commissione può adottare le linee principali della relazione. La Commissione elabora quindi la propria relazione. Le eventuali anomalie - specifiche o strutturali - sono oggetto di una regolarizzazione di bilancio in condizioni normali. Qualora dall'analisi dei sistemi risultasse che l'anomalia è strutturale, la Commissione sarà informata delle misure proposte dallo Stato membro per ovviare alle lacune del sistema.

La Commissione e gli Stati membri hanno tratto vantaggi sostanziali dalla realizzazione dei controlli in base a quest'approccio. Per la Commissione offre sufficienti garanzie quanto ad una reale efficacia dei sistemi di controllo interni degli Stati membri. Le permette anche di risparmiare risorse che può investire più utilmente in altri settori, in particolare per i paesi candidati. Quanto agli Stati membri, tale approccio comporta minori perturbazioni nel lavoro quotidiano degli uffici ed un migliore investimento nelle loro amministrazioni. La Commissione ha presentato la procedura del Joint audit Arrangement ed i suoi vantaggi nel corso della 5a riunione del *Contact Group for Financial Control Organisations* tenuta a Malta nell'ottobre 2002.

5.4. Apertura ai paesi aderenti

All'orizzonte 2004, la Commissione ha cercato di definire, nel corso del periodo di riferimento, una strategia d'approccio della problematica, in particolare con visite preliminari d'informazione, per poi procedere alle azioni soggiacenti necessarie presso le amministrazioni dei dieci paesi candidati, per verificare che i loro sistemi doganali e contabili rispondano alle esigenze comunitarie in materia di trattamento operativo delle risorse proprie.

Alcuni membri della Commissione hanno così partecipato attivamente a *seminari* per sensibilizzare i funzionari delle amministrazioni degli Stati candidati all'adesione al sistema delle risorse proprie tradizionali. Questi seminari si sono tenuti in Lituania (ottobre 2000), a Malta (febbraio 2001), a Cipro (febbraio 2001), in Polonia (marzo 2001) ed in Bulgaria (ottobre 2001). Si sono rivelati molto utili mettendo in evidenza i vari aspetti che gli Stati candidati devono prendere in considerazione in occasione dei lavori di riforma, affinché possano prepararsi nelle migliori condizioni. A questi seminari si aggiungono diversi altri lavori preparatori.

La Commissione ha infatti elaborato una *guida pratica* che elenca le misure concrete che dovrebbero essere adottate dalle autorità di questi paesi per integrare l'acquis comunitario nelle loro legislazioni nazionali. Questa *check-list* costituisce un aiuto tecnico prezioso, che mira a facilitare la loro preparazione all'adesione nel settore specifico delle risorse proprie tradizionali. La *check-list* ha consentito alla Commissione di sviluppare uno *questionario* inviato ai dieci paesi candidati del *Laeken Group* - ossia tutti i paesi candidati con i quali la Commissione era in fase di negoziato, escluse Romania e Bulgaria - per procedere ad una prima valutazione dei progressi realizzati dai paesi candidati nella preparazione del calcolo e del versamento delle risorse proprie. Per ciascuna condizione amministrativa da soddisfare, è stato chiesto a questi paesi di precisare se avessero già una normativa nazionale e infrastrutture di supporto in grado di soddisfare la condizione necessaria. Inoltre, questi paesi sono stati invitati a simulare estratti contabili in materia di risorse proprie tradizionali.

Questi lavori sono stati completati da visite sul posto per fornire assistenza tecnica ed un seguito alle risposte date al questionario. Le visite hanno in particolare permesso di eliminare i possibili malintesi sugli aspetti molto tecnici del funzionamento del sistema delle risorse proprie e di fare il bilancio dei progressi già realizzati e delle azioni da programmare per un'applicazione completa del sistema fin dai primi giorni dell'adesione. Hanno anche offerto l'opportunità, da un lato, di presentare e preparare congiuntamente un metodo uniforme di calcolo delle risorse (e delle spese) e, dall'altro, di facilitare i negoziati sul capitolo "bilancio" mediante la creazione di una terminologia e di una metodologia comuni.

La Commissione, sulla base delle (o dei progetti di) normative nazionali dei paesi candidati e delle risposte al questionario, ha potuto formarsi un'opinione positiva quanto alla qualità delle procedure nazionali applicate e dei progressi compiuti nella prospettiva di una futura adesione. Tenuto conto del calendario e del lavoro ancora da compiere, nonché dell'interesse manifestato dalla Corte dei conti europea per i lavori preparatori condotti dalla Commissione, quest'ultima considera questo tema una priorità assoluta. È per questo che la Commissione fornirà per tutto il 2003 un'assistenza tecnica specifica ai settori che richiedono ancora interventi sostenuti d'adattamento. Sarà inoltre privilegiata la valutazione in tempo reale dei sistemi di riscossione.

Evidentemente, quest'apertura ai paesi candidati e l'investimento imposto alla Commissione - a personale costante - si tradurrà necessariamente in un riorientamento dell'esecuzione dei controlli per i quindici Stati membri attuali. Così, il numero di missioni *classiche* sarà ridotto, di norma, ad una sola missione di controllo per Stato membro; in alcuni Stati membri, il controllo sarà effettuato secondo l'approccio del Joint Audit Arrangement. Questo non esclude naturalmente missioni supplementari di breve durata per approfondire aspetti affrontati in occasione di precedenti programmi di controllo. La Commissione riflette inoltre sull'opportunità di associare gli Stati membri alle missioni di controllo.

6. CONCLUSIONI

I risultati registrati nel periodo 2000-2002 e le prospettive che si aprono confermano la necessità dei controlli svolti dalla Commissione per le risorse proprie tradizionali. L'azione di controllo permette di garantire un'effettiva parità di trattamento tra gli Stati membri sia a livello dell'applicazione delle regolamentazioni doganali e contabili sia sul piano della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea; ciò significa che, in caso d'inosservanza di queste regolamentazioni, gli Stati membri assumono le stesse conseguenze.

Mentre introduce le misure necessarie per migliorare ulteriormente lo svolgimento delle sue missioni classiche, la Commissione intende sviluppare parallelamente la sua azione nei tre settori seguenti:

- **Monitoraggio** per i paesi aderenti, mirante ad ottenere un grado accettabile di sicurezza che i sistemi di riscossione delle risorse proprie tradizionali di questi paesi rispondano alle esigenze comunitarie, e questo al più tardi al momento della loro adesione;
- **Responsabilità finanziaria interna degli Stati membri**, principio in funzione del quale gli Stati membri devono assumere la responsabilità dei loro errori. Le diverse procedure d'infrazione portate dinanzi alla Corte di giustizia dovrebbero permettere di fissare definitivamente talune linee di condotta;
- **Responsabilità finanziaria esterna**: è opportuno che prosegua un'attenta riflessione al riguardo, che ponga rimedio agli effetti nefasti, in termini finanziari, di una cattiva gestione degli accordi preferenziali