



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 19.7.2005
COM(2005)323 definitivo

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

**Tutela degli interessi finanziari delle Comunità - Lotta contro la frode -
Relazione annuale 2004**

(SEC(2005)973)

(SEC(2005)974)

INDICE

Introduzione	3
1. I principali avvenimenti del 2004	4
1.1. La proposta di riforma dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode	4
1.2. L'adesione di dieci nuovi Stati membri	4
1.3. L'accordo di cooperazione con la Confederazione svizzera	5
1.4. Contrabbando di sigarette	6
1.5. Accordo con la Philip Morris International	6
1.6. Il trattato costituzionale e il progetto di istituzione di una procura europea	6
2. Risultati della lotta antifrode: analisi delle statistiche e nuove misure adottate dalla Commissione e dagli Stati membri	7
2.1. Frodi e altri irregolarità comunicate dagli Stati membri ai sensi dei regolamenti settoriali	7
2.2. Diffondere i risultati della lotta antifrode: l'informazione del pubblico	11
2.3. Misure adottate dagli Stati membri	12
2.4. Misure adottate dalla Commissione	15
3. La cooperazione nei settori agricolo e doganale	17
3.1. Risultati dell'analisi dei contributi degli Stati membri	18
3.2. Misure adottate dalla Commissione nel 2004	20
4. Recupero	21
4.1. Risorse proprie tradizionali	21
4.2. Spese dirette	22
4.3. Agricoltura	25
4.4. Fondi strutturali	26

INTRODUZIONE

La tutela degli interessi finanziari comunitari e la lotta contro la frode costituiscono un settore in cui la Comunità condivide la responsabilità con gli Stati membri. La Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, elabora ogni anno una relazione sulle nuove misure adottate per il rispetto di tali obblighi, secondo quanto stabilito dall'articolo 280 del trattato CE. La relazione, presentata al Parlamento europeo e al Consiglio, è anche pubblicata.

Ai fini di una migliore leggibilità della relazione le misure nazionali e comunitarie vengono quest'anno presentate parallelamente per tema (e non sono più trattate in due parti della relazione tra loro distinte, come avveniva in passato). Questa nuova articolazione del testo dovrebbe tradursi in una migliore visione d'insieme in un settore in cui le competenze sono complementari.

Il **primo punto** della relazione ripercorre gli **avvenimenti del 2004 più importanti** sotto il profilo della tutela degli interessi finanziari comunitari: il progetto di riforma dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), l'adesione di dieci nuovi Stati membri, la firma di un accordo di cooperazione con la Confederazione svizzera, la lotta al contrabbando di sigarette, l'accordo concluso con l'azienda produttrice di sigarette Philip Morris International per contrastare la frode, ed infine la firma del trattato che adotta la costituzione.

Il **secondo punto** della relazione sintetizza, per quanto riguarda gli Stati membri, i **dati statistici relativi ai casi di irregolarità comunicati** ai sensi dei regolamenti settoriali e le **misure adottate nel 2004** e, per quanto concerne la Commissione, delinea i risultati intermedi del piano d'azione 2004-2005 e gli sforzi compiuti per migliorare l'efficacia dell'OLAF. Un paragrafo tratta il tema dell'informazione del pubblico in materia di lotta contro la frode.

Il **terzo punto** è dedicato all'attuazione del regolamento relativo alla **mutua assistenza negli ambiti doganale e agricolo**¹. La cooperazione è essenziale ai fini di una tutela efficace degli interessi finanziari della Comunità, vista la competenza di numerose autorità di tipo e livello diversi. La mutua assistenza tra queste autorità è stata scelta quest'anno dalla Commissione e dagli Stati membri come uno dei temi centrali del questionario utilizzato come base per i contributi nazionali alla relazione.

L'**ultimo punto** della relazione presenta, infine, le misure adottate per **migliorare il recupero** delle somme non percepite o indebitamente versate. L'unico mezzo per rimediare ai danni che le frodi e altre irregolarità provocano al bilancio comunitario consiste infatti in un controllo finanziario organizzato.

La relazione offre solo una sintesi e una visione d'insieme delle misure adottate e dei risultati conseguiti dai venticinque Stati membri. La Commissione pubblica contemporaneamente due documenti di lavoro², che offrono al lettore ulteriori

¹ Regolamento (CE) n. 515/97.

² "L'inventaire des mesures prises par les États membres" (L'inventario dei provvedimenti adottati dagli Stati membri) e "Analyse statistique des irrégularités" (Analisi statistica delle irregolarità).

informazioni e sono dedicati rispettivamente a una raccolta dei contributi degli Stati membri e ai dati statistici.

1. I PRINCIPALI AVVENIMENTI DEL 2004

1.1. La proposta di riforma dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode

Nel discorso pronunciato al Parlamento europeo in data 18 novembre 2003 il presidente Prodi ha tratto vari insegnamenti dalla vicenda "Eurostat" in merito al flusso delle comunicazioni e alla chiarezza delle norme che disciplinano l'attività operativa dell'OLAF. Un codice di condotta³, elaborato dalla Commissione e dall'OLAF a luglio 2003, mirava già a migliorare lo scambio di informazioni sulle indagini interne alla Commissione.

Nel febbraio 2004 la Commissione ha quindi adottato una proposta che fissa regole chiare sullo scambio di informazioni tra l'OLAF e le istituzioni, gli organi e gli organismi comunitari e consente all'OLAF di concentrarsi sulle proprie priorità operative e di accelerare le indagini con conseguente potenziamento della sua efficacia. Le proposte mirano a chiarire ulteriormente le norme in materia di apertura, chiusura e prolungamento delle indagini, oltre che a rafforzare le garanzie della difesa e il ruolo del comitato di sorveglianza. L'iter legislativo è in corso⁴.

Il 26 ottobre 2004 la Commissione ha pubblicato una valutazione complementare delle attività dell'OLAF⁵; si tratta fondamentalmente di un'analisi quantitativa, alcuni dati della quale sono riprodotti al punto 2.4.2 della presente comunicazione.

1.2. L'adesione di dieci nuovi Stati membri

Grazie ai fondi di preadesione e alla gestione su base totalmente decentrata dei programmi SAPARD e ISPA, i paesi aderenti sono stati adeguatamente preparati ad assumere la piena responsabilità finanziaria della corretta gestione dei fondi comunitari. Alla data di adesione esisteva un sistema di attuazione decentrato esteso (EDIS).

Tutti i nuovi Stati membri hanno istituito servizi centrali di lotta antifrode (AFCOS): si tratta nel complesso di una struttura che intende aiutare detti stati ad acquisire dimestichezza con i compiti ad essi attribuiti in materia di prevenzione e repressione della frode. I due obiettivi principali di questi servizi consistono nel coordinare - nei rispettivi paesi - gli obblighi e le attività legislative, amministrative e operative inerenti alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, e nel garantire una cooperazione e una comunicazione di tipo operativo con la Commissione (OLAF) e gli altri Stati membri.

Nel quadro del programma PHARE multipaese⁶, è stato stanziato un finanziamento per l'istituzione di strutture, mezzi di comunicazione e banche dati e per lo sviluppo del know-how operativo. La Commissione (OLAF) ha organizzato seminari, azioni di formazione e stage al fine di garantire che i servizi AFCOS operino con metodi

³ SEC(2003)871.

⁴ COM(2004)103 e 104: proposte di modifica dei regolamenti (CE) n. 1073/1999 e 1074/1999.

⁵ SEC(2004)1370.

⁶ PH/2002/1412.

professionali. Nella maggior parte dei nuovi Stati membri i servizi AFCOS sono un dipartimento o un ufficio del ministero delle Finanze, mentre in altri fanno parte del ministero della Giustizia (Repubblica ceca e Cipro) o del ministero dell'Interno (Lituania); in Slovacchia questo servizio opera nell'ambito della presidenza del governo.

Nella maggior parte dei nuovi Stati membri i servizi AFCOS hanno il compito di condurre e/o coordinare indagini antifrode. In Slovenia questo servizio ha solo il compito di verificare l'adeguatezza e l'efficacia dei sistemi di ispezione. Risultano limitati i poteri di controllo dei servizi AFCOS sui metodi d'indagine utilizzati dalle altre istituzioni. Soltanto al servizio AFCOS polacco sono attribuiti tali poteri e a Malta è stato istituito un comitato speciale di coordinamento con l'obiettivo di controllare i metodi applicati da altri soggetti.

In tutti gli Stati membri compete ai servizi AFCOS raccogliere dati relativi alle irregolarità connesse alle spese e comunicarli alla Commissione conformemente alla legislazione comunitaria. Ulteriori informazioni sui servizi AFCOS nei nuovi Stati membri sono contenute nel documento di lavoro pubblicato unitamente alla presente relazione⁷.

1.3. L'accordo di cooperazione con la Confederazione svizzera

Nell'ottobre del 2004 è stato firmato un accordo di cooperazione⁸ fra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da un lato, e la Confederazione svizzera dall'altro, per lottare contro la frode e ogni altra attività illecita che leda i loro interessi finanziari. È attualmente in corso il processo di ratifica dell'accordo, che costituisce il frutto di lunghi negoziati.

Attraverso questo strumento le parti si impegnano a prestarsi piena assistenza nel settore giudiziario e amministrativo per i casi di frode e di altre attività illecite, comprese le violazioni in materia doganale e di fiscalità indiretta connesse agli scambi di beni e servizi. Sarà considerevolmente rafforzata la cooperazione contro il riciclaggio di denaro, riferita in particolare ai casi gravi di frode e contrabbando.

Le disposizioni dell'accordo produrranno un notevole ravvicinamento all'acquis comunitario delle norme che disciplinano la cooperazione tra le parti nel settore della tutela dei loro interessi finanziari. La cooperazione amministrativa si baserà sulle disposizioni della convenzione relativa alla mutua assistenza e alla cooperazione tra amministrazioni doganali (convenzione "Napoli II"⁹). I meccanismi della cooperazione giudiziaria saranno simili a quelli previsti dalla convenzione europea sulla reciproca assistenza in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea e dal relativo protocollo aggiuntivo¹⁰. La cooperazione giudiziaria relativa alle misure coercitive (perquisizioni e sequestri) sarà soggetta al principio della doppia incriminazione, quale previsto ed enunciato nella convenzione di applicazione

⁷ SEC(2005)973.

⁸ COM(2004)559 definitivo e 2004/0187 (CNS), in attesa di pubblicazione nella GU.

⁹ Atto del Consiglio del 18 dicembre 1997, GU C 24 del 23.1.1998, pag. 1.

¹⁰ Convenzione del 29 maggio 2000, GU C 197 del 12.7.2000 e Protocollo del 16 ottobre 2001, GU C 326 del 21.11.2001.

dell'accordo di Schengen¹¹. Anche le disposizioni in materia di lotta al riciclaggio di denaro si ispirano all'acquis comunitario di settore¹².

La Commissione si augura che in futuro accordi analoghi possano essere negoziati con altri paesi terzi.

1.4. Contrabbando di sigarette

Da vari anni la Comunità svolge un'azione decisa contro il contrabbando di sigarette che reca un grave danno al bilancio europeo e a quello degli Stati membri. Nel 2000 e nel 2001 la Commissione e dieci Stati membri¹³ hanno promosso un'azione civile davanti alla giurisdizione di New York nei confronti dei produttori di sigarette RJ Reynolds e altri per presunta partecipazione al contrabbando di sigarette e al riciclaggio di denaro, chiedendo l'adozione di misure tendenti a far cessare il contrabbando in futuro.

1.5. Accordo con la Philip Morris International

Il 9 luglio 2004 la Commissione e i dieci Stati membri precedentemente citati hanno annunciato la conclusione, con l'azienda produttrice di sigarette Philip Morris International (PMI), di un accordo che prevede un sistema efficace per combattere il contrabbando e la contraffazione di sigarette e pone fine al contenzioso tra le parti in questo settore. In forza di tale accordo la PMI collaborerà con i servizi della Commissione, in particolare con l'OLAF e con l'autorità giudiziaria degli Stati membri nella lotta al contrabbando e alla contraffazione. L'accordo prevede inoltre disposizioni finanziarie, in virtù delle quali la PMI verserà una somma di quasi 1,25 miliardi di dollari nell'arco di dodici anni. Le parti si augurano che quest'accordo possa servire da esempio per analoghi accordi con altre aziende.

1.6. Il trattato costituzionale e il progetto di istituzione di una procura europea

Il carattere transnazionale della frode ai danni degli interessi finanziari comunitari e il coinvolgimento della criminalità organizzata impongono il superamento delle barriere che dividono le autorità nazionali di polizia e giudiziarie nella prospettiva di una cooperazione a livello europeo. Nonostante i numerosi accordi previsti in tal senso, il principale ostacolo a una repressione efficace della frode resta la frammentazione dello spazio penale europeo. Nel 2001 la Commissione ha adottato un libro verde¹⁴ per allargare il dibattito. La Convenzione sull'avvenire dell'Europa¹⁵

¹¹ Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, GU L 239 del 22.9.2000. Qualora in futuro il principio della doppia incriminazione per le rogatorie a scopo di perquisizione o sequestro dovesse essere abbandonato nell'ambito di Schengen, le nuove disposizioni Schengen si applicheranno pienamente alle materie disciplinate dall'accordo di cooperazione, salvo che in materia di fiscalità diretta.

¹² In particolare la direttiva 91/308/CEE, così come modificata dalla direttiva 2001/97/CE (GU L 344 del 28.12.2001) e il secondo protocollo della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (GU C 222 del 19.7.1997).

¹³ Belgio, Germania, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Finlandia.

¹⁴ Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea COM(2001)715.

¹⁵ La Convenzione sull'avvenire dell'Europa, presieduta da V. Giscard d'Estaing, è stata convocata sulla base della dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea, per avviare la riflessione su una più profonda riforma delle istituzioni europee.

ha inserito nel progetto di trattato una disposizione che prevede la possibilità di istituire una procura europea.

All'articolo III-274 il trattato che adotta una Costituzione per l'Europa prevede, infine, che il Consiglio deliberando all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo, possa istituire una Procura europea a partire da Eurojust per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Tale procura sarà competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di tali reati e i complici. Il Consiglio, deliberando all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo e previa consultazione della Commissione, può adottare una decisione europea allo scopo di estendere le attribuzioni della procura europea alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale.

Nella proposta per il programma dell'Aia¹⁶ del maggio 2005 la Commissione ha annunciato che, nel quadro della cooperazione giudiziaria europea e di Eurojust, provvederà a dar seguito ai suoi precedenti lavori e sonderà le possibilità offerte dalla costituzione per una maggiore protezione degli interessi finanziari dell'Unione.

Per quanto concerne la lotta contro la frode in generale, la costituzione mantiene, all'articolo III-415, la formulazione del testo attuale del trattato CE. La soppressione di una parte dell'articolo attuale¹⁷ consentirà all'Unione di dotarsi degli strumenti di diritto penale necessari ai fini della tutela dei propri interessi finanziari.

2. RISULTATI DELLA LOTTA ANTIFRODE: ANALISI DELLE STATISTICHE E NUOVE MISURE ADOTTATE DALLA COMMISSIONE E DAGLI STATI MEMBRI

2.1. Frodi e altri irregolarità comunicate dagli Stati membri ai sensi dei regolamenti settoriali

La legislazione comunitaria impone agli Stati membri di comunicare le frodi e le altre irregolarità lesive degli interessi finanziari¹⁸ in tutti i settori di attività comunitaria. Un obbligo analogo è previsto per i paesi beneficiari dei fondi di preadesione. Il documento dei servizi della Commissione pubblicato contemporaneamente alla presente relazione analizza approfonditamente le statistiche elaborate sulla base di tali comunicazioni¹⁹. La tabella che segue offre una sintesi delle irregolarità comunicate nel 2004, con indicazione delle somme interessate, settore per settore.

¹⁶ COM(2005)184 definitivo.

¹⁷ È soppressa l'ultima parte del paragrafo 4, laddove recitava che le misure nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione "non riguardano l'applicazione del diritto penale nazionale o l'amministrazione della giustizia negli Stati membri".

¹⁸ Cfr. in particolare l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 595/91 del Consiglio del 4 marzo 1991 (GU L 67 del 14.3.1991), l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1681/94 della Commissione dell'11 luglio 1994 (GU L 178 del 12.7.1994) e l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1831/94 della Commissione del 26 luglio 1994 (GU L 191 del 27.7.1994) per l'aspetto relativo alle spese, e l'articolo 6, paragrafo 5, del regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio del 22 maggio 2000 (GU L 130 del 31.5.2000) per l'aspetto relativo alle risorse proprie tradizionali.

¹⁹ SEC(2005)974.

Tabella 2.1. - Casi di irregolarità e relativi importi

TOTALE 2004		
Settore	Numero di irregolarità comunicate	Importo complessivo (importi espressi in migliaia di euro)
Risorse proprie	2 735	205 692
FEAOG - Garanzia	3 401	82 064
Fondi strutturali e fondo di coesione	3 327	694 535
Totale	9 463	982 291

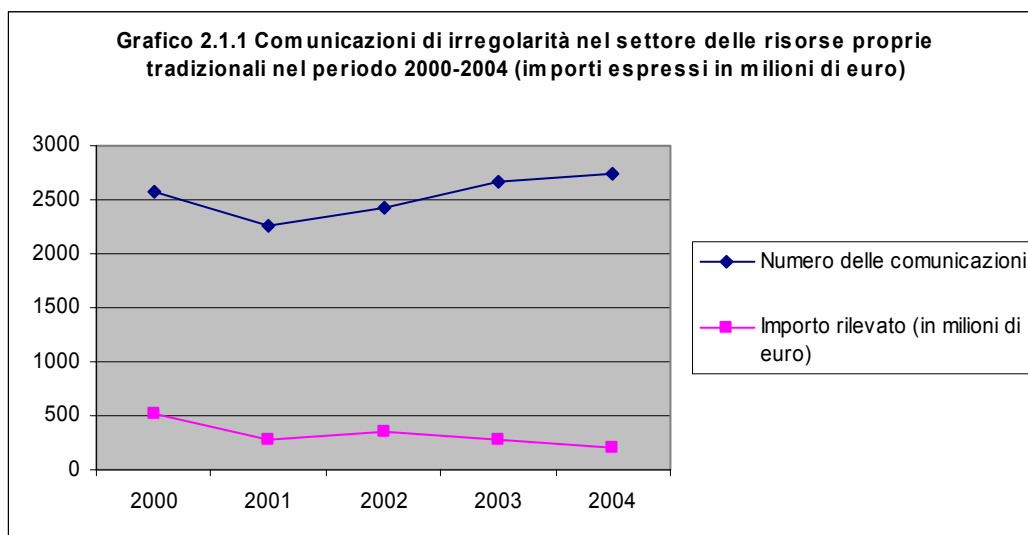
La prima osservazione d'ordine generale è che il numero delle irregolarità comunicate per il 2004 è in aumento, mentre la loro incidenza finanziaria stimata è in calo in tutti i settori, salvo quello delle azioni strutturali: tale incidenza è in media dello 0,19% per le spese agricole, dell'1,5% per le risorse proprie e del 2% per le azioni strutturali (compreso il fondo di coesione). È tuttavia opportuno distinguere tra frode e irregolarità; la prima è definita come un'irregolarità commessa intenzionalmente, che solo il giudice può qualificare come tale²⁰ e che costituisce un comportamento delittuoso. Nel settore delle spese agricole i sospetti di frode riguardano l'11% circa delle irregolarità segnalate, mentre per i fondi strutturali la frode interessa circa il 20% delle irregolarità.

2.1.1. *Risorse proprie tradizionali*

In questo campo il numero dei casi comunicati (2 735 nel 2004) è in costante aumento, mentre è in diminuzione dal 2002 l'importo interessato (205,7 milioni di euro nel 2004), pari a circa l'1,5% del totale delle risorse proprie raccolte (12 307 milioni di euro²¹ nel 2004). Nel 2004 i prodotti maggiormente interessati dalle irregolarità sono stati le sigarette, gli apparecchi televisivi e lo zucchero.

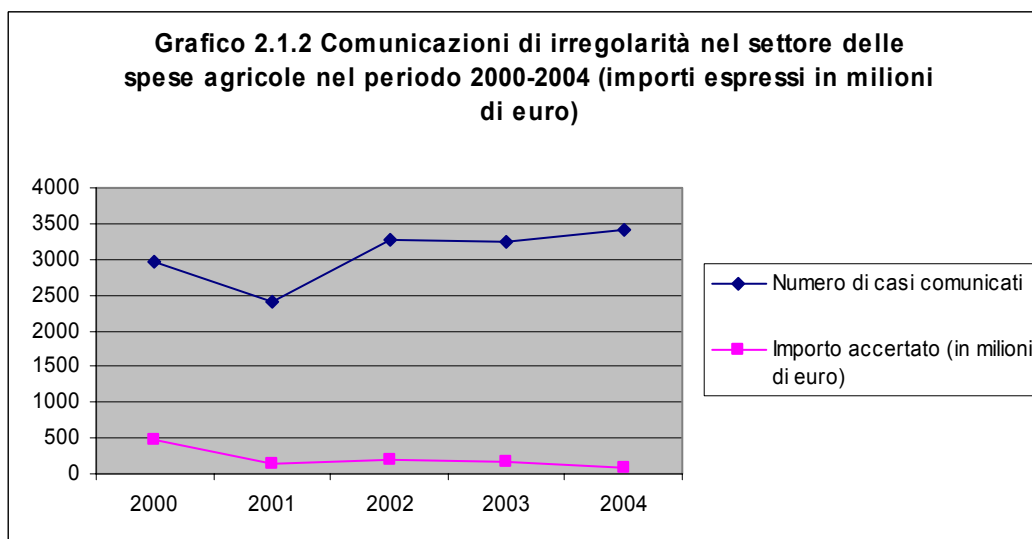
²⁰ Cfr. la definizione contenuta nell'articolo 1 della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee del 26 luglio 1995 (GU C 316 del 27.11.1995), entrata in vigore il 17 ottobre 2002.

²¹ Questo importo corrisponde alle obbligazioni doganali di cui alla "contabilità A" degli Stati membri per il 2004, ovvero alle obbligazioni riscosse e/o garantite. Figurano nella "contabilità B" gli importi per i quali è stata accertata un'obbligazione doganale che non è stata riscossa o garantita (oppure è garantita, ma è oggetto di contestazione); dette somme non sono comprese nella cifra indicata nel testo. Gli importi riconosciuti come viziati da irregolarità nelle comunicazioni riguardano sia la contabilità A sia la contabilità B.



2.1.2. Spese agricole (FEAOG-Garanzia)

Nel 2004 il numero delle irregolarità comunicate è leggermente aumentato rispetto agli anni precedenti (3 401 casi), mentre la loro incidenza finanziaria si è ridotta (82 milioni di euro) e corrisponde a circa lo 0,19% del totale degli stanziamenti d'impegno FEAOG-Garanzia (42 935 milioni di euro per il 2004, con un netto miglioramento rispetto ai dati degli anni precedenti).

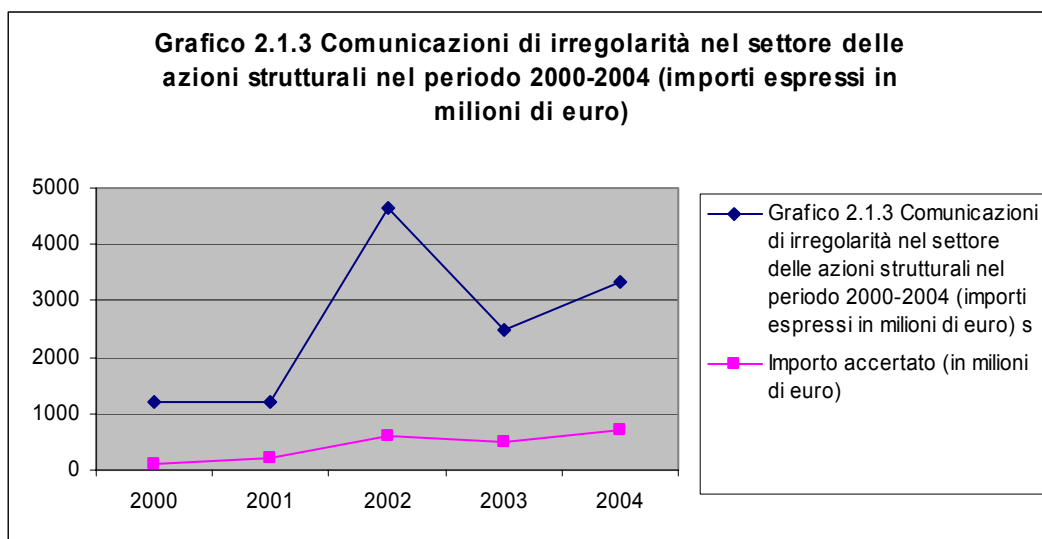


La Commissione ha valutato l'entità della frode ai danni del bilancio comunitario sulla base delle stime degli Stati membri e delle sue analisi. In base alla propria stima, l'11% delle irregolarità segnalate, per un importo complessivo di circa 6,8 milioni di euro, può essere qualificato come frode. La maggior parte dei sospetti di frode deriverebbe da dichiarazioni di superficie fittizie e dalla falsificazione di documenti doganali e domande di aiuti.

2.1.3. Azioni strutturali

Nel 2004 il numero di irregolarità comunicate (3 339 casi, compreso il fondo di coesione) e la corrispondente incidenza finanziaria (695,6 milioni di euro) sono

aumentati rispetto all'anno precedente; si tratta di una variazione imputabile all'aumento dei casi nel settore del FESR. L'incidenza finanziaria di queste irregolarità corrisponde al 2% circa degli stanziamenti dei fondi strutturali e del fondo di coesione (35 665 milioni di euro per il 2004).



Secondo le stime della Commissione il 20% delle irregolarità segnalate può essere qualificato come frode. Il fondo sociale europeo (FSE) sembra essere quello più interessato dal fenomeno (26% circa).

2.1.4. Fondo di preadesione

Gli accordi di finanziamento pluriennali hanno introdotto un sistema di comunicazione delle irregolarità, simile a quello dei fondi strutturali, che si applica agli stanziamenti PHARE²², SAPARD²³, ISPA²⁴ e agli stanziamenti concessi a Cipro e Malta²⁵.

²² Polonia - Ungheria: assistenza per la ristrutturazione economica, regolamento (CE) n. 3906/89, GU L 375 del 23.12.1989.

²³ SAPARD (strumento agricolo di preadesione), regolamento (CE) n. 1268/1999, GU L 161 del 26.6.1999.

²⁴ ISPA (strumento strutturale di preadesione), regolamento (CE) n. 1267/1999, GU L 161 del 26.6.1999.

²⁵ Regolamento (CE) n. 555/2000, GU L 68 del 16.3.2000.

Tabella 2.1.4: Comunicazioni di irregolarità relative al fondo di preadesione. Importi espressi in milioni di euro, corrispondenti al costo totale ammesso a finanziamento nel quadro dei progetti viziati da irregolarità

Anno	PHARE ²⁶		SAPARD		ISPA	
	N. di casi	Importo	N. di casi	Importo	N. di casi	Importo
2002	30	1073	0	0	0	0
2003	12	9	26	76	20	391
2004	81	35	131	81	28	713
Totale	123	1 118	157	157	48	1 105

Le autorità tenute a comunicare le irregolarità devono continuare a impegnarsi seriamente sul fronte della qualità delle comunicazioni: infatti in oltre il 90% dei casi la Commissione non è in grado di conoscere come si qualifichi l'irregolarità rilevata, quali siano le somme recuperate e quali restino da recuperare. È per questo motivo che la tabella riportata sopra fa riferimento al costo totale ammesso a finanziamento nel quadro dei progetti interessati e non agli importi effettivamente interessati. I dati di cui si dispone non consentono quindi per il momento un'analisi approfondita.

2.2. Diffondere i risultati della lotta antifrode: l'informazione del pubblico

Ai fini di una maggiore trasparenza la Commissione intende migliorare l'informazione sulle forme di frodi e altre irregolarità che minacciano gli interessi finanziari comunitari, nonché in merito alle loro possibili conseguenze e alle misure adottate per prevenirle.

A novembre 2004 l'OLAF ha organizzato, congiuntamente alla rete dei comunicatori antifrode, un seminario di formazione cui hanno partecipato gli esperti di comunicazione delle autorità nazionali che si occupano della lotta antifrode. Nel suo intervento introduttivo il commissario Siim Kallas ha affermato che "la trasparenza costituisce un elemento chiave nella lotta contro la corruzione e la cattiva gestione finanziaria e anche nella prevenzione di tali fenomeni. La comunicazione rappresenta il profilo attivo della trasparenza, che spesso da sola basta a prevenire la frode." Il Commissario ha comunque sottolineato che in caso di indagine occorre trovare un punto di equilibrio tra diversi interessi.

Dall'analisi dei contributi forniti dagli Stati membri alla presente relazione²⁷ emergono notevoli differenze tra uno Stato membro e l'altro per quanto attiene alla

²⁶ Le statistiche di questa colonna comprendono le comunicazioni effettuate da Cipro e Malta a norma del regolamento (CE) n. 555/2000.

²⁷ SEC(2005)973.

normativa applicabile alla comunicazione delle informazioni nelle varie fasi delle indagini amministrative o giudiziarie.

Un ristretto numero di Stati membri è a favore di un'ampia informazione del pubblico nel caso di indagini sia amministrative sia giudiziarie, e ciò ad iniziare dall'apertura di un'indagine fino alla diffusione dei risultati ad indagine conclusa.

La maggior parte degli Stati membri prevede, invece, dei limiti all'informazione del pubblico nel corso delle varie fasi delle indagini amministrative. Essi invocano il principio secondo cui il diritto all'informazione deve essere conciliato con la necessità di tutelare i diritti della difesa, la vita privata e la dignità delle persone e non consentono neppure la diffusione dei risultati ad indagine conclusa. Per quanto concerne le indagini giudiziarie, un'informazione più ampia del pubblico è comunque ammessa; la diffusione delle informazioni non avviene automaticamente, ma su richiesta dei mass media o a seguito di espressa autorizzazione.

2.3. Misure adottate dagli Stati membri

I provvedimenti illustrati di seguito rappresentano una selezione esemplificativa, mentre un documento specifico della Commissione²⁸ raccoglie tutte le nuove misure adottate nel corso del 2004 e comunicate dagli Stati membri. Per quanto riguarda i nuovi Stati membri, in generale sono stati comunicati solo i provvedimenti adottati o entrati in vigore successivamente al 1° maggio 2004.

2.3.1. Nuove misure di carattere orizzontale

Gli Stati membri hanno segnalato l'adozione di misure molto diversificate per migliorare la tutela degli interessi finanziari comunitari: misure di lotta contro il riciclaggio di denaro o la corruzione, le strategie nazionali antifrode, l'allargamento del campo delle indagini doganali, l'estensione della definizione di alcuni reati in modo da ricomprendervi i reati ai danni del bilancio comunitario, il miglioramento del controllo finanziario o delle procedure di trattamento informatico dei dati, ecc.

Nel 2004 è stata adottata in Belgio una nuova legge in materia di lotta al riciclaggio di denaro, a norma della quale la cellula di trattamento delle informazioni finanziarie è tenuta a comunicare al ministero delle Finanze la trasmissione alla procura di informazioni relative al riciclaggio di capitali o di beni provento di un reato riconducibile a frode fiscale grave e organizzata. Tale disposizione si applica anche alla frode ai danni del bilancio delle Comunità.

Il governo lettone ha adottato un vasto programma di lotta alla corruzione per il periodo 2004-2008. Una legge lettone autorizza l'Ufficio per la prevenzione e la lotta contro la corruzione a ricevere informazioni su indagini penali in corso (previa autorizzazione del procuratore), su donazioni di cui abbiano beneficiato

²⁸ SEC(2005)973. Gli Stati membri sono stati invitati a comunicare soltanto le misure che non corrispondono a una mera attuazione del diritto comunitario. Considerato che la relazione della Commissione ha carattere annuale, il fatto che in alcuni Stati membri non siano stati adottati nuovi provvedimenti nel corso del 2004 non denota un minore impegno nella tutela degli interessi finanziari in tali Stati membri, ma può semplicemente essere il prodotto di un dinamismo maggiore nel periodo precedente.

organizzazioni politiche e sui debiti e crediti di funzionari pubblici (previa autorizzazione del procuratore o del presidente dalla Corte suprema).

La Repubblica ceca ha adottato una strategia nazionale di lotta contro le frodi ai danni degli interessi finanziari delle Comunità²⁹.

In Francia la competenza del Service national de la douane judiciaire (Servizio nazionale di dogana giudiziaria) è stata estesa ai reati in materia di protezione degli interessi finanziari comunitari³⁰. I funzionari di questo servizio abilitati a svolgere indagini giudiziarie sono ora competenti anche in materia di reati riguardanti i fondi strutturali.

Una modifica del codice penale finanziario polacco ha introdotto una nuova definizione di obbligo giuridico dello stato. La mancata riscossione di una risorsa del bilancio comunitario o di un bilancio gestito dalle Comunità o per loro conto può, in presenza degli altri elementi costitutivi del reato, configurare una violazione di un obbligo giuridico dello stato.

Il codice penale sloveno è stato modificato in modo da comprendere nella definizione di evasione fiscale le manovre fraudolente ai danni degli interessi finanziari comunitari.

In Slovacchia la definizione di violazione della disciplina di bilancio è stata estesa alle irregolarità commesse nella spesa dei fondi comunitari³¹.

Il legislatore finlandese ha istituito la figura di controllore finanziario, cui vengono riconosciuti sia la piena indipendenza sia il diritto di accesso alle informazioni. Il suo compito consiste nel coordinare i controlli interni e amministrativi applicati in Finlandia ai fondi europei, nonché nel redigere relazioni sulla sorveglianza e sull'audit di questi fondi, sugli illeciti di gestione e sulle irregolarità. Si tratta di relazioni destinate alle istituzioni e agli altri organi dell'Unione europea. Il governo finlandese ha inoltre istituito un consiglio per il controllo interno e la gestione del rischio con il compito specifico di armonizzare le procedure di controllo e migliorare l'audit interno.

In Portogallo almeno ogni otto anni deve essere ora eseguito un audit esterno per le spese degli organismi che gestiscono fondi pubblici (e specialmente fondi europei)³². L'audit deve essere incentrato sulla valutazione dei compiti e degli obiettivi dell'organismo e essere basato sui criteri di economicità, efficienza e efficacia della spesa.

È stato concluso un accordo per agevolare la cooperazione tra la polizia finanziaria lettone e l'amministrazione delle dogane estone.

Miglioramenti sono stati apportati al sistema normativo ceco per quanto riguarda la procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici, proprio al fine di prevenire le frodi.

²⁹ Risoluzione 456 del 12 maggio 2004.

³⁰ Legge n. 204/2004 del 9 marzo 2004 di adeguamento della giustizia alle evoluzioni della criminalità.

³¹ Legge n. 523/2004.

³² Legge n. 48/2004.

Trattamento informatico dei dati: vari Stati membri hanno segnalato miglioramenti apportati al trattamento informatico dei dati, che dovrebbero migliorare l'efficacia e l'affidabilità dell'operato delle diverse autorità. In Francia l'impiego di una nuova applicazione informatica consentirà di automatizzare, seguire e rendere più affidabili i controlli amministrativi e le scelte relative alle ispezioni e ai controlli in loco nel settore dello sviluppo rurale. La Lituania ha realizzato un sistema informatico di gestione per la raccolta e la conservazione delle informazioni relative alla programmazione e all'impiego dei fondi strutturali e delle risorse finanziarie complementari. Nel Regno Unito il governo della Scozia ha ultimato la realizzazione di un sistema, utilizzabile per tutti i fondi strutturali, per la presentazione di domande e reclami on line. In Ungheria è stato sviluppato nel 2004 un sistema unificato di gestione informatica (EMIR) per il trattamento efficace e uniforme delle informazioni relative ai fondi strutturali e al fondo di coesione.

2.3.2. *Nuove misure nel campo delle risorse proprie*

In Spagna il diritto tributario è stato modificato da una legge del luglio 2004 che prevede, in particolare, la possibilità di utilizzare nuove tecnologie e nuovi meccanismi per una lotta più efficace contro la frode, oltre ad incrementare il numero dei controlli fiscali e a migliorare la procedura di recupero dei crediti fiscali.

In Irlanda una nuova legge ha esteso notevolmente il potere dei funzionari delle dogane di sequestrare beni strumento o provento di reato. Nel dicembre 2004 lo stato irlandese ha acquistato uno scanner mobile per container che dovrebbe migliorare sensibilmente l'efficacia della lotta al contrabbando via mare condotta dai servizi doganali.

In Polonia la legislazione doganale è stata modificata al fine di consentire verifiche fiscali anche per le risorse proprie comunitarie.

2.3.3. *Nuove misure nel campo delle spese agricole*

Nel settore della PAC la Francia ha avviato la riorganizzazione in poli degli uffici pagatori e la creazione di un'unica agenzia pagatrice per il 2007.

In Italia è stato adottato un decreto legislativo volto a armonizzare e razionalizzare le ispezioni, che attribuisce alle regioni il potere di irrogare sanzioni amministrative per le frodi alimentari commesse in violazione della disciplina europea.

In Polonia una nuova legge autorizza il presidente dell'Agenzia per il mercato agricolo ad assimilare, con decisione amministrativa, ad obbligazioni doganali i pagamenti agricoli indebiti o versati in eccedenza consentendone il recupero tramite procedimenti amministrativi a carattere esecutivo.

2.3.4. *Nuove misure nel campo delle azioni strutturali*

A Malta la legge I del 2004 ha modificato il sistema di riscossione, controllo e di erogazione del denaro pubblico, applicabile anche ai fondi strutturali. La nuova legge contiene anche disposizioni circa le procedure da seguire nella lotta contro le frodi e altre irregolarità.

Nei Paesi Bassi nel corso del 2004 sono stati adottati vari provvedimenti amministrativi al fine di garantire un utilizzo corretto delle risorse del FSE e una migliore prevenzione delle irregolarità. Si tratta di misure riguardanti in particolare lo scambio di informazioni, l'assistenza e i controlli, soprattutto per le domande con effetto retroattivo.

In Polonia una legge del 20 aprile 2004 istituisce unità nazionali di controllo per ciascun fondo strutturale.

In Portogallo è stato approvato il nuovo manuale di audit per i fondi strutturali e il fondo di coesione: vi sono definiti i metodi che deve seguire l'IGF, organismo chiamato a rilasciare la dichiarazione di validità al termine dei vari tipi di intervento cofinanziati.

2.4. Misure adottate dalla Commissione

2.4.1. Bilancio del piano di azione

All'approccio strategico globale per il periodo 2001-2005³³ è seguito il piano d'azione 2004-2005³⁴ della Commissione in materia di tutela degli interessi finanziari e di lotta antifrode.

Nel 2004 la Commissione ha attuato undici delle trentasette azioni individuate nell'appena citato piano, tra cui è opportuno segnalare:

- la proposta di modifica dei regolamenti n. 1073/99 e 1074/99³⁵ (cfr. punto 1.1);
- la proposta di regolamento relativo alla reciproca assistenza amministrativa per la tutela degli interessi finanziari della Comunità contro la frode e ogni altra attività illecita, in particolare il riciclaggio e le frodi in materia d'IVA³⁶ (cfr. punto 3.2);
- la relazione³⁷ sull'applicazione da parte degli Stati membri della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, entrata in vigore nel 2002. Sono state individuate alcune lacune e la Commissione ritiene che esistano buone ragioni per promuovere l'adozione della proposta di direttiva³⁸ relativa alla tutela degli interessi finanziari della Comunità.

³³ Comunicazione della Commissione "Tutela degli interessi finanziari delle Comunità - Lotta contro la frode - Per un approccio strategico globale", COM(2000)358 definitivo.

³⁴ Comunicazione della Commissione "Tutela degli interessi finanziari delle Comunità - Lotta contro la frode - Piano d'azione 2004-2005", COM(2004) 544 definitivo.

³⁵ COM(2004)103 e 104 definitivi.

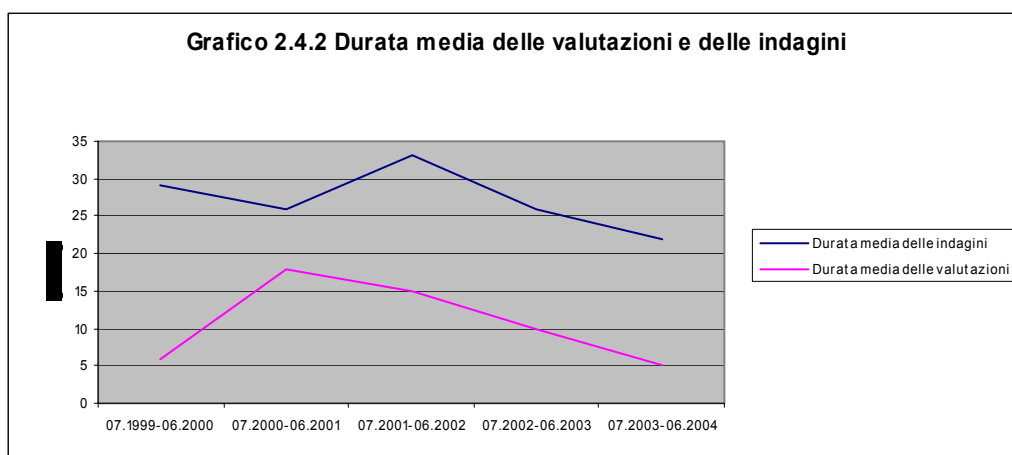
³⁶ COM(2004)509 definitivo.

³⁷ COM(2004)709 definitivo.

³⁸ COM(2002)577 definitivo.

2.4.2. Rafforzamento dell'efficacia dell'OLAF

Fin dalla sua istituzione l'OLAF si è notevolmente impegnato per ridurre la durata della valutazione preliminare e delle indagini. La durata media delle valutazioni delle informazioni relative a sospetti di irregolarità, salita a diciotto mesi nel periodo luglio 2000 – giugno 2001³⁹, si è ridotta nuovamente a cinque mesi nel periodo 2003-2004. La durata media delle indagini, in costante diminuzione dal 1999, è oggi di circa ventidue mesi rispetto a una durata di ventinove mesi cinque anni fa.



La percentuale delle indagini concluse con un procedimento è aumentata (quasi un caso su due nel periodo luglio 2003 – giugno 2004 contro un caso su cinque nel periodo 1999-2000), soprattutto in termini di procedimenti giudiziari (quasi un caso su tre nel periodo 2003-2004 contro un caso su ventidue nel periodo 1999-2000)⁴⁰.

2.4.3. La competenza operativa al servizio della legislazione e della gestione dei contratti

Il libro bianco sulla riforma della Commissione⁴¹ contiene una serie di misure destinate a migliorare l'utilizzo delle competenze disponibili con l'obiettivo di migliorare la prevenzione delle irregolarità e delle frodi. Una comunicazione della Commissione⁴² prevede un meccanismo di consultazione dell'OLAF il più a monte possibile nel corso dell'elaborazione delle proposte legislative, così da migliorare la qualità dei testi legislativi; contempla inoltre una serie di misure di prevenzione in materia di gestione dei contratti destinate a essere attuate dalla DG Bilancio, d'intesa con l'OLAF. Il sistema è divenuto operativo nel 2003.

Per quanto riguarda il 2004, tra gli interventi legislativi in programma sono stati individuati ventinove interventi a rischio sotto il profilo dell'impermeabilità alla frode. L'OLAF ha quindi potuto mettere a disposizione la propria esperienza

³⁹ Nel periodo luglio 1999-giugno 2000 la durata media delle valutazioni è stata di sei mesi, ma tale periodo non può essere considerato rappresentativo, in quanto le nuove procedure sono entrate in vigore solo alla fine del 2000.

⁴⁰ Per maggiori informazioni circa i risultati dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode consultare la valutazione complementare delle attività dell'OLAF, SEC(2004)1370.

⁴¹ La riforma della Commissione, Libro bianco - parte I, capitolo V3 e parte II, capitolo V-XXX, COM(2000) 200 definitivo.

⁴² Comunicazione della Commissione del 7.11.2001 sull'impermeabilità alle frodi della legislazione e della gestione dei contratti, SEC (2001)2029 definitivo.

operativa in occasione dell'elaborazione di documenti comunitari, in particolare il libro verde sul futuro dei regimi preferenziali e sulla modernizzazione del codice doganale, e di regolamenti più specifici, come i progetti di regolamento sui contingenti dei funghi o sui certificati d'origine per l'aglio importato da paesi terzi.

Nel settore delle spese dirette il nuovo modello di memorandum d'intesa per la partecipazione dei paesi candidati ai programmi comunitari comprenderà alcune clausole che garantiranno una protezione più efficace degli interessi finanziari.

3. LA COOPERAZIONE NEI SETTORI AGRICOLO E DOGANALE

Lo strumento che disciplina la cooperazione nei settori agricolo e doganale⁴³ determina le condizioni alle quali le autorità degli Stati membri competenti in questi settori collaborano tra loro e con la Commissione, su domanda di un'autorità richiedente o di propria iniziativa, al fine di garantire l'esercizio di una speciale sorveglianza su persone, luoghi, movimenti di merci e mezzi di trasporto, lo svolgimento di indagini amministrative, il rilascio di attestati, ecc.

Il regolamento istituisce un sistema di scambio di informazioni molto ampio in base al quale le autorità nazionali comunicano alla Commissione ogni informazione utile relativamente alle rilevazioni di irregolarità e sospetti di frode, ai metodi e ai procedimenti utilizzati, ecc. (articolo 17). Il regolamento prevede inoltre una mutua assistenza con le autorità dei paesi terzi e la comunicazione delle relative informazioni alla Commissione quando ciò rivesta un particolare interesse (articoli da 19 a 22).

Il regolamento istituisce un sistema d'informazione doganale (articoli da 23 a 41) che consente una rapida diffusione delle informazioni e rende più efficaci le procedure di cooperazione⁴⁴.

Quest'anno il tema della cooperazione nei settori agricolo e doganale è stato scelto dalla Commissione e dagli Stati membri come uno dei temi principali del questionario. Il punto che segue offre una panoramica complessiva della situazione in questo campo.

⁴³ Regolamento (CE) n. 515/97, GU L 82 del 22.3.1997, integrato dal regolamento (CE) n. 696/98 della Commissione, GU L 96 del 28.3.1998.

⁴⁴ Questo sistema è stato completato da uno strumento del terzo pilastro, ovvero la convenzione "Napoli II", che stabilisce i meccanismi di mutua assistenza nel quadro di indagini penali concernenti violazioni di disposizioni doganali comunitarie e nazionali. Alcune di queste indagini costituiscono lo sviluppo naturale delle indagini amministrative condotte a norma del regolamento (CE) n. 515/97. Nel 2004 dieci Stati membri (Belgio, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Austria, Portogallo, Slovenia, Slovacchia, Finlandia) hanno ratificato la citata convenzione, che è stata poi ratificata da altri due Stati membri (Repubblica ceca, Estonia) all'inizio del 2005. Al momento della stesura della presente relazione solo tre Stati membri non avevano ancora depositato lo strumento di ratifica.

3.1. Risultati dell'analisi dei contributi degli Stati membri⁴⁵

In generale l'applicazione del regolamento risulta soddisfacente. Dall'analisi emerge che la qualità dei dati statistici disponibili a livello degli Stati membri e della Commissione potrebbe essere migliorata e che sarebbe opportuno risolvere alcuni problemi di carattere pratico.

Statistiche sulle comunicazioni: la maggior parte degli Stati membri ha avuto difficoltà a fornire statistiche affidabili e coerenti sul tema delle comunicazioni e delle relazioni; essi non dispongono di una banca dati centralizzata per questo tipo di informazioni, né di una definizione omogenea del concetto di "comunicazione nel quadro della mutua assistenza". Non è stato possibile svolgere alcuna analisi e i dati sono stati esaminati soltanto sulla base di un approccio quantitativo. Analogamente mancano statistiche utilizzabili sulle comunicazioni e sulle relazioni richieste dalla Commissione o ad essa trasmesse. È auspicabile un potenziamento delle banche dati in modo da renderle sfruttabili per l'analisi del rischio.

Trattamento delle domande di mutua assistenza: gli Stati membri hanno segnalato alcuni problemi, in particolare i tempi di attesa per le risposte, la qualità e la pertinenza delle risposte (o addirittura la mancata risposta di alcuni paesi terzi) e i problemi di traduzione. Ne consegue talvolta la prescrizione delle azioni avviate. La maggior parte degli Stati membri ha di norma inviato solleciti per accelerare la procedura.

Cooperazione con i paesi terzi: gli Stati membri hanno proposto la conclusione di accordi di cooperazione con alcuni paesi per risolvere una parte dei problemi rilevati⁴⁶. È stato segnalato che talvolta è difficile determinare quale sia l'autorità competente di un paese terzo o di uno Stato membro (nel caso di domande inviate da un paese terzo), anche se la Commissione aggiorna e distribuisce un elenco dei referenti in occasione di ogni riunione del comitato della mutua assistenza (che si riunisce due o tre volte l'anno).

Trattamento dei messaggi relativi ai rischi di frode: gli Stati membri comunicano alla Commissione i rischi di frode o di altra irregolarità che presentino un particolare interesse sul piano comunitario e la Commissione comunica tali informazioni agli altri Stati membri interessati⁴⁷. In alcuni Stati membri esistono due o più amministrazioni competenti in materia di applicazione della legislazione doganale, ma questi messaggi vengono trattati come le altre domande di mutua assistenza; in genere è un'unità o un ufficio centrale di coordinamento che riceve il messaggio e ne

⁴⁵ Le risposte degli Stati membri possono essere consultate nella loro integralità nel documento di lavoro [SEC(2005)973] pubblicato unitamente alla presente relazione, la quale contiene solo una panoramica molto sintetica.

⁴⁶ È stata suggerita la conclusione di accordi con i seguenti paesi: Albania, Armenia, Bielorussia, Bosnia-Erzegovina, Canada, Cina, Croazia, Emirati arabi uniti, Indonesia, Giappone, Laos, Malaysia, Panama, Romania, Russia, Serbia e Montenegro, Singapore, Taiwan, Thailandia, Tunisia, Vietnam, "paesi del Medio Oriente", "paesi dei Balcani", "paesi del Nord Africa", "paesi del Sud-Est asiatico". Sono entrati in vigore gli accordi di cooperazione firmati con l'India e il Messico rispettivamente in data 20.10.2004 e 26.3.2001.

⁴⁷ Articolo 18 del regolamento (CE) n. 515/95.

effettua una prima analisi per determinare l'autorità competente a trattarlo⁴⁸. Le eventuali risultanze sono trasmesse alla Commissione (OLAF) dall'unità/ufficio di coordinamento.

Necessità di un'autorizzazione giudiziaria: quando per intraprendere un'azione necessaria ai fini del trattamento di una domanda di mutua assistenza è richiesta l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria, le informazioni ottenute devono essere trasmesse allo Stato richiedente⁴⁹. Può essere necessaria un'ulteriore autorizzazione dell'autorità giudiziaria per la trasmissione delle informazioni. Profonde differenze esistono tra gli Stati membri per quanto riguarda le tipologie di atti di indagine che richiedono l'autorizzazione della magistratura, soprattutto in relazione ai poteri di indagine amministrativa delle dogane. In generale, tuttavia, ogniqualvolta sia necessaria un'autorizzazione per l'espletamento di un atto di indagine, occorrerà una seconda autorizzazione per la trasmissione della relazione allo Stato richiedente⁵⁰. Alcuni Stati membri pongono anche ulteriori condizioni, non previste dal regolamento, per la trasmissione dei dati ottenuti.

Trattamento delle relazioni presentate a seguito di una missione in un paese terzo: al termine di una missione in un paese terzo, gli Stati membri interessati, anche nel caso in cui non abbiano partecipato alla missione, ricevono una relazione controfirmata dai partecipanti alla missione e i documenti che possono essere adottati come elementi di prova⁵¹. La Commissione era interessata a conoscere se le relazioni e i documenti trasmessi potessero essere utilizzati come elementi di prova in un procedimento di recupero davanti a un giudice nazionale, indipendentemente dalla partecipazione dello Stato membro alla missione. La risposta degli Stati membri a questa domanda è stata affermativa, anche se la mancata firma della relazione da parte delle autorità del paese terzo (firma peraltro non richiesta dalla normativa comunitaria) può determinare difficoltà di prova nell'ambito di un procedimento avviato in uno Stato membro che non abbia partecipato alla missione.

Statistiche sul seguito dato ai casi comunicati: è obbligatorio comunicare le decisioni amministrative e giudiziarie adottate sulla base dei casi segnalati in forza del regolamento in esame⁵². Anche se numerosi Stati membri prevedono l'istituzione di servizi incaricati di seguire i casi comunicati e di stilare statistiche, nella maggior parte dei casi, tuttavia, non esiste attualmente alcun sistema di gestione centralizzata di queste informazioni e le statistiche ottenute sono parziali e poco affidabili. Solo poche decisioni riguardano la criminalità organizzata; una spiegazione di ciò può essere ricercata nel modesto coinvolgimento della criminalità organizzata nelle violazioni alle disposizioni doganali e agricole, nella definizione ristretta della nozione di criminalità organizzata nell'ordinamento giuridico di alcuni Stati membri, nella riqualificazione del reato da parte dell'autorità giudiziaria (ad esempio in "associazione a delinquere") o nell'insufficienza delle prove nel fascicolo.

⁴⁸ In Polonia il principale interlocutore della Commissione è l'ufficio relazioni internazionali del Tesoro, ma in alcuni casi si devono contattare anche le autorità doganali. Entrambi i servizi costituiscono dipartimenti del ministero delle Finanze.

⁴⁹ Articolo 3 del regolamento (CE) n. 515/95.

⁵⁰ Escluse Polonia, Slovacchia e Francia per le indagini doganali.

⁵¹ Articolo 20 del regolamento.

⁵² Cfr. articolo 49 del citato regolamento; la comunicazione viene di norma effettuata mediante il sistema OWNRES.

3.2. Misure adottate dalla Commissione nel 2004

Miglioramento della cooperazione nei settori agricolo e doganale: a seguito di una relazione tematica della DG Bilancio sul trattamento dei messaggi di mutua assistenza⁵³, la Commissione ha consultato gli Stati membri ed è stata confermata l'esigenza:

- di potenziare l'efficacia dei metodi di lavoro mediante uno scambio e un monitoraggio più moderni e più rapidi delle informazioni;
- di garantire un ambiente che favorisca l'interazione tra gli strumenti di rilevamento, di indagine e di azione giudiziaria (connessione tra le schede di mutua assistenza, il SID⁵⁴ e il FIDE⁵⁵);
- di una migliore sinergia tra i rispettivi obiettivi dei vari servizi della Commissione.

Nel 2004 è stato promosso uno studio di fattibilità per preparare la creazione di un messaggio elettronico "Mutua assistenza/comunicazione di frode".

Estensione della cooperazione ad altri settori: il 20 luglio 2004 la Commissione ha adottato una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla reciproca assistenza amministrativa⁵⁶.

Il regolamento proposto fornirebbe una base giuridica più specifica in materia di lotta contro la frode e favorirebbe la cooperazione e il coordinamento a livello comunitario con la Commissione, in particolare con l'OLAF. La proposta di regolamento, a carattere orizzontale, abbraccia tutti i settori della lotta contro la frode ai danni delle Comunità europee per i quali non esiste ancora una normativa settoriale, segnatamente la cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione nella lotta contro la frode intracomunitaria in materia d'IVA⁵⁷, i fondi strutturali e le spese dirette. La proposta riguarda anche l'utilizzo delle informazioni sulle operazioni finanziarie che si sospetta possano servire al riciclaggio dei proventi di frodi commesse a danno della Comunità. La cooperazione dovrebbe concentrarsi sui casi aventi particolare rilevanza a livello comunitario, ovvero quelli suscettibili di determinare singolarmente una perdita fiscale di almeno 500 000 euro nel caso delle frodi in materia d'IVA e di 100 000 euro negli altri casi.

⁵³ Relazione tematica del 2002 sul trattamento dei messaggi di mutua assistenza negli Stati membri.

⁵⁴ Banca dati denominata "Sistema informativo doganale", prevista dalla convenzione del 26 luglio 1995 sull'uso dell'informatica nel settore doganale (GU C 316 del 27.11.1995). Una nuova interfaccia comune dovrebbe consentire di immagazzinare in questa banca dati alcune informazioni contenute nei messaggi inerenti alla mutua assistenza.

⁵⁵ L'istituzione di un archivio di identificazione dei fascicoli a fini doganali (FIDE) è prevista dal protocollo aggiuntivo dell'8 maggio 2003 recante modifica della convenzione sull'uso dell'informatica nel settore doganale (GU C 139 del 13.6.2003). L'obiettivo del FIDE è consentire alle autorità competenti di uno Stato membro di individuare le autorità competenti degli altri Stati membri che hanno indagato o stanno indagando sulle stesse persone o sulle medesime imprese.

⁵⁶ COM(2004)509 definitivo.

⁵⁷ Il regolamento proposto intende integrare il regolamento (CE) n. 1798/2003 del Consiglio del 7 ottobre 2003 (GU L 264 del 15.10.2003) che riguarda unicamente la cooperazione tra gli Stati membri e non quella tra Stati membri e la Commissione.

4. RECUPERO

La Commissione sovrintende al recupero degli importi indebitamente versati dalle Comunità a seguito di un errore, di una frode o altra irregolarità e alla riscossione delle risorse proprie. Nei settori a gestione diretta il recupero è di sua competenza, mentre nei settori dove si applica la gestione decentrata la competenza è ripartita, ovvero la Commissione segue i procedimenti di recupero avviati dagli Stati membri e applica le eventuali procedure di liquidazione.

Nel 2004 la Commissione ha adottato varie misure per migliorare il recupero delle risorse proprie, in particolare nei settori dell'agricoltura, dei fondi strutturali e delle spese dirette.

4.1. Risorse proprie tradizionali

Gli Stati membri sono responsabili del recupero delle risorse proprie tradizionali. Devono tenere una "contabilità A"⁵⁸ in cui sono iscritte le obbligazioni doganali riscosse e/o garantite e una "contabilità B" in cui sono iscritte le obbligazioni non riscosse né garantite (oppure garantite ma oggetto di contestazione). La maggior parte delle obbligazioni iscritte nella contabilità B sono il frutto di frodi o di irregolarità rilevate.

In una relazione⁵⁹ sono stati analizzati diciassette casi di recupero, oggetto di precedenti comunicazioni di mutua assistenza all'OLAF, riguardanti ciascuno vari Stati membri e con un'incidenza finanziaria sul bilancio comunitario superiore a un milione di euro. I casi prescelti riguardavano vari beni e vari meccanismi di frode (manipolazione dei valori in dogana, falsificazione dei prezzi e false dichiarazioni di origine). La Commissione ha constatato un miglioramento costante della percentuale effettiva di recupero dei crediti (2% per il campione esaminato nel 1994, 12% nel 1998 e 15% nel 2003).

Gli Stati membri sono inoltre tenuti a inserire nella banca dati OWNRES i dati relativi a tutti i casi di frode e irregolarità rilevati che possano avere un'incidenza finanziaria sulle risorse proprie tradizionali superiore a 10 000 euro. Considerato che questi casi devono di norma figurare anche nella "contabilità B", la Commissione ha effettuato un confronto i cui risultati sono stati poco soddisfacenti. Quando nel 2004 questa operazione è stata ripetuta, si sono potuti constatare miglioramenti significativi.

Il regolamento (CE, Euratom) n. 2028/2004⁶⁰ impone agli Stati membri di considerare irrecuperabili gli importi di risorse proprie tradizionali superiori a 50 000 euro non incassati allorché sia trascorso un periodo di cinque anni dalla data in cui la richiesta di pagamento sia diventata definitivamente esecutiva. Ciò comporta che questi casi (compresi crediti difficilmente recuperabili dovuti a frodi e irregolarità) devono essere sottoposti alla valutazione della Commissione.

⁵⁸ Regolamento (CE, Euratom) n. 555/2000, GU L 130 del 31.5.2000.

⁵⁹ Relazione della Commissione sul monitoraggio delle risorse proprie tradizionali nei casi di frode e irregolarità, COM(2004)850 definitivo del 7.1.2005.

⁶⁰ GU L 352 del 27.11.2004.

4.2. Spese dirette

4.2.1. *Il nuovo regolamento finanziario*

Il nuovo regolamento finanziario⁶¹ migliora sensibilmente l'efficacia del recupero per quanto riguarda le spese dirette. È ora sistematico il ricorso alla compensazione (articolo 73), che viene operata a debita concorrenza dei crediti delle Comunità se il debitore è titolare di un credito certo, liquido e esigibile nei confronti delle Comunità.

L'articolo 72, paragrafo 2, conferma altresì che l'istituzione può "formalizzare l'accertamento di un credito a carico di persone diverse dagli Stati con una decisione che costituisce titolo esecutivo". Questa norma era già prevista dall'articolo 256 del trattato, ma nessun testo di diritto derivato ne aveva precisato le modalità di applicazione.

Il nuovo regolamento finanziario introduce inoltre l'addebito automatico di interessi di mora per i crediti non restituiti alla data di scadenza⁶² e ne incrementa considerevolmente il tasso⁶³.

4.2.2. *Garanzie contrattuali per una migliore gestione dei contratti*

Il versamento di anticipi o la concessione di un prefinanziamento senza corrispettivo all'atto del pagamento costituiscono un rischio non trascurabile per gli interessi finanziari comunitari. Eppure si tratta di strumenti indispensabili alla realizzazione di alcune azioni conformi agli obiettivi delle politiche comunitarie. Il nuovo regolamento finanziario e in particolare il regolamento che ne reca le modalità di esecuzione prevedono una serie di misure che riducono tale rischio. Nei casi previsti dalle modalità di esecuzione i contraenti o i beneficiari devono quindi costituire una garanzia preliminare prima di ricevere un prefinanziamento.

I servizi della Commissione, attraverso clausole contrattuali o norme pattizie tipo (anche negli accordi con i paesi candidati e i paesi terzi nel settore dell'assistenza esterna o della partecipazione ai programmi comunitari), si accertano della presenza di disposizioni efficaci in tema di recupero.

4.2.3. *Recupero attraverso la costituzione di parte civile e misure cautelari nella legislazione degli Stati membri*

Lo studio contenuto nella relazione dello scorso anno⁶⁴ ha evidenziato che nella maggior parte degli Stati membri la Commissione può costituirsi parte civile e

⁶¹ Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio (GU L 248 del 16.9.2002).

⁶² Regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002 della Commissione, del 23 dicembre 2002, recante modalità d'esecuzione del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, articolo 86 (GU L 357 del 31.12.2002, articolo 86).

⁶³ Il tasso d'interesse di mora è il tasso applicato dalla Banca centrale europea aumentato di sette punti percentuali quando il credito ha per fatto costitutivo un appalto pubblico di forniture e di servizi e di tre punti e mezzo percentuali in tutti gli altri casi. Si tratta di un aumento significativo rispetto al tasso precedente, che era pari al tasso di riferimento maggiorato dell'1,5%.

⁶⁴ COM(2004)573.

chiedere il risarcimento danni in modo da garantire il recupero dei crediti delle Comunità connessi a spese dirette. La costituzione di parte civile in un procedimento penale è considerata uno strumento efficace atto ad agevolare gli sforzi della Commissione per il recupero dei crediti nel settore delle spese dirette. Presenta vari vantaggi, tra cui soprattutto la riduzione dei termini procedurali. Negli Stati membri in cui vige un ordinamento di *common law*⁶⁵, la Commissione, pur non potendo costituirsi parte civile, ha però la possibilità di presentare una richiesta di risarcimento (*compensation*).

La relazione del 2003 ha altresì accertato che di norma la Commissione può richiedere misure cautelari⁶⁶ fin dalla fase di indagine del procedimento penale.

Nel 2004 la Commissione ha inteso approfondire l'analisi delle condizioni che le consentono di rappresentare la Comunità in un procedimento giudiziario relativo alle spese dirette. Il questionario inviato agli Stati membri verteva su un caso pratico che coinvolgeva un operatore economico responsabile di una frode commessa ai danni della Commissione. Due Stati membri non sono stati in grado di rispondere a questa parte del questionario⁶⁷. Le risposte sono consultabili nella loro integralità nel documento di lavoro dei servizi della Commissione.

Gli ordinamenti giuridici nazionali prevedono, nonostante le somiglianze, condizioni tra loro molto diverse per quanto attiene all'instaurazione di un procedimento civile da parte della Commissione. Ciò evidenzia l'esigenza di una stretta collaborazione della Commissione con le autorità giudiziarie. La relazione 2004 ha inoltre consentito alla Commissione di conoscere meglio le condizioni previste dagli ordinamenti nazionali per la presentazione di una richiesta di misure cautelari.

Costituzione di parte civile - Domanda di costituzione di parte civile: nella maggior parte degli Stati membri è la Commissione a dover presentare la domanda. In Svezia la domanda è presentata sempre dal pubblico ministero. In Finlandia e in Portogallo il pubblico ministero può richiedere la costituzione laddove lo ritenga opportuno e in questo caso non è necessario che la Commissione depositi una richiesta in tal senso. La Finlandia ha tuttavia sottolineato che la Commissione, laddove richieda il risarcimento di un danno basandosi su fatti non contemplati nell'atto di imputazione formulato dalla procura, deve presentare una domanda che esponga i fatti e le prove che ne consentano l'accertamento.

In alcuni Stati membri è richiesta inoltre la presentazione di tutti i fatti a sostegno della domanda⁶⁸ e/o l'indicazione dell'importo del risarcimento richiesto⁶⁹. Va aggiunto che in alcuni Stati membri⁷⁰ la domanda deve stabilire chiaramente il nesso di causalità tra la frode e la perdita a carico del bilancio comunitario. Solo due stati

⁶⁵ Irlanda, Regno Unito.

⁶⁶ Le misure cautelari, che il pubblico ministero o il giudice può ordinare per impedire all'imputato di disperdere il proprio patrimonio attivo prima della decisione del tribunale, comprendono il blocco e il sequestro dei beni dell'indagato.

⁶⁷ Lussemburgo, Malta. È inoltre opportuno sottolineare che le risposte di alcuni Stati membri non sono state sufficientemente particolareggiate da consentire di stabilire quali siano gli elementi essenziali che devono figurare nella richiesta di costituzione di parte civile della Commissione.

⁶⁸ Repubblica ceca, Germania, Grecia, Italia, Svezia.

⁶⁹ Repubblica ceca, Grecia, Italia, Lettonia, Slovacchia.

⁷⁰ Francia, Ungheria, Polonia.

membri⁷¹ hanno precisato che la domanda può essere presentata dopo l'apertura dell'udienza.

Requisiti in materia di prova in caso di costituzione di parte civile: tutti gli Stati membri che hanno risposto a questa domanda applicano il principio della libertà di prova, tanto mediante escussione di testimoni quanto attraverso relazioni scritte. I giudici sono tuttavia soggetti anche al principio del libero apprezzamento della prova. Ciò significa che nessun elemento di prova connesso al danno che la Commissione apporti, neppure una relazione di audit di un perito giurato, è di per sé sufficiente a provare il reato commesso dal contraente.

Anche se la prova può essere fornita teoricamente con qualsiasi mezzo, tre Stati membri hanno precisato che esistono limiti all'ammissibilità di una relazione di un perito contabile (talvolta è necessario che la relazione sia redatta da un perito giurato⁷² o da un perito nominato dal tribunale⁷³). Nella Repubblica ceca la relazione peritale è ammessa soltanto se contiene specifiche clausole. In Italia si applica un limite numerico alle parti, e quindi anche alla Commissione: al massimo possono essere chiamati a riferire davanti al tribunale due periti.

In altri Stati membri sono ammesse le relazioni di periti contabili, il cui apprezzamento è però soggetto a specifiche condizioni⁷⁴.

Misure cautelari: gli Stati membri che autorizzano la costituzione di parte civile accettano anche la presentazione di richieste di misure cautelari.

Soggetto abilitato a richiedere misure cautelari: in genere spetta alla parte lesa, e quindi alla Commissione, depositare una richiesta presso il pubblico ministero o il giudice⁷⁵. Solo due Stati membri hanno segnalato che misure cautelari possono essere richieste nel corso del processo sia dalla Commissione sia dalla procura⁷⁶.

Richiesta di misure cautelari: variano notevolmente da uno Stato membro all'altro gli elementi che devono essere obbligatoriamente contenuti in una richiesta di misure cautelari. Alcuni⁷⁷ non fissano alcuna prescrizione in merito, mentre a volte la domanda deve essere estremamente particolareggiata e precisare, ad esempio, la base giuridica su cui si fonda, enunciare i fatti pertinenti, fornire la prova della dispersione del patrimonio e descrivere i beni patrimoniali noti del contraente e la relativa situazione. La Slovacchia prevede che la richiesta contenga una proposta di misura cautelare.

⁷¹ Paesi Bassi, Slovacchia.

⁷² Repubblica ceca.

⁷³ Polonia. Deve trattarsi di un perito del tribunale o di una persona ritenuta esperta in un determinato settore.

⁷⁴ In Svezia, ad esempio, la relazione deve essere presentata personalmente nel corso dell'udienza. In Slovenia il tribunale può nominare un esperto finanziario per la verifica del documento.

⁷⁵ Belgio, Repubblica ceca, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Lettonia, Ungheria, Austria, Portogallo, Slovenia, Finlandia, Svezia.

⁷⁶ Repubblica ceca e Slovacchia. Nel corso dell'istruzione la procura può richiedere misure cautelari anche senza alcuna istanza della parte lesa, e ciò a tutela degli interessi di quest'ultima, in particolare laddove esista il rischio che la parte non depositi alcuna istanza in tal senso.

⁷⁷ Belgio, Grecia, Italia, Austria.

Per quanto riguarda il rischio di sottrazione di beni patrimoniali e la conseguente impossibilità di operare il recupero, l'onere della prova incombe di norma sulla parte lesa, ovvero la Commissione⁷⁸. È quindi interesse di quest'ultima presentare sempre una domanda quanto più possibile dettagliata. È infine opportuno rilevare che in alcuni Stati membri in cui vige un ordinamento di common law esiste un equivalente delle misure cautelari: si tratta delle ordinanze di sequestro⁷⁹ e delle ordinanze di confisca⁸⁰.

4.3. Agricoltura

Nel 2002 il totale delle somme arretrate da recuperare per irregolarità commesse nel settore del FEAOG-Garanzia era stimato in 2,2 miliardi di euro, sulla base dei dati comunicati dagli Stati membri secondo quanto prescritto dagli articoli 3 e 5 del regolamento (CE) n. 595/91⁸¹. Con la comunicazione di dicembre 2002⁸², riguardante in particolare il miglioramento del recupero dei crediti, la Commissione ha deciso l'istituzione di una task-force "Recupero" (TFR) composta di funzionari dell'OLAF e della DG Agricoltura. La TFR doveva chiarire il quadro delle mancate riscossioni e preparare decisioni sulla responsabilità finanziaria nell'ambito della procedura formale di liquidazione dei conti del FEAOG, sezione garanzia. Ha cominciato il proprio lavoro di audit nel 2003, occupandosi dei casi di mancata riscossione anteriori al 1999, che superavano singolarmente i 500 000 euro. Da questa attività, che ha riguardato nove Stati membri, è emerso che la somma totale degli importi non riscossi ammontava a 765 milioni di euro⁸³. Alla fine del 2004 la DG Agricoltura ha potuto avviare la procedura di liquidazione dei conti: sono state inviate agli stati interessati lettere formali in applicazione dell'articolo 8 del regolamento (CE) n. 1663/95 sulla responsabilità finanziaria, con le proposte della Commissione sulle rettifiche finanziarie da effettuare.

La TFR ha inoltre avviato audit su circa 3 400 casi, ciascuno dei quali di importo inferiore a 500 000 euro, comunicati anteriormente al 1999 e per i quali non si era avuto ancora alcun recupero (l'incidenza finanziaria complessiva è stimata in circa 200 milioni di euro). La banca dati ECR (*External Communications Registry*), gestita dall'OLAF, contiene tutte le comunicazioni trasmesse dagli Stati membri a norma degli articoli 3 e 5 del regolamento (CEE) n. 595/91 sulle irregolarità relative al FEAOG-Garanzia. Gli Stati membri sono stati chiamati a verificare e integrare i dati, a compilare un modulo elettronico di autovalutazione sui risultati delle misure di recupero e a formulare una proposta sull'assunzione dell'onere relativo alle somme non riscosse. La TFR verificherà i dati trasmessi nel 2005, mentre la procedura

⁷⁸ Solo la Finlandia ha segnalato un'eccezione a questo principio: l'applicazione di una misura cautelare, quale ad esempio il divieto di alienazione o il sequestro, non impone di provare l'esistenza del rischio. In linea di massima è sufficiente affermare nella domanda che il rischio è abbastanza probabile, anche se occorre descrivere le modalità con cui il rischio si presenta nella fattispecie in esame.

⁷⁹ Inghilterra e Galles.

⁸⁰ Scozia.

⁸¹ GU L 67 del 14.3.1991.

⁸² COM(2002)671 definitivo.

⁸³ In questa somma non sono compresi 32 casi comunicati anteriormente al 1999, riguardanti importi superiori a 500 000 euro, per i quali però sono state constatate incoerenze al momento del raffronto tra le comunicazioni e i risultati dell'audit. Questi casi verranno trattati prioritariamente nel corso del 2005.

formale di liquidazione dei conti potrà iniziare una volta terminate le verifiche e conclusi gli eventuali audit complementari.

Il lavoro della TFR ha determinato un migliore utilizzo dei dati comunicati dagli Stati membri. Ciò corrisponde alla volontà di "migliorare la qualità dei dati disponibili sui pagamenti irregolari della PAC" - impegno questo assunto dalla Commissione nelle risposte alla relazione speciale n. 3/2004 della Corte dei Conti⁸⁴.

4.4. Fondi strutturali

Nel settore dei fondi strutturali sono gli Stati membri a garantire il recupero delle somme indebitamente versate in quanto inficiate da irregolarità o frode. Il rimborso di questi importi alla Commissione può avvenire attraverso una riduzione o una sospensione della partecipazione finanziaria con la possibilità di riassegnare i fondi ad altre operazioni quando non sia ancora avvenuta la chiusura del programma.

I programmi cofinanziati dai fondi strutturali hanno carattere pluriennale e funzionano sulla base di pagamenti intermedi. Il recupero delle somme indebitamente versate può avvenire prima o dopo la chiusura del programma. Per il periodo di programmazione 1994-1999 il termine ultimo per la presentazione alla Commissione della domanda di pagamento finale è stata il 31 marzo 2003. Durante il citato periodo sono stati cofinanziati dalla Comunità quasi 1 000 programmi, per un importo complessivo di circa 159 miliardi di euro⁸⁵. I servizi ordinatori e di gestione della Commissione (DG Politica regionale, DG Occupazione, affari sociali e pari opportunità, DG Agricoltura e sviluppo rurale, DG Pesca e affari marittimi), coadiuvati dall'OLAF, sono responsabili del controllo amministrativo e finanziario prima della chiusura di questi programmi. Il controllo si basa sulle comunicazioni delle irregolarità inviate dagli Stati membri conformemente al regolamento (CE) n. 1681/94⁸⁶ e inserite nella banca dati ECR (*External Communications Registry*).

Per il periodo in esame gli Stati membri hanno comunicato irregolarità per un importo pari a 1 370 milioni di euro⁸⁷ erogati a titolo di contributo comunitario.

Una chiusura definitiva a livello di Commissione ha interessato 5 028 di questi casi con deduzione del relativo importo, pari a 634,6 milioni di euro, all'atto del pagamento finale. Inoltre per 2 604 casi relativi allo stesso periodo gli Stati membri hanno informato la Commissione della conclusione dei procedimenti amministrativi o giudiziari a livello nazionale. I servizi della Commissione stanno preparando alcune decisioni relative all'imputazione di bilancio delle somme non recuperate.

Restano pendenti 2 694 casi, cui corrisponde una somma da recuperare di circa 647 milioni di euro.

⁸⁴ Relazione speciale n. 3/2004 sul recupero dei pagamenti irregolari a titolo della politica agricola comune, GU C 269 del 4.11.2004.

⁸⁵ Si tratta di programmi pluriennali. Il dato non comprende i progetti diretti finanziati nel quadro dei fondi strutturali, né i progetti cofinanziati dal fondo di coesione.

⁸⁶ GU L 178 del 12.7.1994.

⁸⁷ Situazione in base ai dati contenuti nella banca dati ECR alla data del 18.4.2005.