

# Gazzetta ufficiale

## delle Comunità europee

ISSN 0378-701X

C 230

41° anno

22 luglio 1998

Edizione  
in lingua italiana

## Comunicazioni ed informazioni

---

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	Corte dei conti	
98/C 230/01	Relazione speciale n. 8/98, sui servizi della Commissione incaricati specificamente della lotta alle frodi, in particolare l'«Unità di coordinamento della lotta antifrodi» (UCLAF) corredata delle risposte della Commissione .....	1

IT

2

---

Spedizione in abbonamento postale gruppo I / 70 % — Milano.

---

## I

*(Comunicazioni)*

## CORTE DEI CONTI

## RELAZIONE SPECIALE N. 8/98

sui servizi della Commissione incaricati specificamente della lotta alle frodi, in particolare l'«Unità di coordinamento della lotta antifrodi» (UCLAF) corredata delle risposte della Commissione

*(in conformità dell'articolo 188 C, paragrafo 4, secondo comma, del trattato CE)*

(98/230/01)

## INDICE

	<i>Paragrafi</i>	<i>Pagina</i>
1. INTRODUZIONE.....	1.1 -1.12	2
Portata del controllo .....	1.1	2
Principali osservazioni .....	1.2 -1.12	2
2. L'ORGANIZZAZIONE DELLA LOTTA CONTRO LE FRODI DA PARTE DELLA COMMISSIONE .....	2.1 -2.34	3
La strategia adottata dalla Commissione per la lotta alle frodi.....	2.1 -2.12	3
La prevenzione delle frodi.....	2.13-2.19	5
La ripartizione delle competenze: il mandato dell'UCLAF.....	2.20-2.25	6
Misure di sicurezza .....	2.26-2.32	7
Indagini interne di carattere amministrativo .....	2.33-2.34	7
3. ORGANIZZAZIONE DELL'UCLAF.....	3.1 -3.37	8
Struttura .....	3.1 -3.18	8
Cooperazione con gli Stati membri .....	3.19-3.27	11
Sistemi d'informazione e di raccolta di informazioni («intelligence») .....	3.28-3.37	13
4. IL SEGUITO DATO SUL PIANO FINANZIARIO E IL RECUPERO.....	4.1 -4.21	15
Quadro generale.....	4.1 -4.5	15
Risorse proprie tradizionali.....	4.6 -4.9	15
FEAOG — sezione garanzia .....	4.10-4.11	16
Miglioramenti della legislazione del settore agricolo.....	4.12-4.14	16
I Fondi strutturali .....	4.15-4.21	17

	<i>Paragrafi</i>	<i>Pagina</i>
5. ATTENDIBILITÀ DELLE INFORMAZIONI CONTENUTE NELLA RELAZIONE ANNUALE SULLA LOTTA CONTRO LA FRODE .....	5.1 -5.11	18
I dati presentati .....	5.1 -5.3	18
L'attendibilità dei dati .....	5.4 -5.11	18
6. CORRUZIONE E INFRAZIONI DISCIPLINARI .....	6.1 -6.13	20
La lotta alla corruzione.....	6.1 -6.2	20
Assegnazione delle competenze .....	6.3 -6.4	20
Mancanza di orientamenti chiari per quanto concerne le indagini amministrative .....	6.5 -6.7	20
Attuazione di una politica di «tolleranza zero» .....	6.8 -6.10	21
Problemi individuati.....	6.11-6.13	21
7. CONCLUSIONE .....	7.1 -7.7	22
ALLEGATI I-IV .....		24
Risposte della Commissione .....		34

## 1. INTRODUZIONE

### Portata del controllo

1.1. All'inizio del 1997, la Corte ha deciso di compiere un controllo dei servizi della Commissione incaricati di combattere le frodi, tra cui, in particolare l'«Unità di coordinamento della lotta antifrodi» (UCLAF). Fino ad oggi, il lavoro di controllo ha compreso una valutazione delle misure adottate per predisporre in maniera appropriata dal punto di vista giuridico, organizzativo e amministrativo la missione dell'UCLAF, la valutazione dell'efficacia dell'UCLAF attraverso l'esame di tutte le sue unità, indagini nel Regno Unito e nei Paesi Bassi<sup>(1)</sup> e un esame globale delle responsabilità in materia di lotta alle frodi che incombono all'Ufficio di Sicurezza, alla DG XIX e alla DG XX.

### Principali osservazioni

1.2. L'impegno della Commissione nella lotta contro le frodi è stato, specie dal 1990, considerevole. Ciò ha permesso di creare, in questo campo, un quadro giuridico e amministrativo più adeguato (cfr. i paragrafi 2.4-2.6). Le Convenzioni e i Protocolli conclusi a titolo del terzo «pilastro» non sono stati però ancora ratificati (cfr. il paragrafo 2.11).

<sup>(1)</sup> In base alla struttura giuridica e amministrativa, spetta in primis agli Stati membri prendere le misure necessarie per combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari delle Comunità (cfr. il capitolo 2). Per questo motivo si è deciso di includere in questo controllo i controlli a livello nazionale.

1.3. In seno alla Commissione è stata creata una struttura per la lotta alle frodi (cfr. i paragrafi 2.20-2.23). I meccanismi organizzativi, tuttavia, compresi quelli relativi agli Stati membri, non sono sempre chiari e spesso sono complessi e lenti (cfr. il paragrafo 2.34, tabella 1, paragrafi 3.21-3.23 e 3.35-3.36). Inoltre, accade di frequente che le misure e le procedure di sicurezza non vengano applicate in maniera corretta (cfr. i paragrafi 2.28-2.32).

1.4. I compiti, i poteri e le risorse umane assegnate all'UCLAF sono aumentati. Il personale temporaneo rappresenta circa il 50 % dell'organico totale, il che comporta una mancanza di continuità a livello organizzativo (cfr. i paragrafi 3.2-3.4).

1.5. Le basi di dati dell'UCLAF non si sono rivelate pienamente operative o efficaci (cfr. i paragrafi 3.29-3.33). Esse sono state utilizzate raramente e le informazioni di cui disponevano tre delle quattro unità operative nell'ambito dell'UCLAF non collimavano con quelle contenute nella base di dati Pre-IRENE (cfr. i paragrafi 3.8-3.10).

1.6. Le informazioni di natura gestionale non erano sufficienti per una gestione efficace del numero elevato di casi trattati dall'UCLAF (cfr. i paragrafi 3.10-3.12). Inoltre, la mancanza di metodi standardizzati per quanto concerne la documentazione e la gestione dei fascicoli è considerata una grave lacuna (cfr. i paragrafi 3.13-3.18).

1.7. La cooperazione fra gli Stati membri e la Commissione è ostacolata dal modo in cui vengono applicati i privilegi e le immunità di cui gode il personale dell'Unione europea (cfr. i paragrafi 3.24-3.26). Nel corso delle sue indagini nel territorio degli Stati membri, l'UCLAF ha inoltre dovuto far fronte a notevoli limita-

zioni connesse alla legislazione nazionale (cfr. i paragrafi 3.20-3.23).

1.8. Il recupero di importi indebitamente versati è ostacolato dalla registrazione incompleta dei dati relativi agli importi recuperati (cfr. i paragrafi 4.3-4.5) nonché dal fatto che gli Stati membri non osservano rigorosamente l'obbligo di comunicare alla Commissione tutte le informazioni al riguardo (cfr. i paragrafi 4.6, 4.7, 4.11, 4.19, 4.20).

1.9. Si rileva che, per quanto riguarda il FEOG-Garanzia, è stata adottata una normativa per creare una cosiddetta «lista nera». I risultati sono, finora, deludenti (cfr. i paragrafi 4.12-4.14).

1.10. Nella lotta contro le frodi è stata intrapresa una serie di azioni preventive (cfr. i paragrafi 2.13-2.15, 2.19). Lo svolgimento dello studio concernente un'analisi dei rischi, ad opera del Centro comune di ricerca (CCR), ha subito, tuttavia, lunghi ritardi ed è stato possibile esaminare solo una parte dei settori inizialmente contemplati (cfr. i paragrafi 2.16-2.18).

1.11. Alcuni elementi dei dati relativi ai casi di frode pubblicati nella relazione annuale della Commissione sulla lotta contro la frode sono incompleti e quindi ingannevoli (cfr. i paragrafi 5.4-5.11).

1.12. Le procedure e le competenze stabilite per quanto concerne la lotta alla corruzione interna e le infrazioni disciplinari non sono chiare e complete (cfr. i paragrafi 6.3, 6.11-6.13). Mancano, in particolare, orientamenti ben definiti per lo svolgimento di indagini (paragrafi 6.5-6.7) e una linea d'azione chiara (come la politica della «tolleranza zero») (cfr. i paragrafi 6.8-6.9). Vi è un'eccessiva esitazione nel revocare l'immunità del personale dell'Unione europea sospettato di corruzione (cfr. il paragrafo 6.10).

## 2. L'ORGANIZZAZIONE DELLA LOTTA CONTRO LE FRODI DA PARTE DELLA COMMISSIONE

### La strategia adottata dalla Commissione per la lotta alle frodi

2.1. L'organizzazione, in seno alla Commissione, della lotta contro le frodi e la messa a disposizione a tal fine delle risorse sono state finalizzate nell'arco di varie fasi.

2.2. In un primo tempo, la Commissione ha creato nell'ambito di talune DG (segnatamente le DG VI, XX e XXI) delle unità amministrative incaricate di combattere le frodi. In una seconda fase, la Commissione ha deciso, nel 1987<sup>(2)</sup>, di istituire un'unità di coordinamento centrale (Unità di coordinamento della lotta antifrodi — UCLAF) nell'ambito del Segretariato generale e di creare cellule anti-frode in seno alle varie DG. All'inizio della

seconda fase, l'UCLAF era costituita da dieci funzionari (cinque dei quali di categoria A) posti alle dipendenze di un direttore. In seguito, i servizi operativi e l'UCLAF sarebbero stati dotati di personale supplementare.

2.3. La terza fase, avviata alla fine del 1994, è stata caratterizzata dalla netta distinzione tra due compiti: da un lato, lo sviluppo e l'attuazione di una politica comune e, dall'altro, la raccolta di informazioni, lo svolgimento di indagini e la promozione di un'azione correttiva laddove gli interessi finanziari della Comunità siano stati messi a repentaglio. La Commissione ha deciso di trasferire all'UCLAF le responsabilità delle varie DG in materia di lotta alle frodi, per assicurare un accentramento di vasta portata in questo campo<sup>(3)</sup> (cfr. il paragrafo 2.5). All'UCLAF sono state quindi assegnate risorse umane cospicue e la responsabilità principale in materia di bilancio (per i particolari finanziari, cfr. l'allegato II).

2.4. Parallelamente a questi sviluppi, si è assistito al completamento del mercato unico e all'entrata in vigore del trattato sull'Unione europea (TUE). Di conseguenza, la Commissione ha escogitato nel 1994 una nuova strategia per combattere le frodi imperniata su quattro elementi principali:

- la presenza sul campo;
- una più stretta cooperazione con gli Stati membri;
- il potenziamento del contesto normativo comunitario;
- la convergenza dei sistemi di messa in opera del diritto penale degli Stati membri<sup>(4)</sup>.

2.5. La Commissione elabora un programma di lavoro annuale per portare avanti la propria strategia anti-frodi<sup>(5)</sup> vincolante non solo per l'UCLAF ma per tutti i servizi cui sono stati affidati incarichi in questo campo (cfr. i paragrafi 2.20-2.24). Nel programma di lavoro per il 1997/1998, la Commissione spiega che esso ha lo scopo di «rafforzare la presenza operativa sul territorio e di portare avanti la politica di cooperazione con le autorità nazionali». Si delineano i seguenti obiettivi principali:

- individuazione delle irregolarità (a questo proposito, la Commissione ritiene di poter potenziare il proprio contributo concentrando l'attenzione su casi transnazionali particolarmente rilevanti);
- recupero degli importi in causa (la Commissione intende rafforzare il seguito dato);

<sup>(3)</sup> SEC(95) 249. Va sottolineato che all'UCLAF incombono altre responsabilità, oltre alle attività di indagine (cfr. il paragrafo 2.20).

<sup>(4)</sup> COM(94) 92 def.

<sup>(5)</sup> Il programma di lavoro della Commissione per il 1997/1998 concernente la protezione degli interessi finanziari delle Comunità e la lotta contro le frodi [COM(97) 199] contiene anche una breve valutazione dei risultati ottenuti dal 1994.

<sup>(2)</sup> COM(87) 572 def.

- azione preventiva attraverso il miglioramento dei sistemi posti in atto e della legislazione;
- affermazione della responsabilità degli Stati membri per quanto concerne una gestione adeguata del regime delle risorse proprie;
- possibile creazione finale di uno spazio giudiziario europeo per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione, nell'ambito del quale saranno armonizzate le sanzioni penali per i reati a danno del bilancio comunitario;
- preparazione dell'ampliamento attraverso l'intensificazione delle relazioni con i paesi candidati all'adesione.

La Corte ha preso atto della comunicazione della Commissione del 18 novembre 1997 volta a migliorare gli interventi contro l'incompetenza, le irregolarità finanziarie, la frode e la corruzione [SEC(97) 2182/2]. La prima parte della comunicazione descrive la situazione attuale in seno alla Commissione, confermando la percezione della Corte esposta in questa relazione. La seconda parte propone delle linee d'azione per ovviare alle lacune di tale situazione. Sebbene accolga favorevolmente il contenuto della comunicazione, la Corte non può, attualmente, valutare l'impatto delle proposte in essa contenute. Un piano d'azione adottato dal Consiglio<sup>(6)</sup> comprende raccomandazioni dettagliate che indicano la direzione da prendere per ulteriori lavori in questo campo.

2.6. Rendere la presenza dell'UCLAF sul campo più efficace è certamente compito della Commissione. Alcuni aspetti dell'esecuzione da parte dell'UCLAF dei compiti ad essa affidati sono esaminati nel capitolo 3 della presente relazione. Spetta alla Commissione promuovere il miglioramento della normativa comunitaria, benché cambiamenti significativi richiedano l'intervento del Consiglio e del Parlamento. I progressi compiuti riguardo a questo aspetto della strategia della Commissione non rientrano nell'oggetto di questa relazione. Una più stretta cooperazione nelle indagini su frodi e irregolarità e nel recupero di importi erroneamente versati interessa sia la Commissione sia gli Stati membri; talune azioni sono possibili nell'ambito di una normativa fondata sul primo pilastro del trattato. I progressi compiuti per quanto riguarda il seguito dato sul piano finanziario e l'azione di recupero in casi che interessano l'UCLAF sono esaminati nel capitolo 4 della presente relazione. La convergenza dei sistemi di applicazione del diritto penale negli Stati membri presuppone l'intervento dei governi di tutti gli Stati membri, in virtù del terzo pilastro del trattato.

2.7. Data l'assenza di un diritto penale comunitario, la lotta contro le frodi (e la corruzione) relative alle finanze

comunitarie è disciplinata da testi normativi fondati sul primo o sul terzo pilastro dell'Unione. In effetti, a norma dell'articolo 209 A del trattato CE, gli Stati membri sono tenuti ad adottare, nella lotta alla frode «comunitaria», le stesse misure che adottano per combattere le frodi che ledono i loro interessi finanziari. Questo obbligo deriva senza dubbio da un aspetto contemplato dal primo pilastro.

2.8. Nondimeno, poiché la scoperta delle frodi e la relativa azione giudiziaria richiedono competenza e poteri penali, si era ritenuto necessario, per garantire il rispetto di tale obbligo, ricorrere a strumenti del diritto internazionale classico — vale a dire le convenzioni — riconducibili al terzo pilastro. Gli atti normativi comunitari non possono prevedere sanzioni penali. Essi inglobano però nella nozione generale di irregolarità sia la violazione volontaria (quindi fraudolenta) delle norme comunitarie, sia quella dovuta a negligenza. La legislazione prevede sanzioni amministrative e conferisce alla Commissione poteri estesi di controllo e di verifica in loco finalizzati alla scoperta di tali irregolarità.

2.9. Benché esista una certa normativa, basata sul primo pilastro, che disciplina la lotta alle frodi, la definizione di frode va ricercata nel terzo pilastro: il 26 luglio 1995, il Consiglio ha approvato un atto che stabilisce la convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee<sup>(7)</sup>. Ai fini di tale convenzione, costituisce frode che lede gli interessi finanziari delle Comunità europee:

- a) in materia di spese, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse, alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto e alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi;
- b) in materia di entrate, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità europee o dei bilanci gestiti da queste ultime o per conto di esse, alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico o alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto cui consegua lo stesso effetto.

<sup>(6)</sup> GU C 251 del 15.8.1997.

<sup>(7)</sup> GU C 316 del 27.11.1995.

2.10. Si osserva che il nuovo trattato di Amsterdam ha arricchito la formulazione dell'articolo 209 A, prescrivendo che le misure adottate nella lotta contro la frode a scapito del bilancio comunitario siano in particolare «dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri». Inoltre, in base al nuovo testo dell'articolo, il Consiglio «... previa consultazione della Corte dei conti, adotta le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode...», al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri. Tali misure non riguardano l'applicazione del diritto penale nazionale o l'amministrazione della giustizia negli Stati membri». Ciò potrebbe consentire un'azione comunitaria anche a livello dell'armonizzazione dei sistemi penali nazionali, fatta salva, al riguardo, la competenza esclusiva degli Stati membri. Le sanzioni amministrative verrebbero stabilite successivamente.

2.11. Le azioni ispirate dal terzo pilastro hanno dato luogo a due convenzioni e due protocolli conclusi dal Consiglio nel periodo 1995-1997 (tra cui la convenzione menzionata al paragrafo 2.9). Questi strumenti, tuttavia, entrano in vigore solo una volta ratificati da tutti i 15 Stati membri; finora non sono stati ratificati da nessuno di essi. Di conseguenza, le attuali disposizioni in materia di cooperazione giudiziaria sono ancora basate sulla legislazione internazionale che risale agli anni 50, quando l'Europa non aveva istituzioni o politiche comuni gestite attraverso un unico bilancio, i flussi commerciali e finanziari erano una piccola parte di quello che sono ora e la frode finanziaria era perpetrata da singoli o da bande criminali, non da reti internazionali organizzate in grado di mantenere una parvenza di legalità come avviene oggi<sup>(8)</sup>.

2.12. Inoltre, anche se tutti i nuovi strumenti fossero ratificati a breve termine, dovrebbero comunque essere adottate una serie di misure per rafforzare il fondamento giuridico della politica anti-frode. La discontinuità delle procedure giuridiche e la disparità fra i vari sistemi penali degli Stati membri, specie in termini di severità e natura delle pene, ostacolano una repressione efficace delle frodi<sup>(9)</sup>. Vi è la necessità di «una risposta radicalmente nuova all'assurdità denunciata da tutti, ma sempre tollerata, che consiste nell'aprire ampiamente le frontiere ai criminali per poi richiuderle agli organi incaricati della

repressione, con il rischio di trasformare i nostri paesi in veri e propri paradisi penali»<sup>(10)</sup>.

### La prevenzione delle frodi

#### SEM 2000

2.13. La Commissione ha intrapreso, assieme agli Stati membri, un'operazione di vasta portata articolata in tre fasi, denominata SEM 2000 (Sound and Efficient Management 2000), intesa a rendere più efficiente la gestione degli stanziamenti comunitari. Le prime due fasi prevedevano il miglioramento da parte della Commissione del proprio livello di gestione finanziaria. La terza fase mira a migliorare la gestione delle risorse comunitarie da parte degli Stati membri.

#### Una legislazione «a prova di frode»

2.14. In questo contesto, la Commissione ha adottato, nel 1996, delle misure interne volte a rendere «a prova di frode» normative e decisioni aventi implicazioni finanziarie dirette o indirette<sup>(11)</sup>. La complessità e l'opacità di gran parte della legislazione comunitaria rende particolarmente vulnerabile alla frode il bilancio dell'UE. Le necessarie modifiche della legislazione richiederanno un impegno sostenuto nell'arco di un lungo periodo.

#### Il sistema di allarme rapido nel campo della spesa diretta

2.15. Nel luglio 1997, la Commissione ha avviato un progetto volto ad instaurare un sistema di allarme rapido in caso di errori amministrativi o di frodi commessi da organizzazioni o imprese che beneficiano di finanziamenti diretti della Commissione<sup>(12)</sup>. È ancora troppo presto per valutarne l'efficacia.

#### La fissazione delle priorità

2.16. L'UCLAF necessita di una base su cui decidere a quali casi attribuire la priorità nell'assegnazione delle limitate risorse destinate allo svolgimento di indagini in settori delicati e presso operatori e/o beneficiari «ad alto rischio». È inoltre necessario stabilire i criteri da seguire per un uso ottimale delle varie informazioni di cui dispone l'unità. L'8 dicembre 1995, l'UCLAF ha concluso un accordo amministrativo con il Centro Comune di

<sup>(8)</sup> «Fraud without frontiers», Studio compiuto per la Commissione europea (Task Force Giustizia e Affari interni, Unità di cooperazione giudiziaria) sulle frodi internazionali nell'ambito dell'Unione europea, elaborato da Deloitte & Touche European and International Fraud Group, 1997.

<sup>(9)</sup> Cfr. la relazione finale «Incompatibilités entre systèmes juridiques et mesures d'harmonisation», in: Seminar on the Legal Protection of the Financial Interests of the Community, Bruxelles, Novembre 1993, Oak Tree Press, Dublino 1994.

<sup>(10)</sup> Cfr. «Corpus Juris (in seguito denominato *Corpus Juris*) contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea». Studio realizzato su richiesta del Parlamento europeo da ricercatori delle Associazioni di avvocati europei per la tutela degli interessi finanziari della Comunità, sotto l'egida della Direzione generale del Controllo finanziario della Commissione, Parigi 1997.

<sup>(11)</sup> SEC(96) 1802/4 (Esecuzione della raccomandazione n. 7 del progetto SEM 2000, Fase II).

<sup>(12)</sup> SEC(97) 1562.

ricerca (CCR) per lo svolgimento di uno studio riguardante:

- lo sviluppo e l'applicazione di metodi di riconoscimento degli schemi di frode per i casi registrati nelle basi dati della Commissione IRENE e Pre-IRENE;
- la valutazione di parametri di rischio concernenti operazioni finanziate o cofinanziate dal bilancio comunitario e;
- la descrizione delle tendenze nell'arco di un dato periodo e la rilevazione dell'eterogeneità degli importi delle sovvenzioni nelle operazioni di riferimento e nella banca dati IRENE.

2.17. In origine, il progetto doveva essere realizzato entro 12 mesi dalla firma del contratto. A causa di problemi tecnici e di organico i relativi lavori sono iniziati solo nell'aprile 1996. È stata pertanto approvata una prima proroga, alla fine di marzo 1997, dell'ultima scadenza prevista per la consegna. Poiché il CCR ha acconsentito ad includere nei lavori materiale supplementare e i risultati di uno scambio di opinioni con la Corte dei conti europea concernente i metodi di campionamento statistico, l'UCLAF ha approvato una seconda proroga alla fine di luglio 1997. I risultati dello studio avranno un vero valore pratico per l'UCLAF solo quando i sistemi informatici dell'unità saranno stati ulteriormente sviluppati.

2.18. Dato che le informazioni contenute nelle basi dati IRENE e Pre-IRENE non sono complete, il lavoro concernente l'individuazione degli schemi di frode è stato limitato a determinati settori della base dati IRENE (l'aiuto al consumo di olio d'oliva, le restituzioni all'esportazione di carne bovina, le risorse proprie). La DG XX ha rifiutato di concedere il proprio visto per il pagamento finale. Nel frattempo, l'UCLAF non ha ancora sviluppato una base sistematica per la valutazione delle informazioni contenute in queste basi di dati al fine di contribuire alla fissazione di priorità.

#### *Altre azioni*

2.19. Recentemente è stata intrapresa una serie di azioni in campo doganale. L'UCLAF ha inoltre organizzato dei seminari destinati ai servizi competenti degli Stati membri per sensibilizzarli maggiormente al problema delle frodi (cfr. l'allegato IV).

#### **La ripartizione delle competenze: il mandato dell'UCLAF**

2.20. In seguito alla decisione della Commissione del febbraio 1995<sup>(13)</sup>, l'UCLAF è responsabile di tutte le attività intraprese dalla Commissione nel campo della

lotta alle frodi. Tali responsabilità comprendono, in particolare:

- la tutela degli interessi finanziari della Comunità;
- la concezione della lotta contro la frode in tutti i campi;
- lo sviluppo dell'infrastruttura necessaria per combattere le frodi (basi di dati etc.);
- la raccolta di informazioni sui casi di frode e il trattamento di tali informazioni;
- le misure operative (indagini etc.).

2.21. Le varie Direzioni generali della Commissione sono responsabili della definizione e della gestione delle politiche comuni nei rispettivi settori, compreso il controllo dell'applicazione corretta della legislazione comunitaria. L'UCLAF e i servizi interessati devono operare in stretta collaborazione, coordinare le proprie attività e scambiarsi tutte le informazioni necessarie al loro lavoro<sup>(14)</sup>. Nel febbraio 1995, il Segretario generale della Commissione ha chiesto ai direttori generali e ai capi servizio responsabili della spesa o delle risorse proprie di fare in modo che tutti gli elementi che rivelano una frode potenziale vengano tempestivamente e sistematicamente trasmessi all'UCLAF.

2.22. In una nota successiva dell'aprile 1997, il Segretario generale ha chiesto ai direttori generali e ai capi servizio di richiamare l'attenzione del proprio personale sugli orientamenti, indicati nel paragrafo seguente, concernenti le misure da prendere in caso di sospetta frode, irregolarità o infrazione disciplinare.

2.23. In base alla nota emanata dal Segretario generale, se un funzionario viene a conoscenza di un fatto illecito, è suo compito, di norma, informarne al più presto il proprio direttore generale o capo servizio. Il Direttore generale ne informerà, immediatamente, il servizio competente (non viene fatta menzione della DG XIX), a seconda della natura del caso:

- la DG IX per eventuali infrazioni disciplinari o cattiva condotta professionale;
- la DG XX per irregolarità relative all'impegno e all'ordinazione delle spese nonché all'accertamento e alla riscossione delle entrate comunitarie;
- l'UCLAF per tutte le questioni inerenti a casi di frode sospetta a scapito del bilancio comunitario;

<sup>(13)</sup> SEC(95) 249.

<sup>(14)</sup> Oltre a questi orientamenti generali, sono state stabilite norme precise per la ripartizione delle competenze nel campo dell'agricoltura, delle dogane e dell'imposizione indiretta.

— l'Ufficio di sicurezza per tutte le questioni relative alla sicurezza delle persone, dei beni o degli edifici della Commissione, compresa la sicurezza delle informazioni, la loro trasmissione ed utilizzazione<sup>(15)</sup>.

2.24. Gli orientamenti interni hanno istituito un «meccanismo di segnalazione rapida» che consente ad un funzionario di informare direttamente i servizi suddetti. La Corte ha individuato dei casi in cui tale sistema si è rivelato molto utile (cfr. il paragrafo 6.8).

2.25. I contatti diretti fra la Commissione e le autorità nazionali giudiziarie o competenti in materia di frodi devono essere mediati, per quanto concerne i casi di frode, dall'UCLAF<sup>(16)</sup>. Spetta pertanto all'UCLAF trasmettere alle autorità giudiziarie di uno Stato membro elementi probatori o comunicare sospetti relativi ad un caso specifico.

### Misure di sicurezza

2.26. Con la decisione del 30 novembre 1994, la Commissione ha stabilito una serie di norme sulle misure di sicurezza applicabili alle informazioni classificate prodotte o trasmesse in relazione alle attività dell'Unione Europea<sup>(17)</sup>.

2.27. La decisione suddetta mira ad assicurare una protezione adeguata delle informazioni su supporto cartaceo od elettronico e ad offrire il livello di protezione equivalente alla classificazione stabilita dal proprietario, a prescindere che si tratti di un'altra istituzione o di uno Stato membro. Essa prevede misure specifiche per quanto concerne la classificazione della segretezza, l'accesso e l'archiviazione, compresa l'assunzione di informazioni sui funzionari e sugli altri agenti aventi accesso a informazioni delicate.

2.28. Nell'applicazione delle misure di sicurezza previste dalla decisione si riscontrano gravi lacune. L'Ufficio Sicurezza della Commissione ha intrapreso nel 1996 un'ispezione di sicurezza della sede dell'UCLAF. Tale ispezione non ha compreso un aspetto fondamentale, vale a dire l'idoneità di ciascun collaboratore in seno al servizio (da verificare attraverso controlli o indagini speciali). Ad ogni modo, in seguito all'ispezione di sicurezza, l'UCLAF ha richiesto, nel maggio 1997, la raccolta di informazioni su 59 funzionari permanenti e, nel luglio

dello stesso anno, una verifica relativa ad altri tre funzionari permanenti. Nessuna richiesta in tal senso è stata avanzata per quanto riguarda il personale temporaneo o gli esperti nazionali distaccati che rappresentano, in totale, oltre la metà del personale UCLAF.

2.29. Alla fine dell'ottobre 1997, solo due funzionari UCLAF avevano formato oggetto di indagini a scopo informativo; nell'ambito delle DG XIX e XX non è stato ancora controllato alcun membro o agente impegnato direttamente nella lotta alle frodi.

2.30. Inoltre, non sono state intraprese ispezioni di sicurezza riguardo agli altri servizi che hanno accesso ad informazioni relative alla lotta contro le frodi (basi di dati, documenti riservati). Per quanto riguarda il personale che ha accesso ad informazioni classificate, non sono stati esaminati i fascicoli personali tenuti dalla Commissione. Una siffatta verifica apporterebbe, probabilmente, garanzie di sicurezza fondamentali.

2.31. L'assunzione di un responsabile della sicurezza a tempo pieno (prevista per il 1998) non è stata ancora decisa e posta in atto dall'UCLAF, così come altri aspetti basilari, quali i criteri di classificazione, la classificazione delle informazioni sotto il profilo della segretezza, il controllo dei documenti e la registrazione di documenti la cui classificazione è superiore alla menzione «DIFFUSIONE LIMITATA». Per il momento, quindi, la protezione delle informazioni detenute dall'UCLAF è affidata alla discrezione di ciascun singolo componente dell'unità.

2.32. Desta preoccupazione il fatto che, nonostante la crescente responsabilità dell'UCLAF e pur essendo trascorsi più di due anni dalla riorganizzazione dei servizi della Commissione, la decisione della Commissione del 30 novembre 1994 non sia stata ancora completamente posta in atto. L'assenza di una qualsiasi verifica dell'idoneità del personale avente accesso ad informazioni riservate è fonte di grande preoccupazione. La Corte è venuta a conoscenza di un caso particolare di manifesta non idoneità di un funzionario della Commissione allo svolgimento di una mansione specifica che prevede l'accesso a informazioni riservate.

### Indagini interne di carattere amministrativo

2.33. Per ottenere prove sufficienti in base alle quali decidere se denunciare un caso affinché venga avviato un procedimento penale, l'UCLAF deve compiere un'indagine amministrativa e prendere posizione riguardo ai risultati ottenuti. Esistono dei casi ben noti (ad esempio nel settore del turismo) in cui agli ispettori UCLAF sono stati negati dei fascicoli e dei documenti incriminanti sono stati sistematicamente distrutti. Questi episodi dimostrano la necessità di conferire all'UCLAF dei poteri che le consentano l'accesso a tutti i fascicoli detenuti dagli ordinatori, possibilmente fin dalle primissime fasi; non basta l'istruzione di notificare all'UCLAF i casi di frode sospetta. Nel tentativo di migliorare la situazione, il Segretario generale della Commissione ha approvato, nell'aprile 1996, una procedura che autorizza l'UCLAF a

<sup>(15)</sup> L'ispettorato generale non è considerato in questi casi un punto di contatto appropriato non essendo coinvolto in compiti di gestione corrente. Il suo ruolo consiste nel sorvegliare il rendimento dei vari servizi della Commissione relativamente al loro quadro regolamentare, all'impiego delle risorse e ai risultati ottenuti.

<sup>(16)</sup> I contatti diretti con le autorità competenti in materia di sicurezza negli Stati membri devono essere curati tramite l'Ufficio di sicurezza.

<sup>(17)</sup> COM(94) 3282 del 1.3.1995 che sostituisce la decisione del 7 luglio 1986 in cui sono definite la classificazione dei documenti sotto il profilo della sicurezza e stabilite le misure di sicurezza applicabili ai documenti classificati.

compiere perquisizioni previo consenso del Segretario generale e del Direttore generale del personale e dell'amministrazione sulla base di una proposta avanzata dal direttore dell'UCLAF.

2.34. La *tabella 1* presenta un quadro dei metodi utilizzati dall'UCLAF per eseguire taluni compiti operativi. Essa indica inoltre l'esistenza di settori che presentano gravi lacune come, ad esempio, la definizione dei poteri dell'UCLAF quando si tratta di interrogare funzionari della Commissione o di esaminare fascicoli ed uffici della Commissione.

### 3. ORGANIZZAZIONE DELL'UCLAF

#### Struttura

3.1. L'UCLAF consta attualmente di due unità con funzioni di supporto orizzontale e di quattro unità operative. La prima unità (F1) è responsabile delle questioni di politica generale, delle questioni giuridiche e del coordinamento, la seconda (F2) della raccolta e dello sfruttamento di informazioni («intelligence»), dell'informazione e della valutazione della legislazione, la terza (F3) dei Fondi strutturali e di altri settori, la quarta (F4) dell'im-

TABELLA 1

#### Schema di base per l'esecuzione di taluni compiti da parte dell'UCLAF

Compito	Fondam. giuridico/ Doc. di riferimento	Esecuzione	Decisione/ Firma	Osservazioni
Notifica alle autorità giudiziarie al fine di aprire un'inchiesta giudiziaria	Art. 209 A TCE	Esclusivamente UCLAF	Direttore dell'UCLAF	Per semplificare le procedure, la notifica alle autorità giudiz. e la trasmissione dei doc. possono aver luogo contemporaneamente
Trasmissione di documenti ad un'autorità giudiziaria — a richiesta di quest'ultima — su iniziativa della Commissione	Aggiornamento della nota SEC(95) 893 del 29.5.1995, SEC(97) 1293 del 25.6.1997 (in particolare il paragrafo 4.2.)	UCLAF, di concerto con la DG competente nel settore in causa e con il Servizio giuridico	Direttore dell'UCLAF	Prima dell'aggiornamento del 25 giugno 1997 la trasmissione era basata su una decisione della Commissione dopo procedura scritta
Interrogatorio di funzionari	—	UCLAF, previo consenso del Segretario gen. e informazione del Direttore gen. interessato nonché del Direttore gen. Personale e Amministrazione	Direttore dell'UCLAF	Assenza di un fondamento giuridico specifico o di un documento di riferimento
Ricerca di fascicoli detenuti da funzionari della Commissione (compresi quelli su supporto elettronico)	Nota dell'UCLAF n. 530 del 2.2.1996 Nota del Segretario gen. dell'1.4.1996	UCLAF con l'Ufficio di Sicurezza previo consenso del Segretario gen. e del Direttore gen. Personale e Amministrazione	—	Mancanza di chiarezza riguardo ai poteri decisionali
Richiesta di un'autorità giudiziaria di dispensare il funzionario della Commissione dall'obbligo di riservatezza	Art. 19 dello Statuto del personale	DG Personale e Amministrazione in collegamento con l'UCLAF	Autorità che ha il potere di nomina (AIPN)	

Compito	Fondam. giuridico/ Doc. di riferimento	Esecuzione	Decisione/ Firma	Osservazioni
Richiesta di un'autorità giudiziaria di togliere l'immunità penale di un funzionario della Commissione	Art. 18 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità	DG Personale e Amministrazione in collegamento con l'UCLAF	Decisione della Commissione e/o firma del Segretario generale	
Procedimento disciplinare	Artt. 86-89 e Allegato IX dello Statuto del personale Artt. 73-76 del regolamento finanziario	DG Personale e Amministrazione in collegamento con l'UCLAF	Autorità che ha il potere di nomina (AIPN)	In alcuni casi è applicata una «procedura amministrativa» (durante o dopo l'indagine dell'UCLAF) non contemplata dallo statuto del personale

portazione/esportazione di prodotti agricoli, la quinta (F5) delle Organizzazioni comuni di mercato nel settore agricolo e la sesta (F6) delle risorse proprie. Il direttore dell'UCLAF è inoltre coadiuvato da un consigliere con competenze specifiche per quanto concerne la formazione esterna, i seminari, i rapporti con i media e il coordinamento di studi.

#### *Le risorse umane fino ad oggi*

3.2. Per occupare i posti disponibili il più rapidamente possibile e per arricchire il bagaglio di esperienze disponibile nella lotta alle frodi, l'UCLAF ha selezionato e assunto nel 1994/1995, a tempo determinato, un numero elevato di dipendenti della pubblica amministrazione in possesso dell'esperienza e delle qualifiche richieste, con competenze in campo finanziario, poliziesco, doganale, giudiziario e fiscale. Il numero di persone che lavorano nell'ambito dell'UCLAF e il loro status amministrativo al 15 settembre 1997 sono riportati nella *tabella 2*. Su un organico totale di 126 persone solo 60 (il 48%) sono assunte su base permanente, 66 (pari al 52%) hanno un

contratto temporaneo che in 33 casi termina nel 1997 (il 50%) e in 33 nel 1988 (50%). Oltre a queste persone, ve ne sono 20 nell'ambito delle DG XIX e XX con incarichi relativi alla lotta contro le frodi.

3.3. Se la rapida assunzione di personale temporaneo ha permesso all'UCLAF di divenire operativa nel minor tempo possibile, la contemporanea cessazione dalle funzioni di molte di queste persone al termine del rispettivo contratto temporaneo standard potrebbe causare seri problemi. Pertanto, l'UCLAF ha avviato le procedure necessarie per organizzare un concorso generale al fine di assumere ispettori specializzati. L'UCLAF ritiene tuttavia che si debba trovare un equilibrio fra l'assunzione di personale permanente e la regolare rotazione di personale temporaneo comandato dalle rispettive autorità nazionali.

3.4. Lo sviluppo più recente è consistito nell'assunzione di giuristi o magistrati nazionali sperimentati. Il perseguimento di questa politica volta a creare, in seno all'UCLAF, una «interfaccia» penale costituita da esperti

TABELLA 2

Personale dell'UCLAF e relativo status amministrativo al 15 settembre 1997

Grado	Personale di ruolo	Personale temporaneo	Contratti con scadenza nel 1997	Contratti con scadenza nel 1998 e oltre
A2 (Direttore)	1	0	0	0
A3-A5 (Capo unità/Consigliere)	7	0	0	0
A4/5 (Amministratore principale)	12	15	8	7
A6/7 (Amministratore)	6	10	5	5
Esperto nazionale	0	13	1	12
Categoria B	18	17	8	9
Categoria C	16	1	1	0
Categoria D	0	0	0	0
Altro	0	10	10	0
<b>Totale</b>	<b>60</b>	<b>66</b>	<b>33</b>	<b>33</b>

di diritto penale chiamati a fornire assistenza e consulenza, nonché a coordinare le pratiche in collegamento con le autorità giudiziarie nazionali, apporterebbe un prezioso contributo alla lotta contro le frodi. La situazione potrebbe essere ulteriormente migliorata assumendo altri «magistrati» o giuristi esperti affinché l'UCLAF possa avvalersi dell'esperienza di almeno un magistrato o di un esperto nazionale equivalente per Stato membro.

### Risorse finanziarie

3.5. Applicando i metodi usati dalla Commissione per l'elaborazione di stime<sup>(18)</sup> in materia di spese per il personale e per gli uffici, adeguati in modo da rispecchiare le spese di missione dell'UCLAF, la Corte stima il costo di tale unità per l'esercizio di bilancio 1996 in circa 12,4 Mio ECU.

3.6. Oltre alle spese dell'UCLAF per il personale e gli uffici, la spesa sostenuta dalla Commissione per la lotta contro le frodi è ammontata, rispettivamente, a 11,1 Mio ECU nel 1996 e, si calcola, a 11,9 Mio ECU nel 1997 (cfr. l'allegato II).

3.7. Gli stanziamenti anti-frode assegnati esclusivamente alla Commissione comprendono stanziamenti relativi ad attività specifiche dell'UCLAF come programmi informatici specialistici, accesso a basi di dati, computer particolari etc.. Essi sono imputati, in pratica, alla linea di bilancio A3-5 3 0 e, in alcuni casi specifici, alla linea A3-5 3 1. Gli stanziamenti anti-frode assegnati agli Stati membri perché ne beneficino direttamente vengono usati dall'UCLAF per finanziare strutture di controllo nazionali, il ricorso ad esperti nelle indagini a livello nazionale o nelle indagini congiunte con la Commissione e le azioni

di formazione, nonché per cofinanziare taluni programmi volti a creare nuovi metodi di controllo.

### Metodi di lavoro

3.8. Il lavoro operativo dell'UCLAF è orientato principalmente dalle informazioni pervenute dalle varie fonti disponibili (cfr. il paragrafo 3.28). Le informazioni vengono valutate dal personale dell'UCLAF che decide se avviare o meno un'indagine in merito. La Corte ha cercato di documentare il sistema con cui le indagini vengono avviate, seguite, descritte nelle relazioni e concluse. Tuttavia, non esiste un sistema comune e i tentativi di standardizzare il lavoro, specie attraverso il sistema di gestione interna Pre-IRENE (cfr. l'allegato III), hanno avuto un successo limitato.

3.9. Per quanto riguarda l'uso del sistema informatico Pre-IRENE vi era una netta differenza fra le varie unità, le quali o lo utilizzavano quasi completamente o ne facevano un uso minimo, servendosi solo della funzione che consente di tenere un elenco semplice, se non incompleto, dei casi che interessano l'unità in questione. Un numero significativo di casi registrati non è mai stato aggiornato utilizzando il sistema suddetto. Le unità che non hanno utilizzato pienamente lo strumento di gestione interna Pre-IRENE hanno fatto ricorso a metodi diversi per seguire l'evoluzione dei casi, compresi fogli elettronici sviluppati in seno all'unità e riunioni fra gli ispettori della stessa. Per quanto riguarda il numero dei casi, vi erano discrepanze fra i vari tabulati e strumenti di gestione.

3.10. La *tabella 3* riporta il numero di casi registrati nella base dati Pre-IRENE dell'UCLAF e quelli contenuti in altri tipi di tabulati nelle varie unità operative.

TABELLA 3

Riepilogo del numero di fascicoli/casi trattati dalle unità operative dell'UCLAF (situazione aprile 1997)

Unità operativa	Personale	Fascicoli/casi in base al tabulato PRE IRENE	Fascicoli/casi negli elenchi dei capi unità	N. di fascicoli/casi individuati in entrambi gli elenchi
F3 Fondi strutturali + Altri settori	20	356	356	356
F4 Import/Export Prodotti agricoli	22	260	311	243
F5 OCM settore agricolo	13	39	64	35
F6 Risorse proprie	29	101	596	8
<b>Totale</b>	<b>84</b>	<b>756</b>	<b>1 327</b>	<b>642</b>

<sup>(18)</sup> Documento DG IX, rif. IX.01/PT D(97) 1552.

3.11. Nell'ambito di ciascuna unità i singoli casi vengono assegnati, di norma, ad un funzionario appositamente designato che ne risponde ad un coordinatore e, in ultima analisi, al capo unità. Dato il numero di casi registrati dalla maggior parte delle unità, è lecito dubitare della capacità dei superiori gerarchici di sorvegliare e gestire efficacemente casi attuali senza un sistema informativo di gestione adeguato.

3.12. Considerato che in tre delle quattro unità il numero di casi è dell'ordine di alcune centinaia, è evidente che il capo unità non può sempre disporre di tutte le informazioni necessarie. Il coordinatore deve assicurare che la gestione dei casi affidatigli soddisfi i requisiti stabiliti e che i superiori gerarchici siano informati riguardo all'evoluzione o ai problemi riscontrati nei casi in corso. Una definizione precisa del ruolo del coordinatore, valida per tutte le unità, nonché un sistema ben strutturato di comunicazione delle informazioni ai livelli responsabili recherebbero giovamento. Attualmente, i coordinatori, oltre a provvedere al coordinamento dei casi trattati dai singoli ispettori, sono troppo spesso occupati a gestire un numero elevato di casi assegnati direttamente a loro.

#### *Gestione dei fascicoli relativi ai singoli casi*

3.13. Il carattere riservato della maggioranza dei casi impone, giustamente, che solo coloro che ne hanno la necessità possano conoscerne i dettagli; ad avere accesso a queste informazioni sono, nella maggior parte dei casi, l'ispettore, il coordinatore e il capo unità. Questo tipo di organizzazione richiede, tuttavia, un dispositivo di protezione interno al sistema che salvaguardi il lavoro svolto e ne assicuri in seguito l'utilità.

3.14. A causa dell'attuale struttura dell'UCLAF, in cui circa la metà degli ispettori hanno contratti temporanei che scadranno tra meno di un anno, è probabile che un numero significativo di casi venga assegnato ad un altro funzionario responsabile fra l'apertura iniziale del caso e la chiusura finale. I relativi fascicoli dovrebbero pertanto essere adeguatamente strutturati in modo che un altro membro del personale UCLAF possa rilevare il caso qualora se ne presenti la necessità. I casi esaminati dai controllori hanno rivelato, per la maggior parte, la mancanza di una struttura uniforme dei fascicoli; gli ispettori, d'altronde, non avevano ricevuto nessuna istruzione al riguardo. Inoltre, non vi erano indicazioni sul modo in cui dovrebbero essere tenute la documentazione e le varie note per soddisfare i requisiti minimi stabiliti dalla legislazione degli Stati membri in materia di elementi probanti un illecito penale.

3.15. L'organizzazione dei fascicoli esaminati variava notevolmente: dal fascicolo ben strutturato, provvisto di indice e di annotazioni (in una minoranza di casi) a poco più di una semplice raccolta di documenti inseriti senza

un ordine particolare in un raccoglitore. Le lacune più frequenti riscontrate erano l'assenza di un'identificazione chiara nei fascicoli dei documenti relativi al caso (mancanza di elenchi, spesso di date, nessuna indicazione della fonte e, infine, spesso, assenza del riepilogo). Quando i fascicoli comprendevano relazioni sull'evoluzione del caso o sulle missioni, queste non avevano un contenuto uniforme e non sembravano redatte in base a determinate scadenze (come, ad esempio, le relazioni semestrali sull'evoluzione del caso, i rapporti di missione completati nell'arco di un certo periodo successivamente alla missione etc.). Inoltre, i fascicoli contenevano raramente elementi da cui risultasse che erano stati esaminati dai coordinatori e/o dai capi unità. Non esiste una registrazione delle risorse impiegate e del tempo dedicato a ciascun caso. Manca, inoltre, un sistema di riferimenti a casi collegati. Un funzionario aveva ereditato e/o aperto sei fascicoli riguardo alla stessa persona sospetta.

3.16. Rispetto al modo sistematico con cui molti servizi investigativi nazionali sono tenuti a compilare un fascicolo d'inchiesta per l'organo inquirente, è difficile capire come i fascicoli UCLAF possano costituire una base su cui esaminare un caso conformemente alla legislazione nazionale. La divulgazione degli elementi di prova, documenti utilizzati e non utilizzati etc., sono solo alcuni dei requisiti imposti dalla legge nazionale che la Commissione dovrà soddisfare nell'applicare il nuovo regolamento sui controlli in loco (Euratom, CEE) n. 2185/96 (cfr. i paragrafi 20-22 dell'allegato I).

3.17. Il problema dell'assenza di orientamenti generali riguardo alla forma e al contenuto dei fascicoli (o perlomeno di una serie di requisiti minimi) deve essere affrontato. L'accresciuta dimensione dell'UCLAF, da 10 persone nel 1987 a 126 attualmente, associata all'aumento del numero di casi trattati, richiede metodi più efficaci nella gestione del personale e nella sorveglianza dei casi.

3.18. Una delle conseguenze della mancanza di disciplina nella costituzione dei fascicoli è la possibile manipolazione degli stessi mediante aggiunta o sottrazione di documenti in qualsiasi momento. Ciò potrebbe ridurre la credibilità dell'UCLAF e il valore delle prove addotte se la parte sotto accusa si avvale di buoni consulenti legali.

#### **Cooperazione con gli Stati membri**

##### *Restrizioni imposte ai servizi della Commissione*

3.19. Una cooperazione totale, sincera e basata sulla fiducia fra le autorità competenti di uno Stato membro e la struttura anti-frode della Commissione è necessaria, tanto nell'ambito della lotta alle frodi quanto successiva-

mente, a livello amministrativo e giudiziario. È indispensabile operare in un clima di fiducia se si devono attuare e rendere fruttifere politiche che richiedono una piena collaborazione, specie nel caso di indagini svolte congiuntamente. Il successo della lotta contro le frodi dipende anche dalla misura in cui vengono condivise con i servizi corrispondenti degli Stati membri responsabilità e informazioni.

3.20. Il regolamento (CE) n. 2185/96 contiene disposizioni volte a rafforzare il valore giuridico delle osservazioni degli ispettori; esso stabilisce infatti che le relazioni redatte dagli agenti UCLAF costituiscono prove ammissibili in sede giudiziaria<sup>(19)</sup>. I controlli e le verifiche in loco devono essere preparati dalla Commissione in stretta collaborazione con le autorità competenti dello Stato membro interessato, le quali sono informate in tempo utile dell'oggetto, delle finalità e del fondamento giuridico dei controlli e delle verifiche.

3.21. Il nuovo regolamento (Euratom, CEE) n. 2185/96 dispone che «I controllori della Commissione . . . sono tenuti a rispettare le norme di procedura previste dalla legislazione dello Stato membro interessato» e che «provvedono affinché le loro relazioni di controllo e verifica siano redatte tenendo conto dei requisiti di procedura previsti dalla legislazione nazionale dello Stato membro interessato». Ne consegue che l'UCLAF deve far fronte ad un'enorme varietà di sistemi e procedure. Essa si trova di fronte a 15 legislazioni degli Stati membri; inoltre, nell'ambito di ciascuno Stato membro esistono autorità investigative e giudiziarie diverse (autorità giudiziarie specializzate nel combattere reati finanziari e autorità giudiziarie tradizionali come corpi di polizia di vario tipo, ispettori doganali, autorità fiscali, autorità di vigilanza in campo commerciale, tribunali etc.). Ognuna di esse può avere norme diverse che devono essere rispettate. L'eventuale ampliamento dell'UE non può che complicare la situazione.

3.22. L'UCLAF sta cercando di risolvere il problema preparando le istruzioni per lo svolgimento di indagini conformi al nuovo regolamento. Tuttavia, l'UCLAF non possiede ancora il corpo completo delle leggi, norme e procedure nazionali chieste agli Stati membri. Una volta ultimata la raccolta, i tempi saranno inevitabilmente lunghi prima che possano essere compilate istruzioni complete. È inoltre necessario che tale misura benefici del contributo di personale esperto (con mansioni investigative o di altro tipo) comandato dagli Stati membri.

3.23. Dato l'ampio potere conferito dal nuovo regolamento, cui si aggiunge il fatto che le missioni svolte in

virtù di quest'ultimo sono ora «etichettate» come indagini anti-frode, si è constatato nelle prime esperienze che l'operato dei funzionari UCLAF veniva attentamente esaminato dai rappresentanti legali delle organizzazioni visitate. Questa situazione e i problemi descritti nel paragrafo 3.22 spiegano perché, a tutt'oggi, l'UCLAF abbia svolto solo cinque missioni a norma del nuovo regolamento.

#### *Trattamento delle richieste presentate*

3.24. Per quanto concerne la cooperazione fra la Commissione e gli Stati membri, è particolarmente importante che le autorità europee e nazionali operino in maniera costruttiva riguardo alle richieste avanzate dai loro partner. Spetta agli Stati membri decidere se avviare una procedura qualora la Commissione abbia adito le autorità nazionali competenti dopo aver raccolto prove sufficienti. Ad ogni modo, quando gli Stati membri chiedono l'aiuto della Commissione nel corso di un'indagine, quest'ultima deve, fra l'altro, applicare il protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee in un modo che consenta agli Stati membri di compiere le azioni necessarie.

3.25. In realtà, i privilegi e le immunità che il protocollo concede alle Comunità hanno un carattere puramente funzionale, in quanto mirano ad evitare ostacoli al funzionamento e all'indipendenza delle Comunità<sup>(20)</sup>. Pertanto, se non vi è alcun pericolo di interferenza, la Commissione è tenuta a revocare l'immunità e l'inviolabilità dei propri locali per consentire una perquisizione da parte delle autorità nazionali competenti (articolo 1). Inoltre, sebbene a norma dell'articolo 12 del protocollo i funzionari godano dell'immunità di giurisdizione per gli atti da loro compiuti in veste ufficiale, la Commissione ha l'obbligo di togliere l'immunità ogniqualvolta ciò non sia contrario agli interessi delle Comunità (articolo 18). Ai sensi dell'articolo 19 dello statuto del personale, qualora un funzionario sia chiamato a deporre in giudizio su fatti inerenti ad una causa penale o in merito alla documentazione sequestrata nel corso di una perquisizione, l'autorità che ha il potere di nomina deve dare l'autorizzazione. L'autorizzazione può essere negata soltanto quando lo richiedano gli interessi delle Comunità e sempreché da tale rifiuto non possano derivare conseguenze penali per il funzionario interessato.

3.26. La Corte ha riscontrato diversi problemi per quanto riguarda alcuni casi specifici. In tre dei casi esaminati dalla Corte, gli Stati membri non avevano avviato le procedure richieste dall'UCLAF sebbene fos-

<sup>(19)</sup> Cfr. la raccomandazione 20 della relazione finale della commissione di inchiesta temporanea del Parlamento europeo sul regime di transito comunitario (PE 220.895/def.).

<sup>(20)</sup> Ordinanza della Corte di giustizia del 13 luglio 1990, Causa C-2/88 Imm. Zwartfeld, [1990] ECR I-3372, punto 19.

sero stati forniti elementi probanti. Inoltre, benché gli Stati membri debbano collaborare fra loro riguardo ai casi segnalati dall'UCLAF, in uno dei casi esaminati tale cooperazione è mancata. Poiché l'UCLAF non viene sempre appieno informata delle ragioni alla base della mancata cooperazione, è difficile perseguire l'azione in causa. In due casi esaminati dalla Corte, la Commissione non ha richiesto, o ha richiesto tardivamente, agli Stati membri di avviare la procedura necessaria, benché in base alle prove disponibili fosse lecito desumere l'esistenza di gravi irregolarità. In un altro caso, la Commissione ha tolto l'immunità di tre funzionari circa venti mesi dopo la richiesta avanzata dall'autorità nazionale competente (cfr. inoltre il paragrafo 6.10).

3.27. I due Stati membri visitati hanno mosso una critica all'UCLAF sostenendo che all'inizio i casi in questione vengono gestiti bene, ma che il lavoro svolto successivamente, compreso il seguito dato, può essere migliorato. Sono stati menzionati la mancanza di consultazione e di feedback. In un caso specifico, uno Stato membro ha contattato l'UCLAF per dei lavori preparatori ma quest'ultima non ha messo a disposizione tutte le informazioni di cui disponeva. Lo Stato membro in questione ha poi compiuto una perquisizione e reperito informazioni riguardanti una frode presunta che era già stata registrata negli archivi dell'UCLAF. Un altro problema menzionato consiste nell'apparentemente inspiegabile cessazione di indagini avviate dall'UCLAF. In un caso specifico, le autorità di uno Stato membro si chiedevano preoccupate se un caso di frode sospetta segnalato più di un anno prima potesse giacere così a lungo negli archivi dell'UCLAF senza che venisse intrapresa un'azione concreta. È stato infine criticato il fatto che, talvolta, nonostante il lavoro svolto in uno Stato membro fosse ultimato, non giungeva da parte dell'UCLAF alcuna relazione o lettera successiva alla missione. In un caso, i servizi della Commissione interessati non sono riusciti a stabilire, dopo due anni, se una frode fosse stata effettivamente perpetrata.

### Sistemi d'informazione e di raccolta di informazioni («intelligence»)

#### Basi di dati

3.28. La ricerca e la raccolta di informazioni non ancora disponibili riguardanti la lotta contro le frodi, lo sfruttamento di informazioni che sono disponibili ma in altri contesti e l'associazione coerente di informazioni provenienti da fonti diverse costituiscono uno strumento importante per la tutela degli interessi finanziari delle Comunità. L'elaborazione metodica di questa forma di «intelligence» fornirà una migliore comprensione dei vari tipi di frode e di frodatori e dovrebbe contribuire ad assicurare la tutela delle finanze comunitarie (in base ad un rapporto ottimale costi/benefici). La lotta contro le frodi implica una tale quantità di informazioni da rendere necessaria una conoscenza approfondita dei risultati del lavoro svolto, dalle prime fasi dell'indagine sino al recupero e all'applicazione delle sanzioni.

3.29. Basandosi sul proprio programma strategico pubblicato nel marzo 1994, la Commissione ha investito notevoli risorse per espandere le proprie basi di dati e reti di informazione e sviluppare un approccio razionale ed integrato. Come illustrato dalla *tabella 4*, i risultati in termini di utilizzazione della base di dati IRENE, in cui sono registrate le frodi e le irregolarità comunicate dagli Stati membri, sono ancora alquanto limitati.

3.30. Per quanto riguarda la base dati interna Pre-IRENE per la gestione dei casi, il paragrafo 3.10 indica che la sua messa a punto non ha avuto completamente successo. L'UCLAF sta attualmente lavorando alla base IRENE 95 che dovrebbe integrare le basi dati IRENE e

TABELLA 4

Utilizzazione della base dati IRENE al 31 agosto 1997

Servizio	Totale utenti	Utenti attivi	Utenti inattivi <sup>(1)</sup>	Utenti esclusi <sup>(2)</sup>
UCLAF	63	7	10	46
DG VI (FEAOG Garanzia)	5	1	0	4
DG responsabili dei Fondi strutturali (DG V, VI, XIV, XVI)	11	0	6	5
DG XIX	4	1	2	1
DG XX	3	1	0	2
Altri (compresa la Corte dei conti europea)	9	2	2	5
<b>Totale</b>	<b>95</b>	<b>12</b>	<b>20</b>	<b>63</b>

<sup>(1)</sup> Nessuna consultazione nel 1997.

<sup>(2)</sup> Esclusi nel febbraio 1997 a causa dell'assenza di consultazioni nei sei mesi precedenti.

Pre-IRENE e collegarle ad altre fonti di informazioni. Il progetto di un «sistema d'informazione integrato interno all'UCLAF» (Integrated Information Management System — UIMS) che dovrebbe combinare ed interpretare tutti i dati disponibili ai fini della raccolta di informazioni («intelligence») e delle indagini in ogni settore di attività comunitario è stato abbandonato. È stato invece varato il progetto di informazione e di raccolta di informazioni integrato IIMS (Integrated Information Intelligence Management System). Nell'ambito del progetto DAF (documentazione anti-frode) sono stati costituiti quattro registri elettronici per gli Stati membri (Regno Unito, Spagna, Portogallo e Grecia) per illustrare i sistemi di prevenzione e rilevamento delle frodi in essi instaurati. Questo progetto è stato abbandonato perché gli Stati membri non erano disposti a fornire regolarmente i dati necessari. L'APSO (Antifraud Policy Support Office — Ufficio di sostegno alla politica anti-frode) che dovrebbe contribuire a soddisfare la forte esigenza di informazioni attende tuttora l'approvazione di un accordo formale con il Centro comune di ricerca (CCR). Attualmente esiste solo una «cellula di sostegno» nell'ambito dell'UCLAF, costituita da un funzionario di grado B che prepara le informazioni su richiesta specifica degli ispettori.

3.31. Lo sviluppo delle basi di dati contenenti informazioni e dati sui casi di frode ha presentato ritardi e problemi di esecuzione. Data la scarsa utilizzazione delle basi di dati e la parziale non attendibilità delle informazioni in esse contenute, è lecito chiedersi se almeno uno strumento informatico possa essere ritenuto pienamente operativo. Le basi dati vengono troppo spesso sostituite da nuovi modelli che promettono maggiori possibilità, quando non esiste ancora una versione di base contenente, ad esempio, un elenco delle indagini in corso.

3.32. Attualmente i servizi investigativi nazionali non possono accedere direttamente alla base dati IRENE/Pre-IRENE. Ciò comporta il rischio che l'UCLAF e le autorità nazionali svolgano indagini sullo stesso caso senza essere al corrente di questa duplice azione.

3.33. Durante le missioni nei due Stati membri, i funzionari incontrati hanno suggerito che l'UCLAF investa maggiori risorse nella raccolta di informazioni a livello transnazionale invece di aumentare il numero delle proprie ispezioni, perché è nel campo dell'«intelligence» che potrebbe apportare il contributo più prezioso ad una lotta vincente contro le frodi. [Alla luce di tali osservazioni potrebbero essere intensificati i contatti fra l'UCLAF e l'Europol per instaurare un sistema di intelligence a livello europeo<sup>(21)</sup>].

3.34. Per quanto riguarda le spese dirette, l'UCLAF non possiede un'unica base dati che colleghi le informa-

zioni sugli importi accertati e/o recuperati ai casi di frode o di irregolarità. Poiché l'UCLAF deve gestire un numero crescente di casi in questo campo, sarebbe opportuno considerare la creazione di una base di dati di questo tipo.

3.35. Il sistema SCENT e il regime di informazioni doganale sono stati sviluppati per i servizi doganali degli Stati membri (Cfr. l'allegato III). Nel 1994 sono state adottate una serie di misure per migliorare il regime di transito doganale:

- è stato redatto un elenco dei prodotti sensibili che presentano un rischio di frode elevato<sup>(22)</sup>;
- un sistema di allarme rapido (SAR) è stato instaurato per lo scambio di informazioni relative a spedizioni di merci sensibili fra l'ufficio di partenza e l'ufficio di destinazione, in modo che al primo possa essere notificata l'eventuale non presentazione delle merci.

3.36. Secondo gli Stati membri visitati, il sistema di allarme rapido non è pratico. Esso dovrebbe essere interamente informatizzato e funzionare secondo criteri più selettivi. Una critica simile è stata espressa riguardo alle domande presentate nell'ambito degli accordi di mutua assistenza. Dato che queste procedure comportano spesso molto lavoro, i servizi nazionali sarebbero più motivati se fossero indicate le ragioni alla base di una richiesta o di una riunione ad hoc per lo scambio di opinioni.

#### *Altre fonti di informazioni*

3.37. Nel novembre 1994 la Commissione ha instaurato un sistema permanente per la comunicazione diretta di informazioni relative a frodi comunitarie, creando un numero telefonico verde in ciascuno Stato membro. Durante il 1995 e il 1996, la Commissione ha ricevuto più di 8 000 telefonate. Una percentuale molto ridotta di queste ultime ha dato luogo all'espletamento di ulteriori indagini. Circa 50 telefonate hanno fatto scattare un'inchiesta formale. La Commissione si avvale inoltre di informatori per la retribuzione dei quali è prevista una linea di bilancio con una dotazione di 200 000 ECU. I risultati ottenuti con questo strumento hanno portato all'utilizzazione della dotazione solo in tre casi, tra il 1995 e il 1997.

<sup>(21)</sup> Cfr. inoltre il Piano d'azione contro la criminalità organizzata (97/C 251/01, GU C 251 del 15.8.1997), in particolare la pag. 9.

<sup>(22)</sup> Decisione 2/94 del comitato congiunto CEE/EFTA «Transito comune» (94/948/CE) dell'8 dicembre 1994, GU L 371 del 31.12.1994. I prodotti sensibili sono prodotti ai quali si applicano una tassazione elevata all'importazione nella Comunità e restituzioni particolarmente alte al momento dell'esportazione in un paese terzo.

#### 4. IL SEGUITO DATO SUL PIANO FINANZIARIO E IL RECUPERO

##### Quadro generale

4.1. Il recupero costituisce un obbligo fondamentale e l'epilogo logico del lavoro investigativo perché ripristina semplicemente una situazione di equità nei confronti del contribuente, annullando il vantaggio finanziario ottenuto illegalmente dalla persona o dall'organizzazione colpevole. Di conseguenza è anche un parametro per valutare il successo della lotta contro le frodi.

4.2. In linea di massima, nel caso di frodi o irregolarità riguardanti le risorse proprie e le spese indirette le somme in causa possono essere recuperate solo dagli Stati membri in applicazione di leggi comunitarie o nazionali. Pertanto, la Commissione deve fare in modo che gli Stati membri facciano regolarmente rapporto alla Commissione nell'ambito delle procedure obbligatorie affinché possano essere presi i provvedimenti necessari a livello comunitario sulla base dei mezzi giuridici disponibili<sup>(23)</sup>. Per quanto concerne le spese dirette, tuttavia, la Commissione gode di un'ampia autonomia<sup>(24)</sup>.

4.3. Nella sua relazione a sostegno della dichiarazione di affidabilità sull'esecuzione del bilancio 1995<sup>(25)</sup>, la Corte ha osservato che la Commissione deve indicare gli importi dichiarati o noti relativi a casi di frodi o irregolarità nonché le possibilità di recuperarli. Benché nella sua relazione annuale del 1993 sulla lotta alle frodi la Commissione avesse annunciato che, grazie all'affinamento del sistema e al miglioramento quantitativo e qualitativo della sua alimentazione, la base dati IRENE sarebbe stata utilizzata per la sorveglianza finanziaria dei recuperi relativi a casi di frode e di irregolarità, in sinergia con le DG operative interessate e al massimo delle loro capacità<sup>(26)</sup>, sussistono tuttora dei problemi.

4.4. L'UCLAF deve fungere da catalizzatore nell'invitare sistematicamente le DG ordinatrici a stabilire una previsione di credito od ordini di riscossione appurando se il credito in questione sia o meno certo, liquido ed

esigibile. L'UCLAF invia informazioni, comunicate dagli Stati membri a titolo dei regolamenti (CEE) n. 595/91 (FEAOG-sezione Garanzia), (CE) n. 1681/94 (Fondi strutturali) e (CE) n. 1831/94 (Fondo di coesione)<sup>(27)</sup> — registrate nella base dati IRENE — alla DG XIX perché siano incluse negli «impegni fuori bilancio» della Commissione. Per ragioni storiche, le comunicazioni previste dal regolamento (CEE, Euratom) n. 1552/89 (risorse proprie tradizionali) sono trasmesse dagli Stati membri alla DG XIX. Essendo le informazioni su supporto cartaceo, la DG XIX ha poi dovuto inserirle manualmente nella base dati IRENE. Era previsto che dal 1997 gli Stati membri avrebbero provveduto essi stessi, attraverso un sistema elettronico, ad introdurre le informazioni direttamente nella base dati. Tuttavia, a causa di diversi problemi, non tutti gli Stati membri utilizzano questo sistema.

4.5. Per quanto concerne i recuperi nei casi segnalati di frode e di irregolarità, la base dati IRENE non fornisce ancora un quadro preciso della situazione. Il fatto che le varie DG interessate non cooperino in misura sufficiente si ripercuote sull'efficacia della procedura di recupero. Esse tendono infatti a sviluppare soluzioni singolari per i propri problemi specifici. Altri problemi di rilievo sono la lentezza delle procedure amministrative interne nell'ambito della Commissione e degli Stati membri e l'alta percentuale di casi i cui gli operatori economici interessati impugnano le decisioni di recupero dinanzi ai tribunali nazionali. Inoltre, le cifre indicate in precedenti relazioni annuali sulla lotta alle frodi non erano attendibili (cfr. il paragrafo 5.4).

##### Risorse proprie tradizionali

4.6. La decisione concernente le risorse proprie e il relativo regolamento (CEE, Euratom) n. 1552/89 del Consiglio che ne reca applicazione impongono agli Stati membri di accertare, contabilizzare e recuperare qualsiasi importo dovuto in caso di frode o irregolarità accertata<sup>(28)</sup>. Il ruolo della Commissione consiste nell'assicurare che le autorità nazionali avvino e portino a termine le procedure di recupero, in modo che possa essere concesso lo scarico agli Stati membri se la loro gestione è ritenuta soddisfacente. Se alcuni importi non sono recuperabili per bancarotta o per trascorsi limiti di tempo, lo Stato membro deve dimostrare di aver fatto tutto il possibile per recuperarli se vuole essere esentato dal metterli a disposizione della Comunità.

<sup>(23)</sup> Regolamento (CEE) n. 595/91 relativo al FEAOG-sezione garanzia, regolamento n. 4253/88 (CEE) relativo ai Fondi strutturali e regolamento n. 1552/89 (CEE, Euratom) relativo alle risorse proprie.

<sup>(24)</sup> La Commissione, tuttavia, non ha alcun potere coercitivo per quanto concerne il recupero di debiti accertati.

<sup>(25)</sup> GU C 395 del 31.12.1996.

<sup>(26)</sup> Relazione annuale 1993 della Commissione «Tutela degli interessi finanziari della Comunità. Lotta contro le frodi», COM(94) 94 def., pag. 52.

<sup>(27)</sup> A tutt'oggi non è pervenuta alcuna comunicazione a titolo del regolamento n. 1831/94.

<sup>(28)</sup> Cfr. la relazione annuale della Corte dei conti europea sull'esercizio finanziario 1996.

4.7. La principale difficoltà incontrata nel garantire una sorveglianza finanziaria efficace consiste nella sovrapposizione di due settori di competenza. Da un lato vi è la contabilizzazione degli importi che spetta di norma al servizio contabile; dall'altro vi sono le indagini e i rapporti sulle frodi, affidati di norma a servizi specifici. I dati contenuti in IRENE non possono pertanto essere facilmente raffrontati con dati detenuti dagli Stati membri. Ciò è dovuto, in parte, al fatto che la contabilità separata (B) non comprende solo importi relativi a frodi e irregolarità; del resto non era questo il suo scopo.

4.8. La Commissione dovrebbe sorvegliare costantemente la situazione del recupero delle risorse proprie ed essere così in grado di richiedere le misure che ritiene necessarie per ovviare alle lacune dell'intervento nazionale. Inoltre, a causa dei problemi tecnici descritti nel paragrafo 4.4., la base dati IRENE conteneva, nel settembre 1997, solo informazioni inerenti al 1996 e al 1997 riguardanti, rispettivamente, sette e otto Stati membri; per quasi un anno i dati relativi alle risorse proprie tradizionali non sono stati aggiornati sistematicamente.

4.9. Un'ulteriore difficoltà risiede nel fatto che fino al luglio 1996 gli Stati membri non erano tenuti ad aggiornare regolarmente le proprie comunicazioni e a notificare sistematicamente alla Commissione gli importi recuperati. Il regolamento emendato prevede ora un aggiornamento trimestrale dettagliato delle dichiarazioni di recupero inviate dagli Stati membri in caso di frode o di irregolarità.

#### FEAOG-sezione garanzia

4.10. Negli ultimi anni si sono registrati alcuni progressi nel campo del FEAOG-sezione garanzia: 5 370 casi di irregolarità comunicati prima del 1993 sono stati chiusi (su un totale di 6 878 casi), il che significa che gli Stati membri hanno recuperato tutte le somme esigibili (5 043 casi) o che la Commissione ha deciso, in concomitanza con la liquidazione dei conti<sup>(29)</sup>, di addebitare allo Stato membro<sup>(30)</sup> (28 casi) o alla Comunità (299 casi) gli importi che non possono essere recuperati. Va rilevato, tuttavia, che questi casi riguardavano somme relativamente modeste (in totale 228,7 Mio ECU) e che, quando si tratta di somme cospicue, il recupero richiede spesso tempi molto lunghi a causa delle procedure giudiziarie da

seguire. Pertanto, nel settore del FEAOG-Garanzia, 1 508 casi segnalati prima del 1993 erano ancora aperti con un importo totale di 549 Mio ECU; in 400 casi l'azione legale era ancora in corso. L'80% dei procedimenti giudiziari concernevano due Stati membri, l'Italia e la Germania.

4.11. È opportuno sottolineare che, in materia di comunicazioni, non tutti gli Stati membri adempiono gli obblighi che ad essi incombono in virtù del regolamento (CEE) n. 595/91. La Commissione, però, non ne ha fatto menzione nelle «Note esplicative» degli «impegni fuori bilancio» — crediti potenziali relativi a frodi o irregolarità allegati ai suoi conti del 1996.

#### Miglioramenti della legislazione nel settore agricolo

4.12. Il Consiglio ha adottato nel 1995 il regolamento (CE) n. 1469/95<sup>(31)</sup> relativo ai provvedimenti da prendere nei confronti di taluni beneficiari di operazioni finanziate dal FEAOG, sezione «garanzia», che presentano un rischio di inaffidabilità. Il relativo regolamento (CE) n. 745/96<sup>(32)</sup> della Commissione recante modalità di applicazione è entrato in vigore il 1° luglio 1996.

4.13. È la prima volta che un testo normativo comunitario prevede un elenco di operatori commerciali (la cosiddetta «lista nera»), comprendente persone fisiche e giuridiche che hanno commesso, intenzionalmente o per negligenza grave, un'irregolarità; tale elenco è destinato alle autorità nazionali competenti, affinché possano prendere i necessari provvedimenti di prevenzione. Gli Stati membri possono quindi intensificare i controlli su questi operatori o imporre altre misure, tra cui persino la sospensione dei pagamenti o l'esclusione temporanea da essi. L'UCLAF ha messo a punto un sistema informatizzato per immagazzinare ed elaborare le informazioni e per assicurarne la trasmissione alle altre autorità nazionali.

4.14. Al 30 giugno 1997 la Commissione aveva ricevuto solo quattro comunicazioni provenienti da tre Stati membri<sup>(33)</sup>. In base alle comunicazioni trasmesse dagli Stati membri in applicazione dell'articolo 3 del regolamento n. 595/91, nella lista nera avrebbe dovuto essere

<sup>(29)</sup> La procedura è definita all'articolo 8, paragrafo 2 del regolamento (CEE) n. 729/70 del Consiglio e all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 595/91.

<sup>(30)</sup> L'importo è a carico dello Stato membro se questi non ha fatto tutto il possibile per recuperare le somme in causa o se si è dimostrato negligente.

<sup>(31)</sup> GU L 145 del 29.6.1995.

<sup>(32)</sup> GU L 102 del 25.4.1996.

<sup>(33)</sup> Francia, Paesi Bassi e Regno Unito.

iscritto un numero ben più elevato di operatori<sup>(34)</sup>. In realtà, ogni comunicazione deve essere eseguita «quanto prima» (articolo 1 del regolamento n. 1469/95) e in base alla «prima valutazione scritta, anche interna, di una competente autorità amministrativa o giudiziaria che, sulla scorta di fatti concreti, constati l'esistenza di un'irregolarità commessa deliberatamente o per negligenza grave, ferma restando la possibilità che detta constatazione venga in seguito riesaminata o ritirata, in base agli sviluppi del procedimento amministrativo o giudiziario» (articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 745/96). La Commissione (UCLAF) intende esaminare, assieme agli Stati membri, le ragioni della mancata comunicazione e la procedura da seguire per i casi oggetto di indagine presso l'UCLAF<sup>(35)</sup>.

## I Fondi strutturali

4.15. L'articolo 23 del regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio definisce il ruolo degli Stati membri e della Commissione come segue: gli Stati membri sono responsabili in primis e devono «prevenire e sanzionare le irregolarità», «recuperare i fondi persi» e informare «la Commissione delle misure adottate a tal fine e in particolare dell'evoluzione dei procedimenti amministrativi e giudiziari» (articolo 23, paragrafo 1). La Commissione ha il potere di verificare che tali responsabilità siano assolte (articolo 23, paragrafo 2).

4.16. Ad ogni modo, il codice di condotta redatto dalla Commissione per stabilire le modalità secondo cui gli Stati membri avrebbero dovuto comunicare le irregolarità è stato dichiarato nullo dalla Corte di giustizia a motivo del fatto che le disposizioni in esso contenute avevano una portata più ampia di quelle dell'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 4253/88<sup>(36)</sup>. Benché la sentenza della Corte di giustizia non abbia messo in discussione il fondamento giuridico dell'obbligo degli Stati membri di segnalare i casi di frode o di irregolarità, il suo effetto è stato di rallentare il flusso delle comunicazioni<sup>(37)</sup>.

4.17. L'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento n. 4253/88 è stato modificato nel 1993. Ora vi si legge che la Commissione adotta le modalità dettagliate per

l'applicazione di tale paragrafo. Su questa base è stato adottato il regolamento (CE) n. 1681/94 della Commissione relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento delle politiche strutturali nonché all'organizzazione di un sistema d'informazione in questo settore<sup>(38)</sup>.

4.18. Benché sia possibile nel settore del FEOG-Garanzia attribuire ad uno Stato membro la responsabilità di un'eventuale negligenza nel recupero di importi che hanno formato oggetto di irregolarità e addebitare allo Stato membro gli importi che avrebbero dovuto essere recuperati in base alla procedura di liquidazione dei conti, tale possibilità non è esplicitamente prevista in questa fase nei regolamenti che disciplinano i Fondi strutturali. Il Consiglio europeo di Madrid del dicembre 1995 ha invocato l'estensione della liquidazione dei conti agli altri settori del bilancio. La Commissione ha presentato, il 15 ottobre 1997, un documento che fissa le condizioni di applicazione di correzioni nette ed eventualmente forfettarie ai Fondi strutturali conformemente all'articolo 24 del regolamento (CEE) n. 4253/88<sup>(39)</sup>.

4.19. Attualmente, nel caso dei Fondi strutturali, qualsiasi comportamento irregolare o negligenza che porti alla distrazione di fondi o all'uso illegale di pagamenti viene esaminato dalla Commissione in collaborazione con gli Stati membri nel quadro degli accordi di compartecipazione<sup>(40)</sup>. In realtà i rimborsi sono rari e gli importi recuperati possono essere riassegnati o riprogrammati a favore di operazioni o di beneficiari finali diversi da quelli coinvolti nelle irregolarità riscontrate, a condizione che lo Stato membro abbia notificato l'irregolarità conformemente al regolamento n. 1684/94 e che la riprogrammazione sia stata trasparente. La Commissione ha incluso negli «impegni fuori bilancio» al 1996 l'importo totale di 81,8 Mio ECU comunicato a titolo del regolamento (CE) n. 1681/94, sebbene le prospettive di un rimborso al bilancio comunitario fossero piuttosto scarse. Le note esplicative non forniscono alcuna spiegazione. Inoltre, non è stato menzionato il mancato adempimento da parte di taluni Stati membri ai rispettivi obblighi; essi infatti non comunicano sistematicamente tutti i casi di frode o irregolarità, né l'esito delle procedure di recupero.

4.20. Qualora i fondi siano riassegnati (cioè trasferiti ad un altro progetto in sostituzione di quello irregolare) l'applicazione di una serie di norme specifiche relative alla riassegnazione richiede, in particolare, lo sviluppo di una tipologia dei casi da comunicare e l'instaurazione di

<sup>(34)</sup> Nel documento COM(97) 417 la Commissione fa presente che solo nel campo delle restituzioni all'esportazione gli Stati membri hanno segnalato 72 irregolarità che superano il massimale di 100 000 ECU (l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 745/96 prevede il cumulo di tutte le irregolarità commesse da uno stesso operatore nell'arco di un anno).

<sup>(35)</sup> COM(97) 417 def., pagg. 2 e 3.

<sup>(36)</sup> Causa C-303/90 Repubblica francese contro Commissione, sentenza emessa il 13 novembre 1991.

<sup>(37)</sup> Relazione annuale 1994 della Commissione «Protezione degli interessi finanziari della Comunità. Lotta contro la frode», COM(95) 98 def., pag. 10.

<sup>(38)</sup> GU L 178 del 12.7.1994.

<sup>(39)</sup> Cfr. inoltre il regolamento [CE C(97) 3151 def. — III] n. 2064/97 del 15.10.1997, L 290 del 23.10.1997.

<sup>(40)</sup> Articolo 24 del regolamento (CEE) n. 4253/88 modificato dal regolamento (CEE) n. 2082/93 del Consiglio.

procedure, nell'ambito dei servizi della Commissione, per gestire le comunicazioni pervenute. Si può dire, in generale, che la situazione attuale non è soddisfacente. Non è stato ancora redatto un vademecum che descriva quali irregolarità debbano essere comunicate. Alle irregolarità segnalate dagli Stati membri non viene dato seguito sistematicamente. Benché in una riunione tra servizi svoltasi nell'aprile 1995, cui hanno partecipato rappresentanti delle DG ordinatrici in materia di Fondi strutturali (DG XIX e XX), del servizio giuridico e dell'UCLAF, siano stati concordati orientamenti concreti per la chiusura dei programmi, la loro applicazione non è stata soddisfacente. Le DG che fungono da ordinatori per i Fondi strutturali non si avvalgono del loro accesso alla base di dati IRENE. Nel febbraio 1997, l'UCLAF ha inviato una nota alle DG in cui si segnalavano dei casi nei quali doveva essere applicato l'articolo 24 del regolamento n. 4253/88 e si indicavano le comunicazioni pervenute a titolo del regolamento n. 1681/94. Il feedback ricevuto è stato molto scarso.

4.21. Talvolta le comunicazioni degli Stati membri contengono informazioni errate o sono incomplete. In alcuni casi è difficile individuare a quale progetto specifico di un particolare programma facciano riferimento. Di conseguenza, è difficile per la Commissione sorvegliare un'eventuale riprogrammazione. Per quanto riguarda la regione Campania, in Italia, si pone un problema particolare. Alla fine del 1996, tale regione ha comunicato all'UCLAF più di 1 000 casi di irregolarità. Tuttavia, dato il numero di casi segnalati, nonché gli errori e le omissioni nelle comunicazioni, il semplice esame del contenuto dei fascicoli avrebbe occupato le risorse dell'intera unità UCLAF per un periodo considerevole. Questi casi, pertanto, non sono stati registrati nella base dati IRENE ma sono stati rinviati alla Rappresentanza permanente dell'Italia a Bruxelles per un'ulteriore esame e classificazione. Poiché le segnalazioni sono comunque pervenute, sarà estremamente difficile chiudere i programmi in questa regione in maniera legale e regolare.

#### 5. ATTENDIBILITÀ DELLE INFORMAZIONI CONTENUTE NELLA RELAZIONE ANNUALE SULLA LOTTA CONTRO LA FRODE

##### I dati presentati

5.1. I dati presentati dalla Commissione nelle relazioni annuali sulla lotta contro le frodi per quanto concerne l'impatto delle irregolarità sul bilancio comunitario indicano l'importanza finanziaria delle «irregolarità comunicate formalmente dagli Stati membri» accanto ai dati relativi alle «irregolarità riscontrate dalla Commissione in collaborazione con gli Stati membri».

5.2. In pubblicazioni recenti questi dati sono stati presentati come una specie di indicatore di rendimento che pone a confronto l'entità media dei casi con l'importo totale delle irregolarità rilevate in entrambe le categorie<sup>(41)</sup>. Riflessioni simili sono state espresse dalla Commissione stessa nella sua relazione annuale 1996 sulla lotta contro le frodi. In base al testo approvato dalla Commissione, l'impatto in termini di bilancio dei casi oggetto di indagine da parte della Commissione (ovvero non comunicati formalmente dagli Stati membri) è quantificabile, in media, in 1,6 Mio ECU. I casi di frode e di irregolarità notificati dagli Stati membri a titolo dei vari regolamenti raggiungono in media i 130 000 ECU.

5.3. Secondo la Commissione, meno del 5% di tutti i casi individuati sono trattati dalla Commissione in stretta collaborazione con le autorità investigative degli Stati membri. Nel complesso, questi casi interessano oltre il 50% degli importi in gioco<sup>(42)</sup>. Ciò riflette la scelta deliberata della Commissione di concentrare i suoi sforzi nella lotta contro le frodi organizzate o sofisticate: infatti queste frodi, in cui spesso sono coinvolte persone o aziende che operano da uno o più paesi, difficilmente possono essere individuate dagli Stati membri senza un sostegno attivo, ottenibile a livello comunitario<sup>(43)</sup>.

##### L'attendibilità dei dati

5.4. La Corte ha cercato di scomporre i dati indicati nella relazione annuale 1996 sulla lotta contro la frode e di stabilire se rispecchino veramente la realtà: in teoria, le cifre presentate come comunicazioni formali degli Stati membri rappresentano il totale degli importi notificati dagli Stati membri a titolo dei vari regolamenti che disciplinano i settori delle entrate e delle spese comunitarie e, ad eccezione delle risorse proprie, registrati nella base dati IRENE (cfr. il paragrafo 4.4 e l'allegato I, tabella 1).

5.5. Per il 1996, IRENE contiene 645 casi nel campo delle risorse proprie tradizionali comunicati dagli Stati membri, per un valore totale di 123,1 Mio ECU. Nella relazione annuale 1996 sulla lotta contro la frode sono indicati 1 950 casi per un totale di 320 Mio ECU. Una nota a piè di pagina spiega che tale importo comprende

<sup>(41)</sup> Cfr. la relazione Bösch (PE 222.169), pag. 8 o il programma di lotta contro le frodi elaborato dalla commissione parlamentare ristretta per la legislazione europea, Londra 1997, pag. xxiii.

<sup>(42)</sup> Relazione annuale 1996 sulla lotta contro la frode, [COM(97) 200 def. del 6.5.1997, pag. 21]. Nel frattempo è stata pubblicata la relazione annuale 1997, che non ha formato oggetto del controllo della Corte.

<sup>(43)</sup> Relazione annuale 1995 sulla lotta contro la frode, pag. 80 [COM(96) 173 def.].

la stima relativa al secondo semestre. Negli anni scorsi vigeva la prassi di moltiplicare per due il numero/importo dei primi sei mesi. In questo modo vi è una notevole differenza fra la cifra pubblicata e le cifre disponibili nella base dati IRENE.

5.6. Per quanto riguarda le risorse proprie, il problema non dovrebbe ripresentarsi in futuro; gli Stati membri, infatti, sono tenuti, in conformità del regolamento (CE) n. 1355/96 del Consiglio<sup>(44)</sup>, a segnalare con maggior frequenza, ovvero ogni tre mesi, i casi di irregolarità riscontrati (cfr. il paragrafo 4.9).

5.7. Le cifre presentate nella *tabella 5* come «irregolarità individuate dalla Commissione in collaborazione con gli Stati membri» sono costituite da stime dell'entità finanziaria dei casi esaminati dall'UCLAF. Questi casi provengono da varie fonti e dovrebbero, in teoria, corrispondere al totale dei casi riportati nella base dati Pre-IRENE dell'UCLAF. Non essendo tale base di dati ancora pienamente operativa, sono stati ricavati da essa solo i dati riguardanti una delle quattro unità. Per le altre tre unità è stata preparata una nota destinata all'unità incaricata di redigere la relazione annuale in cui figura una stima del valore finanziario totale dei casi registrati. Dall'esame di queste cifre è emerso che circa l'88 % degli importi indicati era attribuibile ad appena il 12 % dei casi. L'importo stimato dell'IVA evasa a scapito delle risorse proprie comunitarie, relativamente al lavoro svolto nel 1996 dalle task force per le sigarette e l'alcool, è ammontato a circa il 36 % dell'impatto finanziario totale della categoria. Questo importo non dovrebbe essere direttamente confrontato con le cifre trasmesse formalmente dagli Stati membri.

5.8. Il valore totale dei casi indicati nella *tabella 5* è superiore al valore reale dei casi registrati nella base dati Pre-IRENE (2 460 Mio ECU) perché 49 di essi sono stati segnalati da più di una fonte e sono quindi calcolati più di una volta nella tabella. Nella base dati Pre-IRENE figurano oltre 142 casi per i quali non è indicata alcuna fonte.

5.9. Il fatto che queste cifre, presentate come l'entità finanziaria delle irregolarità riscontrate, siano stime non è menzionato chiaramente nelle relazioni. Le fonti esterne alla Commissione o agli Stati membri non sono indicate. Inoltre, le cifre in questione non sono aggiornate ogni anno e quindi non riflettono eventuali cambiamenti nell'incidenza dei casi, gli importi recuperati, le modifiche del valore stimato, i casi abbandonati etc.. Molti casi inizialmente riportati come irregolarità rilevate dalla Commissione in collaborazione con gli Stati membri formano oggetto di una comunicazione formale e sono quindi citati come tali in una data successiva. Poiché i casi di anni precedenti non sono aggiornati, vi è il rischio che alcuni casi siano riportati in entrambe le categorie e vengano perciò contati due volte.

5.10. Due «casi UCLAF», rilevati nel corso di controlli svolti dalla Corte, sono stati registrati nella base dati Pre-IRENE per un totale di 30 Mio ECU, senza indicazione della fonte. Nelle relazioni annuali 1995/1996, l'importo indicato per questi due casi è di 58,5 Mio ECU. Nella base dati IRENE nove comunicazioni provenienti da quattro Stati membri e riguardanti gli stessi casi sono registrate con un totale di 58,8 Mio ECU. Il raggruppamento di una serie di irregolarità notificate dagli Stati membri e registrate nella base IRENE (per entità o per

TABELLA 5

Elenco dei casi registrati nella base dati PRE IRENE con relative fonti e importi

	Casi	Importi Mio ECU
Altre fonti	81	455
Informatori	88	53
Comunicazione Stati membri	84	1 530
Numero verde	31	8
Informazione fornita dal controllore finanziario	17	6
Corte dei conti	14	18
Informazione fornita dagli Stati membri	149	577
Informazione fornita dall'ordinatore	96	187
Stampa	54	169
<b>Totale con fonte</b>	<b>614</b>	<b>3 003</b>

Fonte: PRE IRENE (aprile 1997).

<sup>(44)</sup> GU L 175 del 13.7.1996.

caso) in un unico caso UCLAF dà al lettore delle relazioni annuali l'impressione errata che il volume finanziario medio di un caso UCLAF sia superiore a quello dei casi trattati dagli Stati membri. Nell'esempio sopracitato, il volume finanziario medio UCLAF è di 29 Mio ECU rispetto ai soli 7 Mio ECU degli Stati membri.

5.11. I risultati del lavoro svolto da task force specializzate (ad esempio nel settore delle sigarette o degli articoli tessili), così come sono presentati nelle relazioni annuali, appaiono tra i più importanti in termini di valore. Essi vanno tuttavia considerati con prudenza in quanto le cifre indicate sono stime e i recuperi e i risparmi reali per il bilancio comunitario non sono stati quantificati con precisione.

## 6. CORRUZIONE E INFRAZIONI DISCIPLINARI

### La lotta alla corruzione

6.1. La corruzione (cfr. l'allegato I, punto 26) è connessa ad un abuso di potere o ad un'illegalità nel processo decisionale indotto da incentivi o benefici indebiti; a questo strumento fa spesso ricorso la criminalità organizzata. La corruzione si ripercuote sugli interessi dell'Unione in vari modi: essa non lede soltanto gli interessi finanziari delle Comunità europee, ma mina alla base la solidità del processo decisionale, distorce la concorrenza e sfida i principi su cui si basa un mercato libero e aperto, in particolare il funzionamento del mercato interno.

6.2. La necessità di combattere la corruzione a livello europeo è già stata riconosciuta e sono state adottate a tal fine una serie di iniziative<sup>(45)</sup>. Tuttavia, poiché non fanno parte di una strategia integrata, la Commissione ha adottato il 21 maggio 1997 una comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo<sup>(46)</sup> per definire i principali elementi di una linea d'azione generale comunitaria contro la corruzione. Questo documento rappresenta una buona base per proposte e azioni della Commissione

<sup>(45)</sup> La convenzione sulla lotta alla corruzione (paragrafo 2.4), la risoluzione del Parlamento europeo sulla corruzione del 15 dicembre 1995 (Relatore Sig.ra Salisch) e il piano d'azione sulla criminalità organizzata stabilito dal Gruppo di alto livello (GU C 251 del 15.8.1997) sottolineano la necessità di intensificare la lotta alla corruzione. Una posizione comune è stata inoltre definita il 6 ottobre 1997 sui negoziati in seno al Consiglio d'Europa e all'OCSE relativi alla lotta contro la corruzione (GU L 279 del 13.10.1997).

<sup>(46)</sup> COM(97) 192 def.. Questo documento è stato elaborato dalla task force Giustizia e affari interni.

volte a combattere la corruzione in settori specifici ma non riguarda gli atti di corruzione all'interno delle istituzioni comunitarie. Anche i programmi di lavoro della Commissione relativi alla lotta contro la frode non prevedono una strategia per far fronte alla corruzione<sup>(47)</sup>.

### Assegnazione delle competenze

6.3. Per quanto concerne la lotta alla corruzione interna, le competenze non sono chiare. La nota del 14 aprile 1997 del Segretario generale, intitolata «Azioni da intraprendere in caso di sospetta frode, irregolarità o infrazione disciplinare» conferma che l'UCLAF è competente per «tutte le questioni relative ai casi di frode sospetta a danno del bilancio comunitario». Benché il direttore dell'UCLAF abbia sottolineato, nel maggio 1996, la necessità di un chiaro riferimento scritto alla corruzione, per evitare confusioni sulle responsabilità dell'UCLAF, mancano tuttora istruzioni ufficiali scritte che designino chiaramente il servizio competente in materia.

6.4. Attualmente l'UCLAF deve trattare circa 40 casi che presentano un «elemento interno». Questa espressione è stata scelta dall'UCLAF perché i confini fra corruzione, conflitto di interessi, favoritismo o cattiva gestione sono spesso difficili da individuare e i singoli casi implicano, potenzialmente, uno o più degli elementi descritti. La maggior parte di questi casi riguardano spese dirette, ma vi sono anche casi che interessano il FEAOG-Garanzia e i Fondi strutturali.

### Mancanza di orientamenti chiari per quanto concerne le indagini amministrative

6.5. Sebbene in un'organizzazione delle dimensioni della Commissione fosse prevedibile il rischio di questo tipo di situazioni, non è stata adottata alcuna procedura uniforme per gestirle. Nonostante alcuni casi risalissero a diversi anni prima, le procedure per compiere indagini al riguardo sono state improvvisate di volta in volta. Non esistono orientamenti chiari per lo svolgimento di indagini amministrative. Rimane da chiarire quali poteri abbiano i funzionari dell'UCLAF e dell'Ufficio sicurezza in materia di perquisizione di locali, sequestro di beni o di documenti ed interrogatori di funzionari, nonché quali siano i diritti e i doveri delle persone sospettate. Inoltre, e questo è forse l'aspetto più grave, non è chiaro in quale fase vadano informate le autorità giudiziarie nazionali e quindi quando avvenga il passaggio importante dalla

<sup>(47)</sup> Per quanto riguarda il programma di lavoro 1997, questa lacuna è stata apertamente criticata dal Parlamento europeo (PE 222.169).

sfera dell'indagine amministrativa a quella dell'inchiesta giudiziaria<sup>(48)</sup>.

6.6. La situazione attuale comporta il rischio serio e inammissibile che ogni indagine svolta fallisca a causa dell'inosservanza delle leggi che disciplinano le indagini in materia e che la successiva azione giudiziaria venga pertanto respinta.

6.7. Le norme riguardanti la raccolta degli elementi probatori e la relativa utilizzazione differiscono notevolmente a seconda degli Stati membri. Ciò vale, in particolare, per i documenti che una persona, successivamente incriminata nel quadro di un'azione penale, ha dovuto presentare nel corso di un'indagine amministrativa preliminare. Anche le norme riguardanti l'inammissibilità delle prove ottenute illegalmente e il punto in cui la persona sospettata diviene imputato e inizia quindi a godere di speciali diritti (in particolare il diritto a conoscere i capi d'accusa, la facoltà di non rispondere, il diritto di essere assistiti da un avvocato a propria scelta etc.) variano da uno Stato membro all'altro<sup>(49)</sup>.

#### Attuazione di una politica di «tolleranza zero»

6.8. Molte indagini condotte dall'UCLAF sono state avviate in seguito a segnalazioni di agenti della Commissione che hanno rivelato i propri sospetti riguardo ad altri funzionari. In tutti i tipi di organizzazioni questo aspetto si è rivelato una delle principali fonti di informazione nella scoperta di pratiche corrotte<sup>(50)</sup>. Per favorire l'instaurarsi di un clima in cui venga fornito questo tipo di informazioni e in cui le pratiche fraudolente o corrotte non vengano tollerate, la Commissione deve perseguire una politica chiara e non ambigua.

6.9. L'organizzazione deve avere una filosofia «anti-frode» e i vertici devono essere preparati a dimostrare che ogni caso di sospetta frode interna, corruzione, infrazione disciplinare o cattiva gestione formerà oggetto di indagini approfondite e che, se ne sarà dimostrata la fondatezza, verranno adottati con rigore e trasparenza i provvedimenti disciplinari appropriati. Se la cosiddetta politica della «tolleranza zero»<sup>(51)</sup> viene attuata nelle istituzioni comunitarie, deve esserlo in base ad un'applicazione rigorosa delle norme contenute nello statuto del personale

<sup>(48)</sup> Anche la relazione Bösch (PE 222.169, pag. 4) critica l'inadeguatezza delle disposizioni applicabili nei casi di corruzione in seno alla Commissione stessa.

<sup>(49)</sup> «Corpus Juris», pagg. 134-140.

<sup>(50)</sup> Zero tolerance, S. Burns, Accountancy, Agosto 1997.

<sup>(51)</sup> Cfr. «Fraud without Frontiers, An Executive Summary of the Study for the EC on International Fraud within the European Union», Deloitte & Touche, European Fraud and International Disputes Group, pag. 1.

e nel regolamento finanziario. Mancano, tuttavia, al riguardo, una definizione ed orientamenti in materia di responsabilità disciplinari e pecuniarie delle persone addette alla procedura finanziaria — ordinatori, controllori finanziari, contabili e amministratori degli anticipi, come già deplorato dalla Corte<sup>(52)</sup>.

6.10. Dovrebbe inoltre vigere l'obbligo di notificare alle autorità giudiziarie responsabili tutti i sospetti di frode o corruzione. A questo proposito, deve essere assolutamente chiaro che il «protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee» non può essere invocato, e non lo sarà, per proteggere un membro della direzione o del personale. Non dovrebbe inoltre accadere che la Commissione richieda all'autorità giudiziaria competente di uno Stato membro di giustificare la propria richiesta di revocare l'immunità mediante invio della documentazione pertinente. La presentazione di una domanda motivata basata sulle norme e sulle procedure nazionali specifiche dovrebbe bastare. Se la Commissione è convinta che il suo funzionario abbia assolto i propri obblighi può concedere a quest'ultimo la protezione legale di cui all'articolo 24 dello statuto del personale. A questo proposito, si ricordi che solo un'inchiesta giudiziaria formale ed, eventualmente, un processo possono stabilire, in base al diritto penale, se l'imputato sia colpevole o innocente<sup>(53)</sup>.

#### Problemi individuati

6.11. Attualmente la politica posta in atto dalla Commissione è tutt'altro che chiara; alcuni casi rimangono in sospeso per anni; gli agenti in causa vengono trasferiti altrove, ma sempre nell'ambito dell'organizzazione<sup>(54)</sup>. In molti casi esaminati, l'UCLAF non è stata in grado di produrre elementi sufficienti che dimostrassero l'esistenza di corruzione, o perché il sospetto iniziale era infondato o perché l'UCLAF non era stata in grado di scoprire eventuali pratiche scorrette. In ogni caso, è difficile per l'UCLAF reperire prove sufficienti se le somme versate, ad esempio, sono state consegnate a terzi, perché nessuna istituzione europea ha il potere di perquisire un'abitazione, analizzare conti bancari etc.. Queste operazioni

<sup>(52)</sup> Parere 4/97 della Corte dei conti su una proposta di regolamento (Euratom, CEEA, CE) del Consiglio che modifica il regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU C 57 del 23.2.1998), in seguito denominato Parere 4/97.

<sup>(53)</sup> Cfr. l'Ordinanza della Corte di giustizia del 13 luglio 1990, Causa C-2/88 Imm. Zwartfeld, [1990] ECR I-3372, punto 19.

<sup>(54)</sup> Anche la relazione Bösch (PE 222.169, pag. 15) deplora l'assenza di una politica della tolleranza zero: «Una serie di casi recenti ha richiamato l'attenzione sul modo in cui una cultura finanziaria relativamente lassista in seno alla Commissione ha permesso che si verificassero casi di corruzione al suo interno e, fatto forse ancora più preoccupante, che essi non siano stati oggetto di indagini per lungo tempo.»

possono essere svolte solo con il consenso delle persone interessate o previa autorizzazione delle autorità giudiziarie competenti. Ciononostante, in tutti i casi di presunta corruzione esaminati, l'UCLAF è riuscita a reperire prove chiare di infrazioni disciplinari (casi gravi di malagestione, favoritismo, conflitto di interessi etc.). Ad ogni modo, sono stati presi provvedimenti disciplinari solo in casi eccezionali<sup>(55)</sup>.

6.12. In alcuni casi è stata compiuta un'inchiesta amministrativa (durante l'indagine o dopo la presentazione di una relazione finale da parte dell'UCLAF) che non era contemplata dallo statuto del personale o da un qualsiasi altro testo giuridico. In questi casi, è probabile che il funzionario incaricato dell'indagine «ad hoc» (solitamente un direttore indipendente dalla DG interessata) incontri dei problemi (trascrizione di verbali di udienze/interviste/audizioni; presenza di avvocati; ricerca/requisizione di documenti). Anche in questo contesto mancano orientamenti da seguire per lo svolgimento delle indagini.

6.13. Alla luce dell'esperienza acquisita, ci si chiede se sia opportuno che l'UCLAF, con la sua struttura attuale, gestisca casi di corruzione in cui è coinvolto personale della Commissione. Questa responsabilità potrebbe essere incompatibile con la «partnership» fra le DG operative e l'UCLAF, necessaria al buon esito delle indagini di quest'ultima. Sarebbe opportuno considerare l'istituzione di un'unità a parte alla quale verrebbero automaticamente comunicati eventuali sospetti di corruzione e che avrebbe l'autorità e le risorse per intraprendere le indagini necessarie.

## 7. CONCLUSIONE

7.1. Poiché l'indagine non ha compreso un esame particolarmente approfondito degli Stati membri e delle DG operative della Commissione, le osservazioni formulate riguardano sostanzialmente l'UCLAF. La Commissione, specie dal 1990, ha dimostrato un grande impegno nella lotta alle frodi concernenti i fondi comunitari, impegno che ha permesso di migliorare il quadro giuridico e amministrativo nel quale si combatte la lotta alle frodi. Alla fine del 1994, la Commissione ha iniziato ad organizzare l'UCLAF come un servizio centrale dotato delle necessarie competenze in campo finanziario, doganale, giudiziario, fiscale e di polizia. È veramente indispensabile, tuttavia, migliorare le misure di sicurezza, le procedure di gestione interna, la raccolta di informazioni («intelligence»), i sistemi d'informazione e la cooperazione con le autorità competenti degli Stati membri.

7.2. È difficile valutare globalmente i risultati ottenuti finora dall'UCLAF. Ad ogni modo, le informazioni sui

recuperi effettuati trasmesse dagli Stati membri e riportate nelle relazioni annuali sulla lotta contro la frode non sono attendibili e non distinguono fra recuperi dovuti al lavoro dell'UCLAF e quelli attribuibili alle autorità nazionali. Inoltre, nel settore delle spese dirette, non vi sono informazioni facilmente accessibili sull'importo totale da recuperare in seguito alle indagini condotte dall'UCLAF. Infine, strumenti come la «lista nera» e la verifica del carattere «a prova di frode» della normativa sono stati concepiti solo recentemente e il loro impatto è stato finora limitato.

7.3. L'UCLAF necessita di un sistema gestionale che detenga informazioni concernenti la situazione dei casi in corso o precedenti, dal momento della segnalazione o della formulazione dei primi sospetti all'indagine amministrativa, la trasmissione del fascicolo alle autorità nazionali, l'inchiesta penale, l'azione giudiziaria, la sentenza e il recupero. Senza questo sistema è praticamente impossibile valutare l'efficacia dell'unità in questione.

7.4. Sono stati compiuti i primi passi nell'ambito di un programma ambizioso per combattere le frodi, simultaneamente, su tutti i fronti (prevenzione, repressione, cooperazione amministrativa e giudiziaria). Devono ancora essere compiuti sforzi considerevoli per mettere pienamente in pratica queste iniziative. Le convenzioni e i protocolli conclusi nel quadro del terzo pilastro non sono stati ancora ratificati.

7.5. La frode a danno del bilancio comunitario ha spesso un carattere transnazionale. Le autorità repressive, tuttavia, applicano una vasta gamma di procedure diverse, senza un ordine vero e proprio, con conseguente perdita di tempo. Viceversa, gli autori delle frodi possono operare in tempo reale usando le proprie reti internazionali di contatti. Le procedure vigenti semplicemente non possono far fronte alle nuove reti criminali. L'assistenza da parte della Commissione e lo scambio di informazioni fra l'UCLAF e le autorità giudiziarie degli Stati membri costituiscono un primo passo verso la soluzione. Rimane, tuttavia, un grosso ostacolo, ovvero la mancanza di norme comuni in materia di elementi probanti che impedisce agli Stati membri di accettare prove raccolte in altri paesi dell'Unione. È necessario, pertanto, uno «spazio giuridico europeo»<sup>(56)</sup> con obiettivi chiari e circoscritti che rispecchino le rispettive competenze delle istituzioni in materia di protezione degli interessi finanziari della Comunità.

7.6. L'UCLAF deve svolgere un ruolo difficile. Essa ha compiti amministrativi attinenti alla protezione degli interessi finanziari della Comunità che discendono dal primo pilastro, nonché responsabilità connesse alle indagini giu-

<sup>(55)</sup> Cfr. Inoltre il parere della Corte 4/97, in particolare i paragrafi 5.20-5.23.

<sup>(56)</sup> Allocuzione del Sig. Klaus Hänsch, Presidente del Parlamento europeo, in occasione della conferenza interparlamentare sulla frode, organizzata su iniziativa della commissione per il controllo dei bilanci il 23 e il 24 aprile 1996.

diziarie che rientrano nel terzo pilastro, senza supporto da parte di un'autorità giudiziaria europea indipendente in grado di avviare e guidare indagini e, all'occorrenza, intentare azioni penali. L'interfaccia di collegamento e consulenza in materia di diritto penale, di cui al paragrafo 3.4, rappresenta solo una soluzione preliminare ai problemi esistenti<sup>(57)</sup>. Il 25 novembre 1997, la Commissione ha presentato una comunicazione alla commissione parlamentare per il controllo dei bilanci [DOC(SEC 97) 2182/2] volta a migliorare gli interventi contro l'incompetenza, le irregolarità finanziarie, la frode e la corruzione.

7.7. L'UCLAF non è autorizzata a svolgere indagini relative alle altre istituzioni europee. In ambito comunitario, tale limitazione deve essere considerata una grave lacuna nel quadro giuridico e organizzativo della lotta contro la frode. La ricerca di una soluzione a tale problema dovrebbe essere una questione prioritaria e ogni eventuale proposta per la riorganizzazione della lotta alle frodi a livello europeo dovrebbe tenerne conto. Date le circostanze, è inoltre necessario definire le competenze dell'Europol e dell'UCLAF in modo da garantire un'azione sinergica.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti a Lussemburgo nella riunione del 10-11 giugno 1998.

*Per la Corte dei conti*  
Bernhard FRIEDMANN  
*Presidente*

---

<sup>(57)</sup> Essa non risolve però il problema della non abilitazione dell'UCLAF a trattare i casi di frode in altre istituzioni europee. Inoltre, nel campo della lotta alla corruzione, vi sono dubbi circa l'opportunità di affidare tale compito all'UCLAF.

## ALLEGATO I

## NORMATIVA DI BASE IN MATERIA DI LOTTA CONTRO LA FRODE

**Introduzione**

1. Teoricamente, tutte le risorse proprie della Comunità sono riscosse dagli Stati membri e circa l'80 % dei fondi comunitari (provenienti, sostanzialmente, dalla sezione garanzia del FEAOG e dai Fondi strutturali) sono versati ai beneficiari finali dagli Stati membri (spese indirette). La spesa agricola è gestita dagli organismi pagatori nazionali. I Fondi strutturali sono amministrati dalle autorità nazionali responsabili dell'attuazione dei programmi comunitari, in particolare a livello regionale e locale. La Commissione svolge un ruolo importante di coordinamento e sorveglianza. Recenti modifiche normative hanno rafforzato il ruolo della Commissione dal punto di vista del controllo.

2. Le spese dirette sono gestite dalla stessa Commissione mediante contratti senza imposizione di obblighi formali agli Stati membri. Tale procedura si applica ai seguenti settori: amministrazione, energia, ricerca, ambiente, mercato interno, industria, turismo, cultura e mezzi audiovisivi, Fondo europeo di sviluppo (FES) e cooperazione con i paesi dell'Europa centrale ed orientale (PHARE), Stati indipendenti dell'ex Unione sovietica (Takis), paesi mediterranei (MED) e paesi dell'America latina e dell'Asia.

**I due pilastri della lotta alle frodi**

3. L'entrata in vigore del trattato sull'Unione europea (TUE) ha instaurato un nuovo quadro istituzionale per la lotta alle frodi basato sul primo e sul terzo pilastro.

**Il primo pilastro***Disposizioni contenute nei tre trattati comunitari*

4. L'obiettivo della lotta alle frodi è stato formalmente enunciato da disposizioni specifiche nei tre trattati comunitari: il trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), il trattato che istituisce la Comunità europea per l'energia atomica (TEuratom) e il trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (TCECA) nell'ambito del cosiddetto primo pilastro della struttura istituzionale dell'Unione (articoli 209 A TCE, 183 A TEuratom e 78 I TCECA). Essi affermano chiaramente che gli Stati membri<sup>(1)</sup> «adottano, per combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari della Comunità, le stesse misure che adottano per combattere le frodi che ledono i loro interessi finanziari». Gli Stati membri «coordinano l'azione intesa a tutelare gli interessi finanziari della Comunità contro le frodi. A tal fine essi organizzano, con l'aiuto della Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra i servizi competenti delle rispettive amministrazioni».

5. In quanto garante dei trattati, la Commissione deve assicurare il rispetto di tale obbligo. La cooperazione fra gli Stati membri e la Commissione è basata sul principio della sussidiarietà, affinché siano tutelati, nella maniera più appropriata, gli interessi finanziari della Comunità.

6. Il Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e del 17 giugno 1997 ha considerato alcune proposte di modifica del trattato intese a proteggere gli interessi finanziari della Comunità. È stata adottata una proposta danese che include un fondamento giuridico specifico per le misure destinate a combattere le frodi. Il progetto di trattato prevede un nuovo paragrafo da aggiungere all'articolo 209 A che consente l'adozione di tali misure, previa consultazione della Corte dei conti, nell'ambito della procedura di codecisione a maggioranza qualificata<sup>(2)</sup>. Il paragrafo in questione, tuttavia, precisa che le misure suddette non riguardano l'applicazione del diritto penale nazionale o l'amministrazione della giustizia negli Stati membri<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Causa 68/88 Commissione contro Repubblica ellenica [1989] ECR 2965, paragrafo 24.

<sup>(2)</sup> Finora i regolamenti sulla protezione degli interessi finanziari della Comunità dovevano essere adottati in conformità dell'articolo 235 TEC, che esige l'unanimità.

<sup>(3)</sup> Cfr. «The Select Committee of the UK Parliament on European Legislation, Fight against Fraud Programme», Londra 1997, pag. xxiv.

*Il comitato consultivo e la prevenzione delle frodi*

7. Il 23 febbraio 1994 la Commissione ha adottato una decisione<sup>(4)</sup> che istituisce il comitato consultivo per il coordinamento della lotta contro le frodi (CoCoLaf)<sup>(5)</sup>. Esso è consultato dalla Commissione su ogni questione orizzontale relativa alla prevenzione e alla repressione delle frodi, nonché alla tutela giuridica degli interessi finanziari della Comunità. Il comitato è costituito da rappresentanti degli Stati membri ed è presieduto dalla Commissione (UCLAF). Esso costituisce gruppi di lavoro propri per approfondire temi specifici.

*Il regolamento orizzontale**Segnalazioni e controlli*

8. In base all'attuale quadro giuridico fondato sul primo pilastro le azioni contro le frodi lesive degli interessi finanziari della Comunità incombono principalmente agli Stati membri i quali dispongono, tramite le proprie autorità, dei mezzi per individuare, sorvegliare, combattere e sanzionare le frodi a danno del bilancio dell'Unione. Il flusso e la qualità delle informazioni fornite dagli Stati membri giocano un ruolo fondamentale nell'impostazione del lavoro della Commissione. Pertanto, un'intera gamma di settori strategici è ora contemplata dai regolamenti che stabiliscono gli obblighi della Commissione e degli Stati membri per quanto riguarda la segnalazione di frodi e irregolarità.

9. Per quanto concerne i regolamenti che disciplinano i controlli sulle entrate e sulle spese comunitarie, si può dire, in generale, che le prime beneficiano di strumenti di protezione migliori che non le seconde e che, in materia di spese, la spesa agricola sembra essere controllata più attentamente della spesa relativa ai Fondi strutturali. Le autorità doganali, responsabili delle risorse proprie e di una parte della spesa agricola (fondamentalmente in relazione alle esportazioni o alle importazioni di prodotti agricoli) hanno a propria disposizione unità investigative speciali con una lunga esperienza nella lotta alle frodi.

10. Viceversa, i controlli in altri settori della spesa agricola e sui Fondi strutturali incombono agli organismi di gestione o alle autorità responsabili dell'attuazione dei programmi comunitari, in particolare a livello regionale o locale, i quali non hanno, per la maggior parte, dimestichezza con le tecniche da usare per combattere frodi sofisticate o su vasta scala. Tali controlli tendono pertanto a rientrare in controlli e verifiche contabili tradizionali e non costituiscono necessariamente il modo più efficace per individuare reati commessi su vasta scala o in maniera organizzata<sup>(6)</sup>.

11. Dato che, negli ultimi anni, la parte di bilancio comunitario riservata alla spesa relativa alla sezione garanzia del FEAOG è andata diminuendo, mentre la spesa per le azioni strutturali è aumentata, l'obiettivo della lotta intrapresa dalla Commissione contro le frodi dovrebbe essere riveduto e, se necessario, ridefinito, in modo da riflettere questo cambiamento.

12. Il regolamento n. 2988/95<sup>(7)</sup> del Consiglio fissa norme orizzontali per i controlli, le misure e le sanzioni amministrative comunitarie riguardanti quasi tutti i settori del primo pilastro<sup>(8)</sup>. Esso contiene, per la prima volta, una definizione di irregolarità comprendente la frode, la violazione della legge e ogni altro inadempimento di obblighi stabiliti dalla normativa comunitaria<sup>(9)</sup> che mette a repentaglio le finanze delle istituzioni, a livello di spesa o di entrate. Oltre al recupero degli eventuali aiuti concessi, il regolamento stabilisce le condizioni in cui possono essere adottate delle misure e inflitte sanzioni amministrative o finanziarie da parte della Comunità alle persone fisiche e giuridiche responsabili dell'illecito.

<sup>(4)</sup> Decisione 94/140/CE, GU L 61 del 23.2.1994.

<sup>(5)</sup> La natura e i compiti dei vari comitati settoriali (Comitato della mutua assistenza, Comitato consultivo delle risorse proprie, Comitato permanente della cooperazione amministrativa nel campo delle imposte indirette) o dei sottocomitati (sottogruppo per le irregolarità nel settore agricolo, sotto-gruppo per i recuperi in seno al comitato consultivo per le risorse proprie, sotto-gruppo anti-frode del comitato permanente sulla cooperazione amministrativa nel campo delle imposte indirette) che si occupano della prevenzione delle frodi sono stati mantenuti.

<sup>(6)</sup> Si osserva che la Commissione ha deciso il 15 ottobre 1997 orientamenti particolareggiati riguardo ai controlli finanziari effettuati dagli Stati membri sulle operazioni cofinanziate dai Fondi strutturali. Regolamento (CE) n. 2064/97 del 15 ottobre 1997, L 290 del 23.10.1997.

<sup>(7)</sup> GU L 312 del 23.12.1995.

<sup>(8)</sup> Il regolamento si applica a tutte le spese e le risorse proprie tradizionali. L'IVA non è contemplata dal regolamento.

<sup>(9)</sup> Questa nozione di irregolarità copre sia la semplice omissione, dovuta a errore o a negligenza, suscettibile di recare un pregiudizio al bilancio comunitario, quanto atti intenzionali e deliberati che corrispondono ad una nozione di frode più restrittiva, così com'è definita nella convenzione penale.

13. Dal concetto della responsabilità degli autori delle frodi che agiscono per conto di un ente giuridico o con la copertura dello stesso, detenendo quindi poteri decisionali, deriva che l'ente in questione assume la responsabilità e che dovrebbe essere ritenuto responsabile anche ai sensi del diritto penale. Gli operatori economici, inoltre, sono perseguibili per reati commessi dal personale di un'impresa che agisce per loro conto.

14. Il regolamento prevede inoltre un meccanismo di controllo che stabilisce un quadro generale per le verifiche in loco; le disposizioni di applicazione sono enunciate in un regolamento specifico concernente le verifiche in loco e i controlli espletati dalla Commissione<sup>(10)</sup> o in regolamenti che disciplinano singoli settori.

#### *Regolamenti concernenti le segnalazioni*

*Tabella I.1: Regolamenti di base concernenti la segnalazione di frodi e irregolarità.*

Risorse proprie (dazi doganali e prelievi agricoli)	Articolo 6, par. 3, del regolamento (CEE, Euratom) n. 1552/89 del Consiglio <sup>(1)</sup>
FEAOG- sezione Garanzia	Articoli 3 e 5 del regolamento (CEE) n. 595/91 del Consiglio <sup>(2)</sup>
Fondi strutturali	Articolo 24 del regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio <sup>(3)</sup> Articoli 3 e 5 del regolamento (CE) n. 1681/94 della Commissione <sup>(4)</sup>
Fondo di coesione	Articolo 12 del regolamento (CE) n. 1164/94 del Consiglio <sup>(5)</sup> Articoli 3 e 5 del regolamento (CE) n. 1881/94 della Commissione <sup>(6)</sup>
Mutua assistenza nei settori doganale e agricolo	Regolamento (CEE) n. 1468/81 del Consiglio <sup>(7)</sup>

<sup>(1)</sup> GU L 155 del 7.6.1989: Questo regolamento del Consiglio è stato emendato dal regolamento (Euratom, CE) n. 1355/96 del Consiglio (GU L 175 del 13.7.1996).

<sup>(2)</sup> GU L 67 del 14.3.1991.

<sup>(3)</sup> GU L 374 del 31.12.1988.

<sup>(4)</sup> GU L 178 del 12.7.1994.

<sup>(5)</sup> GU L 130 del 25.5.1995.

<sup>(6)</sup> GU L 191 del 27.7.1994.

<sup>(7)</sup> GU L 144 del 2.6.1981.

15. La vasta gamma di informazioni ricevute in base a questa normativa dovrebbero apportare la trasparenza necessaria richiesta dalla Commissione per la sorveglianza finanziaria, amministrativa e giudiziaria dei casi e per le verifiche operative.

#### *Regolamenti sulla cooperazione amministrativa*

16. Il regolamento (CEE) n. 1468/81<sup>(11)</sup> del Consiglio ha stabilito le procedure relative alla mutua assistenza fra le autorità degli Stati membri competenti in materia agricola e doganale e le condizioni su cui si basa la cooperazione fra queste e la Commissione. Esso prevede inoltre lo scambio di informazioni su casi in cui gli elementi di fatto non siano stati ancora accertati ma che formano già, o formeranno, oggetto di indagini. Nel 1997, il Consiglio ha adottato un nuovo regolamento (CE) per sostituire il regolamento del Consiglio (CEE) n. 1468/81 al fine di migliorare l'organizzazione delle misure destinate a combattere la frode e a garantire una valida protezione dei confini esterni della Comunità incrementando la mutua assistenza e la cooperazione amministrativa<sup>(12)</sup>. Il regolamento (CEE) n. 218/92 del Consiglio ha emanato disposizioni in materia di cooperazione amministrativa nel settore delle imposte indirette.

<sup>(10)</sup> Regolamento (CE, Euratom) n. 2185/96 del Consiglio (GU L 292 del 15.11.1996).

<sup>(11)</sup> GU L 144 del 2.6.1981.

<sup>(12)</sup> Regolamento (CE) n. 515/97 relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola (GU L 82 del 22.3.1997).

17. Per quanto riguarda i Fondi strutturali, la cooperazione amministrativa è fondata sul principio della «partnership». Ciò implica un dialogo continuo fra la Commissione e tutte le autorità nazionali competenti a livello centrale, regionale e locale durante tutte le fasi della programmazione. L'articolo 4 del regolamento n. 2052/88<sup>(13)</sup> del Consiglio precisa che la «partnership» opera nel pieno rispetto delle competenze istituzionali, giuridiche e finanziarie di ciascun partner.

#### *Regolamenti relativi ai controlli*

18. Il regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio sulla protezione degli interessi finanziari della Comunità ha adottato una duplice strategia in materia di controlli in loco. Da un lato, l'articolo 8 del regolamento indica alcuni obblighi generali per quanto riguarda le verifiche tradizionali espletate dagli Stati membri. Il compito di armonizzare i controlli per assicurare livelli comparabili di severità in tutta la Comunità è stato affidato alla legislazione settoriale comunitaria. Dall'altro lato, l'articolo 9 del regolamento emana talune disposizioni per le verifiche spettanti alla Commissione, sebbene disposizioni più dettagliate figurino nel regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio<sup>(14)</sup> e nella normativa settoriale.

19. Spetta quindi agli Stati membri garantire la legittimità e la regolarità tanto delle operazioni di riscossione delle entrate quanto di quelle relative alle spese finanziate dal FEAOG-Garanzia e dai Fondi strutturali. Spetta ad essi prendere provvedimenti per prevenire e perseguire frodi e irregolarità, nonché recuperare gli importi evasi o erroneamente versati. La Commissione ha il compito di sorvegliare l'applicazione regolare delle relative procedure. Regolamenti specifici conferiscono ad essa il potere di compiere direttamente verifiche in loco, di propria iniziativa, o di chiedere alle autorità nazionali di condurre indagini speciali alle quali possono partecipare funzionari della Commissione (cfr. la tabella).

*Tabella 1.2:* Regolamenti di base in materia di controlli

Risorse proprie	Articolo 18, paragrafi 2 e 3 del regolamento n. 1552/89 <sup>(1)</sup>
FEAOG-Garanzia	Articolo 9 del regolamento (CEE) n. 729/70 <sup>(2)</sup> del Consiglio Articolo 6 del regolamento n. 595/91 <sup>(3)</sup>
Fondi strutturali	Articolo 23, par. 2 del regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio, emendato dal regolamento n. 2082/93 <sup>(4)</sup>

<sup>(1)</sup> Questo regolamento è stato emendato dal regolamento (Euratom, CE) n. 1355/96 del Consiglio (GU L 175 del 13.7.1996).

<sup>(2)</sup> GU L 94 del 28.4.1970.

<sup>(3)</sup> Oltre a questi regolamenti orizzontali esistono regolamenti che coprono Organizzazioni comuni di mercato specifiche [ad esempio, il regolamento (CEE) n. 2048/89 del Consiglio sui controlli nel settore vitivinicolo; GU L 202 del 14.7.1989; regolamento (CEE) n. 1319/85 sui controlli nel settore ortofrutticolo, GU L 137 del 27.5.1985].

<sup>(4)</sup> GU L 193 del 31.7.1993.

#### *Controlli e verifiche in loco anti-frode*

20. Il regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96, entrato in vigore il 1° gennaio 1997, fornisce alla Commissione un nuovo fondamento giuridico orizzontale per lo svolgimento di controlli e verifiche anti-frode specifici attraverso indagini dirette presso gli operatori<sup>(15)</sup>. Esso integra quindi i controlli attuali svolti dai vari servizi della Commissione per assicurare l'applicazione corretta dei regolamenti comunitari da parte degli Stati membri.

21. Il nuovo regolamento ha rafforzato i poteri della Commissione per quanto concerne lo svolgimento di controlli in loco negli Stati membri. Con questo, il quadro giuridico nel quale la Commissione è autorizzata ad operare è stato chiaramente definito; le responsabilità basilari degli Stati membri in questo campo

<sup>(13)</sup> GU L 185 del 15.7.1988. Il regolamento è stato emendato dal regolamento (CEE) n. 2081/93 del Consiglio (GU L 193 del 31.7.1993).

<sup>(14)</sup> GU L 292 del 15.11.1996.

<sup>(15)</sup> All'infuori dell'IVA e di settori che non incidono sul bilancio dell'Unione.

rimangono immutate. Conseguentemente al principio di sussidiarietà, la Commissione può compiere controlli e verifiche anti-frode solo laddove possa apportare un certo valore aggiunto. A norma del regolamento, essa può procedere a controlli e verifiche sul posto:

- per ricercare irregolarità gravi o transnazionali o irregolarità in cui possono essere implicati operatori economici che esplicano la loro attività in vari Stati membri;
- per ricercare irregolarità, qualora in uno Stato membro la situazione esistente esiga, in un caso particolare, il rafforzamento dei controlli e delle verifiche sul posto per migliorare l'efficacia della tutela degli interessi finanziari e assicurare così un livello di protezione equivalente all'interno della Comunità;
- a richiesta dello Stato membro interessato.

22. Il regolamento indica che, oltre agli operatori economici che beneficiano di fondi provenienti dal bilancio comunitario o che sono debitori verso quest'ultimo, i controlli e le verifiche in loco possono riguardare anche altri operatori (fornitori, trasportatori, assicuratori etc.). Gli agenti della Commissione possono accedere a qualsiasi informazione e documentazione, prelevare campioni ed entrare nei locali adibiti ad uso professionale, alla stregua degli ispettori nazionali. Se necessario, possono richiedere l'assistenza delle autorità dello Stato membro.

### Il terzo pilastro

23. Il Titolo VI del trattato sull'Unione europea prevede varie forme di cooperazione intergovernativa nei settori della giustizia e degli affari interni (terzo pilastro). Questo Titolo tratta numerose questioni di interesse comune, in particolare la lotta alle frodi su scala internazionale, la cooperazione giudiziaria nelle questioni civili e penali e la cooperazione doganale. Esso contempla inoltre la cooperazione di polizia in campi specifici, specie riguardo a forme gravi di criminalità internazionale, compresi, se necessario, taluni aspetti di cooperazione doganale, in connessione con l'organizzazione a livello dell'Unione di un sistema di scambio di informazioni in seno ad un Ufficio europeo di polizia (Europol)<sup>(16)</sup> (Articolo K.1, paragrafi 5-9).

24. Gli Stati membri devono informarsi e consultarsi reciprocamente, in seno al Consiglio, per coordinare la loro azione. Essi devono instaurare, a tal fine, una collaborazione fra i servizi competenti delle rispettive amministrazioni. Il Consiglio può adottare posizioni comuni, approvare azioni comuni ed elaborare convenzioni o protocolli su iniziativa di uno Stato membro o della Commissione (articolo K.3).

25. Per ridurre le incongruenze fra le leggi sulle frodi vigenti in diversi Stati membri, che costituiscono un terreno fertile per la frode internazionale<sup>(17)</sup>, la Commissione ha proposto, in base all'articolo K.3, paragrafo 2, lettera a), la creazione di uno strumento del Consiglio che stabilisca una convenzione per la protezione degli interessi finanziari della Comunità ai sensi del diritto penale<sup>(18)</sup>. Il 26 luglio 1995, il Consiglio ha approvato un atto che stabilisce la convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee<sup>(19)</sup>. Il suo scopo è di stabilire una definizione comune di frode e di altri reati gravi che incidono negativamente sul bilancio comunitario, sancire il principio di un reato specifico nel diritto penale degli Stati membri e introdurre disposizioni concernenti le sanzioni appropriate, la giurisdizione, l'estradizione e la cooperazione reciproca. Una frode grave che interessi un importo di oltre 50 000 ECU deve essere considerata un reato che comporta l'estradizione nonché la detenzione. Per le persone che esercitano il potere decisionale in seno ad un'impresa dovrebbe essere prevista la responsabilità penale, sebbene in conformità dei principi sanciti dalla legge nazionale. La convenzione comprende inoltre norme sulla centralizzazione dei procedimenti giudiziari nonché sull'estradizione e sull'esercizio dell'azione penale.

<sup>(16)</sup> Cfr. la Convenzione del 26 luglio 1995 che istituisce un Ufficio europeo di polizia (GU C 316 del 27.11.1995).

<sup>(17)</sup> Le caratteristiche che rendono incompatibili i vari sistemi nazionali sono state evidenziate in diversi studi (cfr. il Corpus Juris o lo studio svolto sotto la direzione del Professor Delmas Marty descritto nella relazione annuale 1993 sulla lotta contro la frode, COM(94) 94 def.).

<sup>(18)</sup> GU C 216 del 6.8.1994. Già nel marzo 1994 il Regno Unito ha presentato una proposta di azione congiunta sulle sanzioni penali.

<sup>(19)</sup> GU C 316 del 27.11.1995.

26. Il 27 settembre 1996, i ministri della Giustizia hanno firmato il primo protocollo<sup>(20)</sup> della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari della Comunità. L'obiettivo principale del protocollo è di colmare le lacune del diritto penale vigente relativo agli atti di corruzione connessi alla tutela degli interessi finanziari della Comunità, nei quali sono coinvolti funzionari sia nazionali che comunitari. La Commissione ha già corredato la sua proposta di un progetto di trattato del 1976, di un secondo strumento riguardante le responsabilità penali di funzionari e altri agenti delle Comunità europee, ma il dibattito non ha portato ad alcun risultato concreto. In una risoluzione adottata l'11 marzo 1994, il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione, a norma dell'articolo 138 B del trattato, di redigere uno strumento giuridico riguardante la responsabilità dei funzionari incaricati di gestire la spesa a carico del bilancio comunitario<sup>(21)</sup>.

27. Il 26 maggio 1997, il Consiglio ha adottato, in conformità dell'articolo K.3, paragrafo 2, un ulteriore atto che stabilisce una convenzione relativa alla lotta contro la corruzione<sup>(22)</sup>; secondo la motivazione addotta in tale atto «ai fini del miglioramento della cooperazione giudiziaria in materia penale fra gli Stati membri, occorre andare oltre il suddetto protocollo e stabilire una convenzione che riguardi tutti gli atti di corruzione nei quali sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o funzionari degli Stati membri in genere» poiché la corruzione può aver luogo anche al di fuori di frodi a danno del bilancio comunitario. La convenzione contempla un illecito costituito sia da atti che da omissioni. I funzionari europei sono assimilati a funzionari nazionali ai sensi del diritto penale, benché venga tenuto conto dell'immunità loro conferita dal protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee. I Membri delle istituzioni comunitarie sono assimilati alle rispettive controparti politiche a livello nazionale piuttosto che a funzionari. Le autorità di uno Stato membro possono rivendicare la giurisdizione per reati penali in cui sono coinvolti funzionari europei in servizio presso un'istituzione comunitaria con sede nel loro territorio.

28. Dal momento che la convenzione sulla protezione degli interessi finanziari delle Comunità europee in taluni settori specifici ha semplicemente affermato alcuni principi di base, essa è stata completata da un secondo strumento, il protocollo sulla cooperazione giudiziaria<sup>(23)</sup>. Oltre alle disposizioni relative alla responsabilità delle persone giuridiche, il Protocollo prevede la criminalizzazione del riciclaggio di denaro, la confisca dei proventi delle frodi e la collaborazione fra la Commissione e le autorità giudiziarie degli Stati membri in materia di frodi, corruzione e riciclaggio di denaro. Esso contiene inoltre norme sullo scambio di informazioni fra le autorità giudiziarie e la Commissione e prevede che quest'ultima fornisca assistenza tecnica e operativa.

---

<sup>(20)</sup> GU C 313 del 23.10.1996. Il Protocollo ha lo stesso status e carattere cogente della Convenzione poiché deve essere adottato secondo le stesse procedure, ovvero quelle stabilite dal Titolo VI del Trattato sull'Unione europea, in particolare per quanto concerne la ratifica da parte dei parlamenti nazionali.

<sup>(21)</sup> GU C 91 del 28.3.1994.

<sup>(22)</sup> GU C 195 del 25.6.1997. Ai fini di questa convenzione le definizioni di corruzione passiva e attiva sono identiche a quelle del protocollo.

<sup>(23)</sup> GU C 221 del 19.7.1997.

## ALLEGATO II

## RISORSE FINANZIARIE PER LA LOTTA ALLE FRODI

Tabella II.1: Risorse finanziarie per la lotta alle frodi

Voce di bilancio	Denominazione	1995	1996	al 31.8.1997
		Stanziamenti disponibili dopo storni		
A-3530	Unità di coordinamento della lotta contro le frodi	200 000	200 000	190 000
A-3531 <sup>(1)</sup>	Controlli, studi, analisi nel quadro della lotta contro le frodi	3 308 000	4 000 000	3 980 000
A-3532 <sup>(2)</sup>	TAFI [iniziativa antifrode settore tessile (azione «antifrode tessili»)]	800 000	800 000	800 000
A-355	Rete europea di documentazione, coordinamento e ricerca nel quadro della lotta contro la frode e la criminalità al di là delle frontiere	400 000	p.m.	p.m.
B2-101	Azioni di lotta contro la frode nel campo del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «orientamento»	200 000		
B2-111	Azioni di lotta contro la frode nel campo dello strumento finanziario di orientamento della pesca	50 000		
B2-121	Azioni di lotta contro la frode nel settore del Fondo europeo di sviluppo regionale	300 000		
B2-131	Azioni di lotta contro la frode nel settore del Fondo sociale europeo	200 000		
B2-150	Azioni di lotta contro la frode nel settore delle azioni strutturali		750 000	750 000
B2-301	Azioni di lotta contro la frode nel settore del Fondo di coesione	300 000	300 000	300 000
B2-519	Azioni di lotta contro la frode in agricoltura	1 650 000		
B5-910	Azioni generali di lotta contro la frode		4 175 000	5 000 000
B6-792	Attività di sostegno scientifico e tecnico alle politiche comunitarie su base concorrenziale	993 452	800 000	916 200
B6-910	Misure di lotta contro la frode nel settore della ricerca a compartecipazione finanziaria	50 000	50 000	
B7-530	Misure di lotta contro la frode nel settore della cooperazione	100 000		
B7-650	Misure di lotta contro la frode nel settore della cooperazione		50 000	
<b>Totale</b>		<b>8 551 452</b>	<b>11 075 000</b>	<b>11 936 200</b>

<sup>(1)</sup> Linea di bilancio co-gestita dall'UCLAF con le DG VI, XIX, XX e XXI.<sup>(2)</sup> Linea di bilancio co-gestita dall'UCLAF con la DG I.

Fonte: UCLAF.

## ALLEGATO III

## BASI DI DATI

## Base di dati IRENE

1. La base dati IRENE (IRregularities, ENquiries, Exploitation) è operativa dal 1° dicembre 1992. Al 6 ottobre 1997 conteneva informazioni dettagliate su 25 619 casi di frode o irregolarità (14 332 riguardanti la sezione «garanzia» del FEAOG, 9 509 le risorse proprie, 821 i Fondi strutturali e 957 la mutua assistenza) basate sulle comunicazioni obbligatorie provenienti dagli Stati membri. Essa contiene, in particolare, informazioni sulle pratiche adottate nel commettere l'irregolarità, il modo in cui questa è stata scoperta, le autorità nazionali che hanno registrato il caso, le conseguenze finanziarie, le possibilità di recupero e le procedure giudiziarie e amministrative istituite.

Tabella III.1: Computo delle registrazioni nella base dati al 6.10.1997

Mutua Assistenza			957
Fondi strutturali:			
	FESR	97	
	FEAOG Orientamento	363	
	SFOP	11	
	FSE	350	
	Totale Fondi strutturali		821
FEAOG Garanzia			14 332
Risorse proprie:			
	Vecchio sistema	8 900	
	Risorse proprie	609	
	Totale risorse proprie		9 509
<b>TOTALE numero di registrazioni:</b>			<b>25 619</b>

2. Spesso non è possibile, nella fase della segnalazione, distinguere la natura delle irregolarità, ad esempio se derivino da errori di trascrizione o se costituiscano frodi o atti di negligenza. Infatti, nella maggior parte dei casi, il carattere intenzionale e la gravità dell'irregolarità affiorano solo durante le procedure amministrative e giudiziarie, le quali sono spesso particolarmente lunghe.

3. La base dati IRENE è stata concepita, in parte, per consentire la sorveglianza sistematica di tutti i casi di frode e di irregolarità che gli Stati membri sono tenuti a segnalare e, in parte, come fonte di «intelligence». La base dati presenta però lunghi ritardi nella segnalazione, incompletezza di alcune registrazioni, assenza di verifiche di credibilità sulle informazioni fornite e un'utilizzazione complessa. Inoltre, i singoli casi vengono riportati sistematicamente senza informazioni fondamentali (come il luogo in cui si sono svolti i fatti, il nome delle persone o degli organismi interessati etc.). Essa risulta pertanto di scarsa utilità ai fini dell'indagine concreta.

*La base di dati Pre IRENE*

4. In linea di massima, la base di dati Pre-IRENE (per la gestione dei casi internamente all'UCLAF) contiene informazioni riguardanti casi di frode (presunta) su cui l'UCLAF indaga e che non hanno ancora formato oggetto di comunicazioni specifiche da parte degli Stati membri. In teoria, le informazioni fornite non dovrebbero solo riguardare l'individuazione dei casi (categoria, tipo di programma, paese o regione, tipo di irregolarità, importo in causa) ma anche i particolari della tecnica usata per commettere la frode o l'irregolarità in questione e i procedimenti avviati. L'obiettivo perseguito consiste nel fare della base di dati uno strumento di gestione che consenta agli inquirenti di gestire autonomamente i casi loro assegnati e ai

responsabili di gestire l'insieme del lavoro di indagine e di produrre tabelle riepilogative. Secondo le previsioni, la base dati deve contribuire, rendendo più agevole la correlazione delle informazioni, a migliorare la programmazione delle operazioni dell'UCLAF in questo campo e a definire una strategia di «intelligence» al fine di migliorare la prevenzione delle frodi e dei reati economici e finanziari. Pre-IRENE dovrebbe quindi essere al centro di una strategia di «intelligence» con una gestione delle informazioni centralizzata. Inoltre, grazie all'analisi dei casi registrati, dovrebbe costituire il punto di partenza per misure operative mirate.

5. In base alla Commissione, Pre-IRENE era operativa nel 1994 su base sperimentale<sup>(1)</sup>, mentre ulteriori cambiamenti dovevano esservi apportati nel 1995. All'inizio di aprile 1997, 756 casi erano gestiti in questa base dati — di cui 356 riguardavano i Fondi strutturali e le spese dirette, 39 le organizzazioni comuni di mercato nel settore dell'agricoltura, 260 le esportazioni o le importazioni di prodotti agricoli e 101 le risorse non agricole (dazi doganali).

#### *Base dati IRENE 95*

6. Nel 1995 la Commissione ha iniziato a sviluppare un sistema di informazione integrato che terrà conto di diverse fonti di informazioni. Si prevede di basare questo nuovo sistema d'informazione integrato su una nuova versione della base di dati IRENE, che riunisce le due banche dati precedenti IRENE e Pre-IRENE. Inoltre, questa nuova banca dati stabilirà un legame diretto con i messaggi inerenti alla «mutua assistenza amministrativa» che incidono sul bilancio comunitario. La nuova base di dati (IRENE 95) non registrerà semplicemente le informazioni sui casi di frode, ma costituirà uno strumento di gestione<sup>(2)</sup>. A causa di problemi tecnici, IRENE 95 non è ancora operativa.

#### *SCENT*

7. Il sistema SCENT (System Customs Enforcement NeTwork) operativo dal 1987, doveva essere completato sin dal 1996 dal sistema SCENT in materia di tassazione, in fase di sviluppo dal 1993. Il sistema consente lo scambio di informazioni sulle imposte indirette attraverso la rete SCENT-network. Il CIS (Customs Information System)<sup>(3)</sup>, operativo dal 1993, è una base dati che contiene informazioni (dati su persone, veicoli, merci, modalità di frode etc.) scambiate dagli Stati membri attraverso la rete SCENT. Oltre 300 terminali sono stati installati per collegare uffici situati ai punti di entrata e di uscita dell'Unione e consentire ad essi di comunicare 24 ore al giorno, sette giorni la settimana, con le relative autorità centrali e con i servizi della Commissione. Il CIS è inoltre utilizzato per operazioni specifiche (sorveglianza delle spedizioni di merci sensibili nella procedura di transito, sorveglianza marittima etc.). La Commissione fornisce supporto all'utente in questioni tecniche e provvede alla formazione degli utenti negli Stati membri.

---

<sup>(1)</sup> Relazione annuale 1994 [COM(95) 98 def.] del 29.3.1995, pag. 24.

<sup>(2)</sup> Cfr. la relazione annuale 1995 sulla lotta contro la frode, pag. 78.

<sup>(3)</sup> Gli Stati membri hanno adottato, nell'ambito del Titolo VI, la convenzione sull'uso di sistemi di informazione nel campo doganale. È stata inoltre redatta una convenzione sull'uso di strategie di informazione a fini doganali. Le convenzioni devono ancora essere ratificate.

## ALLEGATO IV

## AZIONI PREVENTIVE

**Azione in campo doganale**

1. Successivamente alla sua comunicazione del 29 marzo 1995<sup>(1)</sup>, la Commissione ha adottato il 3 aprile 1996 una comunicazione sulle misure di emergenza adottate e su quelle ancora da prendere, istituito una task force transito e presentato una comunicazione sul futuro dei regimi di transito<sup>(2)</sup>. Inoltre, la Commissione ha cooperato strettamente con la commissione temporanea di indagine del Parlamento europeo (articolo 138 C del trattato CE) sulle procedure di transito comunitario<sup>(3)</sup>. Infine, il 19 dicembre 1996, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato un programma d'azione doganale nella Comunità (Dogane 2000)<sup>(4)</sup>. L'obiettivo di questo programma è di migliorare l'efficacia globale dell'attività doganale e l'uniformità dei controlli ai confini esterni della Comunità.

**Seminari**

2. Nell'ambito della politica di formazione generale della Commissione, l'UCLAF organizza seminari per far conoscere ai servizi nazionali anti-frode e alle amministrazioni che gestiscono fondi comunitari la dimensione europea delle frodi. Corsi di base generali sono stati tenuti in tutti gli Stati membri. Ultimamente la Commissione si è concentrata maggiormente su azioni mirate destinate a servizi specializzati che gestiscono fondi comunitari e alle autorità giudiziarie. Queste azioni di formazione sono apprezzate dagli Stati membri.

---

<sup>(1)</sup> Comunicazione della Commissione del 29 marzo 1995 intitolata «Frodi nel regime di transito. Soluzioni previste e prospettive per il futuro», COM(95) 108 def.

<sup>(2)</sup> Cfr. SEC(96) 290 def. «Azione della Commissione per combattere la frode relativa al transito» e COM(96) 477 def. Per ulteriori informazioni, cfr. la relazione annuale 1996, pag. 38 e 39.

<sup>(3)</sup> Cfr. PE 220.895/def.

<sup>(4)</sup> Decisione n. 210/97/CE, GU L 33 del 4.2.1997.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

## 1. INTRODUZIONE

## Portata del controllo

1.1. La Commissione si rallegra dell'opportunità offerta di valutare, sulla base delle osservazioni preliminari della Corte, i risultati conseguiti nella lotta contro le frodi. L'efficacia dell'UCLAF dipende in larga misura dalla qualità della cooperazione e dalle strutture degli Stati membri.

## Principali osservazioni

1.2. La Commissione è lieta di apprendere che la Corte approva sia l'impegno da essa assunto nella lotta contro le frodi sia l'istituzione di un quadro giuridico e amministrativo più adeguato. La Commissione attribuisce grande importanza a che le Convenzioni sulla tutela giuridica degli interessi finanziari della Comunità (con i due relativi protocolli) e la Convenzione sulla lotta contro la corruzione siano ratificati dagli Stati membri. Al riguardo, fa osservare che al Consiglio europeo di Amsterdam del giugno 1997 gli Stati membri si sono impegnati a ratificare tali strumenti entro la metà del 1998 e che veglierà affinché tale impegno sia mantenuto.

1.3. È certo che un esame più approfondito dei legami fra l'UCLAF e altri servizi di controllo e di polizia consentirebbe di valutare meglio tutti i meccanismi che sono stati istituiti. Per quanto riguarda i sospetti di frode o corruzione all'interno delle istituzioni, la Commissione ha stabilito una politica chiara e si è impegnata a intraprendere una serie di iniziative, nonché ad adottare una decisione formale sul ruolo e le competenze dell'UCLAF nella sua comunicazione del 18 novembre 1997 intitolata «Buona gestione finanziaria e amministrativa — agire meglio contro le carenze professionali, le irregolarità finanziarie, le frodi e la corruzione» (SEC 97-2198) (cfr. punto 1.7). Quanto alle misure di sicurezza, la Commissione ha varato una serie di iniziative che hanno contribuito a rafforzare la sicurezza all'interno dell'UCLAF (cfr. le osservazioni ai punti da 2.26 a 2.28).

1.4. La Commissione conviene nel ritenere che il personale temporaneo in servizio all'UCLAF sia proporzionalmente troppo numeroso rispetto all'organico totale. La maggioranza dei contratti conclusi con gli agenti temporanei scade fra l'autunno 1998 e l'estate 1999; è stato pertanto messo a punto un piano per la trasformazione di un numero cospicuo di questi posti, mano a mano che si libereranno, in posti permanenti in modo da garantire un

giusto equilibrio fra funzionari permanenti e personale temporaneo e la dovuta continuità. La Commissione tiene tuttavia a precisare che l'attuale situazione dipende in larga parte da una decisione del 1994 con cui l'autorità di bilancio aumentò l'organico dell'UCLAF di 50 posti, 35 dei quali per agenti temporanei. L'afflusso di un numero cospicuo di agenti temporanei nel periodo 1994-1995 ha avuto il merito di permettere all'UCLAF di assumere esperti in vari settori così da creare un team pluridisciplinare immediatamente operativo.

1.5-1.6. Le osservazioni generali sull'uso e sull'efficacia delle basi dati dell'UCLAF vanno riportate al loro contesto specifico. La rapida evoluzione dell'Unità di questi ultimi anni ha continuamente innalzato il livello delle esigenze poste ai sistemi di trattamento dati. Al momento, l'UCLAF utilizza principalmente vecchi sistemi dai software obsoleti e del tutto inadeguati al suo ruolo. Gli attuali sistemi sono frutto però di un accordo transitorio che giungerà a termine nel 1998 con l'avvio della nuova base dati integrata IRENE.

1.7. La Commissione rimanda alla sua comunicazione del 18 novembre 1997 in cui esplicita il suo impegno a garantire il trattamento rapido ed efficace dei casi che presentano gli estremi per avviare un'azione penale. È attualmente in preparazione una decisione formale della Commissione che definirà il ruolo e le competenze dell'UCLAF nei suoi rapporti con le autorità giudiziarie nazionali. Resta ferma l'importanza di osservare, nello svolgimento delle indagini, le disposizioni legislative nazionali, a norma in particolare del regolamento n. 2185/96 (controlli e verifiche sul posto).

Tale aspetto sarà trattato più in dettaglio al punto 3.

1.8. La Commissione conviene sulla necessità di lanciare nuove iniziative per migliorare le procedure di accertamento e recupero negli Stati membri. Nondimeno, desidera sottolineare i risultati ottenuti su questo fronte, che comprendono l'introduzione di un sistema di segnalazioni periodiche per i fondi strutturali, la modifica del regolamento n. 1552/89 onde migliorare queste segnalazioni rispetto alle risorse proprie e le iniziative in atto nel quadro di SEM 2000 sull'applicazione di meccanismi di correzione finanziari — sulla falsariga di quanto avviene nel settore agricolo — alle risorse proprie e ai fondi strutturali. Sono stati inoltre istituiti sistemi informatici in tutti i settori per agevolare le operazioni di registrazione e monitoraggio.

1.9. La Commissione conviene nel ritenere che i risultati prodotti dal regolamento detto «lista nera» sono

alquanto deludenti e sta esaminando varie ipotesi per attivare gli Stati membri in tal senso. Fa tuttavia osservare che a norma delle disposizioni vigenti è competenza precipua degli Stati membri inserire eventuali nominativi nella suddetta lista.

1.10. La Commissione desidera richiamare l'attenzione sulle profonde riforme previste nel quadro di SEM 2000, nonché sulle iniziative specifiche risultanti dalla sua applicazione accennate al punto 1.8. Lo studio svolto dal Centro comune di ricerca (CCR) ha indubbiamente subito ritardi e si è limitato a una parte soltanto dei settori previsti per effetto di un accordo in questo senso concluso durante lo studio stesso.

1.11. Per la Commissione la dichiarazione della Corte circa l'inattendibilità di taluni dati pubblicati nella sua relazione annuale sulla lotta contro la frode è preoccupante. Al riguardo, si impegna a riesaminare la presentazione della sua prossima relazione annuale per garantire che l'origine e il calcolo dei casi e degli importi siano spiegati con chiarezza. Nondimeno, la Commissione ritiene che vi sia un problema fondamentale connesso con la stima dell'impatto della frode sul bilancio comunitario. Avvalendosi dei soli dati ufficialmente comunicati dagli Stati membri nel quadro della regolamentazione applicabile ai diversi settori si rischia infatti di sottovalutare sistematicamente il problema, come conferma l'entità crescente dei casi di frode individuati dalla Commissione in collaborazione con i servizi speciali antifrode degli Stati membri. La Commissione deve sorvegliare sia i casi segnalati e la rispettiva evoluzione (e il relativo recupero) sia i casi non ancora formalmente comunicati dagli Stati membri. Si tratta di un'operazione complessa e difficile che richiede un'attenta verifica. La nuova base IRENE ha caratteristiche speciali intese a garantire una giusta correlazione fra i diversi casi.

1.12. La Commissione rinvia nuovamente alla sua comunicazione del 18 novembre 1997 [SEC(97) 2198] che stabilisce chiari orientamenti politici e istituisce nuove procedure formalizzandone talune esistenti.

## 2. L'ORGANIZZAZIONE DELLA LOTTA CONTRO LE FRODI DA PARTE DELLA COMMISSIONE

### La strategia adottata dalla Commissione per la lotta alle frodi

2.3. Nel febbraio 1995 la Commissione non solo decise [rif. SEC(95) 249] di accentrare l'attività operativa antifrode in seno all'UCLAF (che coinvolge segnatamente le DG VI e XXI) ma definì anche chiaramente il mandato dell'UCLAF in relazione alle politiche antifrode. L'UCLAF è incaricata in particolare della «tutela degli interessi finanziari della Comunità» e della «concezione

della lotta contro la frode in tutti i campi», come recita il punto 2.20 della relazione. Ciò ha portato a una serie di iniziative legislative relative ai poteri di controllo, alle sanzioni amministrative e alle disposizioni penali citate altrove nella relazione. Questa attività, che ha già una sua rilevanza, diventerà ancora più cospicua in futuro, viste le possibilità legislative che racchiude il nuovo articolo 280 TCE (testo consolidato) e dello sviluppo del quadro legislativo già emanato per il contrasto delle frodi. Altrettanto importante è anche il lavoro in corso sul progetto noto come «CORPUS JURIS» relativo a quello che dovrebbe essere uno «spazio giudiziario unico».

L'operazione di trasferimento di risorse umane all'UCLAF ha inciso solo sulle DG VI e XXI, con conseguenti storni di bilancio alquanto limitati. In realtà, entrambe le direzioni hanno mantenuto stanziamenti sulle linee comuni della parte A del bilancio. Quanto alla parte B, grazie all'intervento del Parlamento europeo, sono state introdotte nuove linee a sostegno dell'attività dell'UCLAF e ne sono state accorpate altre. Tale situazione è illustrata all'allegato II della relazione della Corte. Va osservato che l'allegato II contiene solo le linee di bilancio per le quali l'UCLAF è ordinatore o ordinatore aggiunto.

2.5. Il Piano d'azione del Consiglio è indipendente dal programma di lavoro antifrode della Commissione e copre anzi una serie di punti che esulano dalle strette competenze dell'UCLAF, anche se vi è tutta una serie di questioni affrontate dal piano d'azione che si trovano nel programma di lavoro della Commissione. L'UCLAF ha preso parte ai negoziati che hanno portato all'adozione del Piano d'azione, nel quale, su iniziativa della Commissione, sono stati inseriti diversi punti, intesi a ampliarne il campo d'applicazione per coprire alcuni settori di interesse comunitario.

### La prevenzione delle frodi

#### SEM 2000

2.14-2.15. La Commissione conviene nel ritenere che la sua proposta di rendere la normativa «a prova di frode» richiederà notevoli sforzi e una vigilante attenzione, specialmente nel caso di nuove iniziative legislative.

#### La fissazione delle priorità

2.18. Lo studio in questione è stato ostacolato dall'incompletezza delle banche dati IRENE e pre-IRENE. I settori sono stati scelti in funzione della loro sensibilità.

L'accordo amministrativo con il CCR precisava che parte dello studio specifico doveva concentrarsi sui settori scelti dall'UCLAF.

Il rifiuto della DG XX di concedere il visto era motivato da un problema formale nella presentazione del fascicolo, riconducibile a sua volta a un problema di identificazione della sottovoce di bilancio per questo tipo di spesa. Hanno incontrato la stessa difficoltà anche diversi altri servizi che utilizzano gli stanziamenti della linea B6-792. Discutendone con la DG XX è stato risolto il problema e approvato il pagamento finale. La Commissione fa osservare che l'esame dei risultati dello studio è tuttora in corso e terminerà solo quando la base IRENE diventerà operativa nel 1998.

La definizione delle priorità dell'UCLAF ai fini delle verifiche in loco dipende non solo dall'evoluzione storica dei casi di frode ma anche da un continuo lavoro di raccolta di informazioni (intelligence), dalla valutazione delle nuove politiche, della valutazione dei rischi, oltre che dall'esame delle relazioni di controllo redatte dagli altri servizi della Commissione. La natura stessa delle attività dell'UCLAF, mirata com'è alle indagini e all'intelligence non si presta granché alla definizione di un programma di verifica contabile il cui fine sia di coprire tutti i vari settori in cui le finanze comunitarie sono a rischio. La Commissione sta comunque valutando una serie di strumenti per la definizione delle priorità.

### Misure di sicurezza

2.26-2.28. La Commissione ammette che l'applicazione in ambito UCLAF delle norme previste dalla citata decisione sulla sicurezza è effettivamente lacunosa. Non dimeno, fa osservare un aspetto importante dell'applicazione di tale decisione, vale a dire che solo le persone controllate possono accedere ai documenti classificati «riservati» e oltre. L'UCLAF ha pertanto avviato, nel maggio 1997, la procedura di controllo su tutti i suoi funzionari permanenti. Essa consiste in un'indagine sul funzionario in questione nello Stato membro d'origine a cura delle autorità nazionali competenti che può durare un buon anno. È stato deciso di concentrarsi sui funzionari permanenti poiché gli agenti temporanei e gli esperti nazionali UCLAF provengono generalmente da servizi a contatto con informazioni sensibili e sono pertanto già oggetto di procedure di controllo; inoltre, i contratti da agente temporaneo e esperto nazionale sono di durata limitata (quelli per agenti temporanei scadono perlopiù fra settembre 1998 e aprile 1999). L'intenzione è comunque di applicare la procedura di controllo anche ai funzionari che saranno assunti in futuro per tali posti. Nel frattempo, è stata fatta circolare nelle unità UCLAF una nota sulla classificazione dei documenti e sono stati presi provvedimenti per garantire l'adeguata protezione

dei depositi e degli edifici dell'UCLAF. È stata altresì prestata particolare attenzione alla sicurezza del sistema informatico in vista dell'introduzione della nuova base integrata IRENE. Di conseguenza, al lavoro avviato dall'Ufficio di sicurezza è andato affiancandosi un ulteriore studio dettagliato a cura del CCR nel contesto del programma generale di sicurezza per il sistema informatico dell'UCLAF. I risultati conseguiti vanno via via integrandosi al lavoro necessario per ultimare IRENE.

Va fatto osservare che il problema della sicurezza delle informazioni elettroniche costituisce oggetto specifico della decisione della Commissione C(95) 1510.

Quanto all'ispezione dell'Ufficio di sicurezza nella sede dell'UCLAF, si è trattato di un controllo ad ampio spettro comprendente documenti, materiali tecnici, tecnologie dell'informazione e sicurezza del personale. Per le raccomandazioni circa i controlli, si rimanda ai punti 4.1 e 5.2 della relazione dell'Ufficio di sicurezza.

2.30. Non rientra nella prassi dell'Ufficio di sicurezza effettuare controlli di routine sui fascicoli personali tenuti dalla Commissione ai fini della sicurezza. I livelli di sicurezza sono assegnati dalle autorità nazionali secondo procedure interne che tengono conto dei diritti dei cittadini.

2.32. La Commissione intende fare ogni sforzo affinché sia garantita nel 1998 l'attuazione di tutti gli aspetti attinenti alla sicurezza. Fa osservare al riguardo che le è stato destinato un posto per l'assunzione nel 1998 di un funzionario permanente a tempo pieno, responsabile della sicurezza in seno all'UCLAF. Il funzionario che non lavorava per l'UCLAF è stato incaricato di nuove mansioni all'interno del suo servizio. Va notato che esistono servizi esterni all'UCLAF che hanno accesso solo alle basi contenenti comunicazioni formali degli Stati membri e non già ai casi oggetto di investigazione. L'accesso inoltre è consentito solo a taluni funzionari dei servizi esterni e per talune categorie di fascicoli. Per quanto riguarda i dati personali, l'accesso è ulteriormente ridotto a casi di diretta competenza di tali servizi.

### Indagini interne di carattere amministrativo

2.33. La Commissione conviene sulla necessità di formalizzare e rafforzare le procedure esistenti che disciplinano lo svolgimento delle indagini interne da parte dell'UCLAF. A ciò la Commissione ha dedicato la già citata comunicazione del 18 novembre 1997 [SEC(97) 2198]. È inoltre in preparazione una decisione formale

della Commissione sui poteri dell'UCLAF che riguarderà gli aspetti discussi nella suddetta comunicazione. Va osservato, per quanto riguarda il settore del turismo, che la distruzione di documenti cui si fa riferimento e l'apertura del relativo caso sono precedenti alla creazione in seno all'UCLAF di un'unità operativa competente per tali questioni.

2.34. I punti specifici relativi all'interrogatorio di funzionari della Commissione, all'esame dei fascicoli e alle ispezioni negli uffici della Commissione costituiscono oggetto del progetto di decisione sui poteri dell'UCLAF ricordato al punto precedente. Va osservato tuttavia che il Tribunale di primo grado, con sentenza del 19 marzo 1998 nella causa Tzoanos/Commissione, ha confermato il diritto della Commissione di confiscare documenti e computer dagli uffici dei funzionari nel corso di un'indagine amministrativa interna prima ancora di avviare un eventuale procedimento disciplinare. Nel preparare il progetto di decisione sui poteri dell'UCLAF, la Commissione sta studiando attentamente questo aspetto e le altre implicazioni della suddetta sentenza.

### 3. ORGANIZZAZIONE DELL'UCLAF

#### Le risorse umane fino ad oggi

3.4. La Commissione è lieta di apprendere che la Corte approva la sua politica volta a istituire una funzione di interfaccia e collegamento con le autorità giudiziarie nazionali, obiettivo del tutto consono al nuovo ruolo che la Commissione sarà chiamata a svolgere quando saranno ratificati la Convenzione sulla tutela giuridica degli interessi finanziari della Comunità e i relativi protocolli (in particolare l'articolo 7 del secondo protocollo). In linea con l'impegno assunto nel suo Programma di lavoro antifrode 1997-1998, la Commissione sta creando una cellula di interfaccia e collegamento in seno all'UCLAF, responsabile degli affari generali e delle questioni giuridiche. È indubbio che saranno necessarie nuove risorse umane, cioè nuovo personale, ove venga accolta la raccomandazione della Corte sull'assunzione di almeno un magistrato o di un esperto nazionale equivalente per Stato membro.

#### Metodi di lavoro

3.8-3.9. Il diverso modo con cui viene utilizzato il sistema informatico pre-IRENE è in una qualche misura conseguenza della diversa natura del lavoro svolto dalle singole unità investigative. Come risulta dalle osservazioni svolte sui punti 3.14-3.16, alcune unità più di altre svolgono attività basate sull'«intelligence». Questo tipo di lavoro si presta meno a un controllo caso per caso, che è

in definitiva quello per cui è stato concepito il sistema pre-IRENE. La Commissione fa osservare che l'attuale progetto IRENE è inteso a fornire una base comune per la gestione dei casi in ambito UCLAF. Il sistema diventerà operativo unità per unità, parallelamente alla migrazione verso WINDOWS NT. Ne risulterà una maggiore trasparenza sul fronte dei gestori autorizzati e un livello di sicurezza più elevato.

3.12. Nel contesto dell'attuale riorganizzazione dell'UCLAF si provvederà a garantire una più precisa definizione del ruolo di coordinatore. Il nuovo sistema IRENE offre un sistema strutturato di comunicazione delle informazioni; inevitabilmente, però, il numero elevato di casi porrà i coordinatori sotto pressione, date le risorse limitate di cui dispone l'UCLAF.

#### Gestione dei fascicoli relativi ai singoli casi

3.14-3.16. La Commissione conviene sulla necessità che i fascicoli delle indagini vengano strutturati in modo adeguato. Nondimeno, data l'enorme varietà dei casi trattati dall'UCLAF e la difformità delle normative e delle procedure, è difficile imporre una struttura unica. Come primo passo verso l'elaborazione di procedure standard, l'UCLAF ha messo a punto un VADEMECUM sui controlli e le verifiche sul posto a norma del regolamento del Consiglio n. 2185/96, vista l'importanza che questo provvedimento conferisce alle relazioni UCLAF in sede giudiziaria negli Stati membri. Tali relazioni assumono rilievo anche nel quadro delle missioni svolte dall'UCLAF nei paesi terzi, nella misura in cui i rapporti di missione possono essere utilizzati nei procedimenti giudiziari. È pertanto a questo aspetto dei fascicoli UCLAF che viene e sarà prestata maggiore attenzione (cfr. punti 3.20 e 3.21). Riguardo alla preparazione dei rapporti sulle missioni investigative va poi osservato che l'UCLAF ha preparato un formulario standard che dà conto delle risorse impiegate, il quale dev'essere vistato dall'investigatore responsabile, dal suo capo unità e dal direttore dell'UCLAF.

Data l'enorme varietà dei sistemi e delle procedure, il problema degli orientamenti generali da seguire per la forma e il contenuto standard che devono possedere i documenti e le note per poter soddisfare i requisiti minimi imposti dalla legge nazionale per la produzione di prove in sede penale, presenta non poche difficoltà. La Commissione attira l'attenzione sulla natura del lavoro investigativo e informativo dell'UCLAF: il grosso dell'attività investigativa è svolto dai servizi specializzati degli Stati membri; questo è un dato obiettivo derivante sia dalla suddivisione dei ruoli fra l'UCLAF e tali servizi, sia dalle limitate risorse a disposizione dell'Unità. Ne discende quindi che nella maggior parte dei casi sono i servizi nazionali che, per iniziativa o su segnalazione dell'UCLAF, e non l'UCLAF di per sé, istruiscono un

fascicolo in vista di un'azione giudiziaria. A ciò si aggiunga che all'interno dell'UCLAF sussiste una forte differenza fra il tipo di attività svolto dalle diverse unità investigative: alcune operano sui singoli casi, altre lavorano più sulle informative.

L'attività dell'UCLAF deve necessariamente mantenere un approccio pragmatico, in considerazione soprattutto della rapida evoluzione delle sue funzioni. A ciò si aggiunga la sua natura pluridisciplinare e il fatto che essa è nata dall'accorpamento di vari settori precedentemente separati. Tale aspetto delle attività dell'UCLAF sarà oggetto di attento esame nell'ambito dei lavori in corso sull'applicazione del regolamento n. 2185/96. Va inoltre sottolineato che in molti casi, specie per quanto riguarda le diverse task force, l'attività svolta è prevalentemente attività di «intelligence» e riguarda meno l'evoluzione di un singolo caso. Ne deriva che i fascicoli istruiti sono perlopiù fascicoli informativi, pur contenendo a volte particolari relativi a casi sui quali stanno indagando gli Stati membri in collaborazione con l'UCLAF.

3.18. Quanto al punto specifico della manipolazione dei fascicoli, va osservato che una manipolazione è riconducibile a un determinato comportamento da parte di un funzionario, comportamento che giustifica di per sé misure disciplinari e, ovviamente, investe la questione della sicurezza. Al riguardo, gli archivi centrali dell'UCLAF sono stati ristrutturati per consentire di ricostruire i fascicoli in base alla registrazione dei documenti in entrata e in uscita, così da servire da backup quando si debba aprire un'indagine. L'UCLAF sta comunque esaminando le sue procedure interne di sicurezza.

## Cooperazione con gli Stati membri

### *Restrizioni imposte ai servizi della Commissione*

3.20-3.21. Indubbiamente, a norma del regolamento n. 2185/96 gli ispettori UCLAF sono tenuti a rispettare le norme procedurali in vigore nello Stato membro in cui si svolgono i controlli e la Commissione conviene con la Corte nel ritenere che ciò presenti non poche difficoltà.

Il regolamento prevede tuttavia che la Commissione tenga conto delle norme nazionali ai soli fini delle relazioni di controllo. In altri termini, a seconda del requisito procedurale, la Commissione può nella pratica attenersi (come prescritto in determinate circostanze, per esempio il rispetto del contraddittorio) o non attenersi (come nel caso di procedure di minore importanza che non intaccano il valore giuridico della relazione). La Commissione ha a lungo insistito su tale formulazione durante i nego-

ziati sul testo del regolamento proprio per le ragioni addotte dalla Corte.

In ogni modo, laddove sia previsto un controllo congiunto gli ispettori della Commissione possono avvalersi delle competenze dei funzionari nazionali che li accompagnano. Questi ultimi sono infatti tenuti a fornire l'assistenza necessaria al corretto svolgimento del controllo.

3.22. Il vademecum altro non è che una guida all'applicazione del regolamento redatta ad uso degli ispettori, secondo l'impegno assunto dalla Commissione dinanzi al Consiglio in occasione dell'adozione del regolamento stesso.

3.23. La Corte fa osservare che il regolamento è stato applicato solo in cinque occasioni. Al riguardo, la Commissione desidera porre in evidenza una serie di elementi importanti rispondenti alla necessità di attuare alcune disposizioni pratiche nel primo anno di attività, vale a dire:

- creazione del vademecum;
- applicazione delle procedure della Commissione per l'autorizzazione delle indagini ULAF;
- formazione interna degli ispettori UCLAF;
- serie di contatti con alcune amministrazioni nazionali per avviare le prime missioni di controllo nelle migliori condizioni possibili.

Queste iniziative sono servite precipuamente a far sì che le attività disciplinate dal regolamento si svolgessero in una cornice di certezza normativa. Va inoltre osservato che dalla visita degli ispettori della Corte, il numero dei casi di applicazione del regolamento sono raddoppiati. Data la novità del regolamento, dati i suoi effetti giuridici e la sua sfera di operatività, l'UCLAF è in una fase in cui deve ancora familiarizzarsi con la sua applicazione concreta. A fine 1998, la Commissione riferirà al Consiglio sull'applicazione del regolamento e il vademecum sarà soggetto a nuove e ulteriori revisioni.

### *Trattamento delle richieste presentate*

3.26-3.27. Come osservazione generale, la Commissione rileva che la cooperazione su singoli casi viene spesso ostacolata da difficoltà derivanti dal modo in cui sono organizzati i servizi di alcuni Stati membri e in particolare dall'assenza di un organo dotato di una visione globale della situazione interna in un determinato paese. Uno Stato membro ha persino decentrato i suoi servizi antifrode, togliendo in tal modo all'UCLAF la possibilità di rivolgersi a un referente unico. Altri Stati hanno istituito organi centrali omologhi all'UCLAF. Inoltre, quando il trattamento di un caso pone un problema giuridico specifico, questo non è necessariamente ricondu-

cibile ai problemi che si riscontrano nella struttura globale del ruolo operativo dell'UCLAF e delle sue relazioni con gli Stati membri.

La Commissione fa altresì osservare che uno dei tre casi citati dalla Corte al punto 3.26, in cui gli Stati membri non avevano iniziato le procedure richieste dall'UCLAF, si è concluso con un grosso recupero da parte dello Stato membro in questione nel maggio del 1997. Gli altri due casi sono tuttora pendenti dinanzi alle rispettive autorità giudiziarie. Quanto ai due casi citati dalla Corte relativi a una mancata richiesta, o a una richiesta tardiva, sono stati oggetto di ulteriori controlli e sono anch'essi pendenti dinanzi alle autorità giudiziarie competenti. Nel caso relativo all'immunità di tre funzionari, le richieste iniziali hanno creato difficoltà che si sono risolte solo dopo un lungo carteggio.

Riguardo al punto 3.27, la Commissione rileva quanto segue.

A giudizio della Commissione, il caso nel quale la Corte lamenta una mancanza di consultazione e feedback (informazione di ritorno) rientra fra quei casi che, essendo oggetto di indagini giudiziarie in un dato Stato membro, non consentono, per ovvie ragioni attinenti alla segretezza del procedimento giudiziario, di fornire precise informazioni al riguardo ad altri Stati membri. Nella fattispecie, una volta venuto meno tale vincolo, sono state informate le amministrazioni interessate. Quanto al caso specifico relativo alla mancata divulgazione di informazioni, l'UCLAF aveva ricevuto informazioni che non implicavano direttamente operatori dello Stato membro in cui si erano svolte le indagini. Non potendo stabilire un nesso diretto fra le informazioni ricevute e l'operazione prevista nello Stato membro, l'UCLAF non è stata in grado di trasmetterle alle autorità competenti in tempo utile per l'operazione.

La Commissione fa osservare che nei tre casi in cui la Corte lamenta un'inspiegabile cessazione delle indagini, queste sono in realtà proseguite. In un caso — quello che a giudizio della Corte è rimasto a lungo in giacenza senza che fosse intrapresa un'azione concreta —, non è stato possibile giungere a una rapida conclusione a causa di gravi difficoltà nell'organizzazione di un'indagine in un paese terzo. Nella fattispecie, sono occorsi ben nove mesi agli Stati membri interessati per raccogliere la documentazione necessaria. Il caso sta tuttavia procedendo grazie a una missione congiunta UCLAF/Stati membri in un paese terzo, che ha portato alla scoperta di una grossa frode. Quanto agli altri due casi cui la Corte fa riferimento sempre in termini di mancata informazione successiva (lettere, relazioni), i risultati dell'uno sono stati comunicati formalmente alle amministrazioni in questione nel novembre del 1997, mentre l'altro — quello per cui non si è riusciti ancora a stabilire se vi sia stata o non frode

— implica l'interpretazione di norme complesse che richiedono un'analisi approfondita da parte di diversi servizi della Commissione.

### Sistemi d'informazione e di raccolta di informazioni («intelligence»)

#### *Basi di dati*

3.28-3.29. La Corte ha senz'altro ragione quando sostiene che il numero di utilizzatori della base dati IRENE è alquanto limitato. Resta pur vero, tuttavia, che l'attuale sistema IRENE (che sarà sostituito quest'anno) è nato negli anni Settanta e richiede la conoscenza di un linguaggio informatico specifico e attualmente superato. Di conseguenza, il suo uso in ambito UCLAF è limitato a un numero relativamente piccolo di operatori. Ciò nonostante, l'utenza non è sempre indicativa del grado di utilizzazione di un sistema. Vanno considerati infatti anche criteri come la frequenza d'uso e la durata della consultazione. Secondo le statistiche del Centro di calcolo di Lussemburgo, IRENE (che ha sede a Lussemburgo), è una delle più importanti basi dati per dimensioni e utilizzo. Benché relativamente pochi, gli utilizzatori di IRENE vi attingono regolarmente e copiosamente.

3.30. Come si è detto, la Commissione sta sostituendo il sistema informatico di cui si avvale attualmente, che è ormai sorpassato poiché concepito per il ruolo originario dell'UCLAF. In tale processo di ammodernamento e adattamento alla nuova situazione rientrano anche le migliorie alla base dati pre-IRENE che è già notevolmente evoluta rispetto agli inizi, quando funzionava come IRENE ed era penalizzata dall'uso dello stesso specifico linguaggio informatico. La situazione dovrebbe migliorare a breve termine, con l'integrazione di IRENE e pre-IRENE nella base dati IRENE (nuova generazione) che diverrà operativa nel 1998. Il progetto di un «sistema di informazione integrato interno all'UCLAF» [UCLAF Integrated Information System (UIIS)] era stato finanziato dal CCR nel contesto del suo sostegno istituzionale e in quanto tale non solo non è stato abbandonato ma i suoi risultati sono stati utilizzati come base per altri due progetti in corso, SURCOM e IIMS (sistema integrato di gestione e raccolta di informazioni — Integrated Intelligence and Management System).

Il programma APSO (Ufficio di sostegno alla politica antifrode — Antifraud Policy Support Office) è frutto di una proposta del CCR per l'organizzazione interna della sua attività di sostegno all'UCLAF. In pratica, il CCR ha optato per un accordo interservizi sostenuto da programmi di lavoro annuali concordati con l'UCLAF. In tal senso, il CCR ha efficacemente coadiuvato l'UCLAF nello sviluppo di strumenti e sistemi. Una volta varata con successo la nuova base dati IRENE, e nel contesto

dell'attuale riorganizzazione dell'UCLAF, saranno stanziati maggiori risorse per le attività informative basate sull'analisi dei dati provenienti dalle basi della Commissione. Va osservato che buona parte del lavoro informativo dell'UCLAF è svolto da unità operative, in particolare dalle diverse task force.

3.31. La Commissione riconosce che vi sono stati notevoli problemi nello sviluppo dei sistemi di comunicazione e delle basi dati. Nondimeno ritiene che non si tratti di un caso unico nel suo genere. La sostituzione di sistemi superati e inadeguati con sistemi complessi di informazione e gestione — auspicati dalla Corte stessa — può ingenerare problemi che non è lecito sottovalutare. La Commissione ritiene che il nuovo sistema IRENE costituisca un solido fondamento per una gestione efficace e affidabile dei casi comunicati dagli Stati membri e oggetto di indagini UCLAF.

3.32. Il rischio che l'UCLAF e le autorità nazionali svolgano indagini sullo stesso caso senza rendersene conto sussiste ma è alquanto limitato. Beninteso, gli Stati membri sono tenuti a notificare alla Commissione i casi accertati di frode o irregolarità. Quanto all'UCLAF, si occupa essenzialmente di grossi casi transnazionali e ne informa gli Stati membri mediante le varie task force e specifiche comunicazioni. Inoltre, quasi tutte le indagini UCLAF (escluse quelle relative alle spese dirette) sono svolte in collaborazione con le autorità degli Stati membri. In particolare, la nuova base IRENE prevede una funzione che mette in correlazione eventuali sopraffazioni.

3.33. È indubbio che l'UCLAF può apportare — ed effettivamente apporta — un valore aggiunto sostanziale in materia di intelligence e che questa sua prerogativa meriti maggiore attenzione. Nondimeno, la Commissione deve anche assolvere funzioni formali di controllo e verifica secondo le disposizioni del diritto comunitario. Inoltre, molte delle sue attività di intelligence risultano da legami creati nell'ambito delle sue attività operative. Sono stati per esempio stabiliti dei contatti con Europol. È questa tuttavia una questione complessa che investe un'ampia varietà di settori (dalle dogane alle spese agricole) e questioni di principio relative alle basi giuridiche. Attualmente l'UCLAF sta negoziando con Europol la conclusione di un protocollo, peraltro auspicato dal Piano d'azione del Consiglio contro la criminalità organizzata, quale primo passo verso una più intensa collaborazione (in ossequio al Programma di lavoro della Commissione — Lotta contro le frodi [COM(97) 199, punto 1.9]. L'instaurazione di un sistema di informazione richiederebbe, beninteso, alcune modifiche dell'attuale quadro normativo.

3.34. Per quanto riguarda le spese dirette, gli importi da recuperare o recuperati figurano nelle basi pre-IRENE

e CORE del revisore dei conti della Commissione, accessibili entrambe all'UCLAF. Tutti i casi relativi alle spese dirette figurano invece nella base pre-IRENE e la nuova IRENE coprirà specificamente il settore in questione.

3.36. Il sistema di allarme rapido (SAR) è stato istituito su due piedi per far fronte a situazioni di crisi. È pertanto inevitabilmente frutto di alcuni compromessi. Quanto alla sua totale informatizzazione, va osservato che il SAR non sostituisce l'attuale regime di transito e che la debolezza di fondo di tale regime potrà risolversi solo attraverso un processo di automazione, al quale sta lavorando la stessa Commissione in collaborazione con gli Stati membri, sotto la responsabilità della DG XXI.

Nella misura del possibile sono stati apportati gradualmente miglioramenti al SAR, fra cui in particolare l'introduzione di una funzione di risposta. Quanto alla richiesta di informazioni, l'UCLAF interpella sempre gli Stati membri in relazione a un fine specifico e comunica di prassi ai servizi nazionali gli esiti del suo lavoro.

Nondimeno, intende sollevare tale punto con le autorità nazionali nell'ambito del comitato di mutua assistenza istituito dal regolamento n. 1468/81 del Consiglio.

#### 4. IL SEGUITO DATO SUL PIANO FINANZIARIO E RECUPERO

##### Quadro generale

4.1-4.4. La Commissione è d'accordo con la Corte sull'importanza di disporre di dati precisi sui recuperi effettuati dagli Stati membri. La nuova base IRENE, che sarà operativa entro metà 1998, consentirà alla Commissione di controllare la globalità delle operazioni di recupero e un numero cospicuo di importanti casi riguardanti le risorse proprie tradizionali. Per quanto riguarda in particolare i casi di frode e irregolarità in materia di risorse proprie tradizionali, la base IRENE riceverà dagli Stati membri i dati più recenti (compresi gli aggiornamenti) per via elettronica. Quanto alla nota 24, nel suo programma di lavoro antifrode 1997-1998 la Commissione ha previsto l'introduzione di sanzioni amministrative per le spese dirette. Si stanno inoltre studiando i modi più adeguati per far sì che certi contratti di servizio

di natura pubblica si basino sulla normativa comunitaria; in tal modo, in applicazione dell'articolo 192 TCE, sarà la stessa Commissione a procedere all'esecuzione.

4.5. La mancanza di un quadro preciso della situazione relativa al recupero delle risorse proprie tradizionali nei casi segnalati di frode e irregolarità è dovuta al fatto che sino a metà 1996 gli Stati membri non dovevano attenersi a nessuna forma specifica nel presentare le loro relazioni. Con l'entrata in vigore del regolamento n. 1355/96, che modifica il regolamento n. 1552/89, vale a dire dal 14 luglio 1996, gli Stati membri sono tenuti ad osservare criteri formali più severi nella presentazione delle loro relazioni. La nuova base IRENE dovrebbe inoltre consentire alla Commissione di tracciare un quadro generale della situazione del recupero grazie ai dati forniti dagli Stati membri.

### Risorse proprie tradizionali

4.7-4.9. Sino al luglio del 1996 gli Stati membri non erano tenuti a notificare alla Commissione gli importi recuperati nei casi segnalati a norma del regolamento n. 1552/89. Con l'entrata in vigore del regolamento n. 1355/96 e in base al nuovo sistema computerizzato di comunicazione (OWNRES), la Commissione può sorvegliare il recupero con maggiore facilità. I primi risultati di tale accresciuta trasparenza saranno pubblicati nella relazione annuale 1997, nondimeno passerà diverso tempo prima che siano raccolti anche i dati necessari sui casi notificati prima del luglio 1996.

4.8. L'attività di sorveglianza della Commissione non significa l'esame costante di tutti i casi di recupero; al contrario, essa consiste soprattutto in una visione globale della situazione. Vi è però un controllo individuale, fino a scarico definitivo, di una serie di casi importanti scelti in base all'analisi del rischio, i cui esiti vengono regolarmente comunicati all'autorità di bilancio. La Commissione ritiene che molti Stati membri stiano regolarmente aggiornando le loro relazioni sulla lotta alle frodi, pur facendo fronte a obiettive difficoltà tecniche. Nel contempo, essa continua a seguire la situazione con impegno.

### FEAOG-sezione garanzia

4.10-4.11. La Commissione non risparmia gli sforzi affinché sia chiarita la situazione del recupero, specie per quanto riguarda i casi segnalati prima del 1994. È innegabile che a fine 1997 il 65% degli importi relativi a casi segnalati prima del 1994 non era stato ancora recuperato, ma è altrettanto vero che il 30% circa degli ordini di riscossione emessi è stato impugnato e in attesa

di giudizio o che gli Stati membri avevano comunicato alla Commissione che le somme in questione non erano più recuperabili.

La Commissione intende introdurre sistematicamente nelle future decisioni sulla «liquidazione dei conti» tutte le somme il cui recupero non è imminente. Se lo Stato membro non fornisce elementi sufficienti a escludere l'eventualità di irregolarità o negligenze a suo carico, la Commissione gli addebiterà senz'altro gli importi in questione ai sensi dell'articolo 8 del regolamento n. 729/70, senza dover attendere necessariamente la conclusione del procedimento giudiziario eventualmente pendente.

### Miglioramenti della legislazione nel settore agricolo

4.14. Le poche comunicazioni provenienti dagli Stati membri preoccupano la Commissione che intende riesaminare il funzionamento della procedura entro il 1998.

### I Fondi strutturali

4.19. Per l'avvenire la Commissione si impegna a fornire nelle note esplicative degli impegni fuori bilancio maggiori informazioni sui crediti potenziali che sorgono con l'accertamento di casi di frode o irregolarità nei fondi strutturali.

4.20. Gli Stati membri sono tenuti a notificare tutti i casi di irregolarità attinenti ai fondi strutturali. L'UCLAF controlla tali notifiche e esamina in particolare quei casi che le vengono segnalati in altri modi onde garantire che siano inseriti anch'essi nelle notifiche formali. L'UCLAF ha altresì definito talune tipologie comunicandole alle competenti autorità nazionali sia direttamente, in incontri bilaterali, sia nell'ambito delle riunioni del Comitato consultivo (COCOLAF) e dei seminari da essa stessa organizzati.

4.21. La Commissione fa osservare che i 1 000 casi di irregolarità comunicati dalla Regione Campania alla fine del 1996 sono stati rinviati alla Rappresentanza permanente d'Italia per il semplice fatto che, a norma della legislazione vigente, la notifica formale dei casi compete agli Stati membri e non già alle regioni.

### 5. ATTENDIBILITÀ DELLE INFORMAZIONI CONTENUTE NELLA RELAZIONE ANNUALE SULLA LOTTA CONTRO LA FRODE

#### L'attendibilità dei dati

5.4-5.6. La prassi consistente nell'includere la stima relativa al secondo semestre si è resa necessaria poiché il

regolamento n. 1552/89 non consentiva alla Commissione di ottenere i dati relativi al secondo semestre in tempo utile per incorporarli nella relazione annuale. Come fa giustamente osservare la Corte, la necessità di tali proiezioni non sussisterà più in futuro, essendo state modificate nel 1996 le disposizioni che disciplinano la notifica dei casi. Peraltro, è proprio per questa ragione che la Commissione ha proposto di modificare il regolamento n. 1552/89.

5.7. La Commissione ritiene doveroso sottolineare le perdite a danno delle risorse comunitarie provenienti dall'IVA causate da taluni casi di frode nel settore delle sigarette. La Commissione ritiene anzi che sia necessario avere una visione quanto più precisa possibile, essendosi rivelato alquanto inattendibile il quadro elaborato in passato sulle stime basate esclusivamente sulle comunicazioni formali degli Stati membri. È d'accordo sul fatto che gli importi in questione non possono essere direttamente confrontati con le cifre sulle risorse proprie tradizionali trasmesse dagli Stati membri data la diversa natura delle entrate considerate. Provvederà affinché nelle prossime relazioni l'origine e la natura delle cifre siano indicate chiaramente nelle note delle tabelle e non solo nel testo.

5.9. La Commissione menzionerà chiaramente il fatto che le cifre relative ai casi di irregolarità da essa accertati sono stime, sebbene ciò possa desumersi anche dalla natura del lavoro investigativo. È pienamente consapevole della possibilità che taluni casi siano registrati due volte ma confida nella nuova base IRENE che contribuirà a ovviare a tale problema, oltre che a facilitare l'aggiornamento dei casi. Non rientra nella prassi in uso specificare da quali fonti vengono le segnalazioni delle irregolarità.

5.10. Nella relazione annuale 1996 la Commissione spiega come essa si concentri essenzialmente su casi transnazionali complessi e grosse reti criminali attive nei diversi Stati membri. In altri termini, essa tende a raggruppare tali irregolarità in un unico caso quando ravvisa l'esistenza di un comune denominatore. In tal modo la Commissione riesce ad avere un quadro generale che spesso sfugge agli Stati membri implicati. Quanto agli esempi citati dalla Corte, la Commissione si impegna a riesaminare i casi la cui fonte non sia stata indicata.

5.11. La Commissione fa osservare che è difficile quantificare con precisione i recuperi e i risparmi derivanti dalle attività informative e investigative delle varie task force. Sta pertanto studiando i mezzi opportuni per capire quali siano i benefici esatti di tale attività senza comprometterne il funzionamento.

## 6. CORRUZIONE E INFRAZIONI DISCIPLINARI

### La lotta contro la corruzione

6.2. La Commissione invita a consultare la già citata Comunicazione del 18 novembre 1997, nella quale è indicata con chiarezza la sua politica in relazione alla lotta contro la corruzione all'interno dell'istituzione.

### Assegnazione delle competenze

6.3. La citata comunicazione del 18 novembre 1997 chiarisce anche quali siano le competenze dell'UCLAF in relazione ai casi di corruzione.

### Mancanza di orientamenti chiari per quanto concerne le indagini amministrative

6.5. La citata comunicazione della Commissione del 18 novembre 1997 costituisce la base per la standardizzazione dei procedimenti. La questione sollevata dalla Corte dei conti in relazione ai poteri dell'UCLAF verrà affrontata e risolta nella decisione formale che la Commissione si accinge ad adottare in merito ai nuovi poteri e competenze dell'UCLAF. Circa le informazioni da comunicare alle autorità giudiziarie nazionali è prassi dell'UCLAF informare queste autorità non appena abbia accertato che vi sono i motivi per farlo. Va tuttavia tenuto presente che lo scopo delle indagini dell'UCLAF è di accertare i fatti sui quali, successivamente, le autorità competenti dovranno prendere le decisioni del caso.

6.6-6.7. La Commissione è consapevole dell'esigenza di garantire la tutela dei diritti dei singoli e l'osservanza delle disposizioni che disciplinano lo svolgimento delle indagini. Essa vuole comunque sottolineare che l'UCLAF non è investita di poteri giudiziari né ha poteri di polizia e che le sue indagini nei casi di sospetta frode o corruzione all'interno dell'istituzione hanno necessariamente veste di inchieste amministrative finalizzate all'accertamento dei fatti.

Se dall'esito di queste indagini emergono elementi idonei a far ritenere che il caso acquisti rilevanza penale, la pratica viene trasferita alle competenti autorità nazionali, alle quali spetterà da quel momento in poi decidere se debba essere promossa un'azione penale. In casi del genere i risultati delle indagini possono mettere capo ad una decisione con la quale la Commissione apre un procedimento disciplinare. Su questo punto, tuttavia, occorrerà riflettere più seriamente nel preparare la richiamata decisione formale in merito ai poteri di cui sarà investita l'UCLAF.

### Attuazione di una politica di «tolleranza zero»

6.8-6.9. La posizione della Commissione è chiaramente indicata nella comunicazione del 18 novembre 1997, dove pure è espresso il suo impegno a seguire una precisa linea di azione nei casi in cui vengano scoperte corruzioni o frodi al suo interno. Inoltre, la Commissione ha recentemente presentato una proposta (GU C 359 del 25.11.1997 pagina 9) che dispone misure disciplinari e il pagamento di un indennizzo/risarcimento ad opera dei funzionari ordinatori.

6.10. La ricordata comunicazione della Commissione del 18 novembre 1997 non lascia alcun dubbio sul fatto che le procure nazionali debbano essere informate. La Commissione è anche d'accordo sul fatto che non le occorrerà comunicarle i documenti giustificativi [della richiesta di revocare l'immunità] qualora tale richiesta sia stata adeguatamente motivata. La Commissione sottolinea tuttavia che, per poter evocare l'immunità, è presupposto necessario che le venga trasmessa una richiesta adeguatamente motivata che le consenta di prendere una decisione al riguardo.

### Problemi individuati

6.11. La comunicazione della Commissione del 1997 chiarisce quale sia la sua politica. Va notato, al riguardo che in genere è estremamente difficile, nella pratica, procurarsi le prove della corruzione e che sono pertanto la polizia o l'autorità giudiziaria che dispongono dei poteri necessari per procedere in tal senso, che acquisiscono tale prova una volta che l'esistenza del caso sia stato ad esse segnalato.

6.12. La Commissione prega di consultare la recente sentenza del Tribunale di primo grado nel caso Tzoanos/Commissione (si vedano le osservazioni al riguardo svolte al punto 2.34), decisione nella quale il TPG ha chiarito i poteri della Commissione nelle inchieste amministrative che precedono l'azione disciplinare.

6.13. Nei limiti delle risorse disponibili per l'UCLAF, la Commissione intende potenziare la squadra che si occupa della lotta contro la corruzione, istituendo un settore specifico con competenza per questi casi all'interno di un'unità amministrativa preesistente. In questa fase non si dispone delle risorse necessarie per istituire un'unità separata.

### 7. CONCLUSIONE

7.1. La Commissione si rallegra per il fatto che la Corte dei conti riconosca il «grande impegno» che essa ha profuso nella lotta alle frodi in danno dei fondi comunitari. Va aggiunto che parecchi aspetti della strate-

gia globale della Commissione sono tuttora in fase di attuazione, dato che l'UCLAF — nella sua struttura attuale — è attivamente operativa solo dalla fine del 1995. Inoltre, è pacifico che per portare a termine tutte le nuove iniziative e per valutarne i risultati ci vuole del tempo.

7.2. La Commissione è d'accordo sul fatto che occorrerà continuare a lavorare per migliorare i recuperi, compito — come noto — complesso e difficile nel quale intervengono diversi attori. Il fatto che non vi sia una netta distinzione tra i recuperi dovuti all'opera dell'UCLAF e quelli attribuibili all'autorità nazionale è in genere riconducibile alla natura della cooperazione che si è istituita tra la Commissione e gli Stati membri. Detto in altri termini, la maggioranza dei casi trattati dall'UCLAF sono frutto della cooperazione instaurata con le autorità nazionali e i risultati cui perviene l'attività finalizzata al recupero non vanno pertanto attribuiti unicamente alla Commissione (UCLAF).

Per quanto concerne le spese dirette, tuttavia, la situazione è alquanto diversa e le informazioni sui recuperi sono contenute nella banca dati pre-IRENE, gestita dall'UCLAF.

7.3. La Commissione sta approntando un sistema di gestione integrato, che considera una delle sue principali priorità. Con l'attivazione della nuova versione di IRENE nel 1998 si potrà garantire un controllo rigoroso e, insieme, un confronto incrociato di tutti i casi formalmente comunicati dagli Stati membri e di tutti i fascicoli aperti dall'UCLAF di propria iniziativa.

7.4. La Commissione attribuisce la massima priorità alla ratifica, da parte degli Stati membri, di tutte le convenzioni e di tutti i protocolli conclusi nel quadro del terzo pilastro.

7.5. La Commissione condivide il parere della Corte riguardo ai problemi che possono scaturire dall'esistenza di tutta una serie di organi e di istituzioni che, negli Stati membri, hanno competenze per la lotta contro la frode. Nota con piacere la tendenza generale all'istituzione, in ciascuno Stato membro, di organismi centrali dotati di vaste competenze e di un'adeguata visione delle attività e dei rapporti con l'Unione europea (è il caso della Francia, dell'Italia, della Danimarca, del Portogallo e della Svezia). Inoltre, l'UCLAF sta elaborando accordi di cooperazione con una serie di organi di varia natura allo scopo precipuo di organizzare una cooperazione la più ampia possibile. Inoltre continua a lavorare allo studio «Corpus Juris» al fine di approfondire le eventuali opzioni legislative ai fini dell'efficace applicazione della legge.

7.7. Come prevede il suo programma di lavoro per la lotta contro la frode per il 1998/99 [COM(98) 278 def.], la Commissione sta studiando l'opportunità di dar vita

ad accordi con altre istituzioni e ad autorizzare l'UCLAF a fornire consulenza tecnica nelle indagini contro le frodi.

Allegato I — Punto 6 — La Commissione, nella sua relazione al Gruppo di riflessione sulla conferenza inter-governativa, aveva anche proposto di modificare il trattato, nel senso di inserirvi un fondamento normativo specifico per i provvedimenti diretti al contrasto della frode. Il nuovo articolo 280 TCE (testo consolidato — ex articolo 209 A) è frutto anche di questa iniziativa della Commissione. Quest'ultima ha fatto rilevare questa situa-

zione paradossale: il Consiglio, in quanto autorità di bilancio, può prendere qualsiasi decisione in merito al bilancio a maggioranza qualificata, mentre per prendere provvedimenti diretti al controllo delle spese e alla lotta contro le frodi può pronunciarsi soltanto a maggioranza assoluta.

Allegato I — Punto 18 — Va notato che il regolamento n. 2185/96 dispone che i poteri di controllo specificamente conferiti alla Commissione si aggiungono ai poteri di controllo settoriali che già esistevano prima che il regolamento venisse adottato.

---