

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	Corte dei conti	
2001/C 314/01	Relazione speciale n. 7/2001 sulle restituzioni all'esportazione — destinazione e commercializzazione, corredata delle risposte della Commissione.....	1
2001/C 314/02	Relazione speciale n. 10/2001 sul controllo finanziario dei Fondi strutturali, regolamenti (CE) n. 2064/97 e (CE) n. 1681/94 della Commissione corredata delle risposte della Commissione	26

I

(Comunicazioni)

CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SPECIALE N. 7/2001

sulle restituzioni all'esportazione — destinazione e commercializzazione, corredata delle risposte della Commissione

(presentata in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, CE)

(2001/C 314/01)

INDICE

	Paragrafi	Pagina
ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI		2
SINTESI	I-VIII	3
INTRODUZIONE	1-3	4
IL CONTROLLO DELLA CORTE	4-5	4
IL CONTESTO FINANZIARIO	6	4
I CONTROLLI SVOLTI NELL'AMBITO DELLA PROCEDURA DI LIQUIDAZIONE DEI CONTI	7-8	6
LA QUALITÀ DELLE VERIFICHE SULLE PROVE DELL'ARRIVO A DESTINAZIONE	9-13	6
COME IL SISTEMA DELLA PROVA DELL'ARRIVO A DESTINAZIONE SI RIPERCUOTE SULLA LIBERAZIONE DELLE GARANZIE	14-16	7
RICONOSCIMENTO E CONTROLLO DELLE SOCIETÀ INCARICATE DELLA SORVEGLIANZA	17-32	7
COORDINAMENTO DELLE PROCEDURE PER IL RICONOSCIMENTO DELLE SOCIETÀ DI SORVEGLIANZA PER LE RESTITUZIONI ALL'ESPORTAZIONE E L'AIUTO ALIMENTARE ...	33-34	8
L'AFFIDABILITÀ DELLE PROVE DELL'ARRIVO A DESTINAZIONE FORNITE DALLE AMBASCIATE DEGLI STATI MEMBRI	35-38	9
I TIPI DI PROBLEMI E/O IRREGOLARITÀ INDIVIDUATI NELLE ESPORTAZIONI VERSO DESTINAZIONI SPECIFICHE	39-80	9
Giordania — aggiramento dell'embargo delle Nazioni Unite per le forniture all'Iraq	40-42	9
Russia — dichiarazioni d'importazione falsificate	43-47	10
Egitto — trattamento delle differenze di quantità e prodotti rifiutati	48-53	11
Marocco — giustificazione del tasso di restituzione — quantitativi mancanti	54-57	11
Libano — quantitativi mancanti — il seguito dato dagli Stati membri non è coerente	58	12
Estonia — accordi commerciali e rischio di caroselli	59-64	12
Possibile deviazione di esportazioni di formaggio destinato al Canada	65	13
Corea del Nord — prova della penetrazione del mercato	66-70	13
Giappone — giustificazione dei tassi di restituzione per formaggio non destinato al consumo diretto	71-74	14

	<i>Paragrafi</i>	<i>Pagina</i>
Uruguay, Ucraina, Croazia — dichiarazioni d'importazione che non attestano l'immissione in libera pratica	75-79	14
Albania— prove di arrivo irregolari per importazioni dalla Grecia	80	14
MOVIMENTI DI CONTAINER	81-83	15
CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI	84-91	15
ALLEGATO — PRINCIPALI REQUISITI PER IL RILASCIO DELLE PROVE DA PARTE DELLE SOCIETÀ DI SORVEGLIANZA		17
Risposte della Commissione		18

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

DG AGRI	Direzione generale «Agricoltura»
DG RELEX	Direzione generale «Relazioni esterne»
FEAOG	Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia
HZA	Organismo pagatore tedesco
Ofival	Organismo pagatore francese — Prodotti a base di carne
OLAF	Ufficio europeo di lotta antifrode
PVE	Organismo pagatore olandese — Prodotti a base di carne
UCLAF	Unità di coordinamento della lotta antifrode
ZA	Organismo pagatore austriaco

SINTESI

I. Per il contribuente dell'UE il costo delle restituzioni all'esportazione ammonta a circa 5 miliardi di euro all'anno. Il regime delle restituzioni all'esportazione prevede per taluni prodotti tassi di restituzione differenziati in funzione della destinazione, a condizione che vengano prodotte prove soddisfacenti (prove di arrivo) della commercializzazione delle merci nel paese di destinazione dichiarato. Possono essere accettati come prove diversi tipi di documenti, dalle dichiarazioni doganali d'importazione rilasciate dal paese di destinazione, per esempio, ai documenti bancari attestanti l'avvenuto pagamento. Esistono regole particolari per il rilascio dei documenti da parte di società internazionali incaricate della sorveglianza.

II. Secondo la Corte, i prodotti che beneficiano di restituzioni non differenziate, ai quali si applica cioè un tasso unico indipendentemente dalla destinazione, devono inoltre essere commercializzati in un paese che non faccia parte dell'UE (paese terzo). La prova per i prodotti che beneficiano di restituzioni non differenziate è richiesta però soltanto qualora sussistano dubbi.

III. La procedura intesa ad accertare la validità delle prove di arrivo a destinazione è complessa; essa richiede tempo e non vi è certezza quanto ai risultati. Nel 1992, la Commissione ha predisposto un catalogo di prove tipo per aiutare gli Stati membri in questo loro compito, ma da allora il catalogo non è stato aggiornato. Vi sono notevoli disparità tra gli Stati membri nei controlli delle prove di arrivo (cfr. i paragrafi 9-13).

IV. La Commissione valuta le prove inerenti alle operazioni da essa selezionate ai fini del controllo nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti, ma non ha finora controllato, ad eccezione di quello individuato al paragrafo 7, il sistema delle prove dell'arrivo a destinazione. Essa ha nondimeno constatato gravi carenze nei controlli svolti dagli Stati membri al momento dell'esportazione, che hanno dato luogo a correzioni finanziarie pari a 188 milioni di euro (cfr. i paragrafi 7-8).

V. Alcuni Stati membri non hanno effettuato i controlli obbligatori delle società di sorveglianza riconosciute. Quando controlli di questo tipo hanno avuto luogo, sono emerse serie manchevolezze e irregolarità. Ad esse non sempre è stato dato seguito in modo soddisfacente. Quando in uno Stato membro è stato revocato un riconoscimento, non è stato fatto altrettanto per gli altri componenti dello stesso gruppo di società riconosciuti in altri Stati membri. I riconoscimenti non sempre sono stati revocati quando avrebbero dovuto esserlo (cfr. i paragrafi 17-32).

VI. Gli Stati membri non hanno fornito linee guida alle proprie ambasciate sulle verifiche da effettuare prima di rilasciare i certificati di scarico. Le prove delle ambasciate sono state rilasciate perlopiù in base a verifiche documentali. Raramente sono stati eseguiti controlli fisici all'atto dello scarico delle merci (cfr. i paragrafi 35-38).

VII. L'OLAF e la DG AGRI hanno individuato o portato all'individuazione di una serie di gravi irregolarità e presunte frodi in alcuni dei principali paesi di destinazione delle restituzioni all'esportazione. Anche società di sorveglianza sono implicate in alcune di queste irregolarità. Il controllo della Corte ha individuato altri casi sospetti di irregolarità e casi in cui il pagamento delle restituzioni per determinate destinazioni non pare giustificato (cfr. i paragrafi 39-80). I pagamenti che si sospettano essere irregolari nell'ambito della presente relazione ammontano a circa 100 milioni di euro. La Commissione dovrebbe assicurarsi che venga avviata un'azione di recupero nei casi in cui ciò non sia stato ancora fatto.

VIII. La Corte ritiene che per i prodotti che prevedono restituzioni all'esportazione sarebbe preferibile applicare un tasso di restituzione per ciascun prodotto, indipendentemente dalla destinazione. La Corte riconosce tuttavia che allo stato attuale, per varie ragioni, tra cui gli accordi commerciali in vigore, ciò non è possibile. Alla luce del costo che l'osservanza del regime comporta per le amministrazioni e gli operatori commerciali, e data la scarsa garanzia del sistema della prova dell'arrivo a destinazione, si dovrebbe pertanto considerare quanto segue:

- esigere le prove dell'arrivo a destinazione solo in caso di dubbio, o solo per destinazioni ad alto rischio,
- intensificare i controlli a posteriori effettuati dagli Stati membri sulla commercializzazione del prodotto, anche attraverso la consultazione di basi di dati sui movimenti delle navi e dei container, nonché attraverso i registri tenuti dai trasportatori per tutte le operazioni selezionate ai fini del controllo (cfr. i paragrafi 84-86).

INTRODUZIONE

1. Le restituzioni all'esportazione sono corrisposte agli esportatori che esportano prodotti agricoli in paesi terzi. Esse costituiscono un indennizzo agli esportatori per la differenza tra i prezzi di mercato all'interno dell'UE e i prezzi del mercato mondiale. In tal modo, esse consentono agli esportatori di aprire o di mantenere dei mercati per l'esportazione di prodotti comunitari ⁽¹⁾. Tali restituzioni contribuiscono inoltre al mantenimento dell'equilibrio del mercato interno. Il pagamento di restituzioni all'esportazione non è giustificato quando l'operazione di esportazione non costituisce una normale transazione commerciale ⁽²⁾, in quanto priva di reale finalità economica e posta in essere soltanto per conseguire un pagamento da parte della Comunità ⁽³⁾.

2. Per alcuni prodotti, quali le carni bovine e il formaggio, il tasso della restituzione è differenziato secondo la destinazione (restituzione differenziata) e per beneficiare della restituzione l'esportatore deve presentare una prova della commercializzazione nel paese di destinazione dichiarato (prova dell'arrivo a destinazione) ⁽⁴⁾. Per altri gruppi di prodotti, vi è un unico tasso di restituzione per prodotto, indipendentemente dalla destinazione (restituzione non differenziata). Tranne in caso di dubbio, gli esportatori non sono tenuti a presentare le prove dell'arrivo a destinazione per operazioni che beneficiano di restituzioni non differenziate. Secondo la Corte, tuttavia, nel caso di una restituzione non differenziata il prodotto deve essere stato importato nel paese terzo entro 12 mesi dalla data di esportazione ⁽⁵⁾.

3. Agenzie accreditate negli Stati membri sono responsabili del pagamento agli esportatori. Il controllo della legittimità e della regolarità delle domande di restituzioni all'esportazione incombe in primo luogo alle autorità degli Stati membri.

⁽¹⁾ Osservazioni presentate dalla Commissione sulle cause C-125/75 e C-89/93 della Corte di giustizia delle CE.

⁽²⁾ Tranne nel caso dell'aiuto alimentare.

⁽³⁾ Regolamento (CE) n. 800/1999 della Commissione, considerando 24 (GU L 102 del 17.4.1999).

⁽⁴⁾ Articolo 16 del regolamento (CE) n. 800/1999 della Commissione (GU L 102 del 17.4.1999).

⁽⁵⁾ Articolo 20, paragrafo 1, lettere c) ed i), del regolamento (CE) n. 800/1999 della Commissione (GU L 102 del 17.4.1999).

IL CONTROLLO DELLA CORTE

4. La presente relazione tratta della immissione delle merci nel mercato di un paese terzo. Vi vengono esaminati la gestione di tale condizione da parte della Commissione, la fondatezza delle restituzioni differenziate, i problemi derivanti da un siffatto sistema e le verifiche a priori della validità delle prove di arrivo a destinazione ⁽⁶⁾ effettuate dagli Stati membri.

5. Le osservazioni contenute nella presente relazione sono basate sulla valutazione dei sistemi di accettazione delle prove dell'arrivo a destinazione usati dagli Stati membri, sulla valutazione delle prove di arrivo, sulla consultazione delle basi dati relative ai movimenti delle navi e dei container, sulle informazioni dei paesi terzi circa le importazioni nonché sull'esame delle informazioni detenute dall'OLAF sulle irregolarità inerenti alla destinazione delle restituzioni all'esportazione. Il periodo di riferimento considerato ai fini del controllo sulle operazioni è stato l'esercizio FEAOG 1998. Tuttavia, alcune delle fattispecie trattate nella relazione si riferiscono ad altri esercizi FEAOG.

IL CONTESTO FINANZIARIO

6. Nell'esercizio FEAOG 1998, le restituzioni sono ammontate complessivamente a circa 4 800 milioni di euro (pari a circa il 12,4 % del bilancio FEAOG). La *tabella 1* illustra la ripartizione dei pagamenti per misura, la *tabella 2* per Stato membro esportatore e la *tabella 3* per principale destinazione. Pagamenti pari a circa 900 milioni di euro erano differenziati per destinazione. La *tabella 4* riporta le principali destinazioni di questi pagamenti.

⁽⁶⁾ Queste verifiche vengono svolte dagli organismi pagatori sulle prove dell'arrivo a destinazione presentate dagli esportatori prima della liberazione della garanzia. Esse comprendono anche il sistema di riconoscimento delle società di sorveglianza, abilitate a rilasciare attestati di scarico e di immissione in consumo.

Tabella 1

Pagamenti per restituzioni all'esportazione, ripartiti per misura — Esercizio FEAOG 1998

(Mio EUR)

N. della linea di bilancio	Misura	Risultato 1998	Percentuale del totale	Percentuale cumulata
2 0 0 0-2 0 0 3	Restituzioni per il latte e i prodotti lattiero-caseari	1 427	30	30
1 1 0	Restituzioni per lo zucchero e l'isoglucosio	1 265	26	56
2 1 0	Restituzioni per le carni bovine	774	16	72
3 0 1 0-3 0 1 9	Restituzioni per talune merci derivanti dalla trasformazione di prodotti agricoli	544	11	83
1 0 0 0-1 0 0 3	Restituzioni per cereali	429	9	92
2 3 1 0-2 3 1 1	Restituzioni per le uova e il pollame	91	2	94
2 3 0 0	Restituzioni per le carni suine	74	2	95
1 5 0 0-1 5 1 0	Restituzioni per ortofruttili freschi	58	1	97
1 8 5 0	Restituzioni per il riso	50	1	98
1 6 0	Restituzioni per i prodotti del settore vitivinicolo	41	1	99
3 1 1 0-3 1 1 9	Restituzioni connesse all'aiuto alimentare	35	1	99
1 2 0	Restituzioni per l'olio d'oliva	25	1	100
3 0 0	Restituzioni per i cereali esportati sotto forma di determinate bevande alcoliche	12	0	100
	Totale	4 826		

NB: Gli importi sono arrotondati.

Fonte: Risultato del bilancio 1998.

Tabella 2

Pagamenti per restituzioni all'esportazione, ripartiti per Stato membro esportatore — Esercizio FEAOG 1998

(Mio EUR)

Stato membro	Restituzioni all'esportazione	Percentuale del totale	Percentuale cumulata
Francia	1 355	28	28
Germania	652	13	41
Paesi Bassi	630	13	54
Belgio	411	8	62
Italia	367	7	70
Irlanda	343	7	77
Danimarca	339	7	84
Regno Unito	318	6	90
Spagna	179	4	94
Finlandia	115	2	96
Austria	62	1	97
Svezia	58	1	99
Grecia	45	1	99
Portogallo	27	1	100
Lussemburgo	0	0	100
Totale ⁽¹⁾	4 902	100	100

(¹) Dati grezzi, prima del raffronto con la tabella 104 (Spese effettive e previsioni di spesa del FEAOG-sezione garanzia — trasmesse da ciascuno Stato membro alla Commissione).

NB: Gli importi sono arrotondati.

Fonte: Dati sulle restituzioni all'esportazione forniti dagli Stati membri per l'esercizio FEAOG 1998.

Tabella 3

Pagamenti totali per restituzioni all'esportazione, ripartiti per destinazione principale — Esercizio FEAOG 1998

(Mio EUR)

Destinazione	Restituzioni	Percentuale del totale	Percentuale cumulata
Russia	591	12,1	12,1
Algeria	344	7,0	19,1
Arabia Saudita	270	5,5	24,6
Egitto	237	4,8	29,5
Siria	148	3,0	32,5
Iran	144	2,9	35,4
USA	134	2,7	38,2
Libano	130	2,6	40,8
Israele	118	2,4	43,2
Emirati Arabi Uniti	100	2,0	45,2
Giappone	97	2,0	47,2
Iraq	84	1,7	48,9
Norvegia	74	1,5	50,4
Svizzera	72	1,5	51,9
Libia	59	1,2	53,1
Marocco	58	1,2	54,3
Messico	55	1,1	55,4
Altri	2 188	44,6	100,0

Fonte: Dati relativi alle restituzioni all'esportazione degli Stati membri per l'esercizio FEAOG 1998.

Tabella 4

Pagamenti per restituzioni all'esportazione differenziate, ripartiti per destinazione — Esercizio FEAOG 1998

(Mio EUR)

Destinazione	Pagamenti	Percentuale del totale	Percentuale cumulata
Russia	299	32	32
Egitto	138	15	47
Libano	70	8	55
Iran	63	7	61
Arabia Saudita	62	7	68
USA	35	4	72
Giappone	26	3	75
Algeria	23	2	77
Marocco	15	2	79
Sudafrica	11	1	80
Emirati Arabi Uniti	10	1	81
Tunisia	10	1	82
Israele	9	1	83
Croazia	8	1	84
Angola	8	1	85
Altri	142	15	100
Totale ⁽¹⁾	929	100	100

(¹) Dati grezzi, prima del raffronto con la tabella 104 (Spese effettive e previsioni di spesa del FEAOG-sezione garanzia — trasmesse da ciascuno Stato membro alla Commissione).

Fonte: Dati sulle restituzioni all'esportazione forniti dagli Stati membri — esercizio FEAOG 1998.

I CONTROLLI SVOLTI NELL'AMBITO DELLA PROCEDURA DI LIQUIDAZIONE DEI CONTI

7. Durante i suoi controlli sulla regolarità dei pagamenti delle restituzioni all'esportazione, la Commissione ha sempre esaminato le prove dell'arrivo a destinazione fornite per le operazioni selezionate. Avendo individuato nella Germania il principale paese utilizzatore dei certificati delle società di sorveglianza, essa ha inoltre intrapreso un'indagine specifica sui certificati di scarico presentati dalle società di sorveglianza dello Stato membro in questione (cfr. i paragrafi 29-30). Prima del controllo della Corte, però, essa non aveva specificatamente controllato il sistema posto in essere per comprovare la commercializzazione delle merci nei paesi terzi di destinazione dichiarati.

8. I controlli dei sistemi svolti dalla Commissione nell'ambito della liquidazione dei conti hanno avuto per oggetto principalmente la qualità e la frequenza dei controlli fisici sui prodotti esportati. I controlli hanno palesato gravi lacune nei controlli fisici per quanto concerne la descrizione e i quantitativi dei prodotti esportati con restituzioni. Di conseguenza, si sono rese necessarie notevoli rettifiche finanziarie, l'ultima delle quali è ammontata al 5 % della spesa per le restituzioni all'esportazione per il Belgio, la Danimarca, la Germania, la Grecia, la Francia, l'Italia e il Regno Unito, per complessivi 188 milioni di euro.

LA QUALITÀ DELLE VERIFICHE SULLE PROVE DELL'ARRIVO A DESTINAZIONE

9. A parte i diversi requisiti amministrativi previsti per i vari settori merceologici, che ne riflettono le specifiche caratteristiche, l'obbligo di presentare una prova dell'arrivo a destinazione crea una mole sproporzionata di lavoro amministrativo rispetto agli importi in causa. A titolo di esempio, è stato pagato 1 milione

di euro per l'esportazione non differenziata di zucchero sfuso sulla base di un unico visto doganale attestante che le merci avevano lasciato il territorio doganale della Comunità, mentre per l'esportazione di un container di carni bovine, per le quali sono state corrisposte restituzioni per circa 15 000 euro, sono stati chiesti anche i documenti di trasporto e le prove dell'arrivo a destinazione.

10. Diversi tipi di documenti possono essere accettati come prove dell'arrivo a destinazione (¹). Preferenza è data alle dichiarazioni doganali d'importazione oppure ai certificati d'importazione rilasciati da società di sorveglianza riconosciute (prove primarie). Quando queste prove non sono disponibili, possono essere accettati altri tipi di documenti, alcuni dei quali senza valore probante (²), dai certificati di scarico ai documenti bancari attestanti il pagamento delle merci in questione (prove secondarie).

11. La DG AGRI ha distribuito nell'ottobre 1992 i risultati di uno studio sui documenti usati da 58 paesi terzi come prove di arrivo a destinazione. A causa delle continue modifiche ai documenti di importazione nei paesi terzi e dell'impiego crescente di procedure di sdoganamento informatizzate, questa documentazione si è rivelata presto superata. Attualmente, ogni organismo pagatore ha la facoltà di giudicare la validità delle prove dell'arrivo a destinazione che gli sono presentate. A prescindere dall'iniziativa dell'OLAF nel caso della Russia (cfr. i paragrafi 43-47), non esiste alcuna armonizzazione o alcuna procedura operativa per quanto concerne la valutazione della validità e della regolarità delle prove primarie e secondarie dell'arrivo a destinazione. Pertanto, sulla base delle disposizioni adottate dagli Stati membri, per una stessa destinazione, un determinato tipo di prova dell'arrivo a destinazione può essere accettato da uno Stato membro o, invece, rifiutato da un altro.

12. I sistemi di gestione e di controllo delle prove dell'arrivo a destinazione variano secondo gli Stati membri e secondo gli organismi pagatori. Taluni organismi pagatori (ad esempio: HZA Amburgo Jonas in Germania, ZA Salisburgo in Austria, Ofival in Francia o PVE nei Paesi Bassi) dispongono di un vero e proprio servizio che ha il compito di raccogliere, analizzare, valutare e archiviare le varie prove dell'arrivo a destinazione allegate alle domande di pagamento delle restituzioni. Questi organismi pagatori hanno inoltre elaborato un sistema di sorveglianza che consente di effettuare un esame comparato dei timbri, delle firme o dell'esistenza degli uffici doganali nei paesi di destinazione. Ciononostante, gli organismi pagatori francesi ed olandesi non scambiano informazioni sulle prove dell'arrivo a destinazione. In Belgio, Grecia, Spagna e Finlandia, gli organismi pagatori non dispongono di un sistema efficace che consenta ad essi di garantire l'identificazione e la sorveglianza delle prove dell'arrivo a destinazione.

13. Visto lo scarso coordinamento, il doppio lavoro di verifica delle prove e la mancanza di uniformità nell'accettazione delle stesse, la Commissione dovrebbe essere responsabile del coordinamento delle verifiche con i paesi terzi, nonché gestire ed aggiornare l'insieme delle prove tipo dell'arrivo a destinazione che gli organismi pagatori degli Stati membri possono accettare.

(¹) Articolo 16 del regolamento (CE) n. 800/1999 della Commissione (GUL 102 del 17.4.1999).

(²) Un documento è considerato «probante» allorché, ad esempio, è registrato in un sistema contabile e a fronte del quale viene saldato un debito.

COME IL SISTEMA DELLA PROVA DELL'ARRIVO A DESTINAZIONE SI RIPERCUOTE SULLA LIBERAZIONE DELLE GARANZIE

14. Le restituzioni vengono corrisposte in anticipo a condizione che sia stata costituita una garanzia. La garanzia è liberata all'atto della presentazione ed accettazione dei documenti a tal fine richiesti, tra cui le prove dell'arrivo a destinazione.

15. Il numero dei casi di garanzie non liberate e i relativi importi figurano per Stato membro alla *tabella 5*. La maggior parte dei casi in sospenso concerne il periodo dal 1995 al 1998, ma alcuni risalgono al 1990.

Tabella 5

Garanzie in sospenso — Pagamenti di anticipi e merci prefinanziate

(Mio EUR)

Stato membro	N. di casi	Valore	Data
Francia/Ofival	2 103	123,0	10.6.1999
Italia	298	30,4	31.12.1998
Danimarca	6 317	26,0	30.6.1998
Germania	1 697	17,8	16.11.1998
Spagna	146	9,4	16.12.1998
Austria	31	0,8	21.12.1999

Fonte: Documentazione dell'organismo pagatore.

16. I ritardi nella liberazione delle garanzie vengono giustificati in vari modi, ad esempio adducendo che si tratta di casi vecchi ancora pendenti presso le corti nazionali (tutti gli Stati membri di cui alla *tabella 5*), oppure invocando la scarsa attendibilità dei documenti doganali russi (Danimarca e Germania), l'introduzione di nuovi sistemi computerizzati accompagnata da una grande fluttuazione del personale (Danimarca), la separazione dei compiti amministrativi (Spagna), o la carenza di personale (Italia). Il sistema è più complicato in Francia, dove la gestione delle garanzie è ripartita fra dogane ed organismi pagatori. Il numero delle garanzie non liberate è tuttavia imputabile anche alla complessità del sistema delle prove dell'arrivo a destinazione.

RICONOSCIMENTO E CONTROLLO DELLE SOCIETÀ INCARICATE DELLA SORVEGLIANZA

17. Per rilasciare i certificati di destinazione, le agenzie di sorveglianza devono essere approvate dalle autorità degli Stati membri. Il riconoscimento è, di volta in volta, valido per tre anni. Le modalità di riconoscimento di queste agenzie sono state descritte in un documento di lavoro della DG AGRI nel 1994 ⁽¹⁾. Tale documento

contiene altresì le procedure di controllo e di verifica che le agenzie devono applicare per il rilascio dei certificati e vi vengono definite le responsabilità degli Stati membri in materia di controllo dell'operato delle agenzie. L'allegato I contiene una sintesi delle principali condizioni. Dal 1999, le condizioni di riconoscimento delle società di sorveglianza sono state inserite nel regolamento di base delle restituzioni all'esportazione. L'unica sanzione prevista per le società che non soddisfano le condizioni di riconoscimento o che rilasciano certificati irregolari è la revoca del riconoscimento. La revoca dovrebbe applicarsi in tutti gli Stati membri. Le società di sorveglianza riconosciute negli Stati membri sono attualmente 28, ma 15 fanno parte di soli quattro gruppi.

18. Il rilascio delle prove di arrivo a destinazione, con un costo di 250 euro circa per documento, può costituire solo una piccola parte dei servizi resi ai clienti dalle società di sorveglianza. Esiste pertanto il rischio di confusione di interessi. In un caso, la società di sorveglianza ha accettato la richiesta del cliente di limitarsi a certificare il peso della polizza di carico (Regno Unito). In un altro caso, una società di sorveglianza, riconosciuta nei Paesi Bassi, non ha più rilasciato prove perché voleva mantenere la propria buona reputazione.

19. Il Belgio, la Grecia, la Spagna, la Francia, la Finlandia e il Regno Unito hanno riconosciuto delle società di sorveglianza senza un controllo preliminare volto a verificare che fossero rispettate le condizioni di riconoscimento fissate nelle linee guida. La Grecia, la Francia e il Regno Unito hanno rimediato a queste deficienze all'atto del rinnovo dei riconoscimenti.

20. Soltanto la Germania aveva verificato sul posto, in due paesi terzi, i metodi di rilascio delle prove applicati dalle società di sorveglianza.

21. Il Belgio, la Grecia, i Paesi Bassi e la Finlandia non hanno verificato la regolarità delle domande di restituzioni basate sulle attestazioni rilasciate dalle società di sorveglianza tramite un confronto con la documentazione a disposizione di queste ultime.

22. Il Belgio, la Danimarca, la Germania, la Spagna, la Finlandia e il Regno Unito hanno avuto difficoltà nell'individuare prontamente le domande di restituzioni corroborate dai certificati delle società di sorveglianza e pertanto non hanno potuto selezionare nella popolazione dei pagamenti concernenti le restituzioni le domande da sottoporre al controllo. A tal fine, i certificati sono stati selezionati dai registri delle stesse società di sorveglianza, benché l'eshaustività di questi ultimi non fosse garantita.

⁽¹⁾ Rif. VI/2705/93, rev. 7 (26 ottobre 1994).

23. Uno Stato membro non ha chiesto ad un altro il controllo dei certificati da questo accettati e che erano stati rilasciati da una società di sorveglianza riconosciuta in un altro Stato membro ⁽¹⁾.

24. Non è stato dato seguito, in vista di un'eventuale recupero, a sospette irregolarità individuate nel corso dei controlli degli Stati membri sulle società di sorveglianza (Belgio, Paesi Bassi, Regno Unito).

25. Il riconoscimento è stato revocato a diverse società: nel Regno Unito per l'inadeguatezza della documentazione; in Italia per sospetta complicità nell'ambito di una irregolarità; in Germania (cfr. il paragrafo 29) e in Grecia per il rilascio di certificati irregolari.

26. Se il riconoscimento veniva revocato da uno Stato membro, altri Stati membri non facevano altrettanto per le società associate dello stesso gruppo, anche se queste utilizzavano gli stessi metodi, lo stesso personale e le stesse informazioni nei paesi terzi. Ne consegue che, se una società viene meno all'obbligo di effettuare i controlli a destinazione previsti, lo stesso avviene per tutte le società associate riconosciute. Per garantire un trattamento uniforme, la Commissione dovrebbe essere direttamente responsabile del riconoscimento delle società di sorveglianza.

27. Le autorità olandesi avevano accertato che una società di sorveglianza aveva rilasciato dei certificati senza effettuare le necessarie verifiche al momento dello scarico e dello sdoganamento delle merci nei paesi terzi; ciò nonostante alla società non è stato revocato il riconoscimento né sono state avviate procedure di recupero.

28. Una società riconosciuta è risultata coinvolta nel rilascio di documenti irregolari attestanti l'arrivo in Giordania (cfr. anche i paragrafi 40-42).

29. Su iniziativa dell'unità incaricata della liquidazione di conti presso la Commissione, la Germania ha esaminato tutte le prove di arrivo relative all'esportazione di bestiame e carni bovine rilasciate dalle società di sorveglianza. Sono state constatate prove di arrivo irregolari, per un importo di restituzioni pari a 72,1 milioni di euro (17 % delle restituzioni pagate nel 1994-1996) e prove dubbie per altri 175,5 milioni di euro (40 %) ⁽²⁾. Sono stati emessi ordini di recupero, tutti impugnati, per 60,4 milioni di euro, per prove di arrivo a destinazione irregolari e documenti di trasporto inadeguati. Sulla base della relazione tedesca e di diversi incontri bilaterali, la Commissione ha richiesto una rettifica finanziaria del 25 %, pari a circa 20,8 milioni di euro ⁽³⁾, a causa delle gravi deficienze dei sistemi individuate.

30. All'epoca del controllo, non v'erano state indagini successive in altri Stati membri sui certificati rilasciati dalle società di sorveglianza controllate in Germania. Le società, che facevano parte di uno stesso gruppo, erano riconosciute anche in altri otto Stati membri. La Spagna, l'Italia, i Paesi Bassi, l'Austria e la Finlandia avevano inoltre accettato prove rilasciate da società di sorveglianza tedesche. Solo l'Austria ha quantificato le restituzioni in causa, pari a circa 3,7 milioni di euro. La Commissione dovrebbe provvedere ad esaminare tutti i certificati rilasciati da queste società ed accettati in altri Stati Membri.

31. Dal 1996, le indagini svolte dall'OLAF hanno individuato irregolarità per circa 10,6 milioni di euro in relazione a prove dell'arrivo a destinazione rilasciate da società di sorveglianza tedesche, italiane ed olandesi. L'importo interessa principalmente esportazioni di carni bovine e pollame in Giordania ed esportazioni di vino nell'ex repubblica jugoslava di Macedonia.

32. Alla luce delle irregolarità, dell'assenza delle indispensabili verifiche e della mancanza di un'azione di sorveglianza come descritto ai paragrafi 17-31, le prove dell'arrivo a destinazione presentate dalle società di sorveglianza sono poco affidabili.

COORDINAMENTO DELLE PROCEDURE PER IL RICONOSCIMENTO DELLE SOCIETÀ DI SORVEGLIANZA PER LE RESTITUZIONI ALL'ESPORTAZIONE E L'AUTO ALIMENTARE

33. Dal 1993, la Commissione (DG RELEX) ha posto in essere una procedura di riconoscimento specifica per le società di controllo e sorveglianza candidate a svolgere funzioni di monitoraggio dei programmi di aiuto alimentare. Per le esportazioni di prodotti agricoli effettuate nell'ambito di questi programmi gli operatori possono anche beneficiare di restituzioni all'esportazione.

34. Dal 1993 al 2000, le varie procedure di gara indette dalla Commissione per selezionare le società di monitoraggio non imponevano alle società di sorveglianza l'obbligo preliminare del riconoscimento previsto dalla normativa comunitaria in materia di restituzioni all'esportazione. La mancanza di coordinamento tra i vari servizi della Commissione (DG AGRI e DG RELEX) e di armonizzazione delle procedure di riconoscimento in materia di società di controllo e di sorveglianza hanno fatto sì che società non riconosciute rilasciassero prove dell'arrivo a destinazione successivamente utilizzate per beneficiare di restituzioni all'esportazione.

⁽¹⁾ A seguito delle osservazioni della Corte, l'Austria ha intrapreso controlli incrociati su un campione casuale di queste prove.

⁽²⁾ Paragrafo 9 della relazione sommaria sulla verifica finanziaria della sezione garanzia del FEOG del 16 ottobre 2000.

⁽³⁾ Decisione 2001/137/CE della Commissione (GU L 50 del 21.2.2001).

L'AFFIDABILITÀ DELLE PROVE DELL'ARRIVO A DESTINAZIONE FORNITE DALLE AMBASCIATE DEGLI STATI MEMBRI

35. Le ambasciate degli Stati membri possono certificare che una prova primaria è copia conforme all'originale. Esse possono anche rilasciare prove secondarie sotto forma di attestati di scarico ⁽¹⁾. Queste prove dovrebbero certificare che i prodotti hanno lasciato il luogo di scarico o almeno che il prodotto non è stato nuovamente caricato a fini di riesportazione. Alle ambasciate non si applicano condizioni regolamentari simili a quelle previste per il riconoscimento delle società di sorveglianza e per il rilascio degli attestati di scarico. Va da sé, comunque, che per rilasciare un certificato di scarico l'ambasciata dovrebbe svolgere le stesse verifiche richieste alle società di sorveglianza, cioè controlli fisici al momento dello scarico ⁽²⁾ oppure, in casi eccezionali debitamente giustificati, quando i controlli fisici si avverano impossibili, verifiche a posteriori in base alle documentazioni disponibili quali la registrazione delle operazioni di scarico e sdoganamento. Esse dovrebbero inoltre tenere un fascicolo per ogni certificato rilasciato. A seguito delle osservazioni formulate dalla Corte, la Commissione ha esortato gli Stati membri a dare istruzioni alle rispettive ambasciate affinché effettuino le stesse verifiche delle società di sorveglianza ⁽³⁾.

36. La Danimarca ⁽⁴⁾, la Francia ⁽⁵⁾ e l'Irlanda ⁽⁶⁾ (cfr. anche i paragrafi 48-53), gli Stati membri che fanno maggiormente ricorso alle prove secondarie rilasciate dalle ambasciate, nonché la Germania, i Paesi Bassi e la Spagna, che le hanno accettate in misura minore, non hanno impartito a queste ultime delle direttive sulle verifiche da effettuare prima del rilascio di tali prove. In pratica, la maggior parte delle prove è stata fornita a seguito di verifiche documentali a posteriori. Per analogia con le condizioni che si applicano alle società di sorveglianza, ciò dovrebbe avvenire solo in casi eccezionali debitamente giustificati. Sono stati anche riscontrati casi in cui i fascicoli erano mancanti o i certificati venivano rilasciati sulla base della documentazione prodotta dall'esportatore (Danimarca) ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Articolo 16, paragrafo 1, lettera a), e paragrafo 2, lettera b), del regolamento (CE) n. 800/1999 della Commissione (GUL 102 del 17.4.1999).

⁽²⁾ La Danimarca ha risposto alle osservazioni della Corte, affermando di non vedere la necessità di controlli fisici svolti da funzionari dell'ambasciata al momento dello scarico.

⁽³⁾ Riunione del comitato dei meccanismi degli scambi del 12 settembre 2000.

⁽⁴⁾ A seguito delle osservazioni della Corte, il ministero per gli Affari esteri danese ha dichiarato di voler aggiornare il suo «Quality Handbook for the promotion of exports» (manuale per la promozione delle esportazioni) e che le ambasciate si sarebbero strettamente attenute alle linee guida sul rilascio delle prove dell'arrivo a destinazione.

⁽⁵⁾ A seguito delle osservazioni della Corte, le autorità francesi hanno annunciato che a partire dal febbraio 2000 avrebbero accettato solo come ultima soluzione le prove delle ambasciate.

⁽⁶⁾ Esiste la nota di un operatore in cui sono specificati i documenti da presentare all'ambasciata irlandese in Egitto per ottenere gli attestati richiesti. Questi attestati dovrebbero convalidare le prove primarie, ma in pratica vengono usati come prove secondarie in quanto i pesi netti considerati sono quelli figuranti sugli attestati dell'ambasciata e non quelli figuranti sui documenti d'importazione egiziani.

⁽⁷⁾ In questi casi, in Danimarca, le merci sono state ricaricate senza autorizzazione e senza controllo doganale benché le merci si trovassero in contenitori sigillati spediti direttamente dalla Spagna in Russia. Una delle dichiarazioni d'importazione contiene inoltre delle informazioni contraddittorie. A seguito delle osservazioni formulate dalla Corte, la

37. Poiché nelle basi di dati degli organismi pagatori non figura la fonte precisa delle prove dell'arrivo a destinazione, non è stato possibile stabilire il valore complessivo delle restituzioni. In Francia, nel 1997 e 1998, 1 584 domande di restituzione erano accompagnate da attestati di scarico rilasciati da ambasciate. La Danimarca non è stata in grado di stabilire il valore delle domande perché era impossibile identificarle mediante computer. In Irlanda, la maggior parte delle domande di restituzioni all'esportazione in Egitto di carni bovine era accompagnata da attestati rilasciati da un'ambasciata. Nell'esercizio FEAOG 1999, l'importo corrispondente sarebbe ammontato a circa 120 milioni di euro.

38. La mancanza di linee guida sulle verifiche da svolgere e l'assenza di controlli fisici costituiscono serie carenze da parte delle ambasciate nelle procedure di rilascio delle prove secondarie dell'arrivo a destinazione. La validità delle prove finora rilasciate deve essere pertanto considerata dubbia.

I TIPI DI PROBLEMI E/O IRREGOLARITÀ INDIVIDUATI NELLE ESPORTAZIONI VERSO DESTINAZIONI SPECIFICHE

39. I paragrafi che seguono illustrano quanto poco attendibile sia il sistema delle prove dell'arrivo a destinazione e pongono in dubbio la validità delle restituzioni o delle restituzioni differenziate per talune destinazioni.

Giordania — aggiramento dell'embargo delle Nazioni Unite per le forniture all'Iraq

40. Avendo osservato dopo il 1991 un aumento notevole delle esportazioni di carni bovine e pollame in Giordania, nel 1998 l'UCLAF ha svolto con funzionari tedeschi ed olandesi un'indagine in Giordania, che ha confermato l'esistenza di irregolarità volte ad aggirare l'embargo delle Nazioni Unite contro l'Iraq. Al fine di beneficiare delle restituzioni per le esportazioni in Iraq, l'esportatore doveva avere un'autorizzazione delle Nazioni Unite per tale esportazione. Si sospettava che ingenti quantitativi di carni e pollame dichiarati presso le dogane giordane non fossero destinati al consumo interno (41 244 tonnellate con restituzioni pari a circa 80 milioni di euro). Nella maggior parte delle operazioni esaminate, la destinazione finale era l'Iraq. Per aggirare l'embargo, gli operatori utilizzavano documenti giordani falsificati oppure incompleti.

41. A seguito dell'indagine, nel luglio 1998 l'UCLAF ha chiesto agli Stati membri che effettuavano esportazioni in Giordania di recuperare le restituzioni all'esportazione indebitamente pagate. A quel punto lo sdoganamento era già avvenuto e le garanzie erano state liberate. Di conseguenza:

Spagna ha avviato un'indagine avente per oggetto le esportazioni in Russia di questa società.

- a) la Germania ha emesso nel 1999 ordini di riscossione per 23 milioni di euro; tutti i casi hanno dato luogo a ricorso e sono tuttora pendenti;
- b) nel 1999 l'Italia ha emesso ordini di riscossione per circa 6 milioni di euro; tutti i casi hanno dato luogo a ricorsi e sono in attesa di giudizio. Un beneficiario, cui era stato notificato il recupero di circa 980 000 euro, è già fallito;
- c) nel gennaio 2000, i Paesi Bassi hanno informato la Corte che dovevano essere recuperati, a titolo di restituzioni all'esportazione, 9 milioni di euro, penali comprese. Al gennaio 2001, i casi erano dinanzi al tribunale commerciale nazionale e si stava considerando di chiedere agli esportatori prove alternative. L'azione relativa ad un altro quantitativo di 1 546 tonnellate di carni bovine e di pollame è ancora in corso;
- d) la Francia ha rinunciato ad azioni di recupero relative a un lotto di 500 tonnellate di carni bovine e di pollame spedite ad Aqaba/Free Zone il 24 settembre 1993, perché secondo la legge francese cadute in prescrizione. È da rilevare che, nell'ottobre 1993, l'Ofival aveva ricevuto la lettera di una società giordana in cui veniva descritto con precisione come le merci esportate in Giordania venissero dirottate verso l'Iraq utilizzando prove false dell'arrivo a destinazione. L'organismo pagatore ha prontamente avviato un'indagine tramite il consigliere dell'Ambasciata francese in Giordania e ha informato gli operatori dei rischi inerenti alle esportazioni con questa destinazione. Nessuna anomalia particolare è stata constatata, per cui l'Ofival non ha ritenuto utile informare i servizi investigativi nazionali o la Commissione;
- e) l'Irlanda ha fornito la prova che 2 690 tonnellate di merci erano state legalmente esportate in Iraq con l'autorizzazione delle Nazioni Unite. Rimane un quantitativo di 510 tonnellate per cui mancano ancora le prove;
- f) la Danimarca non ha avviato il recupero degli importi relativi a 144 tonnellate di carni bovine e di 113 tonnellate di pollame, perché le autorità olandesi non hanno fornito informazioni dettagliate sui carichi provenienti da porti olandesi;
- g) nel dicembre 2000, il Belgio non aveva ancora informato l'OLAF delle riscossioni relative a 748 tonnellate di carni bovine e 1 064 tonnellate di pollame.

42. Il seguito dato dagli Stati membri è insoddisfacente. L'OLAF, del resto, non dispone dei poteri necessari per garantire un seguito rigoroso e tempestivo da parte degli Stati membri delle irregolarità constatate.

Russia — dichiarazioni d'importazione falsificate

43. Nell'esercizio FEAOG 1998, le restituzioni per le esportazioni in Russia ammontavano a circa 591 milioni di euro. Lo stesso anno è apparso evidente che le dichiarazioni di importazione russe, utilizzate come prova dell'arrivo a destinazione per

le domande di restituzioni all'esportazione, venivano falsificate. Allo scopo di accertare la validità delle dichiarazioni d'importazione cui facevano riferimento gli organismi pagatori degli Stati membri, l'OLAF ha istituito un contatto permanente con i servizi doganali russi. All'inizio sono stati costituiti elenchi dei codici validi per gli uffici doganali russi figuranti sulle dichiarazioni di importazione. Essi servivano per un primo controllo della validità delle dichiarazioni di importazione, ma non sono stati trasmessi a tutti gli organismi pagatori.

44. Tra il giugno 1999 e l'agosto 2000, gli Stati membri hanno segnalato all'OLAF 699 dichiarazioni d'importazione russe la cui validità era dubbia. Nell'agosto 2000, erano pervenute all'OLAF le risposte delle Dogane russe circa i controlli di validità su 424 dichiarazioni d'importazione. Le risposte indicavano quanto segue:

- 90 di esse (21,2 %) erano regolari,
- 10 (2,4 %) erano troppo vecchie per essere verificate,
- 324 (76,4 %) erano irregolari.

45. È da rilevare però che una dichiarazione d'importazione russa falsificata non significa necessariamente che l'esportazione non sia stata effettuata. L'importatore russo è tentato di dichiarare come scarto carni bovine sane per ottenere un dazio minore tanto quanto l'esportatore dell'UE a dichiarare gli scarti come carni bovine sane per ottenere un tasso di restituzione più elevato. Comunque, proprio per questo, le dichiarazioni non costituiscono prove soddisfacenti ai fini delle restituzioni all'esportazione.

46. Consapevole di questo problema, la Commissione ha pubblicato una decisione nel luglio 1999 nella quale elencava le prove alternative accettabili dell'arrivo a destinazione ⁽¹⁾. La Commissione ha inoltre creato una procedura di scambio di informazioni on-line con le Dogane russe ⁽²⁾.

47. Resta da vedere se l'introduzione di questo sistema di comunicazione, che impone ulteriori obblighi all'esportatore e all'«organismo centrale» designato dagli Stati membri, renderà il sistema più affidabile e faciliterà le procedure di appuramento delle domande di restituzioni all'esportazione o se, invece, complicherà ulteriormente le procedure amministrative.

⁽¹⁾ Decisione K(1999) 2497 della Commissione del 28 luglio 1999.

⁽²⁾ Regolamento (CE) n. 2584/2000 della Commissione, del 24 novembre 2000, che istituisce un sistema di comunicazione di informazioni per alcune forniture su strada, di carni bovine e suine destinate al territorio della Federazione russa.

Egitto — trattamento delle differenze di quantità e prodotti rifiutati

48. Nell'esercizio FEAOG 1998, le restituzioni all'esportazione di carni bovine in Egitto sono ammontate a 131,9 milioni di euro, pari al 21 % di tutte le restituzioni per le carni bovine. Nella maggior parte dei casi sono state presentate come prove dell'arrivo a destinazione le dichiarazioni d'importazione delle Dogane egiziane. In molti casi esaminati ⁽¹⁾, le dichiarazioni rivelavano delle differenze tra i pesi lordi e il numero dei cartoni indicato nelle polizze di carico (che corrispondono ai quantitativi specificati nella dichiarazione di restituzione all'esportazione) e quelli immessi in libera pratica nel mercato egiziano ⁽²⁾. Queste differenze però venivano trattate diversamente a seconda degli Stati membri.

49. Le dichiarazioni d'importazione delle dogane egiziane, accettate dagli organismi pagatori irlandesi e francesi, erano corredate di certificati delle rispettive ambasciate in Egitto comprovanti che i pesi netti, indicati sulle polizze di carico, erano stati immessi in libera pratica. Benché nei certificati fossero indicate le differenze nei quantitativi lordi e nel numero dei cartoni indicati nelle dichiarazioni delle dogane egiziane, gli organismi pagatori hanno accettato i certificati rilasciati dalle ambasciate per tutto il peso netto, liberando l'intera garanzia ⁽³⁾.

50. Le dichiarazioni doganali egiziane accettate dall'organismo pagatore tedesco erano corredate di certificati di una società di sorveglianza non riconosciuta, che provvedeva anche alla traduzione. Nei certificati le differenze dei quantitativi venivano spiegate come prelievi di campioni da parte delle dogane egiziane. L'organismo pagatore tedesco ha accettato la spiegazione fornita nei certificati della società di sorveglianza ed ha interamente liberato la garanzia.

51. La Commissione ha confermato che la parte differenziata della restituzione va pagata solo per il quantitativo realmente immesso in consumo (ma non per la parte eccedente il quantitativo indicato nella dichiarazione di restituzione). Gli Stati membri hanno pertanto erroneamente accettato pesi certificati da prove secondarie rilasciate da ambasciate, invece di utilizzare quelli delle prove primarie, le dichiarazioni d'importazione egiziane. Queste irregolarità sistematiche sono state segnalate alla Commissione affinché le quantifichi e proceda ai necessari recuperi.

⁽¹⁾ Nei primi sei mesi del 1998 sono stati constatati quantitativi mancanti in 14 dei 25 carichi provenienti dall'Irlanda e beneficianti di restituzioni all'esportazione.

⁽²⁾ Le restituzioni all'esportazione sono calcolate in base al peso netto. I dazi all'importazione egiziani sono calcolati in base al valore e di conseguenza le dogane egiziane non verificano i pesi netti. I loro controlli sui pesi lordi e sul numero dei cartoni indicano tuttavia dei quantitativi mancanti. Gli organismi pagatori dovrebbero calcolare l'incidenza di questi quantitativi mancanti sui pesi netti.

⁽³⁾ Le restituzioni differenziate vengono concesse a condizione che il richiedente costituisca una garanzia. La garanzia è liberata quando il richiedente presenta una prova sufficiente dell'arrivo da destinazione entro 12 mesi dalla data dell'esportazione.

52. Un problema che persiste nelle esportazioni di carni bovine in Egitto è che alcune partite vengono rifiutate perché non rispondono alle specifiche sanitarie egiziane o perché eccedono il contenuto massimo di grassi ammesso da tale paese ⁽⁴⁾. Una delle operazioni selezionate in Irlanda ai fini della verifica concerneva uno di questi casi di rifiuto.

53. Una società irlandese ha esportato in Egitto, nell'agosto 1997, 1 252 tonnellate di carni bovine, con restituzioni ammontanti a circa 1,07 milioni di euro. Le autorità egiziane hanno rifiutato 1 000 tonnellate, che sono state riesportate in Irlanda nel gennaio 1998. La reimportazione temporanea senza perdita di restituzioni era stata concessa per le carni bovine a condizione che fossero riesportate dall'UE entro marzo 1998. Nel febbraio 1999, le carni bovine in questione non erano ancora state riesportate e all'epoca del controllo (agosto 1999) la società non aveva ancora ricevuto alcuna richiesta di rimborso delle restituzioni pagate in eccesso e della penale del 20 %, per un totale di circa 1,3 milioni di euro. Nel frattempo le autorità irlandesi hanno iniziato l'azione di recupero degli importi in questione.

Marocco — giustificazione del tasso di restituzione — quantitativi mancanti

54. Il Marocco è il principale destinatario delle esportazioni di bovini di razza pura. Negli ultimi dieci anni, le esportazioni sono ammontate a circa 96 000 tonnellate (il che corrisponde a circa 174 000 animali). Nell'esercizio FEAOG 1999 sono state pagate restituzioni per un totale di circa 8,5 milioni di euro. L'esportazione di animali da macello è praticamente inesistente. Il tasso di restituzione per gli animali di razza pura esportati in Marocco supera di 38,5 euro per 100 kg il tasso per animali equivalenti da macello. I tassi per gli animali vivi sono perlopiù differenziati, ma quelli per gli animali di razza pura non sono differenziati, per cui non sono richieste prove di arrivo. Agli animali di razza pura importati in Marocco non si applicano dazi. Agli animali da macello si applica un dazio del 300 %.

55. La normativa comunitaria che definisce i criteri di classificazione degli animali importati di razza pura esige che essi non vengano abbattuti per almeno 12 mesi ⁽⁵⁾. Il non rispetto di questa condizione comporta una nuova classificazione come animale da macello e il pagamento di dazi.

56. Per analogia, questa norma dovrebbe valere per tutte le esportazioni cui si applica lo stesso regolamento. Dato però che l'UE non è in grado di verificare il rispetto di una siffatta norma nel paese terzo destinatario, è lecito chiedersi se gli animali di razza pura debbano beneficiare di un tasso di restituzione più elevato degli animali equivalenti destinati al macello.

⁽⁴⁾ Cfr. anche le osservazioni contenute nella relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 1996, paragrafi 5.20-5.38. (GU C 348 del 18.11.1997).

⁽⁵⁾ Regolamento (CEE) n. 2342/92 della Commissione (GU L 227 dell'11.8.1992, pag. 12).

57. Dalle informazioni raccolte dalla Corte presso le autorità marocchine risulta inoltre che alcuni animali erano già morti all'arrivo e che altri non soddisfacevano i requisiti stabiliti da questo paese per essere classificati come animali di razza pura. Il numero dei casi è relativamente modesto, ma illustra come vengono trattati diversamente gli animali vivi destinati al macello, per i quali è richiesta una prova di arrivo che dovrebbe dar luogo ad una riduzione delle restituzioni in caso di decesso degli animali. In Danimarca e Francia i fornitori hanno rilasciato delle note di accredito per gli animali morti, senza però che sia stato richiesto, allo stesso tempo, il rimborso delle restituzioni. A seguito delle osservazioni formulate dalla Corte sono state ora avviate delle indagini.

Libano — quantitativi mancanti — il seguito dato dagli Stati membri non è coerente

58. Il Libano è il principale destinatario di bovini vivi da macello. Le restituzioni pagate nell'esercizio FEAOG 1998 sono ammontate a circa 58 milioni di euro. Un'indagine svolta dall'OLAF ha rivelato una serie di irregolarità che vanno da prove false di arrivo, differenze di peso, animali morti e classificazione non corretta di animali da macello come animali di razza pura. La Francia ha finora emesso ordini di riscossione per circa 161 000 euro. Altre indagini sono in corso. In Italia, tuttavia, un'azione penale è stata abbandonata dai tribunali nazionali e non sono state avviate azioni di recupero delle restituzioni pagate in eccesso.

Estonia — accordi commerciali e rischio di caroselli

59. L'UE ha firmato un accordo di libero scambio con l'Estonia per i prodotti lattieri in base al quale l'importazione di burro dell'UE in Estonia è esente da dazi mentre l'importazione nell'UE di burro estone ⁽¹⁾ è soggetta a un dazio ridotto. L'UE paga restituzioni all'esportazione di burro in Estonia. Nell'esercizio FEAOG 1998 tali restituzioni sono ammontate a 6,9 milioni di euro. Allo stesso tempo, il volume delle importazioni di burro proveniente dall'Estonia è stato ingente. La *tabella 6* illustra i quantitativi di burro importati da ed esportati in Estonia nel periodo dal 1996 al 1999.

Tabella 6

Burro — Importazioni ed esportazioni comunitarie da e verso l'Estonia

(tonnellate)

Anno	Importazioni	Esportazioni
1996	3 987	783
1997	12 014	2 244
1998	3 419	1 590
1999	222	1 692

Fonte: Comext.

60. Nel 1997 l'OLAF ha identificato il rischio che del burro comunitario, che aveva beneficiato di restituzioni all'esportazione in Estonia, venisse reimportato come burro estone. Gli Stati membri ne sono stati informati.

61. In base a test di laboratorio, le autorità doganali tedesche hanno concluso che del burro, dichiarato all'importazione nell'UE di origine estone, non era stato confezionato in Estonia. Esso pertanto non poteva beneficiare del regime di libero scambio. Sono stati emessi in Germania ordini di riscossione per circa 700 000 euro di dazi evasi.

62. A seguito delle indagini svolte in Estonia, l'OLAF concludeva che era difficile ricostruire i movimenti del burro comunitario una volta immesso in libera pratica. Dall'indagine realizzata dalle autorità estoni emergeva che una società estone, grande esportatrice di burro nell'UE, non aveva prove sufficienti per rilasciare certificati attestanti i movimenti delle merci. Tali certificati sono indispensabili perché il burro possa beneficiare dei dazi ridotti all'importazione nell'UE. In un periodo di 12 mesi, nel 1996/1997, questa società aveva importato 1 056 tonnellate di burro comunitario e ne aveva esportate 1 107 tonnellate nell'UE. Gli Stati membri interessati (Germania, Francia e Paesi Bassi) hanno quindi preso dei provvedimenti volti a riscuotere la parte di dazi non pagata. Si stima che si tratti di circa 3 milioni di euro.

63. L'accordo di libero scambio per i prodotti lattiero-caseari con l'Estonia avrebbe dovuto tener conto dei possibili benefici derivanti dalla reimportazione di burro comunitario sovvenzionato con restituzioni all'esportazione. Il tasso di restituzione per le esportazioni di burro in Estonia avrebbe dovuto essere azzerato, come avvenuto recentemente per le esportazioni di formaggio destinate a questo paese ⁽²⁾.

64. Il problema del libero scambio per i prodotti lattieri non si limita al burro da e verso l'Estonia. Gli accordi di libero scambio per i prodotti lattieri includono anche gli altri Stati baltici, la Lettonia e la Lituania, nonché altri prodotti lattiero-caseari quali il formaggio e il latte scremato in polvere (LSP). Vi è un'importazione/esportazione notevole di formaggio (*tabella 7*) e un commercio minore di LSP. Al fine di eliminare possibili «caroselli», la Commissione dovrebbe esaminare se le restituzioni all'esportazione per prodotti coperti dagli accordi di libero scambio siano giustificate.

⁽¹⁾ Regolamento (CE) n. 2508/97 della Commissione (GUL 345 del 16.12.1997, pag. 31).

⁽²⁾ Regolamento (CE) n. 1869/2000 della Commissione (GU L 222 del 2.9.2000, pag. 8).

Tabella 7

Riepilogo delle importazioni ed esportazioni di formaggio da e verso gli Stati del Baltico

(tonnellate)

	Esportazioni di formaggio UE negli Stati del Baltico				Importazioni di formaggio UE dagli Stati del Baltico			
	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
Estonia	742	585	544	453	—	—	18	—
Lettonia	270	236	263	204	320	1 047	1 034	1 451
Lituania	198	231	115	199	993	2 032	1 518	1 814
Totale	1 211	1 053	922	857	1 313	3 079	2 570	3 265

NB: Gli importi sono arrotondati.

Fonte: Comext.

Possibile deviazione di esportazioni di formaggio destinato al Canada

65. I tassi delle restituzioni applicate alle esportazioni di formaggio in Canada sono sempre stati inferiori a quelli applicabili alle esportazioni di formaggio equivalente negli Stati Uniti. Ad esempio, a partire dal settembre 1995, tutte le restituzioni per il formaggio esportato in Canada sono state azzerate, mentre nel caso degli Stati Uniti c'erano ancora tassi positivi. Le statistiche europee relative alle esportazioni di formaggio in Canada indicano, per il periodo 1995-1999, quantitativi di formaggio sensibilmente inferiori a quelli riportati dalle statistiche canadesi relative alle importazioni di formaggio di origine europea (cfr. la tabella 8). Ciò suggerisce la possibilità che talune importazioni di formaggio europeo in Canada siano state deviate attraverso gli Stati Uniti, rendendo pertanto possibile (grazie a false prove di arrivo) il pagamento di restituzioni indebite. La fattispecie è attualmente oggetto di indagine da parte dell'OLAF. Nel caso in cui siano state pagate restituzioni sulla differenza di quantitativi registrata dal 1995 al 1999, è probabile che l'importo complessivo ecceda i 15 milioni di euro.

Tabella 8

Raffronto tra le statistiche relative all'importazione di formaggio comunitario in Canada

(tonnellate)

Anno	Esportazioni: statistiche comunitarie	Importazioni: statistiche canadesi	Differenza
2000	12 746	non disponibile	
1999	10 098	12 935	2 837
1998	9 159	12 776	3 617
1997	8 291	13 074	4 783
1996	8 078	12 901	4 823
1995	7 663	12 228	4 565

NB: I dati non comprendono le esportazioni di formaggio dall'Austria, dalla Finlandia e dalla Svezia.

Fonte: Comext e il ministero canadese per gli Affari esteri ed il Commercio internazionale.

Corea del Nord — prova della penetrazione del mercato

66. La Corte ha trasmesso all'OLAF, perché avviasse un'indagine, il presente caso, che concerne l'esportazione nella Corea del Nord di circa 3 200 tonnellate di formaggio feta danese con il versamento di circa 2,23 milioni di euro a titolo di restituzioni all'esportazione.

67. Al momento della sospensione delle esportazioni di feta in Iran nel 1996, gli stock erano ingenti. Parte delle scorte è stata venduta a produttori di formaggio fuso nell'UE; alla fine del 1998, le scorte erano di circa 3 200 tonnellate.

68. Nel dicembre 1998, 3 200 tonnellate di feta, prodotte all'inizio del 1996, venivano imbarcate dalla Danimarca verso la Corea del Nord. La data di scadenza della feta in confezioni tetrapak è normalmente di 18 mesi dalla data di produzione. La data ultima di produzione delle confezioni esaminate dalla Corte era l'8 marzo 1996. La data di scadenza della feta in questione era quindi stata oltrepassata di almeno 12 mesi. L'operazione non rientrava in un programma di aiuto alimentare ma il prodotto doveva essere distribuito dal «North Korean Flood Damage Rehabilitation Committee» (Comitato nordcoreano per la ricostruzione a seguito dei danni causati dalle inondazioni). La feta è stata fatturata al prezzo di 0,3 euro per kg, mentre il tasso di restituzione era di 0,7 euro per kg. Il totale della fattura era di circa 966 000 euro. All'esportatore sono state corrisposte le normali restituzioni all'esportazione per un totale di circa 2,23 milioni di euro.

69. L'importo fatturato per la feta, di 30 euro per 100 kg, è al di sotto del prezzo minimo franco frontiera di 230 euro per 100 kg richiesto per beneficiare di restituzioni all'esportazione (1). Il tasso, fissato il 5 maggio 1996, valeva per tutti i tipi di formaggio. Dal 12 luglio 1996 al 3 febbraio 1999, è stata tuttavia fatta un'eccezione per la feta prodotta con latte di mucca (2). Vi sono dubbi circa la fondatezza di tale decisione in quanto si tratta dell'unica eccezione al criterio del prezzo franco frontiera. Del resto, questa situazione coincideva con un accumulo di ingenti scorte di feta difficili da smaltire.

70. Il fatto che la feta fosse scaduta da oltre 12 mesi, che si trattasse dell'unica vendita di feta alla Corea del Nord negli ultimi anni (da allora non ve ne sono state altre) e che la restituzione ammontasse a più del doppio dell'importo fatturato induce a supporre che non si trattasse di una normale operazione commerciale volta a sfondare nel mercato. Essa non perseguiva vere

(1) Regolamento (CE) n. 823/96 della Commissione (GUL 111 del 4.5.1996, pag. 9).

(2) Regolamento (CE) n. 1315/96 della Commissione (GUL 170 del 9.7.1996, pag. 20).

finalità economiche e il suo unico scopo era quello ottenere un pagamento dalla Comunità. Le restituzioni pertanto non avrebbero dovuto essere pagate, in quanto si trattava di un prodotto non commerciabile in condizioni normali ⁽¹⁾.

Giappone — giustificazione dei tassi di restituzione per formaggio non destinato al consumo diretto

71. In ordine di grandezza, il Giappone è il terzo mercato per il formaggio UE. L'UE esporta in Giappone circa 35 000 tonnellate l'anno. Le sovvenzioni per le esportazioni di formaggio in Giappone ammontano a circa 25 milioni di euro l'anno. I principali tipi di formaggio esportati sono i seguenti: Samsoe, Maribo e Mozzarella danesi nonché Gouda e Steppenkäse tedeschi. I tassi di restituzione dipendono dal tipo di formaggio e vanno da 0,8 a 1 euro al kg.

72. La maggior parte del formaggio consumato in Giappone è fuso o grattugiato. In Giappone vige un regime di quote per l'importazione di formaggio destinato alla trasformazione (in formaggio fuso). Nel 1999, la quota dell'UE era di circa 2 150 tonnellate. Parte del formaggio UE importato in Giappone reca sulle fatture e/o confezioni la dicitura «ad esclusivo uso industriale». Gran parte del restante formaggio UE importato in Giappone è destinato ad essere grattugiato. Nel 1997, tale cifra era stimata in circa 19 000 tonnellate.

73. Fino al 2000 ⁽²⁾, i considerando dei regolamenti che fissano i tassi di restituzione all'esportazione dei prodotti lattiero-caseari precisavano sempre che il tasso di restituzione per i formaggi era calcolato per i prodotti destinati al consumo diretto. La Commissione non ha fornito alcuna spiegazione per l'abolizione di questa disposizione. Dato che i tassi di restituzione per il formaggio fuso e per il formaggio grattugiato sono inferiori a quelli per i formaggi interi, è lecito chiedersi se i formaggi specificamente destinati a siffatte utilizzazioni debbano beneficiare degli stessi tassi applicabili ai formaggi destinati al consumo diretto.

74. Anche le statistiche di importazione giapponesi e le statistiche di esportazione dell'UE non corrispondono. Nel 1999, le statistiche giapponesi includevano importazioni di formaggio grattugiato proveniente dall'Irlanda e dalla Germania che non figurano nelle statistiche di esportazione dell'UE e nemmeno nelle basi dati sui pagamenti delle restituzioni all'esportazione. La questione è stata segnalata all'OLAF perché effettui un'indagine.

Uruguay, Ucraina, Croazia — dichiarazioni d'importazione che non attestano l'immissione in libera pratica

75. In alcuni casi, le merci a cui si applicano restituzioni all'esportazione differenziate sono poste sotto il regime delle zone fran-

che, del deposito doganale o del regime del perfezionamento attivo nel paese terzo di destinazione. Dato che la normativa dispone che le merci siano immesse sul mercato nello stesso paese di destinazione ⁽³⁾ dopo il deposito o la trasformazione, il collocarle sotto il regime delle zone franche, del deposito doganale, del perfezionamento attivo o dell'importazione temporanea non è una prova sufficiente dell'effettiva commercializzazione delle merci nel paese di destinazione dichiarato.

76. Nel caso dell'esportazione di formaggio in Uruguay, le prove di arrivo accettate dall'organismo pagatore danese erano copie delle dichiarazioni di importazione delle dogane uruguayane certificate conformi dal console generale della Danimarca in Uruguay. Le dichiarazioni di importazione descrivevano tuttavia come temporaneo questo tipo d'importazione e non corrispondevano, inoltre, al modello contenuto nell'elenco danese delle prove valide. Non si trattava pertanto di prove valide di immissione sul mercato in Uruguay, ma erano state ugualmente accettate dall'organismo pagatore danese.

77. Le restituzioni indebitamente versate negli esercizi FEAOG 1997 e 1998 ammontano a circa 268 000 euro. Al momento della stesura della presente relazione, le autorità danesi non avevano ancora avviato alcuna azione di recupero.

78. In Austria l'organismo pagatore ha rifiutato alcune prove di arrivo in Ucraina e Croazia perché indicavano un perfezionamento attivo e le ha restituite ai beneficiari che prontamente hanno modificato i documenti per attestare l'avvenuta immissione in libera pratica restituendoli all'organismo pagatore. Le contraffazioni sono state scoperte e le procedure di recupero avviate. A seguito delle osservazioni della Corte, gli originali delle prove non vengono più restituite ai beneficiari.

79. Casi analoghi sono stati riscontrati anche dall'organismo pagatore italiano per le esportazioni in Ucraina. In questi casi, tuttavia, sono state richieste altre prove.

Albania — prove di arrivo irregolari per importazioni dalla Grecia

80. Per risolvere il problema delle prove irregolari dell'arrivo a destinazione in Albania, le autorità greche hanno proposto alla Commissione di regolarizzare tutte le pratiche di pagamento di restituzioni rimaste in sospeso tra il 1995 e il 1998 (circa 820 000 euro), applicando la regola che consente agli Stati membri di dispensare l'esportatore dalla presentazione delle prove di arrivo qualora l'operazione sia oggetto di una dichiarazione di esportazione che dia diritto ad una restituzione, la cui parte differenziata è di importo inferiore o pari a 1 000 euro ⁽⁴⁾. La Commissione non ha accolto tale proposta; le autorità greche hanno pertanto

⁽¹⁾ Si rimanda alla sentenza della Corte di giustizia delle CE nella causa C-12/73 in cui si legge quanto segue: «Un prodotto che non può venire immesso normalmente sul mercato comunitario secondo la definizione datane nella domanda di restituzione non presenta i requisiti qualitativi prescritti».

⁽²⁾ Regolamento (CE) n. 74/2000 della Commissione (GU L 10 del 14.1.2000, pag. 13).

⁽³⁾ Articolo 15, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 800/1999 della Commissione (GU L 102 del 17.4.1999). Cfr. anche la sentenza della Corte di giustizia europea nella causa C-74/98.

⁽⁴⁾ Articolo 19 del regolamento (CEE) n. 3665/87 della Commissione (GU L 351 del 14.12.1987, pag. 1).

definito le pratiche sulla base dei documenti originariamente presentati. A seguito dell'intervento della Corte, la Commissione ha chiesto all'OLAF di svolgere un'indagine.

MOVIMENTI DI CONTAINER

81. Nel corso del controllo è stato chiesto agli Stati membri di raccogliere informazioni sui movimenti di taluni container selezionati contenenti merci che avevano beneficiato di restituzioni. L'obiettivo era quello di verificare se la descrizione e i quantitativi delle merci dichiarate dalla società di trasporto corrispondessero ai dati figuranti nella domanda di restituzione e se le merci fossero state scaricate dai container nel luogo di destinazione indicato nella domanda di restituzione.

82. Alcuni Stati membri (Germania, Grecia, Francia, Italia e Svezia) hanno fornito le informazioni richieste, ma il Regno Unito non ha ritenuto che la Corte avesse il diritto di chiedere agli Stati membri di raccogliere e fornire informazioni da essi non tenute ad uso proprio. I Paesi Bassi non hanno fornito tutte le informazioni richieste per le risorse che tale lavoro implicava e ci sono voluti oltre quattro mesi prima che la Danimarca fornisse informazioni incomplete.

83. Pertanto, al momento della stesura della presente relazione, questo aspetto del controllo non era stato completato. In base alle informazioni allora disponibili, il 5 % dei casi richiedeva un seguito da parte degli Stati membri (Germania, Francia, Italia ed Austria), perché a prima vista il numero dei container non era corretto o perché le informazioni sui movimenti non corrispondevano alle indicazioni contenute nella domanda di restituzione.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

84. Sono state riscontrate carenze importanti per quanto concerne il riconoscimento e il controllo delle società di sorveglianza nonché il sistema di rilascio di prove da parte delle ambasciate degli Stati membri. Molte irregolarità e casi di frode sospetta sono stati individuati dall'OLAF e su iniziativa della DG AGR1. Alcuni di essi concernono anche le società di sorveglianza riconosciute per il rilascio delle prove di arrivo a destinazione. Il controllo della Corte ha posto in luce altre sospette irregolarità. Scarso è pertanto l'affidamento che si può fare sul sistema delle prove di arrivo ⁽¹⁾ (cfr. i paragrafi 17-80). La situazione è aggravata dal fatto che la

⁽¹⁾ Cfr. anche la relazione annuale sull'esercizio finanziario 1987, dove la Corte concludeva «Finché saranno applicati tassi di restituzione differenziati, la Corte ritiene difficile ideare un sistema di controlli sulla prova di arrivo a destinazione, il quale costituisca una tutela sufficiente contro i tentativi di dichiarazione fraudolenta» (GU C 316 del 12.12.1988).

Commissione ha individuato serie carenze nei controlli fisici svolti dagli Stati membri sulla descrizione e sui quantitativi delle merci esportate (cfr. il paragrafo 8).

85. È importante tuttavia distinguere tra validità delle prove e realtà dell'operazione. Nulla indica che la maggior parte delle operazioni che danno luogo a restituzioni non siano vere operazioni commerciali. Ciò rimette in questione l'obbligo della sistematica presentazione della prova dell'arrivo. Il sistema è complesso ed oneroso, comporta costi notevoli per le amministrazioni e gli operatori commerciali e poco attendibile. La maggior parte delle irregolarità e delle frodi è stata individuata dopo l'accettazione delle prove da parte degli organismi pagatori.

86. La Corte è del parere che per i prodotti per cui sono previste restituzioni all'esportazione sarebbe preferibile applicare un unico tasso di restituzione per ciascun prodotto, indipendentemente dalla destinazione. Tuttavia, la Corte riconosce che allo stato attuale, per vari motivi (tra cui gli accordi commerciali in vigore), ciò non è possibile.

87. Per quanto concerne il sistema di verifica dell'immissione dei beni sul mercato dei paesi terzi, la Corte raccomanda di:

- richiedere le prove di arrivo solo in caso di dubbio o per destinazioni ad alto rischio,
- presentare agli organismi pagatori i documenti di trasporto e le fatture commerciali per tutte le domande che superano la soglia minima ⁽²⁾,
- intensificare i controlli a posteriori ⁽³⁾ sulla commercializzazione e consultare le basi di dati relative ai movimenti delle navi e dei container per le operazioni selezionate per i controlli a posteriori.

88. Se fosse mantenuto l'obbligo della presentazione sistematica delle prove di arrivo:

- i controlli sul rilascio delle prove da parte delle ambasciate degli Stati membri dovrebbero essere gli stessi effettuati per le società di sorveglianza (cfr. i paragrafi 35-38),

⁽²⁾ Articolo 17 del regolamento (CE) n. 800/1999 della Commissione (GU L 102 del 17.4.1999, pag. 11).

⁽³⁾ Regolamento (CEE) n. 4045/89 del Consiglio (GU L 388 del 30.12.1989, pag. 18).

- la Commissione dovrebbe essere responsabile del riconoscimento delle società di sorveglianza (cfr. il paragrafo 26), come già avviene per l'aiuto alimentare,
- quando ad una società di sorveglianza viene revocato il riconoscimento, questo provvedimento dovrebbe estendersi a tutte le società dello stesso gruppo (cfr. il paragrafo 26),
- sarebbe utile prevedere delle penali per le prove di arrivo irregolari rilasciate dalle società di sorveglianza (cfr. il paragrafo 17),
- la Commissione dovrebbe mantenere ed aggiornare i fascicoli contenenti le prove-tipo accettabili di arrivo a destinazione e coordinare le verifiche nei paesi terzi (cfr. il paragrafo 13).

89. La Commissione e l'OLAF dovrebbero fare in modo che a tutte le frodi ed irregolarità individuate sia dato un seguito scrupoloso in tutti gli Stati membri interessati.

90. Le presunte irregolarità individuate nell'ambito della presente relazione ammontano a più di 100 milioni di euro. La Commissione dovrebbe anche garantire, laddove ciò non sia stato ancora fatto, l'avvio di una tempestiva azione di recupero. In altri casi, quali l'abbandono in Italia di un'azione giudiziaria relativa ad animali vivi esportati in Libano, la Commissione dovrebbe considerare quali provvedimenti adottare al momento della liquidazione dei conti.

91. Infine, non dovrebbero essere pagate restituzioni per prodotti a cui si applicano dazi ridotti all'importazione nei paesi terzi e nell'UE nell'ambito di accordi commerciali che rendono possibili «caroselli» (cfr. i paragrafi 59-64).

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti a Lussemburgo nella riunione dell'11 e 12 luglio 2001.

Per la Corte dei conti

Jan O. KARLSSON

Presidente

ALLEGATO

PRINCIPALI REQUISITI PER IL RILASCIO DELLE PROVE DA PARTE DELLE SOCIETÀ DI SORVEGLIANZA***Articolo 16, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 800/1999 della Commissione***

I requisiti minimi per il riconoscimento delle società specializzate sul piano internazionale in materia di controllo e di sorveglianza sono quelle di seguito indicate:

- a) le società di controllo e di sorveglianza vengono riconosciute, su loro richiesta, dai servizi competenti degli Stati membri per un periodo di tre anni. Il riconoscimento è valido per tutti gli Stati membri;
- b) all'atto della formazione delle prove principali e secondarie di cui al paragrafo 1, lettera b) e paragrafo 2, lettera c), le società di controllo e di sorveglianza devono attuare tutti i controlli necessari per determinare la natura, le caratteristiche e la quantità dei prodotti indicati nell'attestazione. Per ogni attestazione rilasciata deve essere preparato un fascicolo che riporti la descrizione delle attività di sorveglianza realizzate. I controlli devono essere effettuati «in loco» al momento dell'importazione, tranne casi eccezionali debitamente giustificati;
- c) le società di controllo e di sorveglianza, di cui al paragrafo 1, lettera b) e paragrafo 2, lettera c), debbono essere indipendenti dalle parti interessate all'atto oggetto di controllo. In particolare, la società di controllo e di sorveglianza che effettua l'ispezione per un determinato atto, o società controllata appartenente allo stesso gruppo finanziario, non può prendere parte all'operazione in qualità di esportatore, agente doganale, trasportatore, raccomandatario, depositario o a qualsiasi titolo che possa dar luogo a conflitto d'interessi;
- d) salvo il disposto dell'articolo 8 del regolamento (CEE) n. 729/70 e dell'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 4045/89 del Consiglio ⁽¹⁾, gli Stati membri esaminano l'attività delle società di controllo e di sorveglianza a intervalli regolari o quando esistano fondati dubbi sul rispetto dei requisiti di riconoscimento;
- e) gli Stati membri revocano il riconoscimento, in tutto o in parte, se accade che la società di controllo e di sorveglianza non offre più garanzie per quanto riguarda il rispetto dei requisiti di riconoscimento. Lo Stato membro interessato informa senza indugio gli altri Stati membri e la Commissione della revoca del riconoscimento. Tale informazione viene esaminata da tutti i pertinenti comitati di gestione. La revoca del riconoscimento ha effetto per tutti gli Stati membri.

⁽¹⁾ GUL 388 del 30.12.1989, pag. 18.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE**Sintesi**

I. Per capire perché le restituzioni all'esportazione nei settori delle carni bovine e dei prodotti lattiero-caseari sono differenziate e le conseguenze sull'economia generale di tali settori, prima di rispondere alle singole osservazioni della Corte la Commissione desidera spiegare chiaramente il fondamento logico del sistema in vigore, presentarne i dati finanziari e sottolineare che i tassi di restituzione differenziati sono molto limitati.

— La Commissione ritiene che l'attuale sistema sia pienamente giustificato in quanto:

- le restituzioni all'esportazione differenziate sono fissate a un tasso inferiore rispetto a quello delle restituzioni generali, riducendo così il costo per il bilancio del FEAOG,
- gli impegni internazionali obbligano l'UE ad astenersi dall'introdurre misure che potrebbero modificare il livello dei prezzi degli scambi (restituzione all'esportazione e vendita a prezzi ridotti delle scorte d'intervento) della carne bovina da esportare in Corea del Sud, Taiwan, Giappone, Singapore e Malaysia (che sono tra i principali importatori di carne bovina del mondo). Allo stesso modo, nel settore dei prodotti lattiero-caseari gli accordi internazionali obbligano a pagare tassi di restituzione inferiori o nulli per rispettare gli obblighi internazionali in materia di quantitativi ed esborsi (per esempio l'UE ha eliminato le restituzioni verso alcune destinazioni per i formaggi per ridurre la richiesta di licenze di esportazione con restituzione e per rispettare i limiti del GATT). Gli accordi internazionali consentono però all'UE in alcuni casi anche di pagare restituzioni inferiori (per esempio sui prodotti lattiero-caseari per il Canada e gli Stati Uniti).
- Inoltre, l'UE consente di importare ogni anno a dazi preferenziali 52 100 tonnellate di carne bovina (peso disossato) da numerosi paesi ACP [regolamento (CE) n. 1706/98 del Consiglio, articolo 4]. Per tali destinazioni non vengono concesse restituzioni all'esportazione.

Da ciò ne deriva che la differenziazione tra paesi per i quali può essere o non può essere concessa una restituzione sembra produrre una differenziazione di fatto.

— Dovrebbe essere preso in considerazione anche il costo del sistema per il bilancio:

- i costi delle restituzioni all'esportazione nell'ultimo decennio sono stati notevolmente ridotti e il calo continua,
- il sistema svolge un importante ruolo nel mercato interno dell'UE in quanto lo stabilizza e riduce al minimo la necessità di acquistare all'intervento. Nella situazione attuale una tonnellata di carne (equivalente peso carcassa) acquistata all'intervento genera un costo per il FEAOG di circa 1 900 euro. La restituzione all'esportazione per lo stesso quantitativo di carcasse di vitello è pari a 970 euro. Un esempio simile per il settore dei prodotti lattiero-caseari mostra che nel maggio 2001 una tonnellata di latte scremato in polvere genera un costo di 500 euro all'intervento mentre lo stesso quantitativo può essere eliminato per 50 euro attraverso le restituzioni all'esportazione.
- Lo stesso tasso di restituzione si applica a circa il 90 % del valore delle esportazioni totali di carni bovine e prodotti lattiero-caseari. Alle restanti esportazioni si applica un tasso notevolmente inferiore, in particolare per quanto riguarda le esportazioni verso i paesi candidati all'adesione. Circa il 21 % dei formaggi e il 7 % delle carni bovine sono esportati dalla Comunità senza alcuna restituzione.

II. La Commissione fa rilevare che ai sensi dell'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 800/1999 il diritto alla restituzione si costituisce all'atto dell'uscita dal territorio doganale della Comunità se per tutti i paesi terzi si applica un tasso di restituzione unico.

Tuttavia, in alcuni casi particolari (seri dubbi), l'organismo pagatore può chiedere, prima del pagamento della restituzione, la fornitura della prova dell'importazione in un paese terzo o di una lavorazione o trasformazione sostanziale.

III. Il sistema scelto per le prove di arrivo si basa in particolare su una documentazione di fonte pubblica, come ad esempio i documenti doganali d'importazione. Nel 1992 è stato effettivamente messo a disposizione degli Stati membri un catalogo di formulari e di timbri doganali validi in 58 paesi terzi. La Commissione è favorevole all'idea di esaminare la possibilità di creare un catalogo, almeno per alcuni paesi terzi, e di mantenerlo aggiornato continuamente.

IV. La Commissione ha avviato una revisione dei conti specifica per quanto riguarda le prove di arrivo rilasciate dalle società di sorveglianza. Per i motivi di cui ai punti 34-35 la revisione dei conti è stata effettuata in Germania, che era praticamente l'unico Stato membro ad accettare tali attestati su grande scala. L'inchiesta ha portato a una correzione finanziaria di circa 20 milioni di euro.

È vero inoltre che la Commissione ha sempre valutato le prove di arrivo per le transazioni selezionate per essere verificate nel quadro della procedura di liquidazione dei conti. Tale valutazione ha portato ad altre correzioni finanziarie in procedure di liquidazione dei conti precedenti.

V. Le condizioni di approvazione delle società di sorveglianza saranno valutate durante la revisione dei conti in corso (iniziata nel maggio 2001), relativa alle restituzioni differenziate effettuate nell'ambito della liquidazione dei conti. Quando alla Commissione è stato comunicato che uno Stato membro aveva ritirato l'autorizzazione a una società di controllo appartenente a un determinato gruppo, è stato chiesto agli altri Stati membri con filiali di tale gruppo autorizzate nel loro territorio di verificare se in tali filiali esistevano le stesse carenze.

VI. Per quanto riguarda gli attestati delle ambasciate, i servizi della Commissione hanno avviato una discussione con gli Stati membri sul modo più adeguato per giungere ad un approccio armonizzato e più soddisfacente.

VII. In base alle informazioni comunicate dalla Corte, l'importo corrisponde in gran parte a presunte irregolarità avvenute in uno Stato membro nel periodo 1994-1996 (60 milioni di euro) e ad importazioni irregolari in Iraq dopo l'introduzione dell'embargo nel 1991 (circa 40 milioni di euro). I casi vengono seguiti dalla Commissione e sono esaminati conformemente alla normativa. Per gli altri casi la Commissione prenderà le misure adeguate.

VIII. Allentare le condizioni per la presentazione delle prove di arrivo nel modo raccomandato dalla Corte non è fattibile, in quanto la richiesta di prove di arrivo soltanto in caso di dubbio o per le destinazioni ad alto rischio creerebbe il rischio di perdere il controllo delle esportazioni verso i paesi per i quali non è fissata alcuna restituzione all'esportazione. Esporrà inoltre la Comunità a molte critiche riguardo al modo in cui l'UE tiene sotto controllo gli scambi sovvenzionati con i paesi terzi, in particolare in considerazione degli impegni internazionali volti ad evitare di concedere restituzioni all'esportazione a determinati mercati.

Pertanto, allentare i requisiti per la presentazione di prove di arrivo può soltanto generare un potenziale rischio per il bilancio comunitario.

— La Commissione discuterà prioritariamente con i servizi responsabili dei controlli a posteriori il modo per includere nei programmi di revisione dei conti la consultazione delle basi dati sui movimenti delle navi e dei container.

INTRODUZIONE

2. La Commissione fa rilevare che ai sensi dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 800/1999 il diritto alla restituzione (non differenziata) si costituisce all'atto dell'uscita dal territorio doganale della Comunità. Tuttavia, in casi molto particolari che costituiscono l'eccezione [casi di cui all'articolo 20, paragrafo 1, lettere

a), b) e c)], l'organismo pagatore chiede prima del pagamento della restituzione (non differenziata) la prova che i prodotti siano stati importati in un paese terzo o siano stati oggetto di una lavorazione o trasformazione sostanziale nei 12 mesi successivi alla data di esportazione. Dopo il pagamento della restituzione all'esportazione si applicano norme diverse (casi di cui all'articolo 20, paragrafo 4).

I CONTROLLI SVOLTI NELL'AMBITO DELLA PROCEDURA DI LIQUIDAZIONE DEI CONTI

7. In seguito alle risultanze in Germania, è stato deciso di effettuare un'inchiesta in tutti gli altri Stati membri per valutare le prove di arrivo che essi accettano (documenti di importazione doganale, prove delle ambasciate, ecc.). L'inchiesta è attualmente in corso.

LA QUALITÀ DELLE VERIFICHE SULLE PROVE DELL'ARRIVO A DESTINAZIONE

10. Nel sistema delle prove di arrivo a destinazione esistono prove primarie e secondarie. Se l'esportatore non può ottenere la prova primaria (a sua scelta il documento doganale d'importazione o l'attestato di scarico e d'importazione rilasciato da una società di controllo), può sostituirla con altri documenti (prove secondarie) che sono enumerati esaustivamente nell'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 800/1999. Tali documenti sono ugualmente affidabili e producono gli stessi effetti di diritto.

11. Su richiesta di uno Stato membro la Commissione si mette in contatto con le autorità dei paesi terzi per sapere se il documento comunicato dallo Stato membro è considerato valido nei paesi terzi.

La Commissione concorda sul fatto che spetta ai singoli Stati membri verificare i particolari delle prove di arrivo. Occorre però rilevare che i requisiti da rispettare per tali prove sono gli stessi per tutta l'UE.

12. La valutazione dei sistemi di gestione e controllo delle prove di arrivo applicati nei vari Stati membri è l'obiettivo principale della futura inchiesta sulle restituzioni differenziate che dovrà essere effettuata nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti.

13. La Commissione esaminerà insieme agli Stati membri la questione della tenuta di un registro contenente i modelli di prove di arrivo che gli Stati membri possono accettare nonché le modalità per un miglior coordinamento.

COME IL SISTEMA DELLA PROVA DELL'ARRIVO A DESTINAZIONE SI RIPERCUOTE SULLA LIBERAZIONE DELLE GARANZIE

16. Le prove di arrivo sono state istituite principalmente per lotare contro lo sviamento di traffico. La Commissione ritiene che le ferree norme dell'attuale sistema siano necessarie per garantire un controllo adeguato.

RICONOSCIMENTO E CONTROLLO DELLE SOCIETÀ INCARICATE DELLA SORVEGLIANZA

17. Quando uno Stato membro decide di ritirare l'autorizzazione che aveva dato a una società di controllo e di sorveglianza, la Commissione ne informa gli altri Stati membri e comunica, se li conosce, i motivi che hanno portato lo Stato membro a ritirare l'autorizzazione. È possibile che tali motivi siano legati al sistema organizzativo della società di controllo nello Stato membro oppure al controllo effettuato da tale società nel paese terzo di importazione.

La Commissione discute inoltre con gli Stati membri la possibilità di subordinare l'autorizzazione delle società di sorveglianza alla costituzione di una garanzia.

18. È stato esaminato il rischio di conflitto di interessi per quanto riguarda le società di controllo e di sorveglianza. La Commissione ha elaborato un documento di lavoro contenente orientamenti a questo proposito, i quali prevedono in particolare che la società di controllo (o qualsiasi altra filiale appartenente allo stesso gruppo finanziario) che interviene ai sensi dell'articolo 16 del regolamento (CE) n. 800/1999 in un'operazione di esportazione non possa partecipare all'operazione in causa in qualità di spedizioniere doganale, trasportatore, transitario, depositante, ecc. o in qualsiasi altro ruolo che possa produrre un conflitto di interessi.

19-23. Come risulta fra l'altro dai commenti relativi ai punti V e 34, in base alle informazioni di cui dispone l'unità di liquidazione dei conti, soltanto la Germania ha effettivamente accettato su grande scala attestati delle società di sorveglianza. Gli operatori commerciali degli altri Stati membri hanno presentato tali prove soltanto in casi eccezionali, in quanto in genere presentano documenti di importazione doganale agli organismi pagatori. In ogni caso, la Commissione effettuerà una revisione di conti sulle restituzioni differenziate e prenderà in considerazione correzioni finanziarie nel caso in cui si verifichino errori di sistema relativi al controllo di tali attestati.

25-28. La Commissione rifletterà su un sistema che comporti una maggiore responsabilizzazione delle società di sorveglianza.

26. L'autorizzazione e il controllo del funzionamento delle società di sorveglianza nel sistema delle prove di arrivo a destinazione sono sempre spettati agli Stati membri. In passato la Commissione aveva previsto di instaurare un'autorizzazione a livello comunitario [regolamento (CEE) n. 887/92]. Tale disposizione non è mai stata applicata ed è stata abrogata dal regolamento (CE) n. 2955/94. L'esperienza ha dimostrato che nel caso specifico gli Stati membri sono in grado di giudicare meglio se una società di sorveglianza può essere autorizzata. Infatti, la Commissione ha a lungo discusso con gli Stati membri per elaborare un documento che è stato diffuso nel 1995 e contiene le linee direttive per quanto riguarda la procedura di autorizzazione e di controllo di tali società da parte degli Stati membri. Inoltre, per ragioni di sicurezza giuridica, alcune linee direttive del documento, in particolare per quanto riguarda le condizioni di autorizzazione di tali

società, sono state incorporate nella normativa orizzontale in materia di restituzioni [articolo 16, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 800/1999].

27-28. I problemi menzionati dalla Corte sono stati comunicati all'OLAF, che attualmente sta effettuando un'inchiesta.

29-30. Dopo essere venuta a conoscenza dei problemi in Germania, la Commissione ha inviato una lettera a tutti gli Stati membri chiedendo loro quanti attestati delle società di sorveglianza erano stati accettati dagli organismi pagatori nel periodo interessato. È risultato che erano stati accettati 7 546 attestati, dei quali 7 280 in Germania (97 %) e 266 (3 %) nei restanti Stati membri.

È stato pertanto deciso di concentrare i controlli in Germania, in quanto tale paese aveva autorizzato fino alla fine del 1995 il rilascio di prove di arrivo primarie da parte di una società di sorveglianza anche quando l'esportatore non aveva comunicato in tempo a tale società la necessità di essere presente al momento dello scarico per effettuare un controllo. Non è risultato che lo stesso errore di sistema si fosse verificato in altri Stati membri.

Il tasso di correzione applicato (al citato 97 % di tutti i casi) è stato il 25 % delle spese a rischio, pari a 20 milioni di euro. Si tratta di un tasso molto alto da applicare soltanto in casi eccezionali.

La Commissione ritiene pertanto che i controlli siano stati mirati sulle spese a rischio. È stato inoltre deciso di effettuare la summenzionata revisione dei conti sulle restituzioni differenziate al fine di esaminare quali prove di arrivo accettano altri Stati membri (dato che le società di sorveglianza non sono utilizzate spesso da questi altri paesi) e quali controlli vengono effettuati su dette prove.

31. L'OLAF sta seguendo questi casi.

32. Nel corso degli anni la Commissione si è adoperata per trovare soluzioni adeguate al problema dei tipi di prove da utilizzare per accertare l'arrivo a destinazione. Per facilitare agli esportatori comunitari l'ottenimento della prova d'importazione, con il regolamento (CEE) n. 887/92 la Commissione ha introdotto come prova primaria gli attestati rilasciati dalle società di sorveglianza (ciò esisteva già come prova secondaria), allo stesso titolo dei documenti doganali d'importazione.

La Commissione ritiene utile mantenere questo tipo di prova primaria delle società di sorveglianza per dare agli esportatori maggiori possibilità di agire e non lasciarli esclusivamente in balia degli importatori nei paesi terzi per l'ottenimento della prova primaria d'importazione, in quanto generalmente è l'importatore che nell'iter commerciale ha accesso al documento doganale d'importazione.

L'AFFIDABILITÀ DELLE PROVE DELL'ARRIVO A DESTINAZIONE FORNITE DALLE AMBASCIATE DEGLI STATI MEMBRI

35. La situazione giuridica delle ambasciate o dei consolati è diversa da quella delle società di sorveglianza, per le quali la normativa comunitaria [articolo 16, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 800/1999] prevede disposizioni specifiche.

38. Questi aspetti saranno verificati anche nel corso della summenzionata revisione dei conti specifica delle restituzioni differenziate (di cui al punto 12 precedente). La Commissione intende inoltre far rilevare che spetta agli Stati membri garantire la validità di tali prove.

I TIPI DI PROBLEMI E/O IRREGOLARITÀ INDIVIDUATI NELLE ESPORTAZIONI VERSO DESTINAZIONI SPECIFICHE

Giordania — aggiramento dell'embargo delle Nazioni Unite per le forniture all'Iraq

40-42. In vista del recupero, l'OLAF deve tener conto dei principi del diritto comunitario che garantiscono, tra l'altro, i mezzi di ricorso di fronte agli adeguati organi giuridici, siano essi amministrativi o giudiziari.

Russia — dichiarazioni d'importazione falsificate

43. Durante la 6^a conferenza dei direttori degli organismi pagatori dell'UE, tenutasi il 6 maggio 1999, l'OLAF (all'epoca UCLAF) aveva invitato ogni organismo pagatore interessato a mettersi in contatto con esso al fine di ottenere i codici degli uffici doganali russi disponibili.

47. La Commissione si compiace del fatto che la Corte abbia preso nota delle azioni avviate dalla Commissione per quanto riguarda il problema dell'accettabilità e del controllo delle prove di arrivo per le esportazioni verso la Russia.

Egitto — trattamento delle differenze di quantità e prodotti rifiutati

48. La Commissione e la Corte concordano sul modo in cui vanno trattate le differenze tra il peso alla partenza e il peso a destinazione. La richiesta della Corte riguarda soltanto il controllo dei singoli casi interessati. Nel caso in cui le differenze osservate riguardino campioni prelevati dalle autorità nel paese terzo (se ciò viene dimostrato), l'articolo 15, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 800/1999 consente la concessione della restituzione sul peso dei campioni.

Questi casi saranno esaminati dall'unità di liquidazione dei conti nel corso delle revisioni dei conti sulle restituzioni differenziate che effettuerà in Irlanda, Germania e Francia.

Marocco — giustificazione del tasso di restituzione — quantitativi mancanti

54-56. Il rischio, descritto dalla Corte, che gli animali da macello possano ottenere la restituzione per gli animali da riproduzione è stato individuato dalla Commissione in un caso reale in Germania all'epoca dell'unificazione. La Commissione ha indagato su una massiccia esportazione di animali in Polonia dichiarati come animali da riproduzione. In realtà l'inchiesta ha rivelato che si trattava di animali da macello (cfr. in proposito la relazione di sintesi della liquidazione dei conti del 1991, punto 6.1.2).

L'inchiesta della Commissione ha permesso di trarre conclusioni riguardanti:

- l'assenza di certificati genealogici rilasciati dai registri genealogici ufficiali indicanti i risultati dei controlli dell'attitudine e della valutazione del valore genetico degli animali, dei loro genitori e dei loro nonni,
- i certificati di polizia sanitaria degli animali da riproduzione che soddisfano i requisiti dei paesi importatori,
- l'assenza di criteri di età e, in generale, l'assenza di un controllo sulle prove commerciali (prezzo, condizioni di consegna, ecc.).

Le risultanze dell'inchiesta hanno portato a definire le condizioni da rispettare per ottenere la restituzione per gli animali da riproduzione. Tali condizioni sono definite dall'articolo 3 del regolamento (CE) n. 2342/92. Questo caso dimostra che la Commissione ha avviato le iniziative necessarie per garantire con ragionevole certezza che soltanto gli animali veramente da riproduzione ottengano le restituzioni superiori. Inoltre, in caso di dubbio va applicato l'articolo 20 del regolamento (CE) n. 800/1999 (dubbi sulla destinazione effettiva). Infine, il regolamento (CEE) n. 4045/89 (controlli della contabilità a posteriori) sembra rappresentare un sistema adeguato di controllo per verificare la realtà degli scambi del bestiame da riproduzione.

55. La Commissione prenderà iniziative adeguate.

57. I casi menzionati dimostrano l'importanza del secondo tipo di controlli e la possibilità di rintracciare i casi in cui la restituzione deve essere rimborsata.

La restituzione non viene concessa per gli animali che sono morti durante il trasporto. In ogni caso gli esportatori devono dichiarare il numero di animali che sono stati sdoganati nel paese d'importazione [articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 615/1998].

Libano — quantitativi mancanti — il seguito dato dagli Stati membri non è coerente

58. Per quanto riguarda le esportazioni con pagamento di restituzioni di bovini vivi in Libano, alle autorità competenti italiane è

stato chiesto di fornire informazioni più particolareggiate in merito alle infrazioni rilevate, agli importi delle restituzioni in causa e al numero di esportazioni per le quali erano stati emessi attestati di scarico contenenti informazioni errate. Per quanto riguarda la Francia, questo Stato membro ha emesso per il 2000 notifiche di irregolarità riguardo a tre aziende per un importo di 1 061 506,85 FRF. Altre notifiche dovrebbero essere emesse prossimamente nei confronti di un quarto operatore.

Estonia — accordi commerciali e rischio di caroselli

59. La Commissione non condivide l'affermazione della Corte secondo la quale non dovrebbero essere pagate restituzioni all'esportazione per il burro destinato all'Estonia in quanto viene applicata un'aliquota di dazio nullo all'entrata del burro estone nella Comunità.

La Commissione è però disposta ad esaminare la situazione alla luce dei commenti della Corte e ritiene attualmente che il prezzo del latte in Estonia sia tra i più bassi tra i paesi candidati; ad esempio, è di 13 euro/100 kg in Estonia, mentre in Polonia è di 24 euro/100 kg; pertanto i prezzi del burro estone sono vicini a quelli del mercato mondiale.

60. Nel caso dell'Estonia va rilevato che le norme stabilite servono al loro scopo e che le autorità competenti all'interno e all'esterno dell'UE cooperano per lottare contro le irregolarità. Le autorità estoni affermano di non poter identificare l'origine del burro immesso in libera pratica ma tale affermazione deve essere valutata tenendo conto della certificazione veterinaria che deve essere rilasciata dal paese d'origine e deve accompagnare i prodotti in ogni momento per ragioni sanitarie. Inoltre, la ricerca sull'uso potenziale di isotopi, che si trova ad uno stadio avanzato ma che richiederà la cooperazione dei paesi terzi, consentirà la verifica/individuazione dell'origine del burro in futuro.

62. La Commissione non concorda con la Corte sul fatto che nel contesto degli accordi di libero scambio per i prodotti lattiero-caseari con l'Estonia la restituzione all'esportazione per il burro dovrebbe essere azzerata come è avvenuto con il formaggio.

Se azzerasse le restituzioni per il burro esportato in Estonia, la Commissione dovrebbe fare la stessa cosa per altri prodotti lattiero-caseari contemplati dall'accordo. Escluderebbe pertanto i prodotti lattiero-caseari dell'UE dal mercato di un paese candidato e consentirebbe ad altri paesi di assorbire la quota di tale mercato detenuta dall'UE.

La Commissione ritiene che incoraggiare i flussi commerciali tra l'UE e i paesi candidati sia un'importante obiettivo di medio termine in vista dell'adesione dell'Estonia al mercato unico. L'autoesclusione dell'UE dal mercato estone, caratterizzato da prezzi inferiori, mediante l'azzeramento delle restituzioni all'esportazione, non rappresenta l'opzione preferita dalla Commissione.

Ciononostante, in considerazione dei commenti della Corte la Commissione continuerà a monitorare da vicino la situazione e ad esaminare il parere della Corte, secondo il quale non dovrebbero essere pagate restituzioni all'esportazione su alcuni prodotti

quando il dazio all'importazione su tali prodotti è inferiore all'ali-quota normale del dazio all'importazione o è pari a zero.

Corea del Nord — prova della penetrazione del mercato

66-69. Dato che l'inchiesta è ancora in corso, l'OLAF non ritiene opportuno fornire commenti in merito.

70. La questione di sapere se si trattava di una transazione commerciale e la conclusione sul fatto che le merci non fossero commercializzabili in normali circostanze saranno determinate dall'OLAF.

Giappone — giustificazione dei tassi di restituzione per formaggio non destinato al consumo diretto

71-74. La Commissione ha spiegato chiaramente le ragioni che l'hanno indotta a modificare il preambolo del regolamento relativo alle restituzioni all'esportazione nella nota inviata alla Corte e datata 19.2.2001 (AGR 004898). Gli articoli del regolamento non hanno mai contenuto una disposizione corrispondente a quella determinata frase del preambolo. Il testo è stato armonizzato sulla base di una consulenza giuridica sopprimendo la frase del preambolo in quanto la sua attuazione pratica era impossibile.

I servizi della Commissione condividono il parere della Corte sul fatto che le restituzioni per il formaggio destinato alla trasformazione, in adeguate circostanze di mercato, in teoria potrebbero essere inferiori a quelle applicate al formaggio naturale in un'adeguata presentazione e destinato al consumo diretto. È virtualmente impossibile controllare l'uso finale di un prodotto in un paese terzo. Le restituzioni sono determinate per colmare il divario tra i prezzi interni e i prezzi esterni tenendo conto della situazione generale dei mercati. Dopo la soppressione della frase del preambolo, la situazione del mercato e le esportazioni di formaggio dell'UE sono state tali da giustificare il mantenimento dello status quo per quanto riguarda la restituzione per il formaggio, che sia destinato alla trasformazione in un paese terzo oppure al consumo diretto. La restituzione pagata su un formaggio è direttamente legata al suo tenore di materia secca, il quale però è identico, che il prodotto in un paese terzo sia destinato al consumo diretto o alla trasformazione. Pertanto vi sono forti ragioni per trattare la materia secca del latte esportata nello stesso modo, indipendentemente dalla destinazione del formaggio in un paese terzo. Ciononostante, la Commissione continuerà i controlli e l'esame della questione.

74. I servizi della Commissione coopereranno pienamente con l'OLAF per chiarire le differenze tra i dati di esportazione dell'UE e i dati d'importazione giapponesi. L'inchiesta è ancora in corso.

Uruguay, Ucraina, Croazia — dichiarazioni d'importazione che non attestano l'immissione in libera pratica

77-79. Ai sensi dell'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 595/91 tali irregolarità devono essere comunicate all'OLAF.

80. L'OLAF sta occupandosi del caso.

MOVIMENTI DI CONTAINER

81-83. Per esprimere un'opinione sulla vera natura delle singole operazioni di esportazione, possono essere utilizzate le informazioni estratte dalle base dati come quella dei Lloyds (sul movimento delle navi) o, se possibile, le informazioni che si possono ottenere dalle società di container.

Entrambi i tipi di controlli possono dare un'indicazione sul tipo di movimento fisico in un dato periodo di tempo di un mezzo di trasporto noleggiato o di un contenitore noleggiato.

In nessun caso questi controlli forniscono prove accettabili sul peso, la natura e le caratteristiche delle merci esportate, né forniscono la prova che i prodotti siano stati importati in un paese terzo.

Pertanto, sebbene la Commissione accetti l'idea di esplorare le possibilità d'uso di questo tipo di controlli in singoli casi per i quali sono ad esempio sospettate irregolarità, ritiene che questi controlli non possano essere applicati a tutte le esportazioni.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

84. La Commissione concorda con le osservazioni della Corte, secondo cui sono state messe in luce notevoli carenze in alcuni casi specifici, come ad esempio il modo in cui le società di controllo riconosciute svolgono i loro compiti oppure l'assenza della garanzia necessaria sulla genuinità di alcune altre prove. Sono state pertanto già adottate misure per rafforzare le procedure esistenti o per consentire l'accesso a prove alternative. La Commissione discuterà con gli Stati membri sulle questioni sollevate dalla Corte in proposito.

La Commissione proseguirà le revisioni dei conti nel quadro della procedura di liquidazione dei conti al fine di ridurre al minimo il rischio finanziario per il bilancio dell'UE.

85. La Commissione accoglie con favore il fatto che, in generale, la Corte non metta in questione la genuinità delle transazioni commerciali interessate.

86. A circa il 90 % in termini di valore delle esportazioni totali di carni bovine e prodotti lattiero-caseari viene applicato lo stesso tasso di restituzione. Alle restanti esportazioni si applica un tasso notevolmente inferiore, in particolare per quanto riguarda le esportazioni verso i paesi candidati all'adesione.

La Commissione studierà in quale settore è realizzabile l'applicazione di un regime di gara.

87.

— Allentare le condizioni per la presentazione delle prove di arrivo nel modo raccomandato dalla Corte non è fattibile, in quanto la richiesta di prove di arrivo soltanto in caso di dubbio o per le destinazioni ad alto rischio creerebbe il rischio di perdere il controllo delle esportazioni verso i paesi per i quali non è fissata alcuna restituzione all'esportazione. Esporrà inoltre la Comunità a molte critiche riguardo al modo in cui l'UE tiene sotto controllo gli scambi sovvenzionati con i paesi terzi, in particolare in considerazione degli impegni internazionali volti ad evitare di concedere restituzioni all'esportazione a determinati mercati.

Pertanto, allentare i requisiti per la presentazione di prove di arrivo può soltanto generare un potenziale rischio per il bilancio comunitario.

- La Commissione ritiene che la presentazione dei documenti di trasporto e delle fatture commerciali nei casi delle restituzioni differenziate non fornirebbe una garanzia sufficiente per quanto riguarda l'arrivo nel paese per il quale viene pagata la restituzione. Tuttavia, nell'ambito della semplificazione amministrativa della procedura di presentazione delle prove di arrivo, i servizi della Commissione esamineranno se è possibile aumentare il livello degli importi di cui all'articolo 17 del regolamento (CE) n. 800/1999.
- La Commissione discuterà con i servizi responsabili dei controlli a posteriori il modo per includere nei programmi di revisione dei conti la consultazione delle basi dati sui movimenti delle navi e dei container.

88.

- La qualità dei controlli effettuati dagli Stati membri sarà esaminata in occasione delle prossime missioni di controllo della liquidazione dei conti. La revisione dei conti è iniziata nel maggio 2001.

La Commissione ha ricordato agli Stati membri, in una dichiarazione presentata nel corso della riunione del comitato di gestione dei meccanismi degli scambi del 12 settembre 2000, che per essere accettabili come prova secondaria gli attestati delle ambasciate devono indicare la quantità, la natura e le caratteristiche dei prodotti interessati. Inoltre, è stato segnalato che le ambasciate devono

tenere fascicoli di tutti gli attestati emessi contenenti le misure di controllo effettuate per rinforzare gli attestati rilasciati.

- La Commissione non prende in considerazione la possibilità di cambiare l'attuale sistema in quanto ritiene che gli Stati membri siano più vicini alla realtà e maggiormente in grado rispetto alla Commissione di giudicare se una società di controllo può essere autorizzata. Se dovesse farsi carico di questa responsabilità, la Commissione sarebbe obbligata a basarsi sull'esperienza e sulla valutazione delle società in questione da parte degli Stati membri.

Inoltre, nel quadro dei controlli a posteriori, si può verificare se tali società hanno effettivamente rispettato quanto previsto dalla normativa comunitaria e dalle linee direttive presentate dalla Commissione.

- La Commissione esaminerà con gli Stati membri l'idea contenuta in questo trattino, ma occorrerà chiarire due punti:
 - i criteri finanziari di controllo effettivo o di appartenenza ad uno stesso gruppo,
 - quale parte di una società di sorveglianza è messa in causa. L'impatto delle carenze individuate è tanto più importante se si tratta di una filiale situata all'esterno dell'Unione europea che offre servizi a tutte le filiali situate all'interno dell'Unione europea (per esempio un'agenzia del gruppo in Angola). In quest'ultimo caso, è chiaro che è opportuno ritirare l'autorizzazione a tutte le filiali dello stesso gruppo nella Comunità.
- Se si constata che la società di sorveglianza ha rilasciato un attestato che non corrisponde alla realtà, questo atto e le sue conseguenze sono imputabili al beneficiario della restituzione [articolo 52, paragrafo 4, secondo comma, del regolamento (CE) n. 800/1999]; di conseguenza viene rimborsata la restituzione e viene applicata la sanzione prevista dall'articolo 51 del regolamento (CE) n. 800/1999.

Parallelamente, la Commissione rifletterà su un sistema che comporti una maggiore responsabilizzazione delle società di sorveglianza.

La Commissione esaminerà quanto prima la possibilità di creare e mantenere aggiornato un catalogo di formulari e di timbri doganali utilizzati nei paesi terzi o in alcuni paesi terzi.

89. In anni recenti, l'unità di liquidazione dei conti ha lavorato alacremente alla revisione delle spese sulle restituzioni alle esportazioni dichiarate dagli Stati membri; pertanto, sono state applicate notevoli correzioni finanziarie nei casi in cui è stato rilevato che i pagamenti non erano stati effettuati conformemente alle norme.

Le prove di arrivo selezionate per le transazioni scelte per essere verificate nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti sono sempre state valutate e qualora necessario sono state fatte le correzioni finanziarie nel corso di esercizi di liquidazione precedenti.

90. In base alle informazioni comunicate dalla Corte, l'importo corrisponde essenzialmente a presunte irregolarità avvenute in uno Stato membro nel periodo 1994-1996 (60 milioni di euro) e ad importazioni irregolari in Iraq dopo l'introduzione dell'embargo nel 1991 (circa 40 milioni di euro). I casi vengono seguiti dalla Commissione e sono esaminati conformemente alla normativa. Per gli altri casi la Commissione prenderà le misure adeguate.

Dopo un'inchiesta durata 5 anni, durante i quali sono stati esaminati nei particolari migliaia di attestati rilasciati da società di sorveglianza, è stata applicata alla Germania una correzione finanziaria di 20 milioni di euro, che corrisponde al 25 % della spesa a

rischio. Nel 2001 e nel 2002 l'unità di liquidazione esaminerà quali procedure di controllo vengono applicate per quanto riguarda le prove di arrivo in altri Stati membri.

Nel caso dell'Italia è stata applicata una correzione finanziaria di circa 33 milioni di euro per mancanza di controlli. Per quanto riguarda il rigetto della causa penale da parte dei tribunali italiani in materia di esportazioni di animali vivi in Libano, va rilevato che tali casi devono essere comunicati all'OLAF.

91. La Commissione esaminerà il parere della Corte, secondo la quale le restituzioni all'esportazione non vanno pagate su alcuni prodotti quando il dazio all'importazione comunitario sugli stessi prodotti è inferiore all'aliquota del dazio normale o è addirittura nullo. Come indicato nei commenti di cui al paragrafo 59, la Commissione prenderà in considerazione questo punto nel contesto della situazione UE-Estonia.

RELAZIONE SPECIALE N. 10/2001**sul controllo finanziario dei Fondi strutturali, regolamenti (CE) n. 2064/97 e (CE) n. 1681/94 della Commissione corredata delle risposte della Commissione***(presentata in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, CE)**(2001/C 314/02)***INDICE**

	<i>Paragrafi</i>	<i>Pagina</i>
GLOSSARIO		27
SINTESI	I-IV	28
INTRODUZIONE	1-3	29
IL CONTROLLO DELLA CORTE	4-6	29
IL QUADRO NORMATIVO	7-18	29
Il regolamento (CE) n. 2064/97	8-15	30
Il regolamento (CE) n. 1681/94	16-18	30
GLI OBIETTIVI DEL REGOLAMENTO (CE) N. 2064/97	19-21	30
IL RUOLO DELLA COMMISSIONE NELL'ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO (CE) N. 2064/97	22-36	31
Il manuale di controllo della Commissione	25-28	31
La valutazione da parte della Commissione della conformità al regolamento	29-34	31
Il coordinamento all'interno della Commissione	35-36	32
GLI STANDARD DA APPLICARE	37-41	32
L'ATTUAZIONE DA PARTE DEGLI STATI MEMBRI	42-87	33
Disposizioni attuali	43-50	33
Il coordinamento nell'ambito degli Stati membri	51-60	33
La responsabilità per lo svolgimento dei controlli	61-62	35
Il campionamento	63-65	35
Il contenuto delle verifiche	66-69	35
La spesa ammissibile controllata	70-74	36
La riduzione della percentuale del 5 % stabilita	75-79	36
L'attestato per la liquidazione	80-84	37
Le piste di controllo	85-87	37
GLI OBIETTIVI DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1681/94	88-89	37
IL RUOLO DELL'OLAF E DEGLI ALTRI SERVIZI DELLA COMMISSIONE NELL'APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1681/94	90-126	38
I sistemi di gestione	90-94	38
Gli orientamenti della Commissione	95-106	38
La sorveglianza, da parte dell'OLAF e degli altri servizi della Commissione, del regolamento (CE) n. 1681/94	107-114	40
Il seguito dato alle irregolarità dall'OLAF e dagli altri servizi della Commissione	115-126	41
CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI	127-132	43
ALLEGATI 1 E 2		45
Risposte della Commissione		47

GLOSSARIO

BMF	Bundesministerium der Finanzen (Ministero federale tedesco delle Finanze)
CICC	Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles (comitato interministeriale francese per il coordinamento dei controlli)
QCS	Quadro comunitario di sostegno
DG	Direzione generale
DG EMPL	DG Occupazione e affari sociali
DG REGIO	DG Politica regionale
DG AGRI	DG Agricoltura
DG FISH	DG Pesca
FESR	Fondo europeo di sviluppo regionale
FSE	Fondo sociale europeo
FEAOG	Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia
SFOP	Strumento finanziario di orientamento della pesca
IGA	Inspection Générale pour l'Administration (Ispettorato generale francese degli Affari interni)
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado (Ispettorato generale spagnolo per la Spesa nazionale)
IGAG	Inspection Générale de l'Agriculture (Ispettorato generale francese dell'Agricoltura)
IGAS	Inspection Générale des Affaires Sociales (Ispettorato generale francese degli Affari sociali)
IGF	Inspection Générale des Finances (Ispettorato generale francese delle Finanze)
IGRUE	Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea
OLAF	Ufficio europeo di lotta antifrode
SFAM	«Guida all'audit dei sistemi di gestione e di controllo per il controllo finanziario dei Fondi strutturali negli Stati membri» della Commissione
UCLAF	Unité de coordination de la lutte anti-fraude (Unità di coordinamento per la lotta contro le frodi)

SINTESI

I. Il controllo della Corte si è incentrato sull'applicazione, da parte della Commissione e degli Stati membri, di due regolamenti volti a migliorare il controllo finanziario nell'ambito dei Fondi strutturali: il regolamento (CE) n. 2064/97 della Commissione, che stabilisce un sistema di controlli degli Stati membri sulla spesa sostenuta per progetti cofinanziati dall'UE e il regolamento (CE) n. 1681/94 della Commissione, che ha introdotto un sistema d'informazione sulle irregolarità riscontrate dagli Stati membri.

II. Il controllo è stato svolto presso l'OLAF e altri servizi della Commissione, nonché in Germania, Spagna, Francia, Italia e Regno Unito. Una visita preliminare è stata effettuata in Portogallo.

III. L'introduzione del regolamento (CE) n. 2064/97 costituisce un'importante iniziativa della Commissione per migliorare il controllo finanziario della spesa dei Fondi strutturali da parte degli Stati membri. I controlli effettuati e i conseguenti attestati per la liquidazione dovrebbero contribuire ad evitare che l'UE cofinanzi delle spese non ammissibili. Benché il lavoro svolto negli Stati membri sia spesso di buona qualità, la Corte ha tuttavia constatato molti casi in cui gli Stati membri non hanno applicato correttamente il regolamento (paragrafi 42-80). Nonostante gli orientamenti forniti dalla Commissione in due appendici al manuale del controllo distribuito nell'ottobre 1999, che costituisce una base utile per l'attuazione del regolamento, la Commissione non ha dato per tempo orientamenti sufficientemente chiari. Alla fine del 2000 (cfr. i paragrafi 20-36), la Commissione aveva valutato in misura limitata gli sforzi compiuti dagli Stati membri. A meno che non si intervenga subito per garantire la corretta applicazione del regolamento da parte degli Stati membri, non vi saranno elementi sufficienti e attendibili sulla base dei quali procedere alla chiusura delle varie forme di intervento.

— La Commissione dovrebbe procedere ad un esame dettagliato dell'attuazione del regolamento da parte degli Stati membri e fornire adeguati orientamenti.

— La Commissione deve prontamente e sistematicamente consigliare gli Stati membri in merito all'adeguatezza dei controlli da essi svolti e delle relative relazioni.

IV. In base alle statistiche dell'OLAF, le irregolarità individuate per quanto concerne i Fondi strutturali sono in aumento. Nell'applicazione del regolamento (CE) n. 1681/94 sono state riscontrate lacune a livello regionale, nazionale, dell'OLAF e di altri servizi della Commissione. I dati sulle irregolarità erano incompleti, di vecchia data e di scarsa utilità, in parte perché la banca dati dell'OLAF non ha funzionato per tre anni nel periodo 1998-2000 e, in parte, perché la Commissione non ha verificato regolarmente le informazioni disponibili (cfr. i paragrafi 88-126).

— La Commissione dovrebbe esaminare il funzionamento dei sistemi di individuazione e segnalazione delle irregolarità all'interno e da parte degli Stati membri, nonché procedere al loro monitoraggio per accertarne la tempestività, l'eshaustività e la pertinenza, e fornire, se del caso, gli orientamenti necessari.

— Gli Stati membri devono esaminare i propri sistemi per garantire che i casi individuati vengano segnalati e i progressi comunicati.

— L'OLAF e gli altri servizi della Commissione dovrebbero definire insieme le rispettive responsabilità e valutare se la sorveglianza non possa risultare più efficace trasmettendo le segnalazioni alle nuove unità finanziarie in procinto di essere istituite presso le DG dei Fondi strutturali, perché siano sottoposte a un primo esame da parte di queste ultime.

— La Commissione dovrebbe formulare delle proposte volte ad associare i vari aspetti dei due regolamenti, al fine di creare dei sistemi di controllo e di notifica efficaci e coesivi, che poggiano su una base chiara e coerente in tutta l'UE.

INTRODUZIONE

1. La spesa dei Fondi strutturali rappresenta il 30 % circa della spesa di bilancio (153 038 milioni di euro ai prezzi del 1994 per il periodo di sei anni 1994-1999). Alla gestione dei Fondi strutturali nell'ambito dei programmi pluriennali provvedono principalmente gli Stati membri, che trasmettono le dichiarazioni di spesa alla Commissione sulla base dei costi sostenuti dai beneficiari finali. La Comunità cofinanzia una determinata parte di questi costi. Nei suoi precedenti controlli, la Corte ha individuato numerosi errori nelle operazioni pertinenti e serie lacune nei sistemi di controllo all'interno dei Fondi strutturali. Queste deficienze riguardano costi od attività non ammissibili, costi dichiarati superiori a quelli realmente sostenuti e pezze d'appoggio insufficienti. Molti di questi errori non incidono necessariamente e direttamente sul versamento degli anticipi da parte della Comunità, ma il rischio che se ne avvertano le ripercussioni alla chiusura dei programmi è reale. Il miglioramento del controllo finanziario deve costituire un obiettivo prioritario dell'attuazione del nuovo Quadro comunitario di sostegno 2000-2006 (QCS 3).

2. La presente relazione tratta dell'attuazione di due regolamenti volti a migliorare il controllo finanziario della spesa dei Fondi strutturali:

- a) il regolamento (CE) n. 2064/97 della Commissione, recante modalità di applicazione riguardo ai controlli finanziari effettuati dagli Stati membri sulle operazioni cofinanziate dai Fondi strutturali ⁽¹⁾, e
- b) 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 di informazione ⁽²⁾.

3. La Corte ha riferito in merito ai provvedimenti presi dalla Commissione per l'attuazione del regolamento (CE) n. 2064/97 nelle sue relazioni annuali 1998 e 1999 ⁽³⁾. In una relazione speciale del 1998 ⁽⁴⁾ sono state valutate le procedure di gestione dell'UCLAF (all'epoca l'unità antifrode della Commissione precedente all'OLAF, l'Ufficio di lotta antifrode recentemente costituito).

⁽¹⁾ GU L 290 del 23.10.1997.

⁽²⁾ GU L 178 del 12.7.1994.

⁽³⁾ Relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 1998, paragrafi 3.14-3.19 (GU C 349 del 3.12.1999) e Relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 1999, paragrafi 3.69-3.74 (GU C 342 dell'1.12.2000).

⁽⁴⁾ Relazione speciale n. 8/98 sui servizi della Commissione incaricati specificamente della lotta alle frodi, in particolare l'Unità di coordinamento per la lotta contro le frodi (UCLAF) (GU C 230 del 22.7.1998).

IL CONTROLLO DELLA CORTE

4. Il controllo della Corte ha esaminato in che misura la Commissione assicuri un'applicazione adeguata di questi due regolamenti, migliorando in tal modo il controllo finanziario e fornendo maggiori garanzie di legittimità e regolarità per quanto concerne la spesa dei Fondi strutturali.

5. Il controllo è stato scisso in due settori distinti:

- a) i mezzi posti in atto dall'OLAF e altri servizi della Commissione per garantire un'applicazione integrale ed efficace delle disposizioni dei regolamenti, e
- b) l'applicazione di questi regolamenti da parte degli Stati membri.

6. Il controllo si è svolto presso l'OLAF e altri servizi della Commissione, nonché in Germania, Spagna, Francia, Italia e Regno Unito. Una visita preliminare (con limitate verifiche di controllo) era stata precedentemente effettuata in Portogallo per definire la portata e gli obiettivi del controllo. Gli Stati membri sono stati selezionati in base all'importanza finanziaria e alle loro diverse strutture amministrative. Le informazioni relative agli Stati membri non visitati sono state raccolte presso questi ultimi attraverso questionari. Successive verifiche di controllo su alcune delle informazioni fornite indicano tuttavia che non si può fare affidamento sulla loro accuratezza ed esaustività. Pertanto, le osservazioni contenute nella presente relazione sono basate, per la maggior parte, sui risultati dei controlli svolti negli Stati membri suddetti.

IL QUADRO NORMATIVO

7. Le disposizioni che disciplinano il controllo finanziario dei Fondi strutturali derivano dall'articolo 23 del regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio [modificato dal regolamento (CEE) n. 2082/93 del Consiglio] ⁽⁵⁾. Esso dispone che gli Stati membri adottino le misure necessarie per verificare che le azioni finanziate dalla Comunità siano attuate correttamente, che prevenivano e sanzionino le irregolarità e che recuperino i fondi persi a causa di irregolarità o negligenze. Queste disposizioni vanno viste alla luce del trattato che dispone che la Commissione è responsabile dell'esecuzione del bilancio e che gli Stati membri devono cooperare per garantire che gli stanziamenti vengano utilizzati conformemente ai principi di sana gestione finanziaria.

⁽⁵⁾ GU L 193 del 31.7.1993.

Il regolamento (CE) n. 2064/97

8. Il regolamento (CE) n. 2064/97 della Commissione (in appresso «il regolamento») è entrato in vigore nel novembre 1997 ed è stato istituito per far fronte alle critiche in merito alla qualità della gestione finanziaria dei Fondi strutturali, in cui quasi tutta la spesa è gestita dagli Stati membri.

9. Fino a quel momento, gli Stati membri non procedevano a verifiche a pagamento effettuato o le effettuavano su scala relativamente ridotta. Precedenti controlli della Corte ⁽¹⁾ avevano rivelato che i controlli della Commissione al momento della chiusura delle varie forme di intervento erano limitati.

10. L'articolo 2 del regolamento elenca i requisiti minimi ai quali si devono conformare i sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri, nonché gli elementi necessari per una pista di controllo soddisfacente.

11. A norma dell'articolo 3, gli Stati membri sono tenuti a verificare l'efficacia dei sistemi di gestione e controllo in uso e le dichiarazioni di spesa presentate ai diversi livelli. I controlli devono essere eseguiti prima della liquidazione delle varie forme di intervento e devono riguardare almeno il 5 % della spesa totale sovvenzionabile, essere rappresentativi e allo stesso tempo basati su un'analisi dei rischi (cfr. i paragrafi 19-21)

12. L'articolo 8 dispone che, al più tardi contestualmente alla dichiarazione finale delle spese riguardanti ciascuna forma di intervento, gli Stati membri trasmettano alla Commissione un attestato redatto da una persona od organismo indipendente nelle sue funzioni dal servizio responsabile della realizzazione («l'attestato per la liquidazione»). L'attestato riassume le risultanze dei controlli effettuati e contiene una valutazione globale circa la fondatezza della domanda di pagamento del saldo, nonché sulla legittimità e sulla regolarità delle operazioni alla base della dichiarazione finale di spesa.

13. Il regolamento è entrato in vigore nella metà del periodo di programmazione 1994-1999, che continua nella maggior parte dei casi fino al 31 dicembre 2001, data ultima per i pagamenti. L'articolo 3, paragrafo 2, consente agli Stati membri di ridurre proporzionalmente la percentuale del 5 % per le forme di intervento approvate prima dell'entrata in vigore del regolamento. Ai sensi del regolamento (CE) n. 2406/98 ⁽²⁾ della Commissione, l'attestato per la liquidazione non è necessario quando la data estrema per gli impegni comunitari è antecedente al 1° gennaio 1997.

14. In base all'articolo 9 del regolamento, gli Stati membri sono tenuti ad informare la Commissione entro il 30 giugno di ogni anno in merito all'applicazione del presente regolamento nell'anno civile precedente. Come indicato nella relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 1999 ⁽³⁾, queste relazioni sono molto diverse per qualità e tipo delle informazioni fornite.

⁽¹⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1998, paragrafo 3.33; relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, paragrafo 3.75.

⁽²⁾ GU L 298 del 7.11.1998.

⁽³⁾ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1999, paragrafo 3.74 (GU C 342, dell'1.12.2000).

15. Il regolamento esige inoltre che si intervenga in caso di irregolarità. L'articolo 7 dispone infatti che gli Stati membri provvedano affinché le presunte irregolarità constatate siano oggetto di indagini e diano luogo ad un adeguato intervento. Ciò rafforza, di fatto, il disposto del regolamento (CE) n. 1681/94.

Regolamento (CE) n. 1681/94

16. Il regolamento (CE) n. 1681/94 della Commissione fornisce un quadro per la segnalazione delle irregolarità individuate e il seguito da dare alle stesse. In base all'articolo 2, paragrafo 1, devono essere comunicate alla Commissione le procedure adottate dagli Stati membri per garantire la regolarità delle operazioni finanziate dalla Comunità, la prevenzione delle irregolarità e il recupero dei fondi perduti, nonché la descrizione dei sistemi in vigore per il controllo. In base all'articolo 2, paragrafo 3, la Commissione esamina queste comunicazioni ed informa gli Stati membri delle conclusioni che intende trarne.

17. Della comunicazione delle irregolarità sono responsabili in primo luogo le autorità nazionali designate per ogni Fondo strutturale negli Stati membri. Tale responsabilità comprende: (articolo 3) la comunicazione trimestrale alla Commissione (in pratica all'OLAF) di informazioni dettagliate sulle irregolarità constatate ed aventi un impatto finanziario di oltre 4 000 euro e (articolo 5) l'aggiornamento trimestrale dei casi in questione.

18. L'articolo 8 dispone che la Commissione mantenga contatti con gli Stati membri per diffondere gli insegnamenti che potrebbero essere tratti e informare dei potenziali rischi di irregolarità analoghe.

GLI OBIETTIVI DEL REGOLAMENTO (CE) N. 2064/97

19. Gli Stati membri sono tenuti ad organizzare controlli sulla base di un campione adeguato, al fine di verificare l'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo, e al fine di verificare, sulla base di un'analisi dei rischi, le dichiarazioni di spesa presentate ai diversi livelli. L'esistenza di errori può causare perdite per il bilancio comunitario e reca pertanto pregiudizio agli interessi del contribuente europeo. Gli obiettivi del regolamento e l'efficacia teorica e pratica delle procedure di controllo rivestono pertanto particolare importanza.

20. All'atto dell'adozione del regolamento (CE) n. 2064/97, non era stato chiaramente definito il metodo da applicare ai controlli previsti dallo stesso. Successivamente sono stati impartiti orientamenti su come prelevare il campione nelle appendici 2 e 5 del manuale del controllo della Commissione per il Fondo strutturale. Il regolamento esige che questi controlli siano basati su un campione che sia, allo stesso tempo, fondato su un'analisi dei rischi e rappresentativo. Ciò ha dato luogo a procedure contestabili negli Stati membri.

21. Un possibile approccio consiste nel combinare i due metodi in un quadro logico nel quale procedere a un'analisi dei rischi, identificando gli elementi da sottoporre ad una verifica approfondita, al fine di individuare e correggere gli errori, e procedendo alla verifica di un campione rappresentativo tratto dal resto della popolazione, per confermare se quest'ultima presenti effettivamente uno scarso livello di rischio e se non sia inficiata da un tasso di errore significativo. La Commissione dovrebbe fornire agli Stati membri ulteriori orientamenti sul metodo di selezione e sul modo di utilizzare i risultati del lavoro, soprattutto nell'ambito degli attestati per la liquidazione.

IL RUOLO DELLA COMMISSIONE NELL'ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO (CE) N. 2064/97

22. Il compito principale della Commissione è quello di garantire la corretta applicazione del regolamento in tutti gli Stati membri e per tutti i Fondi, di modo che gli attestati per la liquidazione siano basati su conclusioni di controllo frutto di un lavoro di controllo rigoroso ed affidabile.

23. Fino al luglio 2000, la DG AUDIT era responsabile del coordinamento di tutto quanto fosse attinente a questo regolamento. Nel periodo dal gennaio 1998 fino al giugno 2000, la DG AUDIT ha adottato le altre disposizioni amministrative bilaterali (i protocolli con gli Stati membri) che avevano la loro base giuridica nell'articolo 10, ha analizzato le relazioni compilate in conformità dell'articolo 9 ed ha organizzato incontri bilaterali con gli Stati membri. Parallelamente, la DG AUDIT ha effettuato un numero limitato di verifiche in loco sull'applicazione da parte degli Stati membri di taluni aspetti del regolamento (CE) n. 2064/97. Questa attività non è stata tuttavia sufficiente per valutare l'applicazione, da parte degli Stati membri, del regolamento (CE) n. 2064/97. Fino a metà 2000, inoltre, le quattro DG operative interessate [Politica regionale (REGIO), Occupazione ed affari sociali (EMPL), Agricoltura (AGRI) e Pesca (FISH)] non hanno ritenuto che fosse loro compito valutare l'applicazione del regolamento.

24. Dal luglio 2000, la DG REGIO ha assunto la funzione di coordinamento, benché le altre tre DG operative siano responsabili dell'esecuzione del regolamento per i propri Fondi.

Il manuale di controllo della Commissione

25. Il 19 aprile 1999, la Commissione ha presentato un manuale di controllo intitolato «Guida all'audit dei sistemi di gestione e di controllo per il controllo finanziario dei Fondi strutturali negli Stati membri» (SFAM) (circa 18 mesi dopo che era entrato in vigore il regolamento). Benché questo manuale non sia giuridicamente vincolante per gli Stati membri, nell'introduzione all'appendice 2 (che è direttamente destinata agli Stati membri e che tratta dell'attuazione del regolamento da parte di questi ultimi) si legge che «scopo della presente appendice è definire i requisiti cui devono conformarsi i controlli degli Stati membri e fornire indicazioni sul modo con cui questi verranno interpretati e verificati da parte dei servizi della Commissione». La Corte ritiene questa appendice una base utile per l'applicazione del regolamento.

26. Il manuale è stato tuttavia trasmesso alle autorità nazionali nelle rispettive lingue solo nell'ottobre 1999, quando in pratica era troppo tardi per un vero impatto sui metodi di applicazione del regolamento in alcuni degli Stati membri controllati dalla Corte. Per esempio, non vi era alcuna analisi dei rischi effettuata dagli Stati membri che identificasse i rischi intrinseci e di controllo descritti nel manuale. Dai controlli svolti dalla Corte negli Stati membri nel 2000 è inoltre emerso che alcuni degli organismi responsabili dell'attuazione e del coordinamento del regolamento e gli stessi controllori non erano al corrente dell'esistenza del manuale ⁽¹⁾, principalmente a causa di problemi di coordinamento all'interno degli stessi Stati membri.

27. Benché il manuale fosse stato distribuito, l'interpretazione di certi elementi rimaneva poco chiara per gli Stati membri, in particolare la riduzione proporzionale della percentuale del 5 % stabilita per i controlli (cfr. i paragrafi 75-79). Alla fine del 2000, la Commissione non aveva ancora emanato, ad uso degli Stati membri, orientamenti comuni in merito a questo aspetto d'importanza fondamentale.

28. Nel manuale di controllo si legge che la Commissione esaminerà in che misura sono stati rispettati i requisiti del regolamento, cioè la pianificazione e lo svolgimento dei controlli degli Stati membri per garantire che questi siano adeguati e sufficienti per conseguire l'obiettivo del 5 %. Non è possibile effettuare una valutazione soddisfacente di questo tipo unicamente sulla base delle relazioni redatte in conformità dell'articolo 9 e sulla base delle informazioni raccolte negli incontri bilaterali annuali con gli Stati membri. Occorre pertanto un'ulteriore valutazione, soprattutto al livello centrale e regionale dello Stato membro, per fornire alla Commissione informazioni sufficienti sulla qualità e sulla quantità dei controlli.

La valutazione da parte della Commissione della conformità al regolamento

29. La DG AUDIT ha svolto un numero limitato di verifiche su taluni aspetti del regolamento. Dall'esame delle relazioni 1999 e 2000 della DG EMPL e della DG AGRI sulle visite effettuate negli Stati membri è emerso che veniva fatto riferimento al regolamento, ma che in realtà si trattava di commenti ad hoc e di descrizioni dei sistemi degli Stati membri. L'esame dell'osservanza del regolamento non costituiva mai un obiettivo del controllo. Alla fine del 2000, pochissimi erano i controlli che la DG REGIO aveva effettuato sull'applicazione del regolamento.

30. Né la DG REGIO né la DG EMPL dispongono di risorse sufficienti per valutare a fondo l'osservanza del regolamento, date le numerose forme di intervento, soprattutto perché le unità di controllo delle singole DG Fondi strutturali sono impegnate, nel 2001, a svolgere anche importanti lavori di controllo dell'osservanza delle norme che disciplinano il nuovo periodo di programmazione 2000-2006. La DG EMPL ha informato la Corte della forte penuria di personale nell'unità di audit e di controllo, avvisando

⁽¹⁾ Francia: CICC, DATAR, ministero degli Interni, DGEFP. Regno Unito: ministero del Commercio e dell'Industria, *Government Office West Midlands*.

che nel 2001 il livello di attività di questa unità potrebbe risentirne.

31. La DG FISH ha svolto un controllo in loco nell'ottobre 2000, dopo aver ricevuto un attestato per la liquidazione di un programma operativo. Nella relazione veniva esaminata la conformità del sistema nazionale al disposto dell'articolo 2 del regolamento (funzionamento adeguato dei sistemi di gestione e di controllo) ma non la qualità dei controlli di cui all'articolo 3 (qualità dei controlli, loro contenuto, seguito dato alle risultanze, osservanza dell'obiettivo del 5 %, progetti di natura e portata sufficientemente varia ecc.). È certamente positivo che la DG abbia effettuato un controllo in loco in relazione a questa chiusura, ma gli aspetti di cui sopra dovrebbero essere sempre esaminati e formare l'oggetto di una relazione in tutti i controlli di questo tipo.

32. Le quattro DG operative progettano una serie di visite per valutare l'applicazione del regolamento nel 2001. A giudizio della Corte, l'inizio dei lavori nel 2001 non lascia tempo sufficiente per valutare adeguatamente il lavoro di tutti i controllori e responsabili degli attestati per la liquidazione. Inoltre, può essere troppo tardi per correggere entro giugno 2002 eventuali deficienze gravi, quali la qualità del controllo, la composizione dei campioni o la validità del lavoro svolto da chi rilascia l'attestato per la liquidazione.

33. Vi sono stati inoltre ritardi a livello degli Stati membri nell'esecuzione dei controlli del 5 %. In Italia, per esempio, solo quattro dei 36 ministeri/regioni avevano intrapreso i controlli del 5 % entro il 30 giugno 2000, e, in alcuni casi, l'organismo di controllo non era ancora stato designato alla fine del 2000. Visto che tutti i controlli devono essere ultimati entro il 30 giugno 2002 (data ultima di chiusura), c'è da chiedersi se gli Stati membri saranno in grado di effettuare controlli di qualità sufficiente nel tempo che rimane. La Commissione deve immediatamente individuare e seguire gli Stati membri che sono in ritardo con i loro controlli.

34. La mancanza di una valutazione in loco dell'esecuzione di questo regolamento da parte degli Stati membri ha fatto sì che la Commissione si rendesse solo tardi conto dei problemi di interpretazione negli Stati membri. Ciò significa che gli Stati membri hanno svolto controlli non conformi al regolamento. Se la Commissione avesse effettuato prima le valutazioni, non solo avrebbe potuto coprire un numero più vasto di regioni e di forme di intervento, ma avrebbe anche potuto prontamente individuare malintesi e interpretazioni errate ed informare per tempo tutti gli Stati membri in merito alla corretta interpretazione.

Il coordinamento all'interno della Commissione

35. È necessario che le DG della Commissione forniscano una risposta comune ai problemi di interpretazione del regolamento. Dato che gli Stati membri si rivolgono principalmente alla DG responsabile per il Fondo in questione, talvolta ricevono consigli e interpretazioni divergenti, come nel caso della riduzione dell'obiettivo del 5 % (cfr. i paragrafi 75-79).

36. Un altro esempio di interpretazione discordante si è avuto quando la DG Pesca ha informato le autorità italiane che il firmatario dell'attestato per la liquidazione doveva essere un funzionario pubblico. Tutte le altre istruzioni della Commissione in materia non lo ritenevano necessario. Per evitare casi del genere, le risposte agli Stati membri dovrebbero essere concordate con la DG REGIO, che funge da DG di coordinamento, e copia delle istruzioni di carattere generale dovrebbe essere trasmessa ad un servizio centrale di contatto in ogni Stato membro.

GLI STANDARD DA APPLICARE

37. L'articolo 3 del regolamento non precisa come gli Stati membri debbano svolgere i loro controlli. In occasione del suo controllo, la Corte ha valutato la procedura di controllo e i controlli svolti dagli Stati membri in base al manuale del controllo e alle norme di controllo comunemente accettate. A giudizio della Corte questi criteri sono da considerarsi i requisiti minimi di un controllo ai sensi dell'articolo 3, anche se la natura precisa del lavoro che gli Stati membri devono compiere sul posto dovrebbe essere definita di volta in volta per ogni tipo di intervento. Nei paragrafi che seguono, la Corte espone come ritiene possano essere organizzati i controlli.

38. Chi controlla dovrebbe essere indipendente e non partecipare all'attuazione del progetto. Dovrebbero esservi liste di controllo per i principali obiettivi e tali liste dovrebbero tener conto della diversità dei rischi per ogni tipo di progetto. Il controllo dovrebbe vertere sulla realtà del progetto in loco e comprendere l'esame di tutti gli aspetti della dichiarazione di spesa e risalire fino alla fonte dei documenti. Dovrebbero essere controllati la realtà delle operazioni, i loro aspetti finanziari e la conformità alla normativa delle operazioni che stanno alla base della spesa. A giudizio della Corte, solo la spesa così controllata può essere considerata ai fini dell'obiettivo del 5 %. Può darsi che al gruppo di controllo convenga aggiungere anche un esperto tecnico (ad esempio un ingegnere) oppure un esperto finanziario o di auditing.

39. In base all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), il controllore deve verificare l'efficacia dei sistemi di gestione e controllo utilizzati. Questo lavoro dovrebbe essere svolto da un organismo indipendente, come quello che rilascia l'attestato per la liquidazione. In questo contesto i responsabili della gestione del progetto non dovrebbero verificare l'efficacia del proprio operato e dei sistemi di controllo.

40. I controlli dovrebbero essere integralmente documentati e una relazione scritta dovrebbe descrivere i risultati dei lavori svolti. Vi dovrebbe essere spiegato come il progetto è stato selezionato e descritto dettagliatamente il lavoro di controllo svolto; le spese ammissibili controllate dovrebbero essere identificate. Deve anche essere indicata l'incidenza finanziaria degli errori/irregolarità riscontrati, affinché chi rilascia l'attestato per la liquidazione possa conformarsi al disposto dell'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento, pronunciandosi sulla rilevanza degli errori o delle irregolarità.

41. Nei casi in cui non sia possibile controllare al 100 % le voci di spesa di un progetto, è prassi normale prelevare ai fini del controllo un campione rappresentativo di adeguate dimensioni, che consenta di giudicare l'ammissibilità dell'intera spesa. Ai sensi del regolamento, l'intera spesa per il progetto fino a quel momento sostenuta può considerarsi controllata, se è dimostrato che il campione prelevato è rappresentativo. Per un controllo approfondito possono inoltre essere impiegate altre procedure di convalida, quali esami analitici per provare la legittimità e la regolarità di un progetto. Di conseguenza, quando un controllo non viene effettuato al 100 %, la relazione sul controllo dovrebbe contenere informazioni dettagliate sul campione e la prova della sua rappresentatività ed adeguatezza.

L'ATTUAZIONE DA PARTE DEGLI STATI MEMBRI

42. Nei paragrafi che seguono sono riassunti i risultati dei controlli negli Stati membri visitati. Occorre però tener presente che spetta in ultima analisi alla Commissione di verificare la corretta applicazione del regolamento.

Disposizioni attuali

43. In *Francia* i controlli ai sensi dell'articolo 3 per il FESR, il FEAOG-Orientamento e lo SFOP sono svolti da funzionari del servizio che amministra la spesa, sotto l'autorità del prefetto della regione. I controlli dell'FSE sono espletati da un servizio di controllo regionale distinto.

44. L'attestato per la liquidazione è rilasciato dalla Commission Interministérielle de Coördination des Contrôles (CICC). Questo organismo è composto di rappresentanti della Inspection Générale des Finances e della Inspection Générale di ogni ministero responsabile per un Fondo. Nella sua funzione, il CICC è indipendente dagli organismi incaricati dell'attuazione della spesa cofinanziata ed è pertanto conforme all'articolo 8, paragrafo 1.

45. Nel *Regno Unito* i controlli ai sensi dell'articolo 3 per il FESR sono svolti da funzionari dell'ufficio governativo regionale (o per la Scozia e il Galles, rispettivamente da funzionari dello *Scottish Executive* e della *Welsh Assembly*) che gestiscono il progetto. Per garantire l'indipendenza, i controlli vengono svolti da un'unità separata della divisione delle Finanze. Questo vale pure per l'FSE, benché alcuni controlli siano effettuati da un'unità indipendente centrale. Per il FEAOG-Orientamento viene usato un corpo indipendente di controllori. L'attestato per la liquidazione viene sempre fornito dal servizio di Audit interno del rispettivo ministero nazionale. Questo garantisce l'indipendenza e la conformità all'articolo 8, paragrafo 1.

46. In *Spagna*, la responsabilità dei controlli ai sensi dell'articolo 3 è ripartita tra l'Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), per le misure gestite a livello nazionale e 17 Intervenciones Generales delle Comunità autonome, per le misure

gestite da queste ultime. Gli attestati per la liquidazione vengono rilasciati per tutti i Fondi dagli stessi organismi, che dal punto di vista funzionale sono indipendenti dal servizio di attuazione.

47. In *Italia* la struttura definitiva non era ancora stata stabilita all'epoca del controllo della Corte nell'ottobre 2000. Ogni ministero nazionale e ogni regione responsabile dell'attuazione di forme di intervento è libera di fissare le proprie disposizioni. I controlli ai sensi dell'articolo 3 sono svolti o da un comitato interno creato dal ministero/regione o da controllori esterni privati. In generale, l'organismo di controllo fornisce anche l'attestato per la liquidazione. In tal modo è garantita l'indipendenza.

48. In *Germania* i *Bundesländer* sono anch'essi autonomi e i controlli ai sensi dell'articolo 3 vengono perlopiù svolti dai servizi operativi dei ministeri dei *Länder* che gestiscono i Fondi; gli attestati per la liquidazione vengono forniti da servizi indipendenti, ad esempio quello competente per il bilancio del rispettivo ministero (*Beauftragter für den Haushalt*).

49. Le autorità tedesche si sono premurate di ottenere fin dall'inizio la conferma da parte della Commissione che le disposizioni amministrative da essi adottate erano conformi al regolamento. La DG AUDIT e rappresentanti dei ministeri federali hanno così firmato un accordo (Conclusioni comuni) nel 1998, nel quale si confermava che i sistemi posti in essere presso il Governo federale e i *Länder*, così come presentati nella descrizione dei sistemi fornita dalle autorità tedesche, soddisfacevano già pienamente i requisiti del regolamento. Le verifiche alquanto limitate compiute dalla Commissione sul sistema di gestione e di controllo tedesco hanno dato luogo a riserve su aspetti chiave, quale l'indipendenza della persona o dell'organismo che rilascia l'attestato per la liquidazione. Ciò nonostante, la Commissione ha dato il suo accordo, senza riserve, alle autorità tedesche. Per questo non è chiaro su quali basi la Commissione abbia stabilito che il sistema di gestione e di controllo tedesco fosse conforme al disposto del regolamento. Dal controllo della Corte è inoltre emerso che, per quanto riguarda il FESR, il sistema applicato non soddisfaceva le disposizioni del regolamento.

50. In *Portogallo* i controlli vengono svolti, in parte, da organismi di controllo indipendenti dai servizi che amministrano i fondi e, in parte, dai servizi del ministero delle Finanze che rilasciano l'attestato per la liquidazione. Questo garantisce l'indipendenza e la conformità all'articolo 8, paragrafo 1.

Il coordinamento nell'ambito degli Stati membri

51. Negli Stati membri vi sono vari organismi che svolgono i controlli. Per questo la Corte ritiene che un organismo di coordinamento faciliterebbe l'applicazione del regolamento; esso definirebbe gli orientamenti e il modo di procedere migliore, darebbe consigli e costituirebbe un punto di contatto con la Commissione. L'attuazione, da parte degli Stati membri, delle misure del FESR è caratterizzata, fra l'altro, dall'intervento di un gran numero di organismi, da cui la difficoltà, ma anche la necessità, di armonizzare le procedure e di elaborare istruzioni comuni.

52. In *Francia* il CICC ha svolto un ruolo molto attivo nel raccomandare alle regioni la prassi migliore da seguire nei controlli ai sensi dell'articolo 3. Il CICC visita tutte le regioni e valuta la pertinenza (conformità del campione all'articolo 3, paragrafo 3), la quantità (raggiungimento della copertura auspicata) e la qualità dei controlli in virtù dell'articolo 3; esso, inoltre, ha una visione d'insieme di tutte le forme di intervento nello Stato membro. Esso valuta altresì l'adeguatezza dei sistemi di gestione e di controllo. Il CICC torna in ogni regione per sincerarsi che le sue raccomandazioni volte ad apportare miglioramenti siano state poste in atto.

53. In *Portogallo* l'Inspeção-Geral de Finanças ha una simile visione d'insieme di tutte le forme d'intervento e del lavoro svolto ai sensi degli articoli 2 e 3. L'organismo procede, inoltre, a verifiche proprie. Nel *Regno Unito*, l'organismo di controllo interno dei rispettivi ministeri effettua un lavoro simile a quello del CICC in Francia, ma ciascun organismo si occupa di un solo Fondo ⁽¹⁾.

54. In *Italia* non vi è un unico organismo responsabile degli attestati per la liquidazione, ma esiste un organismo di coordinamento, l'Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea (IGRUE) del ministero del Tesoro. L'IGRUE si occupa poco del coordinamento della metodologia di controllo e non esistono direttive precise che definiscano in che cosa consiste un controllo ai sensi dell'articolo 3 e come debba procedere l'entità che rilascia un attestato per la liquidazione. Non esistono, inoltre, liste di controllo elaborate a livello centrale per garantire un minimo di coerenza e standard minimi per i ministeri/regioni relativamente a spese simili. L'IGRUE consente ai servizi che amministrano i fondi di scegliere l'entità incaricata di rilasciare l'attestato per la liquidazione. Dato che le regioni sono autonome, ogni organismo resta responsabile del proprio lavoro e libero di scegliere la propria metodologia. In questo modo, non è possibile garantire norme di controllo uniformi o un trattamento uniforme degli errori da parte dei diversi organismi o all'interno dello stesso Fondo.

55. L'IGRUE non è il solo interlocutore della Commissione in Italia per questo regolamento. Spesso il ministero o la regione si rivolge direttamente alla DG responsabile per il Fondo in questione. Non sempre l'IGRUE è informato di questi contatti e delle relative risposte.

56. In *Germania* i 16 *Bundesländer* sono responsabili della conformità al regolamento. Il ministero federale delle Finanze (BMF) coordina l'applicazione del regolamento per tutti i Fondi strutturali. Manca però una visione globale o un controllo di qualità dell'esecuzione. A livello federale non vi sono informazioni circa le decisioni dei *Länder* in materia di organizzazione per quanto concerne l'esecuzione dei controlli ai sensi dell'articolo 3 o la designazione dell'entità incaricata di fornire l'attestato per la liquidazione.

57. In *Spagna* le regioni sono anch'esse indipendenti dalle autorità nazionali. Il vantaggio del sistema spagnolo consiste nel fatto che, essendo l'attestato per la liquidazione rilasciato dallo stesso organismo che effettua i controlli ai sensi dell'articolo 3, è possibile avere una visione globale della qualità dei controlli per tutti i Fondi. Benché l'IGAE abbia fornito a tutte le Comunità autonome istruzioni e liste di controllo uniformi, il rispetto di queste istruzioni e l'uniformità della loro interpretazione nelle varie regioni non sono garantite per quelle forme di intervento che, a causa dell'organizzazione costituzionale spagnola, sono di competenza esclusiva di una Comunità autonoma ⁽²⁾.

58. Negli ultimi Stati membri menzionati, pertanto, dotati di organizzazioni costituzionali e amministrative decentrate, l'autorità centrale competente non controlla il lavoro delle autorità regionali né stabilisce, ad eccezione della Spagna, come debbano essere effettuati i controlli, essendo questi ultimi di esclusiva competenza delle autorità regionali. Dati gli scarsi contatti tra le autorità regionali per discutere la metodologia e il trattamento dei casi individuati, nulla garantisce che le singole autorità regionali applichino un trattamento uniforme o gli stessi standard minimi di controllo. La Commissione, insieme agli Stati membri, dovrebbe prendere provvedimenti atti a porre rimedio a questa situazione, istituendo, ad esempio, dei comitati di coordinamento.

59. La presentazione di un attestato comune per la liquidazione esige un notevole coordinamento tra gli organismi nazionali e regionali interessati. Ciò nonostante, quando un certo tipo di intervento prevede una spesa nazionale e regionale e quando gli organismi nazionali e regionali svolgono controlli separati, dovrebbe essere fornito un unico attestato per la liquidazione. Ciò per due motivi: in primo luogo, perché il regolamento stesso prevede un solo attestato per ciascuna forma di intervento e, in secondo luogo, perché la Commissione non sarebbe in grado di gestire più attestati per la liquidazione che potrebbero contenere conclusioni divergenti.

60. Il controllo del conseguimento dell'obiettivo del 5 %, previsto all'articolo 3 del regolamento, è risultato insufficiente a livello nazionale in alcuni degli Stati membri visitati dalla Corte. Una siffatta sorveglianza esisteva solo in Spagna ed in Italia. In Francia, e solo per l'FSE, il ministero nazionale competente sorveglia in continuazione la realizzazione di questo obiettivo. Si raccomanda alle autorità nazionali di fare altrettanto per ogni Fondo in ogni Stato membro. Dalle informazioni dovrebbero anche emergere le eventuali irregolarità che, ai sensi del regolamento (CE) n. 1681/94, devono essere comunicate alla Commissione.

⁽¹⁾ Tuttavia, l'organismo di audit interno del ministero dell'Agricoltura, della Pesca e dell'Alimentazione del Regno Unito si occupa tanto del FEAOG-Orientamento quanto dello SFOP.

⁽²⁾ Spagna: l'IGAE non ha la facoltà di esaminare e imporre modifiche al lavoro delle 17 Intervenciones Generales regionali (Ispettorati generali).

La responsabilità per lo svolgimento dei controlli

61. La Commissione ha insistito sulla necessità di una chiara separazione delle funzioni tra le autorità incaricate della gestione e del pagamento e gli organismi di controllo per conseguire gli obiettivi dell'articolo 3 del regolamento ⁽¹⁾; nell'ottobre 2000 e nel marzo 2001, però, la Commissione stava ancora discutendo con gli Stati membri la questione dell'indipendenza delle organizzazioni che effettuano i controlli ai sensi dell'articolo 3 per il periodo 1994-1999. La Commissione avrebbe dovuto risolvere il problema all'epoca dell'adozione del regolamento. Benché l'articolo 3 non preveda esplicitamente tale indipendenza, il nuovo regolamento in materia di controllo ⁽²⁾, per il periodo di programmazione 2000-2006, ha introdotto il principio di una chiara separazione tra responsabili del controllo e della gestione.

62. Nel Brandenburgo, i responsabili della gestione dei progetti del FESR, (compresa l'autorizzazione dei pagamenti), effettuano anche i controlli ai sensi dell'articolo 3. In Francia (Nord-Pas-de-Calais) non è stato sempre possibile garantire che il controllore non fosse anche il gestore del progetto. Entrambe le regioni hanno fatto sapere alla Corte di aver preso provvedimenti a seguito del suo controllo, al fine di garantire un'adeguata separazione. In un altro caso, la Commissione ha accettato che le unità di audit interno di due società del settore privato (incaricate dell'esecuzione) fossero autorizzate a svolgere i controlli di cui all'articolo 3 e a fornire gli attestati per la liquidazione di cui all'articolo 8. Le due società erano anche beneficiarie finali di una serie di misure, il che ne pregiudicava l'indipendenza. In casi di questo genere, quando manca il controllo di un organismo pubblico esterno, l'indipendenza dei controlli può risultare compromessa.

Il campionamento

63. Il controllo ha rivelato gravi carenze nelle procedure di campionamento in tre Stati membri riguardo alla rappresentatività del campione di controllo e alla mancanza di un'analisi dei rischi, entrambe richieste dal regolamento.

64. In Germania (Brandenburgo), non vi erano meccanismi che garantissero la rappresentatività del campione (progetti di tipo e dimensioni sufficientemente vari). In Germania (FSE, a livello federale), sono stati selezionati soltanto progetti con una spesa ammissibile totale di oltre 500 000 euro, e in Brandenburgo il campione del 5 % da controllare era basato sul 5 % del numero di progetti FESR cofinanziati, anziché sul 5 % della spesa totale ammissibile, come richiesto dal regolamento. Nel Regno Unito, inoltre, i progetti FESR e FEOG chiusi erano esclusi dalla selezione.

65. In Italia, per l'FSE, e in Germania (Brandenburgo), per l'FSE e il FEOG-Orientamento, il campione veniva selezionato senza tener conto del criterio dell'analisi dei rischi, mentre in altri casi l'estrazione del campione avveniva unicamente in base al rischio tenendo conto degli errori già individuati in progetti connessi. Quest'ultima procedura di selezione non è rappresentativa, in quanto non dà un'immagine fedele del tasso di errore globale e non soddisfa i requisiti dell'articolo 3, paragrafi 2 e 3.

Il contenuto delle verifiche

66. La Corte ha constatato che nel Regno Unito (Scozia) i controlli nell'ambito del FESR consistevano più in verifiche del funzionamento dei sistemi che non in verifiche di convalida delle singole dichiarazioni di spesa per i progetti. In questo modo, lo Stato membro soddisfaceva solo il requisito dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), relativo alla verifica dei sistemi di gestione e di controllo, e non il requisito dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), relativo alla verifica delle dichiarazioni di spesa. Nello stesso Stato membro, per quanto riguarda le spese dell'FSE, i controlli miravano solo ad accertare l'assistenza di sistemi atti a garantire dichiarazioni di spesa corrette; pertanto, le relazioni esaminate dai controllori della Corte comprendevano solo poche verifiche di convalida dei progetti.

67. Per quanto riguarda gli interventi FSE in Germania, a livello nazionale e regionale, si è verificata la situazione opposta, in cui i controlli non esaminavano l'efficienza dei sistemi di gestione e di controllo esistenti. Non essendovi altri controlli dei sistemi, il disposto dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), non era rispettato.

68. In Francia, le istruzioni impartite a livello centrale in merito ai controlli da svolgere a livello regionale soddisfano i requisiti dell'articolo 3. Nel Nord-Pas-de-Calais, tuttavia, per tutti i Fondi tranne l'FSE, è emerso che molti dei controlli nell'ambito della quota del 5 % erano controlli di routine anteriori al pagamento finale che già esistevano prima dell'introduzione del regolamento e, pertanto, non comprendevano, di norma, un controllo finanziario approfondito della spesa. Di conseguenza, al momento del controllo (febbraio 2000), l'obbligo di controllare il 5 % della spesa non veniva assolto in modo soddisfacente. Successivamente, le autorità francesi hanno comunicato alla Corte di aver ovviato a questa manchevolezza.

69. Nel contenuto delle relazioni di controllo sono state constatate delle lacune. In generale, le relazioni fornivano raramente risultati quantificati dei controlli, benché tale informazione sia necessaria per redigere l'attestato per la liquidazione. In Francia (Nord-Pas-de-Calais) le relazioni esaminate per il FESR e il FEOG consistevano nella certificazione del lavoro svolto (formulata in una riga) e nella raccomandazione di procedere al pagamento finale destinata al promotore del progetto. Successivamente al controllo della Corte, sono state impartite nuove istruzioni per correggere la situazione. Nel Brandenburgo, in Germania (FSE e FEOG-Orientamento), e a livello nazionale (FSE), non veniva indicato né l'oggetto del controllo svolto, né se fossero stati estratti, e in che modo, campioni rappresentativi.

⁽¹⁾ Lettera della Commissione al Regno Unito del 28.9.2000

⁽²⁾ GU L 63 del 3.3.2001 — Regolamento (CE) n. 438/2001.

La spesa ammissibile controllata

70. L'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), l'articolo 4, lettere d) ed e), del regolamento e la guida della Commissione ⁽¹⁾ esigono un controllo della spesa pertinente ⁽²⁾. Solo la spesa pagata, dichiarata e sottoposta a verifiche di convalida può considerarsi verificata ai sensi del regolamento. In molti casi esaminati, però, queste verifiche non sono state effettuate.

71. Nel Regno Unito, le spese dell'FSE dichiarate come controllate includevano dichiarazioni di spesa relative a domande presentate in anni precedenti o successivi all'anno in esame, senza che fosse effettuato un esame reale della documentazione di base. In un altro caso, i progetti sono stati considerati sottoposti a verifiche di convalida sulla base di un esame del sistema finanziario ⁽³⁾.

72. Una carenza ricorrente riscontrata nel corso del controllo era l'inclusione di spese non sostenute al tempo del controllo, soprattutto nel caso del FESR, dove i progetti venivano sottoposti a controllo a metà realizzazione. In tali casi, gli Stati membri hanno considerato controllata l'intera spesa ammissibile autorizzata. In un caso, in Germania, la spesa relativa ad un progetto controllato due volte è stata inclusa due volte nella quota del 5 %.

73. Le autorità spagnole e del Regno Unito hanno fatto sapere di aver raggiunto per talune forme di intervento, in alcuni casi già nel 1998, la percentuale richiesta. Altre spese dovranno essere controllate negli anni avvenire per coprire l'intero periodo, dato che il regolamento esige che le verifiche vengano ripartite equamente nell'arco del periodo interessato.

74. Malgrado convinzione contraria di molti Stati membri, i controlli della Corte e della Commissione non possono essere inclusi nel totale del 5 %, in quanto il regolamento dispone che: «Gli Stati membri organizzano (...) controlli dei progetti...» (articolo 3). In ogni caso, i metodi di selezione dei progetti ai fini del controllo e gli obiettivi delle verifiche svolte dai controllori dell'UE

⁽¹⁾ La guida all'audit dei sistemi di gestione e di controllo fa riferimento a: «un esame in loco approfondito di tutti gli aspetti delle dichiarazioni stesse, fino ai documenti di partenza e a tutte le registrazioni detenute dai beneficiari finali del contributo dei Fondi strutturali» e «verifiche di convalida volte a determinare la correttezza delle singole transazioni» (sezione B dell'appendice 2) e «i controlli sul 5 % della spesa totale ammissibile devono includere controlli in loco delle dichiarazioni di spesa per ogni forma di intervento». Infine, nella sezione A si afferma che «la verifica delle dichiarazioni di spesa... può unicamente comprovare la correttezza delle dichiarazioni effettivamente controllate.»

⁽²⁾ L'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), dispone che gli Stati membri devono verificare con criteri selettivi e sulla base di un'analisi dei rischi, le dichiarazioni di spesa presentate ai vari livelli.

⁽³⁾ Sono state così controllate le dichiarazioni finali per il 1998 di due corsi cofinanziati dall'FSE, ma tutti i 28 corsi cofinanziati dall'FES sono stati considerati controllati, perché vi si applicavano gli stessi sistemi, anche se non erano state verificate l'ammissibilità e la realtà delle altre 26 dichiarazioni. Le autorità hanno correttamente applicato le conclusioni tratte dai risultati dei due corsi di formazione agli altri 26 corsi, ma quando un controllo non rivela deficienze del sistema od errori rilevanti, non è giustificato estrapolare questa assenza di errori alle domande che non sono state controllate.

possono seguire criteri diversi. Le norme di controllo internazionali richiedono tuttavia che l'attestato per la liquidazione tenga conto dei risultati dei controlli dell'UE.

La riduzione della percentuale del 5 % stabilita

75. La Commissione non ha adeguatamente spiegato il disposto che consente di ridurre la percentuale del controllo del 5 % e ne è risultata una confusione nell'applicazione negli Stati membri. La guida (SFAM), inoltre, non fornisce indicazioni in merito e si limita ad affermare che la riduzione deve essere calcolata sulla base della data finale dei pagamenti (31 dicembre 2001).

76. L'interpretazione data dalla DG EMPL è che il campione del 5 % riguarda solo la spesa del periodo 1998-2001 (cioè da quando è stato introdotto il regolamento) e che non si debba controllare la spesa relativa al periodo 1994-1997. Un'altra interpretazione (proposta dalla DG AUDIT) ⁽⁴⁾ è quella di controllare una ridotta percentuale di spesa per ogni anno 1994-2001 ⁽⁵⁾.

77. Dato che i risultati di questi controlli saranno una componente principale delle conclusioni nell'attestato per la liquidazione, la Corte ritiene che, al pari delle dichiarazioni finali di spesa, essi debbano riferirsi all'intero periodo di programmazione. Un calcolo basato sul volume di spesa per anno in luogo di un calcolo in base al periodo di riferimento, come proposto dalla DG AUDIT, sarebbe tuttavia più appropriato.

78. Dalla prima visita di sorveglianza, effettuata nel febbraio 2001 dalla Commissione (DG REGIO) specificatamente per questo regolamento, è emerso che le autorità irlandesi non includevano le spese sostenute prima dell'introduzione del regolamento. La Corte stessa ha riscontrato una interpretazione analoga in Italia e Svezia nel corso del suo controllo finanziario sull'esercizio 2000. Una valutazione più tempestiva dell'applicazione del regolamento avrebbe segnalato alla Commissione che le interpretazioni erano divergenti. È assolutamente urgente che la Commissione dia istruzioni al riguardo a tutti gli Stati membri.

79. Il regolamento (CE) n. 2406/98 concerne unicamente l'elaborazione dell'attestato per la liquidazione. Il requisito della verifica del 5 % (o di una percentuale ridotta) del totale della spesa ammissibile resta per tutte le forme di intervento, per esempio, anche l'obiettivo 2, 1994-1996. Dal controllo è emerso che nessuno Stato membro aveva effettuato il 5 % dei controlli per il periodo di programmazione 1994-1996. La Commissione dovrebbe intervenire per garantire la piena applicazione del regolamento da parte degli Stati membri, oppure proporre degli emendamenti allo stesso.

⁽⁴⁾ Lettere alla Danimarca e alla Finlandia.

⁽⁵⁾ Per esempio, per un programma operativo 1994-1999, i pagamenti possono essere effettuati in otto anni. All'entrata in vigore del regolamento rimanevano circa i 4/8 del periodo (novembre 1997); la percentuale da controllare è pertanto 4/8 del 5 %. Verrebbe così controllato un minimo del 2,5 % della spesa di ogni anno (1994-2001).

L'attestato per la liquidazione

80. All'epoca del controllo della Corte, poche forme di intervento erano chiuse. Il controllo non ha identificato alcun caso in cui l'autorità che emette l'attestato suddetto non fosse indipendente come richiesto (tranne nei casi di cui al paragrafo 62). Ad ogni modo, in un successivo controllo del FESR in Grecia, la Corte ha constatato che l'entità che rilasciava l'attestato non aveva esaminato il lavoro svolto dai controllori, compromettendo così il rilascio di un attestato per la liquidazione valido.

81. Il controllo ha evidenziato il timore espresso dagli Stati membri che effettuando controlli approfonditi e controlli dei sistemi e segnalando una frequenza elevata di irregolarità ⁽¹⁾, essi potrebbero risultare penalizzati da una riduzione del cofinanziamento dell'UE. Questo potrebbe scoraggiare gli Stati membri dall'essere critici. La Commissione ha indicato alla Corte che solo le irregolarità che rimangono nella dichiarazione di spesa finale verrebbero escluse dal cofinanziamento dell'UE. La Commissione, inoltre, estrapolerebbe le irregolarità ed opererebbe delle correzioni finanziarie soltanto nei casi in cui il regolamento non fosse stato applicato correttamente. Alla Corte non è chiaro quale possa essere la base giuridica a disposizione della Commissione per far questo.

82. Non si può non tener conto dell'alta frequenza di irregolarità nella popolazione controllata, anche se gli errori individuati sono stati corretti. Il campione dovrebbe sì tenere conto di tutti i fattori di rischio, ma essere pure rappresentativo. Pertanto, se il campione rivela un'alta frequenza di irregolarità, esso indica un livello elevato di irregolarità nella parte della popolazione non controllata. Qualora le irregolarità identificate in occasione dei controlli presentino carattere sistematico, l'articolo 7 del regolamento esige dagli Stati membri l'adozione delle necessarie misure correttive per i casi che non erano stati autonomamente individuati nel corso dei controlli. È estremamente importante che la Commissione chiarisca ora l'uso che intende fare dell'attestato per la liquidazione e che informi gli Stati membri soprattutto delle irregolarità non sistematiche individuate.

83. La Commissione non ha fornito linee guida su cosa essa intenda per alta o bassa frequenza delle irregolarità. Pertanto vi è il rischio che, un livello considerato «elevato» in uno Stato membro possa essere ritenuto «accettabilmente basso» in un altro Stato membro. La Commissione dovrebbe informarsi dei criteri applicati dagli Stati membri per queste distinzioni e stabilire orientamenti. Essa dovrebbe inoltre adottare un approccio comune per tutte le DG operative al ricevimento di un attestato per la liquidazione, al fine di garantire un trattamento equo tra gli Stati membri e i Fondi strutturali.

84. Il termine «frequenza», inoltre, non è sufficiente, di per sé, per valutare l'incidenza delle irregolarità su una dichiarazione di spesa. Le irregolarità possono essere frequenti (nel qual caso occorre ricercarne le cause) ma la loro ripercussione sulla dichia-

razione di spesa può essere minima. La frequenza delle irregolarità non ne misura l'impatto finanziario e senza di esso è difficile effettuare una valutazione accurata dell'attendibilità di una dichiarazione di spesa. Occorre pertanto disporre anche di una quantificazione delle irregolarità, che ne rifletta l'impatto reale sulle spese pertinenti.

Le piste di controllo

85. Una pista di controllo è costituita dalle singole registrazioni di spesa e dalle pezze di appoggio ai vari livelli (amministrazioni e beneficiari). La Commissione ha assunto una ditta di consulenza per svolgere uno studio dei sistemi di controllo e di gestione della spesa dei Fondi strutturali in determinati Stati membri. Ne sono risultati dei diagrammi di flusso e delle descrizioni dei sistemi per gli Stati membri selezionati, per Fondo. Informazioni analoghe sono state raccolte dagli altri Stati membri sulla base di un modello predisposto dai consulenti. Era previsto un aggiornamento regolare dello studio.

86. La composizione di una pista di controllo sufficiente è descritta all'articolo 2, paragrafo 2, dell'allegato I del regolamento. Le piste di controllo risultanti dallo studio della Commissione hanno descritto la ripartizione delle responsabilità ma non hanno permesso di giudicare l'adeguatezza dei sistemi di gestione e di controllo in vigore e non hanno neppure consentito di identificare le aree a rischio. Allo stesso tempo non è stata garantita la conformità delle piste di controllo al modello allegato al regolamento.

87. A causa della grande diversità dei progetti e dei sistemi amministrativi degli Stati membri per gestire e controllare i Fondi strutturali (in particolare il FESR), è raro che una stessa pista di controllo si applichi a tutte le forme di intervento per un determinato Fondo in uno Stato membro. L'utilità dello studio dato in commissione è dubbia ⁽²⁾, dato che la Corte non ha prove che le piste di controllo siano state utilizzate o aggiornate da funzionari della Commissione, che preferiscono fare affidamento sulle proprie conoscenze dei sistemi, oppure dagli Stati membri.

GLI OBIETTIVI DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1681/94

88. L'obiettivo principale del regolamento è di consentire alla Commissione una migliore informazione delle disposizioni giuridiche ed amministrative negli Stati membri, della natura e del livello delle irregolarità nei Fondi strutturali, i loro effetti finanziari ed i provvedimenti di natura correttiva e preventiva presi dalle autorità nazionali in merito, come disposto dall'articolo 23 del regolamento (CEE) n. 2082/93 del Consiglio. A tal fine, esso dispone l'organizzazione di un sistema d'informazione relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate.

⁽¹⁾ L'articolo 8 del regolamento usa solo il termine «irregolarità». La Corte è del parere che in questo contesto il termine «irregolarità» dovrebbe comprendere il concetto di errore.

⁽²⁾ Costo del contratto: 300 000 euro.

89. Il regolamento non dice come gli Stati membri debbano interpretare il concetto di «irregolarità» [si è dovuta attendere a tal fine l'introduzione del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 ⁽¹⁾] e non illustra gli obiettivi della Commissione nel richiedere la creazione di un siffatto sistema di informazione. In particolare, il regolamento non menziona quale uso possa essere fatto di tali informazioni, ad esempio, l'applicazione dell'analisi dei rischi e il controllo del recupero delle somme indebitamente pagate.

IL RUOLO DELL'OLAF E DEGLI ALTRI SERVIZI DELLA COMMISSIONE NELL'APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1681/94

I sistemi di gestione

90. L'UCLAF è stata creata nel dicembre 1993, nell'ambito del Segretariato generale della Commissione. Tra le sue responsabilità vi era quella di garantire l'applicazione del regolamento (CE) n. 1681/94, compresi il ricevimento e il trattamento delle comunicazioni di irregolarità pervenute dagli Stati membri. Le normali responsabilità in materia di gestione finanziaria della Commissione per l'attuazione delle azioni dei Fondi strutturali ai sensi dell'articolo 23 del regolamento (CEE) n. 2082/93 del Consiglio, invece, rimanevano in mano delle responsabili Direzioni generali della Commissione (DG).

91. Il sistema dell'UCLAF (recentemente OLAF) per la gestione e la raccolta delle segnalazioni di irregolarità da parte degli Stati membri nel settore dei Fondi strutturali è stato ostacolato dal 1997 da difficoltà tecniche e dalla mancanza di risorse umane. Dalla fine del 1997 ⁽²⁾, non vi sono state altre registrazioni di irregolarità nella banca dati dell'UCLAF, che si trovava a Lussemburgo, dove è stata chiusa per essere trasferita al sistema principale IRENE ⁽³⁾ a Bruxelles. Per mancanza di software, i dati non sono stati elaborati e i dati nuovi non sono stati inseriti nel sistema. La chiusura della banca dati significava inoltre che le DG non vi avevano più accesso. Pertanto, mentre l'UCLAF continuava a ricevere ogni trimestre le relazioni degli Stati membri sulle irregolarità, dopo il 1997 ⁽⁴⁾ esso non trasmetteva regolarmente o sistematicamente agli altri servizi della Commissione tali comunicazioni.

⁽¹⁾ L'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio (GU L 312 del 23.12.1995) dispone quanto segue: «Costituisce irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da questi gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita».

⁽²⁾ Nella relazione di attività dell'OLAF, 1° giugno 1999 — 31 maggio 2000 del 23 maggio 2000 si affermava, in relazione alle comunicazioni degli Stati membri, che tutte le informazioni notificate ai sensi del regolamento (CE) n. 1681/94 venivano introdotte nella banca dati IRENE (paragrafo 1.1.1).

⁽³⁾ IRENE (Irregolarità, Indagini, sfruttamento) è operativa dal 1° dicembre 1992.

⁽⁴⁾ Ad esempio, dei 14 casi comunicati dagli Stati membri nel periodo 1997-1999 all'OLAF concernenti lo SFOP, solo 4 erano stati notificati alla DG FISH prima della richiesta di quest'ultima di informazioni aggiornate all'OLAF nel maggio 2000.

92. Solo la DG REGIO e la DG FISH disponevano di un sistema di gestione, registrazione e sorveglianza delle comunicazioni di irregolarità, anche se presentavano lacune. Tutto quello che aveva a che fare con la gestione finanziaria dei Fondi strutturali veniva registrato in schede finanziarie individuali, rendendo difficoltoso un controllo completo e l'uso delle informazioni. A seguito del controllo della Corte, i servizi della Commissione hanno dichiarato che stavano sollecitando miglioramenti in questo settore.

93. In relazione all'istituzione dell'OLAF, il 1° giugno 1999 ⁽⁵⁾, è in corso l'elaborazione di un nuovo sistema di banca dati informatica per tener conto delle numerose necessità di informazioni della nuova organizzazione; esso dovrebbe essere operativo nel 2001. La Corte è stata informata che il sistema proposto consentirà la segnalazione e la consultazione elettronica delle irregolarità da parte degli Stati membri e delle DG della Commissione.

94. Conformemente al Libro bianco della Commissione sulla riforma ⁽⁶⁾ del marzo 2000, e nel contesto del rafforzamento e della riorganizzazione attuali della funzione di audit interno in seno alla Commissione, quest'ultima intende migliorare il coordinamento e l'interazione tra l'OLAF e le DG della Commissione, ottimizzare il sistema centrale di sistema di allarme rapido concernente i beneficiari dei fondi UE (che consente al servizio contabile della Commissione di identificare i beneficiari ad alto rischio prima del pagamento) e perseguire una gestione più efficace del recupero delle somme indebitamente pagate. A tal fine, l'OLAF e gli altri servizi della Commissione dovrebbero valutare l'opportunità di una prima verifica delle relazioni sulle irregolarità da parte delle DG competenti per i Fondi strutturali. Ciò faciliterebbe un intervento più tempestivo e una sorveglianza diretta delle irregolarità con le autorità degli Stati membri e consentirebbe alla Commissione di apportare le correzioni necessarie in vista di futuri pagamenti.

Gli orientamenti della Commissione

95. Una definizione di irregolarità è contenuta nell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, il regolamento relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità. In base ad esso:

«Costituisce irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità... attraverso... una spesa indebita».

96. Poiché il regolamento (CE) n. 1681/94 non contiene una definizione di irregolarità, le definizioni di cui sopra è ripresa dall'OLAF nei suoi orientamenti agli Stati membri sull'individuazione e la segnalazione di irregolarità. In termini generali, ciò che

⁽⁵⁾ Il 28 aprile 1999, la Commissione ha adottato la decisione 1999/352/CE, CECA Euratom che istituisce un Ufficio europeo per la lotta anti-frode (OLAF) (GU L 136 del 31.5.1999).

⁽⁶⁾ Libro bianco sulla Riforma, COM(2000) 200 def. del 1° marzo 2000 e COM(200) def./2 del 5 aprile 2000.

distingue la frode dall'irregolarità è che la prima è un atto intenzionale e un reato, mentre la seconda è un'infrazione alla legislazione comunitaria derivante da un atto o da una omissione.

97. Il ruolo dell'OLAF è stato quello di fornire informazioni ed indicazioni sull'interpretazione e l'attuazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1681/94. Ciò che è stato fatto attraverso seminari negli Stati membri, incontri bilaterali con le autorità nazionali e riunioni del comitato consultivo di coordinamento comunitario della lotta contro le frodi (Cocolaf) ⁽¹⁾. Benché in alcuni casi queste iniziative abbiano condotto ad un aumento dei casi segnalati e a un miglioramento della qualità delle informazioni fornite, il controllo ha tuttavia evidenziato che l'OLAF ⁽²⁾ non disponeva di informazioni dettagliate sulla misura in cui ciascuno Stato membro si atteneva alle disposizioni del regolamento, soprattutto per quanto riguarda la definizione della nozione di irregolarità; ciò avrebbe consentito una valutazione qualitativa e quantitativa delle informazioni trasmesse.

98. La mancanza di orientamenti precisi da parte dei servizi della Commissione e delle autorità nazionali di coordinamento ⁽³⁾ hanno dato luogo a molte interpretazioni divergenti da parte degli Stati membri e delle regioni e addirittura delle autorità responsabili della gestione dei singoli Fondi strutturali. Ad esempio, le indicazioni contraddittorie fornite dai servizi della Commissione all'Italia hanno inizialmente limitato le irregolarità da segnalare ai casi che davano luogo a sanzioni, per includere successivamente anche i casi che non recavano pregiudizio al bilancio comunitario ⁽⁴⁾. In Italia (Lazio), il controllo ha evidenziato che dal 1995 le autorità regionali responsabili non avevano ricevuto istruzioni o direttive.

99. La Commissione ha menzionato questa difficoltà di definizione e di interpretazione delle irregolarità che gli Stati membri sono tenuti a segnalare nella sua relazione annuale 1999 sulla lotta contro le frodi. La relazione, che comprendeva i risultati di uno studio di ricerca ⁽⁵⁾ basato sulle relazioni degli Stati membri concernenti le irregolarità dal 1993 al 1997, concludeva che «le relazioni degli Stati membri differivano le une dalle altre» con il risultato che «la prassi corrente degli Stati membri non era conforme agli obiettivi di tutelare equamente gli interessi finanziari nell'UE».

⁽¹⁾ Il «Comitato consultivo di coordinamento comunitario della lotta contro le frodi» (Cocolaf) è stato istituito nel 1994 ed è composto di rappresentanti degli Stati membri e presieduto dall'OLAF.

⁽²⁾ Nella sua relazione di attività del 23.5.2000 (1 giugno 1999 — 31 maggio 2000) l'OLAF dichiara «le procedure di segnalazione degli Stati membri sono armonizzate», e «una presentazione uniforme (delle comunicazioni) è indispensabile per facilitare il trattamento informatico» per quanto concerne le comunicazioni di cui al regolamento (CE) n. 1681/94 (paragrafo 1.1.1).

⁽³⁾ Italia: il servizio delle Politiche comunitarie nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri non ha definito il concetto di irregolarità da segnalare, per cui ogni amministrazione lo ha interpretato diversamente.

⁽⁴⁾ Lettera della DG EMPL dell'aprile 1995, modificata con lettera 1319 del 16 gennaio 2000 al ministero italiano del Lavoro.

⁽⁵⁾ Studio del Centro comune di ricerca 1993-1997.

100. Alcune autorità che avrebbero dovuto procedere a segnalazioni (forse a causa del ruolo primario dell'UCLAF/OLAF quale organismo di prevenzione delle frodi) hanno interpretato in maniera non corretta l'obbligo di segnalazione che ad esse incombe, limitandolo ai casi di frode o di frode sospetta, nonostante questa interpretazione stretta della nozione di irregolarità fosse stata respinta il 4 ottobre 1995 nella riunione del comitato di coordinamento comunitario della lotta contro le frodi (Cocolaf) perché non compatibile con il regolamento (CE) n. 1681/94.

101. Nei casi in cui irregolarità di carattere non fraudolento venivano considerate degne di segnalazione ai sensi del regolamento, non era chiaro se dovesse esservi un pagamento o perlomeno una richiesta di contributo perché un'irregolarità potesse essere riconosciuta. Nel Regno Unito, ciò ha condotto all'applicazione di tre interpretazioni diverse per tre Fondi strutturali; in Germania (Brandenburgo), lo stesso organismo responsabile della gestione di due Fondi strutturali ha applicato a ciascuno di essi un'interpretazione diversa, senza ragione apparente, e in Spagna sono stati segnalati solo i casi in cui era stata avviata una procedura di recupero.

102. Anche il criterio secondo cui dovevano essere segnalate tutte le irregolarità che avevano dato luogo ad una prima indagine amministrativa o giudiziaria è stato interpretato diversamente a seconda delle autorità nazionali. In molti casi, le autorità ritenevano indispensabile un ordine di recupero o un'azione penale per segnalare l'irregolarità e non la sua semplice individuazione ed analisi. In Francia e in Italia, ciò ha dato luogo ad un numero elevato di sospetti di frode, che sono stati sottoposti ad indagine ma non segnalati all'OLAF o agli altri servizi della Commissione.

103. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento, e qualora le disposizioni nazionali lo prevedano, la comunicazione delle irregolarità è subordinata all'autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente. L'applicazione di questo disposto ha comportato in alcuni casi ⁽⁶⁾ ritardi anche di due anni, mentre le autorità attendevano l'esito delle procedure amministrative e giudiziarie. Viceversa, le procedure adottate in Spagna e nel Regno Unito, consentivano spesso la segnalazione tempestiva delle irregolarità.

104. La Germania (Baviera) e l'Italia hanno considerato che il regolamento non si applicasse ai casi di irregolarità commesse dagli organismi incaricati della gestione dei fondi. Questa interpretazione è particolarmente importante quando, a causa del suo statuto indipendente, l'organismo incaricato della gestione non è soggetto al controllo delle autorità di certificazione del finanziamento, con un conseguente rischio più elevato per l'intervento finanziato con fondi UE.

105. In molti casi ⁽⁷⁾, le autorità incaricate della gestione hanno corretto le irregolarità individuate riducendo il contributo versato, senza segnalare l'irregolarità. Questa prassi, assieme ai problemi sopra descritti, ha contribuito al numero relativamente basso di irregolarità notificate da alcuni organismi incaricati della gestione in Belgio, Francia, Paesi Bassi, e all'assenza totale, in alcuni

⁽⁶⁾ Francia, Belgio, Paesi Bassi e Italia.

⁽⁷⁾ Paesi Bassi, Germania, Regno Unito, Italia.

casi ⁽¹⁾, di segnalazione per quanto concerne alcuni Fondi strutturali. Se si applicasse strettamente la definizione di irregolarità, in base ad una prima analisi di un organismo incaricato della gestione visitato ⁽²⁾, si dovrebbero segnalare ora migliaia di irregolarità l'anno. *L'allegato 1* riporta il numero e il valore dei casi di irregolarità segnalati nel periodo 1994-2000, per Fondo strutturale e per Stato membro.

106. L'applicazione di definizioni di irregolarità non uniformi da parte delle autorità degli Stati membri e il mancato aggiornamento delle informazioni danno luogo a dati incompleti, inaffidabili, fuorvianti e superati, di scarsa utilità ai fini della gestione finanziaria. Seminari di informazione sono stati organizzati congiuntamente dalle autorità nazionali e dall'OLAF, ma altri sforzi saranno necessari da parte della Commissione e degli Stati membri per superare gli ostacoli nazionali di natura giuridica ed amministrativa, al fine di pervenire ad un metodo di segnalazione delle irregolarità più uniforme. *L'allegato 2* contiene, relativamente agli Stati membri visitati, un riepilogo dei sistemi posti in atto da questi ultimi in applicazione del regolamento.

La sorveglianza, da parte dell'OLAF e degli altri servizi della Commissione, del regolamento (CE) n. 1681/94

107. Mentre per il trattamento delle irregolarità individuate e per le correzioni finanziarie sono principalmente responsabili gli Stati membri, la responsabilità per la sorveglianza del sistema e la segnalazione delle irregolarità a livello comunitario è ripartita tra l'OLAF, la DG AUDIT e le DG operative della Commissione. L'azione di sorveglianza esercitata dalla Commissione in relazione a questo regolamento si è rivelata carente sotto diversi aspetti. In primo luogo, la Corte non ha trovato traccia di un'analisi o valutazione della Commissione delle molteplici informazioni fornite dagli Stati membri sui rispettivi sistemi di gestione e di controllo nonché sulle procedure da essi applicate per individuare e segnalare le irregolarità. L'OLAF è l'autorità principale per quanto concerne l'attuazione del regolamento (CE) n. 1681/94 e riceve le comunicazioni degli Stati membri ai sensi degli articoli 3 e 5. La DG AUDIT (nella sua funzione di controllore dei sistemi finanziari degli Stati membri) riceve le relazioni sui procedimenti amministrativi e giudiziari degli Stati membri come disposto all'articolo 2 del regolamento e all'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 4253/88. Contrariamente a quanto il regolamento intende perseguire, queste informazioni non includono dettagli concreti sui sistemi informativi degli Stati membri per individuare e segnalare le irregolarità e né l'OLAF né le DG della

Commissione disponevano di informazioni precise o di analisi sulle procedure e sui sistemi degli Stati membri per segnalare le irregolarità.

108. In secondo luogo, nessuno dei servizi della Commissione si era recato negli Stati membri allo scopo precipuo di esaminarne i sistemi in questo settore. La necessità di siffatti controlli in loco risulta chiaramente dai controlli della Corte che hanno evidenziato molte manchevolezze nei sistemi di individuazione, registrazione e segnalazione delle irregolarità, a livello centrale e delle autorità sussidiarie. L'OLAF e gli altri servizi della Commissione erano ignari di questi problemi.

109. A titolo di esempio, le singole autorità responsabili della gestione dei Fondi strutturali a livello nazionale e regionale non disponevano di istruzioni o di procedure scritte per verificare l'interpretazione o la qualità delle informazioni ricevute sui casi di irregolarità. Nonostante la mancanza di sorveglianza a livello comunitario e nazionale ⁽³⁾ su come l'organismo che effettuava la segnalazione interpretava il termine di «irregolarità», nessuna autorità di uno Stato membro convalidava l'informazione ricevuta, che veniva semplicemente trasmessa, senza verifica, alla Commissione.

110. Nella maggior parte dei casi, inoltre, le autorità nazionali incaricate del coordinamento non tenevano registrazioni dalle quali risultasse un quadro generale di tutti i casi segnalati e della loro situazione; esse, inoltre, non effettuavano nemmeno controlli di esaustività o di plausibilità per individuare da quali organismi o regioni provenissero le irregolarità segnalate e quale ne fosse l'entità. Nel caso del ministero degli Interni francese, non esisteva un registro con le segnalazioni delle irregolarità pervenute e nel Regno Unito un ministero non era in grado di fornire l'elenco di tutti i casi del periodo 1994-1999 perché i casi chiusi venivano cancellati dalla banca dati. La Corte ritiene che tali informazioni debbano essere tenute per poter effettuare analisi dei rischi nell'ambito del regolamento (CE) n. 2064/97 e altri controlli.

111. L'obbligo imposto agli Stati membri, ai sensi dell'articolo 5 del regolamento, di presentare ogni trimestre informazioni aggiornate sui procedimenti giudiziari od amministrativi intentati a seguito delle irregolarità precedentemente notificate, in genere non è rispettato, soprattutto a causa della lunghezza delle indagini. Tempi così lunghi nuocciono all'efficienza e alla trasparenza delle procedure di follow-up. Allo stesso modo, viene spesso ignorato l'obbligo di confermare ogni trimestre l'assenza di irregolarità constatate.

112. Dal controllo è emerso che la documentazione tenuta dalle autorità incaricate della gestione sulle irregolarità era di scarsa qualità e conteneva molti errori e imprecisioni non rilevate dalle autorità ai vari livelli. L'OLAF, ad esempio, ha respinto tutti i casi di irregolarità francesi segnalati nel periodo 1997-1998, per mancanza di informazioni esaurienti. In molti casi ⁽⁴⁾, l'assenza di particolari importanti nelle schede per la segnalazione delle

⁽¹⁾ Regno Unito: SFOP; Francia: FESR, SFOP, FEAOG.

⁽²⁾ Germania: ministero del Lavoro, Affari sociali, Sanità, Donne (MASGF). A causa dell'interpretazione finora estremamente restrittiva dell'interpretazione di irregolarità in tutti i Länder, è da presumere che un'applicazione generalizzata dei criteri del ministero delle Finanze richiederà al BMA di dichiarare ogni trimestre migliaia di casi, il che creerà una situazione completamente nuova rispetto al passato, dove sono state segnalate solo 42 irregolarità in 5 anni e mezzo fino al 31 dicembre 1999.

⁽³⁾ Regno Unito: DTI (ministero del Commercio e dell'Industria); Francia: CICC; Italia.

⁽⁴⁾ Francia: MI (ministero degli Interni); Regno Unito: DTI, DETR (ministero dell'Ambiente, dei Trasporti e delle Regioni); Spagna; Italia: ministero dell'Industria.

irregolarità trasmesse all'OLAF, quali la denominazione del progetto, l'importo dell'irregolarità o un numero di riferimento unico e l'uso di formulari non standard, hanno reso difficile un'analisi adeguata delle informazioni.

113. La trasmissione, in alcuni casi, di dati senza valore e la loro accettazione passiva dimostrano la necessità di una definizione più chiara e pratica di quali elementi debbano essere segnalati. Occorre inoltre tenere adeguate registrazioni (schede informative) per poter rapidamente verificare quali segnalazioni di irregolarità siano pervenute o siano pendenti, il contenuto generale dei fascicoli, il seguito ad essi dato e la relativa corrispondenza. Queste registrazioni dovrebbero essere periodicamente confrontate con quelle di altre autorità che partecipano al sistema di segnalazione, al fine di poter eliminare eventuali errori nella compilazione delle relazioni.

114. Infine, nella maggior parte degli Stati membri esaminati, il sistema di segnalazione non garantiva che tutte le irregolarità individuate venissero effettivamente e correttamente segnalate all'OLAF (1). In molti casi le registrazioni dell'autorità centrale di gestione dei casi di irregolarità aperti e chiusi non corrispondevano completamente a quelle provenienti dagli organismi di gestione dei Fondi strutturali che operavano a monte; sono stati registrati dei casi di interruzione completa della catena di trasmissione delle informazioni nonché informazioni poco precise e tardive. In Italia (2), per segnalare le irregolarità venivano utilizzati diversi canali paralleli; ne è conseguito che alcune irregolarità non sono state segnalate all'OLAF e che autorità intermedie non sono state informate e messe nell'impossibilità di prendere i provvedimenti necessari per tutelare i fondi.

Il seguito dato alle irregolarità dall'OLAF e dagli altri servizi della Commissione

115. In base ai regolamenti che disciplinano i Fondi strutturali, se le autorità di uno Stato membro individuano e segnalano un'irregolarità prima della data ultima prevista per gli impegni finanziari di un dato programma operativo, possono assegnare a un altro progetto gli stanziamenti corrispondenti alle spese non ammissibili. Se questo non avviene, e se l'OLAF e gli altri servizi della Commissione vengono successivamente a conoscenza dell'irregolarità, può essere avviata una procedura ai sensi dell'arti-

colo 24 del regolamento (CEE) n. 2082/93 del Consiglio per ridurre, sospendere o sopprimere il contributo comunitario. Nel 1999, ad esempio, sono stati emessi circa 75 ordini di recupero ai sensi dell'articolo 24, per complessivi 82 milioni di euro (3).

116. Pochissime sono le indagini effettuate dall'OLAF a seguito di segnalazioni da parte degli Stati membri. Ciò è dovuto soprattutto al fatto che i servizi della Commissione si attendono che gli Stati membri diano essi stessi un seguito alle irregolarità da essi individuate e che correggano, recuperino e/o riprogrammino automaticamente gli importi in causa. Di conseguenza l'OLAF si dedica in via prioritaria a proprie indagini e ai settori ad alto rischio, mentre le DG responsabili della gestione si concentrano soprattutto sulla registrazione e sulla sorveglianza dei casi di irregolarità scoperti in occasione delle missioni di controllo della Commissione, della Corte dei conti e delle indagini dell'OLAF.

117. Spesso il carattere incompleto delle comunicazioni degli Stati membri (4) e la loro scarsa rilevanza sotto il profilo del rischio contribuiscono a renderle non prioritarie. L'OLAF ha così dichiarato nella sua relazione di attività relativa al periodo 1999-2000 (5) di non essere soddisfatto delle informazioni ricevute dalle fonti tradizionali e di dover ancora svolgere un'analisi per appurare se le irregolarità individuate costituissero veramente la maggior parte delle irregolarità realmente commesse o solo una piccola parte.

118. In base ai dati presentati dall'OLAF per (6) il periodo 30.6.1994-31.12.2000, le comunicazioni di irregolarità pervenute dagli Stati membri ai sensi del regolamento (CE) n. 1681/94 per i quattro Fondi strutturali (FESR, FSE, FEAOG e SFOP) sono state, complessivamente, 3 244, per un totale di 433,9 milioni di euro. Alla fine del 2000, l'importo complessivo ancora da recuperare per questi casi era di 317,3 milioni di euro. L'importo effettivamente recuperato per queste stesse comunicazioni è stato pertanto di 116,6 milioni di euro, pari a poco più di un quarto degli importi dichiarati affetti da irregolarità.

119. La tabella riporta il numero e il valore dei casi di irregolarità comunicati nel 2000 dagli Stati membri. Nel 2000, il numero dei casi segnalati è aumentato di oltre il 74 % rispetto all'anno

(3)	Fondo strutturale	N. ordini di recupero	Importo
	FESR	22	63 303 281
	FEAOG	33	12 224 957
	FSE	12	1 557 709
	SFOP	8	5 172 100
	Totale	75	82 258 047

Fonte: Commissione.

(1) A titolo di esempio, nel caso di una regione, sei casi di irregolarità segnalati dall'autorità regionale responsabile della gestione non sono stati comunicati alle autorità nazionali e all'OLAF.

(2) In Italia, quantunque un'istruzione dicesse che ogni organismo incaricato della gestione doveva segnalare le irregolarità individuate al servizio delle Politiche comunitarie, alcuni organismi le hanno comunicate direttamente al ministero del Tesoro, mentre altri ancora le hanno trasmesse direttamente ai propri ministeri e alle DG della Commissione.

(4) Inoltre, le comunicazioni degli Stati membri sono state presentate in molti formati diversi, dato che il regolamento non prescrive nulla in materia. Questa situazione ha creato ulteriori difficoltà all'atto dell'insediamento e dell'analisi delle informazioni.

(5) OLAF — Relazione di attività del 23 maggio 2000 (1° giugno 1999 — 31 maggio 2000) paragrafo 5.1.2.

(6) È da rilevare che l'informazione è diversa da quella contenuta in «Tutela degli interessi finanziari delle Comunità e lotta contro le frodi» Relazione annuale 1999 COM(2000) 718 def. dell'8 novembre 2000, perché successivamente aggiornata.

precedente. La parte più importante dei casi segnalati, in termini di numero (55 %) e di importo (51 %), riguardava il Fondo sociale. Mentre l'aumento notevole del numero dei casi segnalati rispec-

chia l'intensificarsi degli sforzi degli Stati membri nel comunicare le irregolarità, i dati ancora non riflettono gli enormi divari tra gli Stati membri e le regioni.

Tabella

Frodi ed irregolarità segnalate dagli Stati membri ai sensi del regolamento (CE) n. 1681/94 (anno 2000)

(1 000 EUR)

Stato Membro	FESR		FEAOG-Orientamento		SFOP		FSE		TOTALE generale	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Belgio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Danimarca	8	123	4	173	0	0	0	0	12	296
Germania	40	12 034	83	3 070	0	0	20	2 173	143	17 277
Grecia	2	2 359	3	165	0	0	9	130	14	2 654
Spagna	11	985	27	799	4	207	141	9 282	183	11 273
Francia	69	2 387	9	113	1	445	207	7 018	286	9 963
Irlanda	75	8 170	8	82	0	0	5	505	88	8 757
Italia	21	8 895	51	4 902	16	2 824	29	6 305	117	22 926
Lussemburgo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Paesi Bassi	0	0	0	0	0	0	223	23 736	223	23 736
Austria	0	0	44	1 363	0	0	0	0	44	1 363
Portogallo	10	786	23	576	2	296	15	1 835	50	3 493
Finlandia	2	271	5	32	0	0	6	56	13	359
Svezia	3	87	2	25	1	0	13	1 152	19	1 264
Regno Unito	51	4 461	0	0	0	0	28	6 196	79	10 657
Totale	292	40 558	259	11 300	24	3 772	696	58 388	1 271	114 018

120. Dato che l'obiettivo principale della comunicazione delle irregolarità è quello di consentire alla Commissione di tener conto di queste informazioni all'atto dell'emissione degli ordini di pagamento per i singoli programmi dei Fondi strutturali, è estremamente importante che l'informazione sia accurata e tempestiva. La mancanza, però, di un sistema concordato e documentato, all'interno delle DG competenti per i Fondi strutturali e tra l'OLAF e le DG, per dar seguito alle irregolarità segnalate dagli Stati membri ostacola l'uso efficace e corretto delle informazioni.

121. Nel febbraio 1997, ad esempio, l'OLAF ha inviato alle DG «Fondi strutturali» un elenco di tutte le irregolarità segnalate fino a quel momento. In molti casi, tuttavia, le DG ⁽¹⁾ non hanno potuto dare un seguito a causa dell'inadeguatezza delle informazioni fornite dagli Stati membri. Nella DG EMPL, inoltre, nonostante vi fossero tre fascicoli di copie di comunicazioni relative al 1998, non è stata effettuata alcuna analisi e non è stato dato alcun seguito. Analogamente nella DG REGIO esistevano 17 casi che erano stati trasmessi alle competenti unità geografiche perché vi fosse dato un seguito, ma che dopo due anni risultavano ancora in sospenso.

⁽¹⁾ DG REGIO — In 35 casi (33 % dei 107 casi) la situazione finale era che la DG non era in grado di identificare il beneficiario/azione/PO etc.

122. In molti casi il flusso dei dati e delle richieste di informazioni tra l'OLAF e gli altri servizi della Commissione si è rivelato estremamente complesso. La DG REGIO ha inviato, attraverso l'OLAF, dei questionari agli Stati membri, mentre un contatto diretto con le autorità dello Stato membro avrebbe dato risultati immediati. Ne è scaturita invece una corrispondenza voluminosa e talora superflua, che ha causato una mancanza di efficienza.

123. La veridicità e l'esattezza di tutte le voci di spesa importanti per le quali è chiesto un contributo dovrebbero essere verificate in modo indipendente o direttamente in base alla relativa documentazione originale. Le autorità incaricate della gestione dovrebbe inoltre considerare un'analisi orizzontale delle domande di aiuto eccessive (paragonare cioè gli importi chiesti con quelli in fine approvati), allo scopo di individuare le spese non ammissibili e le irregolarità che superano i 4 000 euro ed includerle nei profili dei rischi.

124. Alcuni Stati membri segnalavano ogni trimestre un numero elevato di irregolarità, ma molti di questi casi sono rimasti insoluti per lungo tempo. In un caso ⁽²⁾, ad esempio, sono passati 16 mesi prima che fossero adottati i primi provvedimenti e poi altri

⁽²⁾ Germania: Brandeburgo: ILB (Investion Landesbank).

cinque anni durante i quali molte richieste di restituzione del contributo concesso inviate al beneficiario sono state ignorate. Benché nelle relazioni trimestrali all'organismo di coordinamento il caso risultasse in sospeso, né tale organismo, né l'OLAF o gli altri servizi della Commissione vi hanno dato seguito.

125. La natura, la tendenza o la frequenza delle irregolarità segnalate non sono state sistematicamente analizzate dall'OLAF o dagli altri servizi della Commissione ai fini di un'analisi dei rischi (ad esempio, l'identificazione di settori ad alto rischio cui prestare particolare attenzione nei controlli), o come fonte di informazione per migliorare o dirigere in modo mirato i controlli finanziari. La banca dati di OLAF, «IRENE», non consentiva inoltre, per via della sua configurazione e concezione, di produrre relazioni analitiche sulle irregolarità per aree o settori geografici e non veniva generalmente usata come strumento ai fini di un'analisi dei rischi. Nel periodo dal settembre 1997 fino alla fine del 2000 essa infatti non era operativa. Il seguito non sistematico e la mancanza di un'analisi delle irregolarità per tutti i programmi operativi e tutti gli Stati membri riduce l'efficacia della gestione finanziaria e mette seriamente in dubbio l'utilità di questo meccanismo di segnalazione.

126. In generale, negli Stati membri, l'informazione non veniva pienamente sfruttata, né venivano svolte analisi statistiche per comparare l'evoluzione delle irregolarità nei vari settori. Inoltre, nel sistema di segnalazione delle irregolarità esaminato non erano inclusi i risultati dei controlli della Corte dei conti e della Commissione. Affinché la segnalazione delle irregolarità sia veramente utile, occorre darvi un seguito tempestivo per tutelare i fondi dell'UE nei singoli casi ed analizzare i risultati dei controlli, qualsiasi ne sia la fonte, onde poter trarre conclusioni valide per i sistemi di controllo e i rischi in generale.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

127. L'introduzione del regolamento (CE) n. 2064/97 è un passo positivo verso il miglioramento del controllo finanziario da parte degli Stati membri, in quanto i controlli effettuati e gli attestati per la liquidazione rilasciati dovrebbero contribuire a ridurre il livello di errore nella spesa cofinanziata dalla Comunità. La Commissione dovrebbe dare maggiore importanza alla formulazione di orientamenti e alla valutazione dell'attuazione del regolamento, migliorando in tal modo la verifica della legittimità e regolarità della spesa dichiarata ammissibile dagli Stati membri, nelle fasi intermedie o in fase di chiusura (paragrafi 22-36). I controlli della Corte hanno ripetutamente posto in luce un numero elevato di errori nelle dichiarazioni finali di spesa dopo il pagamento del saldo finale e la chiusura della forma d'intervento (cfr. il paragrafo 1).

128. Il controllo della Corte ha inoltre rivelato che sebbene il lavoro di controllo svolto negli Stati membri sia spesso valido, la qualità varia, anche nell'ambito delle regioni (cfr. i paragrafi 42-84). È indispensabile che la Commissione garantisca livelli soddisfacenti di controllo in tutta l'Unione.

129. Dal controllo sono emersi ritardi nell'attuazione del regolamento (cfr. il paragrafo 33) e una frequente applicazione non corretta, da parte delle amministrazioni nazionali e regionali, di elementi fondamentali dell'attuazione (cfr., ad esempio, il paragrafo 78), dovuta in parte agli scarsi orientamenti della Commissione (cfr. i paragrafi 22-36). Dal controllo è risultato che nessuno degli Stati membri soddisfaceva appieno i requisiti del regolamento. In generale, gli Stati membri visitati durante questo controllo hanno comunicato alla Corte che intendono rivedere le proprie procedure e migliorarle. Considerata la diversa struttura delle organizzazioni dei Fondi strutturali negli Stati membri, tutti gli Stati membri dovrebbero riesaminare la propria attuazione del regolamento; la Commissione, inoltre, deve procedere urgentemente ad una valutazione approfondita dei sistemi in vigore e, ove necessario, fornire orientamenti.

130. Il controllo dell'attuazione del regolamento (CE) n. 1681/94 ha evidenziato che le irregolarità individuate non vengono comunicate e l'evoluzione non segnalata, con conseguenti differenze nel volume e nel tipo di casi comunicati dagli Stati membri (cfr. i paragrafi 98-106 e 111-114). Il fatto che l'OLAF non tenesse una banca dati adeguata per un lungo periodo (cfr. i paragrafi 91 e 125) e che le DG della Commissione competenti per i Fondi strutturali non provvedessero ad un seguito sistematico (cfr. i paragrafi 92 e 121) ha ridotto l'utilità del regolamento. Visto che finora, nell'ambito del regolamento in causa, l'OLAF ha svolto il ruolo di intermediario nel sistema di segnalazione, esso e gli altri servizi della Commissione dovrebbero riesaminare le attuali procedure, di modo che le DG responsabili della gestione dei Fondi strutturali possano esaminare immediatamente le comunicazioni e dare ad esse un seguito (cfr. il paragrafo 94).

131. La Corte rileva nel 2000 un continuo aumento delle irregolarità segnalate. Ciò nonostante, la Commissione dovrebbe svolgere negli Stati membri una serie di controlli in loco approfonditi che identificherebbero le carenze dei sistemi nazionali per quanto concerne l'individuazione, la segnalazione e la sorveglianza delle spese irregolari. La Commissione dovrebbe impartire agli Stati membri chiare istruzioni scritte sulla natura dei sistemi di controllo e di comunicazione prescritti, nonché sul calendario e sul formato delle relazioni sulle irregolarità. Essa dovrebbe inoltre formulare raccomandazioni e richieste di azioni correttive, come previsto nel nuovo regolamento dei Fondi strutturali (CE) n. 1260/1999 ⁽¹⁾ (cfr. i paragrafi 107-108).

⁽¹⁾ Regolamento (CE) n. 1260/99 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali (GU L 161 del 26.6.1999).

132. Entrambi i regolamenti dovrebbero fornire all'OLAF, agli altri servizi della Commissione e agli Stati membri uno strumento per identificare e correggere le lacune nella gestione e nel controllo. La Commissione dovrebbe, inoltre, formulare delle propo-

ste per unire i vari aspetti dei due regolamenti, al fine di instaurare su una base chiara e coerente, in tutta l'UE, sistemi di controllo e di notifica efficaci e coesivi.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti a Lussemburgo nella riunione del 19 luglio 2001.

Per la Corte dei conti

Jan O. KARLSSON

Presidente

ALLEGATO 1

SEGNALAZIONI IN CONFORMITÀ DELL'ARTICOLO 3 DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1681/94

(Periodo 30.6.1994-31.12.2000)

Numero di casi

Fondi	FEAOG Orientam.	FSE	FESR	SFOP	Totale
Stati membri					
Austria	44	1	0	0	45
Belgio	5	14	7	0	26
Danimarca	10	14	14	1	39
Germania	258	62	93	3	416
Grecia	19	198	8	1	226
Spagna	91	416	88	9	604
Finlandia	7	12	3	1	23
Francia	10	407	80	1	498
Irlanda	16	8	128	3	155
Italia	100	128	40	21	289
Lussemburgo	0	0	0	0	0
Paesi Bassi	0	258	3	0	261
Portogallo	211	103	65	7	386
Svezia	17	42	5	2	66
Regno Unito	7	69	134	0	210
Totale	795	1 732	668	49	3 244

0: nessun caso di irregolarità da segnalare.

Fonte: OLAF.

Importo dichiarato per Stato membro

(EUR)

Fondo	FEAOG Orientam.	FSE	FESR	SFOP	Totale
Stati membri					
Austria	1 363 000	0	0	0	1 363 000
Belgio	273 725	233 969	745 503	0	1 253 197
Danimarca	225 213	363 251	418 823	104 719	1 112 006
Germania	13 113 144	23 760 810	29 275 297	137 548	66 286 799
Grecia	4 742 229	9 340 305	2 906 187	15 258	17 003 979
Spagna	4 543 382	18 928 581	30 280 447	921 081	54 673 491
Finlandia	51 424	157 530	301 819	37 541	548 314
Francia	122 681	10 978 239	4 718 833	445 000	16 264 753
Irlanda	202 160	590 549	14 012 838	179 244	14 984 791
Italia	19 211 671	49 149 226	29 639 564	3 360 807	101 361 268
Lussemburgo	0	0	0	0	0
Paesi Bassi	0	25 691 540	49 371	0	25 740 911
Portogallo	10 111 667	15 141 298	23 743 101	1 733 509	50 729 575
Svezia	68 959	2 256 557	202 936	4 954	2 533 406
Regno Unito	791 778	37 034 596	42 329 768	0	80 156 142
Totale	54 821 033	193 626 451	178 624 487	6 939 661	434 011 632

0: nessun caso di irregolarità da segnalare.

Fonte: Commissione.

ALLEGATO 2

QUADRO DELLA CONFORMITÀ AL REGOLAMENTO (CE) N. 1681/94 NEGLI STATI MEMBRI VISITATI AI FINI DEL CONTROLLO

Stato membro	Definizione di irregolarità conforme/non conforme	Sistemi di segnalazione e di controllo	Verifica del coordinamento centrale, pista di controllo
Germania	<p><i>Prova di non conformità al regolamento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Sono state segnalate solo irregolarità gravi — Una definizione corretta darebbe luogo alla segnalazione di migliaia di casi di irregolarità — L'obbligo della segnalazione è limitato alle frodi e ai casi di frode sospetta — L'organismo, responsabile dell'attuazione per due fondi strutturali, ha applicato due definizioni diverse di irregolarità 	<ul style="list-style-type: none"> — Le autorità di coordinamento nazionali non disponevano di una documentazione che fornisse un quadro generale di tutti i casi segnalati e della situazione; esse inoltre non effettuavano controlli di esaustività e plausibilità analizzando quali organismi o regioni avessero presentato un determinato volume di irregolarità. L'autorità federale responsabile del FEAOG, tuttavia, raccoglieva e registrava le relazioni sulle irregolarità trasmesse da tutti i Länder 	<ul style="list-style-type: none"> — Nessun coordinamento tra i tre ministeri federali responsabili dell'attuazione dei Fondi strutturali e il ministero federale incaricato del coordinamento — Molti dei casi di irregolarità notificati sono rimasti a lungo irrisolti. In un caso, per esempio, sono passati 16 mesi prima che venisse preso un primo provvedimento e poi ulteriori 5 anni in cui le ripetute richieste al beneficiario di restituire il contributo sono rimaste ignorate. Benché il caso fosse menzionato come non risolto nelle relazioni trimestrali all'organismo di coordinamento, non è stato dato ad esso alcun seguito, né da parte di questo organismo, né da parte dell'OLAF
Spagna	<p><i>Prova di non conformità al regolamento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Le irregolarità sono state segnalate solo nei casi in cui era stata avviata una procedura di recupero 	<ul style="list-style-type: none"> — Mancanza di dati importanti, quali il nome del beneficiario, nelle schede di segnalazione delle irregolarità all'OLAF 	<ul style="list-style-type: none"> — Mancanza di coordinamento tra le autorità centrali e regionali responsabili delle segnalazioni
Francia	<p><i>Prova di non conformità al regolamento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Le autorità attendono l'esito finale delle procedure amministrative e giudiziarie — Irregolarità corrette senza segnalazione (nessuna segnalazione di irregolarità per FESR, SFOP, FEAOG) 	<ul style="list-style-type: none"> — Il ministero degli Interni non teneva una documentazione delle segnalazioni di irregolarità pervenute — Scarsa qualità della documentazione tenuta dalle autorità responsabili della gestione (casi del periodo 1997-1998 non accettati dall'OLAF) 	<ul style="list-style-type: none"> — Scarsa sorveglianza a livello nazionale dell'interpretazione di irregolarità
Italia	<p><i>Prova di non conformità al regolamento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Interpretazioni divergenti da parte delle amministrazioni — Ordine di recupero o procedimento giudiziario quale condizione per la segnalazione di una irregolarità — Le autorità attendono l'esito delle procedure amministrative e giudiziarie — Irregolarità corrette senza segnalazione — Il regolamento non si applica alle irregolarità commesse dagli organismi che gestiscono i fondi 	<ul style="list-style-type: none"> — Un'autorità nazionale di coordinamento non disponeva di documentazione che desse una visione globale dei casi segnalati e della situazione del momento. Non sono stati inoltre svolti controlli di esaustività e di adeguatezza, analizzando quali organismi o regioni avessero segnalato quali irregolarità — L'assenza di dati importanti nelle schede di segnalazione delle irregolarità all'OLAF, quali il nome del progetto, gli importi delle irregolarità o un numero unico di riferimento e l'uso di schede non standard hanno reso difficile un'analisi utile delle informazioni 	<ul style="list-style-type: none"> — Scarsa sorveglianza a livello nazionale dell'interpretazione data al concetto di «irregolarità» dai singoli organismi responsabili della segnalazione — Uso di diversi canali paralleli per segnalare le irregolarità; di conseguenza, alcune di esse non sono state comunicate all'OLAF, alcune autorità intermedie non sono state informate e non hanno potuto così prendere i provvedimenti necessari per tutelare i fondi
Portogallo	<p><i>Prova di non conformità al regolamento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Le autorità portoghesi non trasmettono sistematicamente gli aggiornamenti delle comunicazioni iniziali ai sensi dell'articolo 3. In particolare, non sempre vengono trasmesse alla Commissione informazioni sui recuperi effettuati 	<ul style="list-style-type: none"> — Nessuna non conformità di rilievo rilevata nella fase preliminare del controllo 	<ul style="list-style-type: none"> — Nessuna non conformità di rilievo rilevata nella fase preliminare del controllo
Regno Unito	<p><i>Prova di non conformità al regolamento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Definizione diversa per i tre Fondi strutturali (FESR, FEAOG e SFOP) — Le irregolarità concernevano solo i contributi versati — Irregolarità corrette senza segnalazione 	<ul style="list-style-type: none"> — L'autorità responsabile per il FESR in Inghilterra non è stata in grado di fornire un elenco completo di tutti i casi di irregolarità nel periodo 1994 — 1999 perché, una volta risolti, i casi chiusi venivano cancellati dalla banca dati — L'assenza di dati importanti nelle schede di segnalazione di irregolarità all'OLAF, quali il nome del progetto, gli importi delle irregolarità o un numero di riferimento unico e l'uso di schede non standard ha reso difficile un'analisi utile delle informazioni 	<ul style="list-style-type: none"> — Scarsa sorveglianza a livello nazionale (Regno Unito) dell'interpretazione data al concetto di «irregolarità» dai vari organismi responsabili della segnalazione — L'organismo di coordinamento non effettua una verifica di esaustività o un'analisi su quali ministeri o regioni segnalino irregolarità — Nessun controllo e nessuna sorveglianza su come ogni amministrazione (<i>Government Offices</i>) interpreta il regolamento

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE**SINTESI**

Entrambi i regolamenti fanno parte di un processo inteso a migliorare i controlli finanziari effettuati dagli Stati membri sulle spese a titolo dei Fondi strutturali. Tale processo ha comportato numerosi cambiamenti nei meccanismi amministrativi degli Stati membri nonché lo stanziamento di risorse per soddisfare i nuovi requisiti. Molti di questi cambiamenti sono avvenuti gradualmente negli ultimi tre anni e alcune questioni particolari si stanno delinendo con maggiore precisione via via che i programmi giungono a conclusione e vengono liquidati.

L'esperienza acquisita contribuirà ad aumentare l'efficacia dei sistemi di controllo per il periodo di programmazione 2000-2006.

III. L'adozione del regolamento (CE) n. 2064/97 alla fine del 1997 ha rappresentato il culmine di una lunga procedura contrassegnata da discussioni particolareggiate con gli Stati membri all'interno dei comitati dei Fondi strutturali, che dovevano essere consultati sulla proposta della Commissione. Le implicazioni dei principali obblighi stabiliti nel regolamento erano perciò state accuratamente esaminate e spiegate ancor prima della sua adozione.

Fin dall'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 2064/97 la Commissione si è sforzata in tutti i modi di orientare accuratamente gli Stati membri nell'attuazione delle sue disposizioni, in particolare tramite la Guida all'audit dei Fondi strutturali, presentata per la prima volta nel giugno 1998, e il trattamento sistematico delle questioni relative al regolamento nel quadro delle riunioni di coordinamento bilaterali con gli Stati membri, delle riunioni annuali dei controllori finanziari dell'UE del 1998, 1999 e 2000 e in altre occasioni.

Per quanto riguarda la valutazione dell'applicazione del regolamento, dal 1999 i servizi dei Fondi strutturali hanno effettuato una serie di missioni di verifica contabile relative al rispetto di taluni aspetti del regolamento. In vista della liquidazione dei programmi del periodo 1994-1999, all'inizio del 2001 è stata avviata un'indagine complessiva sull'attuazione del regolamento da parte di tutti gli Stati membri. Le autorità nazionali sono informate degli eventuali problemi constatati nel corso dell'indagine, in modo che possano prendere misure per porvi rimedio.

La costante azione condotta per migliorare la quantità e la qualità delle informazioni ricevute a norma del regolamento (CE) n. 1681/94 ha dato buoni risultati come dimostra il maggior numero di comunicazioni provenienti dagli Stati membri. L'OLAF opera in stretto contatto con altri servizi della Commissione e con gli Stati membri per rimediare alle insufficienze che ancora persistono. Dal dicembre 2000 l'OLAF utilizza il nuovo software che è stato elaborato per le comunicazioni a norma del regolamento (CE) n. 1681/94. Dopo essere stato sperimentato in alcuni Stati membri, esso è pronto per essere introdotto in tutti gli Stati membri.

Il Libro bianco sulla riforma della Commissione elenca una serie di misure intese a «tutelare gli interessi finanziari della Comunità» e a migliorare i sistemi di segnalazione e la cooperazione. Dovrà inoltre essere meglio definita la cooperazione tra i vari servizi della Commissione e tra la Commissione e gli Stati membri, soprattutto nel campo dei Fondi strutturali, onde garantire l'adozione di azioni più efficaci per migliorare la prevenzione e l'individuazione d'irregolarità, frodi e corruzione. L'obiettivo relativo ai Fondi strutturali è tradotto nell'*Azione 97 «Migliore sorveglianza sui Fondi strutturali»* del piano d'azione del Libro bianco. Una comunicazione della Commissione su questo tema si trova nella fase finale di adozione.

Per quanto riguarda la cooperazione tra l'OLAF e le DG competenti per i Fondi strutturali, la Commissione nel «Programma d'azione per il triennio 2001-2003» per la «Tutela degli interessi finanziari delle Comunità — Lotta contro le frodi», adottato di recente, riconosce esplicitamente la necessità di chiarire le responsabilità dei vari servizi per quanto riguarda il monitoraggio delle irregolarità e delle frodi segnalate e il recupero dei fondi indebitamente versati. Il programma d'azione prevede la redazione di protocolli di accordo interservizi fra l'Olaf e le DG competenti in materia di Fondi strutturali per quanto riguarda il monitoraggio delle irregolarità comunicate dagli Stati membri a norma del regolamento (CE) n. 1681/94. Si prevede che tali protocolli siano conclusi prima della fine del 2001.

Il coordinamento tra l'OLAF, gli Stati membri e le DG competenti per i Fondi strutturali è stato assicurato anche con le riunioni annuali di coordinamento dei controlli, organizzate sotto la responsabilità, prima, della DG AUDIT e, a partire dal luglio 2000, della DG REGIO. Queste riunioni includono sempre un'esame dei casi d'irregolarità denunciati dai singoli Stati membri.

Si sta eseguendo attualmente in tutti gli Stati membri un audit di sistema concernente l'applicazione delle disposizioni di controllo del regolamento (CE) n. 2064/97, che comprende una valutazione del rispetto dell'articolo 7 di tale regolamento relativo al trattamento delle irregolarità.

Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 5, lettera b) della decisione 1999/352 della Commissione, l'OLAF ha il compito di raccogliere e utilizzare le informazioni fornite dagli Stati membri sulle irregolarità. È importante che ogni base di dati contenente informazioni sulle irregolarità permetta una visione globale. Basi di dati decentrate gestite dai servizi ordinatori non potrebbero consentire tale visione d'insieme. Tuttavia, dal marzo 2001 i servizi operativi hanno nuovamente potuto accedere alle comunicazioni in linea degli Stati membri nel Registro elettronico delle comunicazioni (REC).

Le procedure di comunicazione delle irregolarità da parte degli Stati membri sono state armonizzate per tutti i settori al livello della Commissione ed è stata imposta una presentazione uniforme per agevolare l'elaborazione informatica. Tutte le informazioni notificate in base al regolamento (CE) n. 1681/94 sono inserite nella base di dati dell'OLAF, che sarà in grado di trarre il massimo vantaggio dall'utilizzo del nuovo software in tutti gli Stati membri. Il nuovo regolamento (CE) n. 448/2001 collega l'applicazione delle rettifiche finanziarie alle relazioni trasmesse a norma del regolamento (CE) n. 1681/94. Non si considera pertanto necessario unire i vari aspetti dei due regolamenti.

INTRODUZIONE

1. La liquidazione di un programma in base alla dichiarazione di spesa finale delle autorità nazionali è una procedura ufficiale. Se si constata che la dichiarazione di spesa non è corretta, l'importo non ammissibile sarà escluso. La legislazione applicabile al periodo di programmazione 2000-2006, ossia il regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio e i regolamenti (CE) n. 438/2001 e (CE) n. 448/2001 della Commissione, rafforzano sensibilmente le misure di controllo finanziario.

IL QUADRO NORMATIVO

Il regolamento (CE) n. 2064/97

9. I controlli delle operazioni cofinanziate sono obbligatori a norma dell'articolo 23 del regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio. La Commissione ha effettuato audit presso gli Stati membri nel corso dei periodi di attuazione pluriennali e non ha

concentrato la sua attività di controllo finanziario nella fase di liquidazione dei programmi. In seguito al trasferimento, avvenuto nel luglio 2000, delle unità di controllo dalla Direzione generale del Controllo finanziario alle Direzioni generali competenti per i Fondi strutturali e alla conseguente assegnazione di posti supplementari a taluni servizi, la capacità di audit relativa ai Fondi strutturali è aumentata.

14. Nella sua relazione periodica del giugno 2000 sull'attuazione del regolamento (CE) n. 2064/97 la Commissione ha fornito orientamenti riguardo alle informazioni minime che dovrebbero figurare nelle relazioni.

GLI OBIETTIVI DEL REGOLAMENTO (CE) N. 2064/97

21. Vista la necessità di fornire maggiori orientamenti, la Commissione sta rivedendo la sua Guida all'audit e discuterà la metodologia nei dettagli con gli Stati membri.

IL RUOLO DELLA COMMISSIONE NELL'ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO (CE) N. 2064/97

23. La Commissione riteneva prematuro intraprendere un audit dell'applicazione del regolamento prima della fine del 1999; esso è stato avviato infatti all'inizio del 2001. Tuttavia, nelle riunioni annuali del 1998, 1999 e 2000 i controllori finanziari hanno esaminato l'attuazione del regolamento in base alle esposizioni della Commissione e degli Stati membri e delle relazioni ex articolo 9; inoltre, l'applicazione del regolamento è stata affrontata anche in sede di gruppo ad alto livello dei rappresentanti personali dei ministri delle Finanze.

24. Il ruolo di coordinamento è stato assunto dalla DG REGIO nel luglio 2000 in seguito alla decisione della Commissione di trasferire dalla DG AUDIT alla DG REGIO le due unità responsabili rispettivamente del controllo delle spese regionali e del coordinamento dei controlli relativi ai Fondi strutturali.

Il manuale di controllo della Commissione

25-26. La Guida all'audit dei Fondi strutturali è stata presentata agli Stati membri durante un seminario organizzato a Londra il 2-3 giugno 1998 per i loro organismi di controllo finanziario. È stata nuovamente presentata in occasione di un seminario organizzato a Budapest il 15-16 ottobre 1998 per controllori finanziari degli Stati membri e dei paesi candidati. Di conseguenza, gli organismi interessati degli Stati membri avrebbero dovuto essere perfettamente informati degli orientamenti contenuti nella guida, anche se la distribuzione ufficiale in tutte le lingue della Comunità è avvenuta solo nell'ottobre 1999. Almeno uno Stato membro ha preso l'iniziativa di tradurre autonomamente la guida. Anche basandosi solo sulla distribuzione ufficiale dell'ottobre 1999 in tutte le lingue della Comunità, gli Stati membri avrebbero comunque dovuto essere in grado di adattare le loro procedure, ad esempio riguardo ai metodi di analisi dei rischi, nel periodo di più di due anni che mancava ancora alla liquidazione della maggior parte dei programmi.

27. Il regolamento consente di applicare la riduzione proporzionale in vari modi e non specifica se debba essere proporzionale alla spesa o alla durata. Di conseguenza, la Commissione non può imporre una base uniforme per l'applicazione della riduzione. La Commissione ha fornito orientamenti riguardo all'approccio da essa preferito al livello bilaterale agli Stati membri che hanno sollevato la questione della riduzione proporzionale della quota del 5 % prevista per i controlli.

28. Le relazioni di cui all'articolo 9 e le informazioni ottenute nell'ambito delle riunioni di coordinamento bilaterali sono una base utile per controllare l'applicazione del regolamento e la Commissione ha adottato misure per completare la sua valutazione realizzando nel 2001 un audit di sistema in tutti gli Stati membri sull'attuazione delle disposizioni di controllo del regolamento.

La valutazione da parte della Commissione della conformità al regolamento

30. La responsabilità principale di controllare la regolarità della spesa spetta agli Stati membri. Attraverso gli audit che effettua su una selezione di programmi durante il periodo di programmazione la Commissione cerca di garantire l'adeguatezza dei sistemi di controllo nazionali. Il disposto dell'articolo 8 del regolamento rafforza gli obblighi degli Stati membri a questo proposito, imponendo la redazione di un attestato per la liquidazione.

L'unità di controllo e audit della DG AMPL soffre attualmente di una forte deficienza di risorse umane, ma si sta adoperando per occupare i posti vacanti, al fine di garantire che il suo programma di lavoro per il 2001 non ne risulti compromesso.

31. La relazione di audit della DG FISH dichiara esplicitamente che il sistema di controllo finanziario messo a punto, come pure i controlli eseguiti, dalle autorità austriache sono in linea con i requisiti del regolamento (CE) n. 2064/97.

Tutti i requisiti in questione (contenuto dei sistemi, rispetto del 5 %, controlli di natura sufficientemente varia, rispetto di fattori di rischio, contenuto e qualità dei controlli, seguito dato alle risultanze) sono stati naturalmente verificati nel corso d'interviste con i funzionari responsabili ed è stata esaminata la documentazione giustificativa (specialmente le relazioni di audit).

Poiché tutto era in ordine, non è parso necessario descrivere esplicitamente le fasi dell'audit e i risultati dettagliati.

Ciononostante, sarà seguita in futuro la raccomandazione della Corte dei Conti di procedere ad un rendiconto dettagliato della qualità dei controlli ex articolo 3.

32. Viene attualmente eseguito in tutti gli Stati membri un audit di sistema sull'applicazione delle disposizioni di controllo del regolamento (CE) n. 2064/97. È opinione della Commissione che sarà possibile raggiungere conclusioni valide riguardo al rispetto del regolamento in base al lavoro svolto nel 2001. Poiché i controlli possono essere effettuati dagli Stati membri fino alla data di liquidazione del programma, dovrebbe essere ancora possibile prendere alcune misure di rimedio. Là dove, nel corso della loro attività di audit, individuano carenze nello svolgimento dei controlli, i servizi della Commissione ne informano le autorità nazionali competenti perché possano porvi rimedio.

33. Il mancato rispetto da parte di uno Stato membro di una disposizione chiara del regolamento suscita preoccupazione. Gli Stati membri devono assicurare la piena applicazione delle disposizioni di controllo del regolamento prima della liquidazione dei

programmi e, se necessario, chiedere una proroga del termine a tal fine. Quando la Commissione individua un ritardo durante il suo audit dell'applicazione del regolamento, richiama l'attenzione delle autorità nazionali sulle conseguenze del ritardo sulla liquidazione.

34. Oltre alle posizioni assunte nelle riunioni relative ai protocolli e nelle risposte alle richieste d'informazioni scritte, la Commissione ha risposto alle questioni d'interpretazione emerse nella sua attività di audit.

Il problema principale riscontrato finora dalla Commissione nella sua attività di audit per quanto riguarda i controlli sembra essere che sono stati effettuati controlli insufficienti e non tanto che i controlli eseguiti non fossero conformi al regolamento.

Il coordinamento all'interno della Commissione

35-36. Nel luglio 2000 la Commissione ha deciso che la Direzione generale per la Politica regionale doveva coordinare le risposte a tutte le questioni d'interpretazione del regolamento (CE) n. 2064/97, consultando se necessario il servizio giuridico, prima che fosse risposto alle autorità nazionali.

36. Nella sua lettera alle autorità italiane la DG Pesca ha voluto porre l'accento sulla responsabilità sussidiaria dello Stato membro e sull'indipendenza dell'organismo di certificazione.

Per quanto riguarda la persona o l'organismo che deve firmare la dichiarazione di cui all'articolo 8 del regolamento (CE) n. 2064/97, le autorità italiane sono state informate dell'inesattezza dell'informazione trasmessa dalla DG Pesca.

GLI STANDARD DA APPLICARE

37-41. La Commissione conviene che gli standard indicati dalla Corte in base alla Guida all'audit dei Fondi strutturali rappresentino la pratica migliore che dovrebbe essere seguita dagli organismi di controllo nazionali. È tuttavia necessario fare una distinzione tra le disposizioni giuridicamente vincolanti del regolamento e l'orientamento dato nella Guida all'audit.

Sarebbe, ad esempio, difficile rifiutare dei controlli per il solo motivo che non era stato preparato alcun elenco dei controlli da effettuare.

La Commissione è d'accordo sull'importanza di garantire l'indipendenza dei controllori, ma nel definire la portata dell'indipendenza si deve tener conto anche delle strutture amministrative dello Stato membro, delle risorse disponibili alla luce delle dimensioni del programma e dei rischi che questo comporta.

L'ATTUAZIONE DA PARTE DEGLI STATI MEMBRI

42-87. La Commissione ha ricevuto la totalità delle risposte degli Stati membri alle lettere di settore della Corte solo alla metà di giugno 2001. Degli Stati membri oggetto del controllo della Corte i servizi della Commissione hanno visitato finora la Francia, la Germania, la Spagna e il Portogallo nel quadro delle loro attività di audit 2001 relative al regolamento. La Commissione terrà conto delle risultanze della Corte e darà un seguito alle carenze da questa individuate, quando procederà alla propria attività di audit.

Disposizioni attuali

49. L'accordo riguardava il rapporto tra le autorità federali e regionali e stabiliva che i controlli previsti dal regolamento potevano essere eseguiti nell'ambito delle strutture amministrative esistenti. Alla luce delle insufficienze riscontrate dalla Commissione nei sistemi di gestione e controllo, è stata inclusa nell'accordo una disposizione in base alla quale la Commissione, le autorità federali e le autorità dei Länder decideranno insieme come risolvere gli eventuali problemi di attuazione del regolamento. Di conseguenza, l'accordo non ha pregiudicato i risultati delle verifiche relative all'effettiva applicazione delle disposizioni di controllo del regolamento intese ad assicurare il rispetto dei requisiti prescritti.

Il coordinamento nell'ambito degli Stati membri

58. La Corte critica il fatto che, specialmente negli Stati aventi una struttura federale, non vi sia un coordinamento centrale né un controllo centrale sulla qualità dell'attuazione del regolamento. La Commissione condivide le preoccupazioni della Corte secondo le quali nulla garantisce che le singole autorità regionali applichino un trattamento uniforme o gli stessi standard minimi di controllo. La Commissione continuerà ad adoperarsi per convincere gli Stati membri interessati ad istituire una funzione di coordinamento centrale e a prevedere, ad esempio, che le regioni siano rappresentate alle riunioni di coordinamento bilaterali.

59. Vi sarà in generale un unico attestato per la liquidazione per programma o un attestato per ciascun fondo nel caso di un programma finanziato su vari fondi. In casi particolari, tuttavia, (ad esempio per i programmi INTERREG) potrà essere necessario redigere più di un attestato per la liquidazione.

La responsabilità per lo svolgimento dei controlli

61. La questione relativa alle organizzazioni che dovevano effettuare i controlli per il periodo 1994-1999 è stata costantemente oggetto di discussione con gli Stati membri dall'adozione del regolamento. Se ne terrà conto come un fattore di rischio al momento della liquidazione dei programmi.

62. I due organismi privati responsabili dell'esecuzione sono stati considerati dalla Commissione atti ad eseguire i controlli ex articolo 3 e a redigere l'attestato per la liquidazione ex articolo 8. La Corte mette in dubbio l'indipendenza di questi organismi perché sono anche i beneficiari finali di alcune misure. La Commissione ritiene che, dal momento che le unità di controllo interne dei due organismi sono, all'interno della struttura societaria, del tutto indipendenti — funzionalmente e gerarchicamente — dalle unità di gestione, compresa l'unità responsabile della certificazione della spesa, la questione di fondo della separazione delle funzioni sia stata risolta in modo soddisfacente.

I due organismi privati sono responsabili della gestione quotidiana dei programmi operativi, mentre i due rispettivi organismi pubblici (ministeri) detengono la responsabilità generale. Inoltre, la Commissione ha specificato nei suoi orientamenti scritti rivolti allo Stato membro in questione che le autorità pubbliche dovevano dare agli organismi privati il mandato preciso di utilizzare un metodo di revisione contabile conforme ai Fondi strutturali e che le conclusioni degli organismi privati dovevano essere convalidate dalle stesse autorità pubbliche.

La riduzione della percentuale del 5 % stabilita

75-77. Il regolamento consente di applicare la riduzione proporzionale in vari modi e non specifica se debba essere proporzionale alla spesa o alla durata. Di conseguenza, la Commissione non può imporre una base uniforme per l'applicazione della riduzione. Tuttavia, il regolamento non permette di escludere le spese precedenti al 1998 da tutti i controlli. Questa è ora la posizione comune della Commissione, che viene applicata all'audit attualmente in corso dell'attuazione delle disposizioni del regolamento.

79. Se è vero che il regolamento (CE) n. 2406/98 si riferisce solo all'articolo 8 del regolamento (CE) n. 2064/97, ai programmi dell'obiettivo 2 per il periodo 1994-1996 devono essere applicate le disposizioni dell'articolo 3, tenendo conto, da un lato, della facoltà di ridurre la percentuale di spesa da verificare e, dall'altro, del principio di proporzionalità. Alla data di entrata in vigore del regolamento mancavano solo 12 mesi alla liquidazione di questi programmi, mentre in molti Stati membri era necessario un periodo di tempo considerevolmente più lungo per creare nuove strutture in grado di eseguire controlli in conformità dell'articolo 3. Di conseguenza, la Commissione esaminerà se è necessaria un'azione ulteriore.

L'attestato per la liquidazione

81. L'organismo designato ai sensi dell'articolo 8 del regolamento è tenuto a indicare nell'attestato di liquidazione le irregolarità che non siano state eventualmente trattate in modo soddisfacente e l'importo di aiuto comunitario da esse interessato. La Commissione disporrà così di una base per escludere detti importi dal cofinanziamento. Nel caso d'irregolarità sistematiche, gli Stati

membri devono estendere i controlli a tutte le operazioni suscettibili di essere interessate, come previsto dall'articolo 7 del regolamento. La Commissione ritiene comunque che l'articolo 24 del regolamento (CE) n. 4253/88 fornisca la base giuridica per rettifiche finanziarie estrapolate o forfettarie, come indicato negli orientamenti interni relativi alle rettifiche finanziarie del 15 ottobre 1997.

82. L'organismo che prepara l'attestato per la liquidazione deve esprimere il suo parere, in base ai controlli effettuati e alle misure correttive adottate a norma dell'articolo 7, sulla fondatezza della domanda di pagamento del saldo e sulla legittimità e la regolarità delle operazioni di riferimento. È espressamente previsto all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento e nel modello indicativo di attestato per la liquidazione che, se la frequenza degli errori è elevata, l'organismo indicherà che non è in grado di esprimere un parere senza riserve, anche se gli errori sono stati corretti in modo soddisfacente.

In tal caso i servizi della Commissione discuteranno con le autorità nazionali le misure da adottare. L'articolo 8, paragrafo 2, secondo comma prevede che la Commissione possa chiedere l'esecuzione di ulteriori controlli e abbia la responsabilità di appor- tare le rettifiche finanziarie.

83. L'organismo che redige l'attestato per la liquidazione dovrà definire e dichiarare il suo approccio alla luce degli standard di audit generalmente riconosciuti. I servizi della Commissione garantiranno l'uniformità dell'approccio coordinando la loro posizione nei vari casi che si presenteranno.

84. Il regolamento fa riferimento alla «frequenza». Secondo la Commissione la frequenza degli errori è l'indicatore fondamentale dell'attendibilità del sistema. Ad ogni modo, l'organismo di cui all'articolo 8 deve tener conto di tutte le irregolarità e accertare che siano state opportunamente corrette.

Le piste di controllo

85-87. Lo studio cui si fa riferimento, che ha riguardato tutti gli Stati membri e tutti i Fondi, era inteso come uno strumento per agevolare la verifica del rispetto dell'obbligo relativo alla pista di controllo e non doveva costituire la verifica stessa.

I risultati dello studio sono a disposizione dei controllori della Commissione e delle autorità nazionali. Si sta esaminando la possibilità di aggiornarlo nel contesto dell'applicazione dell'articolo 38, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1260/1999.

GLI OBIETTIVI DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1681/94

89. Poiché nel testo del regolamento (CE) n. 1681/94 non figura alcuna definizione esatta del termine «irregolarità», una dichiarazione in proposito è stata messa a verbale al momento dell'adozione del regolamento. La Commissione ritiene indispensabile garantire che tutte le parti facciano riferimento ad un'unica definizione del termine «irregolarità» e ha stabilito che esso sia definito un'unica volta, ovvero nel regolamento (CE) n. 2988/95.

In base al nuovo sistema di comunicazione in linea sarà molto più facile eseguire un'analisi dettagliata dei rischi e adottare gli adeguati provvedimenti di gestione finanziaria.

IL RUOLO DELL'OLAF E DEGLI ALTRI SERVIZI DELLA COMMISSIONE NELL'APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1681/94***I sistemi di gestione***

90. Nel dicembre 1993 la Commissione ha riorganizzato e accentrato i suoi servizi antifrode e ha costituito un'unità speciale all'interno dell'UCLAF responsabile dei Fondi strutturali, spesa diretta e lotta contro la corruzione.

91. A causa della graduale chiusura dell'unità centrale del Centro di calcolo di Lussemburgo, la base di dati IRENE, contenente le informazioni su tutte le irregolarità segnalate dagli Stati membri, ha dovuto essere spostata a Bruxelles. Dato il numero crescente di casi segnalati dagli Stati membri, parallelamente all'introduzione della nuova base di dati relazionale è stato cambiato il modo d'introduzione delle informazioni degli Stati membri nella base. Tuttavia, per problemi tecnici e mancanza di personale, il software che consente le comunicazioni in linea in formato elettronico a partire dagli Stati membri non era ancora operativo (sarà installato negli Stati membri nella seconda metà del 2001). È vero, e la Commissione se ne duole, che in una fase transitoria (1998-2000) le informazioni più importanti contenute nelle comunicazioni degli Stati membri sono state archiviate in una base di dati separata accessibile solo all'UCLAF/OLAF. I servizi della Commissione avevano però la possibilità, in questo periodo transitorio, di domandare le informazioni alla base di dati, possibilità che è stata utilizzata per costituire una base per la discussione delle irregolarità nelle riunioni annuali di coordinamento dei controlli con gli Stati membri. Dall'inizio del 2001 tutte le comunicazioni ricevute dagli Stati membri sono archiviate nel registro delle comunicazioni elettroniche (ECR) che sostituisce IRENE. Il registro comprende i casi segnalati nel periodo 1998-2000 (i dati stoccati nella base di dati separata sono stati trasferiti all'ECR). Dal marzo 2001 gli altri servizi della Commissione incaricati di gestire o controllare i Fondi possono accedere all'ECR.

92. Il «Programma d'azione per il triennio 2001-2003» per la «Tutela degli interessi finanziari della Comunità — Lotta contro le frodi»⁽¹⁾, recentemente adottato dalla Commissione, riconosce la necessità di chiarire le responsabilità dei vari servizi per quanto riguarda il monitoraggio delle irregolarità e delle frodi segnalate e il recupero dei fondi indebitamente versati. Il programma d'azione prevede la redazione di protocolli di accordo interservizi fra l'Olaf e le DG competenti in materia di Fondi strutturali per quanto riguarda il monitoraggio delle irregolarità comunicate dagli Stati membri a norma del regolamento (CE) n. 1681/94. Si prevede che tali protocolli siano conclusi prima della fine del 2001.

I servizi della Commissione intendono esaminare e seguire nei dettagli tutti i casi d'irregolarità loro segnalati. Le insufficienze del sistema d'informazione manifestatesi in questi ultimi anni per quanto riguarda il seguito da dare alle comunicazioni d'irregolarità da parte degli Stati membri dovrebbero ormai essere superate in seguito alla recente entrata in funzione della nuova base di dati, che registrerà tutte le comunicazioni degli Stati membri e alla quale avranno accesso tutti i servizi della Commissione.

93. Dal dicembre 2000 l'OLAF utilizza il nuovo software sviluppato per le comunicazioni ai sensi del regolamento (CE) n. 1681/94. Tutte le irregolarità segnalate dagli Stati membri per l'anno 2000 sono state introdotte nel registro elettronico delle comunicazioni (ECR), di recente istituzione. I dati (sintetizzati) relativi alle irregolarità degli anni precedenti sono stati trasferiti dal foglio Excel all'ECR. Il nuovo software è stato sperimentato da alcuni Stati membri ed è pronto per essere utilizzato da tutti gli Stati membri. Le irregolarità saranno segnalate per mezzo del sistema Afis, per il quale è stato sviluppato un modulo speciale, messo a disposizione degli Stati membri nel marzo 2001. L'OLAF non ha potuto però, per mancanza di risorse, promuoverne immediatamente l'uso da parte degli Stati membri (formazione degli utenti, sostegno all'installazione), che dovrebbe essere possibile a partire dalla fine del 2001. Dal marzo 2001 è tecnicamente possibile per le altre DG della Commissione accedere all'ECR.

94. Per quanto riguarda le DG responsabili dei Fondi strutturali, le raccomandazioni del Libro bianco sulla riforma sono state tradotte nell'azione 97 «Migliore sorveglianza sui Fondi strutturali» del relativo piano d'azione. Una comunicazione della Commissione su questo tema si trova nella fase finale di adozione. I principali risultati dell'azione 97 sono stati finora l'adozione dei regolamenti (CE) n. 438/2001 della Commissione sulle procedure di gestione e controllo e (CE) n. 448/2001 sull'applicazione delle rettifiche finanziarie nonché la riorganizzazione e il rafforzamento di taluni servizi di controllo della Commissione responsabili dei Fondi strutturali.

Per quanto riguarda la cooperazione tra l'OLAF e le DG responsabili dei Fondi strutturali, si veda la risposta al punto 92 relativa al Programma d'azione 2001-2003 per la tutela degli interessi finanziari della Comunità.

⁽¹⁾ COM(2001) 254 def., adottato il 15.5.2001, in particolare il punto 1.2.2.

Tutte le irregolarità segnalate dagli Stati membri sono registrate nell'ECR. I servizi della Commissione incaricati di gestire o controllare i Fondi sono ora tecnicamente in grado di accedere all'ECR.

Gli orientamenti della Commissione

96. L'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1681/94 stabilisce chiaramente che cosa deve essere comunicato alla Commissione dagli Stati membri. Come precisato nella relazione della Corte, la definizione d'«irregolarità» è armonizzata nel regolamento (CE) n. 2988/95 del Consiglio. Come si è detto al paragrafo 89, la politica della Commissione è di attenersi ad un'unica definizione del termine «irregolarità».

97. L'OLAF controlla che gli Stati membri segnalino tutte le irregolarità in conformità del regolamento (CE) n. 1681/94 e insiste in particolare (ad esempio nelle riunioni di coordinamento con gli Stati membri) nel ricevere informazioni dettagliate e accurate su ciascun caso e sui provvedimenti adottati in proposito. È sulla base di queste informazioni che l'OLAF decide delle proprie attività d'indagine o del seguito da dare loro e propone, eventualmente, alla DG competente di applicare sanzioni finanziarie.

Nelle riunioni con gli Stati membri l'OLAF ha colto ogni occasione (seminari, Cocolaf, riunioni bilaterali) per migliorare la qualità e la quantità delle informazioni. Questa azione costante ha dato buoni risultati, come dimostra l'aumento del numero di comunicazioni ricevute dagli Stati membri.

La Commissione tiene a sottolineare che la gestione dei Fondi strutturali avviene in partenariato con gli Stati membri. La responsabilità principale nella segnalazione delle irregolarità conformemente agli orientamenti della Commissione è degli Stati membri (cfr. anche le osservazioni della Corte dei Conti al paragrafo 107). L'OLAF promuoverà l'adozione di norme uniformi per la segnalazione delle irregolarità.

98. Dopo l'adozione del regolamento (CE) n. 1681/94 i servizi della Commissione (UCLAF) hanno elaborato un modulo di trasmissione e una guida esplicativa su come compilarlo. Inoltre, nel 1997, in seguito alle richieste di taluni Stati membri, l'UCLAF ha preparato un documento di lavoro ⁽¹⁾ inteso ad agevolare l'attuazione del regolamento e chiarire il termine «irregolarità». Questo documento riguarda i tipi d'irregolarità che possono prodursi nell'applicazione dei regolamenti (CE) n. 1681/94 e (CE) n. 1831/94 della Commissione ed è stato discusso con gli Stati membri nel quadro della riunione del Cocolaf del 12 dicembre 1997. Per quanto riguarda in particolare l'Italia l'UCLAF ha organizzato varie riunioni bilaterali per fornire orientamenti e chiarimenti sull'attuazione del suddetto regolamento.

⁽¹⁾ SEC(97) 9445.

99-100. Come la Corte riconosce, i problemi sono stati segnalati in momenti diversi e in relazioni diverse. La Commissione ha fornito orientamenti, ma gli Stati membri hanno impiegato molto tempo per comprendere e accettare la portata della loro responsabilità e, in alcuni casi, non hanno nemmeno semplicemente dato seguito alle regolari domande dell'OLAF.

101. L'articolo 3, paragrafo 1, terzo trattino, dispone chiaramente che gli Stati membri sono tenuti a segnalare ogni irregolarità anche prima dell'esecuzione dei pagamenti, salvo nel caso in cui l'errore o la negligenza individuati prima del pagamento non abbiano determinato alcuna indagine amministrativa o giudiziaria. La Commissione è a conoscenza dei problemi di coordinamento a livello nazionale.

102. L'articolo 3, paragrafo 1, stabilisce chiaramente che le irregolarità oggetto di un primo atto di accertamento amministrativo o giudiziario devono essere segnalate. L'articolo 5 rafforza inoltre questa interpretazione e impone agli Stati membri l'obbligo di segnalare alla Commissione «facendo riferimento ad ogni comunicazione precedente a norma dell'articolo 3»

- l'importo dei recuperi **eseguiti o previsti**,
- i procedimenti amministrativi o giudiziari intentati per recuperare gli importi pagati indebitamente.

È pertanto chiaro che l'emissione di ordini di recupero o l'avvio di azioni penali non sono un presupposto per la segnalazione d'irregolarità.

103. Anche applicando tale disposizione, alcuni elementi d'informazione (numero di riferimento del programma, l'importo interessato) possono essere comunicati senza attendere l'autorizzazione e senza violare il diritto alla riservatezza sancito dall'articolo 3, paragrafo 3. La legislazione nazionale deve tuttavia essere rispettata.

104. In sede di adozione del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 relativo alla tutela degli interesse finanziari della Comunità, che definisce il termine «irregolarità», è stata messa a verbale la seguente dichiarazione: il Consiglio dichiara che gli Stati membri, nell'esercizio delle prerogative dei pubblici poteri, non possono essere considerati come «operatori economici» ai sensi del presente regolamento.

L'interpretazione data dai due Stati membri in questione non è corretta, poiché gli organismi incaricati della gestione dei fondi non agivano con le prerogative di un'autorità pubblica.

105. L'OLAF ha organizzato una riunione bilaterale con i tre Stati membri in questione, al fine di agevolare l'attuazione del regolamento.

I tre Stati membri hanno effettivamente incontrato alcuni problemi nell'applicazione del suddetto regolamento.

La dichiarazione di un organismo di gestione tedesco, secondo la quale l'applicazione rigorosa del regolamento (CE) n. 1681/94 porterebbe alla segnalazione di migliaia d'irregolarità, sembra esagerata. Anche quando il numero dei beneficiari finali del sostegno del Fondo sociale è relativamente elevato, si può presumere che solo una piccola percentuale dei pagamenti risulterà essere irregolare. È obbligatorio segnalare solo le irregolarità aventi un impatto superiore a 4 000 €.

106. Da quando è iniziata l'applicazione del regolamento (CE) n. 1681/94 il grado di cooperazione e di comunicazione tra gli Stati membri e i servizi della Commissione, in particolare l'OLAF, è costantemente aumentato. Si prevede che questa tendenza si rafforzerà.

La sorveglianza, da parte dell'OLAF e degli altri servizi della Commissione, del regolamento (CE) n. 1681/94

107. La DG AUDIT considera le comunicazioni ricevute a norma dell'articolo 2 del regolamento come uno degli elementi a sua disposizione per valutare i sistemi di controllo degli Stati membri. Nel contesto della riforma, e in particolare per il miglioramento delle procedure di monitoraggio e controllo relative ai Fondi strutturali, la Commissione sta prendendo misure per garantire di essere informata sulle procedure applicate negli Stati membri. Per quanto riguarda la cooperazione tra l'OLAF e le DG operative, la Commissione nel «Programma d'azione per il triennio 2001-2003» per la «Tutela degli interessi finanziari della Comunità — Lotta contro le frodi», adottato di recente, riconosce esplicitamente la necessità di chiarire le responsabilità dei vari servizi per quanto riguarda il monitoraggio delle irregolarità e delle frodi segnalate e il recupero dei fondi indebitamente versati. Il programma d'azione prevede pertanto la redazione di protocolli di accordo interservizi fra l'Olaf e le DG competenti in materia di Fondi strutturali per quanto riguarda il monitoraggio delle irregolarità comunicate dagli Stati membri a norma del regolamento (CE) n. 1681/94. Si prevede che tali protocolli siano conclusi prima della fine del 2001.

108. La DG AUDIT era incaricata di esaminare i sistemi degli Stati membri e ha svolto il suo compito. L'audit di sistema dell'applicazione del regolamento (CE) n. 2064/97, attualmente effettuato dalla DG REGIO (alla quale è stato trasferito dalla DG AUDIT), comprende una valutazione del rispetto dell'articolo 7 di tale regolamento per quanto riguarda il trattamento delle irregolarità. Inoltre, le relazioni degli Stati membri in materia d'irregolarità sono state discusse nelle riunioni annuali di coordinamento dei controlli.

110. I servizi della Commissione sono consapevoli della situazione e per questo motivo il nuovo regolamento (CE) n. 448/2001 ⁽¹⁾ collega l'applicazione della rettifica finanziaria alle relazioni trasmesse nel quadro del regolamento (CE) n. 1681/94.

111. Il servizio responsabile della Commissione (OLAF) concorda con le osservazioni della Corte e richiama l'attenzione degli Stati membri sulla mancata applicazione dell'articolo 5. Si deve tuttavia tener conto del fatto che i ritardi relativi ai casi d'irregolarità riguardano per lo più i procedimenti giudiziari nazionali.

112. La qualità delle informazioni fornite dagli Stati membri dev'essere ulteriormente migliorata. L'OLAF ha colto ogni opportunità offerta dalle riunioni con gli Stati membri (seminari, Cocolaf, riunioni bilaterali, lettere) per migliorare la qualità dell'informazione. L'Ufficio considera l'introduzione di un nuovo software per le comunicazioni in linea, accompagnata da un'adeguato addestramento, come un importante passo avanti.

113. L'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1681/94 definisce molto chiaramente le informazioni da comunicare. Il nuovo sistema di comunicazione in linea dei casi d'irregolarità faciliterà comunque il trattamento della comunicazione per dare adeguato seguito a ciascun caso.

114. Ogni volta che i servizi della Commissione sono stati informati dell'esistenza di un caso d'irregolarità non segnalato, o non segnalato correttamente, hanno chiesto agli Stati membri interessati di assolvere gli obblighi loro prescritti dal regolamento (CE) n. 1681/94.

Il seguito dato alle irregolarità dall'OLAF e dagli altri servizi della Commissione

116. In effetti, nel settore dei Fondi strutturali, nel quale le operazioni di cofinanziamento sono la norma, la priorità viene data ai casi con il maggiore impatto economico e che sono, in un modo o nell'altro, esemplari.

Il seguito da dare ai casi sarà accentrato dall'OLAF per garantire un'azione più efficace.

⁽¹⁾ Regolamento (CE) n. (CE) n. 448/2001 della Commissione recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio per quanto riguarda la procedura relativa alle rettifiche finanziarie dei contributi concessi nell'ambito dei Fondi strutturali.

118. Gli Stati membri che scoprono un'irregolarità durante lo svolgimento di un programma operativo possono risanare la situazione finanziaria al più tardi al momento del pagamento conclusivo (recupero degli importi indebitamente versati o riduzione dell'importo di un pagamento successivo) e, se è ancora possibile, assegnare i fondi che si sono così liberati ad un altro progetto che non presenta irregolarità. L'OLAF è stato ristrutturato allo scopo di migliorare il monitoraggio amministrativo e finanziario.

120. È ormai tecnicamente possibile che gli altri servizi della Commissione accedano all'ECR, il che corrisponde all'esistenza di un «sistema concordato e documentato». Esso sarà rafforzato dai protocolli interservizi che dovranno essere redatti (cfr. risposta al paragrafo 92).

Tuttavia, per quanto riguarda il periodo precedente, il ruolo di ciascun servizio relativamente all'attuazione del regolamento (CE) n. 1681/94 e al seguito da dare ai casi segnalati è stato definito dalla Commissione il 29 settembre 1994 nell'ambito di una riunione interservizi presieduta dall'UCLAF. Il coordinamento è stato assicurato anche con le riunioni annuali di coordinamento dei controlli tenute con gli Stati membri.

121. Per quanto riguarda le 17 richieste rimaste senza risposta, rivolte dalle unità geografiche all'unità di controllo finanziario della DG REGIO, la risposta definitiva non era stata inoltrata all'UCLAF (ora OLAF) in quanto in una riunione del 6 maggio 1998 tra la DG REGIO (unità di controllo finanziario) e l'UCLAF era stato appurato che quest'ultima aveva già ricevuto le informazioni direttamente dagli Stati membri. Non era pertanto necessaria alcuna iniziativa ulteriore da parte della DG REGIO.

122. A seconda dell'urgenza e della natura dei casi e delle strutture degli Stati membri, i servizi della Commissione possono prendere contatto con le competenti autorità nazionali direttamente o tramite l'OLAF.

123. I servizi della Commissione stanno eseguendo un audit di sistema preventivo delle procedure di gestione, pagamento e controllo applicate dagli Stati membri in vista del nuovo periodo di programmazione. L'audit comprende la verifica delle vigenti procedure di controllo, applicate dalle autorità responsabili della gestione e dei pagamenti, riguardo alle domande di pagamento dei beneficiari finali dell'aiuto e alle dichiarazioni di pagamento destinate alla Commissione.

124. Come indicato al paragrafo 116, la nuova struttura dell'OLAF consentirà di rafforzare il seguito da dare ai casi.

125. Si vedano le risposte ai paragrafi 91 e 94.

126. Il nuovo regolamento (CE) n. 448/2001 collega l'applicazione di rettifiche finanziarie all'assenza di comunicazioni a norma del regolamento (CE) n. 1681/94 o di un seguito da parte dello Stato membro interessato. Ne conseguirà che gli Stati membri saranno più incentivati ad utilizzare al massimo le informazioni disponibili.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

127-129. Da quando nel 1997 è stato adottato il regolamento la Commissione ha considerato altamente prioritario assicurare che le sue disposizioni siano applicate correttamente dagli Stati membri. Essa ha destinato consistenti risorse a varie attività d'informazione: preparazione, presentazione e diffusione della Guida all'audit dei Fondi strutturali, organizzazione di riunioni annuali bilaterali con gli Stati membri nel quadro dei protocolli relativi al controllo finanziario, organizzazione di seminari e preparazione di risposte alle domande rivolte. Nelle normali missioni di audit dei servizi della Commissione sono stati sempre più spesso inclusi controlli dell'applicazione delle disposizioni del regolamento. Attualmente i servizi della Commissione stanno effettuando un audit di sistema relativo all'applicazione delle disposizioni di controllo del regolamento (CE) n. 2064/97, per verificare se sia applicato correttamente garantendo un adeguato grado di controllo in tutta la Comunità. Se sono individuati casi di non conformità, vengono trasmesse, in base a tali audit, raccomandazioni agli Stati membri. La Commissione ha fornito una considerevole quantità di orientamenti e risponderà a ulteriori quesiti mano a mano che le saranno presentati.

Nel 2002 si prevede di eseguire audit conclusivi intesi a controllare l'accuratezza delle dichiarazioni finali di spesa e gli attestati per la liquidazione che le accompagnano.

130. La Commissione ritiene che i protocolli interservizi da redigere conformemente al Programma d'azione 2001-2003 per la tutela degli interessi finanziari della Comunità (cfr. paragrafo 92), insieme alle azioni intraprese per migliorare il monitoraggio e il controllo dei Fondi strutturali nel nuovo periodo di programmazione 2000-2006 (cfr. paragrafo 107), assicureranno una più efficiente segnalazione e un migliore seguito dei casi d'irregolarità.

131. La Commissione ha dato chiare istruzioni scritte riguardo ai tempi e alle norme di presentazione delle relazioni sulle irregolarità. Il fatto che alcuni Stati membri abbiano incontrato problemi nell'applicazione del regolamento (CE) n. 1681/94 non è connesso a questa questione. Nel corso dell'adozione del regolamento (CE) n. 2064/97 la Commissione ha adottato anche le *linee direttrici interne sull'applicazione delle rettifiche finanziarie ai sensi dell'articolo 24 del regolamento (CEE) n. 4253/88*.

Ciononostante, anche nel quadro dei protocolli tra l'OLAF e le DG responsabili dei Fondi strutturali, previsti dal Programma d'azione 2001-2003 per la tutela degli interessi finanziari della Comunità — Lotta contro le frodi, sarà stabilito chiaramente quali servizi sono responsabili per l'esecuzione dei controlli dei sistemi nazionali di individuazione, segnalazione e seguito delle irregolarità. Inoltre, l'OLAF adotterà misure per ridurre al minimo la disparità delle interpretazioni del termine «irregolarità» nei vari Stati membri.

Come si è sottolineato nella replica al paragrafo 107, la Commissione ritiene che le misure adottate nel contesto della riforma della Commissione per il nuovo periodo di programmazione sta-

biliscano chiaramente gli orientamenti per gli Stati membri e assicurino che i sistemi nazionali di segnalazione delle irregolarità siano ben definiti e descritti.

Si vedano anche le repliche ai paragrafi 127-129.

132. La questione della coerenza è stata affrontata nel quadro dell'*Azione 97 «Migliore sorveglianza sui Fondi strutturali»*, che precisa le azioni da intraprendere; una comunicazione su questo tema è in preparazione. Iniziative importanti sono già state prese con l'adozione dei regolamenti (CE) n. 438/2001 e (CE) n. 448/2001 della Commissione, il secondo dei quali contiene un chiaro collegamento al regolamento 1681/94.
