

Gazzetta ufficiale

dell'Unione europea

C 269

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

47° anno
4 novembre 2004

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	Corte dei conti	
2004/C 269/01	Relazione speciale n. 3/2004 sul recupero dei pagamenti irregolari a titolo della politica agricola comune corredata delle risposte della Commissione	1

I

(Comunicazioni)

CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SPECIALE N. 3/2004

**sul recupero dei pagamenti irregolari a titolo della politica agricola
comune corredata delle risposte della Commissione**

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

(2004/C 269/01)

INDICE

	Paragrafi	Pagina
SINTESI	I-IX	2
INTRODUZIONE	1-8	3
ANALISI	9-68	4
Irregolarità segnalate	9-5	4
Competenze in materia di notifica delle irregolarità	16-20	6
Notifica delle irregolarità: ritardi, lacune e incoerenze	21-27	7
Le verifiche dei dati sono insoddisfacenti	28-29	8
Le informazioni sui pagamenti irregolari sono incomplete e incoerenti	30-32	8
Recupero e cancellazione: responsabilità degli Stati membri e della Commissione	33-39	8
Il tasso di recupero è modesto	40-42	9
Mancanza di principi chiari nelle decisioni della Commissione concernenti l'addebito dell'onere relativo ai pagamenti irregolari non recuperati	43-51	10
Ripartizione delle responsabilità in seno alla Commissione	52-53	11
La Commissione non si avvale sufficientemente della propria esperienza in materia di irregolarità	54-60	11
La «lista nera»	61-62	13
Registrazione dei crediti	63-68	13
CONCLUSIONI	69-73	14
RACCOMANDAZIONI	74-80	14
Risposte della Commissione		18

SINTESI

I. Ogniqualevolta, nei pagamenti eseguiti a titolo della politica agricola comune (PAC), riscontrino irregolarità per un importo superiore a 4 000 euro, gli Stati membri hanno l'obbligo di darne notifica alla Commissione e di cercare di recuperare gli importi in causa. Se il recupero non è possibile, gli importi in questione vengono cancellati come inesigibili e le perdite addebitate alla Comunità, a meno che il mancato recupero non sia dovuto alla negligenza dello Stato membro interessato. È stata disposta l'istituzione di una «lista nera» per individuare i destinatari di pagamenti irregolari superiori a 100 000 euro nel corso di un dato esercizio. Mediante procedure diverse, gli Stati membri segnalano alla Comunità tutti i debiti nei confronti di quest'ultima connessi alla PAC.

II. Alla fine del 2002, il totale dei pagamenti irregolari segnalati dal 1971 era pari a 3,1 miliardi di euro, di cui 537 milioni di euro erano stati recuperati presso i beneficiari e 252 milioni di euro cancellati a detrimento della Comunità o dello Stato membro interessato. Il restante 75 % dei pagamenti irregolari segnalati era ancora «in sospeso», ovvero né recuperato né cancellato. La maggior parte dei pagamenti irregolari segnalati riguardano gli interventi sul mercato; la spesa nel settore ortofrutticolo e per le restituzioni all'esportazione rappresenta oltre la metà del totale.

III. La Corte ha constatato che gli Stati membri forniscono, come richiesto, informazioni sulle irregolarità, ma con ritardi variabili. Vi sono incoerenze anche nei dati, discrepanze tra i dati forniti dagli Stati membri e gli importi registrati nella banca dati basata su questi ultimi. Per quanto concerne le irregolarità segnalate, la banca dati della Commissione non è né completa né precisa.

IV. Il basso tasso di recupero dei pagamenti irregolari (dal 1971 il tasso di recupero complessivo è di appena il 17 %) è dovuto in parte ai ritardi e alle pratiche delle amministrazioni nazionali (sospensione dell'azione di recupero fino alla conclusione dell'azione legale intentata a fronte della frode, assenza dello status di creditore preferenziale per i crediti PAC, assenza di deterrenti per scoraggiare ricorsi infondati) e alla riluttanza della Commissione ad accettare offerte di liquidazione parziale.

V. Solo il 10 % dei pagamenti irregolari notificati è stato cancellato, in parte perché gli Stati membri hanno indicato pochi casi di inesigibilità, in parte perché la Commissione ha adottato tardivamente delle misure per i pagamenti irregolari rimasti a lungo in sospeso. La Commissione non disponeva di criteri adeguati per decidere se gli importi cancellati dovessero essere addebitati agli Stati membri o alla Comunità e non dispone di informazioni appropriate riguardo alla corretta applicazione delle decisioni di cancellazione.

VI. Le competenze in materia di pagamenti irregolari nell'ambito della PAC sono ripartite tra l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e la direzione generale Agricoltura: le divergenze tra competenze ufficiali ed effettive generano equivoci. Nel gestire e nel proporre modifiche nell'ambito della PAC, la Commissione non si avvale, sistematicamente, delle informazioni ottenute sulle irregolarità.

VII. La «lista nera» non funziona.

VIII. Le modalità distinte con cui gli Stati membri notificano tutti gli importi dovuti alla Comunità nell'ambito della PAC sono migliorate negli ultimi anni, ma presentano ancora diverse lacune. Non è possibile riconciliare i dati prodotti con quelli concernenti i pagamenti irregolari.

IX. Per porre rimedio alle lacune summenzionate, la Corte raccomanda alla Commissione di considerare l'eventuale modifica delle disposizioni concernenti la notifica, il recupero e la cancellazione di pagamenti irregolari della PAC, nonché della ripartizione delle responsabilità tra l'OLAF e la direzione generale Agricoltura. La Corte raccomanda, infine, di consultare gli Stati membri in merito al futuro della «lista nera».

INTRODUZIONE

1. L'Unione europea spende annualmente più di 40 miliardi di euro a titolo della politica agricola comune (PAC). La Commissione e gli Stati membri condividono la responsabilità della gestione di tale spesa. La presente relazione esamina un aspetto della gestione concorrente, ossia la notifica ed il recupero degli importi versati irregolarmente ad operatori commerciali, agricoltori e ad altri beneficiari di fondi erogati a titolo della PAC.

2. Quasi tutti i pagamenti PAC sono effettuati attraverso organismi pagatori nei vari Stati membri. Questi ultimi sono

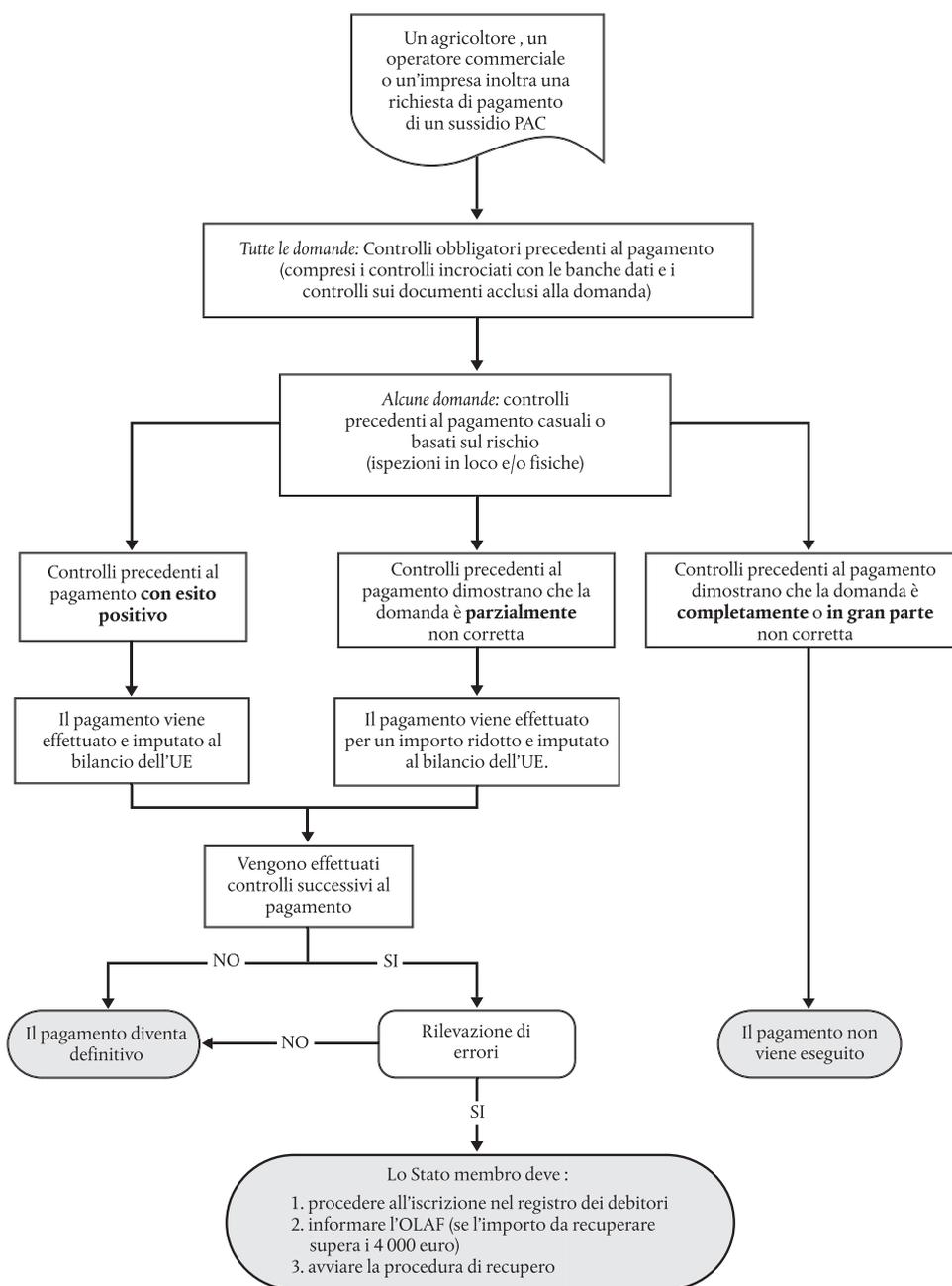
tenuti a verificare che i pagamenti vengano effettuati correttamente, a notificare alla Commissione eventuali pagamenti irregolari e gli importi dovuti, nonché a recuperare gli importi indebitamente corrisposti.

3. L'onere relativo a pagamenti irregolari i cui importi non sono stati recuperati dagli Stati membri è sostenuto dal bilancio comunitario, a meno che il mancato recupero non sia dovuto alla negligenza dello Stato membro in causa. In tal caso, l'onere derivante dall'importo indebitamente versato è a carico dello Stato membro interessato. Il *grafico 1* illustra il funzionamento di tale sistema.

Grafico 1

Procedura di pagamento e di controllo per i pagamenti nell'ambito della PAC:

Descrizione semplificata delle varie fasi



fonte: Corte dei conti europea.

4. Secondo l'ufficio antifrode della Commissione (OLAF), alla fine del 2002, il totale accumulato dei pagamenti irregolari nell'ambito della PAC notificati dagli Stati membri alla Commissione a partire dal 1971 ammontava a 3,1 miliardi di euro. La *tabella 1* mostra in dettaglio la composizione di tale importo e dell'importo ancora da recuperare.

Tabella 1

Analisi delle irregolarità notificate alla Commissione dal 1971

	(milioni di euro)
Irregolarità notificate dopo il pagamento	3 139
Importo recuperato presso i richiedenti	538
Importo addebitato agli Stati membri	142
Importo cancellato dal FEAOG	110
Importo da recuperare ⁽¹⁾	2 349

Situazione al 31 dicembre 2002.

⁽¹⁾ Gli Stati membri hanno stimato che il 46 % di tale importo era realisticamente recuperabile.

Fonte: Banca dati OLAF ECR.

5. Gli Stati membri sono inoltre tenuti ad informare la Commissione (OLAF) qualora un beneficiario di fondi PAC abbia ricevuto, nell'arco di un anno, pagamenti irregolari per un totale superiore a 100 000 euro [«lista nera» ⁽¹⁾].

6. L'obiettivo dell'audit era di valutare il ruolo della Commissione e degli Stati membri nella gestione e nel monitoraggio del recupero di pagamenti irregolari eseguiti nell'ambito della PAC. A tal fine, si trattava di stabilire se, una volta rilevate eventuali frodi e irregolarità, gli Stati membri ne notificassero debitamente l'esistenza alla Commissione, accertassero i relativi debiti e procedessero al recupero. L'audit non ha esaminato la qualità del lavoro svolto negli Stati membri dagli organismi investigativi e di controllo antifrode nel rilevare frodi e irregolarità

7. La Corte si prefiggeva di accertare:

- sulla base delle informazioni fornite, quali siano la portata, la natura e le cause delle irregolarità;
- se gli Stati membri e la Commissione adottino misure appropriate per recuperare o cancellare i pagamenti irregolari;
- se i dispositivi posti in essere per ottenere informazioni sulle irregolarità siano soddisfacenti;
- se la «lista nera» funzioni in maniera efficace;
- la corrispondenza fra i dati sui pagamenti irregolari e quelli sui crediti.

8. L'audit è stato effettuato presso la Commissione e in nove Stati membri (Danimarca, Germania, Grecia, Spagna, Francia, Irlanda, Italia, Portogallo e Regno Unito).

⁽¹⁾ Regolamento (CE) n. 1469/95 del Consiglio, del 22 giugno 1995 (GU L 145 del 29.6.1995, pag. 1).

ANALISI**Irregolarità segnalate**

9. Al 31 dicembre 2002, i pagamenti irregolari notificati dal 1971 e registrati nella banca dati specifica della Commissione [registro delle comunicazioni esterne (ECR)] ammontavano a 3 139 milioni di euro ⁽²⁾. Alla stessa data, l'importo registrato come «da recuperare» era pari a 2 349 milioni di euro. In altre parole, il 25 % dei pagamenti irregolari effettuati dal 1971 era stato recuperato presso i beneficiari, posto a carico degli Stati membri o cancellato e imputato al bilancio.

10. La *tabella 2* indica il valore dei pagamenti irregolari notificati ed il tasso cumulativo di recupero da parte degli Stati membri ⁽³⁾. Su tali valori incidono fortemente, creando distorsioni, i dati relativi all'Italia, che

- ha notificato il 55 % dei pagamenti irregolari in questione (cfr. tuttavia punto 24);
- presenta il tasso cumulativo di recupero più basso (10 % dei pagamenti irregolari effettuati dal 1971).

Tabella 2

Irregolarità rilevate dopo il pagamento e tassi di recupero (1971-2002)

SM	Importi rilevati dopo il pagamento	Importi recuperati	Tasso di recupero cumulativo %
IT	1 735	173	10
DE	403	40	10
ES	264	35	13
BE	100	15	15
AT	8	2	22
PT	50	13	25
SE	1	0	36
FR	159	58	36
UK	122	49	40
EL	131	54	41
NL	84	47	56
IE	39	23	58
DK	40	28	71
FI	1	1	90
LU	p.m.	p.m.	p.m.
Totale	3 139	537	17

Situazione al 31 dicembre 2002.

N.B.: Cifre arrotondate ad 1 000 000 di euro.

Fonte: Banca dati OLAF ECR

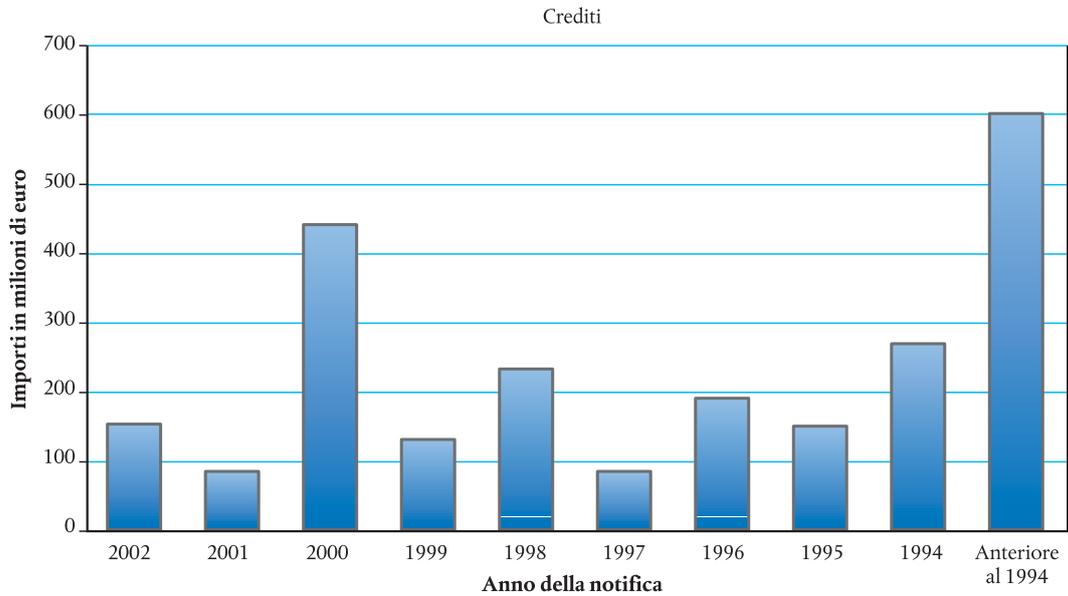
⁽²⁾ Nell'ECR sono registrati anche altri 1 144 milioni di euro rilevati prima del pagamento (e non pagati).

⁽³⁾ Tali cifre vanno trattate con cautela per le ragioni specificate nei punti 21-32.

11. Al 31 dicembre 2002, il 21 % dei crediti risalgono a prima del 1994 (cfr. grafico 2).

12. Il grafico 3 mostra le principali linee di bilancio interessate dalle irregolarità verificatesi, di cui circa un quarto riguardano il settore ortofrutticolo e tra un quarto ed un terzo le restituzioni all'esportazione.

Grafico 2
Anzianità dei crediti in sospeso derivanti da irregolarità

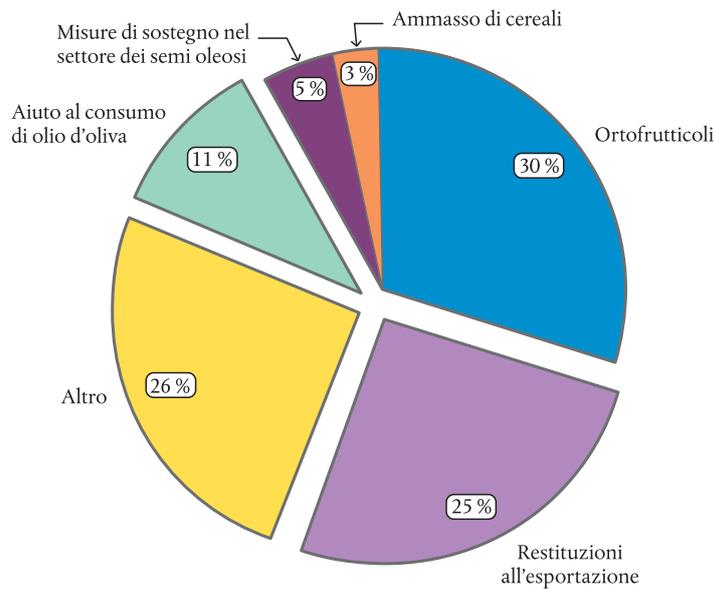


Situazione al 31 dicembre 2002.

N.B. Due casi d'importo elevato, per un totale di 300 milioni di euro, sono stati notificati dall'Italia nel 2000.

Fonte: OLAF ECR delle irregolarità notificate ai sensi del regolamento (CEE) n. 595/91.

Grafico 3
Principali linee di bilancio per le irregolarità registrate nell'ECR (1971-2002)



Al 31 dicembre 2002.

Fonte: Banca dati OLAF ECR.

13. I pagamenti irregolari segnalati nei settori di spesa che rientrano nel sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC) sono relativamente poco frequenti (si tratta fondamentalmente di pagamenti per aiuti «superfici» e premi per animali). Ciò deriva dal fatto che:

- a) prima dell'esecuzione dei pagamenti, tutte le domande SIGC sono soggette a verifiche complete per mezzo di controlli incrociati computerizzati e di confronti con dati indipendenti e di controlli a campione *in loco*. La scoperta di un'irregolarità comporta pertanto il blocco delle domande prima del pagamento;
- b) laddove, eccezionalmente, le irregolarità vengano scoperte dopo il pagamento, l'importo in questione è spesso inferiore a 4 000 euro e gli organismi pagatori possono spesso effettuare il recupero mediante detrazione da domande successive; e
- c) le sanzioni amministrative sono previste dalla normativa, consentendo agli organismi pagatori di intraprendere misure

adeguate qualora vengano individuate dichiarazioni false, senza dover ricorrere ad un tribunale.

14. Tra i casi di irregolarità notificati, 29 rappresentavano il 40 % dell'importo totale da recuperare al 31 dicembre 2002. Le irregolarità in causa sono elencate nell'allegato A.

15. È impossibile calcolare con esattezza il tasso di irregolarità nell'ambito della PAC. Tuttavia, sulla base delle informazioni trasmesse,

- a) per il periodo 1994-2001, il valore delle irregolarità si colloca tra lo 0,3 % e l'1,4 % del bilancio agricolo dell'UE per l'esercizio in cui sono state notificate. Se si esclude l'Italia, le irregolarità suddette rappresentano una percentuale pari od inferiore allo 0,5 % (cfr. *tabella 3*);
- b) nelle linee di bilancio su cui hanno inciso in maniera più rilevante (prodotti ortofrutticoli e restituzioni all'esportazione - cfr. *grafico 3*), le irregolarità rappresentano l'1,7 % della spesa a carico di queste linee negli esercizi 1994-2001.

Tabella 3

Evoluzione irregolarità segnalate in termini di valore

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Spesa dichiarata a titolo del FEAOG- Garanzia	33 593	35 654	39 062	40 884	38 857	40 726	40 411	41 594	42 711
Irregolarità notificate	461,2	227,6	251,7	154,6	263,1	224,0	467,3	104,1	198,0
Percentuale del bilancio annuale	1,4	0,6	0,6	0,4	0,7	0,6	1,2	0,3	0,5
Spesa FEAOG dichiarata (Italia esclusa)	30 000	31 285	34 631	35 559	34 708	35 709	35 874	36 124	37 022
Irregolarità notificate (Italia esclusa)	136,6	139,5	86,6	124,1	100,4	163,9	166,6	65,3	134,1
Percentuale del bilancio annuale (Italia esclusa)	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,5	0,5	0,2	0,4

(milioni di euro)

Fonte: Tabella 4.6 della relazione annuale della Corte sull'esercizio finanziario 2002 e banca dati OLAF ECR al 31 dicembre 2002. (non coerente con le cifre fornite nella relazione 2002 della Commissione sulla lotta contro la frode).

Competenze in materia di notifica delle irregolarità

16. Ogni trimestre, gli Stati membri sono tenuti a notificare alla Commissione ⁽¹⁾ tutti i pagamenti irregolari che superano i 4 000 euro e che «hanno formato oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario ⁽²⁾». La notifica dovrebbe contenere una serie di informazioni quantitative e qualitative sulla frode, quali l'importo in questione, la linea di bilancio, il tipo di frode, il metodo di rilevazione, ecc... Tutte queste informazioni sono registrate nell'ECR.

17. La Commissione ha sviluppato il concetto di primo verbale amministrativo o giudiziario presente nella normativa e nei documenti di lavoro. Malgrado ciò, gli Stati membri interpretano il requisito in maniera differente.

18. Ogni trimestre, gli Stati membri devono altresì notificare alla Commissione i procedimenti avviati a seguito della notifica delle irregolarità, nonché gli importi recuperati, i motivi dell'abbandono del recupero, ecc... ⁽³⁾.

19. Qualora uno Stato membro ritenga che il recupero totale di una somma non possa essere effettuato, esso indica alla Commissione i motivi per cui tale somma è, a suo parere, a carico della Comunità o dello Stato membro ⁽⁴⁾.

20. L'OLAF inserisce i dati relativi alle notifiche nell'ECR. La banca dati ECR è stata gestita, in maniera soddisfacente, dalla direzione generale Agricoltura e dall'unità antifrode della Commissione (UCLAF) nonché, dal 1995, dall'OLAF.

⁽¹⁾ In pratica l'OLAF.

⁽²⁾ Articolo 3 del regolamento (CEE) n. 595/91 del Consiglio, del 4 marzo 1991 (GU L 67, del 14.3.1991, pag. 11).

⁽³⁾ Articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 595/91 del Consiglio, del 4 marzo 1991.

⁽⁴⁾ Articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 595/91 del Consiglio, del 4 marzo 1991.

Notifica delle irregolarità: ritardi, lacune e incoerenze

21. Gli Stati membri sono tenuti a segnalare le irregolarità entro due mesi dal termine di ciascun trimestre; tuttavia, durante il 2002, circa il 65 % (2 147 comunicazioni) non è stato trasmesso per tempo ⁽¹⁾.

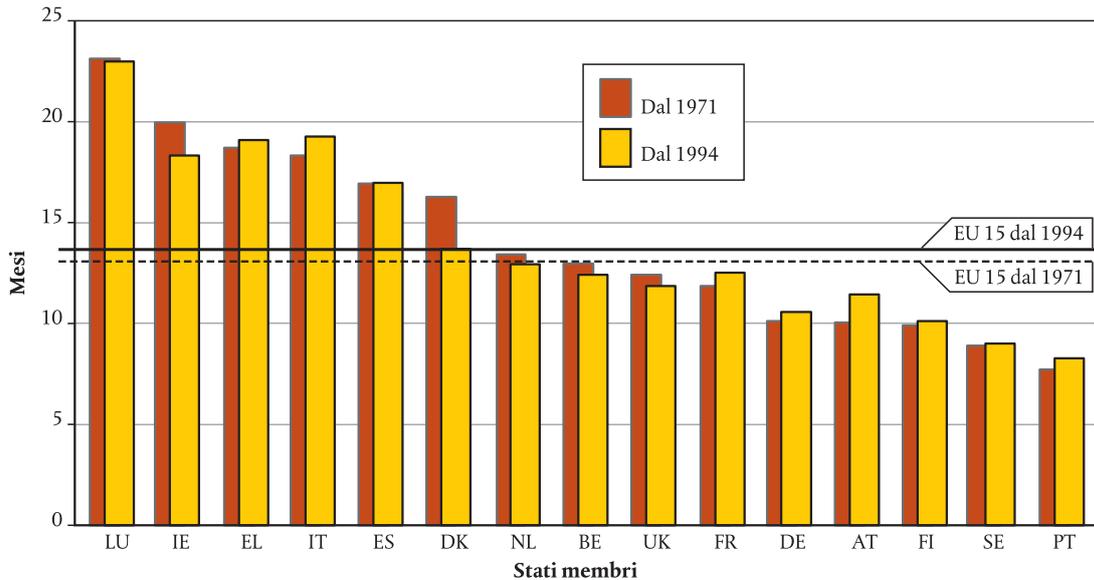
22. In media, gli Stati membri hanno notificato le irregolarità alla Commissione a più di un anno dalla loro

scoperta ⁽²⁾. La rapidità media di notifica di ciascun Stato membro andava dagli otto mesi (Portogallo) ai 23 mesi (Lussemburgo) (cfr. grafico 4).

23. Germania, Spagna e Francia hanno notificato la maggior parte dei casi nel 2002, ma il valore totale più alto in quell'anno (80 milioni di euro) è stato notificato dall'Italia, seguita dalla Spagna con 59 milioni di euro (cfr. grafico 5).

Grafico 4

Intervalli medi fra la scoperta delle irregolarità e la conseguente notifica

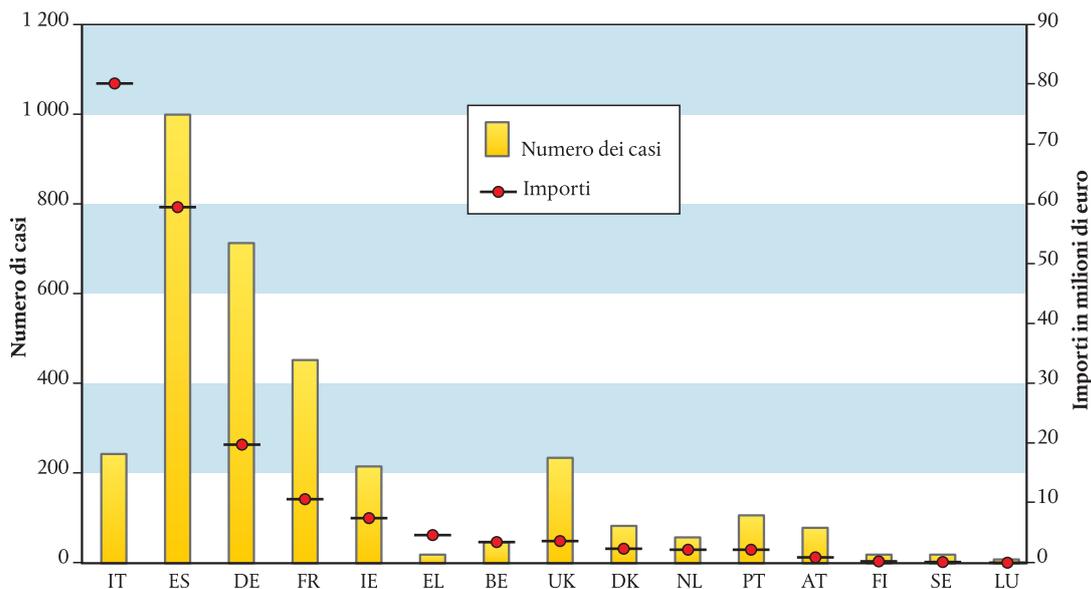


Situazione al 31 dicembre 2002

Fonte: Banca dati OLAF ECR delle irregolarità segnalate ai sensi del regolamento (CEE) n. 595/91.

Grafico 5

Irregolarità comunicate dagli Stati membri nel 2002



Fonte: Allegato 2 della relazione annuale dell'OLAF relativa all'esercizio 2002.

⁽¹⁾ Fonte: punto 10.2 della Relazione annuale 2002 sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità e sulla lotta contro la frode.

⁽²⁾ In 17 955 dei 29 311 casi eventuali, è possibile stabilire la rapidità con cui gli Stati membri hanno notificato i pagamenti irregolari.

24. L'Italia notifica i casi sulla base del rapporto sulle irregolarità stilato dall'organismo di controllo o investigativo. In alcuni casi, tali organismi non hanno verificato se i presunti pagamenti irregolari siano stati effettivamente eseguiti; di conseguenza, taluni importi da recuperare registrati nell'ECR sono sovrastimati.

Un organismo investigativo italiano ha segnalato una società che aveva ottenuto in maniera fraudolenta sussidi PAC per la trasformazione di pomodori. L'importo in questione è di 2,71 milioni di euro. Le domande sono state effettivamente inoltrate ma i pagamenti non sono stati mai eseguiti. Pertanto non vi è alcun credito.

25. Per 91 casi registrati nell'ECR, gli Stati membri non avevano fornito informazioni sugli importi in causa. Di questi, 37 erano stati notificati tra il 1979 ed il 1998. Nell'agosto 2002, la Corte ha sottoposto tale situazione all'attenzione dell'OLAF. Un anno dopo, l'OLAF non aveva richiesto agli Stati membri informazioni aggiornate al riguardo.

26. L'ECR prevede che le sanzioni e gli interessi vengano registrati separatamente⁽¹⁾. Alcuni Stati membri tuttavia hanno incluso le sanzioni e gli interessi nell'importo principale (Spagna e Irlanda). Le informazioni sulle sanzioni e sugli interessi sono state registrate nell'ECR in meno del 4 % dei casi. Solo il 5 % dei casi segnalati o aggiornati nel 2002 conteneva informazioni sulle sanzioni.

27. Le informazioni trasmesse presentavano anche alcune incoerenze significative in termini di definizione e copertura. Ad esempio, la descrizione del prodotto non era stata completata nel 47 % circa dei casi notificati per il 2002⁽²⁾. Nel 7 % dei casi, non era stato individuato il tipo di irregolarità e nel 4 % non era descritto il metodo di rilevamento.

Le verifiche dei dati sono insoddisfacenti

28. Data l'assenza di procedure per verificare sistematicamente *in loco* l'eshaustività e l'esattezza della banca dati ECR a fronte delle informazioni sulle irregolarità in possesso degli Stati membri, nel 2002 e nel 2003, l'OLAF ha chiesto agli Stati membri di verificare l'esattezza dei dati registrati nell'ECR. Gli Stati membri non si sono occupati, per la maggior parte, delle irregolarità notificate prima del 2002.

29. La maggior parte degli Stati membri ha attirato l'attenzione sulle discrepanze esistenti tra i dati forniti dallo Stato membro e quelli registrati nell'ECR. L'OLAF non dispone di un'analisi di queste discrepanze e dei motivi che ne stanno alla base, dell'azione correttiva o delle modifiche apportate all'ECR. L'OLAF, a sua volta, non ha verificato se gli Stati membri abbiano notificato tutti i casi da segnalare o se abbiano proceduto, in maniera non adeguata, alla chiusura dei casi e azzerato l'impatto della irregolarità.

⁽¹⁾ L'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 595/91 del Consiglio, del 4 marzo 1991, stabilisce che vengano segnalate le conseguenze finanziarie dell'irregolarità e l'articolo 5 che vengano segnalati i procedimenti amministrativi o giudiziari avviati per [...] applicare le sanzioni.

⁽²⁾ Fonte: punto 11.2 della Relazione annuale 2002 sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità e sulla lotta contro la frode.

Le informazioni sui pagamenti irregolari sono incomplete e incoerenti

30. Per le ragioni esposte nei punti 21-29, 31 e 32, il contenuto della banca dati ECR (e le cifre relative alle irregolarità e ai crediti PAC pubblicati nella relazione 2002 della Commissione sulla lotta contro la frode) non può considerarsi attendibile, completo ed esatto.

31. Oltre ai casi notificati dagli Stati membri, l'OLAF stesso avvia indagini su taluni casi di irregolarità nel settore della PAC (o in altri settori del bilancio comunitario). L'OLAF possiede una propria banca dati (sistema di gestione dei casi (CMS) per registrare i progressi compiuti riguardo a questi casi. Il CMS non indica se il caso è registrato nell'ECR né, eventualmente, se sia stato addebitato agli Stati membri nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti (cfr. punti 34-37). Su un campione di 26 casi registrati nel CMS, solo per 13 di essi è stato possibile risalire chiaramente ad una registrazione nell'ECR o alla chiusura del caso per assenza di irregolarità riscontrate.

32. La relazione 2002 della Commissione sulla lotta contro la frode sovrastima in misura rilevante il totale cumulativo delle irregolarità segnalate riguardo alla PAC. All'origine di questa stima in eccesso vi sono:

- a) 844 milioni di euro, in cui gli stessi importi, notificati in lire italiane, relativi ad irregolarità rilevate prima del pagamento, sono stati registrati in euro;
- b) un totale di almeno 50 milioni di euro di notifiche contabilizzate due volte nell'ECR, in quanto il rilevamento risultava essere avvenuto sia prima che dopo il pagamento;
- c) almeno 19 milioni di euro per importi notificati in valuta nazionale e registrati in euro senza conversione.

Recupero e cancellazione: responsabilità degli Stati membri e della Commissione

33. Gli Stati membri devono:

- a) accertarsi che le operazioni nell'ambito della PAC vengano effettuate ed eseguite correttamente;
- b) prevenire e rilevare le irregolarità;
- c) recuperare somme perse a seguito di irregolarità o negligenza; in questo caso possono trattenere il 20 % dagli importi recuperati⁽³⁾;

⁽³⁾ Articolo 8, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1258/99 del Consiglio, del 17 maggio 1999 (GU L 160 del 26.6.1999, pag. 103).

- d) notificare alla Commissione gli importi ancora da riscuotere; e
- e) quelli difficilmente recuperabili.

34. La Commissione decide se gli importi che non possono essere recuperati debbano essere posti a carico della Comunità o dello Stato membro interessato [qualora il mancato recupero sia imputabile a negligenza o irregolarità da parte dello Stato membro ⁽¹⁾].

35. Se la Commissione decide che le conseguenze finanziarie del mancato recupero debbano essere addebitate allo Stato membro interessato, la decisione viene presa nel quadro della procedura di «liquidazione dei conti». Attraverso tale procedura, la Commissione decide se la spesa sostenuta dagli organismi pagatori sia stata effettuata secondo la normativa CE e se debba essere definitivamente imputata al bilancio UE. Se gli importi in causa devono essere addebitati agli Stati membri, la Commissione li detrae dai pagamenti mensili destinati a finanziare la PAC che essa effettua a favore dell'organismo pagatore interessato.

36. L'OLAF (e in passato l'UCLAF) ha il compito di raccomandare se gli importi cancellati debbano essere imputati al bilancio (ovvero se debbano essere sostenuti dal contribuente comunitario) o, in caso di negligenza, agli Stati membri. Spetta alla direzione generale Agricoltura prendere tale decisione a nome della Commissione.

37. In base alla normativa comunitaria, spetta alla Commissione giudicare se il mancato recupero in un determinato caso vada attribuito alla negligenza dello Stato membro e i relativi costi addebitati ai contribuenti nazionali. Esiste tuttavia al riguardo la giurisprudenza della Corte di giustizia europea. In una sentenza del 1989 ⁽²⁾, la Corte di giustizia europea stabiliva che, aspettando dai quattro ai dieci anni prima di avviare i procedimenti di recupero degli importi pagati indebitamente, le autorità italiane non hanno agito con la dovuta diligenza ⁽³⁾.

38. In un sistema che funziona correttamente:

- a) gli Stati membri intraprendono tutte le misure necessarie per recuperare gli importi irregolarmente versati;
- b) la Commissione incoraggia gli Stati membri ad operare in modo efficace;
- c) la Commissione giudicherà in maniera appropriata se gli importi indebitamente versati e non recuperati siano da addebitarsi al bilancio comunitario o al singolo Stato membro interessato;

⁽¹⁾ Articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 595/91 del Consiglio, del 4 marzo 1991.

⁽²⁾ In una sentenza, la Corte di giustizia ha deciso che gli Stati membri devono rispettare l'obbligo di diligenza, il quale «implica che gli Stati membri adottino prontamente i provvedimenti destinati a rimediare alle irregolarità», aggiungendo che «dopo un certo periodo di tempo, il recupero delle somme indebitamente versate può essere complicato o divenire impossibile, a causa di talune circostanze, quali in particolare la cessazione delle attività o la perdita di documenti contabili».

⁽³⁾ Causa C-34/89 dell'11 ottobre 1990, Repubblica italiana contro Commissione delle Comunità europee.

- d) la Commissione utilizza le informazioni concernenti l'incidenza delle irregolarità sulla gestione della PAC per migliorare le procedure di controllo.

39. Il dispositivo era insoddisfacente riguardo a tutti e quattro gli aspetti.

Il tasso di recupero è modesto

40. La tabella 2 mostra che, alla fine del 2002, il tasso di recupero cumulativo era di appena il 17 %.

41. Le ragioni principali alla base del basso tasso di recupero sono le seguenti:

- a) in alcuni Stati membri, la lentezza dei sistemi amministrativi e giudiziari pregiudica la probabilità di un recupero, in quanto i capitali vengono meno, le società vengono liquidate, i singoli beneficiari scompaiono o muoiono, ecc...;

Domande fraudolente di aiuti per la produzione di vino concentrato devono aver originato pagamenti irregolari per 8,3 milioni di euro.

L'irregolarità è stata dapprima segnalata all'organismo pagatore greco nel 1990.

Il Ministero greco dell'agricoltura l'ha classificata come tale solo nel dicembre 1996.

Il caso, sottoposto ai tribunali greci, non è stato ancora giudicato e nessuna somma è stata recuperata.

- b) il recupero subisce ulteriori ritardi se vengono sospese le procedure di recupero fintantoché non viene emesso un verdetto in merito ad un caso di frode associato (per esempio in Italia). Nei casi di frode non può essere asserita la colpevolezza se non è stata dimostrata l'intenzione fraudolenta, condizione non necessaria per il recupero di un pagamento irregolare *de facto*;

- c) alcuni Stati membri non considerano prioritari i debiti inerenti alla PAC (poiché la normativa UE non prevede alcun obbligo al riguardo);

Agli inizi del 1992, un'indagine congiunta UCLAF/Germania ha dimostrato che dei quantitativi di latte in polvere scremato provenienti da scorte di intervento, esportati con applicazione di restituzioni, non erano stati immessi nel mercato extracomunitario. I pagamenti irregolari per le restituzioni all'esportazione ammontavano a 24,9 milioni di euro a favore di una società tedesca e 18,6 milioni di euro per una società belga.

Nonostante una richiesta da parte della Commissione nel febbraio 1993, la Germania ha emesso ordini di recupero solo nell'agosto 1995.

Nell'agosto 1996, è stata fatta un'offerta di pagamento pari a 5,1 milioni di euro (pari al valore dell'attivo disponibile della società tedesca), rifiutata dalla Commissione nell'aprile 1997.

A dicembre 1999, l'attivo era sceso a 1,5 milioni di euro. Nessuno dei sussidi, per un totale di 43,5 milioni di euro, è stato recuperato.

- d) vi è un uso improprio delle procedure per compensare i debiti con altri pagamenti nel quadro della PAC. Le procedure di compensazione tra organismi pagatori (per esempio in Spagna, Francia, Italia e Portogallo) o all'interno dello stesso organismo pagatore (ad esempio in Danimarca) non sono utilizzate o perché tale compensazione è vietata dalla legislazione nazionale, o a causa di canali di comunicazione inadeguati;
- e) in alcuni Stati membri, la normativa nazionale non esige la costituzione di una garanzia, pari all'importo contestato, prima della presentazione del ricorso [la Corte ha formulato tale osservazione nel 2000 nell'ambito delle irregolarità riscontrate negli aiuti a favore del consumo di olio d'oliva ⁽¹⁾];
- f) fino ad oggi, la Commissione ha rifiutato di accettare proposte volte a liquidare gli importi notificati dagli Stati membri. Tali proposte vengono calcolate sulla base delle attività di cui dispone il debitore e sono inferiori all'importo dovuto.

Tuttavia, anche se le procedure di recupero fossero più rapide e le possibilità di recupero massimizzate, persisterebbe la necessità di cancellare alcuni debiti per insolvenza, morte, errore ufficiale, equità, efficacia dei costi, ecc... Non è possibile stimare l'importo che dovrebbe essere cancellato per queste ragioni.

42. La Commissione può influire solo in misura limitata sul modo in cui gli Stati membri esercitano le responsabilità imposte loro dal regolamento. Essa non può intervenire nelle procedure amministrative e giudiziarie degli Stati membri al fine di accelerarle. D'altro canto:

- a) la Commissione può intervenire per riscuotere vecchi debiti da parte degli Stati membri, sulla base della sentenza della Corte di giustizia europea di cui al punto 37;
- b) la legislazione comunitaria offre un incentivo agli Stati membri per recuperare fondi indebitamente versati, consentendo loro di trattenere il 20 % dagli importi recuperati. Considerato il tasso di recupero cumulativo, pari al 17 %, non si può affermare che tale incentivo abbia raggiunto il suo obiettivo. L'OLAF non dispone di un registro affidabile degli importi trattenuti.

Mancanza di principi chiari nelle decisioni della Commissione concernenti l'addebito dell'onere relativo ai pagamenti irregolari non recuperati

43. Secondo l'ECR, dal 1971 sono stati cancellati in totale a scapito del bilancio dell'UE 110 milioni di euro e 142 milioni sono stati addebitati agli Stati membri. Tali importi sono modesti (10 %) rispetto al totale da recuperare, in parte perché i casi di cui gli Stati membri hanno proposto la cancellazione per inesigibilità sono pochi e, in parte, perché l'intervento della Commissione per liquidare i vecchi debiti non è stato tempestivo.

⁽¹⁾ Relazione speciale n. 11/2000, punto 101 (GU C 215 del 27.7.2000).

Bovini vivi da macello, esportati in Polonia nel 1990 con restituzioni, erano stati dichiarati illecitamente come animali di razza, con conseguenti pagamenti irregolari in tre casi, pari a 2,6 milioni di euro.

In attesa dei risultati dell'azione di recupero, questi casi sono stati esclusi dalla rettifica finanziaria nell'ambito della liquidazione dei conti 1994 effettuata per casi simili.

Nel 1999, la Corte di giustizia ha appoggiato la rettifica finanziaria della Commissione. Da allora, tuttavia, la Commissione non ha ancora dato seguito ai tre casi esclusi.

44. La Commissione non aveva stabilito criteri adeguati per formulare raccomandazioni in merito alla cancellazione o alla natura degli elementi probatori richiesti. Non è stata effettuata alcuna analisi sistematica nei fascicoli che espongono i motivi e le prove a sostegno delle raccomandazioni.

45. Sono stati effettuati dei test su un campione di 30 casi registrati nell'ECR, per i quali la Commissione aveva stabilito che i costi dovevano essere addebitati agli Stati membri. Il campione selezionato riguardava sostanzialmente casi precedenti al 1996, poiché a partire da quell'esercizio non vi era stata alcuna decisione relativa alla liquidazione dei conti, ad eccezione della procedura speciale menzionata più avanti. Dei 30 casi esaminati, solo tre presentavano elementi probatori soddisfacenti che attestavano l'effettivo recupero degli importi presso gli Stati membri ⁽²⁾.

46. Sono stati esaminati anche 30 casi registrati come imputati al bilancio. In otto casi non è stato possibile reperire i fascicoli in causa e in 15 casi non vi erano prove sufficienti ⁽³⁾ che dimostrassero l'impossibilità di recuperare gli importi. Fra i fascicoli esaminati, solo pochi ⁽⁴⁾ contenevano solide argomentazioni a sostegno delle decisioni.

47. Vi è un aspetto particolare in cui le cancellazioni effettuate dagli Stati membri interagiscono con la liquidazione dei conti. Nella procedura di liquidazione dei conti, l'esclusione di una spesa dal finanziamento assume normalmente la forma di una «rettifica forfetaria»: se la Commissione ritiene che uno Stato membro non sia riuscito a gestire adeguatamente una data spesa, esclude dal finanziamento UE (ovvero addebita di fatto allo Stato membro) una percentuale della spesa in causa, a titolo di sanzione per la gestione insoddisfacente e come incentivo al miglioramento.

48. Alcuni Stati membri si sono serviti delle rettifiche forfetarie per cancellare i debiti derivanti da irregolarità commesse nello stesso settore di spesa fino al valore della rettifica, anziché proporre la cancellazione secondo la condizione di cui ai punti 33-37. La Commissione ritiene che tale pratica non sia conforme alle disposizioni giuridiche relative alla liquidazione dei conti. Né l'OLAF né la direzione generale Agricoltura hanno tenuto registrazioni di queste cancellazioni, né le hanno riconciliate con gli importi delle relative rettifiche nell'ambito della liquidazione dei conti. Non si conosce pertanto l'importo totale cancellato in questo modo.

⁽²⁾ Non è stato possibile reperire cinque fascicoli: quattro casi erano stati trattati come fossero già oggetto di rettifiche forfetarie ed in un caso l'importo era stato addebitato al bilancio e non allo Stato membro.

⁽³⁾ Ad esempio, bancarotta o ordini di liquidazione.

⁽⁴⁾ Otto dei 30 fascicoli esaminati contenevano solide argomentazioni.

49. Nel marzo 1999 l'OLAF ha avviato una procedura particolare allo scopo di esaminare gli importi da recuperare risalenti al periodo precedente al 1996. Sono stati definiti «vecchi» i casi in cui si erano verificati ritardi amministrativi superiori ai quattro anni e/o ritardi giudiziari superiori agli otto anni ⁽¹⁾. Tutti questi casi, che comportavano importi in sospeso per oltre 50 000 euro, richiedevano un esame approfondito. I casi con importi inferiori a 50 000 euro dovevano essere sottoposti ad un riesame meno rigoroso.

50. La decisione ⁽²⁾ della Commissione riguardo a questi casi è stata pubblicata il 28 giugno 2003. Un importo di 69,4 milioni di euro è stato cancellato e posto a carico del bilancio e 5,3 milioni di euro sono stati addebitati agli Stati membri. I casi italiani, che rappresentano il 66 % (750 milioni di euro) dell'importo da recuperare per i casi anteriori al 1995, sono stati esclusi dalle raccomandazioni e dalla decisione, senza che sia stata fornita alcuna spiegazione. Non sono stati considerati nemmeno i 95 casi anteriori al 1995, per un valore complessivo di 118,8 milioni di euro.

51. Come avvenuto per le raccomandazioni formulate secondo la normale procedura, i fascicoli non contenevano alcuna analisi sistematica delle ragioni alla base delle raccomandazioni. La Commissione ha ora istituito una task force per esaminare i casi anteriori al 1999 per importi superiori a 500 000 euro.

Ripartizione delle responsabilità in seno alla Commissione

52. Come spiegato nei punti precedenti, l'OLAF gestisce la banca dati ECR. La direzione generale Agricoltura è responsabile delle decisioni in merito alla liquidazione dei conti. Vi sono casi in cui tale ripartizione delle responsabilità causa problemi di comunicazione:

- a) non vi erano disposizioni in virtù delle quali la direzione generale Agricoltura dovesse trasmettere sistematicamente all'OLAF le copie di tutte le decisioni di liquidazione che addebitano agli Stati membri le conseguenze finanziarie delle irregolarità. Pertanto, mancavano sistematicamente nei fascicoli dell'OLAF elementi attestanti che gli importi registrati come posti a carico degli Stati membri siano stati effettivamente recuperati nel quadro della procedura di liquidazione dei conti;
- b) la banca dati ECR non rispecchia la decisione del 1995 ⁽³⁾ di cancellare gli importi e porli a carico del bilancio. Conseguentemente, i casi sono stati riesaminati nel 2003 e per alcuni di essi è stata adottata una decisione opposta a quella del 1995;
- c) alcuni Stati membri hanno cancellato degli importi sulla base delle raccomandazioni dell'OLAF prima che la Commissione adottasse una decisione.

⁽¹⁾ Tale definizione deriva dalla sentenza della Corte di giustizia europea nella causa C-34/89.

⁽²⁾ Decisione 2003/481/CE della Commissione del 27 giugno 2003 (GU L 160 del 28.6.2003, pag. 83).

⁽³⁾ Questa è stata l'ultima decisione annuale concernente casi per i quali è stata raccomandata la cancellazione da parte degli Stati membri.

Nell'ambito della liquidazione dei conti 1993, la Commissione ha proposto di addebitare alla Germania 8,2 milioni di euro per 21 casi riguardo ai quali riteneva che la Germania fosse stata negligente nella sua azione di recupero. La rettifica finanziaria non è stata tuttavia applicata a causa di una consultazione bilaterale inadeguata.

Tutti i casi, ad eccezione di due, sono stati riesaminati per la decisione del 1995 e addebitati al FEAOG.

La Commissione non ha documentato le ragioni che l'hanno indotta a modificare la proposta iniziale.

53. Le disposizioni attuali su tale procedura separano la responsabilità nominale da quella effettiva limitando in tal modo l'obbligo di rendere conto. Raccomandare una procedura di cancellazione non è una funzione veramente consona ad un organo investigativo e di coordinamento antifrode.

La Commissione non si avvale sufficientemente della propria esperienza in materia di irregolarità

54. Le notifiche all'OLAF da inserire nell'ECR avevano lo scopo, tra l'altro, di intensificare la campagna contro la frode e le irregolarità.

55. In tale contesto, il Consiglio ⁽⁴⁾ ha chiesto alla Commissione di sviluppare una politica investigativa che si basasse su un'analisi strategica ed operativa delle informazioni su frodi, irregolarità e recuperi trasmesse dagli Stati membri. Il Parlamento ⁽⁵⁾ ha criticato il fatto che il debito generato da irregolarità e frodi si è accumulato fino a raggiungere un livello inaccettabile e che le procedure di recupero non funzionano. Esso ha invitato la Commissione a presentare un'analisi dettagliata delle cause di questo problema ed eventuali proposte per porvi rimedio. Nel dicembre 2002, la Commissione ⁽⁶⁾ ha trasmesso una comunicazione sul miglioramento del recupero dei crediti della Comunità. Il Parlamento ha espresso dubbi sulle possibilità di migliorare le procedure di recupero senza prima chiarire la ripartizione delle responsabilità tra l'OLAF e la direzione generale Agricoltura.

56. Nella sua relazione annuale 2002 sulla lotta contro la frode, la Commissione ha attirato l'attenzione sulla scarsa qualità delle informazioni trasmesse dagli Stati membri. A titolo di esempio, cita che nel 47 % dei casi segnalati, i prodotti in questione non erano identificati, il che non facilita un'analisi del rischio e rende più difficile trarre gli adeguati insegnamenti. Essa sta tentando di migliorare la qualità e la tempestività delle notifiche introducendo la possibilità per gli Stati membri di alimentare direttamente l'ECR, in combinazione con un programma di corsi di formazione e la disponibilità di un manuale ECR per l'utente.

⁽⁴⁾ Conclusioni del Consiglio sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità e sulla lotta contro la frode, 13244/1/02 REV 1 del 6 novembre 2002.

⁽⁵⁾ Relazione della commissione per il controllo dei bilanci concernente la Relazione annuale sulla lotta contro la frode 2001. PE 315.805 del 3 marzo 2003.

⁽⁶⁾ COM(2002) 671 def. del 3 dicembre 2002.

57. Vi sono tuttavia altre deficienze cui porre rimedio per quanto riguarda la concezione delle informazioni ECR, caratterizzato da troppe descrizioni per il tipo di frode e di irregolarità (79 in tutto), alcune delle quali sono ambigue (cfr. *tabella 4*); le linee di

bilancio non sono state inserite in un formato coerente e vi sono 46 codici relativi al metodo di rilevazione, alcuni dei quali sono ambigui (cfr. *tabella 5*). La razionalizzazione e la semplificazione di queste descrizioni faciliterebbero un'interpretazione logica.

Tabella 4

Tipi di irregolarità

Tipo di irregolarità	Valore delle irregolarità segnalate (milioni di euro)	Percentuale del valore complessivo	Percentuale cumulativa
Utilizzo o trasformazione fittizi	984	23	23
Documenti commerciali falsi o falsificati	379	9	32
Quantità inesatta	270	6	38
Domanda di aiuti falsa o falsificata	208	5	43
Movimento fittizio	201	5	48
Variazione della qualità o del contenuto	169	4	52
Altri casi di documenti irregolari	148	3	55
Altre irregolarità	120	3	58
Traffico di prodotti ritirati o immagazzinati	97	2	60
Documenti doganali falsificati	91	2	62
Modifica della destinazione	91	2	64
Mancato arrivo alla destinazione finale	74	2	66
Mancato rispetto di altre condizioni	71	2	68

Situazione al 31 dicembre 2002.

Fonte: Banca dati OLAF ECR delle irregolarità segnalate ai sensi del regolamento (CEE) n. 595/91.

Tabella 5

Metodi di rilevazione

Metodi di rilevazione	Valore delle irregolarità notificate (milioni di euro)	Percentuale del totale notificato	Percentuale cumulative
Controlli documentali	1 137	27	27
Inchiesta giudiziaria	950	22	49
Controllo fiscale nazionale	253	6	55
Controllo ordinario	237	6	60
Controllo della contabilità	180	4	64
Iniziativa dell'UE	153	4	68
Inchiesta giudiziaria	126	3	71
Collaborazione fra servizi	123	3	74
Analisi di laboratorio dei campioni	92	2	76
Controllo doganale nazionale	90	2	78
Controllo presso la sede del beneficiario	85	2	80
Altro	81	2	82

Situazione al 31 dicembre 2002.

Fonte: Banca dati OLAF ECR delle irregolarità segnalate ai sensi del regolamento (CEE) n. 595/91.

58. La Corte ha inoltre constatato la presenza di errori rilevanti nei dati registrati nell'ECR e addirittura l'assenza, per 91 casi, di qualsiasi tipo di dato finanziario (cfr. punto 24).

59. L'ECR registra l'identità degli utenti che consultano la banca dati ed il numero di volte in cui viene consultata. Dall'ottobre 2001 al settembre 2002, vi sono state 11 consultazioni dirette da parte delle direzioni generali della Commissione. L'OLAF però non ha svolto alcuna valutazione dell'uso della banca dati ECR al fine di stabilire se abbia fornito informazioni utili contribuendo quindi alla lotta contro la frode.

60. La Commissione è tenuta a studiare le informazioni di cui ha ricevuto notifica e ad informare i rappresentanti degli Stati membri [che si riuniscono in seno al comitato del FEAOG ⁽¹⁾] delle eventuali conclusioni che intende trarne ⁽²⁾. Benché alcune informazioni siano state fornite al «Gruppo Irregolarità» ⁽³⁾, né l'OLAF né l'UCLAF, suo predecessore, hanno informato il comitato del FEAOG ⁽⁴⁾.

La «lista nera»

61. Gli Stati membri sono tenuti a notificare alla Commissione l'identità degli operatori che hanno commesso irregolarità per un importo superiore a 100 000 euro nell'arco di un anno, insieme ai dettagli delle misure adottate nei confronti di questi ultimi. In generale, gli Stati membri hanno ritenuto praticamente impossibile evitare che soggetti coinvolti in operazioni irregolari o fraudolente richiedessero ulteriori pagamenti (a titolo di esempio, l'attività può infatti essere trasferita ad un altro soggetto giuridico con gli stessi azionisti, ecc...).

62. Solo sei Stati membri hanno segnalato una società o un operatore in virtù di tali disposizioni [cfr. anche la relazione speciale n. 8/98, punti 4.12-4.14 ⁽⁵⁾]. Stando alle opinioni espresse negli Stati membri visitati, l'ostacolo maggiore all'applicazione del regolamento consisteva nel fatto che l'inclusione di una società o di un operatore nella lista nera potrebbe dar luogo a un ricorso e ad una richiesta di risarcimento. Finché l'atto fraudolento non viene accertato in tribunale (un processo spesso molto lungo), non è sicuro che uno Stato membro possa notificare legalmente i nomi delle società e/o degli operatori.

⁽¹⁾ Il Comitato del FEAOG (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia) ed il gruppo «irregolarità» sono organi di consulenza della Commissione, presieduti da un funzionario della Commissione e composti di rappresentanti degli Stati membri.

⁽²⁾ Articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CEE) n. 595/91 del Consiglio, del 4 marzo 1991.

⁽³⁾ Gruppo «irregolarità e mutua assistenza, prodotti agricoli», regolamento (CEE) n. 595/91 del 4 marzo 1991 (GU L 67 del 14.3.1991, pag. 11) e regolamento (CE) n. 515/97 del 13 marzo 1997 (GU L 83 del 25.3.1997, pag. 1).

⁽⁴⁾ Irregolarità e mutua assistenza - Prodotti agricoli, regolamenti (CEE) n. 595/91 e (CE) n. 515/97.

⁽⁵⁾ GU C 230 del 22.7.1998, pag. 16.

Registrazione dei crediti

63. Dal 1996, è stato chiesto agli organismi pagatori PAC degli Stati membri di stilare una lista dei debiti ⁽⁶⁾ da pagare alla Comunità a titolo della PAC («registro dei debitori»). Dal 2000, gli Stati membri sono tenuti ad informare la Commissione (direzione generale Agricoltura) due volte all'anno sulla situazione debitoria e sui progressi in materia di recuperi, quali risultano dal registro dei debitori, in un conto noto come tabella 105 ⁽⁷⁾. Gli importi notificati mediante la tabella 105 sono inclusi nel bilancio consolidato della Commissione ⁽⁸⁾.

64. Dal 1996, gli organismi di certificazione ⁽⁹⁾ hanno dovuto valutare se il registro dei debitori, compilato dagli organismi pagatori PAC che essi controllano, offra un quadro esatto e completo degli importi da recuperare, se le procedure di recupero siano efficaci e se gli importi siano accreditati al bilancio a tempo debito in maniera corretta.

65. Per quanto riguarda il contenuto della tabella 105, nel 1999 la direzione generale Agricoltura concludeva, sulla base degli audit svolti negli Stati membri, che vi erano alcuni dubbi sull'esattività e l'esattezza dei registri dei debitori tenuti da taluni organismi pagatori e che non vi era alcuna garanzia dell'uniformità dell'approccio adottato dagli Stati membri riguardo alla registrazione dei crediti. Nella relazione conseguente si raccomandava ai servizi della Commissione, ai servizi di audit interno degli organismi pagatori e agli organismi di certificazione di compiere ulteriori sforzi per migliorare la gestione dei crediti. Dal 2001, gli organismi di certificazione hanno dovuto attestare l'esattezza della tabella 105.

66. Gli organismi di certificazione non utilizzano le informazioni di cui dispongono i vari organismi investigativi e di controllo anti-frode per verificare la completezza dei registri dei debitori. Utilizzando le informazioni sui debitori disponibili presso gli organismi pagatori, tre organismi di certificazione hanno emesso attestati con rilievi mentre nove hanno rilevato serie lacune nelle procedure per la registrazione ed il recupero dei crediti (cfr. allegato B). La Corte ha riscontrato inoltre che, in nove casi, l'ambito degli audit sui debitori svolti dagli organismi di certificazione non rispettava gli orientamenti della Commissione.

67. Tutti gli Stati membri hanno istituito dei registri dei debitori e, a partire dal 2000, hanno inviato alla Commissione le tabelle 105 contenenti le informazioni richieste. L'audit non ha evidenziato errori rilevanti nella registrazione dei nuovi crediti. L'obbligo di tenere un registro dei debitori è stato introdotto ed è entrato in vigore nel 1996. Ciononostante, alcuni Stati membri (Danimarca, Germania, Grecia e Regno Unito) non hanno ancora iscritto nei registri dei debitori tutti i debiti contratti prima di

⁽⁶⁾ Compreso le irregolarità ed altri importi dovuti, per esempio, le irregolarità inferiori a 4 000 euro, errore ufficiale, ecc...

⁽⁷⁾ Articolo 3, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 296/96 della Commissione, del 16 febbraio 1996 (GU L 39 del 17.2.1996, pag. 5), modificato dal regolamento (CE) n. 2761/1999 della Commissione.

⁽⁸⁾ Sezione VII (Crediti a breve termine) B. (Crediti correnti) 2. (Crediti nei confronti di Stati membri) a. (FEAOG-Garanzia).

⁽⁹⁾ Gli organismi di certificazione sono nominati dagli Stati membri nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti. Essi effettuano degli audit sulla spesa della PAC dichiarata dagli organismi pagatori degli Stati membri e certificano (o rilasciano un attestato con rilievi) i conti di tale spesa. La Commissione tiene conto di tali certificazioni nell'ambito della decisione finanziaria annuale per liquidare la spesa della PAC.

quell'anno. Gli Stati membri hanno inoltre cancellato alcuni importi, considerati non esigibili, senza una decisione della Commissione che ne stabilisse l'irrecuperabilità e il relativo addebito al bilancio o agli Stati membri. Il credito complessivo del 2002 è pertanto sottostimato di 43,8 milioni di euro ⁽¹⁾.

68. Le informazioni fornite nella tabella 105 fanno una distinzione tra i casi notificabili all'ECR ed altri casi (che non derivano da irregolarità o che riguardano importi inferiori a 4 000 euro). Benché le date di segnalazione per i due insiemi di dati siano diverse, dovrebbe essere possibile riconciliare, individuare e correggere le discordanze (al 31 dicembre 2002, l'ECR indicava un importo totale di 2 349 milioni di euro: al 15 ottobre 2002, nella tabella 105, la cifra equivalente era di 2 093 milioni di euro), cosa che la Commissione non è in grado di fare. L'OLAF e la direzione generale Agricoltura stanno pertanto lavorando sulla base di diversi insiemi di dati che non hanno provveduto a riconciliare.

CONCLUSIONI

69. Le disposizioni dell'Unione europea in materia di notifica, recupero e cancellazione dei pagamenti irregolari richiedono la trasmissione di informazioni pertinenti (tipo di irregolarità, metodo di rilevamento, ecc...) ed incoraggiano gli Stati membri ad intraprendere azioni di recupero sia offrendo incentivi (una trattenuta del 20 % sugli importi recuperati) sia comminando sanzioni (importi non recuperati da addebitare agli Stati membri in caso di negligenza).

70. Tuttavia, nella pratica, dei pagamenti irregolari effettuati e notificati alla Commissione dal 1971, per un totale di 3,1 miliardi di euro, alla fine del 2002, erano stati recuperati presso beneficiari PAC 537 milioni di euro; 110 milioni di euro erano stati cancellati a scapito del bilancio comunitario e 142 milioni di euro erano stati cancellati a spese degli Stati membri. Tre quarti dei pagamenti irregolari segnalati rimangono «in sospeso»: ciò significa che non sono né recuperati né cancellati.

71. Nessun sistema raggiungerà il recupero integrale dei pagamenti irregolari e un accumulo di casi è inevitabile. L'audit della Corte ha rilevato alcune deficienze nella concezione dei dispositivi per la registrazione, il recupero e la cancellazione di pagamenti irregolari a titolo della PAC e, in particolare, nelle modalità con cui tali dispositivi sono gestiti dalla Commissione e dagli Stati membri:

- a) gli Stati membri interpretano in modo diverso la definizione del momento in cui segnalare i pagamenti irregolari (cfr. punto 17). Alcuni requisiti imposti agli Stati membri per quanto concerne i dati non sono chiari (cfr. punti 56 e 57);
- b) gli Stati membri sono stati lenti, ed alcuni molto più di altri, nel segnalare i pagamenti irregolari (cfr. punto 22). Vi sono inoltre serie lacune e incongruenze nei dati che essi forniscono (cfr. punti 24-27);

- c) vi erano gravi lacune nelle disposizioni degli Stati membri in materia di recupero dei pagamenti irregolari della PAC (cfr. punto 41);
- d) le decisioni riguardo alla cancellazione dei pagamenti irregolari e, in tal caso, se ciò debba avvenire a spese della Comunità o dello Stato membro, devono attendere normalmente una proposta di cancellazione da parte dello Stato membro. La Commissione ha una facoltà di intervento limitata in tale procedura. D'altra parte, la giurisprudenza della Corte di giustizia europea offre sostegno all'azione della Commissione in caso di ritardi ingiustificati da parte dello Stato membro. Questo è il contesto nel quale è stata creata la task force, di cui al punto 51;
- e) la Commissione non disponeva di criteri chiari per decidere se i pagamenti irregolari non recuperabili debbano essere addebitati agli Stati membri interessati o al bilancio comunitario (cfr. punti 43-51);
- f) il coinvolgimento dell'OLAF e della direzione generale Agricoltura nelle decisioni di cancellazione è fonte di confusione e di inefficienza (cfr. punti 52-55).

72. Le disposizioni parallele per i registri dei debitori offrono informazioni ai fini del bilancio finanziario riguardo ad una serie più ampia di crediti a titolo della PAC. Tutti gli Stati membri hanno creato dei registri dei debitori ed hanno trasmesso i dati richiesti. La Commissione ha fornito degli orientamenti anche agli organismi di certificazione per l'audit dei debitori. La Corte ha tuttavia riscontrato una serie di lacune e, riguardo ai crediti derivanti da pagamenti irregolari, inesattezze nei registri dei debitori (cfr. punti 63-68).

73. La «lista nera» è risultata inattuabile. Solo sei Stati membri hanno comunicato nomi di operatori o di società ed è stato impossibile applicare efficacemente le sanzioni previste (cfr. punti 61 e 62).

RACCOMANDAZIONI

74. La Corte raccomanda alla Commissione di considerare alcune possibili modifiche ai dispositivi sopra menzionati, al fine di:

- migliorare le informazioni messe a disposizione della Commissione circa i pagamenti irregolari e i crediti PAC,
- migliorare il recupero, da parte degli Stati membri, di somme pagate irregolarmente,
- chiarire la base sulla quale la Commissione decide se l'onere derivante dai pagamenti irregolari cancellati debba essere sostenuto dagli Stati membri o dalla Comunità,
- chiarire le responsabilità in seno alla Commissione e migliorare le comunicazioni,

⁽¹⁾ Poiché la tabella 105 è stata introdotta con effetto a decorrere dal 2000, gli importi indebitamente cancellati dai registri dei debitori negli esercizi precedenti dovranno essere accertati dagli Stati membri.

- fare un uso migliore, nell'ambito della gestione della PAC, delle informazioni ottenute sui pagamenti irregolari.

Alcune delle modifiche suggerite necessitano di una normativa.

75. Per migliorare la qualità delle informazioni e facilitarne l'utilizzo, la Commissione dovrebbe considerare le seguenti soluzioni:

- assicurarsi che, nell'ambito della notifica di pagamenti irregolari, gli Stati membri interpretino il concetto di «accertamento amministrativo o giudiziario» in maniera coerente ed armonizzata,
- aumentare la soglia di 4 000 euro per la segnalazione dei casi all'ECR,
- semplificare e ridurre il numero di definizioni relative ai tipi di frode e ai metodi di rilevazione nelle disposizioni per la segnalazione di pagamenti irregolari a titolo della PAC,
- migliorare i propri controlli dei dati forniti dagli Stati membri,
- intervenire per riconciliare i dati ECR con i registri dei debitori.

76. Per incoraggiare gli Stati membri a recuperare i pagamenti irregolari eseguiti a titolo della PAC, la Commissione dovrebbe considerare di:

- addebitare agli Stati membri quei pagamenti irregolari nell'ambito della PAC che sono rimasti in sospeso per più di un

periodo specifico e per i quali non è pervenuta alcuna proposta di cancellazione,

- garantire la compensazione dei pagamenti irregolari con altri pagamenti dell'UE a favore del beneficiario finale,
- chiedere agli Stati membri di concedere al recupero dei crediti PAC almeno la stessa priorità attribuita al recupero dei sussidi nazionali.

77. La Commissione dovrebbe stabilire criteri chiari per decidere se i pagamenti irregolari cancellati debbano essere addebitati agli Stati membri o alla Comunità. La Commissione deve prendere provvedimenti contro gli Stati membri che hanno compensato gli importi da recuperare con le rettifiche forfettarie.

78. La Commissione dovrebbe valutare se l'attuale condivisione delle responsabilità per le irregolarità PAC tra l'OLAF e la direzione generale Agricoltura sia appropriata.

79. La Commissione dovrebbe stilare, ogni anno, un rapporto sugli insegnamenti tratti dai dati relativi alle irregolarità e sulle conclusioni riguardo alla gestione della PAC. Tale rapporto potrebbe essere incluso nella relazione annuale sulla lotta contro la frode o nella relazione annuale sulla PAC.

80. La Commissione dovrebbe infine consultare gli Stati membri sul futuro della «lista nera».

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 10 giugno 2004.

Per la Corte dei conti
Juan Manuel FABRA VALLÉS
Presidente

ALLEGATO A

ELENCO DEI CASI SEGNALATI CON GLI IMPORTI PIÙ ELEVATI

			(euro)
Stato membro	ANNO	Misura	Credito passivo in sospenso
IT	2000	Misure di sostegno nel settore dei semi oleosi	170 936 471
IT	2000	Restituzioni all'esportazione di cereali	118 956 431
IT	1998	Aiuti al consumo di olio d'oliva	65 710 432
IT	1993	Restituzioni all'esportazione di cereali	63 933 593
IT	1994	Restituzioni all'esportazione di cereali	41 760 653
IT	1998	Aiuti al consumo di olio d'oliva	40 623 436
ES	1994	Restituzioni all'esportazione di cereali	32 896 221
BE	2000	Restituzioni all'esportazione di burro	31 547 680
IT	1994	Restituzioni all'esportazione di carni bovine	29 851 835
DE	1995	Restituzioni all'esportazione di burro	24 926 886
IT	1994	Aiuti al consumo di olio d'oliva	19 743 900
IT	1996	Restituzioni all'esportazione di cereali	19 054 353
DE	1995	Restituzioni all'esportazione di burro	18 630 965
IT	1998	Aiuti al consumo di olio d'oliva	17 253 375
IT	1996	Misure di sostegno nel settore dei semi oleosi	17 196 270
IT	1988	Trasformazione prodotti ortofrutticoli	16 860 045
IT	1988	Trasformazione prodotti ortofrutticoli	16 296 644
IT	2002	Trasformazione prodotti ortofrutticoli	15 805 670
IT	1996	Aiuti nel settore dei cereali	15 774 830
IT	1994	Restituzioni all'esportazione di carni bovine	14 262 505
DE	1998	Restituzioni all'esportazione di carni bovine	14 023 242
IT	1988	Trasformazione prodotti ortofrutticoli	13 944 336
ES	1994	Restituzioni all'esportazione di vino	13 334 611
IT	1996	Ammasso di cereali	12 302 920
IT	2001	Trasformazione prodotti ortofrutticoli	11 784 714
IT	1994	Aiuti al consumo di olio d'oliva	11 445 839
IT	2002	Misure di sostegno nel settore degli ortofrutticoli freschi	11 012 392
IT	1996	Ammasso di cereali	10 949 622
BE	1994	Restituzioni all'esportazione di carni bovine	10 121 398

ALLEGATO B

LACUNE NELLE PROCEDURE DI REGISTRAZIONE
E DI RECUPERO DEI CREDITI

Rilievo espresso dagli organismi di certificazione	Motivi del rilievo
OPEKEPE (EL)	Problemi concernenti l'esattezza/la completezza/l'identificazione di crediti dubbi.
Vlaamse Gemeenschap (BE)	Impossibilità di attestare la completezza della tabella 105.
IFADAP (PT)	Impossibilità di attestare la completezza della tabella 105.
Gravi lacune riscontrate dagli organismi di certificazione	Cause delle lacune
Bayern StMLU (DE)	Ritardi nel recupero dei crediti, mancata applicazione di interessi sul capitale dei crediti.
Brandenburg (DE)	Problemi relativi all'eshaustività e all'esattezza della tabella 105.
DFFE (DK)	Accumulo di crediti in attesa di recupero.
CATALUÑA (ES)	Lunghi ritardi nella registrazione e nel recupero dei crediti, assenza di una politica coerente sull'addebito degli interessi.
AGEA (IT)	Problemi constatati nel recupero dei crediti.
SEERAD (UK)	Lunghi ritardi nella registrazione e nel recupero dei crediti, mancata riconciliazione tra le registrazioni contabili e il registro dei debitori.
SDE (FR)	Rilievo espresso l'anno scorso, i problemi di recupero persistono quest'anno.
DAF (ES)	Lunghi intervalli tra la notifica delle irregolarità e la loro registrazione nel registro dei debitori.
INGA (PT)	Crediti sottostimati del 3 %.
Lavoro insoddisfacente effettuato dagli organismi di certificazione sulla sezione debitori ⁽¹⁾	Cause del lavoro insoddisfacente
FAGA (ES)	L'ambito dell'audit sui debitori svolto dagli organismi di certificazione non rispondeva ai requisiti indicati negli orientamenti della Commissione.
Castilla la Mancha (ES)	
OFIMER (FR)	
OFIVAL (FR)	
BLE (DE)	
Baden-Württemberg (DE)	
DLG (NL)	
HPA (NL)	
PZ (NL)	
PVVE (NL)	

⁽¹⁾ Le conclusioni si basano sulla valutazione della Corte dei rapporti stilati dagli organismi di certificazione.

Fonte: Sezione debitori dei rapporti dell'organismo di certificazione per l'esercizio FEAOG 2002.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI

I. Per proteggere gli interessi finanziari della Comunità europea, la normativa comunitaria fissa una serie di regole in materia di informazione per i vari settori di attività della CE ⁽¹⁾. Gli Stati membri sono tenuti ad inviare periodicamente una relazione sulle irregolarità che hanno formato oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario. Il regolamento (CEE) n. 595/91 organizza il sistema di comunicazione delle irregolarità riscontrate nella spesa del FEAOG (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia) – sezione «Garanzia».

Per consentire ai servizi della Commissione di utilizzare adeguatamente tali informazioni, la normativa comunitaria contiene un elenco dettagliato dei dati da fornire, fra le quali assumono particolare rilievo la disposizione violata, gli importi frodati, le pratiche seguite per commettere l'irregolarità e le persone fisiche o giuridiche implicate ⁽²⁾.

Gli Stati membri sono tenuti a prevenire e perseguire le irregolarità e a recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o di negligenze ⁽³⁾. Il regolamento (CEE) n. 595/91 prevede la comunicazione alla Commissione di ogni irregolarità che superi l'importo di 4 000 euro, nel senso che va comunicato ogni comportamento, intenzionale o meno, che risulti in una violazione di una disposizione del diritto comunitario. La Commissione ha preso diversi provvedimenti per garantire che determinati casi vengano identificati come frode o irregolarità.

Il sistema di comunicazione e informazione reciproca che ne deriva non è altro che la trasposizione pratica del dovere di mutua e leale collaborazione di cui all'articolo 10 del trattato CE ⁽⁴⁾, sul cui fondamento poggia la strategia antifrode della Commissione, definita nel luglio 2000 ⁽⁵⁾. A questa leale collaborazione fra Commissione e Stati membri si ispirano anche le disposizioni del diritto derivato.

⁽¹⁾ Cfr. in particolare l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 595/91 del Consiglio (GU L 67 del 7.3.1997) e del regolamento (CE) n. 1681/94 della Commissione [e (CE) n. 1831/94 (GU L 191 del 27.7.1994)] per le spese, e l'articolo 6, paragrafo 5, del regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio per le risorse proprie tradizionali.

⁽²⁾ Con l'eccezione del regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio recante applicazione della decisione 94/728/CE, Euratom, relativa al sistema delle risorse proprie della Comunità (GU L 130 del 31.5.2000), dove la comunicazione di queste informazioni è facoltativa.

⁽³⁾ Cfr. l'articolo 8 del regolamento (CEE) n. 2988/95 (GU L 312 del 23.12.1995) e l'articolo 8 del regolamento (CE) n. 1258/1999 (GU L 160 del 26.6.1999).

⁽⁴⁾ Nell'interpretazione datane dalla Corte nelle sentenze *Zwartveld* I e «*Granoturco jugoslavo*». Causa C-2/88 Racc. 1990, pag. I-3365; Causa C-68/88 *Commissione/Grecia* Racc. 1989, pag. 2965.

⁽⁵⁾ COM(2000) 358 def. del 28 giugno 2000 e piano d'azione 2001-2003 [COM(2001)254 def. del 15 maggio 2001].

Come il Consiglio ha più volte sottolineato, è indispensabile che le informazioni fornite siano coerenti e di qualità, in modo da consentire alla Commissione di utilizzarle al meglio per intensificare la lotta antifrode e garantire che si dia debitamente seguito ai casi segnalati ⁽⁶⁾, sia a livello nazionale che a livello comunitario.

Grazie all'esperienza acquisita e ai miglioramenti realizzati, sarà possibile aumentare l'efficienza del sistema di notifica e l'attendibilità dei dati.

II. Secondo la relazione della Commissione «Tutela degli interessi finanziari delle Comunità e lotta contro la frode - Relazione annuale 2002», qui di seguito denominata «relazione 2002 della Commissione sulla lotta contro la frode», le irregolarità più consistenti si rilevano nel settore ortofrutticolo. Gli Stati membri ne sono stati informati in numerose riunioni, specie quelle del gruppo di lavoro art. 280, del CoCoLaf e del gruppo di lavoro «Irregolarità e assistenza reciproca - Prodotti agricoli».

La banca dati elettronica contenente la maggior parte delle comunicazioni di irregolarità presentate dagli Stati membri è stata sottoposta nel 2003 ad un attento controllo della qualità da parte della Commissione, con la partecipazione degli Stati membri. Ciò ha consentito di migliorare la coerenza interna dei dati e di aggiornare le informazioni. Stando ai dati aggiornati (cfr. punto 30), al 31 dicembre 2002 il totale dei pagamenti irregolari segnalati dal 1971 ammonterebbe a 2 983 milioni di euro. Di questi, 603 milioni (20 %) sono stati recuperati, mentre 297 milioni (10 %) sono stati cancellati come inesigibili (10 %). L'importo tuttora «in sospeso» rappresenta 2 083 milioni di euro (70 %). Tali dati comprendono gli aggiornamenti ricevuti dalla Commissione nel 2003 e l'impatto finanziario della decisione 2003/481/CE della Commissione (75 milioni di euro).

III. Alcuni Stati membri non rispettano l'obbligo di riferire entro 2 mesi dalla fine del trimestre in cui sono state individuate irregolarità e/o sono emerse nuove informazioni riguardanti irregolarità già accertate [regolamento (CEE) n. 595/91, articoli 3, paragrafo 1, e 5, paragrafo 1]. Oltre il 50 % delle irregolarità segnalate provengono dalla Germania e dalla Spagna. La Commissione ha segnalato il problema agli Stati membri nella relazione 2002 sulla lotta contro la frode (punto 10.2.2) e in occasione di numerose riunioni, tra cui quelle del gruppo di lavoro art. 280, del CoCoLaf e del gruppo di lavoro «Irregolarità e assistenza reciproca - Prodotti agricoli».

⁽⁶⁾ Specie per quanto riguarda gli aspetti contabili e il recupero.

Per quanto riguarda le incoerenze, gli Stati membri ne sono stati informati, nonché invitati a porvi rimedio inviando aggiornamenti in formato elettronico. Nelle riunioni del gruppo di lavoro art. 280, del CoCoLaf e del gruppo di lavoro «Irregolarità e assistenza reciproca - Prodotti agricoli» si è provveduto ad illustrare agli Stati membri il funzionamento della banca dati ECR (Electronic Case Registry) predisponendo un corso formazione in materia. In linea generale, si può affermare che gli Stati membri hanno migliorato il sistema di notifica delle irregolarità, pur non rispettando ancora del tutto l'insieme degli obblighi previsti dal regolamento (CEE) n. 595/91.

In merito alle discrepanze, la Commissione continuerà ad adoperarsi per indurre gli Stati membri a rispettare le disposizioni del regolamento (CEE) n. 595/91, in modo da ricevere entro i termini stabiliti dati pienamente attendibili, contenenti informazioni omogenee.

IV. Nel maggio 2004 il tasso di recupero è stato aggiornato al 20,2 % (cfr. punto 30).

La Commissione si rende perfettamente conto che il tasso di recupero negli Stati membri non è ottimale e ha cercato di renderlo migliore, in particolare con la creazione della task force «Recupero» (cfr. anche risposta al punto V).

Gli organismi pagatori e gli uffici amministrativi di alcuni Stati membri (Italia, Grecia), preposti al recupero dell'indebitato, affermano da sempre di dover sospendere l'azione di recupero fino alla conclusione del procedimento penale, mentre in alcuni casi è possibile optare per un recupero mediante procedura civile o amministrativa, senza che ciò precluda l'avvio di un procedimento penale parallelo.

Di conseguenza, la scelta iniziale degli Stati membri (procedura amministrativa, civile o penale) influirà sui tempi del recupero. Per un numero limitato di Stati membri le procedure amministrative possono essere avviate soltanto dopo la sentenza finale di un eventuale procedimento penale, il quale può protrarsi fino ad oltre 15 anni.

In Italia prima del 1995 il 46 % delle irregolarità venivano perseguite penalmente, mentre negli anni successivi tale percentuale è scesa al 18 %, anche grazie alla decisione di attivare le procedure amministrative subito dopo la notifica dell'irregolarità.

Nella gestione comune dei fondi comunitari lo Stato membro responsabile è a diretto contatto con i debitori. La Commissione non ha la possibilità di cancellare i debiti. Ai sensi del regolamento (CE) n. 1258/1999, la Commissione è giuridicamente tenuta ad escludere dai finanziamenti comunitari qualsiasi spesa che non sia stata eseguita conformemente alla normativa comunitaria. La possibilità di accettare pagamenti di compromesso e/o parziali va valutata caso per caso sulla base della normativa nazionale e dei criteri stabiliti dall'articolo 8 del suddetto regolamento.

V. A seguito della comunicazione «Miglioramento del recupero dei crediti della Comunità sorti nell'ambito della gestione diretta e concorrente delle spese comunitarie» del 3 dicembre 2002 [COM(2002) 671 def.], la Commissione ha deciso di istituire una task force «Recupero» comune all'OLAF e alla direzione generale «Agricoltura» per smaltire gli arretrati, vale a dire tutti i casi di irregolarità anteriori al 1999 e tuttora irrisolti, e preparare una decisione che indichi se le conseguenze finanziarie sono a carico della Comunità o degli Stati membri interessati.

Per quanto riguarda le osservazioni della Corte sulla mancanza di criteri adeguati per decidere se gli importi cancellati vadano addebitati agli Stati membri o alla Comunità, la Commissione segnala di aver elaborato nel corso del tempo e sulla base dell'esperienza acquisita quattro principi guida e una serie di criteri procedurali illustrati nel luglio 2002 (cfr. anche il punto 44).

Dalla creazione della task force «Recupero» nel 2003, i servizi della Commissione hanno stilato un elenco di criteri dettagliati per sottoporre ad audit tutti i casi irrisolti ed addebitare gli importi non recuperati alla Comunità o allo Stato membro interessato.

VI. Stando alla ripartizione delle competenze di cui all'allegato 2 del documento SEC(95)249 della Commissione, del 10 febbraio 1995, l'UCLAF/OLAF deve ricevere tutte le comunicazioni trasmesse dagli Stati membri ai sensi del regolamento (CEE) n. 595/91 del Consiglio ed è responsabile dell'analisi e del seguito da dare ai casi in questione, incluso l'inserimento dei dati relativi alle irregolarità nell'apposita banca dati.

Nelle attività di recupero per casi di frode e irregolarità l'OLAF ha il compito di elaborare, per ogni caso, note di sintesi contenenti una breve descrizione delle procedure avviate e le motivazioni delle eventuali proposte di correzione finanziaria da richiedere nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti intrapresa dalla direzione generale «Agricoltura» in qualità di ordinatore. La procedura di azzeramento è condotta dalla direzione generale «Agricoltura», che nelle diverse fasi è assistita dall'OLAF. (Cfr. anche il punto IX).

La Commissione tiene sempre conto delle conseguenze giuridiche delle attività di raccolta delle prove di frode e di controllo previste dall'attuale normativa sulla PAC, valutando in particolare le raccomandazioni formulate dall'OLAF sul seguito da dare a tali iniziative.

La Commissione ritiene che le competenze siano state chiaramente ripartite tra l'OLAF e la direzione generale «Agricoltura». Secondo l'allegato 2 della comunicazione SEC(95) 249 della Commissione, del 10 febbraio 1995, l'OLAF è responsabile in materia di recupero delle irregolarità segnalate. Qualsiasi decisione di cancellare importi inesigibili va invece presa dalla Commissione mediante la procedura di liquidazione dei conti del FEAOG, condotta dalla direzione generale «Agricoltura», con l'assistenza nelle varie fasi dell'OLAF.

VII. Il regolamento (CE) n. 1469/95 ha istituito per il FEAOG-Garanzia un sistema di notifica alla Commissione per individuare gli operatori economici che presentano un elevato rischio per il bilancio comunitario. Dopo 8 anni di applicazione del regolamento, il numero delle notifiche resta limitato, se non insufficiente.

La Commissione ha discusso il problema a lungo nell'ambito del gruppo di lavoro «Irregolarità e assistenza reciproca - Prodotti agricoli» e si è impegnata a presentare una seconda relazione al Parlamento europeo e al Consiglio contenente una valutazione globale del regolamento «lista nera» e diverse possibilità d'intervento.

VIII. Gli importi contenuti nella tabella 105 (crediti certi e non soggetti a condizioni, crediti liquidi con importo determinato in moneta e con esattezza, crediti immediatamente esigibili) per l'esercizio finanziario del FEOGA e gli importi figuranti nella banca dati ECR (importi delle irregolarità segnalate trimestralmente per un determinato periodo, che possono essere semplici stime suscettibili di ulteriori aggiustamenti) sono diversi.

La Commissione ha invitato gli Stati membri a confrontare i dati ECR con quelli della tabella 105, tenendo conto del fatto che non potranno mai coincidere. Finora la priorità assoluta è stata data al miglioramento qualitativo dei dati. Quelli della banca dati ECR hanno ora raggiunto un livello di attendibilità tale da consentire la comparabilità.

IX. Per la segnalazione delle irregolarità gli Stati membri dovrebbero ben presto passare al formato elettronico, che migliorerà la qualità dei dati, la tempestività delle notifiche ed eviterà malintesi o errori d'interpretazione.

La Commissione sta attualmente fornendo agli Stati membri un'assistenza al riguardo. Prevede inoltre di portare la soglia di notifica da 4 000 a 10 000 euro per ridurre il flusso dei dati e concentrare l'attenzione sui casi più importanti.

La Commissione si è impegnata a presentare alcune proposte per modificare i regolamenti (CEE) n. 595/91 e (CE) n. 1258/1999 del Consiglio, al fine di ovviare alle carenze riscontrate nel sistema di notifica, recupero e cancellazione di pagamenti irregolari della PAC.

Essa ritiene che le competenze siano state chiaramente ripartite tra l'OLAF e la direzione generale «Agricoltura». Secondo l'allegato 2 della comunicazione SEC(95) 249 della Commissione, del 10 febbraio 1995, l'OLAF è responsabile in materia di recupero delle irregolarità segnalate. Qualsiasi decisione di cancellare importi inesigibili va invece presa dalla Commissione mediante la procedura di liquidazione dei conti del FEAOG, condotta dalla direzione generale «Agricoltura», con l'assistenza nelle varie fasi dell'OLAF.

Infine, per quanto concerne l'abolizione della cosiddetta «lista nera», se da un lato la Commissione condivide il parere della Corte sul cattivo funzionamento del sistema, dall'altro ritiene che vada migliorato e non semplicemente abolito. In particolare, andrebbe perfezionata la sua applicazione da parte degli Stati membri. La sola esistenza della normativa dovrebbe avere un impatto preventivo, nella misura in cui viene applicata correttamente. A tale riguardo, va rilevato che negli audit condotti nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti si è cominciato ad includere sistematicamente aspetti relativi all'applicazione della «lista nera».

INTRODUZIONE

4. Nel 2003 la Commissione ha aggiornato i dati relativi al totale complessivo dei pagamenti irregolari della PAC. I valori aggiornati sono i seguenti (cfr. punto 30):

- irregolarità notificate dopo il pagamento: 2 983 milioni di euro,
- importo recuperato dagli aventi diritto: 603 milioni di euro,
- importo inesigibile a carico del FEAOG: 153 milioni di euro,
- importo a carico degli Stati membri: 144 milioni di euro,
- importo da recuperare: 2 083 milioni di euro.

ANALISI

9. All'inizio di maggio 2004 i pagamenti irregolari notificati dal 1971 ammontavano a 2 983 milioni di euro, mentre l'importo da recuperare era pari a 2 083 milioni di euro. La percentuale aggiornata, cui la Corte fa riferimento, corrisponde pertanto al 30 %. La qualità e l'attendibilità dei dati sono migliorate nel 2003 grazie ai controlli della qualità, agli audit della task force «Recupero» e alle informazioni fornite dagli Stati membri. Questo valore include tutti gli aggiornamenti del 2003 e l'impatto finanziario della decisione 2003/481/CE della Commissione.

11. Nel corso del 2003 la Commissione ha aggiornato l'importo dei crediti anteriori al 1994. La percentuale aggiornata è pari al 22,4 % (cfr. punto 30).

13. Le ultime riforme della PAC sono state proposte ed adottate in particolare allo scopo di minimizzare i rischi di frode e di altre irregolarità.

Il sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC), che la stessa Corte ritiene avere un notevole impatto sulla prevenzione dei pagamenti irregolari, interessa attualmente in modo diretto o indiretto l'80 % della spesa della PAC.

15. b) Per ulteriori informazioni, cfr. la relazione 2002 della Commissione sulla lotta contro la frode.

17. La Commissione condivide il parere che gli Stati membri interpretano in modo diverso la nozione di «primo verbale amministrativo o giudiziario»; tuttavia, tale nozione è stata definita a più riprese, in diversi documenti e note esplicative. Una definizione figura anche all'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 745/96 della Commissione («lista nera») ⁽¹⁾.

21. Oltre il 50 % delle irregolarità segnalate provengono dalla Germania e dalla Spagna, che raramente rispettano le scadenze. La Commissione ha segnalato il problema agli Stati membri in occasione di diverse riunioni, tra cui quelle del gruppo di lavoro art. 280, del CoCoLaf e del gruppo di lavoro «Irregolarità e assistenza reciproca - Prodotti agricoli», e pubblicando i relativi dati nella relazione 2002 sulla lotta contro la frode (punto 10.2.2.).

22. La Commissione ha fatto sapere agli Stati membri che il lasso di tempo che intercorre tra la scoperta di una irregolarità e la relativa notifica è troppo lungo. Nelle relazioni annuali e in occasione di varie riunioni, tra cui quelle del CoCoLaf, essa ha segnalato che i tempi di notifica possono influire sulla determinazione di eventuali negligenze commesse dagli Stati membri (cfr. relazione 2002 della Commissione sulla lotta contro la frode, grafico 10.5)

Quasi il 90 % delle irregolarità viene notificato entro 2 anni dalla scoperta.

24. Dall'audit della task force «Recupero» (cfr. punto V) è inoltre emerso che l'Italia non ha ancora notificato la cancellazione di alcuni debiti, nonostante alcune sentenze abbiano stabilito l'assenza di frode.

Le debite correzioni sono state apportate alla banca dati ECR dopo il mese di luglio 2003.

25. L'OLAF ha più volte fatto sapere agli Stati membri che per alcuni casi la situazione finanziaria restava in sospenso, nel senso che i rispettivi importi dovevano ancora essere calcolati. Gli Stati membri sono stati invitati ad aggiornare i relativi fascicoli una volta in possesso di nuove informazioni al riguardo (cfr. anche il punto 28).

26. Nel 2001 la Commissione ha introdotto un sistema di notifica elettronico. Al tempo stesso sono stati predisposti campi specifici per gli «interessi» e le «sanzioni». Alcuni Stati membri hanno iniziato ad usare il sistema nel 2002. Per quanto riguarda

il 2003, il 30 % dei casi forniscono informazioni sulle sanzioni e/o sugli interessi.

27. La Commissione è a conoscenza del fatto che le informazioni fornite presentano incoerenze nelle definizioni e coperture ed ha già formulato osservazioni al riguardo (cfr. relazione 2002 della Commissione sulla lotta contro la frode, punto 11.2). Inoltre, nel corso di numerose riunioni, l'OLAF ha segnalato agli Stati membri che la mancata comunicazione del codice NC (designazione delle merci) ostacola il lavoro di analisi della Commissione.

28. La Commissione si è notevolmente adoperata per migliorare la qualità delle informazioni fornite dagli Stati membri sia nella fase iniziale che nei successivi aggiornamenti sulle conseguenze finanziarie. Nell'ambito della task force «Recupero» è stato fatto un primo tentativo per verificare la completezza ed attendibilità dei dati e i rispettivi aggiornamenti forniti dagli Stati membri.

29. La Commissione ha cercato di affrontare il problema delle discrepanze esistenti tra i dati forniti dagli Stati membri e quelli registrati nell'ECR. Tra le probabili cause vi è la carenza di risorse umane incaricate di controllare in modo regolare il flusso costante dei dati provenienti dagli Stati membri. Nel frattempo il personale è stato potenziato, il modulo è stato tradotto in tutte le lingue dell'UE e si è provveduto ad elaborare un apposito manuale.

30. Prima di pubblicare la versione definitiva della relazione 2002 sulla lotta contro la frode, la Commissione aveva invitato gli Stati membri a verificare i dati contenuti nel documento, in modo da poter procedere alle opportune correzioni. I dati figuranti nella relazione hanno pertanto ottenuto l'approvazione degli Stati membri.

I fascicoli e le comunicazioni sono stati aggiornati nel corso del 2003 sulla base degli elementi seguenti:

- controlli della qualità effettuati dall'OLAF,
- i risultati delle ricerche condotte dagli Stati membri sulla dati dell'ECR,
- aggiornamenti di vecchi fascicoli da parte degli Stati membri,
- la decisione 2003/481/CE della Commissione,
- esito degli audit condotti dalla task force «Recupero»,
- esito degli audit effettuati dalla Corte dei conti.

I valori ricavati dai dati disponibili nell'ECR il 2 maggio 2004 sono in linea con quelli indicati nella relazione 2002 della Commissione sulla lotta contro la frode. Tuttavia, come già affermato in tale relazione, i dati vanno utilizzati con grande cautela (pag. 41) poiché non è certo che il numero complessivo delle comunicazioni ricevute corrisponda al numero totale delle frodi ed irregolarità individuate dagli Stati membri (pag. 44).

⁽¹⁾ «Per "primo verbale amministrativo o giudiziario" (...) si intende la prima valutazione scritta, anche interna, di una competente autorità amministrativa o giudiziaria che, sulla scorta di fatti concreti, constati l'esistenza di un'irregolarità commessa deliberatamente o per negligenza grave, ferma restando la possibilità che detta constatazione venga in seguito riesaminata o ritirata, in base agli sviluppi del procedimento amministrativo o giudiziario». La stessa definizione è stata data in diversi documenti di lavoro, tra cui quello intitolato «Obligations to notify irregularities: practical arrangements» (obbligo di notifica delle irregolarità: modalità pratiche) discusso con gli Stati membri l'11 aprile 2002, in occasione della XIX riunione del CoCoLaf.

Si è tenuto conto delle conseguenze degli aggiornamenti operati nel corso del 2003 e della decisione 2003/481/CE della Commissione (75 milioni di euro).

31. La Commissione riconosce lo scarso collegamento esistente tra l'ECR e il CMS (Case Management System) dell'OLAF. A seguito di una richiesta di modifica avanzata nel settembre 2003, all'ECR verrà aggiunto un apposito campo per creare un link tra le due banche dati, in modo che sia possibile accedere alle informazioni fornite dagli Stati membri sulla situazione finanziaria dei recuperi.

32. b) e c) Gran parte dei casi sono già stati chiusi.

36. La Commissione ritiene che le competenze siano state chiaramente ripartite tra l'OLAF e la direzione generale «Agricoltura». Secondo l'allegato 2 della comunicazione SEC(95) 249 della Commissione, l'OLAF è responsabile in materia di recupero delle irregolarità segnalate. Qualsiasi decisione di cancellare importi inesigibili va invece presa dalla Commissione mediante la procedura di liquidazione dei conti del FEAOG, condotta dalla direzione generale «Agricoltura», con l'assistenza nelle varie fasi dell'OLAF.

37. In mancanza di un recupero totale, le conseguenze finanziarie delle irregolarità sono a carico degli Stati membri qualora tali irregolarità siano attribuibili alla negligenza delle autorità amministrative o di altri organi nazionali. Altrimenti, vengono sostenute dal bilancio comunitario. Secondo le linee guida elaborate dalla Commissione nel 1996 ⁽¹⁾, la procedura di recupero va avviata il più presto possibile dopo la scoperta dell'irregolarità e completata entro 4 anni dalla data della prima notifica della frode o irregolarità. In caso contrario, gli Stati membri sono tenuti a provare che non vi è stata negligenza.

In caso di procedimenti giudiziari il periodo di 4 anni può essere portato a 8, a condizione che la Commissione sia pienamente informata della procedura di recupero.

39. La Commissione ha rilevato un certo numero di problemi al riguardo. Nella comunicazione COM (2002) 671 def. del 3 dicembre 2002, essa ha raccomandato alcune misure correttive, ovvero:

- l'istituzione della task force «Recupero» per smaltire più velocemente gli arretrati,
- la modifica del regolamento (CE) n. 1258/1999 e quindi del regolamento (CEE) n. 595/91 per prevenire ulteriori arretrati.

Tali disposizioni sulla cancellazione dei crediti comunitari inesigibili forniscono la base giuridica per condurre l'operazione in

modo prudente, grazie a criteri specifici e univoci ed un percorso legale trasparente basato su:

- comunicazioni globali presentate annualmente dagli Stati membri sullo stato delle rispettive procedure di recupero nazionali,
- un attento esame dei fascicoli analizzati dalla task force «Recupero»,
- criteri certi per determinare se gli importi non recuperati vadano addebitati al bilancio comunitario o allo Stato membro in questione.

40. Nel 2003 la Commissione ha aggiornato il tasso di recupero complessivo per la fine del 2002 al 20,2 % dell'impatto finanziario globale dei casi rilevati dopo il pagamento (importi effettivamente recuperati dagli Stati membri).

Con la procedura di liquidazione dei conti, ulteriori 144 milioni di euro (4,8 %) sono stati addebitati agli Stati membri e 153 milioni di euro (5,1 %) al bilancio FEAOG (cfr. punto 4).

41. La Commissione riconosce che il tasso di recupero è basso, ma tale fenomeno deriverebbe dal fatto che nella gestione comune le procedure di recupero non sono uniformi e armonizzate tra i vari Stati membri, una conseguenza imprevista del principio di assimilazione enunciato dall'articolo 280 del trattato, che compromette un'attuazione uniforme della legislazione comunitaria perché prevede l'applicazione della normativa nazionale anche per il recupero degli importi dovuti alla Comunità.

Tuttavia, la Commissione si è impegnata a presentare una serie di proposte per modificare i regolamenti (CE) n. 1258/1999 e (CEE) n. 595/91 in modo da porre rimedio alla situazione attuale (cfr. punto 39).

- a) In mancanza di un recupero totale, le conseguenze finanziarie delle irregolarità sono a carico degli Stati membri qualora tali irregolarità siano attribuibili alla negligenza delle autorità amministrative o di altri organi nazionali. Altrimenti, vengono sostenute dal bilancio comunitario.

Il caso segnalato dalla Corte è stato notificato il 29 maggio 1991 e aggiornato nel 1997. La Commissione desidera sottolineare che tale caso non figura tra quelli sottoposti ad audit dalla task force «Recupero» per l'inesattezza degli importi inseriti nell'ECR.

- b) La modifica dei regolamenti (CE) n. 1258/1999 e (CEE) n. 595/91 intende, tra l'altro, colmare le lacune segnalate dalla Corte, responsabilizzando ulteriormente gli Stati membri e prevedendo controlli ex-post nell'ambito della liquidazione dei conti.
- c) Ai sensi dell'articolo 280, paragrafo 2, del trattato CE «Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro

⁽¹⁾ Documento VI/5330/97.

interessi finanziari». Secondo una giurisprudenza costante della Corte di giustizia europea, le norme applicabili in caso di violazione del diritto comunitario non possono essere meno favorevoli di quelle applicabili in caso di violazione del diritto nazionale. Tuttavia, ciò non conferisce uno status preferenziale ai debiti inerenti alla PAC.

d) L'esito dell'indagine congiunta UCLAF/Germania del 1992 sarà valutato nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti.

f) A norma del regolamento (CE) n. 1258/1999 la Commissione è giuridicamente tenuta ad escludere dai finanziamenti comunitario ogni spesa che non sia stata eseguita conformemente alle norme comunitarie. La possibilità di accettare transazioni o pagamenti parziali va valutata caso per caso sulla base della normativa nazionale e tenuto conto dei criteri stabiliti dall'articolo 8 del suddetto regolamento.

42. La Commissione si è impegnata a presentare una serie di proposte per modificare i regolamenti (CE) n. 1258/1999 e (CEE) n. 595/91, anche al fine di colmare le lacune segnalate dalla Corte, responsabilizzando ulteriormente gli Stati membri e prevedendo controlli ex-post nell'ambito della liquidazione dei conti.

43. Nel 2003 la Commissione ha aggiornato i dati relativi agli importi cancellati alla fine del 2002. I valori aggiornati sono i seguenti:

- Importi a carico degli Stati membri: 144 milioni di euro.
- Importi a carico del FEOAG: 153 milioni di euro.

La Commissione condivide le preoccupazioni della Corte in merito alla gestione e al recupero dei crediti del FEOAG. Segnala gli sforzi effettuati con la riforma della procedura di liquidazione dei conti del 1996 e rinvia alle proposte indicate ai precedenti punti 39 e 41.

Questi casi saranno trattati nel quadro della procedura di liquidazione dei conti.

44. La Commissione ha applicato quattro principi guida e una serie di criteri procedurali, illustrati nel 2002. I quattro principi guida sono i seguenti:

- se per motivi oggettivi risulta impossibile recuperare l'importo complessivo e lo Stato membro ha fatto il possibile per recuperare l'indebitato per tempo senza commettere alcuna negligenza, l'importo non recuperato viene addebitato al bilancio comunitario,
- in tutti gli altri casi, in cui l'irregolarità è attribuibile allo Stato membro o le procedure di recupero non sono state condotte

con la dovuta diligenza, gli importi in questione sono addebitati allo Stato membro inadempiente,

- la procedura di recupero va avviata il più presto possibile dopo la scoperta dell'irregolarità e va completata entro quattro anni dalla prima notifica della frode o irregolarità. In caso contrario lo Stato membro è tenuto a dimostrare che non vi è stata negligenza,
- l'esame dei casi individuali va discusso in dettaglio con tutti gli Stati membri interessati.

Per quanto riguarda i criteri procedurali, occorre rispondere alle domande seguenti:

- la procedura di recupero è stata avviata? Può essere completata in tempi ragionevoli?
- La procedura di recupero non è stata completata per motivi di forza maggiore o per altri motivi essenziali?
- La procedura di recupero non è stata avviata per negligenza o mancato intervento dello Stato membro?

Dalla creazione della task force «Recupero» i servizi della Commissione hanno perfezionato un elenco di criteri in base al quale verificare tutti i fascicoli e determinare se gli importi in questione vadano addebitati al bilancio comunitario o allo Stato membro interessato. L'audit riguarda tutti i fascicoli in sospeso al 31 dicembre 1998.

48. Non vi è relazione tra le correzioni finanziarie effettuate sulla base di un'analisi dei sistemi e i singoli casi di frode i cui importi non sono ancora stati recuperati. L'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1258/1999 e l'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 595/91 prevedono chiare norme procedurali per l'esame di casi specifici di frode o irregolarità.

49. Come indicato dalla Corte in una relazione precedente ⁽¹⁾, nel 1999 la Commissione ha passato in rassegna tutti i casi irrisolti anteriori al 1995, in modo da decidere se addebitare gli importi in questione al bilancio della Comunità o a quello degli Stati membri interessati. L'operazione ha riguardato soltanto sei paesi ⁽²⁾ a causa della scarsa qualità dei dati disponibili e per mancanza di risorse umane sufficienti.

50. A seguito della decisione della Commissione menzionata dalla Corte, tutti i dati relativi ai casi presi in considerazione sono stati aggiornati nella banca dati ECR, la quale contiene ora il numero della decisione della Commissione, l'istituzione cui viene addebitata la perdita contabile e i relativi importi.

⁽¹⁾ Relazione speciale n. 22/2000 sulla valutazione della procedura riformata di liquidazione dei conti (GU C 69 del 2.3.2001).

⁽²⁾ Belgio, Grecia, Spagna, Irlanda, Paesi Bassi, Portogallo.

La ripartizione dei costi delle cacellazioni tra il bilancio comunitario e quello degli Stati membri, decisa nel giugno 2003, non deve fungere da precedente per future decisioni. Per quanto riguarda l'Italia, poiché risulta essere il principale debitore per l'elevato numero di casi e la scarsa collaborazione delle autorità nazionali, nel 1999 si è deciso di concentrare l'attenzione sugli altri Stati membri e di postporre l'esame dei fascicoli italiani.

51. Nel 2003 la Commissione ha istituito una task force «Recupero» per smaltire tutti i casi irrisolti anteriori al 1999. Nel corso degli audit condotti durante il 2003, la task force ha provveduto ad esaminare per 9 Stati membri ⁽¹⁾ i restanti casi anteriori al 1995 con importi superiori ad una determinata soglia (500 000 euro). Complessivamente nel corso di tale audit sono stati presi in esame 443 fascicoli, di cui 343 riguardanti l'Italia. Per la maggior parte di essi è in corso la relativa procedura di liquidazione dei conti.

52. a) e b) La Commissione ha preso i provvedimenti necessari per porre rimedio alla situazione. Dal luglio 2003 il numero della decisione della Commissione e i relativi importi vengono inseriti nel fascicolo digitale, mentre sulla versione cartacea figura un riferimento alla decisione della Commissione. È stata richiesta di modifica della banca dati ECR per creare un apposito campo in cui memorizzare il numero della decisione della Commissione. Dal marzo 2004 la banca dati ECR contiene un campo specifico in cui vengono elencate le decisioni della Commissione.

La decisione sulla liquidazione dei conti 1993 è stata proposta nel 1997. Le correzioni per l'inadeguato seguito dato alle irregolarità erano state indicate dall'OLAF. La vecchia procedura di liquidazione dei conti non consentiva di documentare adeguatamente i casi di irregolarità, problema che nel frattempo è stato risolto.

c) La Commissione comunica agli Stati membri le raccomandazioni dell'OLAF. Si tratta soltanto di proposte, dal momento che la decisione finale viene presa dal Collegio. Non è escluso che alcuni Stati membri abbiano agito sulla base di tali raccomandazioni, dando per scontato il tenore della decisione.

53. La Commissione ritiene che le competenze siano state chiaramente ripartite tra l'OLAF e la direzione generale «Agricoltura». Secondo l'allegato 2 della comunicazione SEC(95)249 della Commissione, l'OLAF è responsabile in materia di recupero delle irregolarità segnalate. Qualsiasi decisione di cancellare importi inesigibili va invece presa dalla Commissione mediante la procedura di liquidazione dei conti del FEAOG, condotta dalla direzione generale «Agricoltura», con l'assistenza nelle varie fasi dell'OLAF.

55. I servizi competenti della Commissione (unità informazioni dell'OLAF) avevano il compito di migliorare la qualità dei dati prima che potessero essere usati per analisi ed inchieste. Nel

2003 le prime analisi essenziali, basate sui dati dell'ECR, sono state presentate agli Stati membri nell'ambito del gruppo di lavoro «Irregolarità e assistenza reciproca - Prodotti agricoli».

Quanto indicato ai precedenti punti 39 e 41 dovrebbe agevolare ed accelerare il processo di recupero.

57. La Commissione condivide le osservazioni della Corte sulle carenze del sistema ECR. Essa ha condotto alcune analisi sull'uso e la frequenza dei codici ed avviato discussioni con gli Stati membri riguardo alla semplificazione del sistema d'informazione.

58. La Commissione ha invitato gli Stati membri ad aggiornare i casi in questione durante le riunioni del gruppo di lavoro art. 280, del 12 marzo 2003, e del gruppo di lavoro «Irregolarità e assistenza reciproca - Prodotti agricoli», dell'11 marzo 2003 (cfr. punto 25).

59. La Commissione usa i dati a fini operativi, per il controllo dei recuperi, nonché nell'ambito dei servizi di *intelligence* strategica. Tali compiti vengono, tuttavia, svolti dagli stessi analisti dell'OLAF, per cui non è possibile stabilire un nesso diretto tra il modulo ECR ed eventuali altri utilizzatori.

Nella maggior parte dei casi i dati vengono preparati dal personale dell'OLAF su richiesta di altri utilizzatori interni, appartenenti ai servizi della Commissione, o esterni, degli Stati membri, come l'Austria e la Germania, che si avvalgono dei dati per preparare i controlli previsti dal regolamento (CEE) n. 4045/89.

60. I servizi della Commissione hanno presentato i dati e le analisi dei moduli ECR in numerose riunioni con gli Stati membri.

62. Le autorità competenti degli Stati membri sono chiamate ad affrontare alcuni delicati problemi d'interpretazione giuridica, e ciò nonostante le indicazioni fornite dalla Commissione per consentire un'interpretazione uniforme dello strumento della lista nera. Tra le difficoltà segnalate dagli Stati membri figurano:

- la nozione di «negligenza grave» non è contemplata dal diritto civile di alcuni Stati membri, mentre in altri paesi rientra piuttosto nella procedura penale,
- la mancanza di una clausola esplicita che definisca la responsabilità nel caso di un consorzio o di operatori associati,
- il rischio di dover pagare dei danni per indebito inserimento nella lista nera, con gravi conseguenze finanziarie per lo Stato membro interessato.

⁽¹⁾ Belgio, Germania, Grecia, Francia, Italia, Paesi Bassi, Spagna, Portogallo, Regno Unito.

66.-67. Gli organismi di certificazione hanno ricevuto istruzioni dettagliate nell'ambito di una riunione di esperti *ad hoc*, tenutasi nel 2002 e dedicata ai controlli da effettuare con la tabella 105. Quest'ultima consente di:

- visualizzare e controllare le passività degli Stati membri,
- valutare il livello delle passività,
- procedere ad un primo confronto tra i dati contenuti nella tabella 105, nel registro dei debitori degli organismi pagatori e nella tabella 104 e quelli della banca dati ECR gestita dall'OLAF.

I servizi della Commissione rivolgono un'attenzione crescente alla questione, esaminando attentamente le relazioni annuali degli organismi di certificazione.

67. La Commissione comunica agli Stati membri le raccomandazioni dell'OLAF. Si tratta soltanto di proposte, dal momento che la decisione finale viene presa dal Collegio. Non è escluso che alcuni Stati membri abbiano agito sulla base di tali raccomandazioni, dando per scontato il tenore della decisione. Durante la procedura di liquidazione dei conti la Commissione detiene notevoli poteri: in primo luogo, ha la responsabilità di controllare e valutare la gestione della spesa FEOG-Garanzia da parte degli Stati membri e, in secondo luogo, può decidere unilateralmente gli importi per i quali rifiutare un cofinanziamento.

68. Gli importi contenuti nella tabella 105 (crediti certi e non soggetti a condizioni, crediti liquidi con importo determinato in moneta e con esattezza, crediti immediatamente esigibili) per l'esercizio finanziario del FEOG e gli importi figuranti nella banca dati ECR (importi delle irregolarità segnalate trimestralmente per un determinato periodo, che possono essere semplici stime suscettibili di ulteriori aggiustamenti) sono diversi.

La Commissione ha invitato gli Stati membri a confrontare i dati ECR con quelli della tabella 105, tenendo conto del fatto che non potranno mai coincidere. Finora la priorità assoluta è stata data al miglioramento qualitativo dei dati. Quelli della banca dati ECR hanno ora raggiunto un livello di attendibilità tale da consentire la comparabilità.

CONCLUSIONI

70. La Commissione condivide le preoccupazioni della Corte in merito alla gestione e al recupero dei crediti del FEOG. Nel 2000, su iniziativa della Commissione e a seguito di osservazioni analoghe della Corte, sono state discusse con gli Stati membri alcune proposte per porre rimedio alla situazione dei casi irrisolti. Nel 2003, con la creazione della task force «Recupero», auspicata dalla comunicazione della Commissione del 3 dicembre 2002, i casi per un importo superiore a 500 000 euro e notificati prima del 1° gennaio 1999 sono stati attentamente esaminati, mentre quelli restanti saranno analizzati prossimamente.

Per i dati aggiornati, cfr. anche le risposte ai punti II e 4.

71. a) I requisiti dei servizi della Commissione sono ben noti alle autorità degli Stati membri, ma per problemi di comunicazione e cooperazione a livello nazionale, tali requisiti non vengono rispettati nella notifica e nell'aggiornamento dei casi di irregolarità.

b) Cfr. le risposte ai punti da 25 a 27. Per favorire la notifica di informazioni più precise ed aggiornate, la Commissione sta raddoppiando gli sforzi nella raccolta e analisi dei dati inviati dagli Stati membri.

c) La Commissione condivide le preoccupazioni espresse dalla Corte in merito alla gestione e al recupero dei crediti del FEOG, ma ritiene che la situazione stia progressivamente migliorando.

d) La creazione della task force «Recupero» nel 2003 dovrebbe consentire di smaltire gli arretrati. La Commissione si è inoltre impegnata a presentare una serie di proposte per modificare i regolamenti (CE) n. 1258/1999 e (CEE) n. 595/91 in modo da evitare il ripetersi di situazioni analoghe in futuro.

e) La Commissione ha applicato quattro principi guida e una serie di criteri procedurali, illustrati nel 2002. Ulteriori dettagli figurano al punto 44. Dalla creazione della task force «Recupero» i servizi della Commissione hanno perfezionato un elenco di criteri in base al quale verificare tutti i fascicoli e determinare se gli importi in questione vadano addebitati al bilancio comunitario o allo Stato membro interessato. L'audit riguarda tutti i fascicoli in sospeso al 31 dicembre 1998.

f) La Commissione ritiene che le competenze siano state chiaramente ripartite tra l'OLAF e la direzione generale «Agricoltura». Secondo l'allegato 2 della comunicazione SEC(95)249 della Commissione, l'OLAF è responsabile in materia di recupero delle irregolarità segnalate. Qualsiasi decisione di cancellare importi inesigibili va invece presa dalla Commissione mediante la procedura di liquidazione dei conti del FEOG, condotta dalla direzione generale «Agricoltura», con l'assistenza nelle varie fasi dell'OLAF.

72. Agli organismi di certificazione sono state fornite informazioni dettagliate sull'audit dei registri dei debitori. La Commissione intensificherà gli sforzi per favorire una migliore comprensione del problema.

73. La Commissione ha ampiamente discusso dell'applicazione della lista nera nell'ambito del gruppo di lavoro «Irregolarità e assistenza reciproca - Prodotti agricoli» e si è impegnata a presentare una seconda relazione al Parlamento europeo e al Consiglio contenente una valutazione globale della normativa esistente in materia ed una serie di proposte d'intervento.

RACCOMANDAZIONI

74. La Commissione prende nota delle raccomandazioni della Corte, ma ritiene che alcune di esse interessino in primo luogo gli Stati membri. Ritiene inoltre che nello svolgimento dei

suoi compiti essa debba soprattutto tentare di valutare l'efficienza e l'adeguatezza delle misure adottate ed attuate. Alcune delle modifiche suggerite dalla Corte sono già in atto.

- Occorre migliorare la qualità dei dati disponibili sui pagamenti irregolari della PAC.
- Gli Stati membri dovrebbero adottare misure efficaci per velocizzare il recupero delle somme pagate irregolarmente. La Commissione ha provveduto a presentare alcune proposte in tal senso (cfr. punti 39 e 41).
- La Commissione ha stabilito alcuni criteri per decidere se le conseguenze finanziarie delle irregolarità segnalate vadano addebitate al bilancio della Comunità o a quello dello Stato membro interessato.
- La Commissione ritiene che le competenze siano state chiaramente ripartite tra l'OLAF e la direzione generale «Agricoltura». Secondo l'allegato 2 della comunicazione SEC(95) 249 della Commissione, l'OLAF è responsabile in materia di recupero delle irregolarità segnalate. Qualsiasi decisione di cancellare importi inesigibili va invece presa dalla Commissione mediante la procedura di liquidazione dei conti del FEOG, condotta dalla direzione generale «Agricoltura», con l'assistenza nelle varie fasi dell'OLAF.
- La Commissione tiene conto dell'aspetto della lotta contro la frode in ogni atto normativo inerente alla PAC, sottoponendo qualsiasi progetto legislativo ad un esame antifrode.

75.

- Gli elementi che generano l'obbligo di notifica («primo verbale amministrativo o giudiziario») sono definiti dall'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 745/96 e sono stati ampiamente discussi con gli Stati membri (cfr. risposta al punto 17).
- La Commissione sta attualmente valutando la possibilità di portare la soglia a 10 000 euro.
- La Commissione ha già condotto alcune analisi sull'uso e la frequenza dei codici. Essa ha elaborato un documento sui tipi di irregolarità e sulle definizioni date dagli Stati membri che sarà utilizzato nelle discussioni avviate con questi ultimi per ridurre il numero dei codici. La stessa procedura sarà seguita per altri codici.
- Si è tentato di affrontare il problema delle discrepanze tra i dati forniti dagli Stati membri e quelli contenuti nell'ECR.

- La Commissione ha invitato gli Stati membri a procedere ad un primo confronto tra i dati OLAF ECR/595 e quelli contenuti nei registri dei debitori.

76.

- La Commissione si è impegnata a presentare una proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1258/1999 per rendere il processo di recupero più efficace.
- La compensazione dei pagamenti irregolari con altri pagamenti FEOG è una prassi legittima e corrente in numerosi Stati membri. La Commissione cercherà di promuoverla presso tutti gli organismi pagatori.
- La Commissione desidera ricordare il principio di assimilazione sancito dall'articolo 280 del trattato. Inoltre, segnala che, secondo una giurisprudenza costante della Corte di giustizia europea, le norme applicabili in caso di violazione del diritto comunitario non possono essere meno favorevoli di quelle applicabili in caso di violazione del diritto nazionale. Tuttavia, ciò non conferisce uno status preferenziale ai debiti inerenti alla PAC.

77. La Commissione ha applicato quattro principi guida e una serie di criteri procedurali, illustrati nel 2002. Ulteriori dettagli figurano al punto 44. La Commissione prevede di intervenire in questo campo.

78. La Commissione ritiene che le competenze siano state chiaramente ripartite tra l'OLAF e la direzione generale «Agricoltura». Secondo l'allegato 2 della comunicazione SEC(95)249 della Commissione, l'OLAF è responsabile in materia di recupero delle irregolarità segnalate. Qualsiasi decisione di cancellare importi inesigibili va invece presa dalla Commissione mediante la procedura di liquidazione dei conti del FEOG, condotta dalla direzione generale «Agricoltura», con l'assistenza nelle varie fasi dell'OLAF.

79. Si tratta di un processo che la Commissione ha già avviato. La relazione 2002 della Commissione sulla lotta contro la frode può essere considerata un primo tentativo di stilare un bilancio degli insegnamenti tratti.

80. La Commissione ha ampiamente discusso dell'applicazione della lista nera nell'ambito del gruppo di lavoro «Irregolarità e assistenza reciproca - Prodotti agricoli» e si è impegnata a presentare una seconda relazione al Parlamento europeo e al Consiglio contenente una valutazione globale della normativa esistente in materia ed una serie di proposte d'intervento (cfr. anche il punto IX).