



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 17 luglio 2009 (07.09)  
(OR. en)**

**12139/09**

**GAF 6  
FIN 266**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea  
Data: 15 luglio 2009  
Destinatario: Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante  
Oggetto: Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio  
- Tutela degli interessi finanziari delle Comunità - Lotta contro la frode -  
Relazione annuale 2008

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2009) 372 definitivo.

All.: COM(2009) 372 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 15.7.2009  
COM(2009) 372 definitivo

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

**Tutela degli interessi finanziari delle Comunità — Lotta contro la frode — Relazione  
annuale 2008**

**{SEC(2009) 1002}**

**{SEC(2009) 1003}**

## INDICE

Sintesi .....	4
Introduzione .....	6
1. Risultati della lotta antifrode: statistiche riguardanti le frodi e altre irregolarità.....	7
1.1. Statistiche riguardanti le frodi e altre irregolarità comunicate dagli Stati membri e dai servizi della Commissione nel 2008 .....	7
1.1.1. Risorse proprie tradizionali .....	9
1.1.2. Spese agricole (FEAGA e FEASR) .....	9
1.1.3. Azioni strutturali .....	10
1.1.4. Fondi di preadesione .....	12
1.1.5. Statistiche riguardanti le spese gestite direttamente dalla Commissione.....	13
1.2. Statistiche riguardanti l'attività dell'OLAF .....	14
2. Principali misure legislative adottate dall'Unione europea nel 2008 per tutelare i propri interessi finanziari .....	15
2.1. Sviluppi legislativi trasversali .....	15
2.1.1. Sviluppi istituzionali — la riforma dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) .....	15
2.1.2. La dimensione internazionale della tutela degli interessi finanziari delle Comunità — cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali .....	15
2.1.3. Processo di ratifica degli strumenti di tutela degli interessi finanziari (TIF).....	17
2.1.4. Protezione dell'euro contro la contraffazione .....	17
2.2. I progressi nel settore doganale.....	18
2.2.1. Mutua assistenza nel primo pilastro .....	18
2.2.2. Lotta contro il contrabbando e la contraffazione di sigarette.....	18
3. Principali misure amministrative adottate dalla Commissione nel settore della trasparenza e della prevenzione della frode .....	19
3.1. Misure di trasparenza .....	19
3.2. Ulteriori sforzi per rafforzare i sistemi di gestione e controllo, e progressi verso una dichiarazione di affidabilità (DAS) positiva .....	20
3.3. Strategia congiunta per la prevenzione della frode nel quadro delle azioni strutturali .....	21
3.4. Il programma Hercule II.....	21
4. Cooperazione con gli Stati membri nella lotta alla frode e alle irregolarità .....	22

4.1.	Iniziative istituzionali e legislative adottate da taluni Stati membri nel 2008 per tutelare gli interessi finanziari dell'UE .....	22
4.2.	Autorità nazionali designate per la cooperazione con l'OLAF nella lotta antifrode .	23
4.2.1.	Autorità centrale di coordinamento.....	23
4.2.2.	Autorità nazionali con competenze estese al settore delle spese dirette .....	24
4.3.	Comunicazione delle irregolarità .....	24
4.3.1.	Comunicazione tempestiva delle irregolarità nel settore agricolo e in quello delle azioni strutturali .....	25
4.3.2.	Stima dell'incidenza finanziaria delle irregolarità .....	26
4.3.3.	Classificazione delle irregolarità.....	27
5.	Recupero .....	28
5.1.	Risorse proprie .....	28
5.2.	Agricoltura .....	29
5.3.	Fondi strutturali.....	30
5.4.	Spese dirette .....	31
5.5.	Recupero in seguito a un caso OLAF .....	32

## SINTESI

Il bilancio dell'UE non è una fonte anonima di finanziamento. Risulta dallo sforzo condiviso e dall'impegno degli Stati membri e dei cittadini dell'UE per realizzare la loro visione, sostenendo l'economia e la solidarietà sociale, promuovendo la ricerca, lo sviluppo tecnologico e la formazione, e favorendo uno sviluppo sostenibile a livello mondiale. Di conseguenza, il trattato invita la Commissione e gli Stati membri a coordinare gli interventi a tutela del bilancio dell'UE e di lotta alle frodi e alle altre attività illecite a suo danno. Gli Stati membri dovrebbero infatti tutelare il bilancio dell'UE con lo stesso rigore con cui controllano la spesa dei bilanci nazionali.

Gli Stati membri sono in una posizione ottimale per svolgere tale ruolo. Le autorità nazionali sono di fatto incaricate della gestione quotidiana e del controllo della maggior parte del bilancio annuale dell'UE (circa l'80%). La Commissione è deputata alla sorveglianza generale, alla fissazione delle norme e alla verifica della conformità. Importanti azioni di riforma negli anni recenti hanno permesso di chiarire i rispettivi ruoli delle autorità coinvolte e, grazie a una maggiore vigilanza a tutti i livelli, si è registrato un progressivo miglioramento generale della sana gestione finanziaria dei fondi europei.

La presente relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità ai sensi del trattato è stata elaborata dalla Commissione in stretta collaborazione con gli Stati membri. Fornisce statistiche dettagliate sulle irregolarità comunicate e sui casi di sospetta frode nonché informazioni sulla qualità e sulla rapidità degli scambi di informazioni relative a irregolarità a danno del bilancio dell'UE.

Le statistiche presentate devono essere lette e utilizzate con la massima cautela: nella maggior parte dei casi un'irregolarità comunicata non presuppone una frode (che è un atto intenzionale). Un sospetto di frode comunicato non necessariamente costituisce una frode accertata da un tribunale. Tutte le irregolarità segnalate nella presente relazione sono trattate di fatto dagli Stati membri e/o dalla Commissione. Infine, quanto più forte è l'azione di controllo, tanto maggiore è la probabilità che le irregolarità siano individuate e comunicate. Di conseguenza, un incremento del numero di irregolarità può essere una prima indicazione che sono stati effettuati controlli rigorosi.

### **Statistiche riguardanti le frodi e altre irregolarità**

I dati complessivi per il 2008 mostrano che il **numero di irregolarità** è aumentato per i Fondi strutturali e il Fondo di coesione, i Fondi di preadesione e il settore delle spese dirette, mentre è diminuito per l'agricoltura e le risorse proprie. Il numero complessivo di irregolarità nelle spese è salito da 6 047 nel 2007 a 6 595 nel 2008.

Nel contempo, l'**incidenza finanziaria stimata delle irregolarità** è diminuita, passando da 1 024 milioni di EUR nel 2007 a 783,2 milioni di EUR nel 2008. Il calo ha interessato tutti i settori, ad eccezione delle spese dirette e dei Fondi di preadesione. In quest'ultimo ambito, sia il numero di nuovi casi sia gli importi interessati sono i più alti mai comunicati. L'aumento potrebbe essere imputabile ai controlli rafforzati alla fine del ciclo dei progetti, al numero crescente di paesi che effettuano segnalazioni e alla grande varietà di programmi di assistenza alla

preadesione indicati, quali i primi casi relativi allo strumento di transizione e al programma CARDS, nonché nuovi casi riguardanti lo strumento di preadesione per la Turchia. Per il settore delle risorse proprie tradizionali, il numero di irregolarità è sceso da 6097 nel 2007 a 5344 nel 2008, e l'incidenza finanziaria è passata da 401 milioni di EUR nel 2007 a 351 milioni nel 2008.

L'incidenza finanziaria complessiva stimata dei **casi di sospetta frode** è diminuita sia per il settore delle spese sia per quello delle risorse proprie tradizionali. Va ricordato che si tratta di casi di sospetta frode e non di casi confermati da un tribunale. L'incidenza finanziaria effettiva, al netto del recupero e della rettifica finanziaria, può essere stabilita solo alla fine dei procedimenti giudiziari e amministrativi.

### **Principali sviluppi nell'ambito della tutela degli interessi finanziari e della lotta antifrode**

È stato rilanciato il dibattito sulla riforma dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF); la proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1073/1999<sup>1</sup> relativo alle indagini svolte dall'OLAF è stata attivamente esaminata dal Parlamento europeo. La riforma dovrebbe rafforzare ulteriormente l'indipendenza dell'Ufficio, fornendo al contempo valide garanzie procedurali e assicurando un'adeguata sorveglianza delle sue attività.

La Comunità ha continuato a promuovere la **cooperazione internazionale** con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali al fine di combattere la frode e altre attività illecite. Nel dicembre 2008 la Commissione ha presentato una proposta di decisione del Consiglio relativa alla firma, a nome della Comunità, di un accordo di cooperazione nella lotta antifrode con il Principato del Liechtenstein. La Comunità è diventata membro a pieno titolo della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC). In stretta collaborazione con i servizi della Commissione interessati, l'OLAF sta attivamente migliorando la cooperazione nella prevenzione e nelle indagini sulle frodi con i suoi partner operativi, in particolare con i paesi dell'Africa e del Medio Oriente.

A **livello dell'UE**, la Commissione e gli Stati membri stanno dando attuazione alla decisione per assicurare la trasparenza in merito ai beneficiari dei fondi dell'UE. Sebbene sia diretta principalmente a rafforzare il controllo democratico e un dibattito politico più informato, questa misura concorre anche a disincentivare le frodi.

I contributi degli **Stati membri** alla presente relazione dimostrano che a livello nazionale sono state adottate misure istituzionali e legislative per tutelare gli interessi finanziari delle Comunità, quali: l'istituzione di nuovi organismi per combattere la frode; l'adozione o la modifica di atti legislativi nazionali relativi alla gestione dei fondi europei per assicurare una maggior trasparenza delle procedure amministrative e un controllo finanziario più efficace; l'adozione di nuovi atti legislativi per combattere le frodi in materia di IVA.

---

<sup>1</sup> GUL 136 del 31.5.1999.

## INTRODUZIONE

La presente relazione si articola in cinque parti.

La **prima parte** contiene una **sintesi delle statistiche riguardanti i casi di irregolarità** comunicati dagli Stati membri nei settori in cui questi ultimi provvedono all'esecuzione del bilancio (politica agricola, azioni strutturali e Fondi di preadesione, pari all'80% circa del bilancio) e nella riscossione delle risorse proprie comunitarie. Fornisce inoltre una stima delle irregolarità rilevate nelle spese gestite direttamente dalla Commissione e una panoramica dell'attività operativa dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

La seconda parte presenta le **principali misure legislative adottate dalla Comunità e dagli Stati membri nel 2008 per tutelare gli interessi finanziari delle Comunità.**

La relazione riporta anche le **principali misure amministrative adottate dalla Commissione nel settore della trasparenza e della prevenzione della frode.**

La quarta parte è consacrata alla **cooperazione con gli Stati membri** e fornisce una rassegna **dei poteri e dell'organizzazione delle autorità nazionali competenti in materia di lotta contro la frode designate per la cooperazione con l'OLAF.** Analizza altresì il **sistema di comunicazione delle irregolarità.**

**L'ultima parte della relazione**, per la quale valgono le stesse riserve formulate per la prima, evidenzia i recuperi effettuati nel 2008 in tutti i settori di bilancio.

La relazione è integrata da due documenti di lavoro redatti dai servizi della Commissione<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Per i riferimenti, cfr. la pagina di copertina della relazione.

## **1. RISULTATI DELLA LOTTA ANTIFRODE: STATISTICHE RIGUARDANTI LE FRODI E ALTRE IRREGOLARITÀ**

### **1.1. Statistiche riguardanti le frodi e altre irregolarità comunicate dagli Stati membri e dai servizi della Commissione nel 2008**

Nei campi in cui gli Stati membri eseguono il bilancio e nella riscossione delle risorse proprie comunitarie, la legislazione comunitaria impone agli Stati membri di comunicare i sospetti di frode e altre irregolarità rilevate che ledono gli interessi finanziari delle Comunità.

È importante distinguere tra frode e altre irregolarità. Una irregolarità è costituita da qualsiasi violazione di una disposizione comunitaria da parte di un operatore economico, che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio degli interessi finanziari delle Comunità<sup>3</sup>. La frode è un'irregolarità commessa intenzionalmente e costituisce un illecito penale<sup>4</sup>. Gli Stati membri individuano le irregolarità che si configurano come sospetti di frode. L'incidenza finanziaria effettiva della frode può essere misurata solo alla fine di un procedimento giudiziario.

Il documento dei servizi della Commissione "*Analisi statistica delle irregolarità*"<sup>5</sup> presenta un'analisi approfondita delle informazioni comunicate dagli Stati membri e contiene statistiche riguardanti la frode e altre irregolarità rilevate dai servizi della Commissione nei settori di bilancio caratterizzati da una gestione centralizzata diretta.

---

<sup>3</sup> Articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312 del 23.12.1995).

<sup>4</sup> Articolo 1, paragrafo 1, lettera a), della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, del 26 luglio 1995 (GU C 316 del 27.11.1995).

<sup>5</sup> Per i riferimenti, cfr. la pagina di copertina della relazione.



Tabella 1: Numero di irregolarità e relativi importi — anno 2008

Settore	Numero di irregolarità comunicate		Incidenza finanziaria totale stimata delle irregolarità, compresi i casi di sospetta frode (in milioni di EUR)		Incidenza finanziaria stimata dei soli casi di sospetta frode (in milioni di EUR)	
	2007 <sup>6</sup>	2008	2007 <sup>7</sup>	2008	2007	2008
<b>Agricoltura (FEAGA e FEASR)</b>	1 548	1 133	155	102,3	44,8 (~0,1% dei fondi assegnati)	4 (0,01% dei fondi assegnati)
<b>Fondi strutturali e Fondo di coesione</b>	3 756	4 007	804	585,2	141 (~0,31% dei fondi assegnati)	57 (~0,11% dei fondi assegnati)
<b>Fondi di preadesione</b>	332	523	32	61	5 (~0,38% dei fondi assegnati)	13 (~0,9% dei fondi assegnati)
<b>Spese dirette</b>	411	932	33	34,7	18,1 (~0,17% dei fondi assegnati)	3,2 (~0,03% dei fondi assegnati)
<b>Totale spese</b>	6 047	6 595	1 024	783,2	208,9 (~0,22% del totale delle spese nei quattro settori)	77,2 (~0,07% del totale delle spese nei quattro settori)
<b>Risorse proprie<sup>8</sup></b>	6 097	5 344	401	351	130,78 (~0,81% del totale di risorse proprie <sup>9</sup> )	75 (~0,46% del totale di risorse proprie)

<sup>6</sup> Per alcuni settori le cifre sono state aggiornate dopo la relazione 2007.

<sup>7</sup> Idem.

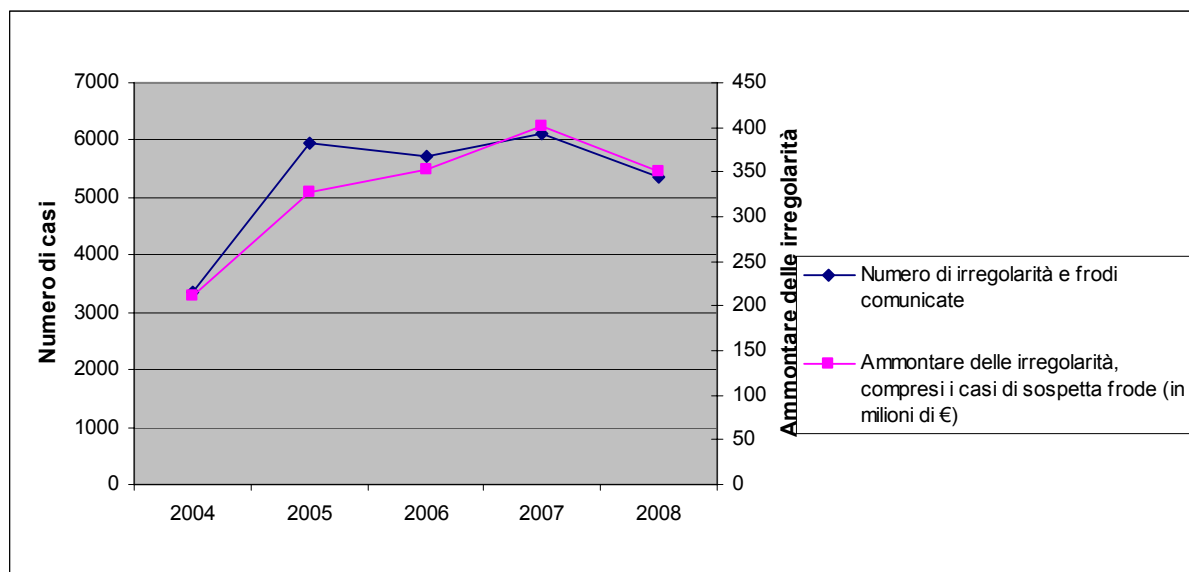
<sup>8</sup> Diritti doganali e prelievi agricoli.

<sup>9</sup> Percentuale calcolata in base alla stima delle risorse proprie tradizionali nel bilancio generale 2008 e non in base alla contabilità.

### 1.1.1. Risorse proprie tradizionali

Il numero di irregolarità comunicate nel 2008 è sceso del 12,5% rispetto al 2007 (5344 casi nel 2008, contro i 6097 del 2007), mentre l'ammontare stimato è inferiore del 12,5% (da 401 milioni di EUR nel 2007 si è passati a 351 milioni nel 2008). I casi di sospetta frode rappresentano all'incirca il 20% dei casi di irregolarità comunicati, per un'incidenza finanziaria stimata di 75 milioni di EUR, pari allo 0,46% circa del totale delle risorse proprie nel 2008 (contro i 130,78 milioni di EUR, pari a circa lo 0,81% delle risorse proprie, nel 2007). Va ricordato ancora una volta che si tratta di casi di sospetta frode e non di casi confermati da un tribunale. L'incidenza finanziaria effettiva può essere misurata solo alla fine del procedimento. Come per gli anni precedenti, i prodotti per i quali si registrano maggiori irregolarità sono i televisori e i monitor. Le irregolarità più frequenti riguardano false dichiarazioni (descrizione errata, valore, origine e regimi preferenziali inesatti) nonché lacune formali (mancato adempimento di obblighi o impegni). Il secondo prodotto è il tabacco. La Commissione continua a prestare particolare attenzione a questi settori. Il comparto dell'abbigliamento ha acquisito rilevanza, così come i macchinari, le plastiche e la carne, mentre le automobili e i motori (e i rispettivi pezzi di ricambio) sono rimasti relativamente stabili. È diminuita l'importanza del settore orticolo (soprattutto per quanto concerne l'aglio).

*Grafico 1: Numero di irregolarità comunicate e incidenza finanziaria stimata — risorse proprie tradizionali — anni 2004-2008*



### 1.1.2. Spese agricole (FEAGA<sup>10</sup> e FEASR<sup>11</sup>)

Il numero di irregolarità comunicate è diminuito del 27% (1133 casi rispetto ai 1548 del 2007). Il volume complessivo di irregolarità (102,3 milioni di EUR, pari a circa lo 0,21% del totale delle spese relative al settore agricolo al netto degli anticipi) è sceso del 34%. I casi di sospetta frode rappresentano all'incirca il 7% dei casi di irregolarità comunicate, per un'incidenza finanziaria nel 2008 stimata a 4 milioni di

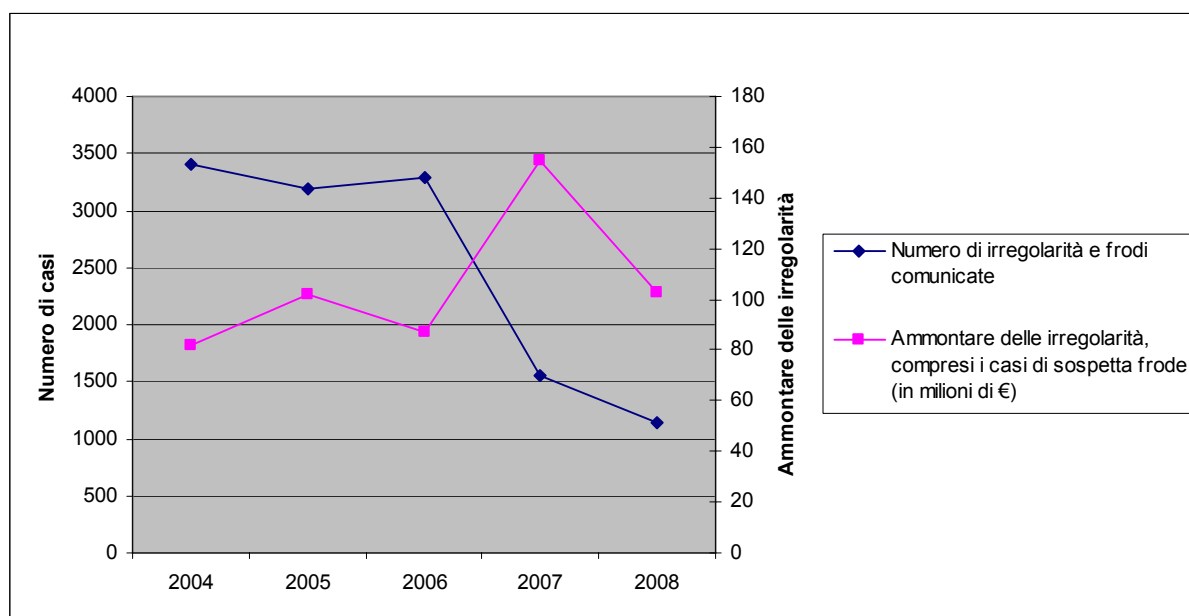
<sup>10</sup> Fondo europeo agricolo di garanzia.

<sup>11</sup> Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

EUR, pari allo 0,01% circa del totale degli stanziamenti (contro i 44,8 milioni di EUR, pari a circa lo 0,1% degli stanziamenti totali, nel 2007). Va ricordato ancora una volta che si tratta di casi di sospetta frode e non di casi confermati da un tribunale. L'incidenza finanziaria effettiva può essere misurata solo alla fine del procedimento.

Gli importi più elevati hanno riguardato il comparto ortofrutticolo, lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2000-2006) e il settore vitivinicolo. Nel complesso questi settori rappresentano oltre il 70% dell'ammontare complessivo interessato da irregolarità.

*Grafico 2: Numero di irregolarità comunicate e incidenza finanziaria stimata — spese agricole — anni 2004-2008*



### 1.1.3. Azioni strutturali

Per i Fondi strutturali e il Fondo di coesione il numero di irregolarità comunicate è aumentato del 6,7% (4007 casi contro 3756 nel 2007). L'incidenza finanziaria stimata (585,2 milioni di EUR, ovvero quasi l'1,25% degli stanziamenti di impegno) è diminuita del 27%. I sospetti di frode corrispondono a circa il 7,4% dei casi di irregolarità comunicate, per un'incidenza finanziaria stimata di 57 milioni di EUR, pari a quasi lo 0,11% del totale degli stanziamenti di impegno (rispetto a 141 milioni di EUR, pari allo 0,31%, nel 2007). Va ricordato ancora una volta che si tratta di casi di sospetta frode e non di casi confermati da un tribunale. L'incidenza finanziaria effettiva può essere misurata solo alla fine del procedimento.

Come negli anni precedenti, il maggior numero di irregolarità è stato comunicato per il FESR<sup>12</sup> e l'FSE<sup>13</sup> (circa l'88% delle irregolarità). Il numero di irregolarità comunicate per la sezione orientamento del FEAGA e per lo SFOP<sup>14</sup> è sceso del 17%; anche il numero di irregolarità relative a l'FSE è diminuito, del 4%. Il numero

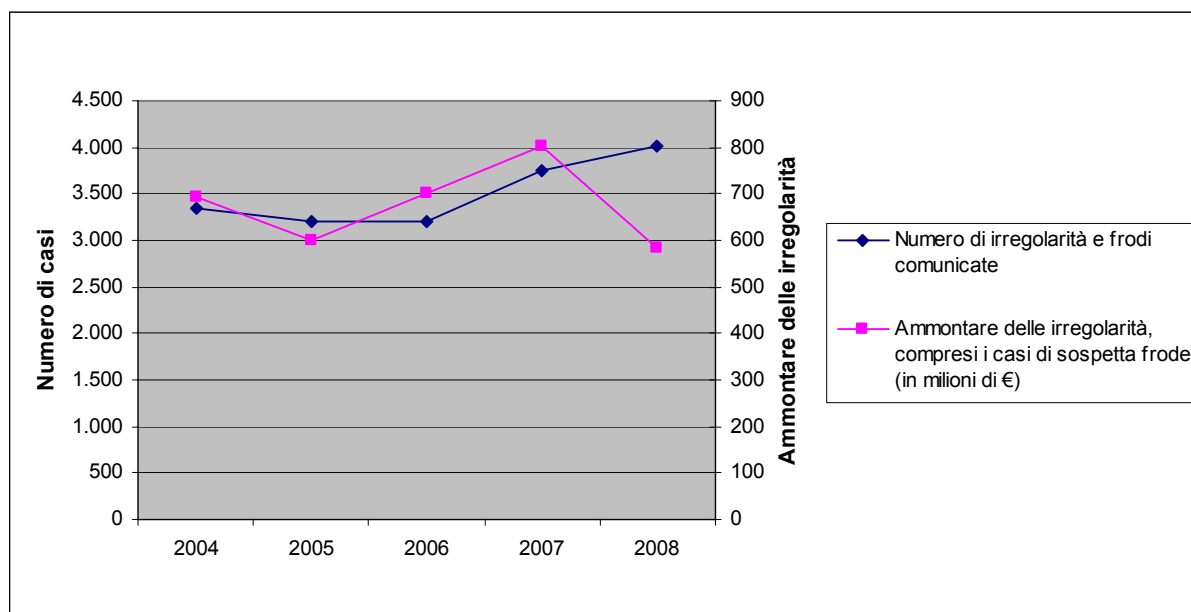
<sup>12</sup> Fondo europeo di sviluppo regionale.

<sup>13</sup> Fondo sociale europeo.

<sup>14</sup> Strumento finanziario di orientamento della pesca.

di irregolarità comunicate è salito del 18,7% per il FESR e del 63% per il Fondo di coesione.

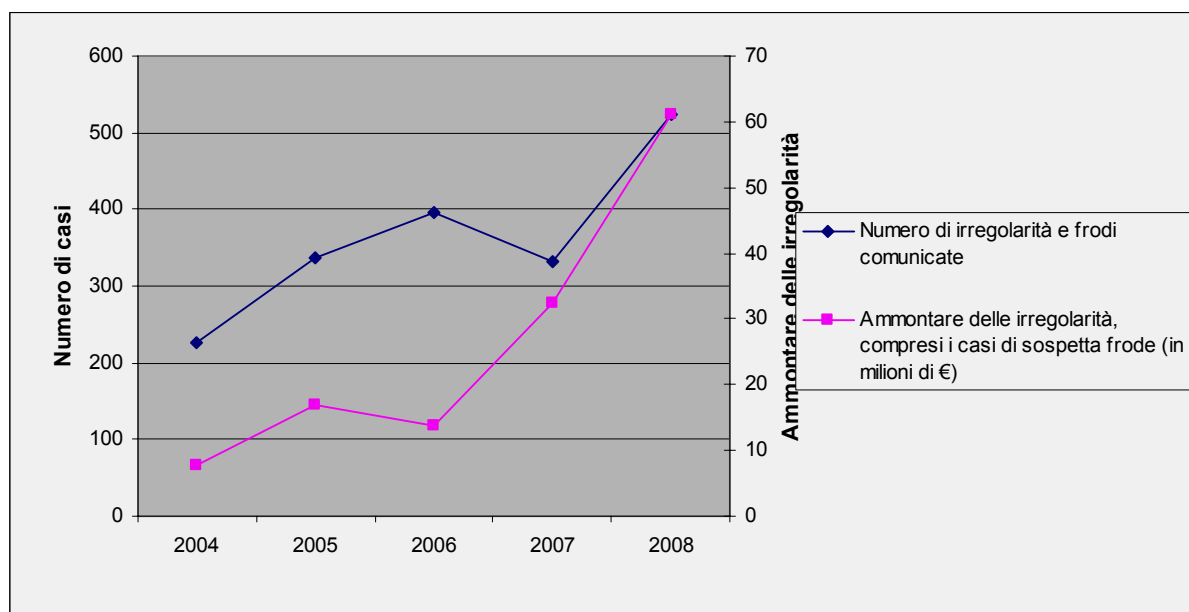
Grafico 3: Numero di irregolarità comunicate e incidenza finanziaria stimata — azioni strutturali — anni 2004-2008



#### 1.1.4. Fondi di preadesione

Il numero di irregolarità comunicate relative ai Fondi PHARE, SAPARD e ISPA nonché, a partire dal 2008, al programma CARDS, allo strumento di transizione e a quello di assistenza alla preadesione per la Turchia è aumentato del 58% (523 casi contro i 332 del 2007). L'incidenza finanziaria presunta è passata da 32 milioni di EUR nel 2007 a 61 milioni nel 2008 (circa il 5,4% dell'importo totale ammissibile). I sospetti di frode rappresentano all'incirca il 21,7% dell'ammontare delle irregolarità comunicate nel 2008, con un'incidenza finanziaria stimata di 13 milioni di EUR, pari allo 0,94% circa del bilancio annuale complessivo. Va ricordato ancora una volta che si tratta di casi di sospetta frode e non di casi confermati da un tribunale. L'incidenza finanziaria effettiva può essere misurata solo alla fine del procedimento.

Grafico 4: Numero di irregolarità comunicate e incidenza finanziaria stimata — Fondi di preadesione — anni 2004-2008



Nel luglio 2008 la Commissione ha pubblicato una relazione sulla gestione dei fondi UE in Bulgaria<sup>15</sup>. A seguito di denunce di irregolarità, casi di sospetta frode e possibili conflitti di interessi nell’aggiudicazione degli appalti, la Commissione (OLAF) ha avviato indagini sulla gestione dei fondi UE da parte delle autorità bulgare. La Commissione ha deciso di sospendere in via temporanea i Fondi di preadesione e di bloccare i pagamenti a titolo di vari altri strumenti finanziari finché le autorità bulgare non pongono opportunamente in essere le azioni correttive necessarie a garantire una sana gestione finanziaria dei fondi UE. La Commissione ha fornito orientamenti concreti sul modo in cui migliorare le strutture e le procedure di attuazione per gli organismi deputati alla gestione dei fondi UE in Bulgaria, e l’OLAF ha istituito una stretta collaborazione con la magistratura inquirente bulgara. Nel luglio 2008, a seguito di missioni di audit nel quadro del programma SAPARD in Romania in cui si sono rilevate significative carenze nei sistemi di gestione e controllo, la Commissione ha deciso di interrompere i rimborsi delle spese nell’ambito di tale programma. Essa prenderà in considerazione di rimborsare le spese in questione solo quando giungerà alla conclusione, sulla scorta di relazioni predisposte dalle autorità nazionali competenti e convalidate da organismi di audit indipendenti, che è stata data adeguata attuazione al piano d’azione correttivo elaborato dalle autorità rumene.

#### 1.1.5. Statistiche riguardanti le spese gestite direttamente dalla Commissione

L’analisi delle irregolarità verificatesi quest’anno in tale settore si è basata sui dati del sistema di contabilità della Commissione (ABAC), che contiene informazioni più dettagliate sui recuperi. Ciò nonostante, poiché la funzione pertinente è stata integrata solo nel 2008, per quest’anno si è dovuto limitare la portata dell’analisi alle spese gestite dalla Commissione su base diretta centralizzata (cfr. il punto 7.1. del documento di lavoro “Analisi statistica delle irregolarità”). I dati presentati vanno

<sup>15</sup> COM(2008) 496 def.

pertanto trattati con estrema cautela, e non considerati prove empiriche del livello di frode e irregolarità.

In questo settore si contano 932 ordini di riscossione relativi a irregolarità e sospetti di frode per un'incidenza finanziaria stimata di 34,7 milioni di EUR, di cui 3,2 milioni riferiti a 19 comunicazioni di sospetta frode. L'importo delle irregolarità per le azioni esterne è pari a 6,8 milioni di EUR e per le politiche interne a 27,9 milioni di EUR. L'incidenza finanziaria stimata dei possibili casi di frode corrisponde allo 0,03% del valore totale annuo degli impegni gestiti direttamente dalla Commissione.

## 1.2. Statistiche riguardanti l'attività dell'OLAF

Dopo una valutazione preliminare delle informazioni ricevute, l'OLAF può decidere di aprire quattro tipi di casi: indagine interna, indagine esterna, coordinamento o assistenza penale. Il numero dei casi aperti ogni anno è stabile (204 nel 2008, contro 210 nel 2007 e 195 nel 2006). Dal 2004 il numero di indagini aperte dall'OLAF di propria iniziativa (indagini interne ed esterne) ha dapprima eguagliato e poi superato il numero di casi aperti dall'OLAF per offrire assistenza e coordinamento alle autorità nazionali (coordinamento e assistenza penale). Dal 2005 le indagini avviate dall'OLAF di propria iniziativa rappresentano circa il 75% del numero totale dei casi aperti.

Il numero dei casi pendenti è aumentato (425 a fine 2008, rispetto a 408 a fine 2007), soprattutto grazie agli sforzi dell'OLAF per smaltire gli arretrati.

*Tabella 2: Fascicoli in corso al 31 dicembre 2008, settore per settore, e relativa incidenza finanziaria*

Settore	Casi pendenti al 31 dicembre 2008	Incidenza finanziaria (in milioni di EUR)
Agricoltura	68	125
Sigarette	18	5
Dogane	47	852
Spese dirette	40	54
Istituzioni e organi dell'UE	107	27
Aiuti esterni	102	129
Fondi strutturali	43	171
<b>Totale</b>	<b>425</b>	<b>1 361,7</b>

Per maggiori dettagli e un confronto con gli anni precedenti, si veda la relazione dell'OLAF<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/comm/anti\\_fraud/reports/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/comm/anti_fraud/reports/index_en.html).

## **2. PRINCIPALI MISURE LEGISLATIVE ADOTTATE DALL'UNIONE EUROPEA NEL 2008 PER TUTELARE I PROPRI INTERESSI FINANZIARI**

### **2.1. Sviluppi legislativi trasversali**

Nel 2008 si sono registrati sviluppi significativi sia a livello istituzionale, dove ha ripreso slancio il dibattito sulla riforma dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode, sia a livello della cooperazione internazionale della Comunità con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali nella lotta alla frode e alla corruzione. Sono stati adottati altresì atti legislativi importanti per assicurare una protezione più efficace dell'euro.

#### *2.1.1. Sviluppi istituzionali — la riforma dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)*

L'OLAF è stato istituito nel 1999 per tutelare gli interessi finanziari delle Comunità europee e la reputazione delle istituzioni europee.

Nel 2008 la proposta avanzata dalla Commissione nel 2006<sup>17</sup> di modificare il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 1999, relativo alle indagini svolte dall'OLAF è stata attivamente esaminata dal Parlamento europeo. L'iniziativa legislativa per migliorare il governo e l'efficacia delle attività dell'OLAF è stata approvata in prima lettura dal Parlamento europeo nel novembre 2008, con alcuni emendamenti. Gli emendamenti parlamentari<sup>18</sup>, basati sulla proposta della Commissione e diretti a migliorare il quadro normativo per l'Ufficio, le indagini e il loro seguito (compresa la cooperazione con le autorità competenti degli Stati membri) e a tutelare maggiormente i diritti fondamentali delle persone interessate dalle indagini, hanno ricevuto il sostegno globale della Commissione, salve alcune riserve dovute ai limiti istituzionali e giuridici dell'attuale assetto dell'OLAF. La maggior tutela dei diritti fondamentali prevede la possibilità per le persone interessate dalle indagini di denunciare presso un consigliere revisore indipendente la presunta violazione dei propri diritti procedurali.

Il dibattito sulla riforma proseguirà nel 2009. È all'esame anche un'ulteriore semplificazione e consolidamento dell'intera legislazione in materia di lotta antifrode.

#### *2.1.2. La dimensione internazionale della tutela degli interessi finanziari delle Comunità — cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali*

La Comunità promuove la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali attraverso accordi internazionali e accordi amministrativi, al fine di tutelare i propri interessi finanziari e combattere la frode e ogni altra attività illecita.

*Accordi bilaterali antifrode*

---

<sup>17</sup> COM(2006) 244 def.

<sup>18</sup> Risoluzione del PE n. P6-TA-PROV(2008)0553.



Nel dicembre 2008 la Commissione ha presentato una proposta<sup>19</sup> di decisione del Consiglio relativa alla firma, a nome della Comunità europea, dell'accordo di cooperazione fra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e il Principato del Liechtenstein, dall'altra, per lottare contro la frode e ogni altra attività illecita che leda i loro interessi finanziari. I negoziati sono stati condotti dalla Commissione sulla base di un mandato assegnatole nel 2006. La proposta concerne anche l'evasione dell'imposizione fiscale diretta, che non costituisce un illecito penale nel Liechtenstein. Le parti dell'accordo sarebbero tenute a fornirsi reciproca assistenza nei casi di comportamenti fraudolenti in violazione della legislazione sulle imposte dirette, compresa la presentazione di dichiarazioni fiscali incomplete. Alla luce delle conclusioni del Consiglio europeo del 10 febbraio 2009 e della dichiarazione del vertice del G20 dell'aprile 2009<sup>20</sup> i negoziati relativi all'accordo sono proseguiti conformemente agli ultimi sviluppi in materia di tutela delle finanze pubbliche, segreto bancario e cooperazione fiscale.

I negoziati per un accordo con il Liechtenstein sono stati preceduti da un accordo di cooperazione nella lotta contro la frode fra la Comunità europea e la Confederazione svizzera<sup>21</sup>. Tale accordo contempla disposizioni relative all'assistenza amministrativa e all'assistenza giudiziaria in materia penale per la tutela degli interessi finanziari; riguarda le imposte indirette (IVA e accise) e le infrazioni doganali, la corruzione e il riciclaggio di denaro. In attesa di ratifica da parte di tutti gli Stati membri, l'accordo può essere applicato in via provvisoria mediante una dichiarazione delle parti contraenti (una parte contraente può applicare l'accordo in qualunque momento con qualunque altra parte contraente che abbia formulato la medesima dichiarazione). Nel dicembre 2008 vari Stati membri<sup>22</sup> e la Svizzera hanno effettuato tale dichiarazione e l'accordo sarà applicabile fra queste parti a partire dall'8 aprile 2009.

#### *Accordi multilaterali contro la corruzione*

La Comunità europea ha ratificato la convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)<sup>23</sup>. Nell'area di propria competenza, la Comunità europea è pertanto parte a pieno titolo della convenzione ed è l'unica organizzazione di integrazione economica regionale a detenere tale status.

La convenzione riguarda principalmente misure preventive nel settore pubblico e privato, come l'istituzione di organismi deputati a combattere la corruzione, e la trasparenza e la responsabilità in materia di finanza pubblica. La cooperazione internazionale è un altro aspetto importante. Le parti devono inoltre adottare misure che aiutino a rintracciare, bloccare, sequestrare e confiscare i proventi della corruzione. Il recupero efficace dei beni è un principio fondamentale della convenzione, destinato a far capire ai funzionari corrotti che non esiste un luogo sicuro dove nascondere i beni illeciti.

---

<sup>19</sup> COM(2008) 839 def.

<sup>20</sup> Cfr. il punto 15, trattino 7, del comunicato finale del vertice del G20.

<sup>21</sup> GU L 46 del 17.2.2009.

<sup>22</sup> BG, FI, FR, DE, PL, RO, SE e UK. Per la Germania l'accordo è applicabile dal 9 aprile 2009, per la Finlandia dal 15 aprile e per il Regno Unito dal 20 aprile 2009.

<sup>23</sup> Decisione del Consiglio 2008/801/EC relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (GU L 287 del 29.10.2008).

### *Atti non legislativi: accordi amministrativi*

Nell'ambito degli aiuti esterni, l'OLAF, in stretta collaborazione con i servizi della Commissione interessati, ha continuato ad agevolare lo scambio di competenze operative fra gli investigatori preposti alla lotta antifrode e i servizi che gestiscono e controllano i fondi per gli aiuti in Africa. I gestori dei fondi e gli investigatori stanno stabilendo stretti contatti e, laddove possibile, si concordano accordi di cooperazione amministrativa<sup>24</sup> con i servizi dei paesi beneficiari dei fondi UE al fine di migliorare la gestione e il controllo dei finanziamenti pubblici e di ottimizzare l'efficacia degli aiuti esterni.

#### *2.1.3. Processo di ratifica degli strumenti di tutela degli interessi finanziari (TIF)*

Il secondo protocollo della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee<sup>25</sup> è entrato in vigore il 19 maggio 2009, a seguito della ratifica da parte dell'Italia il 18 febbraio 2009. La convenzione e i suoi protocolli<sup>26</sup> sono stati ratificati nel 2008 dalla Polonia. Nel febbraio 2008 la Commissione ha pubblicato una seconda relazione<sup>27</sup> sull'attuazione da parte degli Stati membri<sup>28</sup> dei suddetti strumenti giuridici. La Slovenia ha modificato il codice penale introducendo un articolo che sancisce il reato di frode contro le Comunità europee, atto che in precedenza non costituiva specificatamente un illecito penale nel diritto sloveno.

#### *2.1.4. Protezione dell'euro contro la contraffazione*

Nel dicembre 2008 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato quattro proposte della Commissione<sup>29</sup> per rafforzare la protezione dell'euro contro la contraffazione. La nuova legislazione introduce l'obbligo per le istituzioni finanziarie di controllare l'autenticità delle banconote e delle monete prima di rimetterle in circolazione. Nel contempo, per ridurre al minimo il rischio di scambiare medaglie e gettoni per monete in euro autentiche, è stata fatta ulteriore chiarezza sui disegni che non possono essere riprodotti su medaglie e gettoni.

---

<sup>24</sup> Accordi di tal genere sono già stati conclusi con Argentina, Gibuti, Marocco, Repubblica del Congo, Senegal e il FIGE (Forum des Inspections Générales d'Etats d'Afrique) nonché, nel 2008, con le autorità del Sud Africa.

<sup>25</sup> GU C 316 del 27.11.1995.

<sup>26</sup> Primo protocollo del 27 settembre 1996 (GU C 313 del 23.10.1996). Protocollo del 29 novembre 1996 concernente l'interpretazione, in via pregiudiziale, da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee della convenzione (GU C 151 del 20.5.1997). Secondo protocollo del 19 giugno 1997 (GU C 221 del 19.7.1997).

<sup>27</sup> COM(2008) 77 def.

<sup>28</sup> Gli strumenti TIF non sono stati ratificati da Repubblica ceca, Ungheria e Malta, nonché dall'Estonia per il protocollo della Corte di giustizia delle Comunità europee.

<sup>29</sup> Regolamento (CE) n. 44/2009, del 18 dicembre 2008, recante modifica del regolamento (CE) n. 1338/2001, che definisce talune misure necessarie alla protezione dell'euro contro la falsificazione (GU L 17 del 22.1.2009, pag. 1); regolamento (CE) n. 45/2009, del 18 dicembre 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 1339/2001 che estende agli Stati membri che non hanno adottato l'euro quale moneta unica gli effetti del regolamento (CE) n. 1338/2001 che definisce talune misure necessarie alla protezione dell'euro contro la falsificazione (GU L 17 del 22.1.2009, pag. 4); regolamento (CE) n. 46/2009, del 18 dicembre 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 2182/2004 relativo a medaglie e gettoni simili alle monete metalliche in euro (GU L 17 del 22.1.2009, pag. 5); regolamento (CE) n. 47/2009, del 18 dicembre 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 2183/2004 che estende agli Stati membri non partecipanti l'applicazione del regolamento (CE) n. 2182/2004 relativo a medaglie e gettoni simili alle monete metalliche in euro (GU L 17 del 22.1.2009, pag. 7).

A livello operativo, la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, la Banca centrale europea ed Europol, ha continuato a gestire il programma Pericles per la formazione e l'assistenza tecnica nella lotta alla contraffazione. Nel quadro del bilancio del 2008 sono state lanciate undici azioni ed è stato impegnato oltre il 90% del bilancio di 1 milione di euro per il 2008. La maggior parte di questi progetti sovvenzionati era legata ad attività di formazione e scambio di personale, con partecipanti provenienti da quasi tutti gli Stati membri e da numerosi paesi terzi. L'obiettivo era sensibilizzare i partecipanti alla contraffazione di banconote e monete, offrire loro formazione tecnica e condividere le migliori prassi.

Il numero complessivo di monete in euro contraffatte ritirate dalla circolazione nel 2008 è stato pari a 195900, contro 211100 l'anno precedente (-7%). Questo successo è il risultato degli sforzi congiunti della Commissione europea e delle autorità degli Stati membri per ritirare dalla circolazione le monete false ed evidenzia l'esigenza per tutti gli Stati membri di applicare metodi adeguati a tale fine.

## **2.2. I progressi nel settore doganale**

### *2.2.1. Mutua assistenza nel primo pilastro*

Nel settore della mutua assistenza sono stati compiuti progressi significativi grazie all'adozione del regolamento (CE) n. 766/2008<sup>30</sup> del 9 luglio 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio<sup>31</sup> relativo alla mutua assistenza in materia doganale e agricola. Le nuove disposizioni estendono l'attuale scambio di informazioni su sospetti di frode alla comunicazione sistematica di informazioni commerciali prestabilite e istituiscono un archivio d'identificazione dei fascicoli a fini doganali (FIDE), che riguarda i fascicoli istruttori e aiuta gli Stati membri a coordinare meglio i loro controlli, individuare movimenti sospetti di merci e mezzi di trasporto e raccogliere le informazioni in un "repertorio europeo di dati". L'archivio è entrato pienamente in funzione il 15 settembre 2008.

Il codice doganale aggiornato<sup>32</sup> è entrato in vigore nel giugno 2008 e rappresenta una profonda riforma delle norme e procedure doganali comunitarie, divenute più semplici ed elettroniche. Il codice doganale aggiornato sarà operativo non appena le disposizioni attuative saranno predisposte e applicabili, al più tardi nel giugno 2013.

### *2.2.2. Lotta contro il contrabbando e la contraffazione di sigarette*

Ogni anno il commercio illecito di sigarette di contrabbando e contraffatte causa perdite ingenti al bilancio dell'UE e ai bilanci nazionali.

Per prevenire e ridurre le conseguenze, nel 2008 la Commissione, che in precedenza aveva stipulato due accordi con i produttori di tabacco Philip Morris International (PMI) e Japan Tobacco International (JTI)<sup>33</sup>, ha partecipato attivamente a due

---

<sup>30</sup> GU L 218 del 13.8.2008.

<sup>31</sup> GU L 82 del 22.3.1997.

<sup>32</sup> Regolamento (CE) n. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato) (GU L 145 del 4.6.2008).

<sup>33</sup> I due accordi stabiliscono il pagamento da parte dei produttori di tabacco di 1250 milioni di USD (PMI) e 400 milioni di USD (JTI) che possono essere destinati alla lotta contro il contrabbando e la

sessioni dell'organo negoziale intergovernativo al fine di negoziare un progetto di protocollo della convenzione quadro dell'OMS sulla lotta contro il tabagismo, relativo alle iniziative contro il commercio illecito dei prodotti del tabacco. Sono in corso negoziati per trovare un accordo su una norma che crei obblighi universali in materia di localizzazione e monitoraggio, e stabilire un quadro specifico di cooperazione fra autorità doganali e autorità giudiziarie.

### **3. PRINCIPALI MISURE AMMINISTRATIVE ADOTTATE DALLA COMMISSIONE NEL SETTORE DELLA TRASPARENZA E DELLA PREVENZIONE DELLA FRODE**

#### **3.1. Misure di trasparenza**

Nel quadro dell'iniziativa europea per la trasparenza<sup>34</sup>, la Commissione ha ottenuto il sostegno del Consiglio e del Parlamento europeo a favore di una trasparenza totale sui beneficiari dei fondi UE.

La maggior parte dei fondi UE (quasi l'80%) è gestita dalle amministrazioni nazionali, cui spetta pertanto l'obbligo di pubblicare i nominativi dei beneficiari. Tale obbligo concerne la politica agricola comune, le azioni strutturali (compreso il Fondo di coesione) e il Fondo europeo per i rifugiati.

La Commissione europea gestisce inoltre sovvenzioni e contratti di appalto, corrispondenti a circa il 20% del bilancio dell'UE in settori quali la politica di ricerca, l'istruzione e la formazione, le reti dei trasporti e dell'energia. Ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 3, del nuovo regolamento finanziario del 2006<sup>35</sup>, è tenuta a pubblicare i nominativi dei beneficiari. Per ottemperare a questo obbligo giuridico nel 2008 la Commissione ha istituito il nuovo sistema centrale di trasparenza finanziaria per agevolare l'accesso a informazioni consolidate fino ad allora pubblicate sulle pagine Internet dei vari servizi della Commissione. La versione attuale riguarda circa 10 miliardi di EUR di aiuti; il sistema sarà ampliato per comprendere le spese amministrative della Commissione. I dati sui beneficiari degli aiuti esterni sono accessibili attraverso un motore di ricerca specifico.

Il 17 dicembre 2008 è stato adottato il regolamento (CE, Euratom) n. 1302/2008 della Commissione<sup>36</sup> riguardante la base centrale di dati sull'esclusione. Esso istituisce una base centrale di dati ("base di dati sull'esclusione"), prevista dall'articolo 95 del regolamento finanziario, che contiene i dati dei candidati e degli offerenti che si trovano nella situazione di esclusione descritta agli articoli 93 e 94 del regolamento finanziario (ad esempio, fallimento o grave violazione dei doveri professionali). Le informazioni sono accessibili a tutti gli enti che gestiscono fondi UE.

---

contraffazione di sigarette. Alla fine del 2008, PMI aveva versato 650 milioni di USD (pari a 503,8 milioni di EUR circa) e JTI 100 milioni di USD (pari a 77,5 milioni di EUR circa).

<sup>34</sup> COM(2007) 127; [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/kallas/work/eu\\_transparency/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/work/eu_transparency/index_en.htm).

<sup>35</sup> Regolamento (CE, Euratom) n. 1995/2006 del Consiglio, del 13 dicembre 2006, recante modifica del regolamento n. 1605/2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 390 del 30.12.2006).

<sup>36</sup> GU L 344 del 20.12.2008.

Il 16 dicembre 2008 è stata adottata la versione riveduta della decisione n. 2008/969/CE, Euratom della Commissione sul sistema di allarme rapido ad uso degli ordinatori della Commissione e delle agenzie esecutive<sup>37</sup>. Tale atto istituisce il sistema di allarme rapido per il bilancio generale dell'Unione europea e ogni altro fondo gestito dalle Comunità. Si tratta di uno strumento informativo interno che aiuta la Commissione a individuare le persone giuridiche che presentano rischi finanziari o di altra natura, consentendole così di adottare tutte le misure precauzionali necessarie.

### **3.2. Ulteriori sforzi per rafforzare i sistemi di gestione e controllo, e progressi verso una dichiarazione di affidabilità (DAS) positiva**

Nel gennaio 2006 è stato adottato il piano d'azione della Commissione verso un quadro di controllo interno integrato<sup>38</sup> in linea con l'obiettivo strategico della Commissione Barroso di ottenere una dichiarazione di affidabilità (DAS) positiva dalla Corte dei conti europea. Il piano d'azione rispecchiava le raccomandazioni formulate dalla Corte dei conti nel parere n. 2/2004<sup>39</sup> e prevedeva sedici azioni concrete. Il piano d'azione è stato interamente attuato e il suo impatto sul campo inizia a farsi sentire.

Nel quadro del piano d'azione, nel dicembre 2008 la Commissione ha presentato una comunicazione sul rischio di errore tollerabile<sup>40</sup>. Senza rinunciare a una politica di "tolleranza zero" in materia di frode, l'adozione di un approccio di rischio tollerabile significherebbe definire i livelli cui è ragionevole attendersi che la Commissione e i suoi partner esecutivi, compresi gli Stati membri, riducano gli errori usando nel contempo le risorse di controllo in maniera efficiente. Si tratta di una decisione che deve essere adottata dall'autorità legislativa e la comunicazione si propone di rilanciare la discussione su tale questione con il Parlamento europeo e il Consiglio. La comunicazione definisce il concetto di rischio tollerabile, fornisce esempi illustrativi in due settori di spesa fondamentali (il FESR e il FEASR) e formula una prima stima del rischio tollerabile per questi settori di spesa. Attualmente la Corte dei conti applica una soglia di rilevanza del 2% a tutti i settori delle politiche per valutare la legalità e la regolarità delle operazioni sottostanti. L'analisi della Commissione suggerisce che la soglia di rilevanza del 2% attualmente utilizzata dalla Corte dei conti per la DAS annuale potrebbe non essere una misura appropriata per una strategia di controllo economicamente conveniente per talune politiche. Ciò significa che il rischio di errore tollerabile andrebbe analizzato e deciso in maniera distinta per ciascun settore politico.

Le relazioni della Corte dei conti per il 2006 e il 2007 hanno mostrato che il tasso di errore per le azioni strutturali rimane elevato. A seguito principalmente delle raccomandazioni della Corte dei conti nella relazione annuale del 2006 e nel parere n. 6/2007<sup>41</sup>, che ha evidenziato i punti deboli della gestione condivisa dei Fondi strutturali negli Stati membri, il 19 febbraio 2008 la Commissione ha lanciato un piano d'azione<sup>42</sup> inteso a rafforzare la funzione di supervisione della Commissione

---

<sup>37</sup> GU L 344 del 20.12.2008.

<sup>38</sup> COM(2006) 9 def.

<sup>39</sup> GU C 107 del 30.4.2004, pag. 4.

<sup>40</sup> COM(2008) 866 def.

<sup>41</sup> GU C 216 del 14.9.2007.

<sup>42</sup> COM(2008) 97.

nel contesto della gestione condivisa delle azioni strutturali e quindi a far fronte all'elevato livello di errori nei rimborsi delle azioni strutturali e ai punti deboli nei sistemi di gestione e controllo degli Stati membri.

La Commissione è impegnata a rafforzare l'efficacia dei controlli effettuati dagli Stati membri e degli audit della Commissione al fine di assicurare che quando i programmi e i progetti del periodo 2000-2006 saranno conclusi il rischio di errore residuo sia quanto più possibile contenuto. Per il periodo 2007-2013 le azioni preventive garantiranno che i sistemi degli Stati membri funzionino efficacemente fin dall'inizio dell'attuazione dei programmi oppure, nel caso in cui ciò non sia possibile, che qualunque carenza sia individuata quanto prima. Nel febbraio 2009 la Commissione ha presentato al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Corte dei conti europea una relazione<sup>43</sup> sul piano d'azione del 2008.

Quanto alle spese dirette della Commissione, il servizio di audit interno della Commissione (IAS) ha condotto audit nel settore degli appalti, compresi i servizi IT e i regimi di sovvenzionamento. Le relazioni dello IAS segnalano alcuni miglioramenti nei sistemi di controllo interno della Commissione. Maggiori informazioni sono disponibili nella relazione annuale all'autorità competente per il discarico relativa agli audit interni condotti nel 2008.

### **3.3. Strategia congiunta per la prevenzione della frode nel quadro delle azioni strutturali**

In seguito a una raccomandazione di audit dello IAS, la Commissione ha elaborato una strategia congiunta per la prevenzione della frode per il FESR, l'FSE e il Fondo di coesione. Il documento stabilisce azioni di prevenzione della frode per conseguire gli obiettivi nei settori della valutazione del rischio e della sensibilizzazione alla frode. La Commissione ha già realizzato alcune di queste azioni, fra cui un seminario a Bruxelles per le autorità di gestione e di pagamento e una riunione del "gruppo degli omologhi" (revisori contabili nazionali e comunitari) a Cardiff nell'ottobre 2008.

### **3.4. Il programma Hercule II**

Lo scopo del programma Hercule II è promuovere le attività relative alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità. Per il periodo 2007-2013 il bilancio di questo programma è stato aumentato di 6 milioni di euro all'anno per finanziare l'acquisto di apparecchiature e attività di formazione nella lotta al contrabbando delle sigarette. Tale aumento è riconducibile altresì a importi aggiuntivi<sup>44</sup> resi disponibili nel quadro degli accordi contro il contrabbando stipulati con i produttori di tabacco PMI e JTI (cfr. il punto 2.2.2).

Nel 2008 sono state sostenute 10 azioni di ricerca in ambito giuridico, 9 progetti di formazione e 25 progetti di assistenza tecnica, e il bilancio stanziato pari a 13,8 milioni di EUR è stato interamente impegnato.

---

<sup>43</sup> COM(2009) 42.

<sup>44</sup> Il 9,7% dei capitali versati da PMI e JTI sono stati assegnati alla Comunità europea.

#### 4. COOPERAZIONE CON GLI STATI MEMBRI NELLA LOTTA ALLA FRODE E ALLE IRREGOLARITÀ

Questo capitolo, basato sulle risposte degli Stati membri a un questionario<sup>45</sup>, passa in rassegna gli sviluppi legislativi e istituzionali negli Stati membri durante il 2008 e offre una panoramica delle strutture nazionali antifrode incaricate della collaborazione con l'OLAF per i controlli sul posto. Tratta inoltre di alcuni aspetti della comunicazione delle irregolarità da parte degli Stati membri.

##### 4.1. Iniziative istituzionali e legislative adottate da taluni Stati membri nel 2008 per tutelare gli interessi finanziari dell'UE

Il Belgio ha istituito un organismo a struttura collegiale per combattere la frode, compresa quella fiscale. Il Regno Unito ha creato la *National Fraud Strategic Authority* (NFSA), un ente non di diritto pubblico, tra le cui priorità principali figurano un'azione deterrente più incisiva contro la frode, grazie a una risposta energica in termini di regolamentazione e di applicazione della legge da parte delle varie autorità competenti, e il rafforzamento della fiducia dei cittadini nella risposta data alla frode.

Vari Stati membri<sup>46</sup> hanno adottato o modificato la normativa nazionale in materia di gestione dei fondi UE e di procedure di appalto per rendere più trasparenti le procedure amministrative e migliorare il controllo finanziario. Per il 2008 la Svezia fornirà, per la prima volta, un certificato nazionale sulla gestione dei fondi UE, che garantirà l'esistenza di un quadro di controllo interno e assicurerà un controllo interno soddisfacente dei fondi UE gestiti in collaborazione con la Commissione.

Malta ha adottato una strategia nazionale di lotta alla frode e alla corruzione mirante a creare un quadro normativo, istituzionale e operativo. La Repubblica ceca ha adottato una strategia nazionale per la tutela degli interessi finanziari dell'UE e un piano di azione di accompagnamento.

Alcuni Stati membri<sup>47</sup> hanno adottato atti legislativi e norme per combattere la frode riguardante l'IVA e migliorare il coordinamento delle operazioni da parte delle autorità nazionali competenti in questo settore.

La Grecia ha adottato una legge sulla prevenzione e sulla repressione del riciclaggio del denaro e del finanziamento al terrorismo e altre disposizioni. Analogamente, Cipro ha sostituito tutte le leggi precedenti, del periodo 1996-2004, con la legge adottata di recente sulla lotta al riciclaggio del denaro.

Nel settore delle irregolarità e del recupero, qualche Stato membro<sup>48</sup> ha adottato nuove misure per individuare e notificare le irregolarità, nonché procedure e meccanismi migliori per il recupero dei pagamenti in eccesso.

---

<sup>45</sup> Cfr. tutte le risposte nel documento di lavoro della Commissione sull'attuazione dell'articolo 280 del trattato da parte degli Stati membri nel 2008.

<sup>46</sup> BG, LV, LT, LU, HU, PT, SK, SE.

<sup>47</sup> ES, HU, RO, IT.

<sup>48</sup> BG, EE, IT, PL, SK, UK.

La Lettonia ha modificato la normativa penale introducendo l'illecito di divulgazione di dati o informazioni intenzionalmente falsi sullo stato del sistema finanziario lettone.

Gli Stati membri hanno segnalato altri sviluppi legislativi o amministrativi<sup>49</sup> realizzati nel corso del 2008. Queste misure sono state adottate su iniziativa degli Stati membri e non semplicemente per recepire la legislazione comunitaria.

#### **4.2. Autorità nazionali designate per la cooperazione con l'OLAF nella lotta antifrode**

L'articolo 4 del regolamento (Euratom, CE) n. **2185/96**<sup>50</sup> impone all'OLAF di preparare e svolgere controlli sul posto in stretta collaborazione con le autorità competenti dello Stato membro interessato. Pertanto è indispensabile individuare preliminarmente l'autorità nazionale competente.

Per la politica agricola comune e i Fondi strutturali, per cui esistono accordi di gestione condivisa (fra la Commissione e gli Stati membri), la designazione chiara delle autorità competenti ha reso più semplice lo svolgimento delle verifiche sul posto. Quanto alle spese dirette, tuttavia, la mancanza di chiarezza nella designazione delle autorità competenti e delle linee di demarcazione negli Stati membri genera difficoltà nell'applicazione del regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96.

Nella risoluzione del 19 febbraio 2008 sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità<sup>51</sup>, il Parlamento europeo ha chiesto maggiori informazioni sulle autorità nazionali competenti. Le informazioni raccolte serviranno anche a migliorare l'attuazione del regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 e a individuare le lacune legislative al fine di un eventuale consolidamento della legislazione antifrode<sup>52</sup>.

##### *4.2.1. Autorità centrale di coordinamento*

La maggior parte degli Stati membri<sup>53</sup> ha riferito di disporre di un'autorità centrale di coordinamento, responsabile del sostegno operativo all'OLAF, che l'OLAF può contattare durante lo svolgimento dei controlli sul posto. In taluni Stati membri<sup>54</sup> l'autorità centrale di coordinamento è il servizio di coordinamento antifrode (AFCOS), mentre in altri<sup>55</sup> è stata designata un'altra autorità nazionale. Alcuni Stati membri<sup>56</sup> hanno indicato che possono essere contattate una o più autorità di coordinamento in base al tipo di risorse finanziarie (ad esempio, fondi, dogane o imposte).

---

<sup>49</sup> Cfr. il documento di lavoro della Commissione sull'attuazione dell'articolo 280 del trattato da parte degli Stati membri nel 2008.

<sup>50</sup> GU L 292 del 15.11.1996.

<sup>51</sup> P6\_TA-PROV(2008)0052.

<sup>52</sup> Cfr. il punto 2.1.1.

<sup>53</sup> BE, BG, CZ, DK, DE, EE, IT, CY, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SI, SK, SE, UK.

<sup>54</sup> BG, CZ, DK, EE, CY, LV, HU, MT, PL, RO, SI, SK, SE.

<sup>55</sup> BE, DE, IT, LT, NL, PT, UK.

<sup>56</sup> BE, IE, IT, NL, AT, UK.



Inoltre, alcuni Stati membri<sup>57</sup> hanno evidenziato che i poteri e i doveri di tali autorità di coordinamento riguardano principalmente la comunicazione delle irregolarità alla Commissione e la messa in contatto dell'OLAF con l'autorità investigativa nazionale competente. In sette Stati membri<sup>58</sup>, l'autorità designata è investita anche di vari poteri di indagine (ad esempio può interrogare gli operatori economici, accedere ai documenti e ai locali, effettuare ricerche e confische, accedere alle informazioni relative a indagini penali o amministrative in corso, sorvegliare persone, telefoni e posta) che possono essere utilizzati a sostegno delle indagini e dei controlli sul posto dell'OLAF.

Infine, Paesi Bassi, Portogallo e Slovenia hanno segnalato che l'autorità designata opera sulla base della programmazione annuale. Italia, Paesi Bassi, Portogallo e Regno Unito hanno dichiarato che l'autorità è tenuta a redigere una relazione sugli obiettivi dell'attività di monitoraggio svolta.

#### 4.2.2. *Autorità nazionali con competenze estese al settore delle spese dirette*

È altresì importante chiarire se gli Stati membri hanno un'unica autorità nel settore delle spese dirette cui l'OLAF può rivolgersi per i controlli sul posto.

Vari Stati membri<sup>59</sup> (privi di un AFCOS) hanno segnalato di disporre di un'unica autorità che può essere contattata. Nella maggior parte dei casi si tratta di un'autorità preposta all'applicazione della legge anziché di un'autorità amministrativa, con una base giuridica stabilita.

Oltre a comunicare le irregolarità alla Commissione e a mettere in contatto l'OLAF con le altre autorità investigative competenti, in taluni Stati membri<sup>60</sup> l'autorità designata è investita di vari poteri investigativi del tipo sopra menzionato che possono essere utilizzati a sostegno delle indagini e dei controlli sul posto dell'OLAF nell'ambito delle spese dirette.

### 4.3. **Comunicazione delle irregolarità**

Ai sensi della legislazione comunitaria<sup>61</sup>, gli Stati membri devono comunicare alla Commissione i sospetti di frode e ogni altra irregolarità oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario. Per le spese, tale notifica riguarda l'agricoltura, le azioni strutturali e i Fondi di preadesione, per le entrate invece, si riferisce al settore delle risorse proprie. Gli Stati membri devono informare la Commissione di tutte le irregolarità relative a un importo superiore a 10 000 EUR<sup>62</sup>.

---

<sup>57</sup> DK, HU, IT, LT, NL, PT, SI, UK.

<sup>58</sup> DK, LT, MT, PT, RO, SI, UK.

<sup>59</sup> BE, DK, EE, IT, LT, LU, PT, SI, SK.

<sup>60</sup> DK, LT, PT, RO, SI.

<sup>61</sup> Regolamento (CE) n. 1848/2006 della Commissione del 14 dicembre 2006 (GU L 355 del 15.12.2006); regolamento (CE) n. 2035/2005 della Commissione del 12 dicembre 2005 (GU L 328 del 15.12.2005), che modifica il regolamento n. 1681/94 dell'11 luglio 1994 (GU L 178 del 12.7.1994); regolamento (CE) n. 2168/2005 della Commissione del 23 dicembre 2005 (GU L 345 del 28.12.2005) che modifica il regolamento n. 1831/94 del 26 luglio 1994 (GU L 191 del 27.7.1994); regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione dell'8 dicembre 2006.

<sup>62</sup> Per il programma Sapard 4 000 EUR, per le iniziative ISPA non esiste soglia.

L'analisi della Commissione e la valutazione statistica delle irregolarità dipendono dall'accuratezza, dalla completezza, dalla qualità e dalla tempestività delle notifiche da parte degli Stati membri. In questi settori vi sono ancora differenze fra le prassi delle autorità nazionali, ancorché siano stati compiuti progressi grazie all'armonizzazione degli approcci in materia di comunicazione.

Il presente capitolo analizza le prassi degli Stati membri nella comunicazione delle irregolarità, prendendo in considerazione tre aspetti: la comunicazione tempestiva delle irregolarità, la stima della loro incidenza finanziaria e la loro classificazione. Agli Stati membri è stato chiesto di fornire informazioni relative all'agricoltura, ai Fondi strutturali e ai Fondi di preadesione. Nella sezione seguente si indicano pertanto questi settori, laddove pertinenti.

#### *4.3.1. Comunicazione tempestiva delle irregolarità nel settore agricolo e in quello delle azioni strutturali*

Secondo la relazione del 2007 sulla tutela degli interessi finanziari e sulla lotta contro la frode, la tempestività delle comunicazioni è migliorata negli anni recenti, sebbene il tempo intercorso fra il momento in cui l'irregolarità è rilevata e quello in cui è comunicata rimanga significativo.

La legislazione comunitaria impone agli Stati membri di comunicare tutte le irregolarità entro due mesi dalla fine del trimestre in cui un'irregolarità è stata oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario e/o sono apprese nuove informazioni circa un'irregolarità comunicata. Il lasso temporale fra la scoperta e la comunicazione di un'irregolarità non dovrebbe essere superiore a cinque mesi.

Per quanto riguarda il settore agricolo, nel 2007 solo il 33% delle irregolarità è stato comunicato entro il termine previsto, contro l'84% nel 2008. Nel 2007 il tempo medio fra la scoperta e la comunicazione di un'irregolarità è stato di 1,2 anni; nel 2008, a causa dell'introduzione di un nuovo modulo elettronico, tale dato non è stato monitorato.

Per le azioni strutturali, nel 2007 il 75% delle irregolarità è stato segnalato per tempo, mentre nel 2008 la percentuale è salita all'86%. Nel 2007 il lasso temporale fra l'individuazione e la comunicazione è stato di 0,9 anni, mentre nel 2008 di 1,1 anni.

Quanto al settore agricolo e quello delle azioni strutturali, gli Stati membri hanno fornito un ampio ventaglio di motivazioni per i ritardi nella comunicazione.

Molti Stati membri hanno citato la complessità delle procedure amministrative nazionali<sup>63</sup>, oltre alla segnalazione tardiva da parte di organismi intermedi. Talvolta la comunicazione è ostacolata dalla struttura della stessa autorità di comunicazione/gestione<sup>64</sup>, che comporta un numero considerevole di livelli amministrativi. In altri casi, le irregolarità non sono comunicate finché l'autorità amministrativa non ha accertato che le circostanze in questione rappresentano

---

<sup>63</sup> BE (Regione Bruxelles capitale per i Fondi strutturali e Regione vallona per l'agricoltura), CZ, DK (agricoltura), DE (agricoltura), EE, EL (agricoltura), ES, HU, NL, AT, PL (Fondi strutturali), SK, SE, UK (Irlanda del Nord).

<sup>64</sup> IE, IT, ES (Fondi strutturali).

un'irregolarità e che le procedure di recupero sono già in corso o che è stata adottata una decisione amministrativa<sup>65</sup>. La Repubblica ceca, l'Ungheria e il Regno Unito (Scozia) hanno segnalato che talvolta i procedimenti di ricorso e di riesame possono causare ritardi nella procedura di comunicazione, mentre altri due Stati membri<sup>66</sup> hanno osservato che anche le diverse interpretazioni da parte delle autorità nazionali delle espressioni "irregolarità" e "notifica preliminare" possono comportare una comunicazione tardiva.

Altre motivazioni fornite sono state il sostegno informatico inadeguato<sup>67</sup> e la carenza di formazione o di personale<sup>68</sup>. I ritardi possono inoltre derivare dal mancato utilizzo del sistema AFIS<sup>69</sup>.

Per migliorare la tempestività delle comunicazioni, la maggior parte degli Stati membri ha adottato misure intese ad abbreviare le procedure amministrative nazionali<sup>70</sup>, compresa l'adozione di norme interne o orientamenti. Altre misure sono destinate a migliorare il flusso di lavoro con gli organismi intermedi<sup>71</sup> (solleciti, riunioni mirate, scambio di informazioni fra i vari enti e contatti diretti con gli organismi che notificano in ritardo le irregolarità). Molti Stati membri organizzano attività formative periodiche per il personale<sup>72</sup>.

Nel 2008 il Regno Unito (Scozia) ha ultimato un riesame indipendente di otto mesi del procedimento di ricorso. L'Ungheria ha elaborato orientamenti in materia di comunicazione conformi al sistema AFIS. L'Italia ha redatto documenti amministrativi o giudiziari iniziali che introducono l'obbligo di comunicazione. La Polonia ha prodotto un elenco di documenti che possono essere considerati primi verbali amministrativi.

#### 4.3.2. *Stima dell'incidenza finanziaria delle irregolarità*

I regolamenti settoriali che disciplinano la comunicazione delle irregolarità alla Commissione impongono agli Stati membri di valutare e segnalare anche l'incidenza finanziaria delle irregolarità.

In molti casi l'incidenza finanziaria è difficile da valutare, perché i fattori da tenere presente sono svariati. Tra questi figurano l'assenza di informazioni complete al momento della valutazione e l'assenza di una serie prestabilita di criteri per aiutare il responsabile della valutazione a stabilire l'incidenza finanziaria di un'irregolarità.

Sia per il settore agricolo che per quello delle azioni strutturali, un gran numero di Stati membri<sup>73</sup> ha adottato orientamenti per la valutazione dell'incidenza finanziaria

---

<sup>65</sup> MT, FI.

<sup>66</sup> EE, PL.

<sup>67</sup> PL.

<sup>68</sup> HU.

<sup>69</sup> FR.

<sup>70</sup> DK, EL, ES, HU, MT, PT, SE.

<sup>71</sup> BE, BG, CZ, FR, MT, NL, AT, SK, UK.

<sup>72</sup> EE, IE, IT, LT, HU, PL, SE.

<sup>73</sup> Venti Stati membri per i fondi agricoli: BG, CZ, DK, DE, EE, IE, ES, FR, IT, CY, LV, LT, LU, HU, MT, AT (escluse le restituzioni all'esportazione), PL, PT, RO, UK; diciannove per i Fondi strutturali:

delle irregolarità prese singolarmente. Tra gli Stati membri che ricevono aiuti nel quadro dei Fondi di preadesione, sette<sup>74</sup> dispongono di tali orientamenti. Il principale criterio utilizzato è l'ammontare delle irregolarità avente un impatto sul bilancio della Comunità che deve essere corrisposto o che è stato indebitamente corrisposto<sup>75</sup>. Un altro criterio è l'ammissibilità della spesa dichiarata<sup>76</sup>. Sono utilizzati anche criteri supplementari relativi all'irregolarità stessa: la portata e la gravità dell'irregolarità, la presenza di una condotta intenzionale/deliberata, la categoria/natura dell'irregolarità, l'eventuale reiterazione dell'irregolarità. Altri criteri<sup>77</sup> (soprattutto nel settore delle azioni strutturali) possono essere la violazione di disposizioni di legge, il tipo di progetto e di spesa, la pratica utilizzata nel commettere l'irregolarità, le sanzioni applicabili in caso di inosservanza dei requisiti stabiliti dalla legge oppure il potenziale impatto dell'irregolarità su altri progetti finanziati per lo stesso beneficiario<sup>78</sup>.

Qualora diverse singole irregolarità con un'incidenza finanziaria inferiore alla soglia di comunicazione siano ricollegabili allo stesso beneficiario, che gestisce uno o più progetti nel quadro del medesimo programma o della medesima misura, numerosi Stati membri lo comunicano all'OLAF<sup>79</sup>. Gli Stati membri utilizzano anche le informazioni sulle irregolarità ai fini dell'analisi del rischio<sup>80</sup>. Nei casi in cui l'incidenza finanziaria di un'irregolarità sia stata inizialmente stimata al di sopra della soglia di comunicazione e successivamente sia stata ricalcolata al di sotto di tale soglia, gli Stati membri hanno indicato che sarà inviato un aggiornamento alla Commissione su ciascuna di tali riduzioni.

#### 4.3.3. *Classificazione delle irregolarità*

Gli Stati membri devono classificare le irregolarità in categorie specifiche: irregolarità<sup>81</sup>, sospetto di frode<sup>82</sup> e frode<sup>83</sup>.

---

BE (BERBC03, Regione vallona, agenzia FSE, Comunità francese; Comunità fiamminga VL FSE), BG, CZ, DK, DE, EE, IE, ES, FR, CY, LV, HU, MT, NL, AT, PT, RO, SK, UK.

<sup>74</sup> BG, EE, CY, LV, MT, RO, SK.

<sup>75</sup> BG, CZ, DK, EE, IE, ES, CY, LV, LT, LU, HU, MT, PT, SK e UK.

<sup>76</sup> BE (Comunità francese), FR, AT, PL.

<sup>77</sup> MT, UK (Irlanda del Nord), EE.

<sup>78</sup> UK (JIU).

<sup>79</sup> BE (ad eccezione della Regione vallona), BG, CZ, FR (solo per l'agricoltura), IT, LV, LT, HU, MT, PL, PT (solo per l'agricoltura), RO, SI (solo per l'agricoltura), UK (ad eccezione della Scozia).

<sup>80</sup> Per l'agricoltura: tutti eccetto DK; per i Fondi strutturali: tutti eccetto EL, LT, LU, NL, FI.

<sup>81</sup> Ai sensi del regolamento n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, costituisce "irregolarità" qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità.

<sup>82</sup> Poiché la comunicazione di irregolarità avviene in una fase iniziale, i regolamenti dei vari settori stabiliscono che gli Stati membri devono comprendere, fra le irregolarità comunicate, non solo i casi di frode accertata bensì anche quelli di sospetta frode. Ai sensi dei regolamenti (CE) n. 1848/2006 per il settore agricolo e (CE) n. 2035/2005 e (CE) n. 2168/2005 per i Fondi strutturali e il Fondo di coesione, per "sospetto di frode" si intende un'irregolarità che dà luogo, a livello nazionale, all'avvio di un procedimento amministrativo e/o giudiziario volto a determinare l'esistenza di un comportamento intenzionale.

<sup>83</sup> Secondo la convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, la frode è un'irregolarità commessa intenzionalmente e costituisce un illecito penale solo in esito a un procedimento giudiziario.

Secondo la relazione del 2007 sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, nel settore agricolo gli Stati membri hanno classificato solo il 68% delle irregolarità comunicate, mentre la percentuale è del 67% per le azioni strutturali e del 57% per i Fondi di preadesione.

Mentre la maggioranza degli Stati membri trova relativamente semplice distinguere un'irregolarità da una frode accertata, per alcuni Stati membri è complicato individuare i casi di sospetta frode, in quanto è difficile stabilire se un comportamento sia fraudolento o intenzionale<sup>84</sup>. Le difficoltà nel classificare le irregolarità derivano dall'insufficienza di informazioni o di prove a disposizione delle autorità nella fase iniziale del procedimento<sup>85</sup> oppure dall'esperienza pratica limitata o dalla mancanza di competenze del personale che tratta l'irregolarità<sup>86</sup>. La classificazione è altresì ostacolata dalla lunghezza dei procedimenti amministrativi e giudiziari<sup>87</sup>, poiché un'irregolarità inizialmente classificata in una data categoria potrebbe successivamente necessitare una riclassificazione.

Per quanto riguarda l'agricoltura, alcuni Stati membri<sup>88</sup> hanno dichiarato che classificherebbero un'irregolarità come sospetto di frode se tale fosse la conclusione del sistema nazionale di gestione e controllo (ad esempio audit interni ed esterni, procedure interne di controllo, controlli sul posto). Nello stesso settore, solo due Stati membri classificherebbero un'irregolarità come un caso di sospetta frode se per essa fosse avviato un procedimento giudiziario. Per i Fondi strutturali, la maggior parte<sup>89</sup> degli Stati membri utilizza il primo criterio e solo quattro il secondo. Il primo criterio è ampiamente usato anche per i Fondi di preadesione.

## **5. RECUPERO**

### **5.1. Risorse proprie**

Gli Stati membri sono tenuti a recuperare gli importi accertati, tra cui quelli inseriti nella banca dati condivisa OWNRES. L'importo da recuperare in seguito a irregolarità rilevate nel 2008 si aggira sui 351 milioni di EUR.

È possibile che, nonostante gli sforzi degli Stati membri, un importo accertato non possa essere recuperato interamente. Gli importi accertati possono cambiare in funzione di informazioni supplementari o di procedimenti giudiziari, oppure un debito può essere considerato irrecuperabile a causa di problemi finanziari del debitore.

Attualmente, il tasso di recupero per le irregolarità commesse nel 2008 è del 37,5% (circa 132 milioni di EUR). Si tratta di una posizione iniziale media, sebbene inferiore al 40% dello scorso anno. Negli ultimi dieci anni il tasso di recupero è oscillato tra il 40% e il 55%.

---

<sup>84</sup> BE, ES, HU, LV, LT, PT.

<sup>85</sup> CY, MT.

<sup>86</sup> EE, HU, RO, FI, SE.

<sup>87</sup> RO, SI.

<sup>88</sup> BE, BG, CZ, DK, EE, FR, IT, LT, LU, PL, RO, SI, UK.

<sup>89</sup> BE, BG, CZ, DK, EE, IE, IT, CY, LV, LT, LU (FESR), NL, PL, PT, RO, SI, SK, FI, SE, UK.

Quando il mancato recupero di un debito accertato non è imputabile allo Stato membro, quest'ultimo può chiedere la cancellazione dell'importo irrecuperabile. Nel 2008 la Commissione ha respinto la richiesta di cancellazione avanzata da alcuni Stati membri in 32 casi, per un importo pari a circa 17,4 milioni di EUR, in quanto riteneva che il mancato recupero fosse loro imputabile.

Inoltre, alcuni Stati membri hanno dovuto versare alla Commissione oltre 43 milioni di EUR per non aver accertato debiti doganali che avrebbero dovuto essere accertati.

## 5.2. Agricoltura

L'articolo 32 del regolamento (CE) n.1290/2005 istituisce un meccanismo automatico di liquidazione degli importi indebitamente versati. Quando uno Stato membro non recupera dal beneficiario un importo indebitamente pagato entro quattro anni dalla data del primo verbale amministrativo o giudiziario (oppure entro otto anni in caso di procedimento giudiziario dinanzi ai tribunali nazionali), l'importo non recuperato è per il 50% a carico del bilancio dello Stato membro nel quadro della liquidazione annuale dei conti del FEAGA e del FEASR. Anche dopo l'applicazione di questo meccanismo, gli Stati membri devono proseguire con le procedure di recupero e accreditare il 50% delle somme effettivamente recuperate al bilancio comunitario. Se non ottemperano a questo obbligo con la dovuta diligenza, la Commissione può decidere di addebitare gli interi importi da recuperare allo Stato membro in questione.

A partire dall'esercizio finanziario 2008, qualora il pagamento indebito dipenda da errori amministrativi commessi dalle autorità nazionali, l'intero ammontare di cui trattasi è dedotto dai conti annuali degli organismi pagatori interessati e quindi escluso dal finanziamento comunitario.

Per il FEAGA, questo meccanismo è stato applicato per la seconda volta dalla decisione di liquidazione dei conti per l'esercizio finanziario 2007<sup>90</sup>, che ha liquidato tutti i casi pendenti non recuperati anteriori al 2003 o al 1999 (casi che risalivano rispettivamente a 4 o a 8 anni prima), imputando 131,4 milioni di EUR agli Stati membri. Per gli organismi pagatori per i quali i conti del 2007 erano disgiunti dalla decisione di liquidazione finanziaria, sono stati imputati ulteriori 0,05 milioni di EUR con una decisione successiva<sup>91</sup>, e restano ancora da imputare ulteriori 6,2 milioni di EUR.

Per l'esercizio 2008, gli Stati membri hanno recuperato 108 milioni di EUR, 32,2 milioni sono stati dichiarati irrecuperabili e l'importo da recuperare dai beneficiari a fine esercizio era pari a 1246 milioni di EUR per il FEAGA. Le conseguenze finanziarie del mancato recupero per i casi risalenti al 2004 o al 2000 sono state determinate in base alla regola del "50-50" di cui sopra, addebitando 31,4 milioni di EUR agli Stati membri nella decisione relativa alla liquidazione dei conti per l'esercizio finanziario 2008 adottata dalla Commissione il 29 aprile 2009<sup>92</sup>. Altri 0,8 milioni di EUR saranno imputati con decisioni successive. Questo meccanismo di liquidazione "50-50" applicato negli ultimi anni addebitando una

---

<sup>90</sup> Decisione 2008/396/CE (GU L 139 del 29.5.2008).

<sup>91</sup> Decisione 2009/87/CE (GU L 31 del 3.2.2009).

<sup>92</sup> Decisione 2009/367/CE (GU L 111 del 5.5.2009).

parte degli importi non recuperati agli Stati membri ha permesso di ridurre a 900 milioni di EUR circa la somma a carico del bilancio dell'UE.

Quanto al FEASR e allo strumento temporaneo per lo sviluppo rurale, non si è ancora applicato il meccanismo di liquidazione dei conti sopra descritto. Per questi fondi l'importo da recuperare alla fine dell'esercizio finanziario 2008 ammontava a 7,9 milioni di EUR. Durante tale esercizio sono stati recuperati 17,2 milioni di EUR e sono stati dichiarati irrecuperabili 0,2 milioni di EUR.

### 5.3. Fondi strutturali

Nell'ambito dei Fondi strutturali il recupero dai beneficiari, in seguito a irregolarità o frode, degli importi indebitamente versati viene garantito anche dagli Stati membri. Il recupero di questi importi da parte della Commissione può avvenire attraverso una riduzione o un annullamento del contributo finanziario.

I programmi cofinanziati dai Fondi strutturali hanno carattere pluriennale e funzionano sulla base di pagamenti intermedi. Il recupero delle somme indebitamente versate può avvenire prima o dopo la chiusura del programma. Per il periodo di programmazione 1994-1999, il termine ultimo per la presentazione della domanda di pagamento finale alla Commissione era il 31 marzo 2003. Durante detto periodo sono stati cofinanziati dalla Comunità quasi 1000 programmi, per un importo complessivo di circa 159 miliardi di EUR<sup>93</sup>. I servizi ordinatori e di gestione della Commissione, coadiuvati dall'OLAF, sono responsabili del controllo amministrativo e finanziario prima della chiusura di questi programmi.

Nell'arco del *periodo di programmazione 1994-1999*, gli Stati membri hanno comunicato 11 035 casi di irregolarità (62 nel 2008), con un'incidenza finanziaria sul contributo comunitario stimata a 1,51 miliardi di EUR<sup>94</sup> (10,95 milioni di EUR per il 2008).

Di questi casi, 5 944 sono stati definitivamente chiusi dalla Commissione; il relativo importo di 697 milioni di EUR è stato dedotto all'atto del pagamento finale, disimpegnato dopo la chiusura o riversato al bilancio comunitario. Nello stesso periodo, gli Stati membri hanno segnalato la conclusione dei procedimenti amministrativi o giudiziari a livello nazionale per altri 861 casi, con un'incidenza finanziaria di 59 milioni di EUR. La Commissione ha avviato i lavori per verificare la corrispondenza dei dati, onde chiudere questi casi.

Nel 2008 la Commissione ha adottato tre decisioni sul trattamento da riservare a 24 casi di irregolarità per i quali gli Stati membri interessati hanno chiesto alla Commissione di sostenere le conseguenze finanziarie degli importi irrecuperabili. Al bilancio comunitario sono state imputate una decisione relativa a 20 casi finanziati dallo SFOP per un ammontare di 3 851 988 EUR e due decisioni relative all'FSE per un importo di 120 359 EUR.

---

<sup>93</sup> Si tratta di programmi pluriennali. La cifra non comprende i progetti finanziati direttamente nel quadro dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione.

<sup>94</sup> Situazione in base ai dati contenuti nella banca dati ECR al 15 aprile 2008.

Per il *periodo di programmazione 2000-2006*, gli Stati membri hanno comunicato ad oggi 15 574 casi di irregolarità (3 791 nel 2008), con un'incidenza finanziaria sul contributo comunitario pari a circa 2,30 miliardi di EUR (516,3 milioni di EUR per il 2008).

Gli Stati membri hanno informato la Commissione che, a livello nazionale, sono stati condotti procedimenti amministrativi e/o giudiziari per 7 389 di questi casi e che è stato recuperato un importo di circa 704 milioni di EUR.

A fine 2008 l'importo totale delle *rettifiche finanziarie* relative ai periodi di programmazione 1994-1999 e 2000-2006 ammontava rispettivamente a 1 995 milioni di EUR (414 nel 2008) e a 3 313 milioni di EUR (1 173 nel 2008). Queste rettifiche finanziarie fanno seguito ad alcuni audit della Commissione e della Corte dei conti, a indagini dell'OLAF, nonché alla procedura di chiusura dei due periodi di programmazione. Si tratta di spese interessate da irregolarità che, per questo motivo, devono essere escluse dal cofinanziamento da parte del bilancio dell'UE. Inoltre, anche gli Stati membri apportano rettifiche a seguito dei loro audit o degli audit della Commissione o della Corte dei conti. Queste rettifiche non sono registrate nel sistema di contabilità della Commissione, ma le informazioni sono comunicate dagli Stati membri alla Commissione una volta all'anno.

#### **5.4. Spese dirette**

Nei settori in cui gestiscono in proprio i fondi, le istituzioni provvedono direttamente al recupero di somme indebitamente versate, senza l'intervento degli Stati membri. Il regolamento finanziario e le sue modalità d'esecuzione fissano le diverse fasi della procedura di recupero:

- previsione e constatazione del credito da parte dell'ordinatore (che si assicura del suo carattere certo, liquido ed esigibile);
- emissione di un ordine di riscossione (istruzione impartita dall'ordinatore al contabile di procedere al recupero) seguita da una nota di addebito indirizzata al debitore;
- recupero da parte del contabile, che procede se possibile al recupero mediante compensazione ove il debitore vanta a sua volta un credito certo, liquido ed esigibile nei confronti delle Comunità.

Se, dopo l'invio delle lettere di sollecito e di costituzione in mora, il debitore non ha saldato il debito e se il contabile non ha potuto recuperare il credito per compensazione o appello a una garanzia bancaria costituita dal debitore, l'ordinatore determina, senza indugio, il metodo di recupero forzato applicabile al credito.

Esistono due metodi possibili, che si escludono a vicenda, per ottenere un titolo esecutivo:

- adozione di una decisione che costituisce titolo esecutivo ai sensi dell'articolo 256 CE (in questo caso, l'istituzione formalizza la constatazione del credito in una decisione che costituisce titolo esecutivo);



– ottenimento di un titolo per via giudiziaria dinanzi alle giurisdizioni nazionali o comunitarie. Ciò comprende anche procedimenti civili in sede penale nelle giurisdizioni che li prevedono.

Per gli ordini di riscossione relativi a irregolarità e casi di frode emessi nell'esercizio 2008, è già stato segnalato un recupero totale o parziale in 679 casi notificati. La Commissione ha recuperato 22 milioni di EUR. In 670 casi l'importo irregolare è stato recuperato in toto. Resta da recuperare un importo pari a 13 milioni di EUR, per 262 casi.

## **5.5. Recupero in seguito a un caso OLAF**

Quando la relazione finale per un caso OLAF conclude che, probabilmente, alcuni importi sono stati versati irregolarmente a un beneficiario e non sono stati recuperati, mentre avrebbero dovuto esserlo, le autorità responsabili, solitamente le autorità degli Stati membri o dei paesi terzi interessati, devono procedere al recupero dei suddetti importi. L'OLAF segue lo svolgimento delle procedure di recupero.

Nel 2008 l'OLAF ha formalmente chiuso la verifica finanziaria su oltre 146,8 milioni di EUR. Nel settore dei Fondi strutturali sono stati recuperati 128 milioni di EUR.

Nel 2008 l'OLAF ha riesaminato anche le procedure di verifica finanziaria relative ai suoi casi. Ciò ha permesso di definire nuovi criteri di trattamento e di accettazione dei casi che tengono conto delle soglie *de minimis*, in applicazione dal 1° gennaio 2009. L'introduzione di queste soglie consentirà all'OLAF di concentrare le sue risorse limitate per la verifica finanziaria sui casi di frode o irregolarità più significativi che implicano somme di denaro considerevoli. Per maggiori informazioni si veda la relazione dell'OLAF<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> [http://ec.europa.eu/comm/anti\\_fraud/reports/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/comm/anti_fraud/reports/index_en.html).