



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 19 luglio 2010 (27.10)
(OR. en)**

12393/10

**GAF 6
FIN 330**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	15 luglio 2010
Destinatario:	Signor Pierre de BOISSIEU, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
Oggetto:	Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea – Lotta contro la frode – Relazione annuale 2009

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2010) 382 definitivo.

All.: COM(2010) 382 definitivo



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 14.7.2010
COM(2010) 382 definitivo

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

**Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea – Lotta contro la frode – Relazione
annuale 2009**

SEC(2010) 897
SEC(2010) 898

INDICE

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea – Lotta contro la frode – Relazione annuale 2009	1
Introduzione	4
1. Risultati della lotta antifrode: statistiche riguardanti le frodi e altre irregolarità	5
1.1. Statistiche riguardanti le frodi e altre irregolarità comunicate dagli Stati membri e dai servizi della Commissione nel 2009	5
1.2. Entrate	6
1.2.1. Risorse proprie tradizionali	6
1.3. Spese: analisi generale	8
1.3.1. Spese agricole	9
1.3.2. Politica di coesione	11
1.3.3. Fondi di preadesione	13
1.3.4. Statistiche riguardanti le spese gestite direttamente dalla Commissione	16
1.4. Statistiche riguardanti l'attività dell'OLAF	16
2. La dimensione internazionale della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea	18
2.1. Accordi multilaterali contro la corruzione	18
2.2. Negoziazione di accordi bilaterali antifrode	18
2.3. Negoziazione delle clausole antifrode da includere negli accordi di associazione e negli accordi di partenariato e di cooperazione	19
2.4. Lotta contro il traffico internazionale illecito di tabacco	20
2.5. Processo di ratifica degli strumenti di tutela degli interessi finanziari (TIF)	20
3. Altre misure di sostegno operativo adottate dalla Commissione nel 2009: progressi nel settore doganale	21
3.1. L'operazione doganale congiunta Diabolo II	21
3.2. Impiego di migliori banche dati: Archivio di identificazione dei fascicoli a fini doganali (FIDE)	21
4. Risultati del questionario riguardante la cooperazione con gli Stati membri per i controlli sul posto	22

4.1.	Condizioni nazionali per ottenere accesso alle informazioni.....	23
4.2.	Requisiti di procedura nazionali per i controlli sul posto e l'elaborazione delle relazioni sulle verifiche amministrative	24
4.3.	Assistenza delle autorità nazionali in caso di opposizione da parte degli operatori economici	25
4.4.	Provvedimenti precauzionali nazionali per prevenire la perdita o la distruzione delle prove.....	26
4.5.	Conclusioni generali.....	26
5.	Recupero	27
5.1.	Provvedimenti volti a garantire il recupero di importi irregolari.....	27
5.1.1.	Legislazione nazionale in materia di recupero di fondi dell'Unione europea	27
5.1.2.	Registrazione delle irregolarità e recupero dei crediti nell'ambito dell'amministrazione nazionale	28
5.1.3.	Conclusioni	28
5.2.	Recupero di importi irregolari nel 2009.....	29
5.2.1.	Risorse proprie tradizionali.....	29
5.2.2.	Agricoltura	29
5.2.3.	Politica di coesione	30
5.2.4.	Fondi di preadesione	32
5.2.5.	Spese dirette	32
5.2.6.	Recupero in seguito a un caso OLAF	33

INTRODUZIONE

La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e la lotta contro la frode costituiscono un settore di responsabilità condivisa fra l'Unione europea e gli Stati membri. La Commissione elabora ogni anno, in cooperazione con gli Stati membri, una relazione sulle statistiche e sulle nuove misure adottate per adempiere agli obblighi di cui all'articolo 325, paragrafo 5, del TFUE. La relazione viene trasmessa al Parlamento europeo e al Consiglio e viene pubblicata¹. Quest'anno la relazione esamina anche due argomenti specifici, che la Commissione e gli Stati membri hanno deciso di illustrare nella relazione 2009 con il contributo degli Stati membri mediante un questionario². Tali argomenti sono: "Cooperazione fra la Commissione e gli Stati membri per i controlli sul posto" e "Misure adottate dagli Stati membri per il recupero di importi irregolari". Entrambi gli argomenti sono particolarmente importanti per le istituzioni dell'Unione europea³ e per le autorità nazionali competenti.

La **prima parte** della relazione 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, politica di coesione e Fondi di preadesione, pari all'80% circa del bilancio) e nella riscossione delle risorse proprie tradizionali dell'Unione. 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). Le statistiche 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 sono in corso di esame e soggette a diversi tipi di verifica, come spiegato nelle parti 1 e 5.

La **seconda parte** esamina la **dimensione internazionale** della tutela degli interessi finanziari dell'Unione e presenta lo stato di ratifica degli strumenti di tutela degli interessi finanziari (TIF).

La **terza parte** della relazione descrive le misure amministrative adottate dalla Commissione per contrastare le frodi e le irregolarità nel settore doganale.

La **quarta parte** contiene una descrizione generale dei risultati del questionario sulla **cooperazione fra la Commissione (OLAF) e gli Stati membri per i controlli sul posto**⁴.

¹ Per le relazioni degli anni precedenti cfr.: http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/anti-fraud_en.html.

² I risultati completi del questionario sono presentati nel documento "Implementation of Article 325 TFEU in 2009 by the Member States" (documento di accompagnamento n. 1 della presente relazione).

³ Cfr. anche la risoluzione del Parlamento europeo del 24 aprile 2009 sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità e la lotta contro la frode – Relazione annuale 2007 (2008/2242(INI)).

⁴ Cfr. il documento di accompagnamento n. 1, "Implementation of Article 325 TFEU in 2009 by the Member States".

L'ultima parte della relazione evidenzia i recuperi effettuati nel 2009 in tutti i settori di bilancio e presenta le misure adottate dagli Stati membri per garantire il recupero degli importi irregolari.

La relazione è integrata da due documenti di lavoro della Commissione⁵.

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 2009

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

È importante distinguere tra frode e altre irregolarità. Una irregolarità è costituita da qualsiasi violazione di una disposizione dell'Unione europea da parte di un operatore economico, che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio degli interessi finanziari dell'Unione⁶. La frode è un'irregolarità commessa intenzionalmente e costituisce un illecito penale⁷. 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*⁸ presenta un'analisi approfondita delle informazioni comunicate dagli Stati membri e contiene statistiche riguardanti le frodi e altre irregolarità rilevate dai servizi della Commissione nei settori di bilancio caratterizzati da una gestione centralizzata diretta.

⁵ Per i riferimenti, cfr. la pagina di copertina della relazione.

⁶ Articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312 del 23.12.1995).

⁷ 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).

⁸ Documento di accompagnamento n. 2 della presente relazione.

Tabella 1: Numero di irregolarità e relativi importi – 2009

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)	
	2008 ⁹	2009	2008 ¹⁰	2009	2008	2009
Agricoltura	1 133	1 621	102,3 (0,24% dei fondi assegnati)	125 (0,24% dei fondi assegnati)	4 (0,01% dei fondi assegnati)	13,3 (0,03% dei fondi assegnati)
Politica di coesione	4 007	4 931	585,2 (~0,11% dei fondi assegnati)	1 223 (2,53% dei fondi assegnati)	57 (~0,11% dei fondi assegnati)	109 (~0,23% dei fondi assegnati)
Fondi di preadesione	523	706	61 (~0,9% dei fondi assegnati)	117 (~0,78% dei fondi assegnati)	13 (~0,9% dei fondi assegnati)	57 (~0,38% dei fondi assegnati)
Spese dirette	932	705	34,7 (~0,17% dei fondi assegnati)	27,5 (~0,17% dei fondi assegnati)	3,2 (~0,02% dei fondi assegnati)	1,5 (~0,01% dei fondi assegnati)
Totale spese	6 595	7 963	783,2 (~0,07% del totale delle spese nei quattro settori)	1 492,5 (1,13% del totale delle spese nei quattro settori)	77,2 (~0,07% del totale delle spese nei quattro settori)	180,8 (0,13% del totale delle spese nei quattro settori)
Risorse proprie¹¹	6 075	4 648	375 (~0,46% del totale di risorse proprie ¹²)	343 (~0,23% del totale di risorse proprie)	75 (~0,46% del totale di risorse proprie)	99 (~0,68% del totale di risorse proprie)

1.2. Entrate

1.2.1. Risorse proprie tradizionali

Il numero di irregolarità comunicate nel 2009 è diminuito del 23% rispetto al 2008 (4 648 casi nel 2009 contro 6 075 nel 2008), mentre l'ammontare stimato è inferiore dell'8,5% (da 375 milioni di EUR nel 2008 si è passati a 343 milioni di EUR nel 2009). Il numero di comunicazioni trasmesse dai *dieci nuovi Stati membri* ha evidenziato un aumento continuo dalla data di adesione nel 2004 fino al 2007. Nel 2008 la crescita si è arrestata e nel 2009 si

⁹ Per alcuni settori le cifre sono state aggiornate dopo la relazione 2008.

¹⁰ Idem.

¹¹ Diritti doganali e prelievi agricoli.

¹² Percentuale calcolata in base alla stima delle risorse proprie tradizionali nel bilancio generale 2009 e non in base alla contabilità.

osserva una diminuzione del 2% dei casi comunicati rispetto al 2008, sebbene l'ammontare delle risorse proprie tradizionali sia aumentato del 20% tra il 2008 e il 2009.

I casi di sospetta frode rappresentano all'incirca il 19% dei casi di irregolarità comunicati, per un'incidenza finanziaria stimata intorno a 99 milioni di EUR.

Gli Stati membri utilizzano diversi metodi di individuazione delle irregolarità, tuttavia, nel 2009, la grande maggioranza dei casi (75%) è stata rilevata mediante controlli nazionali primari oppure controlli effettuati in seguito alla liquidazione dei conti. Un nutrito gruppo di Stati membri¹³ utilizza principalmente i “controlli ex post” per rilevare le irregolarità. I controlli primari sono usati soprattutto in Danimarca, Slovenia, Romania, Malta e Grecia.

Il grafico 1 illustra i metodi con i quali gli Stati membri hanno individuato i casi OWNRES¹⁴ – espressi in importi – nel 2009. Ai fini della presentazione, i metodi seguenti sono inclusi nell'espressione “controlli ex post”: verifiche dei conti, verifiche della Commissione, verifiche dei servizi antifrode, visite di controllo, controlli nazionali effettuati in seguito alla liquidazione dei conti e controlli fiscali.

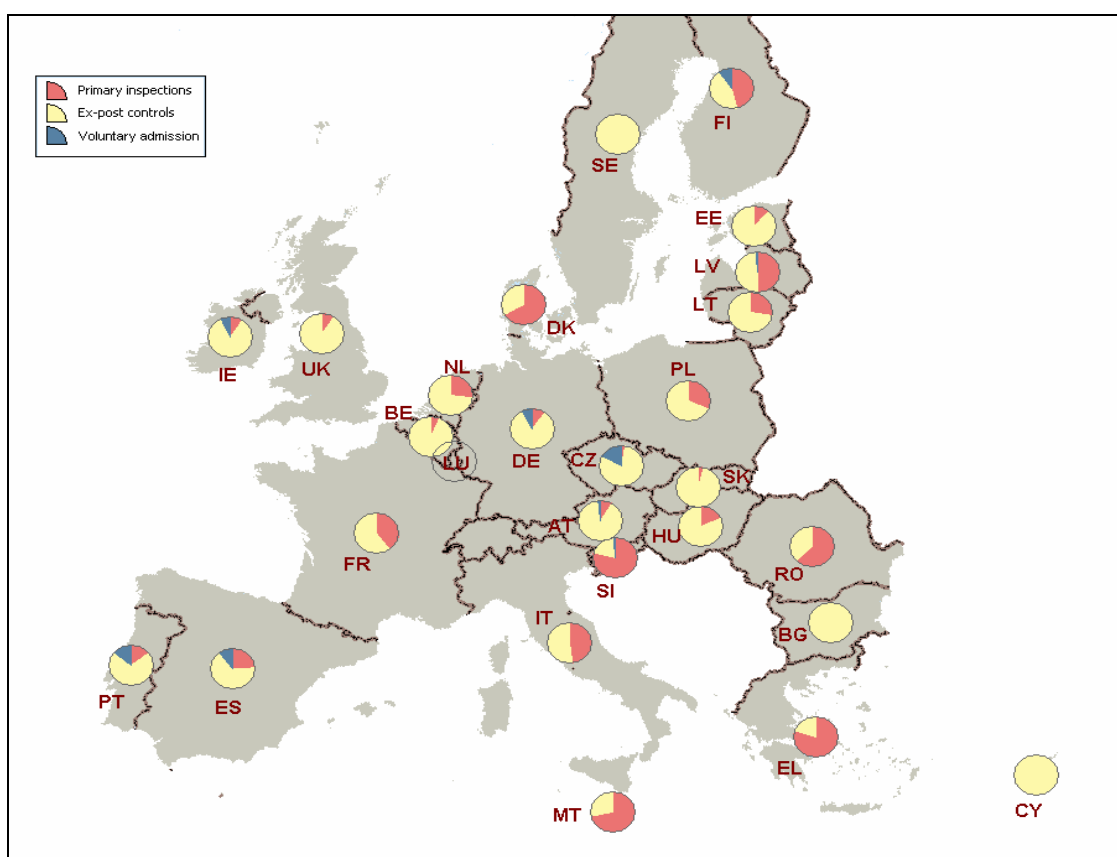


Grafico 1: Individuazione delle irregolarità nel 2009 – metodi

I prodotti per i quali si registrano irregolarità e frodi che richiedono l'attenzione degli Stati membri sono molto eterogenei. Televisioni e monitor, l'abbigliamento e naturalmente il

¹³ BG, CY, AT, SE, HU, SK, BE, EE, LT, DE, ES, PT, FR, IE, UK.

¹⁴ OWNRES è la sigla usata per indicare le risorse proprie; la banca dati OWNRES è uno strumento fondamentale per ottenere dati ai fini di un'analisi globale delle frodi e delle irregolarità riguardanti le risorse proprie tradizionali.

tabacco rimangono rilevanti anche nel 2009 e, come negli anni precedenti, sono i prodotti per i quali si registrano con maggiore frequenza casi di irregolarità o frode. L'origine dei prodotti interessati è altrettanto varia, sebbene alcuni paesi continuino a rimanere in cima alla classifica (Cina, Stati Uniti, Giappone).

1.3. Spese: analisi generale

La relazione analizza quattro principali voci di spesa del bilancio dell'Unione europea: agricoltura, politica di coesione, assistenza alla preadesione e spese dirette; esse riguardano politiche diverse, dalla ricerca e sviluppo agli aiuti umanitari.

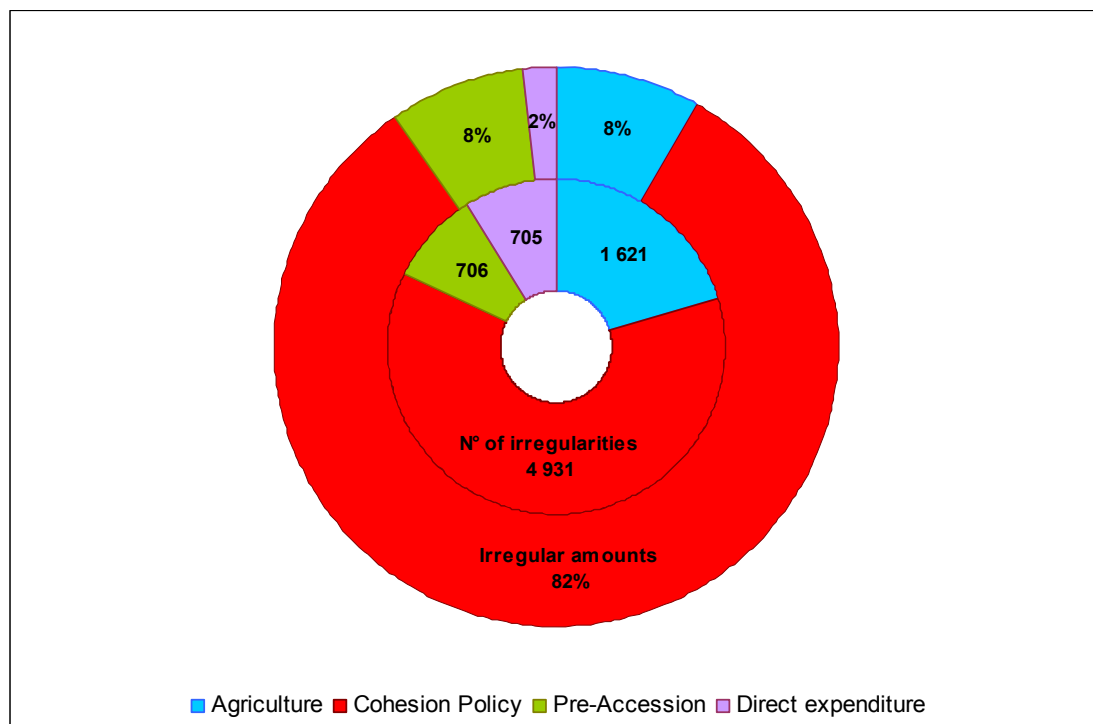


Grafico 2: Ripartizione tra le quattro voci di bilancio dei casi di irregolarità e sospetta frode comunicati (cerchio interno) e relativo ammontare (cerchio esterno) nel 2009.

La politica di coesione e l'assistenza alla preadesione presentano una percentuale di irregolarità di gran lunga superiore alla quota di risorse loro assegnata nel bilancio generale, il che dimostra che sono settori in cui è ancora necessario migliorare i sistemi di gestione e controllo.

In generale, per quanto riguarda la comunicazione di irregolarità riguardanti la spesa a carico del bilancio dell'Unione, il 2009 deve essere considerato un anno di transizione a causa dell'introduzione del sistema di segnalazione attraverso Internet (sistema di gestione delle irregolarità, IMS), che potrebbe aver causato problemi inerenti alla comunicazione, alla registrazione e al trasferimento delle irregolarità nel nuovo sistema. Tuttavia il nuovo sistema di segnalazione ha migliorato le condizioni generali di comunicazione delle irregolarità. Ha quindi suscitato reazioni positive da parte della maggioranza degli Stati membri che lo hanno già utilizzato per l'esercizio 2009. Tutti gli Stati membri dovrebbero completare l'attuazione dell'IMS ed essere pronti a utilizzarlo per l'esercizio 2010.

1.3.1. Spese agricole

Nel 2009 gli Stati membri hanno comunicato 1 621 nuovi casi, per un ammontare complessivo di circa 125 milioni di EUR. Rispetto al 2008, si registra un aumento del 43% dei casi comunicati e del 23% dell'ammontare delle irregolarità. Un motivo di tale aumento è l'entrata in funzione dell'IMS, che ha permesso a un insieme di utenti molto più vasto di elaborare le comunicazioni, incidendo direttamente sul numero di casi comunicati. Il maggior numero di casi (404) è stato comunicato dalla Spagna e l'ammontare più elevato (54 milioni di EUR) dall'Italia.

Il livello di conformità degli Stati membri è migliorato con l'introduzione del nuovo sistema di segnalazione attraverso Internet, sebbene sia ancora necessario prestare attenzione ad aspetti quali la comunicazione tempestiva, i dati personali e le misure interessate.

La Commissione invita quindi gli Stati membri a migliorare ulteriormente il loro livello di conformità, in particolare per quanto riguarda i suddetti aspetti, utilizzando il nuovo sistema di segnalazione.

Per la spesa relativa agli esercizi finanziari 2006-2009, finora gli Stati membri hanno comunicato 2 086 casi di irregolarità, per un ammontare complessivo di 97 milioni di EUR. Il numero più elevato di casi è stato comunicato dalla Spagna (377) e l'ammontare più elevato delle irregolarità è stato comunicato dall'Italia (14 milioni di EUR). La spesa maggiore è stata effettuata dalla Francia (20%), mentre il numero di casi di irregolarità (127) e il relativo ammontare (9 milioni di EUR, pari allo 0,09% della spesa) comunicati da tale paese rimangono modesti rispetto alla spesa. Per gli stessi esercizi finanziari, gli Stati membri hanno comunicato 288 casi di sospetta frode, per un ammontare complessivo di 12 milioni di EUR.

Si è registrato un tasso di irregolarità particolarmente elevato nei seguenti settori: zucchero, carni suine, uova e pollame, cereali, sviluppo rurale e prodotti ortofrutticoli. Questi dati devono essere considerati soltanto parziali, in quanto i casi di irregolarità relativi alla spesa nel periodo 2006-2009 continueranno a essere comunicati nei prossimi anni.

È possibile determinare le cifre definitive soltanto per gli esercizi che si possono considerare "chiusi". L'ultimo esercizio finanziario che può considerarsi chiuso è il 2004: sono stati completati i programmi di verifica, sono state avviate le procedure di recupero e sono state comunicate le irregolarità rilevate.

La spesa totale per il 2004 è stata intorno a 43 miliardi di EUR. Gli Stati membri hanno comunicato 2 216 casi, per un ammontare complessivo di circa 99 milioni di EUR. Ciò corrisponde a un tasso di irregolarità dello 0,23%.

Il grafico 3 mostra il tasso di irregolarità per ogni Stato membro¹⁵ nel 2004. Il tasso di irregolarità varia notevolmente tra i diversi paesi, aspetto che potrebbe fornire un'indicazione dell'efficacia dei sistemi di controllo in uso e che richiederà ulteriore monitoraggio. Gli Stati membri hanno classificato 37 casi come sospetta frode, 23 dei quali (62%) sono stati comunicati dall'Italia.

¹⁵ CY e MT non figurano nella cartina in quanto non hanno effettuato spese in questo settore nel 2004.

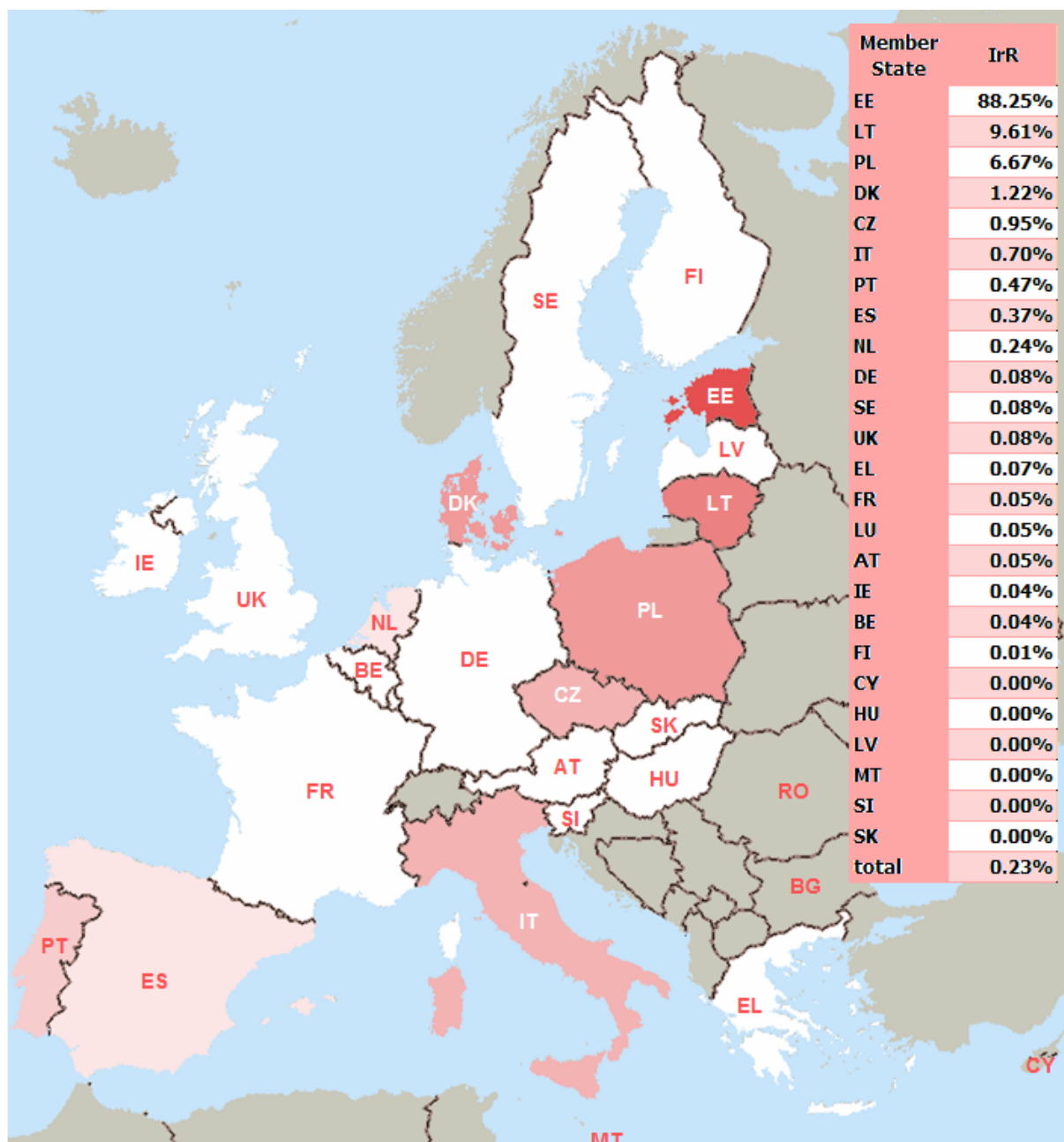


Grafico 3: Tasso di irregolarità per ogni Stato membro (UE-25) nel 2004

1.3.2. Politica di coesione

Nel 2009 sono state comunicate 4 931 irregolarità, per un ammontare complessivo di 1,22 miliardi di EUR. Le irregolarità segnalate e i relativi importi sono aumentati rispetto al 2008. L'incremento è stato significativo in termini sia di numero delle irregolarità comunicate (+23%) sia di ammontare delle irregolarità (+109%). Diversi fattori possono concorrere a spiegare questo aumento: le irregolarità comunicate si riferiscono a tre diversi periodi di programmazione (1994-99, 2000-06 e 2007-13); la Romania e la Bulgaria hanno entrambe comunicato irregolarità; la chiusura del periodo di programmazione 2000-2006 è ormai prossima e aumentano i controlli e le verifiche legati a tale procedura.

In particolare, l'ultimo fattore sembra quello più pertinente, considerato che una situazione analoga si era già verificata (con differenze ancora maggiori rispetto all'anno precedente) in relazione con la chiusura del periodo di programmazione 1994-1999.

Tuttavia, data la natura pluriennale dei programmi gestiti nel quadro della politica di coesione, l'analisi per periodo di programmazione fornisce indicazioni più interessanti rispetto a un'analisi basata sui bilanci annuali.

Per tutto il periodo di programmazione 2000-2006, ormai prossimo alla chiusura (2010), il tasso di irregolarità generale è quasi pari all'1,6%, mentre il tasso di frode è intorno allo 0,25%. Questi tassi rappresentano, rispettivamente, soltanto l'incidenza stimata delle irregolarità (compresi i casi di sospetta frode e di frode accertata) e dei casi di sospetta frode (da soli) sui pagamenti effettuati dalla Commissione agli Stati membri. Pertanto, in entrambi i casi, i tassi non indicano quale sia l'entità reale delle irregolarità e delle frodi. Questi tassi rappresentano i risultati dei controlli e delle verifiche effettuati dalle autorità nazionali competenti e l'estrapolazione non è ammessa se non è nota la dimensione del campione sottoposto a verifiche e controlli.

Il maggior numero di irregolarità è stato segnalato per il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR)¹⁶ e per i programmi dell'obiettivo 2 (destinati alla riconversione delle zone in difficoltà strutturali). Per il FESR la spiegazione più plausibile è che il Fondo finanzia progetti di valore più elevato e quindi anche le irregolarità tendono a riguardare importi più cospicui. Per i programmi dell'obiettivo 2, i tassi di irregolarità molto elevati nel Regno Unito e nei Paesi Bassi, paesi che beneficiano principalmente di questo tipo di programmi, possono avere influenzato il tasso generale.

Per quanto riguarda i casi di sospetta frode, il FESR continua a essere il fondo più colpito (0,29%). Il tasso più elevato (0,30%) si registra per i programmi dell'obiettivo 1 (che favoriscono lo sviluppo delle regioni meno prospere), seguiti dai programmi dell'obiettivo 3

¹⁶ Il FESR finanzia gli incentivi diretti agli investimenti nelle imprese (in particolare le PMI) destinati a creare posti di lavoro sostenibili; progetti di infrastrutture legate soprattutto alla ricerca e all'innovazione, alle telecomunicazioni, all'ambiente, all'energia e ai trasporti; strumenti finanziari (fondi per capitale di rischio, fondi per lo sviluppo locale, ecc.) intesi a sostenere lo sviluppo regionale e locale e promuovere la cooperazione tra le città e le regioni; misure di assistenza tecnica.

(che sostengono l'adattamento e la modernizzazione delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione nelle regioni escluse dall'obiettivo 1) con un tasso dello 0,17%¹⁷.

Come mostra il grafico 4, l'Italia, la Polonia, l'Estonia e la Slovacchia presentano i tassi di sospetta frode più elevati di tutti gli Stati membri.

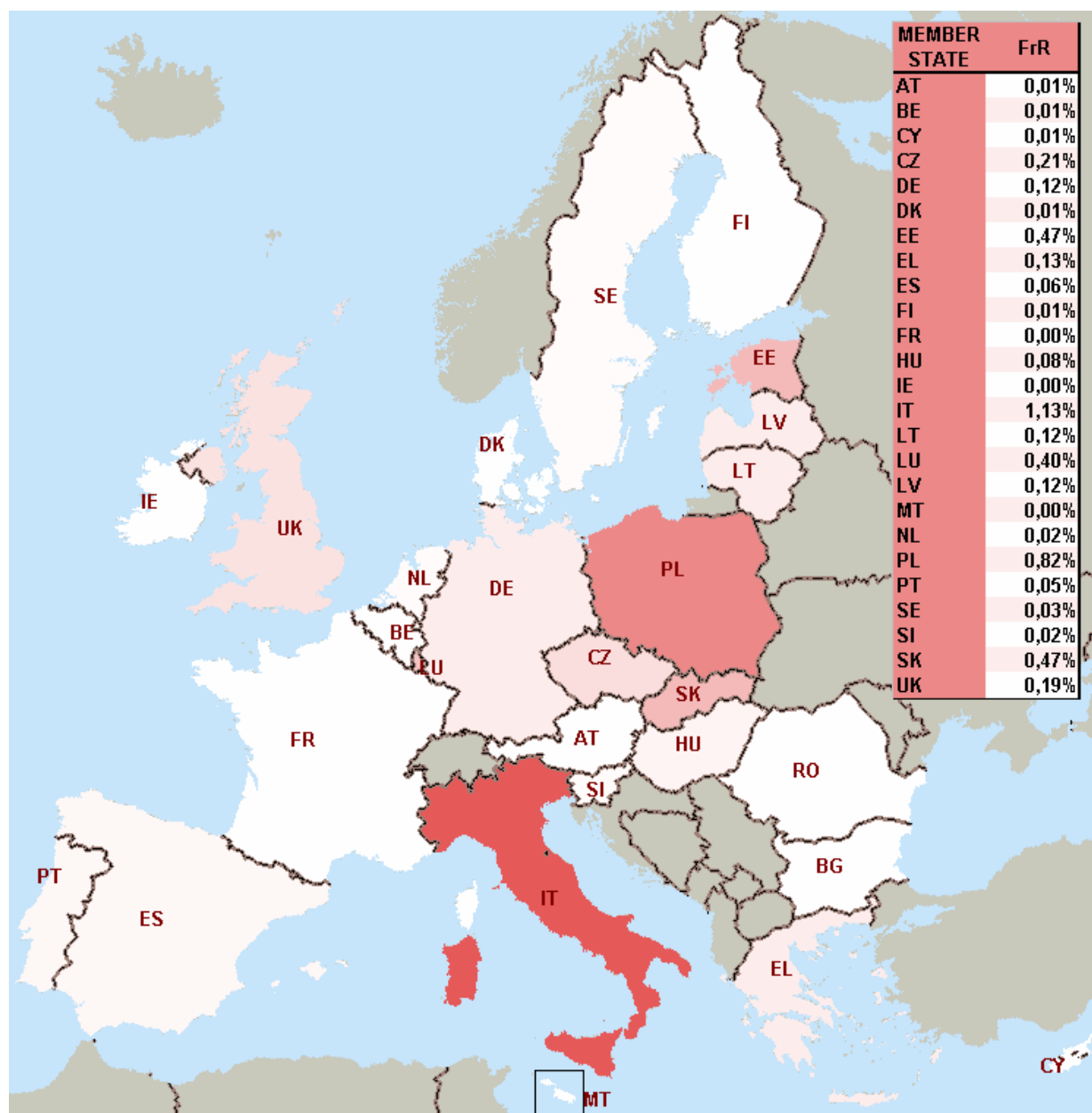


Grafico 4: Tasso di frode per ogni Stato membro (UE-25) relativo al periodo di programmazione 2000-2006

Tuttavia, i tassi di sospetta frode più elevati non significano necessariamente una maggiore attività fraudolenta a danno degli interessi finanziari dell'Unione europea in determinati Stati

¹⁷ Poiché le regioni che beneficiano dei programmi dell'obiettivo 1 sono quelle meno prospere e quelle che beneficiano dei programmi dell'obiettivo 3 sono quelle più ricche, sembra che *bisogno e avidità* siano le principali motivazioni alla base delle frodi.

membri. Rivelano anzi il buon funzionamento dei sistemi antifrode in uso (capacità di individuare le frodi e volontà di segnalarle), che produce sempre risultati più elevati. La Commissione continuerà a verificare questi risultati e ad analizzare il rapporto tra sistemi antifrode in uso e tassi di sospetta frode comunicati.

Tra gli Stati membri con tassi di sospetta frode molto bassi, spiccano la Spagna e la Francia (soprattutto in relazione alla loro dimensione e al sostegno finanziario ricevuto). In particolare, tali risultati potrebbero indicare una minore capacità di rilevare le frodi, o la mancata comunicazione di parte delle frodi individuate.

Infine, i dati relativi al Fondo di coesione sono ancora troppo frammentati per fornire un quadro attendibile. La Commissione sta lavorando ai fini della piena utilizzazione dell'IMS anche per il Fondo di coesione, il che dovrebbe migliorare la situazione nei prossimi anni. Gli Stati membri¹⁸ che non hanno ancora introdotto il nuovo sistema di comunicazione sono invitati a compiere gli sforzi necessari per la sua attuazione.

Al fine di semplificare la procedura di comunicazione delle irregolarità, il 1° settembre 2009 è stato modificato¹⁹ il regolamento (CE) n. 1828/2006²⁰ della Commissione. I principali obiettivi delle modifiche introdotte erano chiarire le disposizioni in vigore alla luce dell'esperienza acquisita dalla Commissione e dagli Stati membri nell'applicazione del regolamento (CE) n. 1681/94, relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento delle politiche strutturali nonché all'organizzazione di un sistema d'informazione in questo settore²¹, semplificando le procedure di notifica e garantendo al tempo stesso che i dati importanti per l'analisi dei rischi non vadano persi, e allineare il più possibile le disposizioni concernenti le notifiche relative ai fondi strutturali alle disposizioni applicabili al settore agricolo.

1.3.3. Fondi di preadesione

Nel 2009 le autorità nazionali di 14 paesi hanno comunicato 706 nuovi casi di irregolarità, per un ammontare di 117 milioni di EUR. Il numero di casi è aumentato del 35%. Ciò dimostra che le irregolarità rilevate nel settore dell'assistenza alla preadesione non stanno diminuendo, ma interessano un gruppo di paesi più ridotto, cioè UE-2 e paesi candidati. Le irregolarità bulgare e romene insieme costituiscono l'81% dei casi e il 93% degli importi irregolari comunicati nel 2009. Tuttavia la tendenza all'aumento riguarda soltanto la Bulgaria, con un incremento del 134% dei casi. Di conseguenza, le tendenze sono fortemente influenzate dall'andamento delle comunicazioni di tale paese e quindi il campo dell'analisi si restringe.

Gli importi europei interessati continuano ad aumentare e quindi si accumulano in relazione all'intero periodo di programmazione, mentre gli stanziamenti rimangono fissi e i pagamenti progressivamente diminuiscono. Di conseguenza, i tassi di irregolarità e sospetta frode mostrano una tendenza all'aumento.

¹⁸ La Spagna e la Francia non hanno usato l'IMS nel 2009, mentre la Svezia e l'Irlanda devono ancora completarne l'attuazione.

¹⁹ GU L 371 del 27.12.2006.

²⁰ GU L 250 del 23.9.2009.

²¹ GU L 178 del 12.7.1994.

Nel 2009 cinque Stati membri (Bulgaria, Ungheria, Polonia, Romania, Slovacchia) e la Turchia hanno comunicato casi di sospetta frode. Complessivamente, i casi segnalati sono 262, per un'incidenza finanziaria di 57 milioni di EUR.

Il maggior numero di casi di sospetta frode è stato comunicato dalla Bulgaria. I casi di sospetta frode individuati per il fondo SAPARD²² sono chiaramente prevalenti e costituiscono il 67% di tutti i casi rilevati nel paese. Infatti, i casi SAPARD bulgari rappresentano il 92% di tutti i casi di sospetta frode riguardanti il fondo SAPARD comunicati all'OLAF nel 2009. La Commissione ha invitato le autorità bulgare a potenziare i sistemi di controllo e a effettuare verifiche supplementari, il che si riflette nell'aumento dei casi di sospetta frode individuati e segnalati. Il drastico aumento della percentuale di casi di sospetta frode dovrebbe attenuarsi e invertirsi in seguito alla conclusione dei procedimenti giudiziari e alla trasmissione di comunicazioni aggiornate nei prossimi anni.

Il tasso complessivo di sospetta frode per l'intero periodo di programmazione SAPARD è pari al 2,8%. Il tasso di frode bulgaro per il fondo SAPARD è del 20%, mentre la Repubblica ceca, l'Estonia, la Lettonia e la Slovacchia hanno un tasso di frode pari a zero, fatto che, per esempio, solleva dubbi sull'attendibilità delle informazioni comunicate o sulla capacità di individuazione delle frodi nel settore SAPARD.

Il grafico 5 mostra il tasso di frode relativo al fondo SAPARD per ciascun paese.

²²

Questo programma ha sostenuto lo sviluppo agricolo e rurale nei paesi candidati.

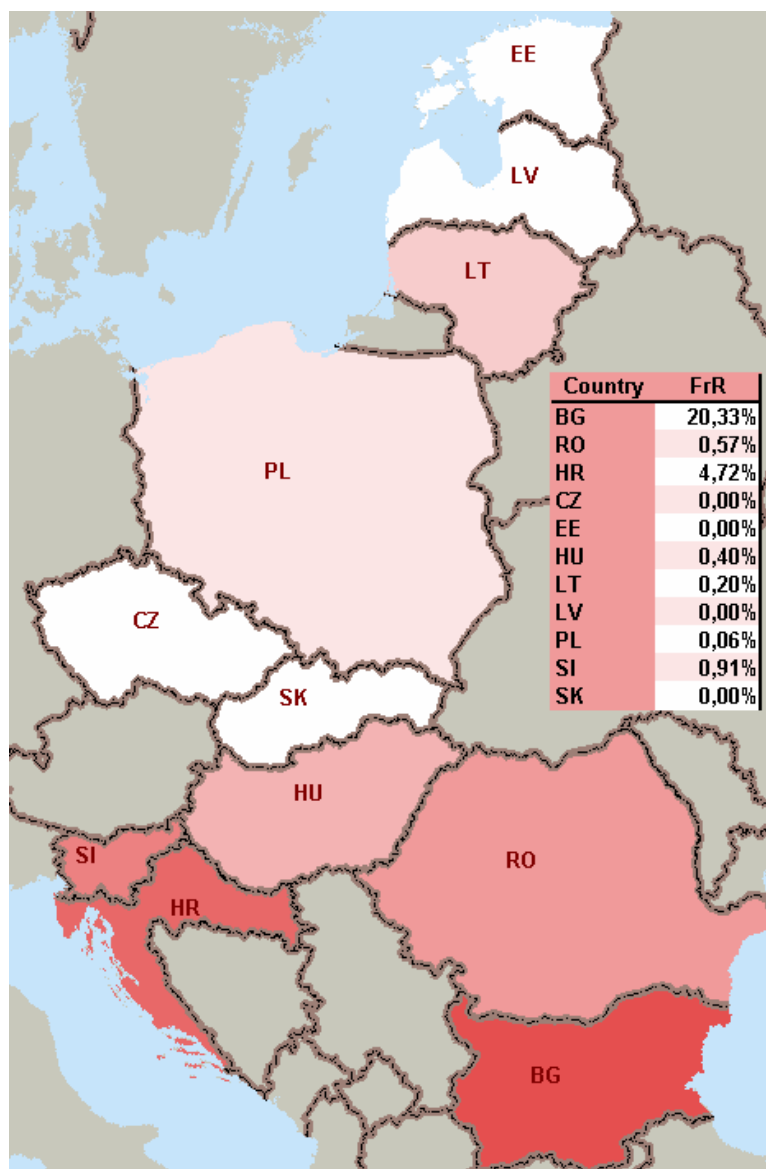


Grafico 5: Tasso di sospetta frode relativo al programma SAPARD per ciascuno Stato membro e paese candidato nel 2009.

I controlli sembrano ben distribuiti. Il controllo dei documenti e le verifiche contabili sono stati i metodi utilizzati con maggiore frequenza per individuare le irregolarità nel 2009. La maggior parte dei casi di sospetta frode in Bulgaria è stata individuata attraverso le verifiche. La situazione eccezionale della Bulgaria evidenzia alcune carenze nel sistema nazionale antifrode.

Gli Stati membri e i paesi candidati sono invitati a comunicare le irregolarità tramite il nuovo modulo di assistenza alla preadesione dell'IMS non appena lo stesso sarà operativo²³.

²³

Una volta entrato pienamente in funzione, il modulo presenterà una serie di vantaggi, quali la migliore conformità agli obblighi, il minor numero di errori di carattere tecnico, la possibilità per le autorità ai diversi livelli di accedere alle informazioni su tutti i casi di irregolarità (aperti) già segnalati.

1.3.4. Statistiche riguardanti le spese gestite direttamente dalla Commissione

L'analisi delle irregolarità verificatesi quest'anno in questo settore si è basata sui dati del sistema di contabilità della Commissione (ABAC), un sistema di informazione trasversale che permette alla Commissione di eseguire e controllare tutte le operazioni contabili e di bilancio. Una funzione del sistema ABAC, il "contesto del recupero", raccoglie informazioni dettagliate sugli ordini di riscossione emessi dai servizi della Commissione e registrati nell'ABAC. Il "contesto del recupero" è una funzione relativamente nuova del sistema. La raccolta di dati dei servizi della Commissione è cominciata solo di recente e le informazioni attualmente disponibili nell'ABAC si riferiscono agli ordini di riscossione emessi a partire dal 2008. I dati presentati vanno pertanto trattati con estrema cautela e non considerati prove empiriche del livello di frode e irregolarità.

In questo settore si contano 705 ordini di riscossione relativi a casi di irregolarità e sospetta frode, per un'incidenza finanziaria stimata di 27,5 milioni di EUR, di cui 1,5 milioni riferiti a 15 comunicazioni di sospetta frode. L'importo delle irregolarità per le azioni esterne è pari a 4,4 milioni di EUR e per le politiche interne a 23,1 milioni di EUR.

1.4. Statistiche riguardanti l'attività dell'OLAF

Dopo una valutazione preliminare delle informazioni ricevute, l'OLAF può decidere di aprire cinque tipi di casi: indagine interna, indagine esterna, coordinamento, assistenza penale o assistenza reciproca. Il numero di casi aperti ogni anno è stabile (220 nel 2009, 204 nel 2008 e 201 nel 2007). Dal 2004 il numero di indagini avviate 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 (455 alla fine del 2009, contro 425 a fine 2008). La tabella riprodotta di seguito fornisce un quadro della situazione a fine 2009. Il lieve aumento del numero di indagini in corso rispetto al 2008 è in parte dovuto all'introduzione di una politica *de minimis*, in base alla quale l'OLAF concentra le proprie risorse operative sui casi di frode più complessi che per loro natura richiedono periodi di indagine più lunghi.

Tabella 2: Fascicoli aperti al 31 dicembre 2009 per settore e relativa incidenza finanziaria

Settore	Casi pendenti al 31 dicembre 2009	Incidenza finanziaria (milioni di EUR)
Agricoltura	79	106,48
Sigarette	32	65,31
Dogane	36	245,23
Spese dirette	47	65,41
Istituzioni e organi dell'UE	133	25,07
Aiuti esterni	86	153,31
Fondi strutturali	43	658,19
Commercio	1	0,29
Totale	457	1319,29

Per maggiori informazioni e un confronto con gli anni precedenti, si veda la relazione dell'OLAF²⁴.

²⁴ http://ec.europa.eu/comm/anti_fraud/reports/index_en.html.

2. LA DIMENSIONE INTERNAZIONALE DELLA TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE EUROPEA

La tutela degli interessi finanziari e la lotta contro la frode e la corruzione sono compiti dell'Unione europea che vanno oltre i suoi confini e devono quindi essere presi in considerazione negli accordi internazionali che l'Unione conclude con paesi terzi e nelle convenzioni multilaterali alle quali aderisce.

Per combattere con efficacia le frodi, la corruzione, il contrabbando di sigarette e altre attività illecite che ledono i suoi interessi finanziari, l'Unione europea sta negoziando, per conto proprio e per conto degli Stati membri, alcuni accordi antifrode con paesi terzi e fa parte di accordi o convenzioni multilaterali.

2.1. Accordi multilaterali contro la corruzione

La Commissione europea ha negoziato, per conto dell'Unione europea, le condizioni di attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) alla terza conferenza degli Stati che sono parti contraenti. Assieme agli Stati membri, l'Unione europea è uno "Stato parte contraente" della Convenzione nella sfera di sua competenza (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, il recupero efficace dei beni e la cooperazione internazionale). Le parti sono tenute, tra l'altro, ad adottare misure volte a rintracciare, congelare, sequestrare e confiscare i proventi della corruzione. La conferenza ha inoltre approvato il mandato per il meccanismo di revisione della Convenzione. Ciò significa che l'Unione europea dovrà valutare la propria conformità alle norme dell'UNCAC e prepararsi alla revisione nei prossimi anni.

La Commissione partecipa anche alle attività della rete europea contro la corruzione, creata dal Consiglio nel 2008²⁵. È stata ufficialmente istituita nel novembre 2009 a una riunione dei partner europei contro la corruzione (EPAC) svoltasi in Slovenia, in occasione della quale è stato adottato il regolamento interno e sono stati istituiti gli organi direttivi. La Commissione (OLAF) è membro ufficiale dell'EPAC.

2.2. Negoziazione di accordi bilaterali antifrode

Nel contesto dell'impegno rafforzato dell'Unione e del G-20 al fine di stabilire un alto livello di cooperazione internazionale con i centri finanziari e i paradisi fiscali nei paesi terzi che risponda alle norme dell'OCSE in materia di cooperazione fiscale, e in seguito alla riunione del Consiglio Ecofin svoltasi nel febbraio 2009, la Commissione ha modificato la proposta di decisione del Consiglio, adottata il 10 dicembre 2008, relativa alla firma e alla conclusione 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.

²⁵ Decisione 2008/852/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa a una rete di punti di contatto contro la corruzione (GU L 301 del 12.11.2008).

Le proposte modificate²⁶ sono state adottate nel novembre 2009 e includono le recenti norme in materia di scambio di informazioni nel settore fiscale e le modifiche imposte dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona.

L'accordo dovrebbe offrire un notevole valore aggiunto, in quanto il suo ambito di applicazione comprende non solo l'evasione fiscale, le frodi fiscali e altre attività illecite che ledono gli interessi finanziari delle parti, ma anche lo scambio di informazioni in materia fiscale, in linea con le norme dell'OCSE, impedendo così che il segreto bancario sia invocato come eccezione per prevenire lo scambio di informazioni. L'accordo contiene disposizioni sull'assistenza amministrativa, in particolare l'assistenza su richiesta (richieste di informazioni, di sorveglianza e di indagini), e su particolari forme di cooperazione e recupero. Prevede altresì l'assistenza giudiziaria reciproca per tutte le questioni attinenti ai reati fiscali.

Questo accordo riveste la massima importanza e dovrebbe anche servire da modello per gli accordi antifrode con altri paesi terzi (Andorra, Monaco, San Marino e Confederazione elvetica), sulla scorta della raccomandazione adottata dalla Commissione nel giugno 2009. L'accordo dovrebbe quindi essere firmato senza indugio e il Consiglio dovrebbe dare la propria approvazione.

2.3. Negoziazione delle clausole antifrode da includere negli accordi di associazione e negli accordi di partenariato e di cooperazione

Conformemente alla politica europea di vicinato rafforzata, la Commissione europea sta conducendo negoziati per un nuovo ed esauriente accordo con l'Ucraina, paese partner prioritario nell'ambito di detta politica. Dal 1998 le relazioni tra l'Unione europea e l'Ucraina si basano sull'accordo di partenariato e di cooperazione, che stabilisce un quadro completo per la cooperazione tra le due parti.

Al vertice di Parigi tra l'Unione europea e l'Ucraina, svoltosi nel settembre 2008, è stato raggiunto un accordo per l'avvio dei negoziati relativi a un accordo di associazione tra l'Unione e l'Ucraina, che subentrerà all'accordo di partenariato e di cooperazione. L'accordo di associazione dovrebbe rinnovare il quadro istituzionale comune UE-Ucraina, favorendo l'approfondimento delle relazioni in tutti i settori, compresa la tutela degli interessi finanziari dell'Unione e la lotta contro la frode e la corruzione a danno dei fondi dell'Unione.

Le disposizioni del capitolo relativo alla cooperazione finanziaria negoziato con le controparti ucraine costituiscono l'insieme più ampio e completo di disposizioni antifrode e in materia di controlli legate alle competenze della Commissione in questo settore. Il capitolo contiene una vasta serie di clausole riguardanti lo scambio di informazioni e la cooperazione a livello operativo, la prevenzione delle irregolarità, della frode e della corruzione, la comunicazione delle irregolarità, i controlli sul posto, le misure e le sanzioni amministrative, eccetera.

Per quanto riguarda la cooperazione finanziaria e la tutela degli interessi finanziari dell'Unione e dei paesi partner, la Commissione, attraverso l'OLAF, sta conducendo diversi negoziati relativi ad accordi di partenariato e di cooperazione e ad accordi di associazione²⁷. Il capitolo sulla cooperazione finanziaria dell'accordo di associazione UE-Ucraina potrebbe servire da solida base per i negoziati futuri.

²⁶ COM(2009) 644 def., del 23.11.2009, e COM(2009) 648 def., del 2.12.2009.

²⁷ Armenia, Azerbaigian, Brunei, Cina, Georgia, Iraq, Libia, Malaysia, Moldova, Mongolia, Filippine, Russia, Ucraina e Vietnam.

2.4. Lotta contro il traffico internazionale illecito di tabacco

L'importazione illecita di prodotti del tabacco è un'attività criminosa con diversi risvolti particolarmente dannosi. La Commissione, attraverso l'OLAF, non solo assiste e sostiene le autorità preposte all'applicazione della legge in tutta l'Unione europea per quanto riguarda i casi operativi, ma coordina anche le principali indagini fiscali e penali con gli Stati membri e i paesi terzi. L'OLAF, in risposta a problemi specifici, organizza e coordina operazioni doganali a livello europeo e mondiale, come l'operazione Diabolo nel 2007 (per individuare prodotti contraffatti provenienti dalla Cina e introdotti nell'Unione a mezzo di container marittimi), l'operazione Mudan nel 2008 (per affrontare il crescente problema del contrabbando di sigarette attraverso il sistema postale), e Diabolo II (con lo stesso obiettivo della prima operazione Diabolo) nel settembre 2009.

Nel 2009 la Commissione ha continuato a svolgere un ruolo guida nei negoziati su un protocollo inteso a combattere il traffico illecito di prodotti del tabacco. Il protocollo si basa sulla Convenzione quadro dell'OMS per la lotta contro il tabagismo, un trattato internazionale cui attualmente aderiscono 168 paesi. La Commissione (rappresentata dall'OLAF e dalla DG SANCO) ha lavorato con efficacia e in stretta collaborazione con gli Stati membri e il Consiglio nell'ambito del gruppo "Unione doganale" (Normativa e politica doganali) per coordinare la posizione dell'Unione in vista di detti negoziati intergovernativi. Al centro di questo ruolo di coordinamento vi è la disposizione dell'articolo 7 (Individuazione e tracciatura). La Commissione considera questa particolare disposizione il fondamento del protocollo nonché uno strumento essenziale per la lotta contro il traffico illecito.

La Commissione invita gli Stati membri a proseguire gli sforzi comuni al fine di concludere con successo tali negoziati.

2.5. Processo di ratifica degli strumenti di tutela degli interessi finanziari (TIF)

Il secondo protocollo della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee²⁸, che contiene in particolare disposizioni sulla responsabilità delle persone giuridiche, la confisca e il riciclaggio di denaro, è entrato in vigore il 19 maggio 2009, in seguito alla comunicazione della sua ratifica da parte degli Stati membri interessati²⁹.

L'Ungheria ha ratificato la convenzione e i suoi protocolli³⁰ il 18 gennaio 2010, con un'unica dichiarazione relativa al protocollo concernente l'interpretazione della convenzione da parte della Corte di giustizia europea. L'Estonia deve ancora ratificare quest'ultimo protocollo. La Repubblica ceca e Malta rimangono gli unici Stati membri che non hanno ancora ratificato né la convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee né i suoi protocolli. Per quanto riguarda il seguito della seconda relazione sull'attuazione di tali strumenti da parte degli Stati membri³¹, la Commissione ha condotto un'ulteriore analisi della

²⁸ GU C 316 del 27.11.1995.

²⁹ Cfr. anche la comunicazione della Commissione concernente l'entrata in vigore il 19 maggio 2009 del secondo protocollo alla Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, GU C 219 del 12.9.2009.

³⁰ 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) e secondo protocollo del 19 giugno 1997 (GU C 221 del 19.7.1997).

³¹ COM(2008) 77 def., del 14.2.2008.

conformità delle disposizioni nazionali, in particolare per quanto riguarda l'Austria, il Belgio, la Francia, la Germania, l'Irlanda, l'Italia e il Lussemburgo.

Gli Stati membri sono invitati a procedere senza indugio alla ratifica di questi strumenti giuridici.

3. ALTRE MISURE DI SOSTEGNO OPERATIVO ADOTTATE DALLA COMMISSIONE NEL 2009: PROGRESSI NEL SETTORE DOGANALE

Nel 2009 sono stati compiuti ulteriori progressi nel settore doganale, con l'utilizzazione, in conformità del nuovo regolamento 766/2008³², di una nuova banca dati doganale e con l'operazione doganale congiunta Diabolo II.

3.1. L'operazione doganale congiunta Diabolo II

Questa operazione doganale congiunta ha portato alla confisca di oltre 65 milioni di sigarette contraffatte e 369 000 altri articoli (calzature, giocattoli, macchine fotografiche, cuffie auricolari, cappelli, berretti, guanti, borsette, ecc.) recanti più di 20 diversi marchi registrati contraffatti. Ha inoltre comportato l'avvio di ulteriori indagini internazionali su attività criminose. L'operazione, coordinata dalla Commissione europea tramite l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), è stata denominata "Diabolo II" a seguito della riuscita operazione doganale congiunta "Diabolo I" nel 2007.

Il successo di questa operazione congiunta evidenzia l'importanza di una stretta cooperazione tra tutte le parti ai fini della lotta contro il traffico globale di prodotti contraffatti e della tutela degli scambi legittimi di prodotti autentici. L'operazione costituisce un modello eccellente per la cooperazione operativa futura, basata sulla fiducia reciproca, con la partecipazione di tutti i partner dell'ASEM (vertice Asia-Europa)³³.

L'ASEM, con i suoi 45 membri europei e asiatici, ancora una volta si è rivelata una piattaforma efficace per la cooperazione tra amministrazioni doganali. Diabolo II ha preso di mira il contrabbando di sigarette contraffatte e di altri prodotti contraffatti nel quadro dell'ASEM. L'operazione ha avuto luogo nel settembre-ottobre 2009 ed è stata coordinata dall'OLAF con il sostegno dell'Europol e dell'Interpol.

Il successo dell'operazione è dovuto alla cooperazione e all'efficacia del lavoro svolto dai funzionari doganali di 13 paesi asiatici e dei 27 Stati membri dell'Unione e incoraggia la conduzione di ulteriori operazioni congiunte.

3.2. Impiego di migliori banche dati: Archivio di identificazione dei fascicoli a fini doganali (FIDE)

L'obiettivo del FIDE (una nuova banca dati a disposizione delle autorità doganali degli Stati membri) è contribuire a prevenire le operazioni che violano la legislazione doganale e agricola applicabile ai prodotti che entrano o escono dal territorio doganale dell'Unione e

³² GU L 218 del 13.8.2008.

³³ Membri dell'ASEM: Brunei, Cambogia, Cina, India, Indonesia, Giappone, Corea, Laos, Malaysia, Mongolia, Myanmar, Pakistan, Filippine, Singapore, Thailandia, Vietnam, segretariato ASEAN, tutti gli Stati membri dell'Unione europea e la Commissione europea.

facilitarne e accelerarne l'individuazione e il perseguimento. Il Consiglio ha adottato una decisione il 30 novembre 2009, che sostituisce la convenzione SID e il suo protocollo FIDE³⁴.

Il FIDE consente alle autorità nazionali competenti in materia di indagini doganali che aprano un fascicolo o che indaghino su una o più persone o imprese di individuare le autorità competenti degli altri Stati membri che stanno indagando o che hanno indagato su dette persone o imprese al fine di coordinare le loro indagini. Il FIDE funziona come un registro di persone o imprese sottoposte a indagine senza rivelare i particolari dell'indagine stessa.

Gli Stati membri che non fanno ancora uso della banca dati FIDE sono invitati a farlo al fine di migliorare il coordinamento delle loro indagini.

4. RISULTATI DEL QUESTIONARIO RIGUARDANTE LA COOPERAZIONE CON GLI STATI MEMBRI PER I CONTROLLI SUL POSTO

I controlli e le verifiche sul posto sono uno strumento tra i più efficaci di cui la Commissione dispone per condurre indagini amministrative al di fuori delle istituzioni e degli organismi dell'Unione ai fini della lotta contro le frodi e altre attività illecite che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Un controllo sul posto è una verifica effettuata presso un operatore economico. La competenza per l'esecuzione di tali controlli è stata conferita alla Commissione dal regolamento n. 2185/1996³⁵. Tale responsabilità è stata poi confermata dal legislatore dell'Unione con l'istituzione dell'OLAF, che esercita la competenza conferita alla Commissione dal regolamento n. 2185/1996³⁶.

L'attuazione di detto regolamento si basa sulla stretta collaborazione tra l'OLAF e le autorità nazionali competenti³⁷. La partecipazione delle autorità investigative degli Stati membri è auspicabile perché facilita e accresce l'efficacia dei controlli e delle verifiche, in particolare in caso di opposizione da parte dell'operatore economico, quando si possono applicare misure vincolanti previste dalla legislazione nazionale ed eventuali procedure di emergenza. La cooperazione è essenziale, a partire dalla fase preoperativa delle verifiche, quando l'OLAF informa l'autorità nazionale competente dell'oggetto, delle finalità e del fondamento giuridico dei controlli che intende eseguire. A tal fine, l'OLAF deve individuare correttamente l'autorità nazionale competente, compito che a volte si è rivelato difficoltoso, soprattutto nel settore delle spese dirette.

Per risolvere il problema, gli Stati membri hanno comunicato all'OLAF – tramite un questionario – informazioni complete per contattare le autorità nazionali competenti per ogni settore di spesa, comprese le spese dirette³⁸, consentendo così agli investigatori dell'OLAF di individuare e contattare le autorità competenti in tempo utile prima dei controlli. L'OLAF

³⁴ Decisione 2009/917/GAI, GU L 323 del 10.12.2009.

³⁵ Regolamento (Euratom, CE) n. 2185/1996 del Consiglio relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità (GU L 292 del 15.11.1996).

³⁶ Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, dei regolamenti n. 1073/1999 e n. 1074/1999 relativi alle indagini condotte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

³⁷ Cfr. articolo 4 del regolamento n. 2185/1996.

³⁸ Non tutti gli Stati membri hanno designato un'autorità centrale responsabile delle spese dirette, ma la maggior parte di essi ha comunicato di avvalersi di un servizio investigativo competente in questo ambito, fatta eccezione per la Germania, la Spagna e il Regno Unito.

rimarrà in stretto contatto con gli Stati membri per l'aggiornamento continuo di tali informazioni.

È vivamente raccomandata la designazione di un'autorità nazionale amministrativa e giudiziaria con competenze estese al settore delle spese dirette in tutti gli Stati membri.

In seguito alla fase di preparazione delle verifiche, la partecipazione effettiva delle autorità nazionali competenti sul campo e l'assistenza agli investigatori dell'OLAF in caso di opposizione da parte dell'operatore economico sono essenziali per garantire il successo delle verifiche stesse. Durante l'esecuzione dei controlli sul posto, e qualora il diritto dell'Unione europea non preveda norme specifiche, i controllori dell'OLAF sono tenuti a rispettare le norme di procedura previste dalla legislazione dello Stato membro interessato. È quindi importante che la Commissione comprenda meglio le leggi, le prassi e le procedure amministrative nazionali per condurre detti controlli e a tal fine gli Stati membri hanno fornito informazioni su detti argomenti tramite un questionario. Le risposte complete degli Stati membri al questionario sono incluse nel documento di lavoro³⁹ che accompagna la presente relazione e forniscono informazioni generali in merito ai requisiti e alle prassi nazionali utili agli investigatori dell'OLAF allorché predispongono i controlli sul posto negli Stati membri.

4.1. Condizioni nazionali per ottenere accesso alle informazioni

Ai sensi dell'articolo 7 del regolamento n. 2185/1996, i controllori della Commissione hanno accesso, alle medesime condizioni dei controllori amministrativi nazionali, a tutte le informazioni e alla documentazione relative alle operazioni di cui trattasi. Tutti gli Stati membri hanno comunicato che la legislazione nazionale garantisce ai controllori pieno accesso alle informazioni e alla documentazione disponibili sull'operazione in questione. Nel caso in cui l'operatore sia il beneficiario di una sovvenzione dell'Unione europea, l'obbligo di fornire accesso alla documentazione e alle informazioni è incluso come obbligo nel contratto di sovvenzione⁴⁰ e costituisce quindi un importante provvedimento cautelare. Sono previste condizioni specifiche per le misure coercitive quali le perquisizioni e le confische, laddove sia necessario un mandato giudiziario emesso da un'autorità preposta all'applicazione della legge⁴¹. Di norma, i controllori nazionali hanno accesso anche alle informazioni che si trovano in locali diversi da quelli dell'operatore economico e possono effettuare verifiche in tali locali; tuttavia non possono eseguire controlli presso residenze private senza un mandato giudiziario, conformemente alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e alle disposizioni costituzionali⁴² in materia di diritti e libertà fondamentali. Se applicabili, le principali limitazioni giuridiche per ottenere informazioni inerenti ai controlli sul posto attraverso documenti, risorse elettroniche o interrogatori menzionate da alcuni Stati membri⁴³ sono: requisiti relativi alla protezione dei dati, norme relative al segreto bancario e norme relative al segreto d'ufficio.

Per salvaguardare la catena della conservazione dei documenti selezionati durante i controlli sul posto e la continuità della loro detenzione, i controllori nazionali possono fare copie dei documenti (su carta o su supporto elettronico) e possono fotografare e filmare oggetti. In

³⁹ Cfr. documento di accompagnamento n. 1 "Implementation of Article 325 TFEU in 2009 by the Member States".

⁴⁰ LT, UK, AT.

⁴¹ DE, LU.

⁴² Segnalato, in particolare, da DE.

⁴³ BE, CZ, DE, EE, IE, EL, IT, CY, HU, PL, RO, SK, SE, UK.

molti Stati membri i controllori sono autorizzati a sequestrare e conservare i documenti originali attinenti alle finalità del controllo, se giustificato, ove sussista il rischio di occultamento o di distruzione delle prove, o qualora sia necessario sottoporre gli originali a ulteriori esami⁴⁴.

In generale la legislazione nazionale non prevede la presenza di un avvocato durante i controlli amministrativi sul posto. Le disposizioni nazionali non consentono quindi all'operatore soggetto al controllo di rinviare l'accesso alle informazioni finché non consulta il proprio avvocato. Tuttavia, nella maggior parte dei casi la legislazione nazionale⁴⁵ riconosce il diritto al segreto professionale forense nei controlli amministrativi, a condizioni che variano tra i diversi Stati membri⁴⁶. In tutti gli Stati membri nei controllori nazionali hanno accesso alle informazioni e alla documentazione attinenti al controllo sul posto e possono trattenere i documenti originali o fare copie degli stessi. Alcuni limiti sono imposti dalla necessità di un mandato per effettuare perquisizioni e sequestri.

Per quanto riguarda la perizia informatica forense, l'OLAF ha recentemente elaborato un opuscolo informativo destinato agli operatori economici. Il documento informa gli operatori economici in merito ai loro diritti e descrive la procedura di esame forense dei computer durante i controlli sul posto dell'OLAF. L'opuscolo riveste particolare importanza negli Stati membri che non prevedono disposizioni legislative specifiche per questa procedura.

Di norma, qualora un operatore economico soggetto a un controllo sul posto sia il beneficiario di una sovvenzione dell'Unione europea, il contratto di sovvenzione deve includere l'obbligo dell'operatore economico di garantire ai controllori dell'OLAF l'accesso alle informazioni al fine di agevolare i controlli.

4.2. Requisiti di procedura nazionali per i controlli sul posto e l'elaborazione delle relazioni sulle verifiche amministrative

L'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 2185/1996 impone ai controllori della Commissione di rispettare, durante i controlli sul posto, le norme di procedura previste dalla legislazione dello Stato membro interessato. Gli Stati membri hanno comunicato che tali procedure di solito figurano nei manuali e nelle istruzioni per i controllori nazionali. Tra i requisiti di procedura, gli Stati membri hanno indicato: nessuna notifica dei controlli eccetto in caso di necessità, le restrizioni riguardanti l'accesso alle residenze private (cfr. *supra*), il rispetto della legge sull'uso delle lingue⁴⁷. I controllori devono esibire un'autorizzazione scritta o un ordine di verifica e un apposito tesserino d'identità⁴⁸; il controllo deve avere luogo in presenza dell'operatore economico interessato⁴⁹ e in determinati orari, a seconda della legislazione nazionale⁵⁰. Deve essere elaborata una relazione sui controlli effettuati e, in alcuni casi, prima di redigere detta relazione si deve svolgere una discussione finale con l'operatore soggetto al controllo⁵¹. Per le relazioni redatte dai controllori amministrativi

⁴⁴ BE, IE, EL, FR, CY, HU, MT, AT, PT, RO, LU, SI, SK, FI, UK.

⁴⁵ Eccezioni: ES, LV, LT, PL.

⁴⁶ Cfr. il documento "Implementation of Article 325 TFEU in 2009 by the Member States" (documento di accompagnamento n. 1 della presente relazione).

⁴⁷ Segnalato, in particolare, da BE.

⁴⁸ CY, IE.

⁴⁹ PL.

⁵⁰ PL, HU.

⁵¹ SI.

nazionali sono previsti alcuni requisiti di procedura: nella maggior parte degli Stati membri i controllori nazionali utilizzano un modello uniforme e in genere il contenuto descrive le irregolarità osservate, le infrazioni commesse e i risultati del controllo. In tutti i casi la relazione deve essere firmata dai controllori nazionali che effettuano il controllo e in alcuni casi dall'operatore economico. Se quest'ultimo rifiuta di firmare, ciò viene indicato nella relazione. La relazione di norma è approvata dal superiore gerarchico del controllore incaricato della verifica. In generale gli Stati membri hanno comunicato che non sussistono restrizioni per quanto riguarda l'ammissibilità delle relazioni sulle verifiche amministrative nei procedimenti amministrativi o giudiziari. Le eccezioni riguardano i casi in cui le irregolarità sono commesse durante la raccolta di informazioni contenute nella relazione⁵² e in cui il diritto nazionale prevede che le prove ottenute nell'ambito di procedimenti amministrativi non possano essere usate nei procedimenti penali⁵³.

Analogamente, per poter essere ammesse nei procedimenti amministrativi o giudiziari, le relazioni amministrative nazionali redatte in seguito a un controllo sul posto devono soddisfare determinate condizioni, tra cui la firma da parte dei controllori nazionali. Nell'esperienza dell'OLAF, la firma della relazione da parte dei controllori nazionali talvolta viene rinviata o rifiutata senza un motivo preciso durante le verifiche congiunte.

È dunque essenziale che la relazione dell'OLAF venga firmata senza indebiti ritardi anche dal controllore nazionale che partecipa ai controlli sul posto effettuati dall'OLAF, scongiurando così il rischio che tale relazione non venga ammessa o abbia un valore probatorio minore nei procedimenti amministrativi o giudiziari.

4.3. Assistenza delle autorità nazionali in caso di opposizione da parte degli operatori economici

L'assistenza delle autorità nazionali è importante e non è condizionata alla partecipazione delle autorità stesse al controllo. La necessità del sostegno delle autorità nazionali diventa ancora più pressante qualora l'operatore economico si opponga al controllo da parte dei controllori della Commissione. L'assistenza e il sostegno delle autorità nazionali sono estremamente importanti a prescindere dal tipo di spesa dell'Unione interessata (spese dirette o gestione condivisa dei fondi dell'Unione). Lo stesso tipo di sostegno, in particolare per la salvaguardia delle prove, deve essere reso disponibile allorché vengono effettuati controlli riguardanti le spese dirette, al fine di assicurare lo stesso livello di tutela dei fondi dell'Unione in tutti i settori di spesa.

Qualora l'operatore economico si opponga al controllo, alcuni Stati membri⁵⁴ hanno comunicato che, durante un controllo sul posto, i controllori della Commissione possono accedere ai locali dell'operatore economico interessato anche senza il suo previo consenso. Nel caso in cui l'opposizione dell'operatore economico ostacoli il controllo, le autorità competenti degli Stati membri possono assistere i controllori della Commissione fornendo un mandato giudiziario o amministrativo⁵⁵, oppure, se necessario, aiutarli – con un uso ragionevole della forza – ad accedere ai locali dell'operatore economico. In tali casi di opposizione da parte dell'operatore economico, le forze di polizia o i controllori nazionali

⁵² HU, BE, UK.

⁵³ EE.

⁵⁴ BE, CZ, IT, CY, LT, MT.

⁵⁵ BE, BG, CZ, DE, FR, CY, LV, LU, PT, UK.

possono intervenire e assistere i controllori della Commissione⁵⁶. Tra gli altri provvedimenti che gli Stati membri possono adottare figurano la sospensione o l'interruzione dei pagamenti nel caso dei beneficiari di sovvenzioni dell'Unione o l'irrogazione di ammende. Qualora l'operatore interessato neghi l'accesso alle informazioni, i controllori possono apporre i sigilli ai locali⁵⁷ nonché prelevare e conservare i libri contabili e altri documenti cartacei o elettronici con un mandato giudiziario o amministrativo⁵⁸. Possono avviare una procedura di interrogazione formale dei rappresentanti dell'operatore economico⁵⁹. Se l'operatore economico nega l'accesso alle informazioni possono essere applicate sanzioni penali, per esempio un'ammenda o la sospensione dei pagamenti ai beneficiari di sovvenzioni dell'Unione.

Gli Stati membri hanno adottato disposizioni vincolanti nella propria legislazione nazionale al fine di garantire che gli investigatori dell'OLAF che conducono controlli sul posto possano avvalersi dell'assistenza delle autorità nazionali competenti qualora l'operatore economico si opponga al controllo. Alcuni di tali provvedimenti, per esempio l'emissione di un mandato giudiziario o amministrativo, il sequestro di documenti o le procedure di interrogazione, danno risultati immediati e dovrebbero essere privilegiati dalla legislazione nazionale.

La partecipazione attiva delle autorità nazionali sul campo può contribuire in misura enorme al successo dell'operazione. I controllori nazionali dovrebbero quindi partecipare attivamente alla verifica, anziché come semplici osservatori, status che le autorità nazionali hanno scelto di dichiarare durante i controlli sul posto in alcuni casi OLAF. Per le spese dirette deve essere garantito ai controllori dell'OLAF lo stesso livello di assistenza che ricevono per la gestione condivisa.

4.4. Provvedimenti precauzionali nazionali per prevenire la perdita o la distruzione delle prove

I provvedimenti di emergenza, come l'apposizione dei sigilli ai locali aziendali e le fotografie o i filmati di impianti, circuiti e altri oggetti, sono permessi dalla legislazione nazionale della maggior parte degli Stati membri. Talvolta tali provvedimenti possono essere adottati soltanto nel contesto di un procedimento giudiziario⁶⁰. Altre misure precauzionali comprendono il prelievo di campioni, con l'autorizzazione giudiziaria, il sequestro di documenti o, se necessario, la richiesta di assistenza alle forze di polizia. Questi provvedimenti possono essere adottati qualora sussista un rischio di scomparsa, occultamento o alterazione dei documenti o in cui si sospetti che sia stato commesso un reato⁶¹. I motivi per la loro adozione devono essere registrati. Nella maggior parte degli Stati membri è prevista la possibilità di presentare ricorso contro tali provvedimenti.

4.5. Conclusioni generali

In seguito a questo esercizio si può concludere che gli Stati membri hanno adottato diversi provvedimenti per consolidare l'attuazione del regolamento n. 2185/1996; tuttavia, nella

⁵⁶ DK, RO, PL, UK.

⁵⁷ BE, BG, CZ, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LT, AT.

⁵⁸ BE, BG, CZ, DK, IE, EL, ES, FR, CY, LV, LT, LU, AT, SI, UK.

⁵⁹ CZ, IE, EL, FR, MT, ES, CY, LT, AT.

⁶⁰ BE.

⁶¹ DE, LV, AT, SK.

pratica, si possono introdurre ulteriori miglioramenti in questo ambito, ivi compresa la cooperazione tra l'OLAF e le autorità nazionali, come sopra descritto.

La Commissione continuerà a verificare l'attuazione delle presenti raccomandazioni nelle relazioni future.

5. RECUPERO

5.1. Provvedimenti volti a garantire il recupero di importi irregolari

Gli Stati membri sono stati invitati a descrivere le disposizioni nazionali concernenti il recupero di importi irregolari, con particolare riguardo per i provvedimenti e gli strumenti giuridici contro i danni o le perdite finanziarie, e relative alla registrazione delle irregolarità e al recupero dei crediti. Nella sua risoluzione del 24 aprile 2009 sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità e la lotta contro la frode – Relazione annuale 2007 (2008/2242(INI)), il Parlamento europeo si è rammaricato che i tassi di recupero siano ancora bassi, specialmente nei settori in cui la gestione dei recuperi spetta agli Stati membri. Il Parlamento ha sottolineato la necessità di introdurre una procedura di recupero più rapida ed efficace e di includere elementi precauzionali vincolanti nella futura legislazione concernente la gestione condivisa, in modo tale che i pagamenti irregolari possano essere recuperati al termine della procedura di recupero. Si potrebbe così garantire un recupero più efficace del denaro dei contribuenti.

5.1.1. Legislazione nazionale in materia di recupero di fondi dell'Unione europea

Le risposte degli Stati membri rivelano che tutti i paesi, nella rispettiva legislazione nazionale, prevedono disposizioni volte a garantire il recupero di importi irregolari concernenti le entrate e le spese del bilancio dell'Unione nei settori in cui la legislazione europea non prevede norme relative al recupero. Tali disposizioni riguardano i meccanismi di compensazione, l'esecuzione preventiva, il sequestro e il recupero forzato.

Per quanto riguarda la spesa, al fine di garantire il recupero di pagamenti irregolari nell'ambito di contratti riguardanti fondi dell'Unione, la maggior parte degli Stati membri⁶² fa ricorso a strumenti giuridici, tra cui varie forme di garanzia, cambiali, cauzioni, garanti o cogaranti, compensazione, obbligazioni bancarie, ipoteche o assicurazioni.

Due terzi degli Stati membri⁶³ si avvalgono di provvedimenti e strumenti giuridici, quali garanzie su richiesta, compensazione e sospensione dei pagamenti, al fine di accelerare il recupero dei pagamenti irregolari.

La legislazione nazionale della maggior parte degli Stati membri⁶⁴ contiene disposizioni sulle misure protettive e cautelari che possono essere adottate in seguito all'individuazione di sospetti importi irregolari (entrate e spese). Tali misure sono: confisca, sequestro amministrativo, presa in custodia di beni soggetti a imposta, sanzioni finanziarie, sospensione, rifiuto o adeguamento di altri pagamenti, interruzione del finanziamento del progetto e rimborso dei fondi erogati, riduzione del finanziamento.

⁶² BE, BG, CZ, DK, DE, EE, IE, EL, ES, FR, IT, LV, HU, PL, PT, RO, SI, SK, FI, UK.

⁶³ BE, BG, CZ, EE, EL, ES, FR, IE, LV, LT, LU, HU, NL, AT, PL, PT, RO, SI, UK.

⁶⁴ BE, BG, CZ, DK, EE, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LT, HU, MT, AT, PL, PT, RO, SI, SK, UK.

La legislazione nazionale degli Stati membri prevede la facoltà (non specificamente un obbligo) dell'amministrazione nazionale di presentarsi come parte lesa nei procedimenti penali in caso di frode a danno del bilancio dell'Unione.

5.1.2. Registrazione delle irregolarità e recupero dei crediti nell'ambito dell'amministrazione nazionale

Sebbene non si possano escludere categoricamente gli errori individuali, secondo le informazioni raccolte tramite il questionario, gli Stati membri, in linea di principio, possono garantire la completezza della registrazione delle irregolarità.

In tutti gli Stati membri i dati sui recuperi sono verificati a livello nazionale a recupero avvenuto. I controlli e le verifiche sono in primo luogo effettuati da varie autorità nazionali, quali i servizi di audit interni delle rispettive istituzioni (autorità di gestione, autorità di certificazione, organismi intermedi, organismi di esecuzione), le autorità doganali e il servizio di audit nazionale.

Per quanto riguarda le entrate e le spese dell'Unione, due terzi degli Stati membri⁶⁵ prevedono, a livello nazionale, una soglia fissata per legge al di sotto della quale non viene emesso un ordine di riscossione. Tale soglia varia da 3 a 100 EUR, e talvolta nemmeno all'interno dello stesso paese è uniforme per tutti i fondi utilizzati o i settori interessati (agricoltura, fondi strutturali e settore doganale).

In alcuni Stati membri⁶⁶ l'ordine di riscossione non è esecutivo.

Soltanto alcuni Stati membri⁶⁷ utilizzerebbero in una certa misura la previsione delle entrate come metodo per ottenere una stima preliminare di un importo potenzialmente irregolare prima dell'avvio effettivo della procedura di recupero. Quando vi fanno ricorso, le stime di norma sono fornite nell'ambito dei sistemi di controllo e di contabilità utilizzati per la gestione dei fondi dell'Unione.

5.1.3. Conclusioni

Per quanto riguarda il recupero di importi illeciti, i provvedimenti e gli strumenti giuridici contro i danni o le perdite finanziarie e concernenti la registrazione delle irregolarità e il recupero dei crediti sono, in linea di principio, incorporati nell'ordinamento giuridico nazionale. Gli Stati membri dimostrano così di avvalersi di misure di sicurezza, ma si possono introdurre ulteriori miglioramenti.

La legislazione degli Stati membri dovrebbe dare priorità all'esecutività degli ordini di riscossione, un elemento fondamentale per accelerare le procedure di recupero. Al fine di garantire il recupero dei pagamenti irregolari nell'ambito di contratti riguardanti fondi dell'Unione, tutti gli Stati membri devono includere in detti contratti strumenti giuridici quali varie forme di garanzia, cambiali, cauzioni, garanti o cogaranti, compensazione, obbligazioni bancarie, ipoteche o assicurazioni.

⁶⁵ BE, DK, DE, EE, ES, FR, IT, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PL, PT, SI, SK, FI.

⁶⁶ BG, DE, CY, MT, AT, PL, SI, SE.

⁶⁷ BE, CZ, AT, PT, SK.

Per favorire una procedura di recupero rapida si devono prendere in considerazione ulteriori elementi precauzionali vincolanti nella futura legislazione dell'Unione concernente la gestione condivisa.

5.2. Recupero di importi irregolari nel 2009

5.2.1. Risorse proprie tradizionali

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 2009 si aggira sui 343 milioni di EUR.

È possibile che, nonostante gli sforzi degli Stati membri, un importo accertato non venga interamente recuperato. Gli importi accertati possono variare 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 2009 è del 44% (circa 152 milioni di EUR). Si tratta di una posizione iniziale media, sebbene superiore al 38% dello scorso anno. Per l'insieme degli anni (1989-2009), il tasso di recupero è pari al 45,1%.

Quando il mancato recupero di un debito accertato non è imputabile allo Stato membro, quest'ultimo può chiedere la cancellazione dell'importo irrecuperabile. Nel 2009 la Commissione ha respinto le richieste di cancellazione presentate dagli Stati membri in 61 casi, per un importo complessivo di circa 11,5 milioni di EUR, in quanto ha ritenuto che il mancato recupero fosse loro imputabile.

Inoltre alcuni Stati membri hanno dovuto versare alla Commissione oltre 9 milioni di EUR per non aver accertato debiti doganali che avrebbero dovuto essere accertati.

5.2.2. Agricoltura

L'articolo 32 del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio 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 FEARS. Anche dopo l'applicazione di questo meccanismo, gli Stati membri devono proseguire le procedure di recupero e accreditare il 50% delle somme effettivamente recuperate al bilancio dell'Unione. 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.

I pagamenti indebiti dovuti a errori amministrativi commessi dalle autorità nazionali devono essere dedotti dai conti annuali degli organismi pagatori interessati e quindi esclusi dal finanziamento comunitario.

Nel 2009 il meccanismo “50-50” è stato applicato dalla decisione di liquidazione dei conti per l’esercizio finanziario 2008⁶⁸ a tutti i casi non recuperati pendenti dal 2004 o dal 2000 (casi che risalivano rispettivamente a quattro o a otto anni prima). In tal modo, un importo complessivo di 31,4 milioni di EUR è stato imputato agli Stati membri, mentre 20,1 milioni di EUR sono stati imputati al bilancio dell’Unione per motivi di irrecuperabilità. Altri 0,8 milioni di EUR sono stati imputati agli Stati membri con una decisione successiva⁶⁹ relativa alla liquidazione dei conti degli organismi pagatori per l’esercizio finanziario 2008, disgiunti nell’aprile 2009.

Durante l’esercizio finanziario 2009 gli Stati membri hanno recuperato 167,3 milioni di EUR e l’importo da recuperare presso i beneficiari a fine esercizio era pari a 1 136,2 milioni di EUR.

Le conseguenze finanziarie del mancato recupero per i casi risalenti al 2005 o al 2001 sono state determinate in base alla regola del “50-50” di cui sopra, addebitando 22,8 milioni di EUR agli Stati membri interessati⁷⁰. Inoltre 20,3 milioni di EUR sono stati imputati al bilancio dell’Unione per i casi dichiarati irrecuperabili durante l’esercizio finanziario 2009. Per gli organismi pagatori per i quali i conti del 2009 erano disgiunti dalla decisione di liquidazione finanziaria, altri 11,9 milioni di EUR saranno imputati con successive decisioni della Commissione.

L’applicazione del meccanismo “50-50” in seguito alla sua introduzione nel 2006 ha permesso di ridurre a 830 milioni di EUR⁷¹ l’importo non recuperato dagli Stati membri a carico del bilancio dell’Unione.

Nel periodo 2007-2009 la Commissione ha verificato la corretta applicazione del nuovo meccanismo di liquidazione effettuando 15 controlli sul posto riguardanti 14 organismi pagatori in 11 Stati membri.

In generale le autorità degli Stati membri dispongono di procedure adeguate per tutelare gli interessi finanziari dell’Unione europea. Le carenze riscontrate durante i controlli sul posto sono soggette a verifiche nel contesto delle procedure di verifica della conformità.

5.2.3. *Politica di coesione*

Nell’ambito dei Fondi strutturali il recupero presso i beneficiari, in seguito a irregolarità o sospetta frode, degli importi indebitamente versati viene garantito principalmente dagli Stati membri. Questi ultimi devono anche detrarre da una futura domanda di pagamento qualsiasi importo indebitamente percepito in precedenza dal bilancio comunitario.

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.

⁶⁸ Decisione della Commissione 2009/367/CE (GU L 111 del 5.5.2009).

⁶⁹ Decisione della Commissione 2010/56/UE (GU L 32 del 4.2.2010).

⁷⁰ Decisione della Commissione 2010/258/UE (GU L 112 del 5.5.2010).

⁷¹ L’importo tiene conto dei dati finanziari aggiornati forniti dagli Stati membri per l’esercizio finanziario 2009.

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 l'Unione ha cofinanziato quasi 1 000 programmi, per un importo complessivo di circa 159 miliardi di EUR⁷². I servizi ordinatori e di gestione della Commissione, coadiuvati dall'OLAF, sono responsabili del controllo amministrativo e finanziario una volta conclusi tali programmi.

Nell'arco del periodo di programmazione 1994-1999, gli Stati membri hanno comunicato 11 046 casi di irregolarità (21 nel 2009), con un'incidenza finanziaria sul contributo dell'Unione stimata a 1,51 miliardi di EUR⁷³ (1,84 milioni di EUR per il 2009).

Di tali casi, 7 049 sono stati definitivamente chiusi dalla Commissione; il relativo importo di 742 milioni di EUR è stato dedotto all'atto del pagamento finale, disimpegnato dopo la chiusura o riversato al bilancio dell'Unione. Nello stesso periodo gli Stati membri hanno segnalato la conclusione dei procedimenti amministrativi o giudiziari a livello nazionale per altri 566 casi, con un'incidenza finanziaria di 52 milioni di EUR. La Commissione ha avviato i lavori per verificare la corrispondenza dei dati, al fine di chiudere questi casi.

Nel 2009 la Commissione ha adottato sette decisioni sul trattamento da riservare a 241 casi di irregolarità per i quali gli Stati membri interessati hanno chiesto alla Commissione di sostenere le conseguenze finanziarie degli importi irrecuperabili. Al bilancio dell'Unione sono state imputate tre decisioni riguardanti 217 notifiche FESR per un ammontare di 1 773 541 EUR e quattro decisioni relative all'FSE per un importo di 130 785 EUR.

Per il *periodo di programmazione 2000-2006*, gli Stati membri hanno comunicato ad oggi 20 991 casi di irregolarità (4 679 nel 2009), con un'incidenza finanziaria sul contributo dell'Unione pari a circa 3,49 miliardi di EUR (1,12 miliardi per il 2009).

Gli Stati membri hanno informato la Commissione che, a livello nazionale, sono stati condotti procedimenti amministrativi e/o giudiziari per 10 655 di questi casi e che è stato recuperato un importo di circa 1,73 miliardi di EUR.

Il tasso di recupero per il periodo di programmazione 2000-2006 è buono (superiore al 50%, quasi pari a quello per il periodo di programmazione 1994-1999 del 53%), ma può essere fortemente influenzato dalla pratica di escludere dalla dichiarazione delle spese alla Commissione i progetti per i quali sono state individuate irregolarità. In questo modo le risorse dell'Unione possono essere riutilizzate per finanziare altri progetti ammissibili e l'onere del recupero è trasferito ai bilanci nazionali.

Gli Stati membri devono compiere ulteriori sforzi per garantire il recupero dei pagamenti irregolari.

A fine 2009 l'importo totale delle *rettifiche finanziarie* relative ai periodi di programmazione 1994-1999 e 2000-2006 ammontava rispettivamente a 2 510 milioni di EUR (515 milioni di EUR nel 2009) e a 5 119 milioni di EUR (1 806 milioni nel 2009). 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

⁷² Si tratta di programmi pluriennali. La cifra non comprende i progetti finanziati direttamente nel quadro dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione.

⁷³ Situazione in base ai dati contenuti nella banca dati ECR al 15 aprile 2009.

spese per le quali sono state constatate irregolarità che, per questo motivo, devono essere escluse dal cofinanziamento da parte del bilancio dell'Unione. Inoltre, anche gli Stati membri apportano rettifiche a seguito dei loro audit o degli audit della Commissione e 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.

5.2.4. *Fondi di preadesione*

Nel 2009 gli importi dichiarati da recuperare sono aumentati del 135%. La somma più elevata da recuperare riguarda il fondo SAPARD (61,6 milioni di EUR, di cui 41 milioni devono essere recuperati dalla Bulgaria). Per il programma PHARE si devono recuperare quasi 7 milioni di EUR e per il programma ISPA 4 milioni di EUR. Il tasso di recupero è diminuito rispetto al 2008 e ha raggiunto soltanto il 27,2% nel 2009.

L'analisi dei recuperi relativi ai casi di sospetta frode rivela un tasso di appena il 4,6% per l'intero periodo di programmazione. Il processo di recupero nei casi oggetto di procedimento giudiziario è lungo e complesso. Nella maggior parte dei paesi le procedure amministrative e le indagini penali non vanno di pari passo, il che incide sui tassi di recupero.

Poiché i tassi di recupero sono bassi, si devono introdurre misure di salvaguardia per i casi di sospetta frode (sotto forma di sequestro di beni, sospensione dei pagamenti, garanzie bancarie, ecc., cfr. punto 5.1.3), al fine di assicurare che il recupero possa avvenire anche dopo la pronuncia definitiva del tribunale. Gli Stati membri interessati devono prestare particolare attenzione al recupero dei fondi di preadesione.

5.2.5. *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 riscossione di 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 dell'Unione europea. 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 2009 è già stato segnalato un recupero totale o parziale in 478 casi notificati. La Commissione ha recuperato 15,5 milioni di EUR. In 463 casi l'importo irregolare è stato recuperato in toto. Resta da recuperare un importo pari a 12 milioni di EUR, relativo a 242 casi.

La Commissione proseguirà le procedure al fine di ottenere il pieno recupero di tali importi.

5.2.6. *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 2009 l'OLAF ha formalmente chiuso la verifica finanziaria su oltre 249,2 milioni di EUR. Sono stati recuperati 137,2 milioni di EUR nel settore agricolo e 49,1 milioni di EUR nel settore dei Fondi strutturali.

L'OLAF continuerà a collaborare con le direzioni generali ordinatrici della Commissione competenti per i settori di bilancio interessati, al fine di migliorare ulteriormente il recupero in seguito a casi OLAF.
