



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 22.7.2008  
COM(2008) 475 definitivo

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

**Tutela degli interessi finanziari delle Comunità - Lotta contro la frode - Relazione  
annuale 2007**

**[SEC(2008) 2300]**

**[SEC(2008) 2301]**

## INDICE

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 2007 .....	5
1.1.1. Risorse proprie tradizionali .....	8
1.1.2. Spese agricole (FEAOG e FEASR) .....	8
1.1.3. Misure strutturali .....	9
1.1.4. Fondi di preadesione .....	10
1.1.5. Statistiche riguardanti le spese gestite direttamente dalla Commissione.....	11
1.2. Statistiche riguardanti l'attività dell'OLAF .....	12
2. Principali sviluppi del 2007 .....	12
2.1. I progressi nel settore doganale.....	12
2.1.1. Mutua assistenza nel primo pilastro .....	12
2.1.2. Convenzioni del terzo pilastro e misure nazionali specifiche .....	13
2.2. Lotta contro il contrabbando e la contraffazione di sigarette.....	14
2.3. Irregolarità e sospette frodi nel settore delle "spese dirette" .....	15
2.4. Il nuovo approccio in materia di "impermeabilità alla frode" .....	15
2.5. Protezione dell'euro contro la contraffazione .....	16
2.6. Il programma Hercules II .....	17
2.7. Altre misure adottate nel 2007 per tutelare gli interessi finanziari delle Comunità...	17
3. I controlli per individuare le frodi e altre irregolarità .....	19
3.1. I controlli nel settore dei fondi strutturali .....	19
3.1.1. Miglioramento del quadro di controllo .....	19
3.1.2. Controlli di gestione effettuati dagli Stati membri nel settore del Fondo europeo di sviluppo regionale .....	20
3.2. Il quadro di controllo nel settore agricolo .....	22
3.3. Controllo delle risorse proprie tradizionali .....	23
3.4. I controlli e le verifiche sul posto previsti dal regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 .....	24
4. Termine di prescrizione applicabile ai procedimenti e alle decisioni inerenti alle irregolarità .....	25

4.1.	Termine di prescrizione per le azioni giudiziarie contro le irregolarità.....	26
4.2.	Termine di prescrizione per attuare la decisione che irroga una sanzione amministrativa.....	27
4.3.	Termine di prescrizione per attuare la decisione che stabilisce una misura amministrativa (recupero) .....	27
5.	Recupero .....	27
5.1.	Agricoltura .....	27
5.2.	Fondi strutturali.....	28
5.3.	Risorse proprie .....	30
5.4.	Spese dirette .....	30
5.5.	Recupero in seguito a un caso OLAF .....	31

## INTRODUZIONE

La tutela degli interessi finanziari delle Comunità e la lotta contro la frode costituiscono un settore di responsabilità condivisa fra Comunità e 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 280 del trattato CE. La presente relazione è rivolta al Parlamento europeo e al Consiglio e viene pubblicata<sup>1</sup>.

Il **primo punto** della relazione sintetizza i **risultati delle statistiche riguardanti i casi di irregolarità** comunicati dagli Stati membri nei settori in cui questi ultimi provvedono all'esecuzione del bilancio (politica agricola, fondi strutturali e fondi di preadesione) e nella riscossione delle risorse proprie comunitarie. Viene altresì data una stima delle irregolarità rilevate nelle spese direttamente gestite dalla Commissione, e fornito qualche accenno sull'attività operativa dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

Queste statistiche devono essere lette e utilizzate con la massima cautela: nella maggior parte dei casi un'irregolarità comunicata non presuppone una frode (che rappresenta un atto intenzionale). Un sospetto di frode comunicato non necessariamente costituisce una frode confermata dalla sentenza di un tribunale. Tutte le irregolarità presentate sono in corso di esame e soggette a diversi tipi di verifica, come spiegato in dettaglio ai punti 3 e 5.

Per loro stessa natura le cifre contenute nella presente relazione sono indicative, preliminari e non definitive. Per precauzione gli importi indicati sono spesso riferiti all'intera somma interessata prima che venga stabilito, con esattezza, su quale importo verta l'irregolarità. Pur avendo l'obbligo di comunicare le irregolarità, gli Stati membri vi adempiono in maniera diversa. Sono inoltre gli Stati membri che, normalmente, individuano tra le irregolarità comunicate quelle che considerano sospette frodi. Solo alla fine di un procedimento giudiziario condotto dalle autorità nazionali, spesso dopo un lungo periodo, si stabilisce se si tratti o no di frode e quale sia l'effettiva incidenza finanziaria. Per classificare definitivamente un caso come frode la Commissione deve affidarsi alle informazioni (non obbligatorie) fornite dagli Stati membri.

Il **secondo punto** della relazione illustra le **principali evoluzioni registrate nel 2007** a livello sia di prevenzione che di repressione delle frodi e di altre irregolarità.

Il **terzo punto** illustra i **controlli mirati a rilevare le frodi e altre irregolarità**, con una parte importante dedicata ai controlli nel settore dei fondi strutturali, e in particolare ai controlli di gestione. Il **quarto punto** esamina il termine di prescrizione applicabile ai procedimenti riguardanti le irregolarità e quello per attuare una decisione che stabilisce un provvedimento o irroga una sanzione amministrativa. Questi due punti vengono prevalentemente trattati sulla base delle risposte a un questionario fornite dagli Stati membri.

---

<sup>1</sup> Per le relazioni degli anni precedenti cfr.: [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/reports/anti-fraud\\_en.html](http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/anti-fraud_en.html).

Il **quinto punto**, per il quale valgono le stesse riserve fondate in merito al punto 1, evidenzia i recuperi effettuati nel 2007 in tutti i settori di bilancio.

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

## **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 2007**

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. Le informazioni raccolte sono utilizzate a fini di analisi e di verifica, e permettono di capire meglio l'incidenza delle irregolarità sul bilancio comunitario.

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 agli 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 tra le irregolarità comunicate quelle 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, per la prima volta, contiene statistiche riguardanti la frode e altre irregolarità rilevate dai servizi della Commissione nei settori di bilancio caratterizzati da una gestione diretta centralizzata.

#### *Conclusioni riguardanti le irregolarità comunicate dagli Stati membri*

- Il numero di irregolarità comunicate è diminuito in tutti i settori, tranne che per le azioni strutturali.
- L'incidenza finanziaria stimata delle irregolarità è aumentata in tutti i settori. Per le risorse proprie e l'agricoltura, l'aumento si riferisce in parte alle irregolarità intervenute o scoperte in anni precedenti ma comunicate solo nel 2007. Sul fronte della spesa, l'incremento è in parte spiegato dall'adesione di nuovi Stati membri e dal recente aumento dei pagamenti in questi paesi. La percentuale dell'incidenza finanziaria sul bilancio rimane relativamente stabile.

---

<sup>2</sup> SEC(2008) 2300 e SEC(2008) 2301.

<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> SEC(2008)2300.

Durante la chiusura del periodo di programmazione dei fondi di preadesione per i 10 nuovi Stati membri, sono state rilevate molteplici irregolarità la cui incidenza finanziaria stimata è cospicua.

- L'incidenza stimata dei casi di sospetta frode rimane stabile in fatto di spese, mentre presenta una leggera diminuzione a livello di risorse proprie. Va qui ricordato che si tratta di casi di sospetta frode comunicati, non di casi confermati da un tribunale, e che l'incidenza finanziaria effettiva, al netto del recupero e della rettifica finanziaria, può essere stabilita solo alla fine dei procedimenti giudiziari e amministrativi.
- Sebbene la maggioranza delle irregolarità venga comunicata alla Commissione entro i tempi previsti, è necessario un ulteriore sforzo nel settore agricolo, dove i tempi medi di comunicazione sono pari a 1,2 anni, e in quello delle azioni strutturali, che registra un tempo medio di 0,9 anni. Molto spesso alcuni Stati membri notificano le comunicazioni con forte ritardo. Una notifica rapida è indispensabile per una verifica efficace.
- La percentuale degli Stati membri che notifica per via elettronica, in particolare ricorrendo ai moduli elettronici AFIS/ECR<sup>6</sup> proposti dalla Commissione per il settore agricolo e i fondi strutturali, è in aumento. L'utilizzo dei moduli semplifica il trattamento dei dati, migliorandone la qualità e la comparabilità. Alcuni Stati membri continuano a notificare in formato cartaceo o elettronico senza avvalersi dei moduli ECR.
- Grazie agli sforzi profusi dalle autorità nazionali (note d'informazione, corsi di formazione per il personale responsabile delle notifiche) e al maggiore utilizzo dei moduli ECR la qualità delle notifiche continua a migliorare in tutti i settori. Ciò facilita le verifiche e l'analisi strategica dei dati. Alcuni Stati membri devono impegnarsi maggiormente, in particolare nella classificazione dei tipi di irregolarità.

---

<sup>6</sup> *Anti Fraud Information System/External Communications Registry.*

Tabella 1 – Numero di irregolarità e relativi importi – anno 2007

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)	
	2006 <sup>7</sup>	2007	2006	2007	2006	2007
<b>Agricoltura (FEAOG-Garanzia)</b>	3 249	1 548	87	155	29,8 (~0,06% dei fondi assegnati)	44,8 (~0,1% dei fondi assegnati)
<b>Fondi strutturali e fondo di coesione</b>	3 216	3 832	703	828	157,56 (~0,41% dei fondi assegnati)	141 (~0,31% dei fondi assegnati)
<b>Fondi di preadesione</b>	395	332	14	32	1,57 (~0,03% dei fondi assegnati)	5 (~0,38% dei fondi assegnati)
<b>Spese dirette</b>	-	411	-	33	-	18,1 (~0,17% dei fondi assegnati <sup>8</sup> )
<b>Totale spese</b>	6 860	6 123	804	1 048	188,93 (~0,2% del totale delle spese nei quattro settori)	208,9 (~0,22% del totale delle spese nei quattro settori)
<b>Risorse proprie<sup>9</sup></b>	5 705	5 321	353	377	134,39 (~0,94% del totale di risorse proprie)	106,57 (~0,62% del totale di risorse proprie <sup>10</sup> )

<sup>7</sup> Per alcuni settori le cifre sono state aggiornate dopo la relazione 2006.

<sup>8</sup> Il calcolo copre l'intero periodo delle prospettive finanziarie 2000-2006.

<sup>9</sup> Diritti doganali e prelievi agricoli.

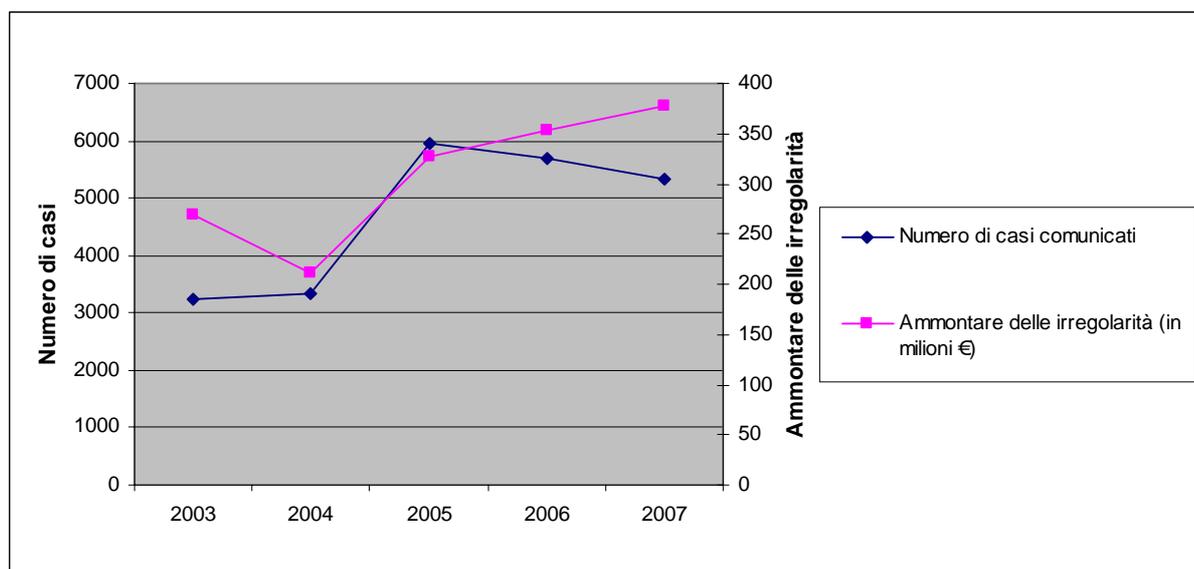
<sup>10</sup> Percentuale calcolata in base alla stima delle risorse proprie tradizionali nel bilancio generale 2007 e non in base alla contabilità.

### 1.1.1. Risorse proprie tradizionali

Il numero di casi di irregolarità comunicati è diminuito del 7% (5 705 casi nel 2006 rispetto a 5 321 nel 2007). L'importo stimato (377 milioni di EUR) è aumentato di oltre il 6%. I casi di sospetta frode rappresentano all'incirca il 23% dei casi di irregolarità comunicati, per un'incidenza finanziaria stimata a 106,57 milioni di EUR, ovvero più o meno lo 0,62% del totale di risorse proprie nel 2007 (contro 134,39 milioni di EUR, pari a circa lo 0,94% di risorse proprie nel 2006). Si ricorda che si tratta di casi di sospetta frode, non di casi confermati da un tribunale, e che l'incidenza finanziaria effettiva resta da stabilire.

Come per gli anni precedenti, i prodotti per i quali si registrano maggiori irregolarità sono i prodotti elettronici e multimediali, in particolare monitor e televisori. Le irregolarità più frequenti riguardano errori di classificazione del prodotto e di descrizione dell'origine. Il secondo prodotto più colpito è il tabacco. La Commissione continua a dedicare particolare attenzione a questi settori. Il comparto delle verdure (in particolare dell'aglio) è cresciuto per importanza come quello delle calzature, dei pezzi di ricambio per automobili e motoveicoli o dell'abbigliamento, mentre i settori della carne, degli articoli in ferro e acciaio e dei cereali hanno segnato un calo. Nell'analisi dei dati è importante considerare che la data in cui la frode o l'irregolarità viene scoperta e comunicata alla Commissione non coincide necessariamente con la data in cui viene commessa.

Grafico 1: Numero di irregolarità comunicate e incidenza finanziaria stimata – risorse proprie tradizionali – anni 2003-2007



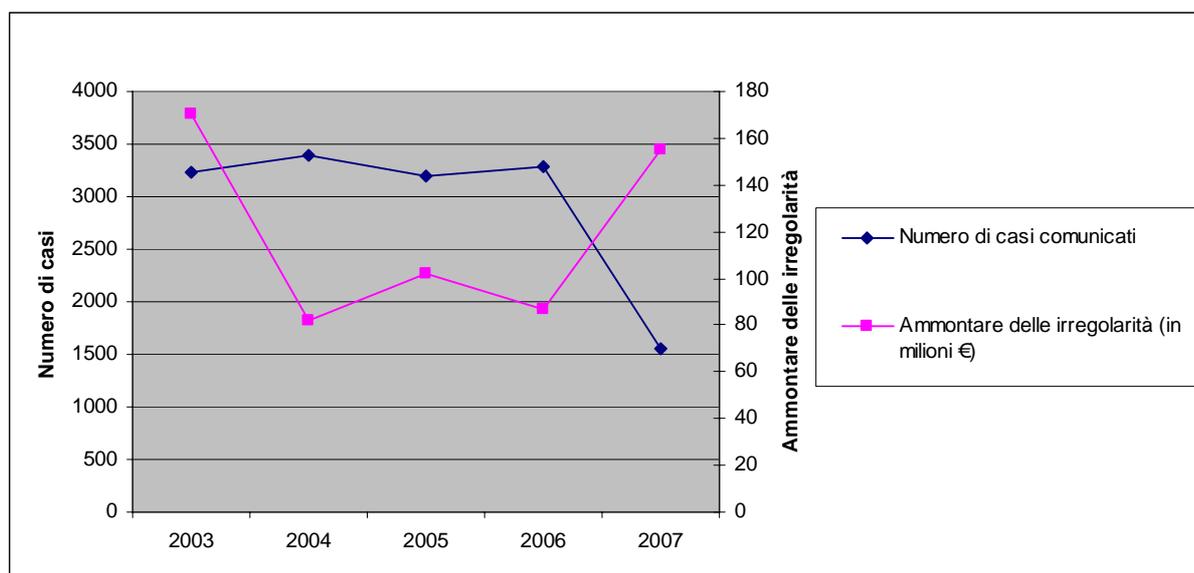
### 1.1.2. Spese agricole (FEAOG e FEASR)

Il numero di irregolarità comunicate è diminuito del 53% (1 548 casi rispetto ai 3 249 casi nel 2006). Questa forte diminuzione era prevedibile ed è dovuta all'applicazione, dal 1° gennaio 2007, di un nuovo regolamento della Commissione pubblicato nel

2006<sup>11</sup>, in base al quale la soglia oltre cui gli Stati membri sono tenuti a segnalare le irregolarità alla Commissione è passata da 4 000 a 10 000 EUR. Il volume complessivo di irregolarità (155 milioni di EUR, pari a circa lo 0,33% degli stanziamenti destinati al settore agricolo) è aumentato del 44%. L'aumento si riferisce in parte a casi che presentano una incidenza finanziaria rilevante e verificatisi o scoperti negli anni precedenti, ma comunicati solo nel 2007. I sospetti di frode riguardano circa il 10% dei casi di irregolarità comunicati per un'incidenza finanziaria stimata di 44,8 milioni di EUR, pari allo 0,1% del totale degli stanziamenti 2007 (contro 29,8 milioni di EUR, pari allo 0,06%, nel 2006). Si ricorda che si tratta di casi di sospetta frode, non di casi confermati da un tribunale, e che l'incidenza finanziaria effettiva resta da stabilire.

Gli importi più elevati riguardano i settori del latte e dei latticini, dei prodotti ortofrutticoli, dello zucchero e dello sviluppo rurale. Nel complesso questi quattro settori totalizzano all'incirca il 77% delle irregolarità.

*Grafico 2: Numero di irregolarità comunicate e incidenza finanziaria stimata – spese agricole – anni 2003-2007*



### 1.1.3. Misure strutturali

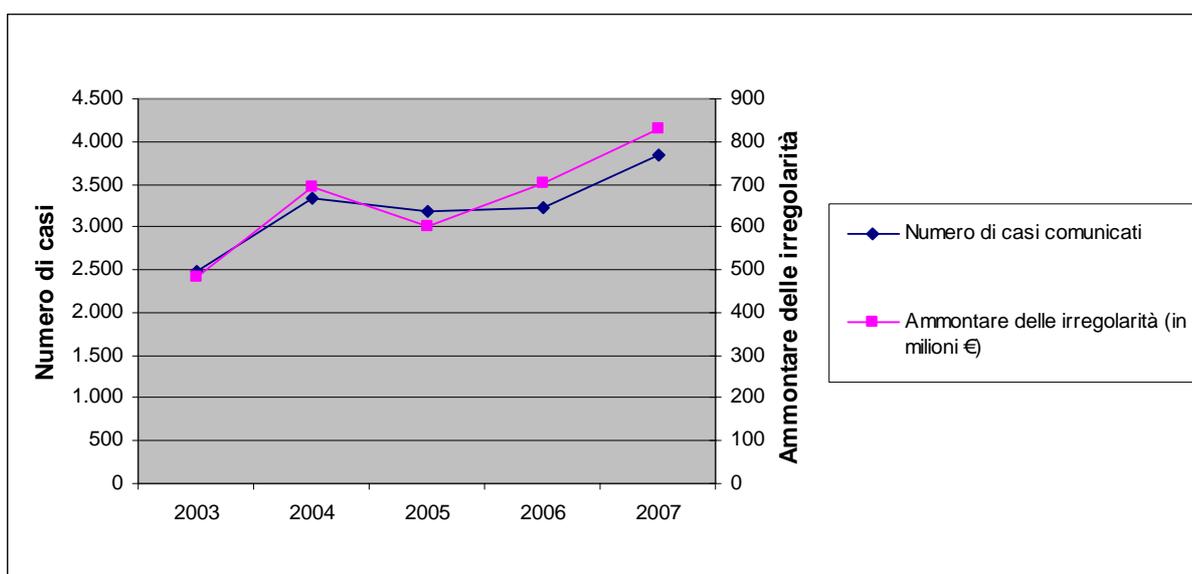
Per i fondi strutturali e il fondo di coesione il numero di irregolarità comunicate è aumentato del 19,2% (3 832 casi contro 3 216 nel 2006). L'incidenza finanziaria stimata (828 milioni di EUR, ovvero quasi l'1,83% degli stanziamenti di impegno) è aumentata del 17,7%. I sospetti di frode corrispondono a circa il 12,4% dei casi di irregolarità comunicate, per un'incidenza finanziaria stimata a 141 milioni di EUR, pari a quasi lo 0,31% del totale degli stanziamenti di impegno (rispetto a 157,56 milioni di EUR, pari allo 0,41%, nel 2006). Si ricorda che si tratta di casi di

<sup>11</sup> Regolamento (CE) n. 1848/2006, del 14 dicembre 2006, relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento della politica agricola comune nonché all'instaurazione di un sistema d'informazione in questo settore e che abroga il regolamento (CEE) n. 595/91 (GU L 355 del 15.12.2006).

sospetta frode, non di casi confermati da un tribunale, e che l'incidenza finanziaria effettiva non è ancora stata stabilita.

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'83% delle irregolarità). Il 76% delle irregolarità riguarda operazioni o progetti realizzati nelle regioni obiettivo 1 e 2.

*Grafico 3: Numero di irregolarità comunicate e incidenza finanziaria stimata – azioni strutturali - anni 2003-2007*



#### 1.1.4. Fondi di preadesione

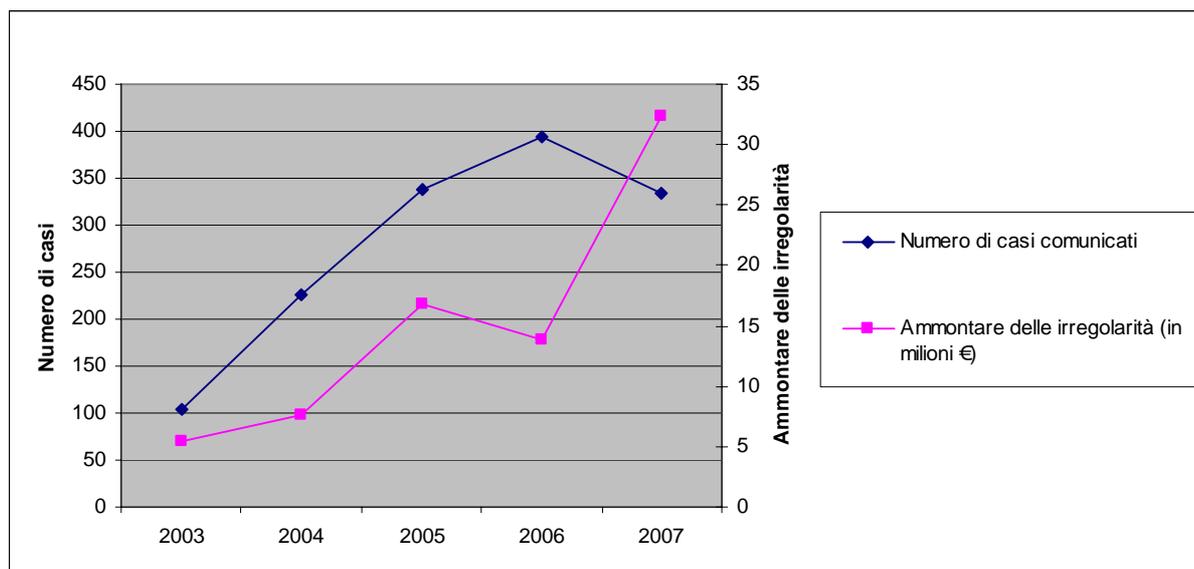
Il numero di irregolarità comunicate relative ai fondi PHARE, SAPARD e ISPA è diminuito del 13% (332 contro 395 nel 2006). L'incidenza finanziaria presunta è passata da 14 milioni di EUR nel 2006 a 32 milioni di EUR nel 2007 (circa l'1,92% dell'importo totale ammissibile). I sospetti di frode rappresentano all'incirca il 15,5% dell'ammontare delle irregolarità comunicate nel 2007, con un'incidenza finanziaria stimata di 5 milioni di EUR, pari allo 0,38% circa del bilancio annuale complessivo. Si ricorda che si tratta di casi di sospetta frode, non di casi confermati da un tribunale, e che l'incidenza finanziaria effettiva resta da stabilire.

Il tipo di irregolarità più frequente per ciascuno dei fondi di preadesione è la “spesa non ammissibile”.

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

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

Grafico 4: Numero di irregolarità comunicate e incidenza finanziaria stimata – fondi di preadesione – anni 2003-2007



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

Questo è un primo passo per integrare, nella presente relazione, i settori di bilancio gestiti direttamente dalla Commissione. Poiché il sistema di classificazione dei casi di sospetta irregolarità o frode è stato messo a punto nel 2008 (cfr. il punto 2.3), si è dovuta limitare la portata dell'analisi al periodo 2007. Pertanto, i dati presentati vanno trattati con estrema cautela, e non considerati prove empiriche del livello di frode e irregolarità.

In questo settore si contano 411 presunte irregolarità per un'incidenza finanziaria stimata a 33 milioni di EUR, di cui 18,1 milioni di EUR riferiti a 136 comunicazioni di sospetta frode. L'importo irregolare notificato per le azioni esterne è pari a 19,1 milioni di EUR, e per le politiche interne a 13,9 milioni di EUR. Per quanto riguarda il quadro finanziario 2000-2006, l'incidenza finanziaria stimata dei casi di possibile frode rappresenta all'incirca lo 0,17% del valore totale dei contratti stipulati 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 (210 nel 2007, contro 194 nel 2006 e 216 nel 2005). 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. Dal 2005, le indagini aperte dall'OLAF di propria iniziativa rappresentano circa il 75% del numero totale dei casi aperti.

Il numero dei casi in corso è diminuito (408 a fine 2007, rispetto a 431 a fine 2006 e 452 a fine 2005), soprattutto grazie agli sforzi dell'OLAF per smaltire gli arretrati.

*Tabella 2: Fascicoli in corso al 31 dicembre 2007, settore per settore, e relativa incidenza finanziaria*

<b>Settore</b>	<b>Casi pendenti al 31 dicembre 2007</b>	<b>Incidenza finanziaria stimata (in milioni di EUR)</b>
Dogane/IVA	76	781,3
Agricoltura	50	108,8
Fondi strutturali	48	172,4
Spese dirette	140	206,7
Indagini interne	94	289,6
<b>Totale</b>	<b>408</b>	<b>1 558,8</b>

Per maggiori dettagli e un confronto con gli anni precedenti, si veda la relazione dell'OLAF<sup>14</sup>.

## 2. PRINCIPALI SVILUPPI DEL 2007

### 2.1. I progressi nel settore doganale

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

In seguito a una proposta della Commissione<sup>15</sup>, il Consiglio ha modificato il regolamento relativo al controllo all'atto dell'esportazione di prodotti agricoli<sup>16</sup>, affinché gli Stati membri che effettuano un'analisi di rischio conformemente alla

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/comm/anti\\_fraud/reports/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/comm/anti_fraud/reports/index_en.html).

<sup>15</sup> COM(2007) 489.

<sup>16</sup> Regolamento (CE) n. 14/2008 del Consiglio, del 17 dicembre 2007, che modifica il regolamento (CEE) n. 386/90 (GU L 8 dell'11.1.2008).

normativa comunitaria possano scegliere di applicare la percentuale minima di controlli a livello nazionale anziché a livello degli uffici doganali di esportazione, per distribuire meglio le attività di controllo delle autorità doganali sul territorio nazionale.

Il regolamento del Parlamento e del Consiglio relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa<sup>17</sup> è entrato in vigore nel giugno 2007. Esso rimanda alle disposizioni del regolamento (CE) n. 515/97<sup>18</sup> in materia di mutua assistenza, e prevede che le informazioni siano trasmesse alla Commissione qualora indizi indichino che somme di denaro contante sono connesse col prodotto di una frode o di qualsiasi altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari della Comunità.

Nel 2007 la proposta della Commissione<sup>19</sup> riguardante la modifica del regolamento relativo alla mutua assistenza nel settore agricolo e in quello doganale<sup>20</sup> ha proseguito il suo iter legislativo. Il Parlamento europeo l'ha approvata in prima lettura nel febbraio 2008, pur integrandovi alcuni emendamenti. L'atto fornisce il quadro giuridico per l'archivio europeo d'identificazione dei fascicoli a fini doganali (FIDE - *Fichier d'identification des dossiers d'enquête douanière*) e prevede la creazione di un repertorio centrale europeo dei dati. Il FIDE deve consentire agli organi operativi nazionali e comunitari (OLAF) di individuare quali servizi abbiano indagato sulla o sulle stesse persone o imprese. Il repertorio serve a raccogliere, a scopi di analisi, dati normalmente utilizzati nel commercio internazionale<sup>21</sup>. L'adozione definitiva della proposta è prevista nel corso del 2008.

Due proposte<sup>22</sup> derivanti dalla strategia di Lisbona sono tese a modernizzare le procedure doganali. Con l'entrata in vigore del nuovo codice doganale l'uso di dichiarazioni elettroniche sarà sempre più diffuso, mentre nel quadro del progetto "dogane elettroniche" i dati provenienti dai sistemi informatici doganali nazionali diventeranno sempre più compatibili grazie a una piattaforma centrale. Tali riforme ridurranno il costo delle operazioni, favoriranno un più rapido accesso ai dati e permetteranno di condurre analisi dei rischi a livello europeo.

### 2.1.2. *Convenzioni del terzo pilastro e misure nazionali specifiche*

Nel 2007 Malta ha aderito alla convenzione relativa alla mutua assistenza e alla cooperazione tra amministrazioni doganali ("convenzione Napoli II")<sup>23</sup>. La

---

<sup>17</sup> Regolamento (CE) n. 1889/2005 (GU L 309 del 25.11.2005).

<sup>18</sup> GU L 82 del 22.3.1997.

<sup>19</sup> COM(2006) 866.

<sup>20</sup> Regolamento (CE) n. 515/97 di cui sopra.

<sup>21</sup> Ad esempio la movimentazione di container.

<sup>22</sup> Queste proposte sono state adottate nel 2008: 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), e decisione n. 70/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, concernente un ambiente privo di supporti cartacei per le dogane e il commercio (GU L 23 del 23.1.2008).

<sup>23</sup> Convenzione del 18 dicembre 1997 (GU C 24 del 23.1.1998).

convenzione è stata ratificata ed è in vigore in tutti gli Stati membri a eccezione dell'Italia, ma è già di applicazione tra 22 Stati membri<sup>24</sup>.

Malta ha ratificato la convenzione sull'uso dell'informatica nel settore doganale<sup>25</sup>. La convenzione, che in particolare crea un sistema d'informazione doganale (SID) ed è entrata in vigore alla fine del 2005, è oggi ratificata da tutti gli Stati membri.

Dopo essere stato ratificato da Svezia e Finlandia, il protocollo recante modifica della convenzione sull'uso dell'informatica nel settore doganale<sup>26</sup> è entrato in vigore. La Lettonia vi ha aderito nel 2007<sup>27</sup>. Il protocollo crea il FIDE di cui sopra.

La Romania e la Bulgaria hanno siglato le due convenzioni e il protocollo di cui sopra quando hanno aderito all'UE<sup>28</sup>.

Il Belgio ha firmato accordi bilaterali di cooperazione con numerosi paesi terzi. L'imputazione di contrabbando è stata modificata e chiarita nel codice penale ungherese. La Finlandia ha segnalato una profonda riorganizzazione delle autorità doganali volta a migliorare la gestione dei rischi. In Irlanda è stato messo a punto, allo stesso scopo, un nuovo sistema informatizzato.

## 2.2. Lotta contro il contrabbando e la contraffazione di sigarette

Nel 2004 la Comunità europea e 10 Stati membri<sup>29</sup> hanno concluso un accordo di cooperazione con Philip Morris International (PMI). Nel periodo intercorso tra la firma dell'accordo e fine 2007, PMI ha versato 575 milioni di USD (all'incirca 364,5 milioni di EUR). Da allora 16 Stati membri<sup>30</sup> hanno aderito a questo accordo, il quale prevede il versamento di circa 1 250 milioni di USD su un periodo di 12 anni, che potrebbero essere usati per la lotta contro il contrabbando e la contraffazione di sigarette.

Nel dicembre 2007 la Commissione europea e 26 Stati membri<sup>31</sup> hanno siglato un accordo di cooperazione con Japan Tobacco International (JTI). L'accordo, che ha una durata di 15 anni, prevede il versamento di 400 milioni di USD (circa 253,6 milioni di EUR) che potrebbero essere usati per la lotta contro il contrabbando e la contraffazione di sigarette.

Tra i principali elementi dei due accordi figura la creazione di un meccanismo di prevenzione a lungo termine di contrabbando di sigarette PMI e JTI sul mercato europeo. In collaborazione con l'OLAF e gli Stati membri, gli accordi prevedono l'attuazione di procedure di controllo e tracciabilità dei prodotti per determinare il

---

<sup>24</sup> In base alle dichiarazioni previste all'articolo 32, paragrafo 4, della convenzione.

<sup>25</sup> Convenzione del 26 luglio 1995 (GU C 316 del 27.11.1995).

<sup>26</sup> Protocollo dell'8 maggio 2003 (GU C 139 del 13.6.2003).

<sup>27</sup> UK e MT hanno ratificato il protocollo il 15 gennaio 2008. AT, BE, EL, IT, IE e PT non l'hanno ratificato.

<sup>28</sup> Decisione del Consiglio 2008/39/GAI del 6.12.2007 (GU L 9 del 12.1.2008), e decisione del Consiglio 2007/764/CE dell'8.11.2007 (GU L 307 del 24.11.2007).

<sup>29</sup> BE, DE, EL, ES, FR, IT, LU, NL, PT e FI.

<sup>30</sup> UK non ha aderito all'accordo.

<sup>31</sup> UK non ha aderito all'accordo.

momento in cui le sigarette autentiche (di marca PMI e JTI) vengono dirottate dalla catena di approvvigionamento legale per cadere nelle mani dei contrabbandieri.

Nel 2007 la nuova parte del programma Hercules II relativo alla lotta contro il contrabbando e la contraffazione di sigarette (cfr. punto 2.6) ha previsto il cofinanziamento, da parte del bilancio comunitario, di sistemi scanner per facilitare l'individuazione di sigarette di contrabbando, per un importo totale stimato a oltre 5 milioni di EUR. Il programma, inoltre, continua a finanziare i corsi di formazione, l'acquisto di materiale tecnico specializzato e il supporto tecnico per il monitoraggio di attività illecite in questo settore.

La Commissione (OLAF e SANCO) ha partecipato attivamente alla preparazione dei negoziati su un protocollo relativo alla convenzione quadro dell'OMS sul controllo dei tabacchi<sup>32</sup>, che verterà specificatamente sulla lotta contro il commercio illecito dei prodotti del tabacco. Un funzionario dell'OLAF è stato eletto presidente dell'organo negoziale intergovernativo che conduce le trattative sul protocollo.

### **2.3. Irregolarità e sospette frodi nel settore delle “spese dirette”**

Fino a quest'anno i dati relativi a irregolarità e sospette frodi e alle rettifiche effettuate venivano raccolti solo per le spese gestite congiuntamente. Per porre rimedio a tale situazione e illustrare meglio le irregolarità e i casi di sospetta frode nella presente relazione, d'ora in poi i servizi della Commissione inseriranno nel sistema contabile della Commissione (ABAC) maggiori informazioni sulle verifiche e rettifiche effettuate.

Onde fornire una prima analisi già quest'anno, i servizi della Commissione hanno individuato i casi di irregolarità appurate e di sospetta frode nei settori di bilancio soggetti a gestione diretta centralizzata.

### **2.4. Il nuovo approccio in materia di “impermeabilità alla frode”**

Nel 2001 la Commissione aveva deciso<sup>33</sup> di mettere a punto un meccanismo preventivo di impermeabilità alla frode (*fraud-proofing*) per rendere la legislazione e la gestione dei contratti più “impermeabili” alla frode. Dal 2002 sono state individuate nuove iniziative legislative e nuove basi giuridiche di finanziamento comunitario (come i modelli di contratto) che cercano, nello specifico, di tutelare gli interessi finanziari delle Comunità. Tali progetti sono stati analizzati per valutarne la resistenza alla frode e migliorati<sup>34</sup> ove necessario.

Nel dicembre 2007 la Commissione ha introdotto un nuovo approccio in materia di impermeabilità alla frode<sup>35</sup>, basato sull'utilizzo dei risultati delle indagini condotte dall'OLAF. L'esperienza operativa sarà usata in maniera più adeguata e strutturata, e verrà maggiormente condivisa con gli altri servizi della Commissione e altri organi e istituzioni dell'UE. Il nuovo approccio mira a individuare i punti deboli non solo

---

<sup>32</sup> Documento OMS WHA 56.1 del 21 maggio 2003, entrato in vigore il 27 febbraio 2005.

<sup>33</sup> Comunicazione della Commissione SEC(2001) 2029 def.

<sup>34</sup> I risultati dell'attuazione del meccanismo di *fraud-proofing* per il periodo 2002-2007 sono stati oggetto di una relazione dettagliata, SEC(2007) 1676 def.

<sup>35</sup> COM(2007) 806 def.

nelle proposte legislative, ma anche nell'applicazione della legislazione dell'UE e nei sistemi di gestione e di controllo.

La nuova politica, che in un primo momento si applicherà al settore delle spese dirette, migliorerà la prevenzione della frode usando tutti i dati a disposizione (risultati di indagini, di verifiche contabili, di analisi, ecc.).

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

Una proposta di regolamento del Consiglio<sup>36</sup> è volta a rafforzare la tutela contro la contraffazione monetaria introducendo, per gli istituti interessati, l'obbligo di accertare l'autenticità delle monete e delle banconote ricevute prima di rimetterle in circolazione. La proposta, inoltre, mira ad autorizzare il trasferimento della valuta contraffatta tra autorità nazionali e istituzioni e organi dell'Unione europea, onde facilitare i controlli di autenticità.

In una relazione la Commissione ha spiegato le sanzioni, penali e di altra natura, adottate dagli Stati membri in materia di tutela contro la falsificazione di monete<sup>37</sup>, in seguito alla decisione quadro del Consiglio dell'anno 2000<sup>38</sup>. Nel complesso, le misure introdotte sembrano conformi all'efficienza e all'efficacia richieste dalla decisione quadro di riferimento, dal momento che le figure di reato e le sanzioni previste di regola sono state introdotte nel diritto nazionale degli Stati membri.

A livello operativo la Commissione ha continuato, attraverso le misure adottate nel quadro del programma Pericle<sup>39</sup>, a promuovere la cooperazione tra autorità nazionali, europee e internazionali incaricate di lottare contro la contraffazione dell'euro. Grazie all'esecuzione di oltre l'80% del bilancio 2007 di Pericle, si sono potuti avviare dodici progetti, di cui sette proposti dagli Stati membri e cinque dalla Commissione (OLAF).

Gran parte di questi progetti, rivolti a esperti negli Stati membri e nei paesi candidati, era legata alla formazione (sessioni di addestramento, attività per far conoscere ai partecipanti le tecniche di rilevamento delle contraffazioni, ecc.). Pericle, inoltre, ha contribuito a due seminari su larga scala, che hanno riunito rappresentanti degli Stati membri, dei paesi dell'America latina e dei Caraibi per rafforzare la cooperazione con i paesi terzi nella lotta contro la contraffazione dell'euro.

Nel 2007 sono state ritirate dalla circolazione circa 211 000 monete in euro. La cifra è aumentata quasi del 29% rispetto al 2006, soprattutto grazie a una maggiore collaborazione con le autorità competenti degli Stati membri.

---

<sup>36</sup> Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1338/2001, COM(2007) 525 def.

<sup>37</sup> Terza relazione della Commissione basata sull'articolo 11 della decisione quadro del Consiglio, del 29 maggio 2000, COM(2007) 524 def.

<sup>38</sup> Decisione quadro 2000/383/GAI (GU L 140 del 14.6.2000).

<sup>39</sup> Decisione del Consiglio del 17.12.2001 (GU L 339 del 21.12.2001).

## 2.6. Il programma Hercules II

Il programma Hercules è stato messo a punto per promuovere le attività relative alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità<sup>40</sup>. Nel 2007 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno deciso di prorogarlo per il periodo 2007-2013<sup>41</sup>.

Il bilancio di questo programma è stato aumentato di 6 milioni di EUR all'anno per integrare una nuova parte che consenta di finanziare azioni formative e l'acquisto di attrezzature per lottare contro il contrabbando di sigarette.

Il bilancio 2007, per un importo di 13,574 milioni di EUR, ha permesso di cofinanziare 15 progetti nel settore della formazione, 21 progetti nel campo dell'assistenza tecnica e 10 iniziative in materia di ricerca giuridica. Tra questi progetti figurano misure a livello internazionale, quali conferenze per facilitare gli scambi teorici e operativi, nonché singole misure di sostegno specifico ad alcune autorità nazionali, ad esempio con l'acquisto di attrezzature per facilitare l'individuazione del contrabbando o l'assistenza tecnica per un'indagine specifica.

## 2.7. Altre misure adottate nel 2007 per tutelare gli interessi finanziari delle Comunità

L'*iniziativa europea per la trasparenza*<sup>42</sup> ha proposto la pubblicazione sistematica dell'elenco dei beneficiari dei fondi stanziati dal bilancio comunitario, a prescindere dalle relative modalità di gestione. Dopo avere incluso, nel 2006, questo obbligo nel regolamento finanziario<sup>43</sup> e nel regolamento della Commissione applicabile ai fondi strutturali e al fondo di coesione<sup>44</sup>, due regolamenti<sup>45</sup> del 2007 introducono per gli Stati membri l'obbligo di pubblicare l'elenco dei beneficiari dei fondi agricoli e del fondo europeo per la pesca e dei rispettivi importi percepiti.

In seguito alla comunicazione su una strategia europea di lotta alla frode fiscale<sup>46</sup> e dietro richiesta del Consiglio dei ministri dell'UE nel giugno 2007, la Commissione ha adottato una comunicazione in cui vengono esposti alcuni elementi essenziali per contrastare la *frode all'IVA*, in particolare la frode carosello<sup>47</sup>. Nei loro contributi alla presente relazione diversi Stati membri hanno dichiarato di avere promosso, a livello nazionale, alcune misure per lottare più efficacemente contro la frode all'IVA<sup>48</sup>.

La *convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari della Comunità*<sup>49</sup> e i relativi protocolli<sup>50</sup> sono stati ratificati nel 2007 dalla Slovenia. La Romania e la

---

<sup>40</sup> [http://ec.europa/anti-fraud/programmes/index\\_fr.html](http://ec.europa/anti-fraud/programmes/index_fr.html).

<sup>41</sup> Decisione n. 878/2007/CE, GU L 193 del 25.7.2007.

<sup>42</sup> COM(2007) 127.

<sup>43</sup> Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, GU L 248 del 16.9.2002, modificato dal regolamento (CE, Euratom) n. 1995/2006 del Consiglio, del 13 dicembre 2006 (GU L 390 del 30.12.2006).

<sup>44</sup> Regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione, dell'8 dicembre 2006 (GU L 371 del 27.12.2006).

<sup>45</sup> Regolamento (CE) n. 1437/2007 del Consiglio, del 26 novembre 2007 (GU C 181 del 3.8.2007); Regolamento (CE) n. 498/2007 della Commissione, del 26 marzo 2007 (GU L 120 del 10.5.2007).

<sup>46</sup> COM(2006) 254.

<sup>47</sup> COM(2007) 758.

<sup>48</sup> BE, CZ, HU, MT e RO.

<sup>49</sup> Già citata.

Bulgaria si sono automaticamente associate all'atto dell'adesione all'UE<sup>51</sup>. La Commissione invita gli Stati membri che non hanno ratificato la convenzione o i suoi protocolli a farlo quanto prima<sup>52</sup>.

Nel 2007 i servizi della Commissione hanno firmato *accordi amministrativi di cooperazione* con le autorità competenti di alcuni paesi terzi<sup>53</sup> nel settore della lotta alla frode, alla corruzione e a qualsiasi altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari delle Comunità o dei paesi terzi firmatari. La Commissione porta avanti i negoziati per concludere accordi analoghi con altri paesi terzi che usufruiscono dell'assistenza finanziaria europea.

La Slovacchia ha adottato una *strategia nazionale per tutelare gli interessi finanziari delle Comunità*, che nei prossimi anni prevede iniziative in tutti i settori interessati. Il codice penale rumeno e altre leggi pertinenti sono stati modificati per introdurre la responsabilità penale delle persone giuridiche. In Italia, il comitato di lotta contro la frode comunitaria è stato investito del compito di coordinare tutte le attività di lotta contro la frode e altre irregolarità nei settori fiscale, agricolo e dei fondi strutturali. La Svezia ha rafforzato il sistema di controllo interno applicabile ai fondi nazionali ed europei.

Nuove *sanzioni amministrative* applicabili ad alcune gravi irregolarità sono state introdotte nel diritto maltese e in quello rumeno. La Lettonia ha inasprito le *sanzioni penali* per infrazioni commesse sui fondi comunitari perpetrate da gruppi organizzati. Diversi Stati membri hanno segnalato l'adozione o l'aggiornamento di manuali e linee guida volti ad armonizzare il *trattamento e la comunicazione delle irregolarità*<sup>54</sup>. In Estonia, tutte le irregolarità per le quali è stata adottata una soluzione definitiva sono pubblicate sul sito del ministero delle Finanze.

In Belgio e in Francia è stato emendato il diritto penale applicabile alla *corruzione*, onde conformarsi alle convenzioni europee e internazionali in materia. In Slovacchia è stato istituito un gruppo interservizi per aggiornare il programma nazionale contro la corruzione. In Portogallo la realizzazione di un'iniziativa congiunta contro la corruzione, promossa da diverse autorità di controllo, si è conclusa con la pubblicazione di una relazione nel 2007. Belgio e Cipro hanno adottato misure per combattere più incisivamente il *riciclaggio di movimenti illeciti*.

---

<sup>50</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>51</sup> Decisione del Consiglio 2008/40/GAI del 6 dicembre 2007 (GU L 9 del 12.1.2008).

<sup>52</sup> Ad oggi CZ, HU, MT e PL non hanno ratificato la convenzione né i relativi protocolli. EE non ha ratificato il protocollo sull'interpretazione della convenzione da parte della CGCE. IT non ha ratificato il secondo protocollo, ritardandone pertanto l'entrata in vigore. Nella seconda relazione sull'attuazione della convenzione e dei relativi protocolli (COM(2008) 77 def.), la Commissione ha altresì constatato lacune nel recepimento di alcune disposizioni in sette Stati membri. Essa contatterà individualmente gli Stati membri per portare a termine il recepimento.

<sup>53</sup> Autorità nazionali di Marocco (l'accordo riguarda anche il settore doganale), Gibuti, Repubblica del Congo, Senegal e Argentina, oltre al *Forum des inspections générales d'État d'Afrique* (FIGE).

<sup>54</sup> DE, IT e SK.

Quanto alle operazioni di *recupero*, in Romania i debiti contratti nei confronti delle Comunità europee sono ormai assimilati ai debiti fiscali.

### **3. I CONTROLLI PER INDIVIDUARE LE FRODI E ALTRE IRREGOLARITÀ**

Nella riscossione delle risorse proprie comunitarie e nei settori in cui l'esecuzione del bilancio incombe agli Stati membri, la responsabilità dei controlli volti a individuare le frodi e altre irregolarità è condivisa tra le autorità degli Stati membri e le istituzioni comunitarie.

Il presente capitolo descrive brevemente le modalità operative e i risultati di tali controlli.

#### **3.1. I controlli nel settore dei fondi strutturali**

Per dare nuovo impulso al miglioramento della gestione finanziaria dei fondi europei, in particolare quelli gestiti dagli Stati membri, e alla luce del parere n. 2/2004<sup>55</sup> della Corte dei conti sul modello di audit unico, nel gennaio 2006 la Commissione ha adottato un piano d'azione per un quadro di controllo interno integrato<sup>56</sup>. L'obiettivo strategico è ottenere una dichiarazione di affidabilità positiva dalla Corte dei conti.

##### *3.1.1. Miglioramento del quadro di controllo*

La nuova normativa in materia di spese strutturali<sup>57</sup>, applicabile dal periodo di programmazione 2007-2013, semplifica e chiarisce alcuni aspetti riguardanti le procedure di concessione e di pagamento dei fondi. Essa garantisce una migliore informazione di tutte le parti interessate, in particolare dei potenziali beneficiari, in merito alla regolamentazione applicabile. I sistemi di controllo interno sono definiti con maggiore chiarezza.

Per ogni programma operativo gli Stati membri nominano un'*autorità di gestione*, responsabile della corretta esecuzione del programma e dei controlli di gestione.

Gli Stati membri designano altresì un'*autorità di certificazione* (definita "autorità di pagamento" nella normativa applicabile al periodo 2000-2006), incaricata di trasmettere alla Commissione le dichiarazioni certificate delle spese e le domande di

---

<sup>55</sup> GU C 107 del 30.4.2004.

<sup>56</sup> COM(2006) 9 e SEC(2006) 49. Per "quadro di controllo integrato" si intendono sistemi di sorveglianza e di controllo complementari sufficienti a offrire una ragionevole garanzia che il rischio di errore venga correttamente gestito a tutti i livelli delle operazioni. La Commissione pubblicherà una comunicazione alla fine del 2008 sui costi e sui benefici del controllo relativo al rischio residuo. Per gli altri aspetti si vedano la prima relazione (COM(2007) 86) e la relazione finale sull'attuazione del piano d'azione (COM(2008) 110).

<sup>57</sup> Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione; regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale; regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione, dell'8 dicembre 2006, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1083/2006 e del regolamento (CE) n. 1080/2006. Norme analoghe sono d'applicazione nel settore della pesca, regolamento (CE) n. 1198/2006 (GU L 223 del 15.8.2006).

pagamento. Essa è inoltre tenuta a monitorare le irregolarità rilevate (comprese le frodi) e a renderne periodicamente conto alla Commissione.

Gli Stati membri, infine, nominano un'*autorità di audit* (chiamato "organismo di liquidazione" nel periodo 2000-2006). Per il nuovo periodo di programmazione sono state armonizzate le norme che disciplinano il controllo e la verifica contabile delle operazioni condotte dall'autorità di audit ed è stato potenziato lo scambio di informazioni con la Commissione. D'ora in poi, l'autorità di audit è tenuta a presentare alla Commissione una strategia di verifica contabile per il programma operativo di cui è responsabile.

L'autorità di audit sottopone alla Commissione una *relazione annuale* che riassume i risultati delle verifiche contabili realizzate. Per il nuovo periodo di programmazione, questa relazione deve essere redatta in base a un modello standard e riportare il margine di errore individuato. Un altro importante passo avanti è rappresentato dal fatto che le autorità di audit sono tenute, ogni anno, a formulare un *parere* sull'efficacia del funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo, onde fornire una ragionevole garanzia della correttezza delle dichiarazioni di spesa, nonché della legittimità e regolarità delle varie operazioni cui si riferiscono.

Attualmente gli Stati membri hanno l'obbligo di presentare *sintesi annuali* di tutte le spese dichiarate e di tutte le verifiche contabili realizzate<sup>58</sup>, anche per il periodo di programmazione 2000-2006. A fine aprile 2008 quasi tutti gli Stati membri avevano prodotto sintesi annuali conformi o ampiamente conformi ai requisiti minimi richiesti. La Commissione ha adottato misure per avviare procedimenti giudiziari contro uno Stato membro.

Dal canto suo, la Commissione ha messo a punto una procedura di valutazione della conformità dei sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri ai sensi dell'articolo 71 del regolamento (CE) n. 1083/2006. Essa esamina e approva le strategie di verifica contabile prodotte dalle autorità di audit degli Stati membri. In base ai controlli e alle verifiche contabili che conduce in proprio, nonché alle informazioni trasmesse dagli Stati membri, la Commissione procede a una valutazione della garanzia offerta dai sistemi in vigore negli Stati membri, che figura nella relazione annuale di attività di ogni direzione generale competente e nella relazione di sintesi della Commissione. Tale valutazione si basa su indicatori armonizzati di legalità e regolarità.

La Commissione ha il potere di interrompere o sospendere i pagamenti, e può altresì decidere rettifiche finanziarie.

### 3.1.2. *Controlli di gestione effettuati dagli Stati membri nel settore del Fondo europeo di sviluppo regionale*

Le informazioni contenute nel presente punto si basano unicamente sui dati trasmessi dagli Stati membri attraverso un questionario<sup>59</sup> e riguardano solo il Fondo europeo di

---

<sup>58</sup> Articolo 53 ter, paragrafo 3, del regolamento finanziario.

<sup>59</sup> Questa informazione non è stata oggetto di verifica incrociata con i dati di cui dispone la DG politica regionale della Commissione. Tutte le risposte sono pubblicate nel documento [SEC\(2008\)2301](#)

sviluppo regionale. Il questionario chiedeva informazioni sui sistemi di controllo in atto alla fine del 2007 e statistiche relative ai controlli effettuati nel 2005.

Gran parte delle irregolarità inevitabilmente si verifica a livello dei destinatari o dei beneficiari finali. Le autorità di gestione effettuano controlli di “gestione” o di “primo livello” per scoprire queste irregolarità nella fase iniziale della procedura. Tali controlli prevedono necessariamente verifiche amministrative su documenti relativi a ogni richiesta di rimborso presentata dai beneficiari, oltre a verifiche sul posto.

Gran parte degli Stati membri ha affermato che in sede di *verifica amministrativa sui documenti* tutti gli atti relativi ai progetti e alle dichiarazioni di spesa sono automaticamente sottoposti a controlli approfonditi che, in tutti gli Stati membri, vertono sull'ammissibilità delle spese. In quasi la metà, le autorità procedono anche a una verifica sistematica sull'adeguatezza dei documenti giustificativi; in un terzo degli Stati membri, esse controllano l'effettiva fornitura dei beni o dei servizi cofinanziati.

La percentuale dei controlli di bilancio effettuati mediante *verifiche sul posto* per il 2005 varia considerevolmente da uno Stato membro all'altro, e persino da un programma all'altro. Nei casi in cui la percentuale risulta inferiore al 100%, gli Stati membri hanno coniugato metodi di campionamento casuale o rappresentativo e analisi dei rischi per decidere quali controlli operare.

Nel 2005, le verifiche sul posto sono state di norma realizzate da organi intermedi. In cinque Stati membri sono state le stesse autorità di gestione, in molti casi, a farsi carico di questi controlli. Un unico Stato membro ha delegato in maniera significativa le verifiche sul posto.

Tutti gli Stati membri hanno affermato che i fascicoli dei controlli effettuati e delle irregolarità rilevate per ogni progetto sono archiviati nella *banca dati di monitoraggio del programma*. Tuttavia, pochi sono stati in grado di fornire statistiche affidabili sui *risultati dei controlli* effettuati nel 2005, lasciando supporre che questi dati non siano centralizzati.

In base alle statistiche ricevute, i casi più frequenti di irregolarità individuate riguardavano l'ammissibilità della spesa, l'assenza o l'incompletezza dei documenti giustificativi e il mancato rispetto delle regole orizzontali o dei termini degli accordi di sovvenzione. In genere le irregolarità sono state rilevate durante le verifiche amministrative sui documenti, seppure anche le verifiche sul posto abbiano permesso di individuare una percentuale rilevante di casi (tra il 20% e il 50%).

L'individuazione delle irregolarità in una fase iniziale e vicina ai beneficiari favorisce l'adozione di *misure* semplici ed efficaci, ad esempio richiedere i documenti mancanti o, in caso di spesa non ammissibile, ritirare e redistribuire i fondi. Quando viene individuata un'irregolarità gli Stati membri devono provvedere a un monitoraggio, per il quale talvolta si avvalgono di sistemi informatici integrati. Ove l'irregolarità superi una certa soglia, viene comunicata alla Commissione (OLAF).

Gli Stati membri ritengono che le cause principali delle irregolarità siano l'insufficiente chiarezza nelle regole di ammissibilità, la carenza di orientamento e i problemi inerenti alle risorse umane. Alcuni citano anche la bancarotta, il rischio di finanziamento eccessivo o i comportamenti penalmente repressibili. I miglioramenti apportati di recente al quadro di controllo sono volti, in particolare, a ridurre il numero dei beneficiari che, volontariamente o no, presentano richieste sbagliate (se non altro per spese non ammissibili) e a limitare il rischio di errore per le autorità competenti.

### 3.2. Il quadro di controllo nel settore agricolo

*Controlli da parte delle autorità nazionali.* Nel quadro della politica agricola comune, in conformità del principio di gestione congiunta, gli Stati membri sono responsabili del pagamento delle sovvenzioni ai beneficiari finali tramite *organismi pagatori* riconosciuti<sup>60</sup> dagli Stati membri. Essi devono, in particolare, controllare l'ammissibilità delle domande e la loro conformità alle norme comunitarie prima di erogare i fondi.

Per ogni regime di aiuti, i relativi regolamenti settoriali definiscono norme dettagliate per i controlli effettuati dagli organismi pagatori o da organi delegati che operano sotto la supervisione dei primi.

Tutte le richieste di aiuto sono soggette a verifiche amministrative prima di qualsiasi pagamento. Le *verifiche sul posto* sono effettuate su campioni che di norma variano dal 5 al 10%, ma che possono e devono arrivare fino al 100% in funzione del rischio presente nel settore interessato.

Il sistema di controllo principale è il sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC), che copre tutti i pagamenti rivolti agli agricoltori. Il SIGC è dotato di una banca dati informatizzata, di un sistema di identificazione degli agricoltori, delle parcelle agricole ed eventualmente degli animali, nonché di un sistema di identificazione e di registrazione dei diritti al pagamento e delle richieste di aiuto. La Corte dei conti europea ha più volte confermato che, se utilizzato in maniera adeguata, il SIGC rappresenta un sistema di controllo efficace per limitare il rischio di spese irregolari.

Per i regimi di aiuto che non rientrano nel SIGC, quali lo stoccaggio di prodotti o le restituzioni all'esportazione, vanno condotte verifiche complementari dopo il pagamento al beneficiario.

Alla fine di ciascun esercizio, *l'organismo di certificazione* attesta con ragionevole attendibilità la completezza, l'esattezza e la veridicità dei conti trasmessi alla Commissione e il funzionamento soddisfacente delle procedure di controllo interno.

Gli Stati membri devono inviare alla Commissione i conti annuali di ogni organismo pagatore, unitamente a una *dichiarazione di affidabilità* firmata dal direttore dell'organismo stesso. La dichiarazione di affidabilità può essere corredata di riserve, le quali devono quantificare la potenziale incidenza finanziaria. In questo caso va

---

<sup>60</sup> Regolamento (CE) n. 1290/2005 (GU L 209 del 11.8.2005).

indicato un piano d'azione con interventi correttivi e un dettagliato calendario di attuazione. La dichiarazione deve prevedere un'effettiva supervisione dei sistemi di gestione e di controllo utilizzati nel corso dell'anno.

A partire dal 2007<sup>61</sup>, gli Stati membri con più di un organismo pagatore devono anche redigere, alla fine dell'esercizio, una sintesi annuale (*relazione di sintesi*) sulle dichiarazioni di affidabilità e sui certificati emessi dagli organismi di certificazione. Questa misura, che completa la dichiarazione di affidabilità e la certificazione, mira a rafforzare la catena di responsabilità tra Stati membri e Commissione.

*Controlli da parte della Commissione.* La Commissione verifica, in primo luogo, la completezza, l'esattezza e la veridicità dei conti degli organismi pagatori (liquidazione contabile), in secondo luogo – principalmente attraverso controlli sul posto – se la spesa sia stata operata dagli Stati membri nel rispetto delle norme comunitarie. Se così non fosse, la spesa in questione viene esclusa dal finanziamento comunitario (rettifiche finanziarie). Quest'ultimo meccanismo, chiamato “verifica di conformità”, si è rivelato nel corso degli anni uno strumento molto efficace per tutelare gli interessi finanziari delle Comunità.

La verifica di conformità pone il bilancio comunitario al riparo da spese che non gli competono. Il meccanismo non prevede il recupero dei pagamenti irregolari versati ai beneficiari finali, giacché, in base al principio della gestione congiunta, tale operazione è di esclusiva competenza degli Stati membri. Lo scopo è esaminare i sistemi di controllo e di gestione in uso negli Stati membri e recuperare presso le autorità nazionali eventuali spese non conformi alla normativa comunitaria. Le rettifiche finanziarie sono decise in base alla natura e alla gravità dell'infrazione, nonché al pregiudizio finanziario per la Comunità. L'importo è calcolato sulla perdita effettivamente causata o per estrapolazione. Se ciò non fosse possibile, vengono applicati importi forfettari che tengono conto della gravità degli ammanchi onde rispecchiare il rischio finanziario gravante sulla Comunità. Nel 2007 la Commissione ha escluso dal finanziamento circa 686,6 milioni di EUR<sup>62</sup> a titolo del FEAOG e del FEASR per mancata conformità alle norme comunitarie.

Quando i pagamenti irregolari sono o possono essere individuati in seguito a procedure di verifica della conformità, gli Stati membri sono tenuti a garantirne il monitoraggio con azioni di recupero presso i beneficiari finali. Tuttavia, anche quando ciò non è possibile perché la rettifica finanziaria verte esclusivamente sulle carenze del sistema di gestione e di controllo nello Stato membro, la verifica resta uno strumento importante per migliorare il funzionamento del sistema e, in tal modo, prevenire, individuare o recuperare pagamenti irregolari versati ai beneficiari finali. La verifica di conformità, pertanto, contribuisce alla legittimità e alla regolarità delle operazioni a livello dei beneficiari.

### **3.3. Controllo delle risorse proprie tradizionali**

Gli Stati membri sono responsabili del recupero delle risorse proprie tradizionali, della tenuta della contabilità e della realizzazione dei controlli e delle indagini

---

<sup>61</sup> Regolamento (CE) n. 885/2006 (GU L 171 del 23.6.2006).

<sup>62</sup> Decisioni 2007/243/CE (GU L 106 del 24.4.2007), 2007/247/CE (GU L 261 del 6.10.2007) e 2008/68/CE (GU L 18 del 23.1.2008).

necessarie<sup>63</sup>. Essi devono tenere una “contabilità A” in cui sono iscritte le obbligazioni doganali riscosse e/o garantite e una “contabilità B” in cui sono iscritte le obbligazioni non riscosse né garantite (oppure garantite ma oggetto di contestazione). La maggior parte delle obbligazioni iscritte nella contabilità B deriva da frodi o da irregolarità rilevate. I controlli nazionali primari (controlli sia materiali che su documenti) e i controlli nazionali effettuati in seguito alla liquidazione dei conti permettono di rilevare la maggior parte delle frodi e delle irregolarità (80% nel 2006 e 2007).

La Commissione controlla il corretto funzionamento del sistema delle risorse proprie tradizionali. Essa si accerta che le risorse proprie tradizionali siano disponibili a tempo debito e, in caso contrario, addebita gli interessi. I metodi di controllo includono verifiche sul posto negli Stati membri, accordi su verifiche contabili congiunte<sup>64</sup>, il monitoraggio dei riscontri delle constatazioni preliminari (ex lettere di settore) e delle osservazioni della Corte dei Conti, nonché un controllo specifico delle informazioni provenienti da altri servizi della Commissione (ad esempio informazioni dell’OLAF riguardanti casi specifici aventi una forte incidenza finanziaria e che richiedono una mutua assistenza).

Durante le 32 ispezioni condotte nel 2007, la DG Bilancio ha rilevato 114 anomalie nel settore delle risorse proprie tradizionali. Come per gli anni precedenti, solo un numero molto ristretto di anomalie è stato trattato come infrazione (nel 2007 non è stato aperto alcun nuovo fascicolo, attualmente sono all’esame 31 casi), poiché queste sono normalmente discusse a livello bilaterale con gli Stati membri e sottoposte all’attenzione del comitato consultativo per le risorse proprie.

Nel seguito dato alle anomalie descritte nelle relazioni annuali e nelle dichiarazioni sulle constatazioni preliminari della Corte dei conti, nel 2007 la DG Bilancio ha ricevuto altre 20 lettere contenenti constatazioni.

I risultati dei controlli non cambiano in alcun modo il quadro generale del finanziamento del bilancio comunitario mediante risorse proprie tradizionali, che dimostra di essere rapido e tempestivo. Nel complesso, gli Stati membri rispettano la normativa comunitaria in materia.

### **3.4. I controlli e le verifiche sul posto previsti dal regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96<sup>65</sup>**

Il regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 abilita la Commissione a condurre controlli e verifiche sul posto negli Stati membri e, in conformità degli accordi di cooperazione in vigore, nei paesi terzi. Dal 1° giugno 1999 questa responsabilità compete all’OLAF<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> Regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio (GU L 130 del 31.5.2000).

<sup>64</sup> Gli accordi sulle verifiche contabili congiunte riguardano AT, DA e NL. Questi Stati membri effettuano da soli le verifiche contabili su un tema concordato con la DG Bilancio, che successivamente controlla la procedura e i risultati della verifica contabile nel corso di una visita di valutazione.

<sup>65</sup> Regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio (GU L 292 del 15.11.1996).

<sup>66</sup> Regolamento (CE) n. 1073/1999 e regolamento (Euratom) n. 1074/1999 (GU L 136 del 31.5.1999).

I controlli e le verifiche sul posto, svolti in loco presso gli operatori economici, sono tipici delle indagini esterne, ovvero delle indagini amministrative condotte dall'OLAF al di fuori delle istituzioni e degli organi comunitari per contrastare ogni attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione europea.

L'applicazione del regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 da parte dell'OLAF segue gli orientamenti di un *vademecum*<sup>67</sup> adottato nell'ottobre 1997, attualmente in fase di aggiornamento.

Nel 2007 l'OLAF ha effettuato 74 controlli sul posto ai sensi del regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 (un numero paragonabile a quello dei 72 controlli svolti nel 2006), vale a dire:

- 25 nel settore dell'agricoltura;
- 26 nel settore delle politiche strutturali;
- 21 nel settore delle spese dirette e dell'assistenza esterna;
- 2 legati a indagini interne.

Tutti i controlli sul posto sono stati effettuati nel territorio dell'UE, ad eccezione di uno condotto in un paese terzo nel quadro dell'assistenza esterna.

L'esperienza ha dimostrato che i controlli sul posto costituiscono, a livello qualitativo e quantitativo, uno strumento molto importante per la conduzione di indagini esterne.

Tuttavia, il risultato operativo dipende in gran parte dall'efficacia della cooperazione delle autorità nazionali. Al riguardo, l'OLAF sta redigendo una nuova relazione sull'attuazione del regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96, che illustra le "buone pratiche" nelle singole fasi dei controlli sul posto. La relazione dovrebbe essere adottata nel 2008, insieme alla nuova versione del *vademecum*.

#### **4. TERMINE DI PRESCRIZIONE APPLICABILE AI PROCEDIMENTI E ALLE DECISIONI INERENTI ALLE IRREGOLARITÀ**

Incombe agli Stati membri avviare procedimenti nei confronti di chi commette irregolarità nei settori di gestione congiunta e inerenti alle risorse proprie tradizionali. Compete inoltre loro l'applicazione di eventuali sanzioni e misure amministrative imposte a seguito di tali procedimenti.

La prescrizione serve a garantire la certezza del diritto. Tuttavia, una volta scattato il termine di prescrizione, non è più possibile procedere contro l'irregolarità né applicare la sanzione prevista. Per tutelare gli interessi finanziari delle Comunità, l'articolo 3 del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 prevede i termini minimi di prescrizione. Gli Stati membri possono stabilire termini più lunghi.

---

<sup>67</sup> UCLAF/12/SEC(97) 9989.

Per sapere quali legislazioni nazionali prevedano termini più lunghi rispetto a quelli di minima e quali siano i termini applicabili ai casi non regolamentati dal diritto comunitario, la Commissione ha chiesto agli Stati membri di rispondere a un questionario. Di seguito viene fornita una sintesi delle risposte. L'analisi si è limitata alle procedure amministrative<sup>68</sup>.

Per le spese gestite direttamente dalla Commissione si applica il termine di prescrizione di cinque anni di cui all'articolo 73, paragrafo 1, del regolamento finanziario, come specificato nell'articolo 85, paragrafo 2, delle modalità di applicazione<sup>69</sup>. Questo aspetto non è trattato nella presente relazione.

#### **4.1. Termine di prescrizione per le azioni giudiziarie contro le irregolarità**

*Termine di prescrizione "normale".* L'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 prevede un termine di prescrizione delle azioni giudiziarie di quattro anni dal momento in cui l'irregolarità è stata commessa<sup>70</sup>. Le normative settoriali europee possono prevedere un termine inferiore, che comunque non può scendere sotto i tre anni. Tali termini sono direttamente applicabili negli Stati membri, a meno che l'ordinamento nazionale non preveda termini più lunghi.

21 Stati membri prevedono termini più lunghi rispetto a quelli previsti dal diritto comunitario, che, generalmente, variano dai 5 ai 10 anni, e in casi eccezionali si spingono fino a 12 e persino a 20 anni.

Il regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 prevede l'interruzione del termine di prescrizione per effetto di qualsiasi atto dell'autorità competente, notificato alla persona interessata, che abbia natura istruttoria o che sia volto a perseguire l'irregolarità. Inoltre, in base ad alcune legislazioni l'interruzione scatta ove venga negoziata una procedura di composizione con il potenziale debitore.

*Termine di prescrizione "assoluto".* Il regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 prevede che, nonostante le interruzioni, la prescrizione è acquisita se, dopo la scadenza di un termine di prescrizione "assoluto" pari al *doppio* del termine di prescrizione "normale", l'autorità competente non abbia irrogato una sanzione, tranne ove la causa dell'interruzione sia un procedimento penale avviato, per gli stessi fatti, contro la persona interessata.

Nove Stati membri prevedono termini "assoluti" più lunghi in alcuni settori specifici. Normalmente si tratta di termini decennali, tranne un paese nel quale il termine è di 20 anni.

---

<sup>68</sup> Alcuni Stati membri hanno espressamente indicato che le norme di procedura civile si applicano anche alla procedura amministrativa. Solo in questi casi sono state prese in considerazione le norme di diritto civile.

<sup>69</sup> Regolamento (CE, EURATOM) n. 2342/2002 della Commissione del 23.12.2002 (GU L357 del 31.12.2002).

<sup>70</sup> Le azioni giudiziarie sono procedure amministrative o giudiziarie avviate per scoprire e stabilire irregolarità.

#### **4.2. Termine di prescrizione per attuare la decisione che irroga una sanzione amministrativa**

Il regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 prevede un termine di *tre anni* per attuare la decisione che irroga sanzioni amministrative<sup>71</sup>.

15 Stati membri hanno affermato di aver previsto termini più lunghi, tra i 4 e i 10 anni a decorrere dalla decisione che ha irrogato la sanzione. Il termine di 5 anni è il più frequente. In genere, il termine decorre dalla pronuncia della decisione, ma in alcuni Stati membri decorre dal 1° gennaio dell'anno successivo alla notifica della decisione o alla scadenza del termine di pagamento previsto dalla decisione. Le cause d'interruzione sono simili a quelle generalmente applicabili alle azioni giudiziarie.

#### **4.3. Termine di prescrizione per attuare la decisione che stabilisce una misura amministrativa (recupero)**

Il diritto europeo non prevede un termine di prescrizione per attuare un provvedimento amministrativo deciso da un giudice nazionale. Esso, tuttavia, è particolarmente importante per garantire il buon esito delle procedure di recupero. Sarebbe parso logico che i 27 Stati membri prevedessero questi termini nelle proprie legislazioni nazionali; solo 21, però, hanno adottato disposizioni nazionali, che tuttavia differiscono sensibilmente, poiché stabiliscono termini compresi tra i 3 e i 10 anni e, in alcuni casi, addirittura 20 anni.

La decorrenza del termine e le cause d'interruzione sono simili a quelle del termine di prescrizione per attuare la decisione che irroga una sanzione amministrativa.

### **5. RECUPERO**

Quando il bilancio viene eseguito in gestione congiunta e nel caso delle risorse proprie tradizionali è competenza degli Stati membri, in prima battuta, recuperare gli importi dovuti dai beneficiari finali. All'interno dei servizi della Commissione la verifica finanziaria compete agli ordinatori delegati. L'OLAF partecipa unicamente alle attività di controllo finanziario inerenti direttamente all'attività operativa. Tuttavia, per quanto riguarda i fondi strutturali, l'OLAF contribuisce in via transitoria alla verifica delle irregolarità notificate dagli Stati membri per il periodo di programmazione 1994-1999<sup>72</sup>, nel quadro del graduale abbandono delle proprie attività in questo settore. Una nuova interfaccia elettronica consentirà la connessione diretta tra la banca dati di ciascun ordinatore delegato e il registro delle notifiche di irregolarità (ECR).

#### **5.1. Agricoltura**

L'articolo 32 del regolamento (CE) n. 1290/2005 ha introdotto un nuovo meccanismo di liquidazione degli importi indebitamente versati. Quando uno Stato membro non recupera dal beneficiario un importo indebitamente pagato entro quattro

---

<sup>71</sup> Ciò riguarda l'applicazione delle sanzioni ai sensi dell'articolo 5 dello stesso regolamento.

<sup>72</sup> Comunicazione C(2007) 5709 riguardante la ripartizione dei compiti all'interno della Commissione per la verifica finanziaria delle irregolarità.

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% automaticamente a carico del bilancio dello Stato membro nel quadro della liquidazione annuale dei conti del FEAOG e del FEASR. In certi casi di negligenza dello Stato membro, può essergli imputata l'intera somma.

Questo meccanismo è stato applicato per la prima volta da una decisione della Commissione dell'aprile 2007<sup>73</sup>, che ha liquidato tutti i casi pendenti non recuperati anteriori al 2003 o al 1999 (casi che risalgono rispettivamente a 4 o a 8 anni prima), imputando 131,7 milioni di EUR agli Stati membri. Altri 100 milioni di EUR sono stati o saranno imputati agli Stati membri con ulteriori decisioni della Commissione relative alla liquidazione dei conti dell'esercizio 2006, disgiunti nell'aprile 2007.

Per l'esercizio 2007, gli Stati membri hanno comunicato le informazioni finanziarie sulle procedure di recupero della DG AGRI. In base alla situazione finale definita l'11 aprile 2008, 154,3 milioni di EUR sono stati recuperati dagli Stati membri durante l'esercizio 2007, mentre l'importo da recuperare alla fine dell'esercizio era pari a 1,438 miliardi di EUR. Le conseguenze finanziarie del mancato recupero per i casi risalenti al 2003 o al 1999 sono state determinate in base alla regola del "50-50" di cui sopra, addebitando 137,6 milioni di EUR agli Stati membri nella decisione dell'aprile 2008 in materia di liquidazione dei conti<sup>74</sup>. Inoltre, 165 milioni di EUR saranno imputati al bilancio comunitario per i casi dichiarati irrecuperabili durante l'esercizio 2007.

Dopo l'imputazione del primo 50% sul bilancio nazionale, gli Stati membri devono proseguire con le proprie procedure nazionali per recuperare dai beneficiari gli importi indebitamente versati e, successivamente, accreditare il 50% delle somme effettivamente recuperate al bilancio comunitario.

## **5.2. 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 una sospensione della partecipazione finanziaria.

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 1 000 programmi, per un importo complessivo di circa 159 miliardi di EUR<sup>75</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.

---

<sup>73</sup> Decisione 2007/327/CE (GU L 122 del 11.5.2007).

<sup>74</sup> Decisione 2008/396/CE (GU L139 del 29.5.2008).

<sup>75</sup> Si tratta di programmi pluriennali. La cifra non comprende i progetti diretti finanziati nel quadro dei fondi strutturali e del fondo di coesione.

Nell'arco del *periodo di programmazione 1994-1999*, gli Stati membri hanno comunicato 11 647 casi di irregolarità (74 nel 2007), con un'incidenza finanziaria sul contributo comunitario stimata a 1,52 miliardi di EUR<sup>76</sup> (68 milioni di EUR per il 2007).

Di questi casi, 5 686 sono stati definitivamente chiusi dalla Commissione; il relativo importo di 630 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 1 610 casi, con un'incidenza finanziaria di 101 milioni di EUR. I servizi della Commissione hanno avviato i lavori per verificare la corrispondenza dei dati, onde chiudere questi casi.

Inoltre, nel 2007 la Commissione ha adottato una decisione relativa alle conseguenze finanziarie, che si applica alle spese a carico del FEAOG – sezione Orientamento, riguardante 27 notifiche per le quali gli Stati membri interessati avevano chiesto l'imputazione degli importi irrecuperabili sul bilancio comunitario.

Per il *periodo di programmazione 2000-2006*, gli Stati membri hanno comunicato ad oggi 12 161 casi di irregolarità (3 428 nel 2007), con un'incidenza finanziaria sul contributo comunitario pari a 1,79 miliardi di EUR (630 milioni di EUR per il 2007).

Gli Stati membri hanno informato la Commissione che, a livello nazionale, sono stati condotti procedimenti amministrativi o giudiziari per 4 471 di questi casi e che è stato recuperato un importo di circa 509 milioni di EUR.

L'importo totale delle *rettifiche finanziarie* relative ai periodi di programmazione 1994-1999 e 2000-2006 ammontava rispettivamente a 2 141 milioni di EUR (176 nel 2007) e a 1 569 milioni di EUR (220 milioni nel 2007). Queste rettifiche finanziarie fanno seguito ad alcune verifiche contabili della Commissione e della Corte dei conti, a indagini dell'OLAF, nonché alla procedura di chiusura dei programmi del periodo 1994-1999. Esse comprendono le decisioni formali di rettifica finanziaria in seguito all'individuazione di un'irregolarità, al disimpegno alla chiusura di un programma perché lo Stato membro non ha dichiarato un volume sufficiente di spese ammissibili, e al rimborso di importi recuperati a conclusione di procedimenti giudiziari pendenti al momento della chiusura dei programmi<sup>77</sup>.

La massima parte degli importi presi in considerazione a seguito di un'irregolarità comunicata alla Commissione rientra in queste rettifiche finanziarie. Seppure vengano comunicate alcune irregolarità, le detrazioni intervengono prima del pagamento, motivo per cui non sono incluse nelle rettifiche finanziarie.

---

<sup>76</sup> Situazione in base ai dati contenuti nella banca dati ECR al 15.4.2008.

<sup>77</sup> Tali importi non comprendono le rettifiche finanziarie che non danno luogo a recupero, ad esempio quelle effettuate quando lo Stato membro ha rilevato l'irregolarità o ha accettato la rettifica finanziaria proposta dalla Commissione e l'importo irregolare è stato riassegnato a un altro progetto.

### 5.3. 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 2007 si aggira su 377 milioni di EUR.

È possibile che, nonostante gli sforzi degli Stati membri, l'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 dei problemi finanziari del debitore.

Attualmente, il tasso di recupero per le irregolarità commesse nel 2007 è del 40% (circa 150 milioni di EUR)<sup>78</sup>. È un buon punto di partenza: il tasso globale di recupero per il 2006, comunicato nella relazione dello scorso anno, era del 32%, e da allora è salito al 40%. Negli ultimi dieci anni, il tasso di recupero è oscillato tra il 40 e il 55%.

Quando il mancato recupero di un debito accertato non è imputabile allo Stato membro, quest'ultimo può chiedere la cancellazione dell'importo irrecuperabile. Nel 2007 la Commissione ha respinto la richiesta di cancellazione avanzata da alcuni Stati membri in 16 casi, per un importo pari a circa 28 milioni di EUR, in quanto riteneva che il mancato recupero fosse loro imputabile.

Inoltre, alcuni Stati membri hanno dovuto versare alla Commissione oltre 20 milioni di EUR perché l'aver omesso di accertare debiti doganali che avrebbero dovuto esserlo li rende finanziariamente responsabili.

### 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

---

<sup>78</sup> Le cifre utilizzate sono state calcolate in base ai dati disponibili al 9 marzo 2008.

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 emessi nell'esercizio 2007, è già stato segnalato un recupero totale o parziale in 226 casi notificati. I servizi della Commissione hanno recuperato 3,7 milioni di EUR. In 184 casi l'importo irregolare è stato recuperato in toto, mentre in altri 223 casi si deve ancora stabilire l'importo da recuperare. Resta da recuperare un importo pari a 10,7 milioni di EUR, per 204 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 2007 l'OLAF ha formalmente chiuso la verifica finanziaria su oltre 203 milioni di EUR. 197,67 milioni sono stati recuperati nel settore dei fondi strutturali in seguito alla chiusura di 53 casi, di cui 35 rappresentano arretrati di "vecchi casi". Questo importo figurava nei conti della Commissione per gli esercizi precedenti. Nel 2007 sono state recuperate altresì somme cospicue riguardanti casi non ancora chiusi.