



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 30 settembre 2011 (05.10)
(OR. en)**

14879/11

**GAF 19
FIN 687**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	29 settembre 2011
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2011) 595 definitivo
Oggetto:	Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Tutela degli interessi finanziari dell'UE - Lotta contro la frode - Relazione annuale 2010

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2011) 595 definitivo.

All.: COM(2011) 595 definitivo



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 29.9.2011
COM(2011) 595 definitivo

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

Tutela degli interessi finanziari dell'UE-Lotta contro la frode -Relazione annuale 2010

{SEC(2011) 1107 definitivo}
{SEC(2011) 1108 definitivo}
{SEC(2011) 1109 definitivo}

INDICE

Sintesi.....	4
Introduzione	6
1. Casi segnalati riguardanti le frodi e altre irregolarità.....	8
1.1. Analisi riguardanti le frodi e altre irregolarità segnalate dagli Stati membri e dai servizi della Commissione nel 2010	8
1.2. Entrate	11
1.2.1. Risorse proprie tradizionali (TOR)	11
1.2.2. IVA.....	13
1.3. Spesa	13
1.3.1. Spese agricole.....	13
1.3.2. Politica di coesione	15
1.3.3. Fondi di preadesione	17
1.3.4. Spese gestite direttamente dalla Commissione	19
2. Recupero di importi irregolari nel 2010.....	20
2.1. Risorse proprie tradizionali	21
2.2. Agricoltura	21
2.3. Politica di coesione	22
2.4. Fondi di preadesione	22
2.5. Spese gestite direttamente dalla Commissione	23
3. Risultati del questionario sulla cooperazione con gli Stati membri per quanto riguarda il rischio di doppio finanziamento di progetti nell'ambito della politica di coesione.....	24
4. Politiche antifrode	25
4.1. Attuazione delle iniziative di politica antifrode nel 2010	25
4.1.1. Il programma Hercule II.....	25
4.1.2. Dogane	25
4.1.3. Stato della ratifica della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'UE	26
4.1.4. La politica antifrode della Commissione nel contesto dell'allargamento.....	26
4.1.5. La politica antifrode della Commissione nel contesto della politica europea di vicinato.....	27

4.1.6.	Lotta contro il traffico illecito di prodotti del tabacco	27
4.2.	Nuove iniziative di politica antifrode.....	28
4.2.1.	Riforma dell'OLAF.....	28
4.2.2.	Strategia pluriennale antifrode della Commissione (CAFS).....	28
4.2.3.	Comunicazione relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'UE attraverso il diritto penale e le indagini amministrative.....	28
4.2.4.	Comunicazione sulla lotta alla corruzione nell'UE	29
4.2.5.	Libro verde relativo alle norme sugli appalti pubblici nell'Unione europea	29
4.2.6.	Piano d'azione dell'UE per la lotta contro il contrabbando di sigarette e alcolici lungo la frontiera orientale dell'UE	29
	Conclusioni generali.....	29

SINTESI

In collaborazione con gli Stati membri, la Commissione presenta la relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari, a norma dell'articolo 325 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

La presente relazione si pone l'obiettivo di valutare la portata del rischio derivante dal cattivo utilizzo dei fondi dell'UE a causa di irregolarità (inclusa la frode) e di illustrare le iniziative adottate per contrastare questo fenomeno. La relazione tratta sia delle voci di spesa che delle entrate del bilancio dell'UE.

Iniziative adottate di recente a tutela degli interessi finanziari dell'UE

La Commissione ha adottato di recente una serie di iniziative volte a migliorare il quadro giuridico e amministrativo per la tutela degli interessi finanziari dell'UE:

- una proposta modificata di riforma dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF);
- la strategia antifrode della Commissione (CAFS);
- la comunicazione relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'UE attraverso il diritto penale e le indagini amministrative.

Irregolarità a danno nel bilancio

L'analisi della presente relazione si basa sui dati forniti dagli Stati membri, fatta eccezione per la parte dedicata alla spesa gestita direttamente dalla Commissione europea (CE).

Per l'anno di riferimento, l'incidenza finanziaria totale¹ delle irregolarità rilevate dai sistemi di controllo nel settore della spesa ammonta a 1,8 miliardi di EUR (1,27% dei fondi stanziati), a fronte di 1,4 miliardi di EUR (1,13% dei fondi stanziati totali) nel 2009. Per quanto concerne le entrate, l'incidenza finanziaria totale delle irregolarità risulta egualmente superiore al dato del 2009, con un importo pari a 393 milioni di EUR (l'1,88% delle risorse proprie tradizionali riscosse totali lorde) a fronte dei 357 milioni di EUR (1,84% delle risorse proprie tradizionali riscosse totali lorde).

Le cifre totali per il 2010 indicano che il numero di irregolarità segnalato è aumentato in tutti i settori, eccezion fatta per i fondi di preadesione e per le risorse proprie tradizionali. Le ragioni principali di tale aumento sono il carattere ciclico della programmazione dei fondi di coesione, in particolare la chiusura del periodo di esecuzione 2000-2006, e un aumento complessivo nel volume e nella rapidità delle segnalazioni da parte (della maggior parte) degli Stati membri a seguito del miglioramento dell'applicazione del sistema di segnalazione, noto come Sistema di gestione delle irregolarità (*Irregularities Management System, IMS*).

Gli Stati membri sono invitati a segnalare le irregolarità individuate e a indicare i casi in cui tali irregolarità possano costituire una presunta frode. I sistemi di segnalazione sono stati ammodernati e migliorati, con l'effetto di un miglioramento complessivo della qualità delle

¹ L'incidenza finanziaria rappresenta l'importo del contributo pubblico interessato dalle irregolarità.

segnalazioni. Ciò a sua volta ha portato a un aumento della copertura e dell'affidabilità dell'analisi.

Mentre il quadro generale è relativamente rassicurante e dimostra in particolare che la Commissione ha posto in essere le strutture necessarie per combattere le irregolarità, emergono chiaramente differenze significative negli approcci adottati dagli Stati membri nell'iter di segnalazione delle irregolarità. In taluni casi, questi approcci sollevano delle perplessità sull'adeguatezza dei sistemi nazionali di segnalazione. Tali perplessità sono indicate in dettaglio nella relazione e nel documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Valutazione statistica delle irregolarità*. Dall'analisi della minaccia di frode emerge inoltre chiaramente che l'esigenza di combattere le frodi continua ad essere tangibile e che essa costituisce una priorità.

È inoltre essenziale che il gruppo ristretto di Stati membri che non utilizza ancora appieno il sistema di segnalazione elettronica si conformi quanto prima.

Miglioramento dei sistemi antifrode

Per quanto concerne l'importo complessivo della spesa interessata dalle irregolarità, si registra un aumento dell'incidenza finanziaria stimata dei casi di sospetta frode nella spesa, che è passata da 180 milioni di EUR nel 2009 (0,13% dei fondi stanziati) a 478 milioni di EUR nel 2010 (0,34% dei fondi stanziati).

Taluni Stati membri continuano a segnalare tassi molto bassi di sospetta frode. Si invitano tali Stati membri a comunicare le modalità con cui i sistemi di controllo sono stati adeguati per far sì che si concentrino sulle regioni in cui vi è un rischio elevato di frode e irregolarità.

La Commissione intende analizzare i sistemi di controllo antifrode e delle irregolarità istituiti dagli Stati membri nel settore della politica di coesione. I risultati iniziali di tale analisi saranno pubblicati nella relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE per l'anno 2011.

Miglioramento nelle procedure di recupero

È opportuno migliorare l'efficienza del processo di recupero, in particolare nel settore dei fondi di preadesione. La Commissione sollecita gli Stati membri e i paesi che denotano bassi tassi di recupero ad accelerare le procedure, utilizzare gli strumenti giuridici e le garanzie disponibili qualora vengano rilevate irregolarità e a procedere al sequestro dei beni nei casi di insolvenza.

INTRODUZIONE

La presente relazione illustra le informazioni relative alla cattiva gestione finanziaria e le frodi in modo che il lettore possa apprezzare il contesto nel suo insieme. In generale, la relazione illustra anche le misure con effetto deterrente sulla cattiva gestione e le frodi, nonché le iniziative volte a migliorare i sistemi, tanto a livello dell'UE che a livello degli Stati membri.

Il trattato sancisce chiaramente la condivisione della responsabilità fra l'UE e gli Stati membri riguardo alla tutela degli interessi finanziari dell'UE e la lotta antifrode. Le autorità nazionali gestiscono quattro quinti della spesa dell'UE ed effettuano la raccolta delle risorse proprie tradizionali². In questi settori, il ruolo della Commissione è quello di effettuare una supervisione generale, definire le norme e accertarsi della loro applicazione. Una stretta collaborazione fra la Commissione e gli Stati membri è essenziale.

Un obiettivo primario della presente relazione è pertanto quello di valutare l'estensione raggiunta da tale collaborazione sulla base dei dati disponibili e i margini per un suo eventuale rafforzamento.

Come negli anni precedenti, la relazione comprende sia le ultime informazioni sulle irregolarità rilevate dai sistemi di controllo, le sospette frodi e le misure adottate per contrastare questi fenomeni, sia un'analisi *ad hoc* su un argomento specifico. L'argomento specifico di quest'anno, concordato preventivamente da Commissione e Stati membri è il "rischio di doppio finanziamento nell'ambito della politica di coesione". Gli Stati membri hanno contribuito all'analisi rispondendo a un questionario.

La presente relazione riporta le informazioni relative ai casi di irregolarità e sospetta frode segnalati dagli Stati membri. Non viene effettuata una stima del reale livello di irregolarità e frode in un singolo Stato membro, come richiesto dal Parlamento europeo³, giacché la Commissione non è nella posizione di effettuare una stima dei livelli reali di irregolarità o frode, a causa della portata e natura delle informazioni e dei dati disponibili ricevuti dagli Stati membri.

Tuttavia, la Commissione auspica di poter discutere con gli Stati membri la possibilità di misurare i livelli reali di irregolarità e frode, in particolare in quei frangenti in cui gli Stati membri sono già in grado di effettuare tale misurazione per i propri fini.

La relazione viene trasmessa al Parlamento europeo e al Consiglio e viene pubblicata⁴. Essa consta di quattro parti.

La **prima parte** della relazione analizza **la segnalazione delle irregolarità rilevate** dagli Stati membri nei settori in cui questi ultimi provvedono all'esecuzione del bilancio (politica agricola, politica di coesione e fondi preadesione) e nella riscossione delle risorse proprie

² Si tratta principalmente di dazi doganali e agricoli, ma sono inclusi anche dazi antidumping e prelievi nel settore dello zucchero.

³ Ad es., la risoluzione del Parlamento europeo del 6 aprile 2011 sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità e la lotta contro la frode – Relazione annuale 2009 (2010/2247(INI)), punto 3.

⁴ Per le relazioni degli anni precedenti cfr.: http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/anti-fraud_en.html.

tradizionali dell'Unione. Fornisce inoltre un'analisi delle irregolarità nelle spese gestite direttamente dalla Commissione.

La **seconda parte** si incentra sul recupero di importi irregolari nel corso del 2010.

La **terza parte** riguarda l'argomento specifico di quest'anno, e precisamente il rischio di doppio finanziamento dei progetti attuati nel quadro della politica di coesione. Essa tratta inoltre delle misure di follow-up delle precedenti relazioni antifrode.

La **parte finale della relazione** presenta una panoramica delle politiche antifrode attuate nel 2010 e delle nuove iniziative adottate per garantire una tutela effettiva degli interessi finanziari dell'UE contro le frodi e altre attività illecite.

La relazione è integrata da tre documenti di lavoro dei servizi della Commissione.⁵

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

1. CASI SEGNALATI RIGUARDANTI LE FRODI E ALTRE IRREGOLARITÀ

Per comprendere i dati è importante distinguere fra frode e altre irregolarità:

Costituisce **irregolarità** 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 con l'intenzione di ricavarne un provento illecito e costituisce un reato penale⁷. Gli Stati membri sono invitati a individuare fra le irregolarità segnalate quelle di sospetta frode. L'incidenza finanziaria effettiva della frode individuata può essere misurata solo alla fine di un procedimento giudiziario.

Gli **errori** rilevati dalla Corte dei conti europea (CC) sono utilizzati dalla CC per definire i tassi di errore sulla base di un numero di transazioni campione. L'errore non è un termine definito nella lotta contro la frode⁸. I dati statistici presenti nella relazione rispecchiano il numero effettivo di irregolarità e sospette frodi segnalato dagli Stati membri alla Commissione, oppure rilevato dalla Commissione. Pertanto, gli approcci della Commissione e della CC non sono confrontabili.

I dati della presente relazione vanno interpretati con prudenza. Poiché non è dato di conoscere né è possibile stimare i livelli effettivi di irregolarità, tali cifre non vengono comunicate, per quanto esse siano maggiori dei livelli segnalati indicati, così come non è dato di conoscere né di effettuare una stima dei livelli effettivi di frode. I dati presentati concernono i livelli di sospetta frode comunicati dagli Stati membri (incluse le frodi confermate). Tali livelli di sospetta frode non corrispondono alle frodi poi confermate come tali alla fine del procedimento penale, spesso molti anni dopo. La presente relazione non contiene dati specifici su quest'ultimo elemento. Tutte le irregolarità segnalate sono soggette a diverse forme di follow-up da parte della Commissione e degli Stati membri.

1.1. Analisi riguardanti le frodi e altre irregolarità segnalate dagli Stati membri e dai servizi della Commissione nel 2010

Il diritto dell'UE impone agli Stati membri di segnalare le sospette frodi e altre irregolarità rilevate a danno degli interessi finanziari dell'UE in quei settori in cui gli Stati membri eseguono il bilancio e per la raccolta delle risorse proprie tradizionali dell'UE. I principali ambiti di spesa coinvolti sono l'agricoltura e la politica di coesione. Tutte le irregolarità

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 Per l'uso del termine "errore", cfr. la relazione annuale della Corte dei conti europea sull'esecuzione del bilancio sull'esercizio finanziario 2009, GU C 303/02 del 9.11.2010. In ragione dei diversi metodi di raccolta dei dati, la Corte dei conti dell'Unione europea e la Commissione concordano sul fatto che non è possibile stabilire un confronto significativo tra la stima dei tassi di errore della Corte dei conti e i dati concernenti le rettifiche finanziarie e i recuperi forniti dalla Commissione (GU C 303/02 del 9.11.2010, punto 1.50, pagg. 32, 33) Sulla metodologia della Corte, cfr. allegato 1.1 (Approccio e metodologia di audit) GU C 303/02 del 9.11.2010, pag. 34.

relative a importi superiori ai 10 000 EUR delle risorse dell'UE devono essere segnalate alla Commissione.⁹

Le irregolarità possono essere comunicate tramite due sistemi elettronici dedicati, la base di dati sulle risorse proprie (OWNRES), per le risorse proprie tradizionali, e il sistema di gestione delle irregolarità (IMS), relativo alle voci di spesa del bilancio laddove vige una gestione condivisa fra la Commissione e gli Stati membri.

La base di dati OWNRES è anche uno strumento fondamentale per ricavare dati per le analisi globali sulla frode e le irregolarità. Il successo dell'applicazione dell'IMS ha migliorato in modo significativo la qualità delle comunicazioni, razionalizzando la distribuzione del carico di lavoro concernente gli obblighi di segnalazione, accelerando l'iter di segnalazione e migliorando la completezza e la qualità complessiva delle comunicazioni.

In generale, la qualità delle segnalazioni sulle irregolarità è migliorata, per quanto permangano ancora alcune incongruenze in relazione alla classificazione dei casi come irregolarità o sospetta frode.

Al fine di risolvere tali difficoltà, i servizi della Commissione prepareranno un documento di lavoro sugli aspetti pratici in sede di comunicazione delle irregolarità.

Infine, i dati sulle irregolarità nella spesa gestita direttamente dalla Commissione sono estrapolati dal sistema ABAC (*Accrual Based Accounting*) della Commissione.

Per maggiori dettagli sui sistemi e la metodologia di segnalazione, cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Valutazione statistica delle irregolarità*¹⁰.

⁹ Per quanto concerne le basi giuridiche e le deroghe, cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Valutazione statistica delle irregolarità*.

¹⁰ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Valutazione statistica delle irregolarità*.

Tabella 1: Numero di irregolarità e relativi importi - 2010-

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)		Importi recuperati (in milioni di EUR)
	2009 ¹¹	2010	2009 ¹²	2010	2009	2010	2010
Agricoltura	1 621	1 825	125 (~0,24% dei fondi assegnati)	131 (~0,23% dei fondi assegnati)	13,3 (0,03% dei fondi assegnati)	69 (0,12% dei fondi assegnati)	175 ¹³
Politica di coesione	4 737	7 062	1 183 (~2,44% dei fondi assegnati)	1550 (~3,15% dei fondi assegnati)	109 (~0,23% dei fondi assegnati)	364 (0,74% dei fondi assegnati)	611 ¹⁴
Fondi di preadesione	706	424	117 (~3,8% dei fondi assegnati)	83 (~5,26% dei fondi assegnati)	57 (0,78% dei fondi assegnati)	41 (2,6% dei fondi assegnati)	14 ¹⁵
Spese dirette	705	1 021	27,5 (~0,17% dei fondi assegnati)	43 (~0,27% dei fondi assegnati)	1,5 (~0,01% dei fondi assegnati)	4 (0,02% dei fondi assegnati)	25 ¹⁶
Totale spese	7 769	10 332	1.452,5 (~1,13% dei fondi assegnati)	1 807 (~1,27% dei fondi assegnati)	180,8 (0,13% dei fondi assegnati)	478 (0,34% dei fondi assegnati)	825
Entrate totali (risorse proprie)¹⁷	5 204	4 744	357 (~1,84% del totale di risorse proprie tradizionali (lorde) raccolte per il 2009)	393 (~1,88% del totale di risorse proprie tradizionali (lorde) raccolte per il 2010)	103 (~0,53% del totale di risorse proprie tradizionali (lorde) raccolte per il 2009)	139 (~0,67% del totale di risorse proprie tradizionali (lorde) raccolte per il 2010)	180

¹¹ Per alcuni settori le cifre sono state aggiornate dopo la relazione 2009.

¹² Per alcuni settori le cifre sono state aggiornate dopo la relazione 2009.

¹³ Questo dato si basa sulle informazioni trasmesse dagli Stati membri alla Commissione (DG Agricoltura) e comprende tutti i pagamenti irregolari recuperati dagli Stati membri presso i beneficiari finali nel 2010.

¹⁴ Questo dato si basa sulle informazioni trasmesse dagli Stati membri all'OLAF tramite l'IMS e comprende gli importi che questi hanno escluso dal finanziamento dell'UE in relazione ai progetti in cui si sono riscontrate irregolarità (importi revocati) e riassegnati ad altri progetti ammissibili, senza aver necessariamente recuperato tali importi presso i beneficiari.

¹⁵ Questo dato si basa sulle informazioni trasmesse dagli Stati membri all'OLAF tramite l'IMS e comprende tutti i pagamenti irregolari recuperati dagli Stati membri presso i beneficiari finali nel 2010.

¹⁶ Questo dato rappresenta gli ordini di recupero registrati nel sistema ABAC.

¹⁷ Questo dato concerne gli importi irregolari accertati dagli Stati membri nella base di dati OWNRES.

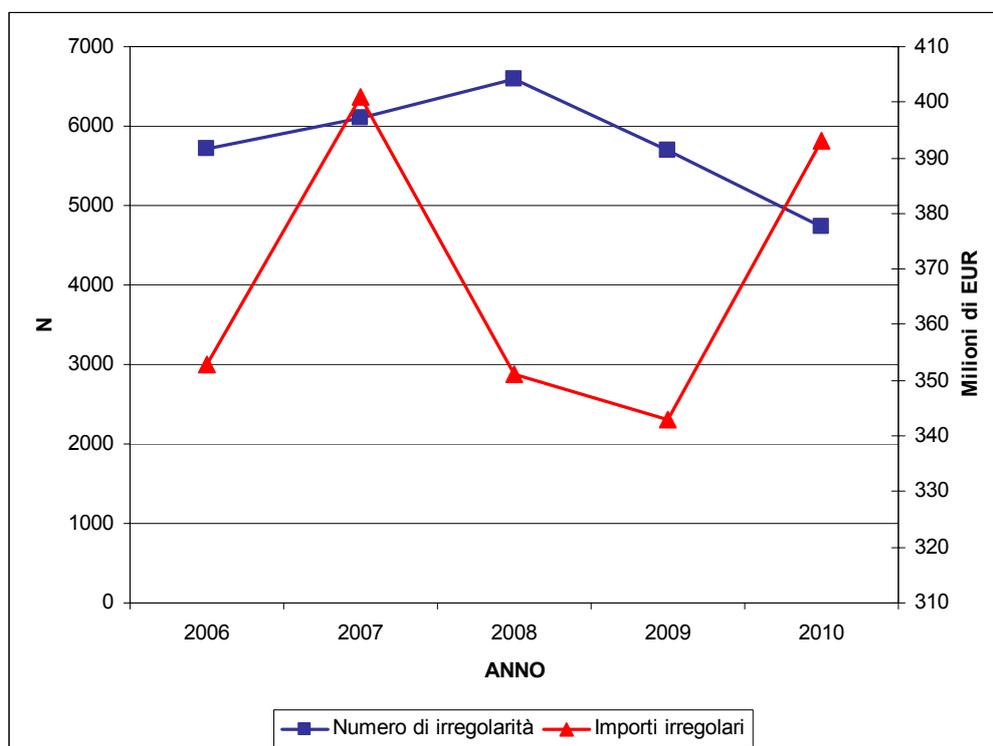
1.2. Entrate

1.2.1. Risorse proprie tradizionali (TOR)

Oltre il 97% di tutti gli importi TOR accertati viene raccolto senza particolari problemi.

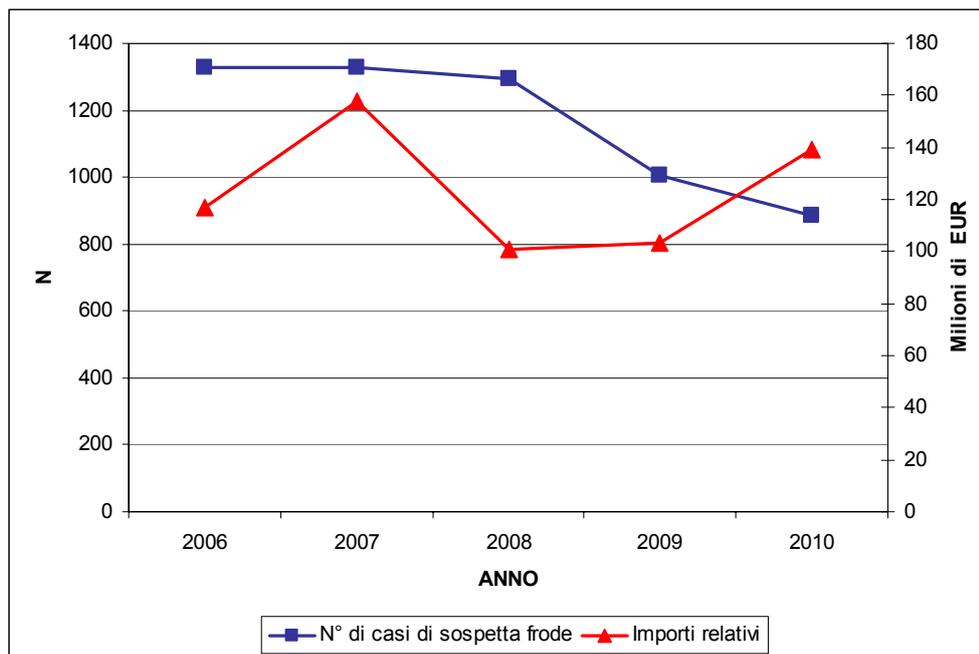
Per il 2010 il numero di casi di irregolarità (incluse le sospette frodi) comunicato alla Commissione è inferiore a quello dell'anno precedente, mentre l'importo relativo segnalato è maggiore (cfr. grafico 1). Il documento di lavoro dei servizi della Commissione *Valutazione statistica delle irregolarità* comprende un'analisi dettagliata delle irregolarità segnalate e i casi di sospetta frode in quest'ambito.

Grafico 1: irregolarità, incluse le sospette frodi e relativi importi irregolari segnalati – 2006-2010



La proporzione dei casi qualificati come sospette frodi da parte degli Stati membri è rimasta stabile. Le notevoli differenze nei dati comunicati dagli Stati membri lasciano legittimamente supporre che la classificazione delle irregolarità e delle frodi nella base di dati OWNRES non sia ancora totalmente attendibile, in ragione delle diverse interpretazioni delle definizioni pertinenti. Come indicato in precedenza, i servizi della Commissione prepareranno un documento di lavoro sugli aspetti pratici in merito alla comunicazione delle irregolarità.

Grafico 2: casi di sospetta frode e relativi importi segnalati – 2006-2010



Le differenze fra gli Stati membri emergono anche dall'analisi degli importi irregolari accertati e stimati nel 2010. Sono diversi i fattori che possono influenzare tali differenze, incluso il tipo di traffico e di scambi, il livello di conformità degli operatori economici e la posizione geografica. Questi dati possono anche variare notevolmente da un anno all'altro. I singoli casi di frode consistente rilevati in un dato anno possono avere un'incidenza notevole sugli importi annuali, in particolare in quegli Stati membri che raccolgono una quota minore di TOR. Un altro fattore variabile è l'efficacia con cui gli Stati membri attuano le loro strategie di controllo doganale nei confronti delle importazioni ad alto rischio e per quanto riguarda l'individuazione delle frodi e delle irregolarità relative alle TOR¹⁸.

In anni recenti la Commissione ha dedicato particolare attenzione alle strategie di controllo doganale degli Stati membri nelle sue verifiche concernenti le TOR. La Commissione sta monitorando attentamente le iniziative degli Stati membri in risposta alle osservazioni fatte durante tali verifiche¹⁹.

Follow-up:

è opportuno che gli Stati membri continuino a incentrare le proprie strategie di controllo doganale sulle importazioni ad alto rischio, migliorando in tal modo il tasso di individuazione delle irregolarità e dei casi di sospetta frode nel settore delle TOR.

¹⁸ Per maggiori informazioni, cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Valutazione statistica delle irregolarità*.

¹⁹ Una relazione tematica sulla strategia di controllo doganale degli Stati membri che illustra sinteticamente i risultati delle verifiche condotte nel periodo 2009 - 2010 in tutti gli Stati membri è stata presentata in sede di comitato consultivo delle risorse proprie il 7 luglio 2011.

1.2.2. IVA

Per quanto concerne la fiscalità, si impone per gli Stati membri l'esigenza di monitorare e reagire alle nuove tendenze così come a quelle già esistenti in materia di frodi. Ciò comporta considerazioni di carattere legale e operativo, come la cooperazione amministrativa e gli scambi di informazioni, politiche volte a incentivare il rispetto delle disposizioni, un'analisi dei rischi e strategie di controllo per tutti i tipi di imposte, nonché l'impermeabilità alle frodi della legislazione. La Commissione ha dotato gli Stati membri di quadro giuridico adeguato per migliorare la cooperazione in materia di IVA. Tale quadro costituisce anche la base giuridica per l'istituzione di EUROFISC, la rete operativa per scambi di informazioni rapidi e mirati fra tutti gli Stati membri sui casi di frode, in particolare le frodi carosello relative all'IVA. Gli esperti degli Stati membri cooperano in settori specifici, emettendo allarmi rapidi sui potenziali casi di frode e coordinando le attività nazionali. Dal gennaio 2013, le autorità degli Stati membri avranno l'accesso automatico a taluni dati in possesso di altri Stati membri, il che consentirà di accelerare ulteriormente lo scambio di informazioni. Infine, la Commissione ha invitato a elaborare un nuovo approccio, basato in particolare sull'adesione spontanea, la valutazione e il monitoraggio dei rischi, allo scopo di ridurre il coinvolgimento delle autorità fiscali e alleggerire l'onere amministrativo a carico delle imprese.

Il Libro verde sul futuro dell'IVA rappresenta una buona opportunità per dare nuovo slancio alla riflessione con suggerimenti in merito alle misure concrete da approntare.²⁰

1.3. Spesa

1.3.1. Spese agricole

Nel settore dell'agricoltura, il numero di casi di irregolarità segnalati e i relativi importi concernenti la spesa totale differiscono sostanzialmente sia fra gli Stati membri che a livello nazionale.

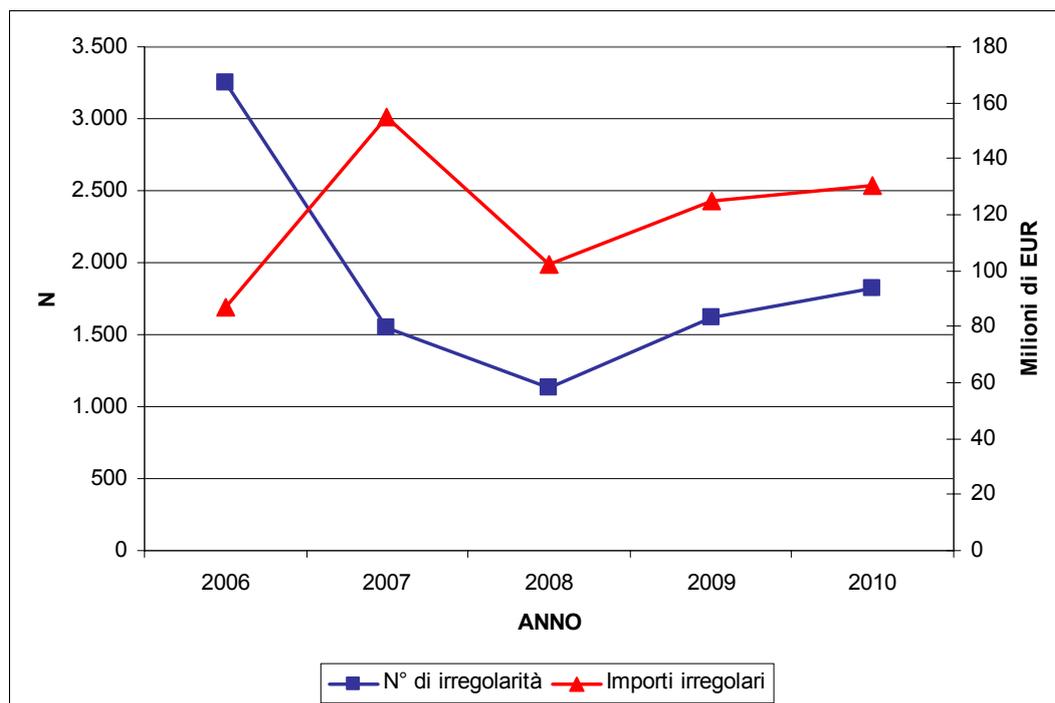
L'anno scorso la Commissione ha invitato Finlandia, Austria e Paesi Bassi a migliorare la conformità nella segnalazione dei casi. Questi Stati membri hanno confermato il loro impegno a segnalare le irregolarità e i loro sforzi per ottimizzare il processo di segnalazione.

Ogni tre mesi la Commissione (OLAF) effettua dei controlli di qualità e invia agli Stati membri un riscontro sulla qualità della segnalazione e sui dati mancanti. La Commissione rimane in stretto contatto con i funzionari di collegamento designati dagli Stati membri per il settore agricolo, per dare loro il sostegno necessario e comunicare gli aggiornamenti sulle tendenze e gli sviluppi più recenti.

Il numero di casi di irregolarità e sospette frodi segnalato è aumentato, così come la relativa incidenza finanziaria. L'incidenza finanziaria delle sospette frodi è passata dai 13 milioni di EUR nel 2009 ai 69 milioni di EUR nel 2010. L'aumento dei casi di sospette frodi nel 2010 (cfr. il grafico 4 di seguito) può essere attribuito alla migliore qualità di segnalazione tramite il sistema di segnalazione IMS e al fatto che gli Stati membri UE-10 e UE-2 hanno avviato le procedure di segnalazione in questo settore.

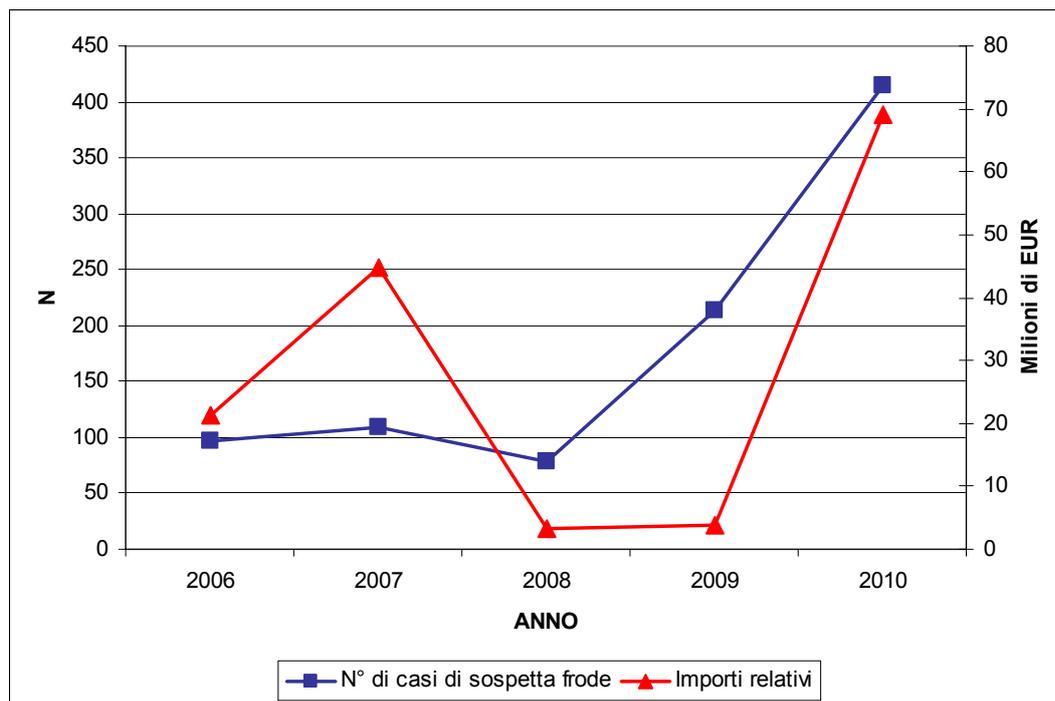
²⁰ COM(2010)695. La consultazione pubblica si è conclusa il 31 maggio 2011.

Grafico 3: irregolarità, incluse le sospette frodi e relativi importi irregolari segnalati – anni 2006-2010



Nel 2010, l'Italia e gli Stati membri UE-12 hanno definito come "sospetta frode" più del 90% dei casi segnalati. Alcuni Stati membri caratterizzati da un elevato livello di spesa, come Francia, Germania, Spagna e Regno Unito continuano a segnalare un numero molto basso di casi di sospetta frode. La Francia non ha classificato come sospetta frode nessuno dei casi segnalati nel corso del 2010. Permane l'interrogativo se la segnalazione di un basso numero di casi di sospetta frode sia attribuibile al mancato rispetto dei principi di segnalazione oppure all'abilità dei sistemi di controllo in essere di rilevare le frodi negli Stati membri.

Grafico 4: casi di sospetta frode e relativi importi segnalati – 2006-2010



Il documento di lavoro dei servizi della Commissione *Valutazione statistica delle irregolarità* riporta un'analisi dettagliata delle irregolarità segnalate in relazione all'esercizio finanziario cui si riferiscono. Una particolare attenzione è rivolta agli esercizi finanziari 2004-2005, che sono considerati conclusi: i piani di audit sono stati completati, sono state avviate le procedure di recupero e sono state segnalate le irregolarità.

Follow-up:

Francia, Germania, Spagna e Regno Unito sono invitati a motivare il basso numero di casi di sospetta frode segnalati, nonché a comunicare il modo in cui essi adeguano i propri sistemi di controllo a settori che denotano un maggior rischio di frode e irregolarità. Finlandia, Paesi Bassi e Polonia dovrebbero fornire dati più coerenti, in particolare per quanto concerne i dati personali delle persone che hanno commesso irregolarità e frodi. In generale, gli Stati membri dovrebbero migliorare ulteriormente la qualità delle comunicazioni, tenuto conto del fatto che per il 2010 si registra un passo indietro nelle attività di segnalazione delle irregolarità.

1.3.2. Politica di coesione

Le irregolarità segnalate che hanno un'incidenza sulla politica di coesione rappresentano la maggior parte di tutte le irregolarità segnalate relativamente alla quota di spesa del bilancio dell'UE (il 70% circa dei casi segnalati nel 2010).

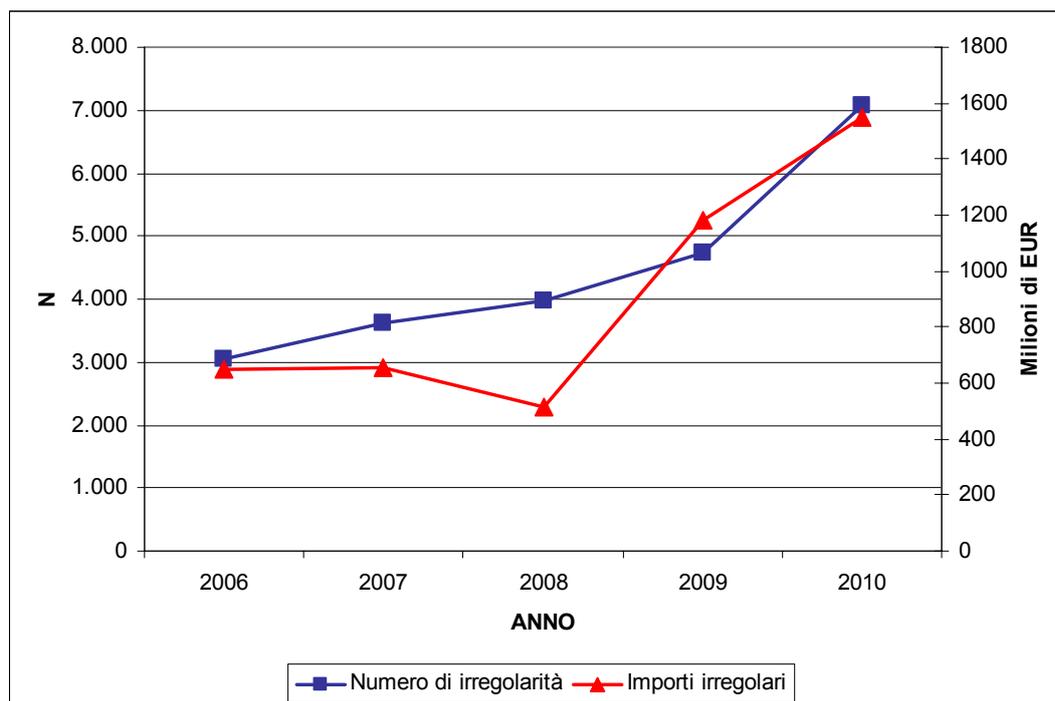
Nel 2010 è stata confermata la tendenza al rialzo relativamente alle irregolarità segnalate e agli importi irregolari già rilevati nell'esercizio precedente (cfr. grafico 5). Sono svariate le ragioni cui si potrebbe imputare tale aumento, ma le più significative riguardano l'aumento delle attività di controllo collegate alla chiusura del periodo di programmazione 2000-2006, l'attuazione completa dei programmi per il periodo di programmazione 2007-2013 e l'introduzione dell'IMS.

L'analisi dettagliata dei metodi di rilevamento delle irregolarità induce a pensare che in questo momento i sistemi di controllo stanno funzionando in modo più efficace.

L'analisi delle categorie di irregolarità maggiormente segnalate evidenzia il fatto che è più frequente rilevare un'irregolarità nella fase di attuazione del ciclo di progetto. Tuttavia, l'incidenza maggiore in termini di valore (incidenza finanziaria) si verifica in fase di selezione o di aggiudicazione dell'appalto.

L'analisi conferma l'esigenza di riesaminare le norme dell'UE in materia di appalti pubblici, per chiarire maggiormente e migliorare le condizioni di applicazione.²¹

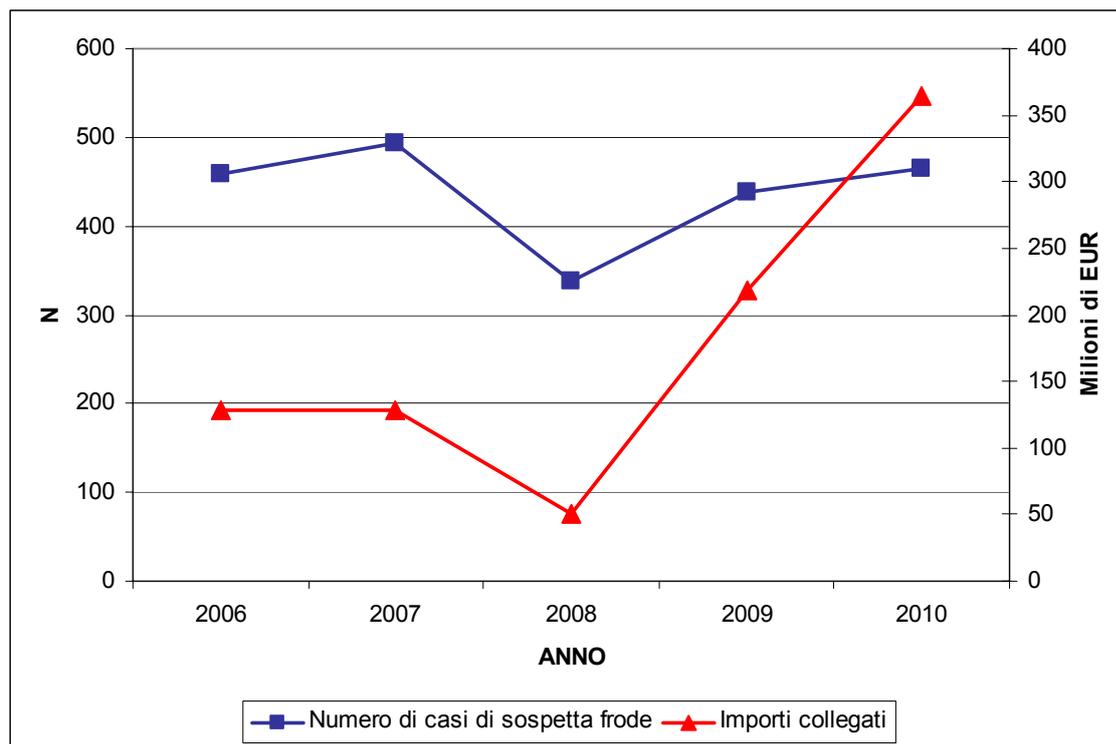
Grafico 5: irregolarità, incluse le sospette frodi e relativi importi irregolari segnalati – 2006-2010



Per quanto concerne i casi di sospetta frode segnalati, si conferma la tendenza emersa negli anni precedenti: Italia, Germania e Polonia sono gli Stati membri che presentano il numero maggiore di casi segnalati. La Germania è lo Stato membro che ha riscosso i maggiori successi nel completare le procedure di accertamento delle frodi in relazione al periodo di programmazione 2000-2006, seguita da Polonia e Italia.

²¹ La Commissione ha avviato questo processo nel 2011 con il libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici, COM(2011)15, cfr. anche il punto 5 di seguito.

Grafico 6: casi di sospetta frode e relativi importi segnalati 2006-2010



Per il 2010 non hanno segnalato nessun caso Danimarca, Francia, Malta, Paesi Bassi, Slovenia e Svezia e ciò dimostra che la classificazione di irregolarità e casi di sospetta frode nell'IMS non è ancora completamente affidabile.

Sulla base delle comunicazioni pervenute nel 2010, il maggior tasso di frode si riscontra per lo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP)²². Il documento di lavoro dei servizi della Commissione *Valutazione statistica delle irregolarità* contiene un'analisi dettagliata delle irregolarità e dei casi di sospetta frode segnalati in quest'ambito.

Follow-up:

la Commissione sostiene gli sforzi di Spagna e Francia volti a completare l'applicazione dell'IMS entro il 2011 e invita l'Irlanda ad applicare il sistema nella sua totalità.

La Commissione intende analizzare i sistemi di controllo antifrode instaurati dagli Stati membri nel settore della politica di coesione. Un questionario relativo a questo tema è stato inviato agli Stati membri nel luglio 2011. I risultati saranno pubblicati nel 2012 con la prossima relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE.

1.3.3. Fondi di preadesione

Casi comunicati riguardanti le frodi e le irregolarità

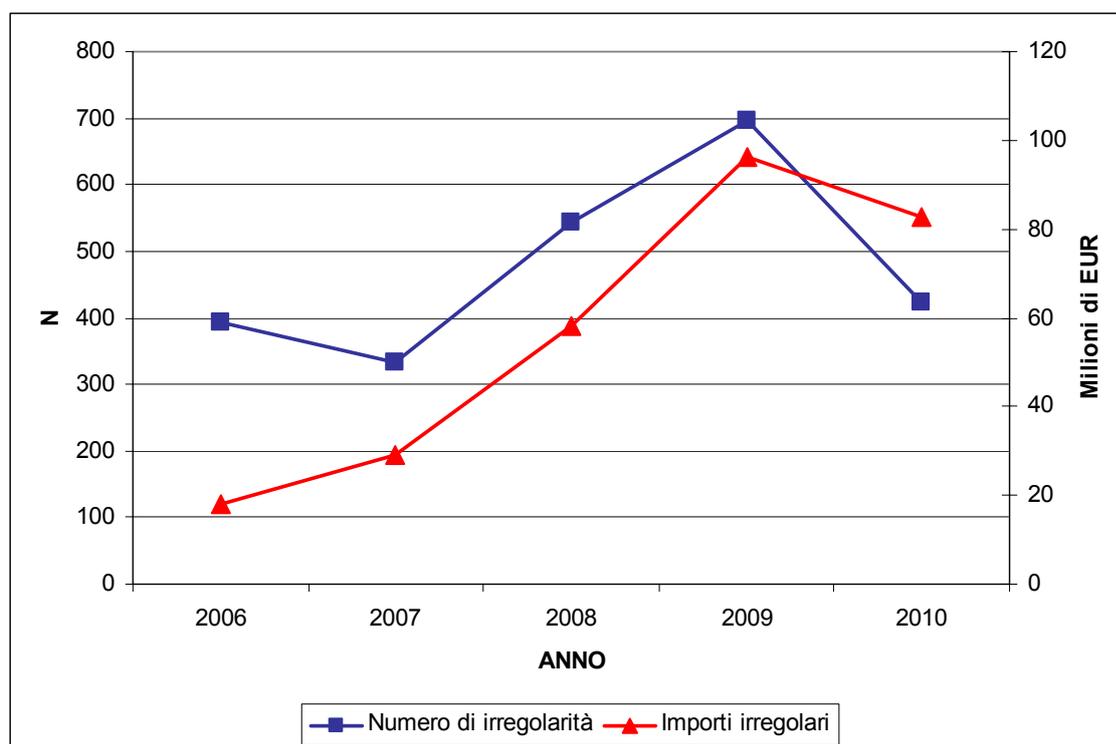
Nel settore dell'assistenza preadesione nel 2010 sono stati conseguiti notevoli progressi nell'applicazione del sistema di segnalazione tramite l'IMS. La maggior parte degli Stati

²² Lo SFOP è uno dei fondi strutturali del periodo di programmazione 2000-2006.

membri che ha beneficiato in passato dell'assistenza preadesione ora è in grado, grazie a questo sistema, di presentare le proprie segnalazioni sulle irregolarità. La qualità delle comunicazioni ricevute concernenti le irregolarità è soddisfacente in termini di completezza e conformità.

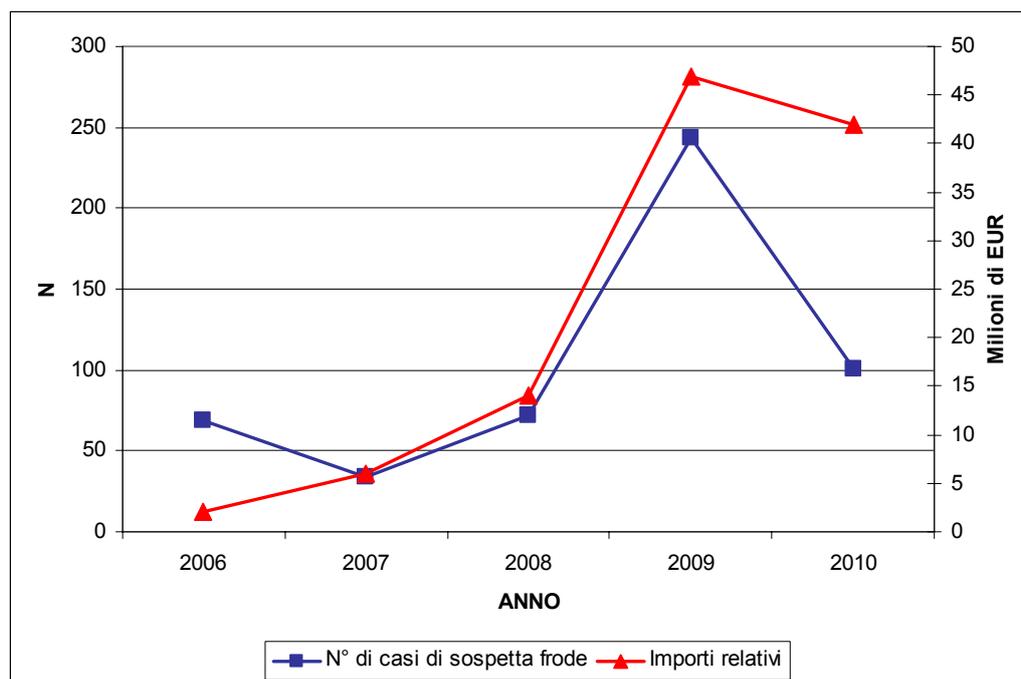
Rispetto al 2009 e per la maggior parte dei fondi si registra una diminuzione del numero di irregolarità segnalate e del relativo volume finanziario, fatta eccezione per PHARE, per cui il numero di irregolarità segnalate è rimasto stabile, per quanto sia diminuito il volume finanziario. Ciò sembra sia dovuto al graduale disimpegno degli Stati membri UE-10 e UE-2 dalla fase di assistenza preadesione.

Grafico 7: irregolarità, incluse le sospette frodi e relativi importi irregolari segnalati – 2006-2010



Come nel 2009, la maggior parte dei casi ultimamente segnalati è relativa ai finanziamenti SAPARD a favore di Romania e Bulgaria. Tuttavia, in Bulgaria si è verificato un notevole progresso, giacché adesso le irregolarità e i casi di sospetta frode sono rilevati principalmente dai servizi nazionali. Diversa è la situazione in Romania, dove la gran parte delle irregolarità e dei casi di sospetta frode è stata rilevata a seguito delle ispezioni condotte dai servizi dell'UE o eseguite su loro richiesta. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione *Valutazione statistica delle irregolarità* comprende un'analisi dettagliata delle irregolarità segnalate e dei casi di sospetta frode in quest'ambito.

Grafico 8: casi di sospetta frode e relativi importi segnalati - 2006-2010



Follow-up:

la Commissione continuerà a sostenere i nuovi paesi beneficiari (Turchia, Croazia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia e Montenegro) nei loro sforzi di applicazione del sistema IMS in vista di una migliore qualità delle comunicazioni.

1.3.4. Spese gestite direttamente dalla Commissione

Questo punto concerne i dati sugli ordini di recupero²³ emessi dai servizi della Commissione relativamente alla spesa gestita “tramite la gestione diretta centralizzata”.²⁴

I dati sugli ordini di recupero suggeriscono che, malgrado un aumento della percentuale di spese gestite direttamente e successivamente oggetto di ordini di recupero, rimane basso il tasso di irregolarità individuato (dallo 0,17% nel 2009 allo 0,27% nel 2010). Solo il 2,1% degli ordini di recupero emessi è stato qualificato dai servizi della Commissione come sospetta frode (circa lo 0,02% dei fondi assegnati).

²³ A norma dell'articolo 72 del regolamento finanziario, l'emissione dell'ordine di riscossione è l'atto con il quale l'ordinatore delegato o sottodelegato competente impartisce al contabile l'istruzione di recuperare un credito accertato.

²⁴ La gestione diretta centralizzata include tutte le spese dell'UE relative ai fondi gestiti dalle istituzioni dell'UE (ad es., spese amministrative delle istituzioni, programmi quali Leonardo, Erasmus, il Settimo programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico, il Fondo europeo di sviluppo, ecc). A norma dell'articolo 53 del regolamento finanziario (regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio), questa parte del bilancio può essere eseguita in modo centralizzato, direttamente dai servizi della Commissione, o delegando le funzioni di esecuzione del bilancio ai paesi terzi (gestione decentrata) o a organizzazioni internazionali (gestione concorrente).

2. RECUPERO DI IMPORTI IRREGOLARI NEL 2010

I dati del presente capitolo si basano sulle comunicazioni di casi di irregolarità trasmesse dagli Stati membri e si incentrano sui risultati delle azioni condotte dalle autorità nazionali per il recupero degli importi indebitamente versati ai beneficiari (cioè gli operatori economici). Non rientrano nell'analisi i recuperi per importi inferiori ai 10 000 EUR, fatta eccezione per il settore dell'agricoltura, per il quale i dati sui recuperi sono relativi a tutti gli importi da recuperare.

La presente relazione è pertanto diversa per campo di applicazione rispetto a quegli altri documenti della Commissione che illustrano i recuperi effettuati dalla Commissione presso gli Stati membri, ad esempio tramite le rettifiche finanziarie o le procedure di liquidazione dei conti²⁵.

È importante osservare che i tassi di recupero non sono confrontabili fra settori, in virtù del diverso quadro regolamentare e dei meccanismi di recupero applicati (come illustrato alla tabella 2). Inoltre, taluni meccanismi introdotti per accelerare l'iter di recupero sono stati applicati per un periodo più breve (nel settore agricolo).

Tabella 2: Tassi di recupero per settore - 2009 -2010

SETTORE DI BILANCIO	CONTESTO	TASSO DI RECUPERO	
		2009	2010
TOR	Poiché i recuperi sono in corso, il tasso di recupero totale è in costante mutamento. Al momento, per l'insieme degli anni considerati (1989-2010), il tasso di recupero totale è pari al 47%.	50%	46%
Agricoltura	I dati indicati in questa colonna vengono comunicati direttamente dagli Stati membri alla Commissione (DG AGRI) e sono calcolati solo sulla base degli importi effettivamente recuperati presso i beneficiari finali nei casi individuati a partire dall'introduzione del nuovo meccanismo di liquidazione (2007) e comprendono anche i recuperi di importi inferiori ai 10 000 EUR.	39%	42%
Politica di coesione	Gli importi indicati in questa colonna si basano sulle comunicazioni trasmesse direttamente dagli Stati membri all'OLAF tramite l'IMS ²⁶ . I tassi si riferiscono al	53%	67%

²⁵ Cfr. ad esempio i conti annuali dell'Unione europea – Esercizio finanziario 2009, e in particolare la nota 6 della nota integrativa “Rettifiche finanziarie e recuperi a seguito dell'individuazione di irregolarità”.
http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2009/EU_final_accounts_2009_en.pdf

²⁶ I dati si riferiscono alle irregolarità relative a importi superiori ai 10.000 EUR di finanziamento. Inoltre, i meccanismi esistenti consentono agli Stati membri di escludere dai finanziamenti dell'UE quei

	periodo di programmazione 2000-2006 (chiusura dei programmi avviata nel 2010) e tengono conto anche dei pagamenti irregolari che gli Stati membri hanno escluso dal finanziamento dell'UE (importi revocati), senza averli necessariamente recuperati dai beneficiari.		
Fondi di preadesione	Gli importi relativi a questa colonna vengono comunicati direttamente dagli Stati membri all'OLAF tramite il sistema IMS e si riferiscono ai recuperi effettuati presso i beneficiari finali. Il periodo di programmazione è relativo al 2002-2006 (programmi chiusi nel 2010).	27%	30%
Spese dirette	Il tasso di recupero è calcolato su base annua.	56%	59%

2.1. Risorse proprie tradizionali

Per quanto concerne le risorse proprie tradizionali, gli Stati membri hanno l'obbligo di recuperare gli importi accertati che hanno registrato nella base di dati OWNRES. L'importo accertato da recuperare a seguito delle irregolarità rilevate nel 2010 è pari a 393 milioni di EUR (circa l'1,88% dell'importo totale delle TOR lorde raccolte per il 2010). Gli Stati membri hanno recuperato già 180 milioni di EUR. Il tasso di recupero per il 2010 al momento della pubblicazione è pari al 46%.

L'azione di recupero degli Stati membri per quanto concerne le TOR è soggetta a monitoraggio tramite le ispezioni TOR e la procedura di segnalazione alla Commissione di tutti gli importi inesigibili superiori ai 50 000 EUR. Gli Stati membri sono considerati finanziariamente responsabili delle perdite di TOR subite a causa delle inefficienze rilevate nelle proprie azioni di recupero.

2.2. Agricoltura

Nel corso dell'esercizio finanziario 2010 nel settore dell'agricoltura, gli Stati membri hanno recuperato 175 milioni di EUR.

Un meccanismo di liquidazione (la regola del "50/50", introdotta dal regolamento (CE) n. 1290/2005²⁷ rappresenta un forte incentivo per gli Stati membri al recupero tempestivo presso i beneficiari degli importi indebitamente pagati. Di conseguenza, alla fine dell'esercizio finanziario 2010 era già stato recuperato dagli Stati membri il 42% delle somme dovute al Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) a partire dal 2007.

progetti per cui si sono riscontrate irregolarità (importi revocati) e di riassegnare tali risorse ad altri progetti ammissibili.

²⁷ 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.

Ciononostante, il saldo accumulato restante che le autorità nazionali dovevano ancora recuperare presso i beneficiari alla fine dell'esercizio finanziario 2010 era di 1,2 miliardi di EUR²⁸, di cui circa 0,3 miliardi di EUR già versati al bilancio dell'UE dagli Stati membri conformemente alla norma 50/50.

Durante il periodo 2008-2010 la Commissione ha effettuato il controllo finanziario del nuovo meccanismo di liquidazione tramite controlli sul posto presso le autorità nazionali responsabili dei 16 organismi pagatori in 12 Stati membri, concernente l'89% del totale delle somme ancora da recuperare alla fine dell'esercizio finanziario 2010.

In generale, le autorità nazionali seguono procedure di recupero adeguate. Le carenze riscontrate durante i suddetti controlli sono soggette a verifiche nel contesto delle procedure di verifica della conformità.

2.3. Politica di coesione

La politica di coesione evidenzia il tasso più elevato di recuperi si riscontra nel settore della spesa nel 2010 (oltre il 60%).

La politica di coesione si basa su programmi pluriennali, pertanto talune procedure di recupero vengono rimandate alla fine del periodo di programmazione. Dopo la fine del ciclo di programmazione 1994-1999 sono state riscontrate notevoli difficoltà. In effetti, non sono state ancora completate le procedure relative a un terzo delle ripercussioni finanziarie delle irregolarità segnalate dagli Stati membri per il periodo considerato (contributo dell'UE: 0,5 miliardi di EUR). I servizi della Commissione stanno effettuando procedure di verifica della corrispondenza dei dati, al fine di chiudere questi casi.²⁹ Per il periodo di programmazione 1994-1999 il tasso di recupero è pari al 67%.

Il successo ottenuto migliorando le procedure poste in essere per il periodo di programmazione 2000-2006 è dimostrato dal fatto che solo un anno dopo la presentazione della documentazione di chiusura da parte degli Stati membri alla Commissione, è stato recuperato (o revocato dalle dichiarazioni di spesa) il 70% dei 2,9 miliardi di EUR di contributi dell'UE indebitamente versati.³⁰

Ungheria, Repubblica ceca e Slovenia presentano tassi di recupero attorno o al di sotto del 20%. Si invitano i suddetti Stati membri a illustrarne i motivi ed a moltiplicare i propri sforzi in tal senso.

2.4. Fondi di preadesione

L'analisi dei recuperi effettuati nel corso del periodo di programmazione 2002-2006 conferma l'esigenza di operare dei progressi in quest'ambito. I fondi preadesione hanno infatti i tassi di recupero più bassi per la spesa. Il tasso di recupero per l'anno 2010 è pari al 10%, ben al di sotto del dato dell'anno precedente (27%). Anche considerando i recuperi degli anni passati, il

²⁸ Il saldo è relativo agli importi da recuperare per tutti gli esercizi finanziari.

²⁹ Nel 2010 la Commissione ha adottato dodici decisioni sul trattamento da riservare a 107 casi di irregolarità per i quali gli Stati membri interessati hanno chiesto alla Commissione di farsi carico delle conseguenze finanziarie degli importi irrecuperabili.

³⁰ Questo tasso di recupero non comprende i recuperi effettuati dalla Commissione presso gli Stati membri tramite rettifiche finanziarie.

tasso di recupero è ancora basso, (complessivamente al 30% circa per il periodo 2002-2006) in particolar modo in Bulgaria, Turchia, Lituania, Lettonia e Slovenia. Nei casi di sospetta frode, le procedure stanno diventando anche più lunghe e complesse, come evidenziato dal minor tasso di recupero (14% sulla media accumulata per lo stesso periodo). A parte le lungaggini nelle procedure di recupero per i casi di sospetta frode, si potrebbero spiegare questi bassi tassi di recupero con il mancato aggiornamento da parte dei paesi beneficiari delle informazioni sui recuperi relativi alle irregolarità.

I paesi beneficiari sono invitati a illustrare i motivi dei bassi tassi di recupero, a migliorare l'efficacia delle attività di recupero e ad aggiornare i dati, inserendo le informazioni mancanti relative alle procedure di recupero completate.

2.5. Spese gestite direttamente dalla Commissione

Per gli ordini di riscossione emessi nel 2010, si registra il recupero totale o parziale per quasi tutti i 791 casi, pari a un importo di circa 25 milioni di EUR. In generale, il tasso di recupero è salito al 58,5% e il tasso di recupero a seguito dei casi di sospetta frode è elevato (82,4%).

La Commissione proseguirà le proprie attività di recupero.

3. RISULTATI DEL QUESTIONARIO SULLA COOPERAZIONE CON GLI STATI MEMBRI PER QUANTO RIGUARDA IL RISCHIO DI DOPPIO FINANZIAMENTO DI PROGETTI NELL'AMBITO DELLA POLITICA DI COESIONE

Ogni anno la Commissione e gli Stati membri scelgono sulla base delle risposte date dagli Stati membri in un questionario un argomento specifico da approfondire nella relazione. L'argomento affrontato quest'anno è il rischio di doppio finanziamento dei progetti nell'ambito della politica di coesione.

Per prendere visione delle risposte complete degli Stati membri al questionario e leggere un'analisi più approfondita delle prassi a livello nazionale, si può consultare il documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla presente relazione, *Applicazione dell'articolo 325 da parte degli Stati membri nel 2010*.

Quadro giuridico nazionale

Tutti gli Stati membri hanno confermato che non è ammesso finanziare le medesime spese con due o più fonti diverse di finanziamento. Il divieto di “doppio finanziamento” è sufficientemente definito nell'ambito dei rispettivi ordinamenti giuridici nazionali e di altri regolamenti nazionali.

Qualora individuino casi di doppio finanziamento dei progetti, gli Stati membri irrogano sanzioni amministrative e penali, recuperano il finanziamento dell'UE e citano in giudizio beneficiari.

La maggior parte degli Stati membri³¹ utilizza indicatori di rischio di doppio finanziamento. In generale, gli Stati membri sono favorevoli a una maggior prevenzione tramite un'analisi dei rischi più estesa, alla luce delle raccomandazioni della Commissione e grazie allo scambio di informazioni sui beneficiari tramite basi di dati condivise.

Scambio di informazioni

Tutti gli Stati membri hanno trasmesso dati relativi a scambi regolari di informazioni e alla collaborazione operativa fra le rispettive autorità nazionali nell'intento di prevenire e ridurre il rischio di doppio finanziamento dei progetti. L'individuazione dei tentativi di ricevere un doppio finanziamento comincia nella fase di candidatura e di approvazione.

Le autorità preposte all'erogazione dei fondi dell'UE a livello nazionale, regionale e locale possono utilizzare le basi di dati che contengono le informazioni generali e finanziarie sui progetti cofinanziati dall'UE e dai beneficiari. Le informazioni possono essere reperite anche da altre autorità, come la polizia e le autorità giudiziarie. Inoltre, talune informazioni sono di pubblico dominio.

La maggior parte degli Stati membri³² ha sviluppato anche altri strumenti elettronici per la raccolta e l'analisi di dati sui progetti cofinanziati dall'UE, che possono essere combinati con dati provenienti da fonti esterne (ad es., siti internet o basi di dati disponibili al pubblico).

³¹ BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, ES, FR, IT, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PL, PT, SE.

³² BE, BG, EE, IE, ES, FR, IT, LT, LU, MT, AT, PL, PT, RO, SI, SK, SE

Durante le fasi di pubblicazione, affidamento ed esecuzione dei contratti relativi al progetto, le varie autorità nazionali si trasmettono le informazioni, che vengono poi scambiate con la Commissione europea tramite gruppi di lavoro e sistemi informativi.

Il ricorso da parte degli Stati membri alla Base centrale di dati sull'esclusione (CED) a norma dell'articolo 95 del regolamento finanziario è ancora molto limitato. Taluni Stati membri³³ utilizzano basi di dati nazionali sull'esclusione.

Il motivo più diffuso di esclusione dalla partecipazione alle procedure d'appalto è stato il mancato versamento da parte del beneficiario dei contributi previdenziali o delle imposte³⁴.

Conclusioni del questionario: dai contributi forniti dagli Stati membri alla relazione emerge che essi ricorrono a misure che dovrebbero prevenire il doppio finanziamento. Fra queste misure si annoverano le disposizioni legislative, l'analisi dei rischi, le procedure amministrative e la collaborazione fra autorità nazionali, lo scambio di informazioni e l'uso di strumenti elettronici. Tuttavia, occorre conseguire migliori risultati per quanto concerne l'individuazione dei rischi.

Si invitano tutti gli Stati membri ad avviare l'uso del sistema CED.

4. POLITICHE ANTIFRODE

4.1. Attuazione delle iniziative di politica antifrode nel 2010

4.1.1. Il programma Hercule II

Il programma Hercule II è lo strumento finanziario gestito dalla Commissione (OLAF) nell'ambito della tutela degli interessi finanziari dell'UE e della prevenzione delle attività criminali ad essi collegate, incluso il contrabbando di sigarette. La valutazione intermedia del programma Hercule II ha confermato il valore di tale spesa.³⁵ Nella valutazione si raccomanda che il programma successivo a Hercule II continui a migliorare le dotazioni tecniche degli Stati membri, a finanziare l'accesso alle basi di dati, essenziale per le indagini da parte delle autorità degli Stati membri e dell'OLAF, nonché a contrastare il contrabbando di sigarette e la contraffazione, così come imposto dagli accordi giuridicamente vincolanti con i produttori di tabacco.

4.1.2. Dogane

La Commissione ha sviluppato una serie di strumenti informatici per facilitare la valutazione dei rischi e il rilevamento delle irregolarità e delle frodi nel settore delle dogane (scambi di informazioni, sistemi di collaborazione e basi di dati). Nel 2010 la maggiore innovazione è stata l'introduzione della piattaforma tecnica *Mutual Assistance Broker* (MAB) che fornisce un'interfaccia comune con i sistemi nazionali.

³³ DK, IE, ES, HU, SI, SE

³⁴ L'articolo 45, paragrafo 2, lettera f) della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

³⁵ COM(2011) 500 definitivo.

La Commissione conduce **operazioni di dogana congiunte** con gli Stati membri.³⁶ Nel giugno 2010, nel corso di un'operazione congiunta in dogana dal nome in codice "SIROCCO" coordinata dall'OLAF sono stati sequestrati circa 40 milioni di sigarette, pari a 1,2 tonnellate di merce, 7.000 litri di alcolici e 8 milioni di altri articoli contraffatti; l'operazione ha anche portato all'arresto di tre sospetti contrabbandieri di sigarette.³⁷

Alla fine del 2010, l'Unione europea ha rilanciato la cooperazione doganale con Cina e Russia. Il Quadro strategico per la cooperazione doganale è stato approvato da entrambi i paesi. In vista del reciproco interesse per l'integrazione economica, la modernizzazione e la convergenza doganale, conformemente agli standard internazionali, i quadri strategici si fondano su tre grandi priorità: 1) corridoi commerciali sicuri e fluidi; 2) la gestione dei rischi e la lotta contro la frode e 3) investimenti nell'ammodernamento delle infrastrutture doganali. La riunione del gruppo di lavoro UE-Russia sulle questioni doganali frontaliere, tenutasi il 6 maggio 2011, ha portato alla conclusione di un accordo sulle azioni pratiche da avviare per attuare il quadro strategico, inclusa l'istituzione di un meccanismo di allarme rapido di prevenzione della congestione alle frontiere e la creazione di un gruppo congiunto di esperti per esplorare le modalità di cooperazione in settori specifici.

4.1.3. Stato della ratifica della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'UE

Malta ha ratificato la convenzione il 20 gennaio 2011. La Commissione rinnova il suo invito alla Repubblica ceca affinché si unisca a tutti gli altri Stati membri nella ratifica della convenzione e invita l'Estonia a ratificare il protocollo del 29 novembre 1996 concernente l'interpretazione, in via pregiudiziale, da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee.

4.1.4. La politica antifrode della Commissione nel contesto dell'allargamento

Anche nel 2010 la Commissione si è assicurata che la politica antifrode trovasse pieno riscontro nei negoziati per l'adesione, in particolare con la Croazia e la Turchia.

La Commissione ha monitorato l'attuazione della strategia antifrode della Croazia in relazione alla tutela degli interessi finanziari dell'UE per il 2010-2012 e il piano d'azione croato, approvato nel gennaio 2010³⁸. Per quanto concerne la Turchia, gli sforzi della Commissione nel 2010, come negli anni precedenti, si sono concentrati sul miglioramento dell'analisi e della segnalazione delle irregolarità e sulla preparazione di una strategia nazionale antifrode. Dopo la nomina della commissione di controllo del Primo ministro turco (PMIB) quale punto di contatto antifrode nel dicembre 2009, l'OLAF ha intensificato il giro di consultazioni con la Turchia sugli sviluppi istituzionali e legislativi antifrode.

La Commissione ha cofinanziato il progetto dell'UE sulla creazione delle Unità di coordinamento per l'applicazione del diritto internazionale (ILECU)³⁹ nei paesi candidati dei

³⁶ Disposizioni di "speciale sorveglianza" relativamente alla mutua assistenza – regolamento (CE) n. 515/1997.

³⁷ http://ec.europa.eu/anti_fraud/budget/Sirocco/i_en.html

³⁸ Cfr. i progressi compiuti dalla Croazia nel 2010, comunicazione della Commissione "Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2010-2011", COM (2010) 660.

³⁹ Programma d'azione regionale CARDS, EUROPAID/126164/C/ACT/Multi.

Balcani occidentali (Croazia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Montenegro) e nei paesi candidati potenziali (Albania, Bosnia-Erzegovina, Serbia).

Nell'ambito della tutela degli interessi finanziari dell'UE, la Commissione si aspetta una cooperazione rafforzata da parte di Islanda e Montenegro, che hanno acquisito lo status di paese candidato nel 2011.

4.1.5. La politica antifrode della Commissione nel contesto della politica europea di vicinato

Il partenariato orientale costituisce un nuovo sviluppo della Politica europea di vicinato nei confronti di Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Repubblica di Moldavia e Ucraina e mira a creare le condizioni necessarie per accelerare l'associazione politica e stimolare l'integrazione economica fra l'UE e i paesi partner. Dal 2009 l'UE conduce i negoziati per i nuovi accordi di associazione con i paesi citati (fatta eccezione per la Bielorussia) sotto l'egida del Partenariato orientale.

Per operare in un quadro giuridico che sia saldo e caratterizzato da una chiara assunzione degli impegni da parte dei paesi partner, per garantire una sana gestione finanziaria dei fondi che tali paesi ricevono dall'UE, la Commissione ha proposto nuove disposizioni in materia di controlli e di lotta antifrode per i capitoli degli accordi che concernono la cooperazione finanziaria.

Nel 2010, dopo la conclusione nel 2009 dei negoziati con l'Ucraina sul capitolo cooperazione finanziaria, la Commissione ha negoziato il capitolo cooperazione finanziaria con la Moldavia. Entrambi i capitoli comprendono le nuove disposizioni in materia di controlli e lotta antifrode. Dal 1° gennaio 2011, i negoziati sono condotti dal Servizio diplomatico dell'UE (SEAE) in stretta collaborazione con la Commissione europea.

La Commissione e il SEAE si adopereranno affinché tali disposizioni siano inserite nei nuovi accordi con Armenia, Azerbaigian e Georgia all'avvio dei negoziati sul capitolo cooperazione finanziaria, all'inizio del 2012.

4.1.6. Lotta contro il traffico illecito di prodotti del tabacco

Per combattere il fenomeno della contraffazione e del contrabbando dei prodotti del tabacco, nel 2010 l'UE e 26 suoi Stati membri⁴⁰ hanno siglato due accordi di cooperazione, con la British American Tobacco e con l'Imperial Tobacco Limited. In precedenza rispettivamente nel 2004 e nel 2007, erano stati sanciti degli accordi con Philip Morris International e Japan Tobacco International. Questi accordi sono giuridicamente vincolanti e forniscono una serie complessiva di misure volte a limitare la presenza dei prodotti di tali società sul mercato illecito del tabacco⁴¹ e sono conformi alle disposizioni anticontrabbando della convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) sul controllo del tabacco (CQCT dell'OMS); essi inoltre consolidano l'impegno dell'Unione europea a favore di un forte protocollo a tale convenzione ai fini dell'eliminazione del commercio illecito di tabacchi lavorati.

⁴⁰ Fatta eccezione per la Svezia.

⁴¹ Cfr. per maggiori informazioni http://ec.europa.eu/anti_fraud/budget/2010/2010_en.html

La CQCT dell'OMS è il primo trattato negoziato sotto l'egida dell'Organizzazione mondiale della sanità. È stata adottata dall'assemblea mondiale della sanità nel 2003 ed è entrata in vigore nel febbraio 2005. Durante la prima riunione della conferenza delle parti (COP) della convenzione dell'OMS sul controllo del tabacco (CQCT) nel luglio 2007, la COP ha istituito un organo intergovernativo di negoziazione (INB) per negoziare un protocollo sull'eliminazione del traffico illecito dei prodotti di tabacco sulla base dell'articolo 15 della CQCT. La Commissione (OLAF) ha coordinato la posizione dell'UE e, con la Presidenza del Consiglio, ha rappresentato l'UE nella fase negoziale. L'INB ha tenuto quattro riunioni, di cui l'ultima nel 2010. Per quanto siano stati compiuti dei progressi, sono ancora necessari ulteriori negoziati su taluni elementi cruciali del protocollo. La prossima riunione dell'INB si terrà nel 2012. La Commissione europea sostiene con forza la conclusione di un trattato mondiale (il protocollo) sull'eliminazione del traffico illecito di prodotti del tabacco, conformemente alla responsabilità della Commissione di tutelare gli interessi finanziari dell'UE, inclusa la lotta contro il contrabbando e la contraffazione di sigarette.

4.2. Nuove iniziative di politica antifrode

4.2.1. Riforma dell'OLAF

La Commissione ha adottato una proposta modificata di emendamento al regolamento (CE) n. 1073/1999 che abroga il regolamento (CE) n. 1074/1999 relativo alle indagini condotte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF). Nel preparare le proposte modificate, la Commissione ha tenuto conto delle posizioni formulate dal Parlamento europeo e dal Consiglio e delle conclusioni del suo documento di riflessione⁴² presentato nel luglio 2010 nel quale vengono indicate possibili soluzioni per fare avanzare l'attuale processo legislativo.

Le negoziazioni sulla proposta sono state condotte sotto la presidenza ungherese del Consiglio e continuano sotto la presidenza polacca. La Commissione assisterà il legislatore allo scopo di arrivare all'adozione finale entro la fine del 2011.

4.2.2. Strategia pluriennale antifrode della Commissione (CAFS)

Il 24 giugno 2011 la Commissione ha adottato una comunicazione su una strategia antifrode della Commissione (CAFS)⁴³. La strategia fornisce un quadro per una migliore tutela degli interessi finanziari dell'UE nei diversi settori delle politiche, incentrandosi principalmente sulla prevenzione e l'individuazione delle frodi. Uno dei principali obiettivi della CAFS è l'attuazione di strategie settoriali antifrode a livello delle direzioni generali della Commissione.

4.2.3. Comunicazione relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'UE attraverso il diritto penale e le indagini amministrative

Il 26 maggio 2011, la Commissione ha adottato la comunicazione relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'UE attraverso il diritto penale e le indagini amministrative che illustra una politica integrata per la salvaguardia del denaro dei contribuenti⁴⁴. La comunicazione propone di esplorare nuove misure legislative a tutela degli interessi finanziari dell'UE alla luce del trattato di Lisbona. Sono attualmente allo studio le possibili migliorie da apportare

⁴² SEC(2010) 859 definitivo.

⁴³ COM(2011) 376 definitivo.

⁴⁴ COM(2011) 293 definitivo.

alle procedure penali e amministrative, alle strutture istituzionali (l'ammodernamento delle capacità di Eurojust, l'istituzione di una procura europea specializzata e l'adeguamento dell'OLAF a un nuovo assetto istituzionale) nonché il quadro del diritto penale sostanziale.

4.2.4. *Comunicazione sulla lotta alla corruzione nell'UE*

Sulla base del programma del Consiglio di Stoccolma, il 6 giugno 2011, la Commissione ha adottato una comunicazione sulla lotta contro la corruzione nell'UE⁴⁵. Ha inoltre istituito un nuovo meccanismo, la relazione dell'UE sulla lotta alla corruzione, per monitorare e valutare gli sforzi degli Stati membri in tale settore. L'iniziativa dovrebbe incoraggiare un maggiore impegno politico, nonché aiutare gli Stati membri ad applicare meglio la legislazione esistente nel pieno rispetto dei loro impegni internazionali. Al contempo, la Commissione ha adottato una relazione sull'attuazione della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato e una relazione sulle modalità della partecipazione dell'UE al gruppo degli Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO).

4.2.5. *Libro verde relativo alle norme sugli appalti pubblici nell'Unione europea*

Il 27 gennaio 2011, la Commissione ha dato l'avvio a una consultazione pubblica (libro verde)⁴⁶ su eventuali miglioramenti e ammodernamenti da apportare alle norme sugli appalti. La consultazione riguardava questioni quali la semplificazione delle norme, la riduzione degli oneri amministrativi, soprattutto per le imprese di piccole e medie dimensioni, la lotta contro i favoritismi, la corruzione e il conflitto d'interessi. La relazione di valutazione sulla consultazione è stata adottata alla fine di giugno 2011⁴⁷. La Commissione si baserà sull'esito della consultazione per preparare la futura proposta di legge sulla riforma delle norme relative agli appalti pubblici nell'UE.

4.2.6. *Piano d'azione dell'UE per la lotta contro il contrabbando di sigarette e alcolici lungo la frontiera orientale dell'UE*

Il contrabbando, e soprattutto il contrabbando di sigarette, è una questione prioritaria per l'UE, giacché produce ingenti perdite a danno dei bilanci nazionali e del bilancio dell'UE. In questo contesto, il confine orientale dell'UE è particolarmente problematico. La Commissione ha preparato un piano d'azione di lotta contro il contrabbando sulle frontiere orientali dell'UE⁴⁸. Pubblicato nel giugno 2011, questo documento presenta una panoramica strutturata e generale delle misure esistenti a livello di Commissione e di Stati membri, delle lacune e scappatoie ancora rimaste, oltre che dei suggerimenti della Commissione rispetto ad altre eventuali azioni da intraprendere a livello di Commissione o dell'UE. La Commissione si aspetta che il piano d'azione produca un effetto più esteso, su tutto il territorio dell'UE, e che possa contribuire alla lotta contro la criminalità a livello mondiale.

Fra le azioni indicate dal piano si annoverano il rafforzamento delle capacità e attività di assistenza tecnica, misure a effetto deterrente e di sensibilizzazione, oltre che proposte per rafforzare la cooperazione operativa e migliorare quella a livello internazionale.

⁴⁵ COM(2011) 308 definitivo.

⁴⁶ COM(2011) 15 definitivo.

⁴⁷ SEC(2011) 853 definitivo.

⁴⁸ SEC(2011) 791 definitivo.

CONCLUSIONI GENERALI

La presente relazione mette in luce i progressi compiuti in un anno per quanto concerne la segnalazione di irregolarità, grazie soprattutto all'applicazione di migliori sistemi di segnalazione da parte degli Stati membri. Appare altresì chiaramente dai dati ricevuti che sono possibili ulteriori margini di miglioramento, soprattutto riguardo ai recuperi, soggetti a procedure ancora relativamente lunghe.

Infine, nel 2010 e nel corso della prima parte del 2011, la Commissione ha adottato e attuato una serie di iniziative strategiche che avranno un'incidenza positiva sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE. La realizzazione pratica di tali iniziative è già iniziata e richiederà una stretta cooperazione fra le istituzioni dell'UE e gli Stati membri. I primi risultati di tali iniziative saranno oggetto della prossima relazione concernente l'esercizio 2011.