



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 6.7.2007
COM(2007) 390 definitivo

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

**Tutela degli interessi finanziari delle Comunità
- Lotta contro la frode -
Relazione annuale 2006**

[SEC(2007) 930]
[SEC(2007) 938]

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 nel 2006	5
1.1.1. Risorse proprie tradizionali	6
1.1.2. Spese agricole (FEAOG - Garanzia)	7
1.1.3. Misure strutturali	8
1.1.4. Fondi di preadesione	9
1.2. Statistiche riguardanti l'attività dell'OLAF	10
2. Prevenzione delle frodi	11
2.1. Analisi e gestione dei rischi, sistemi di controllo	11
2.1.1. Misure adottate nel settore delle spese	11
2.1.2. Settore doganale	13
2.2. Banche dati di interdizione, allerta e affidabilità	13
2.2.1. A livello europeo	13
2.2.2. Negli Stati membri	15
2.3. Per una maggiore trasparenza nella gestione finanziaria a livello europeo	18
2.4. Miglioramento delle norme contabili e di controllo per una dichiarazione di affidabilità positiva	18
2.5. Il programma Hercules per promuovere azioni nel settore della tutela degli interessi finanziari della Comunità	19
3. Lotta antifrode	20
3.1. Individuazione delle frodi: i sistemi di allarme fondati su informatori interni ("whistleblowing")	20
3.1.1. Istituzioni europee	20
3.1.2. Stati membri	21
3.2. Riforma dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)	23
3.3. Sviluppo della mutua assistenza	23
3.4. Lotta contro il contrabbando e la contraffazione di sigarette	24
3.5. Protezione dell'euro	24

3.6.	Misure adottate da alcuni Stati membri nel 2006.....	25
4.	Recupero	25
4.1.	Agricoltura	25
4.1.1.	Lavori della task force “Recupero”	25
4.1.2.	Rettifiche finanziarie.....	27
4.2.	Fondi strutturali.....	27
4.3.	Risorse proprie	28
4.4.	Recupero in seguito a un’indagine dell’OLAF	29
4.5.	Le normative nazionali sul recupero di fondi europei	29

INTRODUZIONE

La tutela degli interessi finanziari comunitari 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 nuove misure adottate per adempiere agli obblighi di cui all'articolo 280 del trattato CE. Destinata al Parlamento europeo e al Consiglio, la relazione, viene anche pubblicata.

Oltre a una visione d'insieme delle misure adottate nei vari campi, di comune accordo con gli Stati membri si è deciso di presentare quattro temi specifici: l'analisi e la gestione dei rischi, le banche dati di interdizione e di allerta, i dispositivi di allarme ad opera di informatori interni e i meccanismi di recupero tramite compensazione.

Il **primo punto** della relazione sintetizza i **risultati delle statistiche riguardanti i casi di irregolarità comunicati** dagli Stati membri ai sensi dei regolamenti settoriali e presenta alcune cifre relative all'attività operativa dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

Il **secondo punto** illustra le misure adottate dagli Stati membri e dalla Commissione per la **prevenzione delle frodi** e di altre irregolarità. Questo punto comprende altresì il tema specifico dell'**analisi e gestione dei rischi** e delle **banche dati di interdizione e di allerta**.

Il **terzo punto** presenta, da un lato le misure adottate per la **lotta antifrode**, dall'altro un capitolo sui **dispositivi di allarme ad opera di informatori interni**.

Il **quarto punto** presenta i provvedimenti adottati per **migliorare il recupero** degli importi non percepiti o indebitamente versati. Questo punto include un capitolo sui meccanismi di recupero tramite compensazione vigenti negli ordinamenti nazionali.

La relazione offre solo una sintesi delle misure adottate e dei risultati conseguiti. La Commissione pubblica contemporaneamente due documenti di lavoro, l'uno che stila l'inventario dei contributi degli Stati membri¹, l'altro riguardante le statistiche delle irregolarità comunicate dagli Stati membri².

Le relazioni degli anni precedenti sono disponibili sul sito Internet dell'OLAF³.

¹ “Mise en œuvre de l'article 280 du Traité CE par les États membres en 2006” (Attuazione dell'articolo 280 del trattato CE da parte degli Stati membri nel 2006), SEC(2007)930.

² “Analyse statistique des irrégularités” (Analisi statistica delle irregolarità), SEC(2007)938.

³ http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/anti-fraud_en.html.

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 nel 2006

La tutela degli interessi finanziari costituisce un settore di responsabilità condivisa. Nei campi in cui gli Stati membri eseguono il bilancio (politica agricola, fondi strutturali, fondi di preadesione) e per la riscossione delle risorse proprie comunitarie, la legislazione comunitaria impone agli Stati membri di comunicare i sospetti di frode e le altre irregolarità lesive degli interessi finanziari. Le spese gestite dagli Stati membri rappresentano circa l'80% del bilancio comunitario.

Il documento dei servizi della Commissione "Analisi statistica delle irregolarità", pubblicato contestualmente alla presente relazione, presenta un'analisi approfondita delle statistiche elaborate in base alle comunicazioni ricevute. La presente relazione non include statistiche sulle irregolarità rilevate nell'ambito delle spese gestite direttamente dalle Comunità, ma la Commissione ha adottato i provvedimenti necessari affinché d'ora in poi siano presentate.

La tabella 1 offre una sintesi delle irregolarità comunicate con indicazione degli importi interessati, settore per settore.

Tabella 1 – Numero di irregolarità e relativi importi – anno 2006

TOTALE 2006			
Settore	Numero di irregolarità comunicate	Incidenza finanziaria totale stimata delle irregolarità, compresi i sospetti di frode (importi in milioni di EUR)	Incidenza finanziaria stimata dei soli sospetti di frode (importi in milioni di EUR)
Risorse proprie	5 243	353	134,39 (~0,94% del totale di risorse proprie nel 2006 ⁴)
FEOAG - Garanzia	3 249	87	29,8 (~0,06 % del totale dei fondi assegnati)
Fondi strutturali e fondo di coesione	3 216	703	157,56 (~0,41% del totale dei fondi assegnati)
Fondi di preadesione	384	12,32	1,57 (~0,03% dei fondi assegnati ⁵)
Totale	12 092	1 155,32	323,32(~0,94% dell'importo delle risorse proprie e ~0,2% del totale delle spese nei tre settori ⁶)

1.1.1. Risorse proprie tradizionali

Il numero di casi di frode e irregolarità rilevati e comunicati (casi di importo superiore a 10 000 EUR) è diminuito del 12% nel 2006 rispetto al 2005 (passando da 5 943 a 5 243), ma l'importo interessato dalle irregolarità è aumentato del 7% (da 328 milioni di EUR a 353 milioni di EUR⁷). I sospetti di frode rappresentano all'incirca il 22% dei casi di irregolarità comunicati (l'incidenza finanziaria stimata è di circa 134,39 milioni di EUR, ovvero più o meno lo 0,94% delle risorse proprie nel 2006, contro 105,3 milioni di EUR, pari a circa 0,85% delle risorse proprie nel 2005). Il grafico 1 mostra la curva del numero di irregolarità comunicate negli ultimi cinque anni e la relativa incidenza finanziaria stimata.

⁴ Percentuale calcolata in base alla stima delle risorse proprie tradizionali nel bilancio generale 2006 e non in base alla contabilità.

⁵ Percentuale del sospetto di frode nel periodo 2000-2006 sul totale dei fondi assegnati nel periodo.

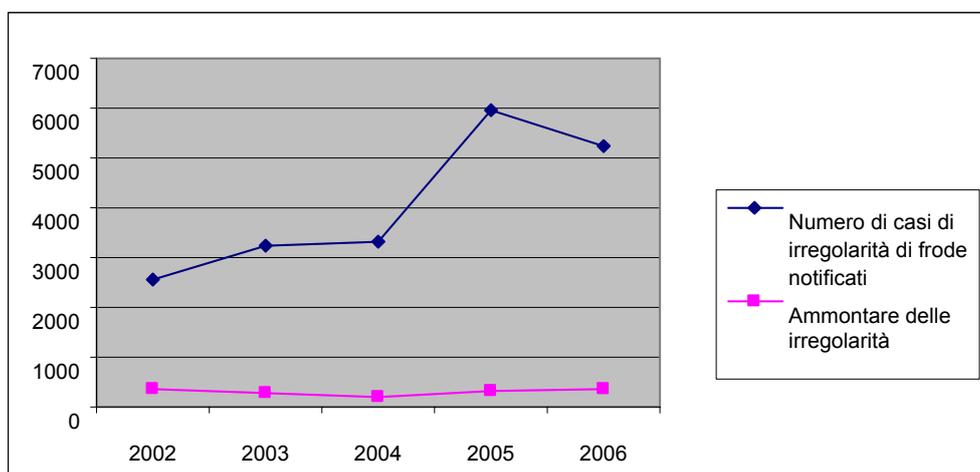
⁶ Per i fondi di preadesione si è tenuto conto della percentuale del periodo 2000-2006.

⁷ Le cifre pubblicate nella relazione 2005 sono state aggiornate.

Il livello base del numero di casi, più alto rispetto al 2003, può trovare spiegazione nelle comunicazioni più numerose degli Stati membri, nella registrazione di casi per operazioni di transito evase in ritardo e nell'adesione dei nuovi Stati membri. Il numero e la proporzione di operazioni di transito evase in ritardo sono diminuiti rispetto al 2005 (di oltre un terzo)⁸.

Come per gli anni precedenti, i prodotti per i quali si registrano maggiori irregolarità nel 2006 sono i televisori, nonché il tabacco e derivati. Il settore dello zucchero ha perso importanza rispetto al 2005, come quello dei prodotti della pesca, del vetro e lavori di vetro, degli strumenti di ottica. I settori della carne, dei motori e componenti, dei prodotti inorganici, degli oli e materie grasse hanno invece subito un incremento. Per il settore del tessile, rimasto relativamente stabile, il volume di diritti elusi ammonta a 10,3 milioni di EUR.

Grafico 1: Numero di irregolarità comunicate e incidenza finanziaria stimata nel settore delle risorse proprie tradizionali – anni 2002 - 2006 (importi in milioni di EUR)



1.1.2. Spese agricole (FEAOG - Garanzia)

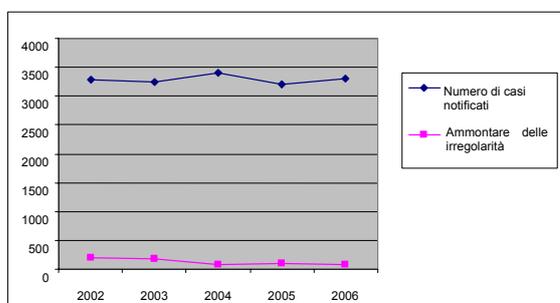
Nel 2006 il numero di irregolarità comunicate è aumentato del 3% rispetto all'anno precedente (3 249 casi nel 2006). Il volume complessivo di irregolarità nel 2006 (87 milioni di EUR) è sceso del 15%, pari a quasi lo 0,17% del totale degli stanziamenti destinati al FEAOG sezione "Garanzia" (49 742 milioni di EUR per il 2006). I sospetti di frode riguardano circa il 10% dei casi di irregolarità comunicati (29,8 milioni di EUR, pari a circa lo 0,06% del totale degli stanziamenti, contro 21,5 milioni di EUR, pari a 0,05%, nel 2005).

Il maggior numero di casi comunicati riguarda lo sviluppo rurale, il settore bovino e quello degli "ortofrutticoli". Insieme questi tre settori totalizzano quasi il 60% del numero di irregolarità segnalate e quasi il 70% dell'importo complessivo in causa.

⁸ Nel 2005 il numero di casi di transito evasi in ritardo era pari a 2 313. Nel 2006 se ne contavano 1381.

Nel settore delle spese agricole, un regolamento adottato dalla Commissione⁹ nel 2006 semplifica le procedure di comunicazione delle irregolarità dal 2007. La soglia a partire dalla quale gli Stati membri devono segnalare le irregolarità alla Commissione è ormai allineata su quella dei fondi strutturali (10 000 EUR).

Grafico 2: Numero di irregolarità comunicate e incidenza finanziaria stimata nel settore delle spese agricole – anni 2002 – 2006 (importi in milioni di EUR)



1.1.3. Misure strutturali

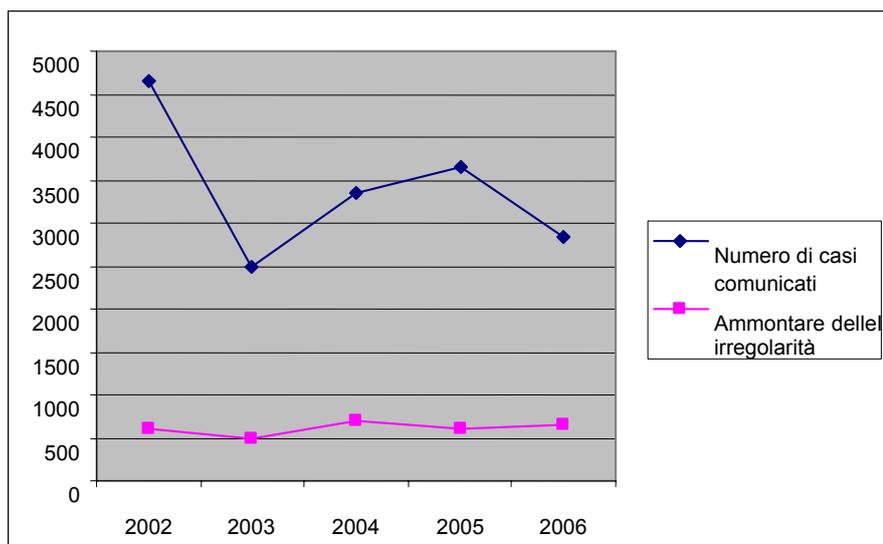
Nel settore dei fondi strutturali il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato una serie di regolamenti per il nuovo periodo di programmazione 2007-2013. Le norme relative all'obbligo di segnalare le irregolarità alla Commissione sono state mantenute. I vecchi regolamenti sono ancora applicabili nell'ambito dei precedenti periodi di programmazione.

Nel 2006 il numero di irregolarità comunicate (3 216 casi, compreso il fondo di coesione) è diminuito del 10% rispetto all'anno precedente (3 750 casi), mentre la corrispondente incidenza finanziaria (703 milioni di EUR) è salita del 17%. L'incidenza finanziaria stimata delle irregolarità comunicate nel 2006 rappresenta circa l'1,83% degli stanziamenti destinati ai fondi strutturali e al fondo di coesione (38,430 miliardi di EUR) per il 2006. I sospetti di frode corrispondono a circa il 16,6% dell'incidenza finanziaria delle irregolarità segnalate (157,56 milioni di EUR, ovvero quasi lo 0,41% del totale dei fondi assegnati, contro 205 milioni di EUR, pari allo 0,53%, nel 2005). L'incidenza finale sarà nota soltanto dopo la chiusura dei programmi.

Come negli anni precedenti, il maggior numero di irregolarità è stato comunicato per il FESR e l'FSE (circa il 75% delle irregolarità). Il numero di irregolarità comunicate per il FEAOG – Orientamento è salito del 38%, mentre quello per il fondo di coesione e lo SFOP è rimasto stabile.

Grafico 3: Numero di irregolarità comunicate e incidenza finanziaria stimata nel settore delle azioni strutturali – anni 2002 – 2006 (importi in milioni di EUR)

⁹ I riferimenti esatti dei regolamenti citati in questo capitolo si trovano nel documento di lavoro dei servizi "Analisi statistica delle irregolarità" di cui sopra.



1.1.4. Fondi di preadesione

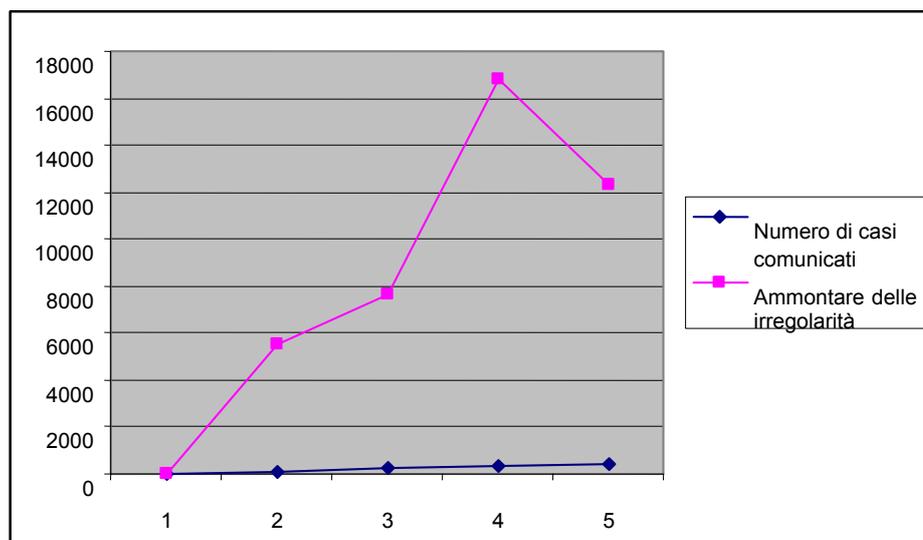
Il numero complessivo di irregolarità relative ai fondi PHARE, SAPARD e ISPA per il 2006 è aumentato del 13,6% (384, contro 338 nel 2005). L'incidenza finanziaria presunta delle irregolarità è aumentata per PHARE e SAPARD, mentre è diminuita per ISPA (passando da 6,9 milioni di EUR nel 2005 a 1,2 milioni di EUR nel 2006). Per il 2006 l'importo totale delle irregolarità comunicate è aumentato del 26% (12,318 milioni di EUR contro 16,7 milioni nel 2005) e corrisponde al 2,8% circa degli importi totali ammissibili per i tre fondi. I sospetti di frode hanno rappresentato all'incirca il 14,63% degli importi irregolari comunicati. L'incidenza finanziaria stimata è di 1,57 milioni di EUR. L'incidenza finanziaria delle frodi comunicata per il periodo 2000-2006 corrisponde allo 0,03% degli stanziamenti complessivi assegnati ai tre fondi nel corso del periodo.

Il tipo di irregolarità più frequente per ciascuno dei fondi di preadesione era la "spesa non ammissibile"¹⁰. Per PHARE al secondo posto veniva la "spesa indebita"¹¹.

¹⁰ Una spesa è non "ammissibile" quando è sostenuta senza rispettare i criteri definiti dagli Stati membri o quando non è pagata conformemente alle norme comunitarie e nazionali applicabili in materia.

¹¹ Una spesa è "indebita" quando è ammissibile, ma mancano i documenti per giustificare la spesa o i fondi sono utilizzati per scopi diversi da quelli per i quali era stata concessa la sovvenzione.

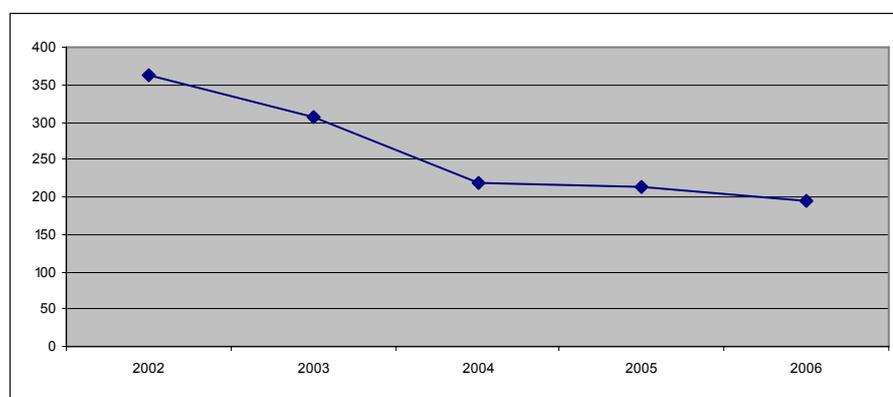
Grafico 4: Numero di irregolarità comunicate e incidenza finanziaria stimata nel settore dei fondi di preadesione – anni 2002 – 2006 (importi in migliaia di EUR)



1.2. Statistiche riguardanti l'attività dell'OLAF

È diminuito il numero delle inchieste aperte dall'OLAF in seguito alla valutazione delle informazioni ricevute (195 fascicoli aperti nel 2006, contro 214 nel 2005). La decisione di avviare un'indagine si basa su una valutazione preliminare.

Grafico 5: Fascicoli aperti in seguito alla valutazione delle informazioni ricevute.



In totale al 31 dicembre 2006 le indagini in corso erano 430, cifra paragonabile a quella del 2005 (452 al 31 dicembre 2005).

Tabella 2: Fascicoli in corso al 31 dicembre 2006, settore per settore, e relativa incidenza finanziaria

Settore	Fascicoli in corso al 31 dicembre 2006	Incidenza finanziaria stimata (in milioni di EUR)
Agricoltura	65	202,7
Fondi strutturali	46	192,9
Dogane	111	748,9
Spese dirette	118	293,4
Indagini interne	91	301
Totale	431	1 738,8

Per maggiori dettagli sulle indagini dell'OLAF e un confronto con gli anni precedenti, cfr. relazione dell'OLAF¹².

2. PREVENZIONE DELLE FRODI

2.1. Analisi e gestione dei rischi, sistemi di controllo

Un'analisi e una gestione del rischio adeguate, in quanto elementi di un sistema di controllo sano, contribuiscono a far sì che il denaro dei contribuenti sia speso in maniera efficace. Questo aspetto viene attualmente potenziato, sia a livello della Commissione sia all'interno degli Stati membri, con un obiettivo di fattiva tutela degli interessi finanziari comunitari, di prevenzione e di azioni mirate.

2.1.1. Misure adottate nel settore delle spese

La Commissione applica la gestione dei rischi da diversi anni, in un contesto più ampio dello stretto ambito delle spese. Riconosciuta la necessità di introdurre una metodologia comune di gestione dei rischi¹³, la Commissione ha adottato vari provvedimenti dal 2006¹⁴ in poi. L'obiettivo è migliorare il processo decisionale, aumentare l'efficacia e rafforzare l'affidabilità dei sistemi di gestione. Al riguardo, i servizi dispongono di una metodologia comune per analizzare i rischi e scegliere una risposta confacente. Alla fine del 2006 è stato condotto un esercizio pilota su una struttura volta a migliorare la gestione di rischi che interessano vari servizi e che un'impostazione coordinata permette di gestire con maggiore efficacia. Questa struttura diventerà permanente nel 2007.

A livello nazionale tutti gli Stati membri dispongono, nelle rispettive procedure di bilancio, di norme destinate ad aiutare i responsabili a valutare e gestire i rischi

¹² http://ec.europa.eu/comm/anti_fraud/reports/index_en.html.

¹³ Comunicazione su una tabella di marcia verso un quadro di controllo interno integrato, COM(2005)252.

¹⁴ Comunicazione alla Commissione della Sig.ra Grybauskaitė, di concerto con il presidente e il vicepresidente Kallas, "Verso una gestione dei rischi efficace e coerente nei servizi della Commissione", SEC(2005)1327.

finanziari inerenti alla concessione di un aiuto o all'aggiudicazione di un appalto pubblico, soprattutto allo scopo di verificare l'affidabilità dei potenziali beneficiari¹⁵.

Le nuove norme finanziarie adottate nel 2006¹⁶ prevedono che le amministrazioni nazionali istituiscano sistemi efficaci di controllo interno e procedano ai controlli necessari sui fondi dell'UE di cui hanno la gestione. Esse comportano l'obbligo di trasmettere informazioni e di riferire annualmente sui controlli e sulle revisioni contabili.

Circa la metà degli Stati membri dispone di orientamenti guida nazionali (istruzioni o buone pratiche)¹⁷ o di norme relative all'analisi e alla gestione del rischio in ambiti specifici¹⁸.

Nove Stati membri dispongono di strumenti particolari per l'analisi del rischio che presentano i nuovi beneficiari di fondi pubblici. Ad esempio in *Irlanda*, nella fase di valutazione per la concessione delle sovvenzioni, è possibile chiedere informazioni aggiuntive di cui i nuovi candidati non possono ancora disporre. In *Polonia*, coloro che beneficiano della PAC per la prima volta sono più suscettibili di essere registrati in vista di un controllo in loco.

Se un beneficiario risulta essere a rischio, l'autorità di gestione può *intensificare i controlli*¹⁹ o *richiedere sistematicamente garanzie specifiche*²⁰.

Quando viene concessa una sovvenzione o aggiudicato un appalto pubblico (a livello nazionale o a livello comunitario), le autorità di gestione impongono ai candidati di presentare i documenti pertinenti che dimostrano il rispetto dei criteri fissati. In alcuni Stati membri le autorità di gestione hanno *accesso a banche dati specifiche* (direttamente o indirettamente) per verificare la veridicità delle dichiarazioni effettuate dai candidati. Si tratta in particolare di banche dati relative alla fiscalità (disponibili in oltre metà degli Stati membri²¹), agli istituti di credito²² e alle persone e imprese che sono state oggetto di sanzioni in procedimenti amministrativi²³ o

¹⁵ Si tratta di norme stabilite da diversi anni, ma che continuano a evolvere. Ad esempio, le autorità spagnole hanno segnalato che una legge del 2006 sulle sovvenzioni introduce la possibilità di comminare una sanzione penale a una persona che doveva costituire una garanzia e non l'ha fatto.

¹⁶ Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L248/1 del 16.09.2002), modificato da ultimo dal regolamento (CE, EURATOM) n. 1995/2006 del Consiglio del 13 dicembre 2006 (GU L 390 del 30.12.2006).

¹⁷ Repubblica ceca, Danimarca, Polonia, Finlandia e Regno Unito.

¹⁸ Appalti pubblici: Irlanda, Paesi Bassi, Polonia e Regno Unito. Sovvenzioni e aiuti finanziari (compresi fondi strutturali e fondo di coesione, programmi di preadesione e strumento di transizione): Belgio, Repubblica ceca, Malta, Paesi Bassi, Polonia e Slovacchia. Agricoltura: Irlanda, Francia e Lussemburgo.

¹⁹ Belgio, Danimarca, Germania, Irlanda, Francia, Italia, Lettonia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Portogallo, Slovenia, Slovacchia, Finlandia, Svezia e Regno Unito.

²⁰ Germania e Francia. Nel diritto maltese le autorità possono chiedere la costituzione di una garanzia a una persona la cui partita IVA possa determinare un rischio particolare.

²¹ Repubblica ceca, Danimarca, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Austria, Polonia, Finlandia e Svezia. In Portogallo la legge di bilancio 2006 prevede la pubblicazione dei principali debitori del fisco.

²² Danimarca, Grecia (indirettamente), Francia, Lituania, Paesi Bassi, Finlandia e Regno Unito.

²³ Grecia, Francia, Italia, Lettonia, Lituania, Austria, Polonia, Portogallo e Finlandia.

penali²⁴. In Ungheria una legge del 2006 ha istituito un nuovo registro di protezione dei creditori, onde fornire informazioni complete e aggiornate sulla solvibilità e sui provvedimenti adottati da un tribunale a carico di una società registrata.

2.1.2. *Settore doganale*

Le autorità doganali nazionali utilizzano da tempo l'analisi dei rischi per individuare le possibili attività illecite e trarre meglio i controlli. Nel corso degli anni è stato possibile migliorare l'efficacia dell'azione delle autorità nazionali, grazie a un coordinamento a livello europeo.

Per lottare meglio contro le frodi che interessano il regime di transito, la Commissione ha presentato nel 1997 un "piano d'azione per il transito in Europa"²⁵ e nel 2001 ha definito un quadro normativo aggiornato, che comprendeva in particolare l'istituzione di un nuovo sistema di transito informatizzato (NSTI). Facendo seguito alla relazione speciale n. 11/2006 della Corte dei conti, la Commissione ha adottato le misure necessarie per poter accedere dal 2007 alle informazioni dell'NSTI sulle merci sensibili ai fini dell'analisi di rischio, onde elaborare strategie di controllo fisico mirato sulle merci in transito.

La Commissione ha inoltre continuato a migliorare il sistema "ConTraffic", che consente di avere una visione generale del movimento delle merci via container. Il sistema permette di seguire l'itinerario di un container per individuare i carichi in arrivo potenzialmente sospetti. Grazie a una nuova interfaccia web attivata nel 2006 e a una banca dati che conta ormai oltre 220 milioni di dati riguardanti più di 4,4 milioni di container, il sistema è stato utilizzato proficuamente dalle autorità nazionali per lottare meglio contro le frodi, in particolare nell'ambito delle operazioni doganali congiunte condotte nel 2006.

Nel dicembre 2006 la Commissione ha adottato un regolamento²⁶ che modifica talune disposizioni d'applicazione del codice doganale comunitario. Il regolamento prevede l'applicazione di criteri di rischio comuni, settori prioritari di controllo e norme per l'applicazione armonizzata dei controlli doganali in casi specifici.

2.2. **Banche dati di interdizione, allerta e affidabilità**

2.2.1. *A livello europeo*

Nel 2006 la Commissione ha esaminato i sistemi di allerta e di interdizione²⁷, per gestire in modo migliore alcuni rischi legati in particolare al funzionamento degli appalti pubblici e tutelare meglio gli interessi finanziari comunitari. In tale contesto

²⁴ Repubblica ceca, Danimarca, Grecia, Francia, Italia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Austria, Polonia, Portogallo e Finlandia.

²⁵ COM(97) 188 definitivo, GU C 176 del 10.06.1997.

²⁶ Regolamento (CE) n. 1875/2006 della Commissione, del 18 dicembre 2006, recante modifica del regolamento (CEE) n. 2454/93 che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario, GU L 360 del 19.12.2006.

²⁷ I sistemi di interdizione sono sistemi di sanzione amministrativa che consistono nell'escludere un operatore economico che si è trovato in una delle situazioni che determinano l'esclusione da alcuni vantaggi o procedure, come la partecipazione a un appalto pubblico o il beneficio di sovvenzioni. Gli operatori esclusi sono inseriti in una banca dati accessibile alle autorità competenti.

l'OLAF e *Transparency International* (TI) hanno organizzato nel gennaio 2006 una tavola rotonda sui modi per tutelare gli interessi finanziari dell'UE mediante sistemi di esclusione²⁸.

L'articolo 95 del regolamento finanziario, quale modificato nel 2006, prevede la creazione di una base di dati centrale comune alle istituzioni, alle agenzie esecutive e agli organismi di cui all'articolo 185 del regolamento finanziario, relativa alle organizzazioni escluse dalle sovvenzioni e dagli appalti finanziati dal bilancio europeo. Questa banca dati conterrà tutte le informazioni pertinenti sugli enti condannati per frode o corruzione negli Stati membri e nei paesi terzi che partecipano all'attuazione dei programmi dell'UE. Sarà alimentata dalle informazioni provenienti dai partner e potrà essere consultata anche dalle autorità degli Stati membri che partecipano all'esecuzione del bilancio comunitario²⁹.

La Commissione dispone già di una banca dati interna di allerta precoce (EWS – *Early Warning System*), che contiene informazioni relative ai fondi gestiti direttamente dalla Commissione nel rispetto delle norme relative alla protezione dei dati personali.

La Commissione gestisce inoltre una banca dati, alimentata dagli Stati membri, per identificare gli operatori economici che rappresentano un rischio nell'ambito specifico del FEAOG - Garanzia. Nella seconda relazione sull'attuazione del regolamento che istituisce questo sistema³⁰, la Commissione espone i problemi riscontrati nell'applicazione del regolamento, come il numero limitato di irregolarità dichiarate, problemi di interpretazione di concetti giuridici o ancora il timore degli Stati membri di esporsi a procedimenti dinanzi al giudice nazionale da parte degli operatori registrati.

Oltre alle banche dati di interdizione, esistono anche dati di beneficiari affidabili che aiutano ad analizzare meglio i rischi. Il regolamento che modifica le disposizioni d'applicazione del codice doganale comunitario³¹ prevede la concessione della qualifica di "operatore economico autorizzato" agli operatori affidabili che soddisfano determinati criteri, i quali fruiscono delle semplificazioni previste dalle norme doganali o di procedure agevolate di controllo doganale.

²⁸ In seguito alla riunione, TI ha formulato una serie di raccomandazioni sul miglioramento del sistema di esclusione all'interno della Commissione e sull'introduzione di un sistema di esclusione gestito centralmente a livello europeo per tutte le spese comunitarie, compresi i fondi a gestione condivisa.

²⁹ Questa base dati sarà creata entro il 1° gennaio 2009.

³⁰ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione del regolamento n. 1469/95 ("lista nera"), COM(2005) 520; SEC(2005) 1333 del 20.10.2005.

³¹ Cfr. nota 26.

2.2.2. Negli Stati membri

Le due direttive “appalti pubblici” del 2004³² prevedono l’obbligo per gli Stati membri di evitare l’aggiudicazione di appalti pubblici a operatori economici che hanno partecipato a un’organizzazione criminale o che si sono resi colpevoli di corruzione o di frode a danno degli interessi finanziari delle Comunità europee, o ancora di riciclaggio di proventi da attività illecite, non appena venga pronunciata nei loro confronti una condanna con sentenza definitiva. Le direttive prevedono altresì la possibilità di escludere un operatore economico che si trovi in stato di fallimento, di liquidazione, di cessazione d’attività o di amministrazione controllata, nei cui confronti sia stata pronunciata una sentenza per un reato che intacchi la sua moralità professionale, il quale nell’esercizio della propria attività professionale abbia commesso un errore grave o non sia in regola con gli obblighi relativi al pagamento dei contributi previdenziali e delle imposte.

Nel quadro dell’evoluzione recente dei sistemi di allerta precoce e di esclusione (liste nere), gli Stati membri sono stati invitati a segnalare le loro *banche dati sui beneficiari a rischio* (qualora ne dispongano) e a descriverne una più in dettaglio. Va sottolineato che il fatto che la metà degli Stati membri³³ non disponga di simili banche dati non significa che non abbiano misure o norme vigenti per individuare i beneficiari a rischio (cfr. punto 2.1.1.).

Quasi tutte le banche dati descritte hanno un obiettivo di *prevenzione* (sistema di allerta precoce)³⁴. Il fatto di figurare nella banca dati implica, ad esempio, la richiesta di garanzie specifiche o l’intensificazione dei controlli. Sette di queste basi dati³⁵ sono anche (o soltanto) dedicate alle *sanzioni*, e chi vi figura è – o può essere – ad esempio, escluso dalle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici o di concessione di sovvenzioni pubbliche per un determinato periodo di tempo.

Tutte le banche dati contengono informazioni sulla *persona giuridica* responsabile dell’irregolarità in questione e la maggior parte di esse offre informazioni sulle *persone fisiche* coinvolte (ad esempio, il soggetto che ha commesso l’irregolarità o il dirigente dell’impresa)³⁶. Sei basi contengono inoltre informazioni sulle persone giuridiche collegate alla persona giuridica responsabile dell’irregolarità (società capogruppo, affiliata, ecc.)³⁷.

³² 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; direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali, GU L134 del 30.04.2004.

³³ Belgio, Repubblica ceca, Estonia, Irlanda, Grecia, Spagna, Ungheria, Francia, Cipro, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Finlandia e Regno Unito.

³⁴ Danimarca, Slovenia e Slovacchia (banche dati fiscali). Germania, Italia e Austria (banche dati sugli appalti pubblici); Lituania e Polonia (fondi strutturali e fondo di coesione).

³⁵ Germania, Italia, Austria, Polonia, Slovacchia e Svezia.

³⁶ Tranne in Polonia.

³⁷ Germania, Italia, Lituania, Austria, Slovacchia e Svezia.

Per tutte le banche dati in materia di *fiscaltà*³⁸, il fatto che il beneficiario non sia in regola con il pagamento dei contributi previdenziali o delle imposte è un *motivo di inserimento* nella banca. Alcune basi di dati registrano anche i beneficiari indebitati³⁹, quelli nei cui confronti è in corso un procedimento amministrativo⁴⁰, i beneficiari cui è stata applicata una sanzione amministrativa⁴¹, quelli perseguiti per infrazioni finanziarie⁴² o dichiarati colpevoli di infrazioni finanziarie (in prima o in ultima istanza)⁴³. Nella maggior parte dei casi è l'autorità fiscale a decidere se inserire un beneficiario in una banca dati o cancellarlo⁴⁴.

Quanto alle banche dati nel settore degli *appalti pubblici*⁴⁵, in Austria i beneficiari sono iscritti se a loro carico è stata applicata una sanzione amministrativa. In Germania i beneficiari colpiti da una sanzione amministrativa o dichiarati colpevoli di infrazione finanziaria in via definitiva vengono iscritti nel registro di corruzione. La base di dati più voluminosa sembra essere quella degli appalti pubblici in Italia, dove ciascuna delle situazioni summenzionate costituisce un motivo di inserimento. I beneficiari sono inseriti nella banca dati anche quando non hanno rispettato i loro obblighi per la concessione di una sovvenzione o l'aggiudicazione di un appalto pubblico.

Il principale motivo per il quale un beneficiario viene inserito in una banca dati relativa agli *aiuti finanziari*⁴⁶ è il mancato rispetto degli obblighi al momento della concessione della sovvenzione⁴⁷. Tra gli altri motivi si annoverano procedimenti in corso per reato finanziario⁴⁸ o una condanna definitiva per reato finanziario⁴⁹.

I principali *motivi che giustificano la cancellazione* di un beneficiario dalla banca dati possono essere: la decorrenza dei termini⁵⁰, un cambiamento rispetto alla situazione iniziale⁵¹ e la constatazione, a seguito d'indagine, dell'assenza di irregolarità⁵². In due casi la cancellazione dalla banca dati non è possibile⁵³.

Per quanto riguarda i *diritti della difesa*, in sei Stati membri i beneficiari sono informati del loro inserimento in banca dati⁵⁴. Talvolta è possibile presentare ricorso

38 Danimarca, Slovenia, Slovacchia e Svezia.

39 Slovacchia e Svezia.

40 Slovenia e Slovacchia.

41 Danimarca, Slovenia e Slovacchia.

42 Slovenia e Slovacchia.

43 Danimarca e Slovacchia.

44 Danimarca, Slovenia e Svezia. In Slovacchia l'inserimento e la cancellazione sono automatiche.

45 Germania (Berlino), Italia e Austria.

46 Fondi strutturali e fondo di coesione: Lituania, Malta e Polonia. Agricoltura: Lettonia.

47 Lettonia, Lituania e Polonia.

48 Polonia.

49 Lettonia.

50 Danimarca, Germania, Austria, Slovenia e Svezia.

51 Germania. Articolo 8, paragrafo 2, della legge relativa al registro di corruzione.

52 Polonia.

53 Lettonia e Lituania.

54 Danimarca, Germania, Italia, Lettonia, Lituania e Svezia.

contro l'inserimento⁵⁵. I ricorsi possono essere di tipo amministrativo⁵⁶ o giudiziario⁵⁷.

La maggior parte delle banche dati è *centralizzata*⁵⁸, le altre sono *gestite a livello locale*. Quattro basi di dati sono accessibili ad autorità diverse da quelle che le gestiscono⁵⁹. In tre Stati membri la banca dati è accessibile anche alle autorità di altri Stati membri, di paesi terzi o alle organizzazioni internazionali che rispettano norme equivalenti in materia di protezione dei dati e che chiedono di accedervi⁶⁰. Fatta eccezione per la Svezia, le banche dati non sono accessibili al pubblico.

Oltre metà degli Stati membri⁶¹ ha indicato di doversi conformare a *norme specifiche di protezione dei dati personali*, in aggiunta alle disposizioni comunitarie in materia (ad esempio, garanzie costituzionali).

Gli Stati membri hanno segnalato vari *problemi riscontrati* all'atto dell'allestimento o della messa in funzione di una banca dati, quali una base giuridica inappropriata⁶², la necessità di giustificare l'esistenza di una banca dati con un obiettivo giuridico preciso⁶³, dubbi sui dati relativi alle persone giuridiche e fisiche che è possibile inserire nel sistema⁶⁴, problemi tecnici per collegare una banca ad altre banche dati⁶⁵, problemi di identificazione di una società in caso di cambiamento di forma giuridica⁶⁶ e la ricerca di tutte le informazioni disponibili per far fronte alla complessità dell'analisi dei rischi⁶⁷. I problemi segnalati sono simili a quelli descritti nella seconda relazione della Commissione sull'attuazione del regolamento che introduce un dispositivo per l'identificazione degli operatori economici che costituiscono un grave rischio nell'ambito del FEAOG-sezione "garanzia"⁶⁸.

Esistono anche *misure (strumenti) applicabili ai beneficiari affidabili*, come una banca dati specifica per beneficiari affidabili ("lista bianca"), un sistema di certificazione o una valutazione qualitativa dei risultati.

In Germania (Berlino), le società che hanno dimostrato le loro capacità tecniche, la loro efficacia e affidabilità possono chiedere di essere inserite in un *registro degli imprenditori e dei fornitori nel settore delle costruzioni*. Le società che hanno commesso infrazioni sono cancellate dal registro per un certo periodo e possono essere escluse dalle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici.

⁵⁵ Danimarca, Germania, Italia, Lettonia e Svezia.

⁵⁶ Danimarca, Italia e Lettonia.

⁵⁷ Germania e Svezia.

⁵⁸ Danimarca, Germania (centralizzata a livello di Land), Italia, Lituania, Malta, Austria, Polonia, Slovenia e Svezia.

⁵⁹ Germania, Malta, Austria e Svezia.

⁶⁰ Danimarca (in casi eccezionali), Italia e Svezia.

⁶¹ Germania, Irlanda, Grecia, Spagna, Italia, Lettonia, Malta, Austria, Polonia, Portogallo, Slovenia, Slovacchia e Svezia.

⁶² Slovacchia.

⁶³ Austria.

⁶⁴ Lituania.

⁶⁵ Malta.

⁶⁶ Austria.

⁶⁷ Slovacchia.

⁶⁸ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione del regolamento n. 1469/95 ("lista nera"), COM(2005) 520; SEC(2005) 1333 del 20.10.2005.

In Italia le imprese che eseguono appalti di lavori pubblici per un valore superiore a 150 000 EUR devono essere in possesso di un certificato. Le società “*qualificate*” sono inserite in un registro *informatizzato* presso l’Osservatorio dei lavori pubblici. È necessario anche un certificato (autorizzazione) ai sensi della legislazione antimafia.

Sebbene la gamma di banche dati illustrata in precedenza non consenta di individuare un modello dominante negli Stati membri, gli esempi forniti mostrano le possibilità esistenti in materia. Questo inventario permette inoltre alla Commissione di esaminare se la politica europea basata sull’allerta precoce e sulla lista nera abbia bisogno di essere migliorata, nonché di vedere come le norme e i procedimenti possono essere resi più chiari e trasparenti.

2.3. Per una maggiore trasparenza nella gestione finanziaria a livello europeo

In seguito all’iniziativa europea per la trasparenza⁶⁹, il nuovo articolo 30, paragrafo 3 del regolamento finanziario prevede ormai la trasparenza sui beneficiari di fondi provenienti dal bilancio comunitario, indipendentemente dalla modalità di gestione dei fondi stessi. I beneficiari dei fondi strutturali saranno oggetto di una pubblicazione annuale a posteriori dal 2008 in poi. Nell’ambito della politica agricola comune la pubblicazione decorrerà dall’esercizio finanziario 2008 per le spese del fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal 1° gennaio 2007 per le spese del fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Alcuni Stati membri⁷⁰ hanno già applicato questo principio di trasparenza a monte della riforma del regolamento finanziario. La Commissione ha allestito un portale web centrale che rimanda ai siti internet utili degli Stati membri⁷¹. La stessa Commissione pubblica già informazioni sui beneficiari dei programmi che gestisce direttamente⁷².

Dando accesso a queste informazioni finanziarie, si offre al pubblico la possibilità di esercitare un controllo indiretto sul modo in cui i fondi europei sono spesi, contribuendo a garantire una migliore tutela degli interessi finanziari comunitari.

2.4. Miglioramento delle norme contabili e di controllo per una dichiarazione di affidabilità positiva

La Commissione ha adottato nel gennaio 2006 un piano d’azione per un quadro di controllo interno integrato⁷³, soprattutto alla luce del parere n. 2/2004⁷⁴ della Corte dei conti europea. Questo piano d’azione rientra nell’obiettivo della Commissione

⁶⁹ COM(2006) 194 definitivo.

⁷⁰ Ad esempio, nel caso della politica agricola comune, informazioni sui beneficiari erano messe a disposizione del pubblico nel 2006 in Belgio, Danimarca, Estonia, Francia, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Slovenia, Svezia e Regno Unito.

⁷¹ http://ec.europa.eu/grants/beneficiaries_en.htm.

⁷² http://ec.europa.eu/public_contracts/beneficiaries_en.htm.

⁷³ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e alla Corte dei conti europea: Piano d’azione della Commissione per un quadro di controllo interno integrato, 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 garanzia ragionevole che il rischio di errore venga correttamente gestito a tutti i livelli delle operazioni.

⁷⁴ Parere n. 2/2004 della Corte dei conti delle Comunità europee sul modello di audit unico (single audit), GU C107 del 30.04.2004.

Barroso di ottenere una dichiarazione di affidabilità positiva da parte del Parlamento sull'esecuzione del bilancio.

In tale contesto la relazione 2005 della Commissione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità e la lotta contro la frode⁷⁵ aveva riunito informazioni sui sistemi di certificazione di buona gestione delle spese pubbliche esistenti negli Stati membri.

Tra gli sviluppi di rilievo registrati nel 2006 occorre menzionare in modo particolare una serie di elementi illustrati qui di seguito⁷⁶.

Il nuovo regolamento del Consiglio relativo ai fondi strutturali, adottato nel luglio 2006 per il periodo 2007-2013, e il regolamento (CE) n. 1290/2005⁷⁷ del Consiglio relativo al finanziamento della politica agricola comune introducono vari miglioramenti volti a semplificare e a chiarire le norme applicabili in materia, grazie ai quali la Commissione, la Corte dei conti europea e il Parlamento europeo dovrebbero disporre di maggiori garanzie sull'impiego corretto dei fondi. Si è proceduto a istituire una valutazione degli elementi del controllo ad opera degli Stati membri, nonché indicatori di legalità e di irregolarità.

È stata intensificata la sorveglianza degli organismi pagatori nella gestione congiunta ed è stato istituito un meccanismo di riesame regolare nel settore dell'agricoltura come in quello dei fondi strutturali.

Le autorità del *Galles* e dell'*Austria* hanno formalizzato nel 2006 un "contratto di fiducia" con la Commissione. Questo "contratto" è un accordo volontario firmato tra la Commissione e le autorità di uno Stato membro per garantire la qualità del lavoro di audit effettuato sui programmi in corso nell'ambito dei fondi strutturali, fino al 2008. La formalizzazione di un contratto del genere significa che la Commissione ha ottenuto garanzie sul corretto funzionamento del sistema di gestione e di controllo, della strategia di audit e della qualità della relazione annuale di controllo. Sono in una fase avanzata trattative con altri Stati membri per formalizzare altrettanti contratti di fiducia.

In linea con le proposte del Parlamento europeo e della Commissione, nel 2006 i *Paesi Bassi* hanno adottato un'iniziativa sulla presentazione di una dichiarazione di affidabilità nazionale a livello politico relativa ai fondi comunitari. La Commissione ritiene che tale iniziativa possa aprire la strada ad altre iniziative analoghe.

2.5. Il programma Hercules per promuovere azioni nel settore della tutela degli interessi finanziari della Comunità

Questo programma mira a contribuire alla promozione di azioni nel settore della tutela degli interessi finanziari della Comunità⁷⁸. A giugno, la Commissione ha

⁷⁵ COM(2006) 378 definitivo.

⁷⁶ Cfr. anche la prima relazione sullo stato di avanzamento del piano d'azione, COM(2007)86 definitivo.

⁷⁷ Regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 209 del 11.08.2005).

⁷⁸ http://ec.europa/anti-fraud/programmes/index_fr.html.

proposto di prorogare e di modificare il programma Hercules fino al 31 dicembre 2013⁷⁹.

Nel 2006 il programma ha permesso di cofinanziare, tramite sovvenzioni, 11 progetti nel settore della formazione, 5 seminari e 1 studio di diritto comparato in ambito legislativo, oltre a 23 progetti nel settore dell'assistenza tecnica.

La Commissione ha proposto di aumentare di 44 milioni di EUR la dotazione finanziaria del programma per il periodo 2007-2013 (6 milioni di EUR per il 2007), che permetteranno di finanziare in particolare azioni di formazione e acquisti di attrezzature per contrastare il contrabbando di sigarette, nel quadro dell'accordo di cooperazione concluso con il produttore di sigarette Philip Morris International.

3. LOTTA ANTIFRODE

3.1. Individuazione delle frodi: i sistemi di allarme fondati su informatori interni ("whistleblowing")

I funzionari e altri agenti di un'amministrazione sono le persone più idonee per conoscerne i rischi e, quindi, per prevenire e combattere le frodi. Negli ultimi anni lo statuto dell'informatore interno ha subito un notevole sviluppo in alcuni Stati membri, all'interno dell'Unione europea e in varie organizzazioni internazionali.

3.1.1. Istituzioni europee

Nel 1999 le istituzioni europee hanno introdotto un dispositivo che obbliga ogni funzionario o agente a segnalare immediatamente i sospetti di azioni illecite di cui venga a conoscenza al proprio capo di servizio o direttore generale o, qualora lo ritenga utile, al segretario generale della Commissione o all'OLAF direttamente⁸⁰.

Nel 2004 è stato introdotto un nuovo articolo nello statuto dei funzionari e altri agenti dell'UE. L'articolo 22 bis dello statuto riprende l'obbligo previsto nella decisione del 1999⁸¹.

Lo statuto prevede inoltre una protezione a favore dell'informatore e afferma che "il funzionario non può essere penalizzato dall'istituzione per aver comunicato l'informazione [...], nella misura in cui abbia agito ragionevolmente e onestamente".

⁷⁹ COM(2006)339. Alla data di fine stesura della presente relazione, la proposta non era ancora stata adottata dal Consiglio e dal Parlamento.

⁸⁰ Art. 2 dell'accordo interistituzionale, del 25 maggio 1999, tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione delle Comunità europee relativo alle indagini interne svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), GU L 149 del 16.6.1999.

⁸¹ "Il funzionario che, nell'esercizio o in occasione dell'esercizio delle sue funzioni, venga a conoscenza di fatti che possano lasciar presumere una possibile attività illecita, e in particolare una frode o un atto di corruzione, pregiudizievole per gli interessi delle Comunità, o una condotta in rapporto con l'esercizio di incarichi professionali che possa costituire una grave mancanza agli obblighi dei funzionari delle Comunità, ne informa immediatamente il proprio superiore gerarchico diretto o il direttore generale o, se lo ritenga utile, il segretario generale, o persone di rango equivalente, o direttamente l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)".

Nell'ambito delle sue azioni sull'etica dei funzionari e agenti dell'UE, la Commissione ha formato anche il personale alla corretta esecuzione del proprio obbligo di trasmettere le informazioni relative alle frodi e altre irregolarità potenziali rilevate.

Nel 2006 non è stata avviata alcuna indagine dell'OLAF a seguito di un'informazione ricevuta direttamente da un informatore interno.

3.1.2. Stati membri

Nei loro contributi alla presente relazione, tutti gli Stati membri hanno dichiarato di aver introdotto disposizioni legali o pratiche che stabiliscono il diritto o l'obbligo per qualsiasi funzionario o agente della pubblica amministrazione di trasmettere informazioni di cui sia venuto a conoscenza nell'esercizio delle proprie funzioni, quando sospetta che sia stata commessa un'irregolarità, una frode, un atto di corruzione o una malversazione all'interno dell'organizzazione in cui lavora. Tali pratiche o disposizioni contribuiscono alla tutela dei fondi pubblici, compresi i fondi europei.

Nella maggior parte degli Stati membri⁸², si tratta in primo luogo di disposizioni di diritto penale che impongono a qualsiasi funzionario di segnalare le infrazioni riscontrate nell'esercizio delle proprie funzioni. A queste si aggiungono spesso⁸³ le disposizioni previste da codici di condotta, circolari e manuali che stabiliscono le modalità di applicazione del suddetto dovere di informazione. In undici Stati membri⁸⁴, l'obbligo di informare le autorità di fatti irregolari accertati o presunti è previsto non dal diritto penale, ma solo da strumenti di diritto amministrativo.

L'obbligo di informare è spesso molto generico e riguarda qualsiasi sospetto di irregolarità. In alcune circostanze si limita ai casi più gravi, in particolare ai reati. Uno Stato membro⁸⁵ ha indicato che l'obbligo d'informazione è maggiore quando si tratta di infrazioni ai danni delle finanze pubbliche, e in particolare degli interessi finanziari dell'Unione.

In tutti i sistemi tranne due⁸⁶, quando un agente viene a conoscenza di un fatto da segnalare, l'informazione deve essere comunicata *in primis* al superiore gerarchico diretto (o indiretto quando le circostanze lo giustificano⁸⁷). Quest'ultimo trasmetterà, se necessario, l'informazione ad altre autorità competenti. Talvolta l'agente può comunicare i fatti direttamente a un servizio interno indipendente, senza passare per il superiore gerarchico, come il servizio di audit interno⁸⁸ o un'autorità

⁸² Belgio, Repubblica ceca (dove anche il codice del lavoro contiene apposite disposizioni), Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Portogallo, Slovenia, Slovacchia.

⁸³ Belgio, Estonia, Spagna, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Slovenia, Slovacchia.

⁸⁴ Danimarca, Germania, Irlanda, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Finlandia, Svezia, Regno Unito.

⁸⁵ Spagna.

⁸⁶ Grecia e Svezia.

⁸⁷ Lettonia, Paesi Bassi, Slovenia.

⁸⁸ Belgio (Regione fiamminga), Irlanda (nel settore dell'agricoltura) e Malta. In Svezia l'agente della Corte suprema di controllo deve obbligatoriamente rendere conto all'unità di audit interno.

interna di sorveglianza⁸⁹. In altri casi, è possibile avvertire un'autorità esterna contemporaneamente al superiore gerarchico: la polizia⁹⁰, la procura⁹¹, le autorità di gestione dei fondi⁹², un'autorità esterna di vigilanza⁹³, ecc.

L'informazione può essere comunicata in vari modi: lettera, telefono, e-mail, fax. In uno Stato membro, l'informatore che adempie al proprio obbligo di denuncia deve essere identificabile⁹⁴. In altri due, invece, l'informazione può essere anonima⁹⁵. In cinque Stati membri l'informazione deve obbligatoriamente essere trasmessa per iscritto⁹⁶. Due Stati membri dispongono di sistemi di comunicazione via internet⁹⁷, mentre uno ha un indirizzo specifico di posta elettronica per gli informatori⁹⁸. Cinque Stati membri offrono un servizio di "numero verde"⁹⁹.

L'agente che scopre una grave irregolarità all'interno della propria amministrazione spesso può temere rappresaglie da parte delle persone coinvolte. Per arginare questi timori e favorire la trasmissione dell'informazione, possono essere concesse varie forme di protezione: tutela contro il licenziamento¹⁰⁰, irresponsabilità per il danno finanziario causato dalla denuncia¹⁰¹, mancata rivelazione dell'identità dell'informatore¹⁰², richiesta di essere posti sotto la tutela del mediatore¹⁰³. Anche il diritto comune del lavoro può garantire una certa protezione: giustificazione obbligatoria delle decisioni sfavorevoli nei confronti di un dipendente¹⁰⁴, obbligo a carico delle amministrazioni di proteggere il proprio personale contro ogni forma di ingiustizia o di violenza¹⁰⁵.

Quando è in corso un procedimento giudiziario, l'informatore può diventare un testimone protetto secondo la procedura prevista dalla legge¹⁰⁶, soprattutto in caso di grave pericolo per sé o per un'altra persona. Uno Stato membro¹⁰⁷ ha indicato che l'informatore ha il diritto di essere informato in tempi ragionevoli del seguito dato alla propria comunicazione e dispone di un diritto di ricorso presso un'autorità indipendente qualora non sia soddisfatto del seguito dato alla sua segnalazione. Oltre

⁸⁹ Danimarca, Lituania ("il controllore delle irregolarità"), Ungheria ("la persona incaricata delle irregolarità all'interno dell'organizzazione"), Austria (un funzionario incaricato della lotta anticorruzione).

⁹⁰ Danimarca, Italia.

⁹¹ Francia, Italia, Slovacchia. In Grecia un funzionario che ha constatato un'infrazione deve segnalarla direttamente alla procura.

⁹² Lettonia, Malta, Polonia.

⁹³ Paesi Bassi, Portogallo (autorità disciplinare).

⁹⁴ Belgio.

⁹⁵ Germania, Slovenia.

⁹⁶ Grecia, Italia, Cipro, Lussemburgo e Malta.

⁹⁷ Lituania (per i fondi strutturali e il fondo di coesione). In Germania questo sistema esiste in Bassa Sassonia, ad Hannover, e prossimamente un meccanismo di questo tipo sarà istituito a livello nazionale. Polonia.

⁹⁸ Repubblica ceca, Lettonia, Austria, Portogallo e Regno Unito.

⁹⁹ Spagna, Irlanda.

¹⁰⁰ Irlanda.

¹⁰¹ Irlanda e Finlandia.

¹⁰² Belgio, Comunità fiamminga.

¹⁰³ Danimarca e Lettonia.

¹⁰⁴ Francia e Austria.

¹⁰⁵ Repubblica ceca, Lussemburgo, Portogallo, Slovenia, Slovacchia.

¹⁰⁶ Paesi Bassi.

alla ragionevolezza e onestà di comportamento, alcuni sistemi giuridici esigono condizioni aggiuntive per concedere la protezione (ad esempio l'irregolarità deve determinare un reale pericolo)¹⁰⁸.

3.2. Riforma dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)

L'OLAF, creato nel 1999 per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione europea e la reputazione delle istituzioni europee, è stato ristrutturato nel 2006 in base all'esperienza maturata nei primi anni di attività, onde incrementare l'efficacia.

La Commissione ha adottato nel maggio 2006 una proposta che modifica i regolamenti relativi alle indagini svolte dall'OLAF¹⁰⁹ e sostituisce una proposta del febbraio 2004¹¹⁰. La nuova proposta, che tiene conto delle raccomandazioni della Corte dei conti, si prefigge di migliorare la governance e l'efficienza dell'Ufficio e i diritti procedurali. La proposta è stata trasmessa al Parlamento e al Consiglio per essere esaminata nell'ambito della procedura di codecisione.

3.3. Sviluppo della mutua assistenza

Una proposta di *modifica del regolamento relativo alla mutua assistenza* nel settore agricolo e in quello doganale¹¹¹, adottata dalla Commissione nel dicembre 2006, propone di estendere il sistema d'informazione doganale¹¹² e renderlo disponibile nei sistemi nazionali di analisi nell'intento di orientare il controllo delle merci e le azioni di coordinamento a livello comunitario. Questo è un ambito in cui occorre innovare o migliorare incessantemente gli strumenti, pena l'aumento della criminalità. La proposta mira a rafforzare la cooperazione operativa nel settore doganale e a garantire un'interfaccia tra le autorità doganali, le organizzazioni regionali, internazionali (Interpol, OMD¹¹³, Europol, ecc.) e gli organi e le agenzie dell'Unione europea. Prevede la creazione di un archivio d'identificazione dei fascicoli a fini doganali¹¹⁴ e di un repertorio centrale europeo dei dati provenienti dai principali prestatori di servizi nel settore dei trasporti internazionali di merci, soprattutto in container¹¹⁵. Crea infine la base giuridica per la gestione di un'infrastruttura permanente di coordinamento delle operazioni doganali congiunte di sorveglianza, permettendo di accogliere all'OLAF rappresentanti o funzionari di collegamento degli Stati membri durante la fase operativa.

¹⁰⁸ Lettonia e Austria.

¹⁰⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1073/1999 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), COM(2006)244 definitivo.

¹¹⁰ COM(2004) 103 e 104.

¹¹¹ COM(2006) 866 recante modifica del regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio, relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola, GU L 82 del 22.03.1997.

¹¹² CIS - *Customs Information System*.

¹¹³ Organizzazione mondiale delle dogane.

¹¹⁴ FIDE - *Customs File Identification Database*.

¹¹⁵ EU *Container Targeting System*.

Una proposta modificata, adottata nel settembre 2006¹¹⁶, mira a istituire un nuovo quadro più completo e multidisciplinare di reciproca assistenza per la tutela degli interessi finanziari della Comunità contro la frode e ogni altra attività illecita. A tal fine, gli Stati membri e la Commissione provvederanno a cooperare, coordinarsi, darsi assistenza reciproca e scambiarsi informazioni per accelerare le indagini e prendere gli opportuni provvedimenti. Tale proposta intende non già conferire alla Commissione propri poteri investigativi, ma mettere a disposizione degli Stati membri la sua assistenza (piattaforma di servizi) per casi di frode transnazionale, come le frodi IVA di tipo “carosello”. La proposta mira a ottimizzare l’uso delle informazioni disponibili, impiegando ad esempio informazioni finanziarie del settore anti-riciclaggio per la lotta contro la frode ai danni degli interessi finanziari comunitari.

3.4. Lotta contro il contrabbando e la contraffazione di sigarette

Nel 2006 altri sei Stati membri¹¹⁷ hanno aderito all’accordo firmato nel 2004 tra la Commissione, dieci Stati membri¹¹⁸ e il fabbricante di sigarette Philip Morris International (PMI), portando a ventiquattro, alla fine di quell’anno, il numero di Stati membri firmatari dell’accordo¹¹⁹. Ad oggi solo il Regno Unito non ha aderito. L’accordo prevede un sistema efficace di lotta contro il contrabbando e la contraffazione di sigarette e consente un migliore scambio di informazioni tra le parti, in ordine ai sequestri di sigarette di contrabbando o di contraffazione (col marchio Philip Morris) e ai contatti regolari su operazioni contemplate dall’accordo.

Tra i principali elementi dell’accordo rientrano i protocolli di controllo e localizzazione relativi alla collaborazione tra l’OLAF e gli Stati membri, da un lato, e PMI, dall’altro. Tale cooperazione comporta il “controllo e [la] localizzazione” delle sigarette, al fine di determinare il punto in cui escono dalla catena di approvvigionamento legale per cadere nelle mani dei contrabbandieri.

Nell’ambito dell’accordo, circa un miliardo di dollari sarà versato nell’arco di dodici anni alla Comunità europea e ai dieci Stati membri che avevano preso parte all’accordo nel luglio 2004. Tra la conclusione dell’accordo e la fine del 2006, PMI ha versato quasi 425 milioni di dollari. Nell’ottobre 2006 i dieci Stati membri firmatari iniziali e la Commissione, a nome della CE, hanno confermato l’accordo sulla ripartizione di tali versamenti. La somma versata al bilancio comunitario ammonta al 9,70% dell’importo ricevuto, mentre il resto è destinato ai bilanci degli Stati membri.

3.5. Protezione dell’euro

La Commissione ha continuato a coordinare gli sforzi degli Stati membri per proteggere l’euro dalla contraffazione, in stretta collaborazione con Europol e con la Banca centrale europea.

¹¹⁶ COM(2006) 473.

¹¹⁷ Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Lettonia, Ungheria e Svezia.

¹¹⁸ Belgio, Germania, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Finlandia.

¹¹⁹ Con la Romania e la Bulgaria, che hanno aderito all’accordo nel marzo 2007, il numero è salito a ventisei.

L'OLAF gestisce inoltre il programma d'azione Pericle in materia di scambi, assistenza e formazione per la protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria¹²⁰. Questo programma cofinanzia progetti transnazionali e pluridisciplinari destinati a sensibilizzare il personale direttamente interessato alla dimensione comunitaria dell'euro, ad avvicinare le strutture e il personale interessati sviluppando un clima di mutua fiducia, ad assicurare la convergenza dell'azione dei formatori ad un livello elevato e a divulgare conoscenze generali, in particolare la normativa e gli strumenti comunitari e internazionali pertinenti. Nel 2006 sono stati avviati dodici progetti, nove dei quali proposti dalle autorità competenti degli Stati membri e tre dalla Commissione/OLAF.

Visto il successo, il programma è stato prorogato fino al 31 dicembre 2013¹²¹.

3.6. Misure adottate da alcuni Stati membri nel 2006

Vari Stati membri hanno indicato di aver adottato nuove leggi nel 2006 per la lotta contro le frodi IVA. In Danimarca sono state applicate regole più severe per l'esecuzione delle garanzie e la liquidazione delle società coinvolte in frodi di tipo "carosello". Una legge italiana aumenta le sanzioni penali in caso di frode sull'IVA. In Slovenia la cancellazione del numero di identificazione IVA può essere pronunciata come sanzione a carico di un *missing trader*. Una nuova legge portoghese prevede misure di lotta contro la frode sull'IVA nel settore dei rifiuti. Diversi Stati membri hanno segnalato di aver adottato provvedimenti volti ad aumentare la responsabilità solidale in caso di mancato pagamento dell'IVA¹²².

Il governo ceco ha adottato una risoluzione sulla strategia anti-corrruzione per il periodo 2006-2011.

Alcuni Stati membri hanno comunicato di aver adottato nel 2006 accordi bilaterali di mutua assistenza in campo doganale con altri Stati membri o con paesi terzi¹²³.

4. RECUPERO

4.1. Agricoltura

4.1.1. Lavori della task force "Recupero"

Nel 2002 la Commissione ha annunciato l'istituzione di una task force "Recupero" (TFR) per analizzare il notevole arretrato di fascicoli di recupero nel settore del FEAOG - Garanzia.

¹²⁰ http://ec.europa/anti-fraud/programmes/pericles/2006/index_en.html.

¹²¹ Decisione 2006/849/CE del Consiglio, del 20 novembre 2006, di modifica e proroga della decisione 2001/923/CE che istituisce un programma di azione in materia di scambi, assistenza e formazione per la protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria (programma Pericle).

¹²² Belgio e Danimarca per la responsabilità dei dirigenti, Spagna per la responsabilità solidale dei raggruppamenti di imprese.

¹²³ Il Belgio ha firmato accordi con la Bielorussia e il Congo, il Portogallo con la Spagna, la Slovacchia con la Slovenia, l'Albania e Israele.

La TFR, unitamente alla direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale e all'OLAF, era incaricata di 463 fascicoli per un importo superiore a 500 000 EUR ciascuno, e di 3 227 fascicoli per un importo inferiore a 500 000 EUR, a seguito di un'irregolarità comunicata alla Commissione anteriormente al 1999. La situazione dei lavori della TFR al 31 dicembre 2006 può riassumersi come segue.

a) Fascicoli di importo superiore a 500 000 EUR ciascuno

Il 3 ottobre 2006 è stata adottata una prima decisione formale della Commissione¹²⁴ relativa alle conseguenze finanziarie in 349 fascicoli di mancato recupero per un importo complessivo pari a circa 895 milioni di EUR. Nell'elenco dei debitori, questa decisione ha chiuso i fascicoli seguenti:

- 41 casi per un totale di 176 milioni di EUR, imputati sul bilancio comunitario, perché gli Stati membri avevano adottato tutte le misure necessarie e quindi il mancato recupero non poteva essere ascritto loro;
- 164 casi per un totale di 317 milioni di EUR, imputati agli Stati membri interessati, a causa della loro negligenza nella procedura di recupero;
- 144 casi per un totale di circa 402 milioni di EUR sono stati cancellati dall'elenco dei debitori, in quanto i fascicoli sono stati archiviati o costituivano doppioni.

Per i 114 casi restanti, la liquidazione deve ancora essere effettuata.

- In 59 casi, per un importo pari a 111,9 milioni di EUR, la Commissione ha constatato che gli Stati membri interessati sono stati diligenti nella procedura di recupero e che la procedura era ancora in corso.
- In 55 casi, per un importo complessivo di 128,6 milioni di EUR, la procedura di liquidazione dei conti è tuttora in corso e dovrebbe concludersi nel 2007.

Inoltre il 13 ottobre 2006 la Commissione ha adottato una decisione¹²⁵ relativa a un importo di 6 653 487 EUR per 50 casi riguardanti il Belgio, la Germania, l'Irlanda, la Francia, i Paesi Bassi, il Portogallo e il Regno Unito. Dato che gli Stati membri sono stati diligenti nei loro sforzi di recupero, questa somma è stata imputata sul bilancio comunitario.

b) Fascicoli di importo inferiore a 500 000 EUR ciascuno

Il regolamento (CE) n. 1290/2005 ha introdotto un meccanismo automatico di liquidazione per i pagamenti irregolari, qualora il recupero non sia avvenuto entro quattro anni dalla data del primo verbale amministrativo o giudiziario, oppure entro otto anni in caso di procedimento giudiziario dinanzi ai tribunali nazionali. Le conseguenze finanziarie del mancato recupero sono allora per il 50% a carico dello Stato membro interessato e per il restante 50% a carico del bilancio comunitario.

¹²⁴ Decisione 2006/678/CE della Commissione del 3 ottobre 2006, GU L 278 del 10.10.2006, p. 24.
¹²⁵ C(2006)4801.

Questo nuovo meccanismo si applica dal 16 ottobre 2006 e copre tutti i casi di mancato recupero pendenti a tale data, compresi i 114 casi di cui sopra e quelli comunicati dagli Stati membri entro il 31 dicembre 1998, inferiori ciascuno a 500 000 EUR. Pertanto tutte le irregolarità antecedenti al 2003 (o al 1999, se il recupero era stato oggetto di un ricorso dinanzi ai tribunali nazionali) e non ancora recuperate al 16 ottobre 2006 sono state liquidate nel 2007 con la regola del recupero 50%-50%. La Commissione ha applicato questa regola per la prima volta nella decisione di liquidazione dei conti adottata nell'aprile 2007¹²⁶.

4.1.2. Rettifiche finanziarie

Oltre all'attività di recupero precedentemente illustrata, la Commissione ha escluso dal finanziamento del FEAOG sezione "garanzia" alcune spese degli organismi pagatori autorizzate degli Stati membri, a causa della mancata conformità alle regole comunitarie. Al termine di verifiche e di riunioni bilaterali tra la Commissione e le autorità competenti di tredici Stati membri, la Commissione ha escluso circa 575,5 milioni di EUR di spese dal finanziamento europeo con tre decisioni del 2006¹²⁷.

La Commissione ha escluso dal finanziamento comunitario anche oltre mezzo milione di EUR di spese delle agenzie SAPARD di due paesi¹²⁸.

4.2. Fondi strutturali

Nell'ambito dei fondi strutturali, il recupero degli importi indebitamente versati a seguito di un'irregolarità o di una frode viene garantito dagli Stati membri. Il rimborso di questi importi alla Commissione può avvenire attraverso una riduzione o una sospensione della partecipazione finanziaria con la possibilità di riassegnare i fondi ad altre operazioni.

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 è stata 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 EUR¹²⁹. I servizi ordinatori e di gestione della Commissione (DG REGIO, EMPL, AGRI, FISH), coadiuvati dall'OLAF, sono responsabili del controllo amministrativo e finanziario prima della chiusura di questi programmi. Il controllo si basa in particolare sulle comunicazioni delle irregolarità inviate dagli Stati membri a norma del regolamento (CE) n. 1681/94¹³⁰ e inserite nella banca dati ECR (*External Communications Registry*).

¹²⁶ Decisione 2007/327/CE della Commissione del 27 aprile 2007, GU L 122 dell' 11.05.07.

¹²⁷ Decisioni 2006/334/CE, 2006/554/CE e 2006/932/CE, GU L124 dell'11.5.2006, L218 del 9.8.2006 e L355 del 15.12.2006.

¹²⁸ Decisioni della Commissione C(2005)3702 e C(2006)2405, non pubblicate nella GU.

¹²⁹ Si tratta di programmi pluriennali. Il dato non comprende i progetti diretti finanziati nel quadro dei fondi strutturali, né i progetti cofinanziati dal fondo di coesione.

¹³⁰ GU L 178 del 12.7.1994.

Per il periodo di programmazione 1994-99, gli Stati membri hanno comunicato 11 573 casi di irregolarità per un'incidenza finanziaria di 1,452 miliardi di EUR¹³¹ sul contributo comunitario.

Una chiusura definitiva a livello di Commissione ha interessato 5 488 di questi casi con deduzione del relativo importo, pari a 600 milioni di EUR, all'atto del pagamento finale. Inoltre per 2 016 casi relativi allo stesso periodo, aventi un'incidenza finanziaria di 173 milioni di EUR, gli Stati membri hanno informato la Commissione della conclusione dei procedimenti amministrativi o giudiziari a livello nazionale. I servizi della Commissione hanno avviato i lavori di riconciliazione per chiudere questi casi.

Per il periodo di programmazione 2000-2006, gli Stati membri hanno comunicato ad oggi 8 733 casi di irregolarità per un'incidenza finanziaria pari a 1,156 miliardi di EUR sul contributo comunitario.

Gli Stati membri hanno informato la Commissione che sono stati condotti a livello nazionale procedimenti amministrativi o giudiziari per 3 686 di questi casi e che è stato recuperato un importo di circa 345 milioni di EUR.

Nel 2006 le rettifiche finanziarie relative ai periodi di programmazione 1994-1999 e 2000-2006 erano rispettivamente di 502 milioni di EUR e 521 milioni di EUR. Queste rettifiche finanziarie fanno seguito ad alcune verifiche contabili della Commissione e della Corte dei conti, nonché alla procedura di chiusura dei programmi del periodo 1994-99. Comprendono le decisioni formali di rettifica finanziaria in seguito all'individuazione di un'irregolarità, il disimpegno alla chiusura di un programma che ha dato luogo a riduzione del finanziamento comunitario, 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. Tali importi non comprendono le rettifiche finanziarie che non danno luogo a recupero, ad esempio le rettifiche finanziarie 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.

4.3. Risorse proprie

Gli Stati membri sono tenuti a recuperare gli importi accertati relativi a un caso di irregolarità inserito nel sistema OWNRES. Al 30 marzo 2007 il tasso di recupero dei casi comunicati nel 2006 era del 32% (circa 113 milioni di EUR).

Per vari motivi è possibile che, nonostante gli sforzi degli Stati membri, l'importo inizialmente accertato non possa essere recuperato interamente, ad esempio se diventa irrecuperabile a causa dell'insolvenza del debitore o se è modificato in seguito a nuove informazioni o a un procedimento giudiziario.

Quando il mancato recupero di un importo accertato non è imputabile allo Stato membro, quest'ultimo può chiedere la cancellazione dei conti dell'importo

¹³¹ Situazione in base ai dati contenuti nella banca dati ECR al 18.5.2007.

irrecuperabile. Nel 2006 la Commissione ha respinto la richiesta di cancellazione avanzata da alcuni Stati membri in 59 casi, per un importo pari a circa 4,6 milioni di EUR, perché riteneva che il mancato recupero fosse imputabile agli Stati membri.

Inoltre alcuni Stati membri sono stati ritenuti finanziariamente responsabili, per un importo totale di circa 33,4 milioni di EUR, per non aver accertato debiti doganali che avrebbero dovuto esserlo.

4.4. Recupero in seguito a un'indagine dell'OLAF

Quando da un'indagine dell'OLAF emerge che è probabile che alcuni importi siano stati versati irregolarmente a un beneficiario e che non siano 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. Nel 2006 il totale degli importi recuperati in seguito a un'indagine dell'OLAF era di circa 114 milioni di EUR.

Tabella 4: recupero a seguito di un'indagine dell'OLAF

Settore	Recupero 2006
Dogane	0,1
Agricoltura	1,2
Fondi strutturali	17,2
Spese dirette	93,1
Indagini interne	2,2
Totale	113,8

4.5. Le normative nazionali sul recupero di fondi europei

La relazione annuale precedente ha fornito un quadro delle procedure di recupero esistenti negli Stati membri. L'analisi dei contributi ha mostrato che il recupero tramite compensazione, considerato in generale come l'annullamento di crediti e debiti reciproci, si applica in quasi tutti gli Stati membri per quanto riguarda i fondi pubblici. La compensazione costituisce un mezzo estremamente efficace per recuperare il denaro pubblico; ecco perché il questionario del 2006 mirava a chiarire alcuni aspetti di questo meccanismo.

In linea di massima tutti i sistemi giuridici prevedono la compensazione tra un debito e un credito sorti nel quadro dello stesso fondo comunitario¹³². Diverso è il caso in cui il debito e il credito si riferiscono a fondi comunitari diversi. In quel caso solo la metà degli Stati membri indica che la compensazione è possibile¹³³.

¹³² Alcuni Stati membri indicano tuttavia che la compensazione è limitata al settore agricolo: Repubblica ceca, Grecia, Lussemburgo, Ungheria e Malta.

¹³³ Belgio (Regione fiamminga), Danimarca, Germania, Irlanda (tra le due sezioni del FEAOG, ma non utilizzato nella pratica), Spagna, Francia (tra le due sezioni del FEAOG), Italia, Paesi Bassi, Polonia (quando la gestione compete allo stesso organismo), Portogallo, Slovacchia e Svezia.

Quanto al FEAOG sezione “garanzia”, la compensazione tra un debito e un credito riguardanti settori agricoli diversi è possibile in quasi tutti i sistemi giuridici¹³⁴. Per quanto riguarda i fondi strutturali e il fondo di coesione, in generale la compensazione è limitata all’interno dello stesso programma. Solo in dieci Stati membri¹³⁵ la compensazione è possibile tra diversi programmi. Analogamente, dieci Stati membri autorizzano la compensazione tra diversi periodi di programmazione¹³⁶. In quattro Stati membri la compensazione è possibile, anche quando il recupero e il pagamento non competono alla stessa agenzia di pagamento¹³⁷.

Nella maggior parte degli Stati membri è possibile praticare la compensazione tra un debito comunitario e un credito nazionale e viceversa¹³⁸.

Alcuni Stati membri dispongono di statistiche sulle loro pratiche di recupero, comunicate alla Commissione ai fini della presente relazione. Queste statistiche mostrano che un certo numero di Stati membri ricorre regolarmente alla compensazione. Ad esempio, negli ultimi tre anni il recupero mediante compensazione ha rappresentato tra il 75 e il 90% del totale dei fondi pubblici recuperati nel settore agricolo in Irlanda, tra il 73 e il 94% nel settore dei premi animali in Francia, circa il 9% in campo agricolo in Austria, più del 50% nel settore agricolo e tra il 21 e il 93% per il fondo sociale europeo in Svezia¹³⁹. Tali cifre includono i fondi nazionali, ma una parte rilevante corrisponde a fondi europei recuperati in questo modo.

Largamente utilizzata in alcuni Stati membri per il recupero dei fondi comunitari, la compensazione è molto meno applicata in altri Stati membri, benché legalmente possibile a determinate condizioni. La Commissione non può che caldeggiare il ricorso a questo strumento molto efficace per il recupero dei fondi europei, ogniqualvolta esso risulti possibile. Per aumentare il ricorso alla compensazione, si potrebbe permettere alle autorità responsabili del recupero di accedere a banche dati, in particolare quelle delle altre agenzie di pagamento o a banche dati centrali, come già avviene in alcuni Stati membri¹⁴⁰.

¹³⁴ Ad eccezione dell’Estonia, di Malta e della Slovenia. In Austria la compensazione è possibile, ma solo all’interno della stessa agenzia di pagamento.

¹³⁵ Belgio, Danimarca, Germania, Irlanda, Spagna, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo e Regno Unito.

¹³⁶ Belgio, Danimarca, Germania, Irlanda, Spagna, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Finlandia e Regno Unito.

¹³⁷ Belgio (Regione fiamminga), Danimarca, Germania e Italia.

¹³⁸ Non è possibile in Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Austria, Finlandia, Svezia e Regno Unito. In alcuni Stati membri, questo tipo di compensazione è limitato al settore agricolo. In Slovenia e Slovacchia è possibile recuperare una somma dovuta al bilancio comunitario con un credito del bilancio nazionale, ma non l’inverso.

¹³⁹ Per tutte le statistiche comunicate dagli Stati membri, cfr. SEC(2007)930.

¹⁴⁰ Belgio (Regione vallona), Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Grecia, Francia, Italia, Lettonia, Lituania, Polonia, Svezia e Regno Unito.