COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 20.10.2005
COM(2005) 520 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'attuazione del regolamento n° 1469/95 (Lista nera)

{SEC(2005) 1333}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'attuazione del regolamento n° 1469/95 (Lista nera)

1. SCOPO DEL PRESENTE DOCUMENTO

Con il regolamento (CE) n. 1469/95 del Consiglio[1] si sono introdotti nell'ambito del FEAOG, sezione "garanzia", un dispositivo per l'identificazione degli operatori economici che costituiscono un grave rischio per il bilancio comunitario e un sistema di comunicazione tra gli Stati membri, tramite la Commissione. Mediante il regolamento (CE) n. 745/96[2] sono state poi adottate disposizioni di applicazione.

Il dispositivo istituito dal suddetto regolamento ha lo scopo di consentire alle amministrazioni nazionali preposte alla gestione di essere informate dell'identità degli operatori che presentano un livello elevato di rischio di frode e di prendere, a titolo preventivo, adeguati provvedimenti nei loro confronti (intensificazione dei controlli, sospensione dei pagamenti, esclusione dal beneficio degli aiuti comunitari).

A norma dell'articolo 7 del regolamento (CE) n. 1469/95 la Commissione ha presentato al Parlamento europeo e al Consiglio, nel luglio 1997, una relazione sull'applicazione di tale regolamento[3]. La Commissione aveva previsto di pubblicare una seconda relazione dopo un periodo di tempo ulteriore, al fine di valutare l'applicabilità e l'applicazione concreta del regolamento da parte degli Stati membri e di identificare le difficoltà d'applicazione.

2. INTRODUZIONE

Dall'epoca dell'adozione del regolamento, nel 1995, altri strumenti analoghi sono stati introdotti nella normativa. Uno di questi, per esempio, è previsto nel regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee[4]. L'articolo 95 del regolamento finanziario dispone che "*ciascuna istituzione costituisce una base di dati centrale in cui sono raccolti tutti i dati concernenti i candidati e gli offerenti*", al fine di escludere dalla partecipazione a una gara d'appalto gli operatori che si trovino in stato di fallimento, liquidazione o amministrazione controllata, abbiano subito una condanna o commesso un grave errore in materia professionale, non abbiano adempiuto ai loro obblighi relativi al

---

1 Regolamento (CE) n. 1469/95 del Consiglio, del 22 giugno 1995, relativo ai provvedimenti da prendere nei confronti di taluni beneficiari di operazioni finanziate dal FEAOG, sezione "garanzia", GU L 145 del 29.06.1995, pag. 1.

2 Regolamento (CE) n. 745/96 della Commissione, del 24 aprile 1996, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1469/95 del Consiglio, relativo ai provvedimenti da prendere nei confronti di taluni beneficiari di operazioni finanziate dal FEAOG, sezione "garanzia", GU L 102 del 25.04.1996, pag. 15.

3 Doc. COM (97) 417 def.

4 Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, GU L 248 del 16.09.2002.

pagamento delle imposte o dei contributi sociali, siano stati condannati per frode, corruzione, partecipazione a un'organizzazione criminale od ogni altra attività illecita tale da ledere gli interessi finanziari delle Comunità o siano stati dichiarati gravemente inadempienti ai loro obblighi contrattuali dopo che era stato loro aggiudicato un appalto o concessa una sovvenzione. Agli operatori che rientrano in uno dei suddetti casi di esclusione possono essere inflitte sanzioni amministrative o finanziarie, dopo aver loro consentito di presentare le loro osservazioni (articolo 96). Modalità analoghe sono previste per i beneficiari di sovvenzioni (articolo 114).

3. ANALISI STATISTICA DELLE COMUNICAZIONI EFFETTUATE IN BASE AL REGOLAMENTO

- Al 30 giugno 1997 la Commissione aveva ricevuto quattro comunicazioni da tre Stati membri. Una di esse riguardava il 1996. Su questo periodo verteva la prima relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Alla fine del 1997 il numero di comunicazioni era salito a 13.

- Nel 1998 gli Stati membri hanno inviato alla Commissione 5 comunicazioni.

- Nel 1999 non è pervenuta nessuna comunicazione.

- Nel 2000 la Commissione ha ricevuto 15 comunicazioni.

- Nel 2001 la Commissione ha ricevuto 2 comunicazioni.

- Nel 2002 la Commissione ha ricevuto otto comunicazioni.

- Nel 2003 la Commissione ha ricevuto una sola comunicazione.

- Nel 2004 non è pervenuta nessuna comunicazione.

- A tutt'oggi, nel 2005, non è pervenuta nessuna comunicazione.

4. SCARSEZZA DELLE COMUNICAZIONI: DATI COMPARATIVI

Se si raffrontano le cifre summenzionate con il numero di casi d'irregolarità scoperti dagli Stati membri o dalla Commissione (OLAF), ci si può chiedere se il numero effettivo di operatori economici "inaffidabili" non sia superiore.

– Per il solo 2004, per esempio, in base al regolamento (CEE) n. 595/91 sono stati segnalati 19 casi d'irregolarità riguardanti restituzioni all'importazione, ciascuno dei quali, preso isolatamente, superava l'importo di 100 mila euro. Nel medesimo periodo la Commissione (OLAF) ha iniziato le indagini su 21 casi nell'ambito del FEAOG, sezione "garanzia". Alcune di queste nuove pratiche riguardano casi di criminalità organizzata in cui sono coinvolti operatori che non è possibile qualificare come "affidabili".

5. PRIMI ELEMENTI DI VALUTAZIONE RELATIVI ALLA LIMITATA APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO

Nel gruppo "Irregolarità e assistenza reciproca-Prodotti agricoli" e in riunioni bilaterali, la Commissione ha avviato un dialogo con gli Stati membri per accertare i motivi di un ricorso così limitato alle possibilità offerte dal regolamento n. 1469/95. I risultati di tale dialogo si possono compendiare come segue.

- Il dispositivo d'identificazione e il sistema di comunicazione sono entrati in vigore il 6 luglio 1995, ma si applicano effettivamente soltanto alle irregolarità constatate per la prima volta dopo il 30 giugno 1996, poiché i principi fondamentali del diritto vietano l'applicazione retroattiva. Col tempo, il numero di comunicazioni sarebbe dovuto aumentare di molto, il che non si è verificato.

- Quando è stato adottato il regolamento (CE) n. 1469/95, secondo le intenzioni del legislatore comunitario esso doveva applicarsi soltanto ai casi veramente gravi. Sono state quindi previste condizioni che ne riducono il campo di applicazione (la limitazione a tre settori specifici, l'esigenza che l'irregolarità constatata o presunta sia stata commessa deliberatamente o per grave negligenza e la condizione, introdotta dal regolamento (CE) n. 745/96, che l'irregolarità riguardi un importo superiore a 100 mila euro).

- Gli Stati membri fanno presente di dover affrontare questioni giuridiche di difficile interpretazione. In attesa di prove irrefutabili, spesso essi rinunciano alla comunicazione. Si tratta di questioni riguardanti, tra l'altro, il concetto di "negligenza grave"[5], che è ignoto in alcuni Stati membri, la definizione degli operatori economici in oggetto e, più particolarmente, l'inclusione di persone o imprese che non hanno commesso l'irregolarità ma vi hanno partecipato oppure che sono tenute a risponderne o ad evitare che sia commessa, lo stadio della procedura a partire dal quale gli Stati membri sono tenuti a informare la Commissione ("la prima constatazione") ecc.

- Poiché gli operatori economici interessati iscritti in una "lista nera" faranno tutto il possibile per evitare ripercussioni sulle loro attività economiche, gli Stati membri temono che aver iscritto un operatore economico nella "lista nera" ed averne informato la Commissione e gli altri Stati membri li espongano al rischio di dover pagare risarcimenti.

6. LE VIE DA ESPLORARE

(1) Tipo di provvedimenti da prevedere: si potrebbe cercare di risolvere in via preliminare le difficoltà di ordine giuridico indicate da alcuni Stati membri. In particolare, sarebbe opportuno distinguere tra un dispositivo di allarme e di prevenzione e un dispositivo di sanzioni. Infatti è ragionevole ritenere che, se il quadro giuridico del regolamento consentisse di distinguere con chiarezza questi due obiettivi, si avrebbero segnalazioni più sistematiche dei casi d'irregolarità.

(2) Per quanto riguarda il dispositivo di allarme e di prevenzione, si potrebbe stabilire un nesso tra le comunicazioni effettuate in base all'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 595/91 e le misure preventive (intensificazione dei controlli). Predisporre un simile dispositivo di

[5] Articolo 1, paragrafo 2, lettera a) del regolamento (CE) n. 1469/95; articolo 3, paragrafo 3, quarto trattino del regolamento (CE) n. 745/96.

allarme e di prevenzione sarebbe quindi più facile, in quanto tale operazione sarebbe distinta dalla procedura di sanzioni e porterebbe alla compilazione di una "lista grigia" di operatori sui quali è necessario esercitare particolare vigilanza, introducendo una base giuridica per l'adozione di misure conservative, quali la costituzione obbligatoria di garanzie (cauzioni). Per questo dispositivo di prevenzione si potrebbero prevedere due livelli di allarme: livello al quale si comunica solo alla Commissione il nominativo degli operatori non affidabili, con menzione delle prassi irregolari constatate in passato o per le quali esistono sospetti fondati; secondo livello di trasmissione che implica l'informazione degli altri Stati membri quando, ad esempio a causa di operazioni transnazionali, possono esservi particolari rischi per più Stati membri.

Nel caso degli operatori che hanno commesso irregolarità constatate mediante decisione definitiva, quando intensificare i controlli non basti per eliminare il rischio di recidive si potrebbe addirittura esaminare la possibilità, nell'ambito del dispositivo di allarme, di far applicare a titolo conservativo misure di sospensione dei pagamenti, purché tali misure non abbiano il carattere di sanzioni e purché siano rispettate le garanzie procedurali previste nel rispettivo diritto nazionale.

(3) Per quanto riguarda il dispositivo di sanzioni, si dovrebbe esaminare la possibilità di adottare disposizioni specifiche entro il quadro definito dal regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95[6], completandole eventualmente con misure d'invio d'informazioni, in parallelo con le disposizioni stabilite nell'ambito del dispositivo di allarme. L'opportunità e l'eventuale contenuto di un simile dispositivo di sanzioni vanno esaminate come una questione a parte, che richiede maggiore approfondimento.

(4) Campo di applicazione: si deve osservare che i tre settori previsti nel regolamento iniziale "lista nera", riguardanti le spese finanziate dal FEAOG, sezione "garanzia", appaiono oggi molto riduttivi:

- prima della riforma della PAC nel 1992, le spese principali del FEAOG, sezione "garanzia", riguardavano le scorte d'intervento e le restituzioni all'esportazione. In seguito a questa prima riforma, sono stati ridotti i prezzi istituzionali, in particolare nei settori dei seminativi e della carne, poiché sono stati introdotti pagamenti compensativi diretti a favore dei conduttori agricoli. Gli aiuti sono controllati efficacemente grazie ad un sistema completo di gestione e di controllo definito "sistema integrato di gestione e di controllo" o "SIGC", che comprende anche un regime di sanzioni;

- le irregolarità possono riguardare non soltanto le spese ma anche le entrate.

In caso di necessità si potrebbe studiare un'estensione del dispositivo di allarme "Lista nera", ad esempio alle azioni strutturali (FESR, Fondo di coesione, FSE, IFOP) e alle risorse proprie.

Successivamente si potrebbe stabilire un collegamento con il sistema di allarme rapido (SAR) della Commissione.

---

[6] Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee , GU L 312 del 23 dicembre 1995, pag. 1.

7. RISPETTO DELLA NORMATIVA RIGUARDANTE LA TUTELA DEI DATI

Quando è stato adottato il regolamento (CE) n. 1469/95, il Consiglio e la Commissione si rendevano conto entrambi che il dispositivo "lista nera" era molto delicato sotto il profilo politico e giuridico, tenuto conto dei possibili effetti lesivi, in mancanza delle necessarie precauzioni, per gli operatori interessati. Il legislatore ha quindi collegato l'applicazione del dispositivo all'osservanza di varie precauzioni, in particolare per quanto riguarda il carattere riservato delle comunicazioni scambiate, il segreto professionale e il rispetto delle norme nazionali di procedura penale. Allo stesso modo, il principio del contraddittorio, con audizione preliminare e diritto di appello per gli operatori ai quali vengono applicate le misure di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera c) ed eventualmente lettera b), evidenziano le preoccupazioni del legislatore per la salvaguardia dei diritti fondamentali. Soprattutto, il legislatore aveva previsto che le misure di sanzione si potessero applicare soltanto dopo aver proceduto alle relative formalità eventualmente previste nel rispettivo diritto nazionale.

Il regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2000[7] ha introdotto nuovi obblighi specifici per il trattamento dei dati principali. I dati raccolti in attuazione del regolamento "lista nera" rientrano, naturalmente, nel campo di applicazione del suddetto regolamento. Tuttavia, tenuto conto del carattere specifico e dell'oggetto del regolamento n. 1469/95, le eccezioni e limitazioni previste all'articolo 20, paragrafo 1, lettere a), b) ed e) del regolamento n. 45/2001 dovrebbero produrre i loro effetti. Tuttavia, al dispositivo riformato si dovranno apportare adeguamenti, per tener conto del regolamento (CE) n. 45/2001 e della direttiva 95/46/CE.

8. CONCLUSIONI

Le relazioni annuali della Commissione riguardanti la lotta antifrode mostrano che per combattere la frode la Comunità deve tuttora dotarsi di mezzi efficaci. Come la Commissione, anche il Parlamento europeo e il Consiglio insistono giustamente sulla necessità di cominciare dalla prevenzione. Un sistema di identificazione e comunicazione come quello istituito dal regolamento (CE) n. 1469/95 serve essenzialmente alla prevenzione. Nessuno Stato membro contesta i suoi obiettivi.

Si deve ben constatare, tuttavia, che la normativa in vigore non ne assicura un'applicazione effettiva ed efficace. Per porvi rimedio, secondo la Commissione vi sono varie vie da esplorare:

1-migliorare il funzionamento degli strumenti esistenti, grazie ad una nuova legislazione che sostituisca l'attuale e chiarisca i concetti impiegati

- chiarire il concetto di "negligenza grave"

- eventualmente, modificare la soglia quantitativa di 100 mila euro;

---

[7] Regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati, GU L 8 del 12.01.2001, pag. 1.

- riesaminare la definizione degli operatori economici in oggetto, per includervi con chiarezza i gruppi d'imprese, nel rispetto dei principi generali del diritto;

- adattare la normativa per l'accesso all'informazione e per la salvaguardia dei dati (regolamenti (CE) nn. 45/2001 e 1049/2001)

- distinguere tra i dispositivi rispettivamente di prevenzione e di sanzioni: i regolamenti (CE) n. 1469/95 e (CE) n. 745/96 non scindono, nella struttura del dispositivo, questi due concetti, i quali costituiscono obiettivi distinti, anche se complementari. Poiché in vari Stati membri per infliggere sanzioni occorre prima procedere a formalità giuridiche di tipo sostanziale più complesse di quelle previste per applicare un dispositivo di allarme, si dovrà esaminare se non sia opportuno dissociarle dal campo di applicazione del dispositivo, rinviando a un dispositivo distinto;

- introdurre nel diritto comunitario, fatte salve le disposizioni procedurali nazionali, la possibilità giuridica di adottare misure conservative (garanzie), nell'attesa che si concludano le procedure amministrative o i procedimenti giudiziari

2-adottare una nuova legislazione per un futuro dispositivo avente un campo d'applicazione diverso : dopo aver risolto le questioni giuridiche attinenti al diritto comunitario e alle legislazioni nazionali, eventualmente estendere il campo d'applicazione dei dispositivi di allarme e di prevenzione, secondo le necessità, ai fondi strutturali e alle risorse proprie.

3 – Abrogare la normativa attuale, dopo aver concluso la discussione sulle due opzioni di cui sopra.

Mediante la presente relazione, la Commissione intende consultare tutti gli Stati membri, secondo le raccomandazioni indicate di recente dalla Corte dei conti[8], e il Parlamento europeo, così da suscitare sulla questione un ampio dibattito. La presente relazione dovrebbe costituire l'elemento basilare di discussione con le istituzioni interessate, la quale a sua volta consentirà di trarre conclusioni riguardo agli orientamenti necessari e alla natura delle proposte da formulare per migliorare il dispositivo attuale.

[8] Punto 80 della relazione speciale n. 3/2004 sul recupero dei pagamenti irregolari a titolo della politica agricola comune, corredata delle risposte della Commissione, GU C 269 del 4.11.2004, pag. 1.