



COMMISSIONE EUROPEA
UFFICIO EUROPEO PER LA LOTTA ANTIFRODE (OLAF)

Direzione D — Strategia
OLAF.D.2 — Prevenzione, segnalazione e analisi delle frodi

Ares(2017)5692256 21/11/2017

Manuale
sulla
“Segnalazione delle irregolarità nell’ambito della
gestione concorrente”
2017

CLAUSOLA DI ESCLUSIONE DELLA RESPONSABILITÀ: Il presente documento di lavoro è stato elaborato dall’Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) con il sostegno di un gruppo di esperti degli Stati membri nell’ambito del comitato consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (COCOLAF) — gruppo comunicazioni e analisi delle frodi e irregolarità. Il documento ha lo scopo di razionalizzare gli obblighi degli Stati membri riguardo alla segnalazione delle irregolarità alla Commissione ai sensi del diritto dell’Unione europea (UE). Esso chiarisce gli obblighi sanciti dal diritto dell’UE ma non li modifica. Il documento non pregiudica l’interpretazione della Corte di giustizia in relazione a tali obblighi.

Indice

1.	INTRODUZIONE	4
2.	CONTESTO.....	7
2.1.	Scopo della segnalazione obbligatoria	10
3.	IL CONCETTO DI “IRREGOLARITÀ”	13
3.1.	Azione o omissione, intenzionale o involontaria	15
3.2.	Violazione di una disposizione dell’UE o del diritto nazionale	16
4.	IL CONCETTO DI “OPERATORE ECONOMICO”	18
5.	IL CONCETTO DI “SOSPETTO DI FRODE”	21
5.1.	Elenco indicativo dei tipi di irregolarità che danno adito a un “sospetto di frode”	22
6.	LA CLASSIFICAZIONE DELLE IRREGOLARITÀ	25
6.1.	Irregolarità	25
6.2.	Sospetto di frode	26
6.3.	Frode accertata	28
7.	IL FATTO CHE DETERMINA L’INSORGENZA DELL’OBBLIGO DI SEGNALAZIONE.....	30
7.1.	Definizione di primo verbale amministrativo o giudiziario (PACA)	30
7.2.	Collegamento tra il PACA e il recupero dei fondi	34
7.3.	Rapporto tra la data del PACA e il calcolo dell’importo esatto interessato dall’irregolarità e la registrazione del credito	35
8.	DEROGHE ALL’OBBLIGO DI SEGNALAZIONE.....	36
8.1.	Soglia di segnalazione	36
8.2.	Specifiche deroghe all’obbligo di segnalazione	37
8.3.	Il concetto di “fallimento”	38
9.	SEGNALAZIONE DELL’IRREGOLARITÀ E CHIUSURA DEL CASO	40
9.1.	Relazione iniziale	40
9.1.1.	Casi in cui non vige l’obbligo di trasmettere la relazione iniziale.....	40
9.1.2.	Prescrizione dell’obbligo di segnalazione.....	41
9.2.	Relazioni speciali/urgenti	41
9.3.	Stesura di più relazioni sulle irregolarità (relazioni congiunte)	42
9.4.	Relazioni sui provvedimenti adottati	42

9.5. Chiusura del caso	43
9.6. Cancellazione del caso	43
10. ASPETTI FINANZIARI DELL'IRREGOLARITÀ.....	45
10.1. L'importo totale delle spese	45
10.2. L'importo interessato dall'irregolarità	45
11. PROGRAMMI DI COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA (INTERREG) E SEGNALAZIONE DI IRREGOLARITÀ	47
12. STRUMENTI FINANZIARI E SEGNALAZIONE.....	47
13. SEGRETO ISTRUTTORIO NELLE INDAGINI NAZIONALI	49
14. VALUTA PER LA SEGNALAZIONE DELLE IRREGOLARITÀ	51
15. PROTEZIONE DEI DATI.....	53
16. TRASMISSIONE DELLE RELAZIONI SULLE IRREGOLARITÀ	57
ALLEGATO I — DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SEGNALAZIONE RELATIVE ALLE SPESE DEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE PRECEDENTE.....	58
II. 1 Agricoltura	58
II. 2 Fondi strutturali e di coesione	58
II. 3 Pesca	59
ALLEGATO II — IL CONCETTO DI AVVISO DI IRREGOLARITÀ	60
ALLEGATO III — SISTEMA DI INDIVIDUAZIONE PRECOCE E DI ESCLUSIONE (EDES)	62
ALLEGATO IV — ESEMPI.....	66
IV. 1 — Primo verbale amministrativo o giudiziario (PACA) — Fatti che determinano l'insorgenza dell'obbligo di segnalazione	66
IV. 2 — Classificazione di un'irregolarità come sospetta frode	69
IV. 3 — Errori e irregolarità causati da atti amministrativi	72
IV. 4 — Incidenza finanziaria	73

1. INTRODUZIONE

Il presente documento è frutto di una procedura di lavoro collaborativo nel quadro del comitato consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (COCOLAF) - gruppo comunicazioni e analisi delle frodi e irregolarità, cui hanno partecipato i servizi della Commissione ed esperti degli Stati membri¹.

Scopo del documento è fornire orientamenti su aspetti comuni dell'attività di segnalazione, da parte degli Stati membri, di irregolarità connesse alle spese di bilancio dell'Unione europea (UE) nell'ambito della gestione concorrente per il periodo di programmazione 2014-2020².

Conformemente al diritto dell'UE, gli Stati membri sono tenuti a segnalare alla Commissione i casi di irregolarità relative alle entrate e alle uscite, comprese le frodi sospette e accertate. La Commissione riceve le segnalazioni sulle irregolarità riguardanti le spese di bilancio attraverso il sistema di gestione delle irregolarità (Irregularity Management System - IMS) gestito dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

Al fine di garantire l'applicazione coerente delle definizioni relative alla segnalazione di irregolarità, i presenti orientamenti chiariscono i requisiti e le condizioni che tutti gli Stati membri devono soddisfare rispettando al contempo le specificità di ciascun ordinamento giuridico.

1 Approvato dal comitato consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (COCOLAF) e dal suo gruppo comunicazioni e analisi delle frodi e irregolarità nelle riunioni del 27 aprile 2017 e del 23 maggio 2017. Sono pervenuti contributi da parte di esperti dei seguenti Stati membri: Bulgaria, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Malta, Polonia, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria. Si sono svolti seminari il 23 febbraio, il 4 ottobre e l'11 novembre 2016.

2 Gli orientamenti si applicano anche al periodo di programmazione precedente laddove le norme applicabili non sono tra loro in contrasto. Cfr. l'allegato 1.

Nonostante i notevoli miglioramenti apportati negli ultimi anni, l'applicazione pratica, da parte degli Stati membri, delle disposizioni in materia di segnalazione continua a variare in misura significativa.

Sebbene le definizioni dei termini utilizzati nel sistema di segnalazione siano adottate a livello dell'UE ("irregolarità", "sospetto di frode", "primo verbale amministrativo o giudiziario"), l'esperienza dimostra che tali definizioni non sono utilizzate in maniera uniforme dagli Stati membri³.

In effetti alcune definizioni si riferiscono a processi nei quali le varie fasi che li compongono e gli attori che vi partecipano non sono probabilmente mai completamente identici nemmeno in due Stati membri. È inevitabile che esistano differenze in termini di corrispondenza tra le definizioni e le specifiche fasi della gestione di un caso. L'applicazione varia in funzione della normativa e delle prassi vigenti in ciascuno Stato membro ed esistono persino differenze all'interno degli Stati membri in base al tipo di spesa o di fondo e al tipo di irregolarità.

Tale situazione determina modelli di segnalazione diversi e pertanto i dati non sono completamente comparabili tra i vari Stati membri. La mancanza di dati armonizzati rende le informazioni meno attendibili ai fini della segnalazione e dell'analisi del rischio.

Il presente documento intende facilitare la comprensione delle disposizioni in materia di segnalazione, e in particolare delle definizioni pertinenti, riducendo così le disparità e standardizzando il processo di segnalazione nel rispetto delle specificità dei vari ordinamenti giuridici degli Stati membri.

Il manuale intende migliorare la segnalazione delle irregolarità:

- i) garantendo la segnalazione e l'aggiornamento tempestivi dei casi;
- ii) assicurando la coerenza e la comparabilità dei dati.

3 Documento di lavoro dei servizi della Commissione *Implementation of Article 325 TFEU by the Member States in 2014* [attuazione dell'articolo 325 del TFUE da parte degli Stati membri nel 2014 - SWD(2015) 154 final], che accompagna la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio *Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea — Lotta contro la frode, Relazione annuale 2014* [COM(2015) 386 final]; cfr. in particolare pagg. 56-57.

Esso dovrebbe contribuire, in ultima analisi, all'adozione di un approccio proattivo, strutturato e mirato alla gestione del rischio di frode.

2. CONTESTO

Al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione europea (UE), la legislazione unionale prevede un obbligo di notifica in ambiti nei quali l'UE fornisce un sostegno finanziario⁴. Gli Stati membri devono trasmettere relazioni periodiche sulle irregolarità (compresi i casi di frode sospetta e accertata) che sono state oggetto di un "primo verbale amministrativo o giudiziario"⁵.

Nel 2015 sono stati adottati e pubblicati e sono entrati in vigore vari regolamenti delegati e di esecuzione contenenti disposizioni specifiche sulla segnalazione di irregolarità in relazione ai vari fondi nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2014-2020⁶. Tali regolamenti sono elencati di seguito:

- (a) regolamento delegato (UE) 2015/1970 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che integra il regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio con disposizioni specifiche sulla segnalazione di irregolarità relative al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo, al Fondo di coesione e al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca;

4 Le disposizioni pertinenti sono le seguenti:

- articolo 122, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013);
- articolo 50, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008 (GU L 347 del 20.12.2013);
- articolo 30, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti (GU L 72 del 12.3.2014); articolo 5, paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 514/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, recante disposizioni generali sul Fondo asilo, migrazione e integrazione e sullo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi (GU L 150 del 20.5.2014);
- articolo 21, paragrafo 1, lettera d), del regolamento (UE) n. 1309/2013 sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, a norma del quale la definizione dovrebbe essere quella di cui all'articolo 122, paragrafo 2, del regolamento recante disposizioni comuni sui fondi SIE (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 855).

Per le disposizioni sulla segnalazione di irregolarità applicabili a periodi di programmazione precedenti, cfr. l'allegato I.

5 Come stabilito all'articolo 2, lettera b), del regolamento delegato (UE) 2015/1970, all'articolo 2, lettera b), del regolamento delegato (UE) 2015/1971, all'articolo 2, lettera b), del regolamento delegato (UE) 2015/1972 e all'articolo 2, lettera b), del regolamento delegato (UE) 2015/1973.

6 GU L 293 del 10.11.2015, pag. 1.

- (b) regolamento delegato (UE) 2015/1971 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che integra il regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio con disposizioni specifiche sulla segnalazione di irregolarità in relazione al Fondo europeo agricolo di garanzia e al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e che abroga il regolamento (CE) n. 1848/2006 della Commissione;
- (c) regolamento delegato (UE) 2015/1972 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che integra il regolamento (UE) n. 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio con disposizioni specifiche sulla segnalazione di irregolarità relative al Fondo di aiuti europei agli indigenti;
- (d) regolamento delegato (UE) 2015/1973 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che integra il regolamento (UE) n. 514/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio con disposizioni specifiche sulla segnalazione di irregolarità relative al Fondo asilo, migrazione e integrazione e allo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi;
- (e) regolamento di esecuzione (UE) 2015/1974 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che stabilisce la frequenza e il formato della segnalazione di irregolarità riguardanti il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, a norma del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio;
- (f) regolamento di esecuzione (UE) 2015/1975 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che stabilisce la frequenza e il formato della segnalazione di irregolarità riguardanti il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), a norma del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio;
- (g) regolamento di esecuzione (UE) 2015/1976 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che stabilisce la frequenza e il formato della segnalazione di irregolarità riguardanti il Fondo di aiuti europei agli indigenti, a norma del regolamento (UE) n. 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio;
- (h) regolamento di esecuzione (UE) 2015/1977 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che stabilisce la frequenza e il formato della segnalazione di irregolarità riguardanti il Fondo asilo, migrazione e integrazione e lo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi, a norma del regolamento (UE) n. 514/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Ai fini del trattamento delle informazioni trasmesse alla Commissione dagli Stati membri, la normativa dell'UE prevede un elenco dettagliato di dati da fornire, ovvero la disposizione che è stata violata, gli importi in questione, le pratiche seguite per commettere

l'irregolarità, le parti coinvolte e se l'irregolarità riscontrata costituisce una "frode" (sospetta o accertata)⁷.

Nell'eseguire il bilancio dell'UE in regime di gestione concorrente, gli Stati membri sono tenuti a segnalare alla Commissione le irregolarità riscontrate, compresi i casi di "sospetta frode" e di "frode accertata".

L'OLAF, per conto della Commissione, riceve le segnalazioni attraverso il sistema di gestione delle irregolarità (Irregularity Management System - IMS).

Pertanto il sistema di segnalazione e informazione istituito è l'applicazione concreta del principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea (TUE)⁸.

L'articolo 325, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce che "[l']Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure adottate [...], che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri [...]"⁹.

La legislazione dell'UE dovrebbe consentire alla Commissione di assolvere la propria responsabilità di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e di combattere la frode, che è strettamente legata alla sua responsabilità di eseguire il bilancio¹⁰ e al suo ruolo di custode dei trattati a norma dell'articolo 17, paragrafo 1, del TUE). A tal fine l'UE ha chiaramente definito gli obiettivi della segnalazione di frodi e altre irregolarità¹¹. Il regolamento (CE,

7 Articolo 3, paragrafo 2, del regolamento delegato (EU) 2015/1970; articolo 3, paragrafo 2, del regolamento delegato (UE) 2015/1971; articolo 3, paragrafo 2, del regolamento delegato (UE) 2015/1972; articolo 3, paragrafo 2, del regolamento delegato (UE) 2015/1973.

8 Articolo 4, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea (versione consolidata) [di seguito il TUE post-Lisbona] (GU C 83 del 30.3.2010), confermato dalla Corte nella causa Zwartveld (causa C-2/88 Imm., Zwartveld e a. [1990], Racc. pag. I-3365) e nella causa del granoturco jugoslavo (causa C-68/88, Commissione/Grecia [1989], Racc. pag. 2965).

9 Articolo 325, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

10 Articolo 317 del TFUE.

11 Cfr. l'articolo 5, paragrafo 1, dei regolamenti delegati (UE) 2015/1970, (UE) 2015/1971, (UE) 2015/1972 e (UE) 2015/1973: "La Commissione può utilizzare qualsiasi informazione comunicata dagli

Euratom) n. 2988/95 del Consiglio istituisce, ai fini della tutela degli interessi finanziari dell'Unione, una normativa generale relativa a dei controlli omogenei e a delle misure e sanzioni amministrative necessari per garantire la corretta applicazione del diritto dell'UE¹².

Il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 ha conferito all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)¹³ competenze operative per svolgere indagini amministrative e contribuire all'elaborazione e allo sviluppo di metodi di lotta contro le frodi. L'OLAF tratta e analizza le informazioni ricevute in merito alle irregolarità a fini di prevenzione delle frodi¹⁴. In conformità con l'articolo 3, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 883/2013¹⁵, gli Stati membri designano servizi di coordinamento antifrode (AFCOS) per agevolare una cooperazione e uno scambio di informazioni efficaci con l'OLAF. La maggioranza di essi ha compiti di coordinamento, tra i quali rientra la segnalazione di irregolarità.

2.1. **Scopo della segnalazione obbligatoria**

La segnalazione dettagliata delle informazioni sulle irregolarità prevista da vari regolamenti settoriali ha una duplice finalità. Si tratta di una misura preventiva a sostegno di un'analisi del rischio proattiva e inoltre consente il controllo amministrativo e giurisdizionale delle azioni intraprese dagli Stati membri.

Stati membri conformemente al presente regolamento per effettuare analisi del rischio avvalendosi della tecnologia informatica e può, sulla scorta delle informazioni ottenute, elaborare relazioni e mettere a punto sistemi atti a individuare più efficacemente i rischi”.

12 Regolamento (CE, EURATOM) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312 del 23.12.1995, articolo 1).

13 GU L 248 del 18.9.2013, pag. 1.

14 Articolo 5 dei regolamenti delegati (UE) 2015/1970, (UE) 2015/1971, (UE) 2015/1972 e (UE) 2015/1973; per i riferimenti completi, cfr. la nota 6.

15 Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio (GU L 248 del 18.9.2013, pag. 1).

Essa fornisce inoltre informazioni al Parlamento europeo, agli Stati membri e alla Commissione (compreso l'OLAF)¹⁶ ai fini della lotta contro la frode e della segnalazione di irregolarità, comprese le frodi sospette e accertate, ed è uno strumento che contribuisce a una sana gestione finanziaria.

La segnalazione delle irregolarità dovrebbe essere considerata l'espressione concreta del diritto della Commissione, sancito da vari regolamenti in vigore, di ricevere informazioni e di effettuare controlli. Questo diritto va di pari passo con l'obbligo di analizzare le informazioni e di rinviarle agli Stati membri. Le informazioni sono intese a consentire a questi ultimi di effettuare analisi del rischio, elaborare relazioni e mettere a punto sistemi atti a individuare più efficacemente i rischi¹⁷.

In tale contesto ciascuno Stato membro deve segnalare immediatamente alla Commissione i casi che hanno ripercussioni all'esterno del proprio territorio, indicando gli altri Stati membri interessati.¹⁸

Inoltre l'analisi dei risultati delle azioni intraprese dagli Stati membri aiuta la Commissione a migliorare l'impermeabilità alla frode della legislazione dell'UE¹⁹.

Quando l'OLAF deve decidere se avviare o meno un'indagine, la segnalazione di irregolarità da parte degli Stati membri fornisce all'Ufficio informazioni aggiornate sulle indagini in corso in uno Stato membro che potrebbero interessare lo stesso operatore economico o lo stesso progetto. L'articolo 8 del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013

¹⁶ Cfr., ad esempio, la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio *“Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea — Lotta contro la frode, Relazione annuale 2015”* [COM(2016) 472 final del 14.7.2016].

¹⁷ Regolamento delegato (UE) 2015/1970; regolamento delegato (UE) 2015/1971; regolamento delegato (UE) 2015/1972; regolamento delegato (UE) 2015/1973.

¹⁸ Articolo 2, paragrafo 3, del regolamento di esecuzione (UE) 2015/1974; articolo 2, paragrafo 3, del regolamento di esecuzione (UE) 2015/1975; articolo 2, paragrafo 3, del regolamento di esecuzione (UE) 2015/1976; articolo 2, paragrafo 3, del regolamento di esecuzione (UE) 2015/1977.

¹⁹ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e alla Corte dei conti europea *Prevenzione della frode basata su risultati operativi: un approccio dinamico all'impermeabilità alla frode* {SEC(2007) 1676}/ COM(2007) 806 final [non pubblicata nella Gazzetta ufficiale].

prevede lo scambio di informazioni tra l'OLAF e le autorità competenti, comprese le autorità giudiziarie²⁰, nel quadro delle indagini interne o esterne dell'Ufficio²¹.

La segnalazione obbligatoria delle frodi contribuisce a informare il Parlamento europeo, gli Stati membri e il pubblico in merito alla lotta contro la frode e a garantire una sana gestione finanziaria.

Ogni Stato membro deve segnalare immediatamente alla Commissione i casi che hanno ripercussioni all'esterno del proprio territorio, indicando gli altri Stati membri interessati.

Le informazioni sono utilizzate per elaborare relazioni e individuare più efficacemente i rischi.

20 Articolo 8 del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013.

21 Cfr. anche i considerando 6 e 10 del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013; l'articolo 4 del regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio, dell'11 novembre 1996, relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità (GU L 292 del 15.11.1996); l'articolo 9 del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L312 del 23.12.1995), concernente il necessario coordinamento e la stretta cooperazione tra le autorità nazionali e i servizi della Commissione per quanto riguarda l'organizzazione e l'esecuzione dei controlli e l'assistenza che deve essere fornita alla Commissione nel quadro dei controlli e delle verifiche in loco.

3. IL CONCETTO DI “IRREGOLARITÀ”

Vari regolamenti settoriali dell’UE impongono agli Stati membri di segnalare le irregolarità alla Commissione²². Il concetto di “irregolarità” deve sempre essere considerato alla luce dell’intero quadro normativo per la tutela degli interessi finanziari dell’Unione, che può variare in funzione del settore interessato²³²⁴.

Base giuridica

Articolo 3, paragrafo 1, dei regolamenti delegati (UE) 2015/1970, (UE) 2015/1971, (UE) 2015/1972 e (UE) 2015/1973 della Commissione:

Articolo 3 — Relazione iniziale

1. *Gli Stati membri segnalano alla Commissione le irregolarità che:*
 - a) *riguardano un importo superiore a 10 000 EUR in contributi del Fondo;*
 - b) *sono state oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario.*

22 Regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1306/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 514/2014; cfr. nota 5. Ai sensi dell’articolo 21, lettera d), del regolamento (UE) n. 1309/2013 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 855) sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (2014-2020), l’articolo 122, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1303/2013 si applica alla segnalazione delle irregolarità. Tuttavia il regolamento (UE) n. 1309/2013 non conferisce alla Commissione il potere di adottare un regolamento delegato e un regolamento di esecuzione sulla segnalazione di irregolarità. Pertanto queste segnalazioni dovrebbero figurare nella relazione annuale sul Fondo trasmessa alla Commissione.

23 Regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1306/2013, (UE) n. 223/2014 e (UE) 514/2014 (per i riferimenti completi, cfr. la nota 5). Tali regolamenti impongono agli Stati membri di adottare misure legislative o regolamentari, di predisporre un sistema di gestione e di controllo per garantire una sana gestione finanziaria e di stabilire se vi sia una pista di controllo sufficiente anche a livello dei beneficiari finali. L’inosservanza, da parte degli operatori economici, di queste disposizioni nazionali che applicano il diritto dell’UE costituisce pertanto un’irregolarità ai sensi dell’articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95, in quanto potrebbe avere “come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite”. Tale inosservanza deve pertanto essere segnalata dallo Stato membro a norma dei regolamenti (UE) 2015/1970, (UE) 2015/1971, (UE) 2015/1972, (UE) 2015/1973 o (UE) 2015/1974, in particolare se l’irregolarità costituisce una violazione della normativa nazionale di attuazione.

24 Per quanto riguarda la “condizionalità” nel settore agricolo, conformemente all’articolo 97, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1306/2013 “[l]’applicazione di una sanzione amministrativa non incide sulla legalità e sulla correttezza dei pagamenti ai quali si applica”. In linea con quanto precede, l’inadempienza nell’ambito della condizionalità non costituisce un’irregolarità o un’attività fraudolenta in quanto le sanzioni non incidono sulla legalità e sulla correttezza del pagamento.

La definizione di “irregolarità” è fornita all’articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità²⁵.

Base giuridica

L’articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 stabilisce quanto segue:

“Costituisce irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un’azione o un’omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita”.

NB: i riferimenti al “diritto comunitario” vanno interpretati come riferimenti al diritto dell’Unione.

I regolamenti settoriali specifici hanno ulteriormente precisato questa definizione generale.

Per il Fondo europeo agricolo di garanzia la definizione di “irregolarità” di cui all’articolo 2, paragrafo 1, lettera g), del regolamento (UE) n. 1306/2013 rinvia a quella di cui all’articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio.

Per il Fondo asilo, migrazione e integrazione (AMIF) e lo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi (ISF), il considerando (3) del regolamento delegato (UE) 2015/1973 della Commissione rinvia alla definizione di cui all’articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio.

Per i fondi strutturali e di investimento europei (SIE) l’articolo 2, paragrafo 36 del regolamento (UE) n. 1303/2013 fornisce una definizione leggermente diversa:

““Irregolarità”: qualsiasi violazione del diritto dell’Unione o nazionale relativa alla sua applicazione, derivante da un’azione o un’omissione di un operatore economico coinvolto nell’attuazione dei fondi SIE che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell’Unione mediante l’imputazione di spese indebite al bilancio dell’Unione”.

La stessa definizione è fornita all’articolo 2, paragrafo 16, del regolamento (UE) n. 223/2014 relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti - FEAD).

²⁵ Articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio — per i riferimenti completi, cfr. la nota 12.

3.1. **Azione o omissione, intenzionale o involontaria**

La definizione di cui sopra è valida in tutti i settori interessati e si applica a tutti i comportamenti, intenzionali o involontari, di un operatore economico²⁶ che abbiano o possano avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale dell'Unione. Specificamente:

- le irregolarità possono derivare da un'azione o da una mancata azione (ovvero "un'azione o un'omissione") e possono essere classificate a seconda che
 - a) siano intenzionali o meno;
 - b) siano sporadiche o sistemiche²⁷;
 - c) possano avere ripercussioni in altri Stati membri o in paesi terzi;
- le irregolarità possono essere rilevate da qualsiasi autorità nazionale o dell'UE competente (servizi della Commissione, OLAF, Corte dei conti europea ecc.).

Il concetto UE di irregolarità non è limitato alle azioni che possono comportare le sanzioni amministrative di cui all'articolo 5 del regolamento (CE. Euratom) n. 2988/95 (che presuppone che sia stata accertata l'esistenza di un'irregolarità intenzionale o causata da negligenza)²⁸, ma ricomprende anche le azioni che giustificano l'applicazione di altre misure e di altri controlli dell'UE ai fini della tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

26 Per la definizione di operatore economico, cfr. l'articolo 2, paragrafo 37, del regolamento (UE) n. 1303/2013 (per i riferimenti completi, cfr. la nota 6).

27 A norma dell'articolo 2, paragrafo 38, del regolamento (UE) n. 1303/2013 (cfr. la nota 6), per "irregolarità sistemica" si intende qualsiasi irregolarità che possa essere di natura ricorrente, con un'elevata probabilità di verificarsi in tipi simili di operazioni, che deriva da una grave carenza nel funzionamento efficace di un sistema di gestione e di controllo, compresa la mancata istituzione di procedure adeguate conformemente a tale regolamento e alle norme specifiche di ciascun fondo.

28 Per i riferimenti, cfr. la nota 12.

3.2. **Violazione di una disposizione dell'UE o del diritto nazionale**

Un comportamento costituisce irregolarità se determina una violazione del diritto nazionale o dell'UE²⁹.

L'espressione "qualsiasi violazione del diritto dell'Unione o nazionale relativa alla sua applicazione" comprende l'intero quadro normativo e le procedure vincolanti che attengono ai finanziamenti dell'UE, ovvero da un lato le disposizioni specifiche relative ai fondi UE e, dall'altro lato, le disposizioni sulla gestione dei fondi pubblici in generale a livello nazionale o istituzionale.

Occorre sottolineare che il "diritto dell'Unione o nazionale" deve essere rispettato non soltanto in relazione ai fondi UE messi a disposizione dalla Commissione ma anche in relazione al cofinanziamento (congiunto o parallelo) dal bilancio nazionale (a livello nazionale, regionale o comunale) o mediante le risorse dei beneficiari delle sovvenzioni o dei destinatari finali (siano essi istituzioni pubbliche o private). Esso comprende le disposizioni nazionali che riguardano direttamente o indirettamente l'ammissibilità, la regolarità, la gestione o il controllo delle operazioni e la relativa spesa e che danno piena attuazione alla normativa UE.

In sintesi

Non è possibile stilare un elenco completo ed esaustivo dei comportamenti che costituiscono o non costituiscono irregolarità — l'esistenza di un'irregolarità può essere stabilita soltanto caso per caso e pertanto deve essere oggetto di una valutazione istituzionale. In casi concreti ci si dovrebbe porre due domande:

a) Vi è stata violazione delle norme? e

b) Se vi è stata violazione, questa potrebbe incidere negativamente sul bilancio dell'UE?

²⁹ L'allegato IV, punto 3, dei presenti orientamenti illustra esempi concreti di errori e irregolarità causati da atti amministrativi.

Laddove la definizione di irregolarità di cui al regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95³⁰ e al regolamento (UE) n. 1303/2013³¹ è pertinente, le norme unionali o nazionali applicabili in materia di appalti pubblici devono essere considerate parte integrante del diritto a cui tale definizione si riferisce.

Ciò significa che la violazione di una norma sugli appalti pubblici ai danni del bilancio dell'UE costituisce un'irregolarità ai sensi del regolamento in questione. Si veda ad esempio l'articolo 72 del regolamento (UE) n. 1303/2013 relativo ai fondi SIE, che sancisce i principi generali dei sistemi di gestione e controllo, e l'articolo 9 del regolamento delegato (UE) n. 480/2014,³² nel quale il primo livello di controllo riguarda specificamente la conformità alla legislazione nazionale e dell'Unione applicabile, compresa la normativa sugli appalti pubblici³³.

Si osservi che:

- un'irregolarità può verificarsi in qualsiasi fase del ciclo di un progetto che va dalla programmazione fino all'audit, al monitoraggio e alla valutazione *ex post*. I controlli effettuati in qualunque fase possono indicare che il beneficiario non soddisfa le condizioni che è tenuto a rispettare dopo il completamento del progetto (ad esempio gestione delle infrastrutture);

- non è necessario che, per effetto dell'irregolarità, lo Stato membro abbia dichiarato alla Commissione come spesa ammissibile una spesa non ammissibile. Anche qualora l'irregolarità sia riscontrata prima che la relativa spesa sia dichiarata alla Commissione

30 Articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio (per i riferimenti completi, cfr. la nota 12).

31 Articolo 2, paragrafo 36, del regolamento (UE) n. 1303/2013 (per i riferimenti completi, cfr. la nota 5).

32 Regolamento delegato (UE) n. 480/2014 della Commissione, del 3 marzo 2014, che integra il regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (GU L 138 del 13.5.2014).

33 Cfr. anche l'articolo 57 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 (GU L 298 del 26.10.2012), relativo alla definizione di conflitto d'interessi.

come spesa ammissibile, si tratterà comunque di un'irregolarità, in quanto, se non fosse stata rilevata, avrebbe potuto avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell'UE³⁴.

L'espressione “qualsiasi violazione del diritto dell'Unione o nazionale relativa alla sua applicazione” comprende le disposizioni nazionali che riguardano direttamente o indirettamente l'ammissibilità, la regolarità, la gestione o il controllo delle operazioni e la relativa spesa e che danno piena attuazione alla normativa dell'UE.

- Sono consultabili gli orientamenti pubblicati dalla Commissione (compreso l'OLAF) su tali questioni³⁵, ad esempio per quanto riguarda:

- a) la valutazione del rischio di frode e le misure antifrode per il periodo di programmazione 2014-2020;
- b) gli indicatori di frode elaborati per i fondi strutturali 2007-2013;
- c) casi di irregolarità anonimizzati relativi alle azioni strutturali;
- d) orientamenti pratici sul conflitto d'interesse e sulla falsificazione di documenti.

4. IL CONCETTO DI “OPERATORE ECONOMICO”

Le irregolarità che gli Stati membri sono tenuti a segnalare conformemente ai regolamenti settoriali sono le violazioni “di una disposizione del diritto comunitario derivant[i] da un'azione o un'omissione di un operatore economico”, come stabilito all'articolo 1, paragrafo 2, e all'articolo 7 del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95³⁶.

Ai fini dell'applicazione pratica del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95, il concetto di operatore economico è stato originariamente definito in una dichiarazione iscritta al

³⁴ Per le deroghe, cfr. la sezione 8.

³⁵ Cfr. <https://afis.olaf.europa.eu/afis/afislibrary/>,
http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guidelines.

³⁶ Articolo 1, paragrafo 2, e articolo 7 del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio (per i riferimenti completi, cfr. la nota 12).

verbale del Consiglio secondo la quale gli Stati membri, nell'esercizio delle loro prerogative di pubblici poteri, non possono ritenersi "operatori economici" ai sensi del regolamento³⁷.

Nel 2006 è stata inserita nei regolamenti pertinenti sulla segnalazione di irregolarità³⁸ una definizione che è stata riprodotta e adattata per i vari settori di spesa:

Tale definizione è fornita per i **fondi SIE** all'articolo 2, paragrafo 37, del regolamento (UE) n. 1303/2013, per il **FEAD** all'articolo 2, paragrafo 17, del regolamento (UE) n. 223/2014, per il **Fondo europeo agricolo di garanzia** al considerando (3) del regolamento delegato (UE) 2015/1971 della Commissione e per l'**AMIF/ISF** al considerando (3) del regolamento delegato (UE) 2015/1973 della Commissione.

Definizione per i fondi SIE

Articolo 2, paragrafo 37, del regolamento (UE) n. 1303/2013:

"«operatore economico» qualsiasi persona fisica o giuridica o altra entità che partecipa all'esecuzione dell'intervento dei fondi SIE, a eccezione di uno Stato membro nell'esercizio delle sue prerogative di autorità pubblica".

Definizione per il Fondo europeo agricolo di garanzia

Considerando (3) del regolamento delegato (UE) 2015/1971 della Commissione:

"per «operatore economico» si intende qualsiasi persona fisica o giuridica o altro soggetto che beneficia di un intervento del fondo o che ricevono tale sostegno, o che devono versare un'entrata con destinazione specifica ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 1, lettera b) del regolamento (CE) n. 1306/2013, ad eccezione degli Stati membri nell'esercizio delle loro prerogative di diritto pubblico".

Definizione per il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD)

Articolo 2, paragrafo 17, del regolamento (UE) n. 223/2014:

"«operatore economico»: qualsiasi persona fisica o giuridica o altra entità che partecipa all'attuazione dell'intervento del Fondo".

Definizione per i fondi AMIF/ISF

Considerando (3) del regolamento delegato (UE) 2015/1973 della Commissione:

"per «operatore economico» si intende qualsiasi persona fisica o giuridica o altro soggetto che beneficia di un intervento del fondo o che riceve tale sostegno, o che deve versare un'entrata con destinazione specifica ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 1, lettera b) del regolamento (CE) n. 1306/2013, ad eccezione degli Stati membri nell'esercizio delle loro prerogative di diritto pubblico".

37 Conclusioni del Consiglio del 14 giugno 1995. Dichiarazione inserita nel verbale (doc. del Consiglio FIN 233 n. 8138/95, punto 9, articoli 1 e 7).

38 Articolo 2, paragrafo 17, del regolamento (UE) n. 223/2014, cfr. la nota 5; articolo 2, paragrafo 37, del regolamento (UE) n. 1303/2013, cfr. la nota 5; considerando 3 del regolamento delegato (UE) 2015/1971 della Commissione, cfr. la nota 6; considerando 3 del regolamento delegato (UE) 2015/1973 della Commissione, cfr. la nota 6.

Al fine di garantire il conseguimento dell'obiettivo perseguito dalla legislazione dell'UE in questione, è importante chiarire la nozione di esercizio, da parte di uno Stato membro, delle sue prerogative di autorità pubblica. È possibile tracciare un parallelo con l'articolo 51 del TFUE, che limita la libertà di stabilimento per quanto riguarda le attività che partecipano all'”esercizio dei pubblici poteri”.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, il campo di applicazione dell'articolo 51 del TFUE deve essere interpretato in maniera restrittiva, limitandolo alle attività che partecipano in modo diretto e specifico all'esercizio dei pubblici poteri. L'interpretazione restrittiva sosterebbe un approccio funzionale anziché istituzionale, per cui non tutte le attività di un organismo di diritto pubblico di uno Stato membro sarebbero automaticamente considerate come rientranti tra le sue prerogative di autorità pubblica. Laddove l'organismo pubblico agisce in una forma che è disciplinata dal diritto civile o commerciale, ovvero in particolare mediante appalti, è evidente che non sta esercitando l'autorità pubblica. In ultima analisi, tuttavia, si dovrà applicare un criterio funzionale e sostanziale, per cui persino negli atti commessi in una forma disciplinata dal diritto pubblico potrebbe non essere presente una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri e l'organismo pubblico, nel compiere tali atti, potrebbe comunque rientrare nella definizione di operatore economico.

Pertanto uno Stato membro può essere considerato un operatore economico ai fini del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 o di regolamenti settoriali, in particolare quando realizza operazioni quali misure volte a migliorare le infrastrutture stradali nel quadro di un programma finanziato dal FESR o quando eroga un corso di formazione nel quadro di un programma finanziato dall'FSE³⁹.

In questi casi le irregolarità nella gestione dei fondi UE devono essere segnalate in conformità con la legislazione unionale, giacché in questo caso lo Stato membro agisce in

39 Ad esempio l'autorità di gestione potrebbe essere considerata un operatore economico qualora il servizio riceva assistenza tecnica.

qualità di organismo di attuazione e non nell'esercizio delle sue prerogative di autorità pubblica⁴⁰.

Un'altra definizione del concetto di "operatore economico", avente una diversa finalità e portata – in relazione agli appalti pubblici delle istituzioni e degli organi dell'UE – è fornita all'articolo 101, paragrafo 1, lettera g), del regolamento finanziario⁴¹. Tale definizione non pregiudica gli obblighi di comunicazione degli Stati membri ma è necessario tenerne conto per quanto riguarda l'utilizzo delle informazioni comunicate attraverso l'IMS nel contesto del sistema di individuazione precoce e di esclusione (cfr. la sezione 16 e l'allegato III).

5. IL CONCETTO DI "SOSPETTO DI FRODE"

Dal 2006 gli Stati membri che segnalano casi di irregolarità alla Commissione sono tenuti a individuare se tali casi comportino un sospetto di frode⁴²; nelle disposizioni in materia di segnalazione è stata inserita una definizione di "sospetto di frode".

La stessa definizione è stata ora inserita in tutti i regolamenti delegati⁴³ sulla segnalazione di irregolarità.

Il principale fattore nell'individuazione di una "frode" è il "carattere intenzionale" dell'irregolarità commessa. Pertanto un caso di irregolarità, se deferito a una procura, dovrebbe sempre essere trattato come "sospetta frode"⁴⁴.

⁴⁰ Cfr. inoltre la costante giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e il concetto di "operatore economico" (causa C-41/90 Klaus Höfner e Fritz Elser/Macrotron GmbH [1991], Racc. pag. I-01 979 e, per analogia, la giurisprudenza successiva).

⁴¹ Articolo 101, paragrafo 1, lettera g), del regolamento finanziario (per i riferimenti completi del regolamento finanziario, cfr. la nota 33): per "operatore economico" si intende una persona fisica o giuridica, inclusi gli enti pubblici, o un raggruppamento di tali persone che offra la fornitura di prodotti, l'esecuzione di lavori o la prestazione di servizi o la fornitura di beni immobili.

⁴² Articolo 1, punto 2 (articolo 1 bis, paragrafo 4), del regolamento (CE) n. 2035/2005 della Commissione, del 12 dicembre 2005, che modifica il regolamento (CE) n. 1681/94 relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento delle politiche strutturali nonché all'organizzazione di un sistema d'informazione in questo settore (GU L 328 del 15.12.2005).

⁴³ Articolo 2, lettera a), del regolamento delegato (UE) 2015/1970; articolo 2, lettera a), del regolamento delegato (UE) 2015/1971; articolo 2, lettera a), del regolamento delegato (UE) 2015/1972; articolo 2, lettera a), del regolamento delegato (UE) 2015/1973.

Base giuridica

L'articolo 3, paragrafo 2, lettera g), dei regolamenti delegati (UE) 2015/1970, (UE) 2015/1971, (UE) 2015/1972 e (UE) 2015/1973 della Commissione impone agli Stati membri di fornire le seguenti informazioni:

g) ove appropriato, se la pratica dà adito a un sospetto di frode;

Articolo 2, lettera a)

“ «sospetto di frode»: un'irregolarità che a livello nazionale determina l'avvio di un procedimento amministrativo o giudiziario volto a determinare l'esistenza di un comportamento intenzionale, in particolare di una frode a norma dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), della convenzione elaborata in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee”.

5.1. Elenco indicativo dei tipi di irregolarità che danno adito a un “sospetto di frode”

Sulla base delle relazioni trasmesse dagli Stati membri, è stato redatto un elenco indicativo dei tipi di irregolarità utilizzati dagli Stati membri nei casi che dovrebbero essere considerati come sospette frodi.

Negli scenari che seguono, il carattere intenzionale dell'irregolarità è evidente, in quanto è chiaro che la persona fisica/giuridica/il soggetto che ha commesso l'irregolarità era consapevole che le proprie azioni o omissioni avrebbero avuto un'incidenza sui fondi pubblici (il contributo nazionale e dell'UE al settore di spesa pertinente):

⁴⁴ Inoltre la convenzione del 26 luglio 1995 e il suo primo protocollo, entrati in vigore il 17 ottobre 2002, forniscono una descrizione comune dei comportamenti che costituiscono frode (articolo 1 della convenzione) e corruzione (articoli 2 e 3 del protocollo), compresi la complicità, l'istigazione e il tentativo di frode. Inoltre l'articolo 1, terzo trattino, della direttiva 91/308/CEE del Consiglio del 10 giugno 1991 definisce i comportamenti che costituiscono riciclaggio, legato al prodotto della frode e della corruzione. Il diritto penale degli Stati membri garantisce che i reati gravi così definiti siano passibili di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive. Pertanto esistono strumenti comuni per accertare i comportamenti e, dal punto di vista della stretta e regolare cooperazione prevista dal trattato, per informare l'autorità dell'Unione competente in materia di lotta contro la frode e di tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

- la persona fisica/giuridica/il soggetto che consapevolmente ha commesso la presunta irregolarità rilascia dichiarazioni o utilizza documenti che non rispecchiano la realtà; di seguito sono indicati alcuni casi tipici:
 - contabilità falsa / falsificata;
 - documenti falsi / falsificati;
 - descrizione scientemente falsa di fatti, prodotti, operazioni, beni, origine o destinazione;
 - documenti giustificativi falsi / falsificati;
 - presentazione di domande scientemente false;

- la persona fisica/giuridica/il soggetto che consapevolmente ha commesso la presunta irregolarità tenta di celare o camuffare i fatti reali pur essendone pienamente a conoscenza; di seguito sono indicati alcuni casi tipici:
 - appropriazione indebita di fondi o beni;
 - importazione o esportazione di merci senza dichiarazione;
 - il presunto autore dell'irregolarità inventa una situazione puramente fittizia;
 - esecuzione fittizia di un'azione o di un progetto, utilizzo o trattamento fittizio;
 - errata dichiarazione o falsificazione della natura, della qualità o della quantità di un'azione/di un progetto/di un prodotto;
 - rifiuto del controllo da parte dell'operatore economico;
 - operatore economico fittizio.

In altri scenari il carattere intenzionale dovrebbe essere verificato caso per caso, in quanto è possibile che l'operatore economico abbia agito in buona fede o con negligenza. Queste categorie potranno comprendere:

- una combinazione di aiuti incompatibili;

- la mancata presentazione di documenti contabili o giustificativi;
- il mancato completamento di un'operazione.

Un'irregolarità che dia luogo a un procedimento amministrativo o giudiziario avviato a livello nazionale per stabilire il carattere intenzionale o meno di una data condotta dovrebbe essere considerata come suscettibile di dare adito a un "sospetto di frode".

6. LA CLASSIFICAZIONE DELLE IRREGOLARITÀ

6.1. Irregolarità

Il termine “irregolarità” comprende, a titolo indicativo ma non limitativo, il “sospetto di frode” e la “frode accertata”.

L’obbligo di operare una distinzione tra queste due tipologie di irregolarità discende dall’articolo 3, paragrafo 2, lettera g) — o dall’articolo 3, paragrafo 2, lettera f) — e dall’articolo 4, paragrafo 2, lettera c), dei regolamenti delegati (UE) 2015/1970, (UE) 2015/1971, (UE) 2015/1972 e (UE) 2015/1973 della Commissione, che impongono agli Stati membri di indicare:

- nella relazione iniziale “*ove appropriato, se la pratica dà adito a un sospetto di frode*” [articolo 3, paragrafo 2, lettera g) o lettera f)]; e
- riguardo alle irregolarità sanzionate, “*se è stata accertata una frode*” [articolo 4, paragrafo 2, lettera c)].

Una classificazione corretta e tempestiva è di estrema importanza, in quanto è il presupposto per distinguere tra le “irregolarità segnalate come frode” e le “irregolarità non segnalate come frode”, come indicato nella relazione annuale sulla tutela degli interessi finanziari dell’Unione europea – Lotta contro la frode⁴⁵. Per tale ragione è essenziale che, nel classificare le irregolarità, gli Stati membri adottino un approccio uniforme onde stabilire che cosa è classificabile come sospetta frode e in quali casi tale classificazione è pertinente. Nei paragrafi che seguono sono forniti opportuni orientamenti a tale riguardo.

Come procedere nell’IMS

Nel sistema di gestione delle irregolarità (IMS) qualsiasi irregolarità segnalata può essere classificata mediante la selezione di una delle tre opzioni disponibili nel campo pertinente:

- IRQ2 – “Irregolarità”;
- IRQ3 – “Sospetto di frode”;

⁴⁵ Relazione a norma dell’articolo 325, paragrafo 5, del TFUE.

- IRQ5 — “Frode accertata”.

6.2. Sospetto di frode

La definizione di “sospetto di frode” non descrive un comportamento che farebbe sospettare l’esistenza di una frode. Si tratta di una mera definizione procedurale: sono classificate come sospette frodi tutte le irregolarità per le quali le autorità nazionali hanno avviato procedure specifiche.

A condizione che tutti gli Stati membri abbiano ratificato la convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari dell’Unione e modificato i propri ordinamenti giuridici⁴⁶ per inserire la definizione di frode, un’irregolarità segnalata alla Commissione dovrebbe essere classificata come sospetta frode ogni qual volta è avviata una procedura in virtù di tali disposizioni.

Ad eccezione di alcune situazioni nazionali specifiche, come regola generale un procedimento penale è avviato nel momento in cui un caso è deferito alla procura e/o è aperto da quest’ultima al fine di accertare un’eventuale frode.

A seconda dell’ordinamento giuridico, le norme nazionali a riguardo possono variare. In alcuni Stati membri il procedimento penale può essere obbligatorio, in altri discrezionale.

Spetta alle autorità competenti dello Stato membro in questione stabilire, in ultima istanza, se un’irregolarità costituisca realmente una frode. Ciò implica che un caso inizialmente segnalato dagli Stati membri come frode potenziale potrebbe essere archiviato dalle autorità giudiziarie.

Al fine di armonizzare la classificazione dei casi di sospetta frode applicata dagli Stati membri, è necessario individuare nella procedura alcune fasi comuni che tutte le autorità nazionali possono utilizzare in modo univoco a fini di classificazione nella

⁴⁶ Cfr. la sezione 6.3 sulla convenzione PIF, Tutti gli Stati membri devono allineare alla convenzione i propri codici penali e/o codici di procedura penale o le proprie disposizioni di diritto processuale penale.

segnalazione delle irregolarità alla Commissione⁴⁷. Sulla base dei risultati di un questionario del 2014, sono state individuate le seguenti fasi:

Sospetto di frode			
<p>Decisione amministrativa: l'autorità amministrativa decide, in base al tipo di irregolarità riscontrata e alla modalità di esecuzione, che il caso costituisce una sospetta frode.</p>	<p>Trasmissione di informazioni da parte dell'autorità amministrativa: l'autorità deferisce il caso alla procura per una possibile violazione di disposizioni dell'UE o nazionali a danno degli interessi finanziari dell'UE.</p>	<p>Avvio di un'indagine penale: la procura apre un fascicolo riguardante una possibile violazione di disposizioni dell'UE o nazionali a danno degli interessi finanziari dell'Unione</p>	<p>Richieste di rinvio a giudizio: la procura chiede il rinvio a giudizio di una persona in relazione a una possibile violazione di disposizioni a danno degli interessi finanziari dell'Unione.</p>

Come procedere nell'IMS

Per praticità e al fine di evitare problemi legati all'interpretazione dei dati senza imporre modifiche procedurali agli Stati membri, l'IMS consente agli Stati membri di precisare a che stadio il caso è classificato come sospetta frode.

⁴⁷ L'allegato IV, punto 2, dei presenti orientamenti fornisce esempi concreti.

6.3. Frode accertata

La definizione di frode lesiva degli interessi finanziari dell'UE è stata introdotta per la prima volta dall'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), della convenzione elaborata in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee,⁴⁸ nota altresì come convenzione PIF.

Base giuridica

La convenzione PIF definisce la frode che lede gli interessi finanziari dell'UE nel modo seguente:

- a) *in materia di spese, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:*
- *all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale dell'UE o dai bilanci gestiti dall'UE o per conto di essa,*
 - *alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto,*
 - *alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi;*
- b) ...
-

Tutti gli Stati membri hanno ratificato le suddette disposizioni e le hanno attuate nella legislazione nazionale. Sono stati seguiti approcci diversi, ad esempio l'inserimento di riferimenti specifici alla frode a danno dei fondi UE⁴⁹ oppure l'elaborazione di definizioni generali di comportamenti lesivi senza alcun riferimento specifico alla "vittima" (gli "interessi finanziari dell'Unione")⁵⁰.

⁴⁸ All'epoca della sua adozione (1995) la convenzione si riferiva alle Comunità. Il presente manuale riflette l'attuale assetto istituzionale facendo riferimento all'UE e adattando altri riferimenti pertinenti alle istituzioni e ai concetti odierni.

⁴⁹ Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Grecia, Italia, Malta, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria.

⁵⁰ Austria, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia e Regno Unito.

Indipendentemente dall'approccio adottato da ciascuno Stato membro, la ratifica della convenzione del 1995 ha posto, in ciascun paese, le basi per perseguire ed eventualmente sanzionare specifici comportamenti.

Se è pronunciato un verdetto di colpevolezza e tale decisione non è impugnata, il caso può essere considerato "frode accertata".

Come procedere nell'IMS

Se fino a questo stadio l'irregolarità è stata segnalata correttamente, si è già in presenza di un "sospetto di frode". Aprire il caso e chiederne l'aggiornamento (opzione "request" - richiesta) modificando le schede e i campi pertinenti, ad esempio:

classificazione dell'irregolarità: modifica da IRQ3 a IRQ5

Vengono inserite le sanzioni.

L'IMS consente di caricare i documenti pertinenti sotto forma di allegato (ad esempio sentenza).

7. IL FATTO CHE DETERMINA L'INSORGENZA DELL'OBBLIGO DI SEGNALAZIONE

7.1. Definizione di primo verbale amministrativo o giudiziario (PACA)

La legislazione dell'UE impone agli Stati membri di segnalare i casi di irregolarità e sospetta frode che sono stati oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario (*premier acte de constat administratif ou judiciaire — PACA*).

Base giuridica:

A norma dell'articolo 3, paragrafo 1, dei regolamenti delegati (UE) 2015/1970, (UE) 2015/1971, (UE) 2015/1972 e (UE) 2015/1973 della Commissione, gli Stati membri devono fornire le seguenti informazioni:

Articolo 3

“Relazione iniziale

1. Gli Stati membri segnalano alla Commissione le irregolarità che:

- a) riguardano un importo superiore a 10 000 EUR in contributi del Fondo;*
- b) sono state oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario”.*

L'articolo 2, lettera b), dei regolamenti delegati (UE) 2015/1970, (UE) 2015/1971, (UE) 2015/1972 e (UE) 2015/1973 della Commissione definisce nel modo seguente il “primo verbale amministrativo o giudiziario”:

Articolo 2, lettera b)

“ «primo verbale amministrativo o giudiziario»: una prima valutazione scritta stilata da un'autorità competente, amministrativa o giudiziaria, che in base a fatti specifici accerta l'esistenza di un'irregolarità, ferma restando la possibilità di rivedere o revocare tale accertamento alla luce degli sviluppi del procedimento amministrativo o giudiziario”.

Il riferimento a un procedimento o provvedimento amministrativo o giudiziario dovrebbe essere considerato un'indicazione del fatto che è stata accertata un'irregolarità⁵¹, in quanto

⁵¹ Articolo 3, paragrafo 2, lettera e), del regolamento delegato (UE) 2015/1970; articolo 3, paragrafo 2, lettera e), del regolamento delegato (UE) 2015/1971; articolo 3, paragrafo 2, lettera d), del regolamento delegato (UE) 2015/1972; articolo 3, paragrafo 2, lettera e), del regolamento delegato (UE) 2015/1973; cfr. l'allegato II.

gli Stati membri sono successivamente tenuti a fornire informazioni riguardanti l'irregolarità che non erano disponibili all'epoca della prima segnalazione dei fatti⁵².

Per garantire la piena efficacia del sistema di segnalazione, il primo verbale deve essere considerato il primo documento con cui l'amministrazione o l'organo giurisdizionale attesta l'esistenza di un'irregolarità, anche qualora si tratti semplicemente di un documento interno, purché si basi su elementi fattuali. **Ciò non osta a che le autorità amministrative o giudiziarie provvedano successivamente alla revoca o alla rettifica di tale accertamento alla luce degli sviluppi del procedimento amministrativo o giudiziario**⁵³. Tale approccio è parte integrante del sistema di segnalazione istituito dalla legislazione dell'UE per consentire il rapido intervento della Commissione e degli altri Stati membri interessati⁵⁴.

Con riferimento alla definizione di primo verbale amministrativo o giudiziario, la **prima valutazione scritta** può riferirsi a vari tipi di documenti, ad esempio una relazione di audit redatta da un'autorità di audit o una relazione sulle irregolarità elaborata da un'autorità competente cui consegue l'avvio delle procedure di recupero, oppure un documento che attesta il deferimento del caso alla procura.

I principali elementi o requisiti di un "primo verbale" devono essere considerati alla luce della definizione di "irregolarità".

Il primo verbale deve dunque presentare gli elementi o le caratteristiche principali di cui in appresso:

- **un documento scritto (valutazione scritta)**: relazione, memorandum, risoluzione, ordine di riscossione, lettera o altro documento che riporti in dettaglio i fatti e gli

⁵² Cfr. l'articolo 4 di questi regolamenti delegati.

⁵³ Come stabilito all'articolo 4, paragrafo 1, dei regolamenti delegati. Cfr. inoltre la sezione 9.

⁵⁴ Come stabilito all'articolo 2, paragrafo 3, dei regolamenti di esecuzione (UE) 2015/1974, (UE) 2015/1975, (UE) 2015/1976 e (UE) 2015/1977 della Commissione.

elementi dell'irregolarità, documento attestante la trasmissione alla procura⁵⁵ e, se del caso, sentenza e rinvio a giudizio;

- **una valutazione da parte di un'autorità competente;**
- **la conclusione che è stata commessa un'irregolarità.**

Esempi	relazione sulle verifiche di gestione;
	liste di controllo relative alle verifiche di gestione;
	relazioni di audit (autorità di audit, organismi di audit regionali, istituzione superiore di controllo);
	relazioni di controllo degli organismi pagatori;
	relazione della Commissione europea;
	relazione dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode;
	relazione della Corte dei conti europea;
	decisione di avvio della procedura di recupero;
	ordine di riscossione;
	relazione di un organo inquirente;
	altre relazioni o memorandum di organismi pubblici (audit interno, relazioni di gestione ecc.);
	documento attestante la trasmissione alla procura;
	richiesta di rinvio a giudizio (se del caso).

In alcuni casi la prima valutazione scritta può essere il risultato di controlli o audit non correlati ai fondi UE.

⁵⁵ Si noti che alcuni Stati membri hanno introdotto nelle loro procedure di segnalazione interna il concetto di "avviso di irregolarità" che, in linea di massima, non deve essere considerato una "prima valutazione scritta"; cfr. l'allegato II.

Esempi

L'organismo di audit incaricato di effettuare revisioni contabili sulle sovvenzioni erogate a titolo del bilancio nazionale sta svolgendo un audit sul beneficiario di una sovvenzione concessa nel settore della ricerca per il reclutamento di ricercatori. Mediante una verifica incrociata dei dati, il revisore rileva un doppio finanziamento e scopre inoltre che le sovvenzioni erano cofinanziate dall'UE, mentre questa informazione non era menzionata nel bando pubblicato. La relazione di audit costituisce il "PACA".

L'organismo di controllo interno dello Stato membro, incaricato di effettuare le revisioni legali presso gli enti pubblici, sta effettuando l'audit annuale su un organismo indipendente che attua progetti cofinanziati dall'UE. Nel corso dell'audit sono riscontrate alcune irregolarità in uno dei contratti cofinanziati dall'UE. La relazione di controllo costituisce il "PACA".

Come prima valutazione scritta si dovrebbe intendere il primo documento che ha superato la fase di stesura, il quale potrà comunque essere oggetto di modifiche in un momento successivo. Non deve necessariamente trattarsi del tipico documento che attesta la fine di un procedimento amministrativo o giudiziario (relazione finale, sentenza definitiva). Tuttavia questa prima valutazione scritta potrebbe essere il documento finale qualora il termine ultimo per la conclusione del procedimento coincida con il termine ultimo per la segnalazione (ad esempio una procedura in contraddittorio a livello nazionale con il beneficiario sottoposto a audit, finalizzata a completare la relazione, è di breve durata).

Per le irregolarità classificate da un'autorità amministrativa come casi di sospetta frode, il primo verbale non dovrebbe essere successivo alla stesura di una relazione da trasmettere alle autorità competenti (procura/autorità giudiziaria) per l'adozione di ulteriori provvedimenti⁵⁶.

⁵⁶ L'allegato IV, punto 1, dei presenti orientamenti fornisce alcuni esempi concreti.

Esempi

Nel caso delle relazioni di audit o delle relazioni sulle verifiche di gestione, quando il termine per la procedura in contraddittorio è ravvicinato (inferiore a cinque mesi), potrebbe essere opportuno attendere la relazione finale affinché, all'atto della segnalazione delle irregolarità, si sia tenuto conto di tutti gli elementi per confermare o rettificare i fatti enunciati nella relazione iniziale.

Nei casi per i quali è in corso un procedimento giudiziario, poiché può intercorrere un lungo periodo tra l'avvio del procedimento e la sentenza, tale aspetto potrà essere preso in considerazione per decidere in quale momento segnalare le irregolarità riscontrate.

7.2. Collegamento tra il PACA e il recupero dei fondi

È importante sottolineare che lo scopo principale della segnalazione delle irregolarità non è avviare la procedura di recupero dei fondi ma sottoporre il caso alla Commissione a fini di analisi e di informazione.

Tuttavia nella maggioranza dei casi il PACA può essere collegato all'avvio della procedura di recupero, giacché la fase successiva al rilevamento dell'irregolarità è quella in cui l'autorità competente (autorità di gestione, autorità responsabile, organismo pagatore, autorità di certificazione o autorità di audit) recupera gli importi pagati in maniera irregolare.

È importante sottolineare che la data del primo verbale (PACA) non deve essere successiva all'avvio della procedura di recupero⁵⁷. Anche se le procedure specifiche per la riscossione dei crediti possono variare da uno Stato membro all'altro, la procedura di recupero inizia nella data in cui l'autorità competente (nella maggioranza dei casi) adotta un provvedimento amministrativo per il recupero degli importi. Ciò potrà comportare una comunicazione con cui l'autorità dello Stato membro informa per la prima volta il beneficiario, per iscritto, che una parte dell'importo sovvenzionato deve essere rimborsata e la segnalazione dell'irregolarità alla Commissione.

⁵⁷ Cfr. l'articolo 54 del regolamento (UE) n. 1306/2013 (per i riferimenti completi, cfr. la nota 5).

7.3. Rapporto tra la data del PACA e il calcolo dell'importo esatto interessato dall'irregolarità e la registrazione del credito

Data la modalità con cui sono imposte le rettifiche finanziarie, qualora sia imposta una rettifica nel corso dell'esecuzione di un progetto, l'importo esatto interessato dall'irregolarità potrà essere calcolato soltanto una volta completate le attività interessate dall'irregolarità stessa⁵⁸. Le autorità di gestione non possono calcolare l'importo esatto interessato dall'irregolarità finché non si sarà conclusa l'attività in questione, in quanto soltanto allora si conoscerà l'importo effettivo della spesa sostenuta dal beneficiario per quell'attività. L'applicazione di rettifiche finanziarie ha l'obiettivo di ripristinare una situazione nella quale il 100% delle spese dichiarate ai fini del finanziamento da parte dei fondi SIE sia conforme alla normativa nazionale e unionale applicabile.

Quando l'attività interessata dall'irregolarità si conclude e il beneficiario chiede il pagamento di un determinato importo in relazione a tale attività, l'autorità di gestione dovrebbe allora calcolare l'effettivo importo interessato dall'irregolarità. Nel corso dell'attuazione dei progetti, quando un beneficiario chiede il pagamento di importi che sono stati spesi per l'attività interessata dall'irregolarità, l'autorità di gestione dovrebbe detrarre la percentuale della rettifica finanziaria dai pagamenti intermedi e finali ma l'entità esatta dell'importo irregolare sarà nota soltanto dopo il pagamento finale.

Per le irregolarità classificate come casi di sospetta frode non sempre è possibile calcolare l'importo irregolare nel momento in cui è accertata l'irregolarità e l'importo approssimativo non può essere considerato un credito. Non appena l'importo esatto interessato dall'irregolarità è stabilito con certezza, lo Stato membro dovrebbe comunicarlo in una relazione successiva sui provvedimenti adottati (follow-up). Anche nel caso di indagini preliminari che possono durare a lungo (un anno o più), gli Stati membri dovrebbero comunicare tutte le informazioni quando rinviando il fascicolo alla procura. In alcuni casi al termine delle indagini preliminari è possibile stabilire l'importo esatto interessato dall'irregolarità e se tale importo debba essere considerato un credito. Il motivo di questo approccio è che la segnalazione delle irregolarità non è uno strumento contabile, bensì è una fonte di informazioni ai fini dell'azione preventiva e dell'analisi statistica.

⁵⁸ Cfr. l'articolo 4 dei regolamenti delegati (per i riferimenti completi, cfr. la nota 6).

8. DEROGHE ALL'OBBLIGO DI SEGNALAZIONE

Nel settore della spesa, le disposizioni relative alla segnalazione di irregolarità prevedono alcune deroghe⁵⁹. Per le seguenti categorie di casi non vi è obbligo di segnalazione.

8.1. Soglia di segnalazione

A norma dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), dei regolamenti delegati, gli Stati membri sono tenuti a segnalare alla Commissione soltanto le irregolarità (compresi i casi di frode e di sospetta frode) che riguardano un importo superiore a 10 000 EUR in contributi del Fondo⁶⁰.

Suddividere artificialmente un insieme di operazioni allo scopo di eludere l'obbligo di segnalazione sarebbe contrario agli obiettivi perseguiti dalla legislazione unionale. Pertanto una "irregolarità" ai sensi della normativa dell'UE può consistere in operazioni irregolari o fraudolente collegate tra loro e il cui impatto finanziario complessivo è superiore a 10 000 EUR, anche qualora ciascuna operazione rimanga al di sotto della soglia⁶¹.

⁵⁹ Gli Stati membri, tuttavia, sono tenuti a comunicare ogni anno alla Commissione tutti gli importi derivanti da irregolarità, anche nei casi per i quali è contemplata una deroga.

⁶⁰ Regolamenti delegati; per i riferimenti completi, cfr. la nota 6.

⁶¹ Tipi diversi di irregolarità commesse dal medesimo operatore economico e relative a un'unica operazione/azione/un unico progetto possono essere oggetto di un'unica comunicazione; cfr. la sezione 9.3.

Le disposizioni sulla segnalazione di irregolarità prevedono deroghe (cfr. sopra). Tali deroghe non si applicano, in particolare, ai casi di irregolarità precedenti un fallimento e ai casi di sospetta frode, per i quali è obbligatoria la segnalazione.

8.2. Specifiche deroghe all'obbligo di segnalazione

In passato la Commissione e gli Stati membri erano talvolta confrontati a situazioni che non erano conformi alla legislazione vigente ma nelle quali si riteneva che la definizione di irregolarità di cui sopra fosse inadeguata o che la segnalazione di questo tipo di irregolarità non apportasse alcun valore aggiunto.

Alla luce di queste esperienze, la Commissione ha semplificato le norme settoriali sulla segnalazione di irregolarità introducendo una serie di deroghe.

FESR, FSE, Fondo di coesione e FEAMP, RDC

L'articolo 122, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1303/2013 prevede deroghe all'obbligo di segnalazione nei seguenti casi:

- a) casi in cui l'irregolarità consiste unicamente nella mancata esecuzione, in tutto o in parte, di un'operazione rientrante nel programma operativo cofinanziato in seguito al fallimento del beneficiario;*
- b) casi segnalati spontaneamente dal beneficiario all'autorità di gestione o all'autorità di certificazione prima del rilevamento da parte di una delle due autorità, sia prima che dopo il versamento del contributo pubblico;*
- c) casi rilevati e corretti dall'autorità di gestione o dall'autorità di certificazione prima dell'inclusione delle spese in questione in una dichiarazione di spesa presentata alla Commissione.*

FEAGA, FEASR, FEAD e AMIF/ISF

Sono previste analoghe deroghe all'obbligo di segnalazione:

il regolamento delegato (UE) 2015/1971 della Commissione prevede deroghe all'obbligo di segnalazione per il FEAGA e il FEASR;

il regolamento delegato (UE) 2015/1972 prevede deroghe all'obbligo di segnalazione per il Fondo di aiuti europei agli indigenti;

il regolamento delegato (EU) 2015/1973 prevede deroghe all'obbligo di segnalazione per il Fondo asilo, migrazione e integrazione e lo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi.

8.3. Il concetto di “fallimento”

L’obbligo di segnalazione delle irregolarità relative alle spese non si applica ai casi di “semplice fallimento”, ad eccezione delle irregolarità precedenti il fallimento e dei casi di sospetta frode.

Per “semplice fallimento” si deve intendere la mancata esecuzione, in tutto o in parte, di un’operazione cofinanziata dal bilancio UE in seguito al fallimento del beneficiario finale e/o del destinatario finale che non sia preceduto da un’irregolarità e che non comporti una sospetta frode.

Per “fallimento” si intende la “procedura di insolvenza” ai sensi dell’articolo 2, lettera a), del regolamento (CE) n. 1346/2000⁶². L’insolvenza e il fallimento sono all’origine di un’irregolarità ai sensi del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 se:

- a) comportano una violazione della normativa dell’UE (ne è un tipico esempio l’inadempimento di obblighi contrattuali)
- b) hanno una potenziale incidenza sul bilancio dell’UE.

Il fallimento, anche qualora non si tratti di bancarotta fraudolenta, potrebbe comportare una violazione ai sensi dell’articolo 1 del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95. Per sua stessa natura, non ha le caratteristiche di evento indipendente dall’operatore ⁶³ come stabilito dalla giurisprudenza.

È ovvio che il fallimento o l’insolvenza non limitano le azioni delle autorità e devono comunque essere riportate nella dichiarazione annuale ai fini del follow-up finanziario.

62 Articolo 122, paragrafo 2, lettera a), del regolamento (UE) n. 1303/2013; articolo 30, paragrafo 2, lettera a), del regolamento (UE) n. 223/2014; articolo 3, paragrafo 3, lettera a), dei regolamenti delegati (UE) 2015/1971 e (UE) 2015/1973 della Commissione.

63 Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia la nozione di “forza maggiore” deve essere intesa nel senso di “circostanze anormali e imprevedibili, indipendenti dall’operatore, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate malgrado la migliore buona volontà”. Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 17.10.2002 — Isabel Parras Medina/Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (causa C-208/01) e sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 9.8.1994 — Stato belga/Boterlux SPRL (causa C-347/93) relativa a una domanda di pronuncia pregiudiziale.

Queste comunicazioni consentono alla Commissione di decidere in merito alla necessità di adottare opportune misure a tutela degli interessi finanziari del bilancio dell'UE.

Le disposizioni sulla segnalazione di irregolarità prevedono deroghe (cfr. sopra). Tali deroghe non si applicano, in particolare, ai casi di irregolarità precedenti un fallimento e ai casi di sospetta frode, per i quali vige l'obbligo di segnalazione.

9. SEGNALAZIONE DELL'IRREGOLARITÀ E CHIUSURA DEL CASO

Nella legislazione unionale i termini per l'assolvimento dell'obbligo di segnalazione variano in funzione del tipo di segnalazione delle irregolarità (relazione iniziale, relazione sui provvedimenti adottati o relazione speciale).

Base giuridica

L'articolo 2 dei regolamenti di esecuzione (UE) 2015/1974, (UE) 2015/1975, (UE) 2015/1976 e (UE) 2015/1977 della Commissione stabilisce la frequenza della segnalazione di irregolarità:

- 1. Entro due mesi dalla fine di ciascun trimestre, gli Stati membri trasmettono alla Commissione la relazione iniziale sulle irregolarità di cui all'articolo 3 del regolamento delegato (UE) 2015/1970.*
- 2. Una volta ottenute le informazioni pertinenti, nei tempi più rapidi possibili gli Stati membri trasmettono alla Commissione la relazione sui provvedimenti adottati di cui all'articolo 4 del regolamento delegato (UE) 2015/1970.*
- 3. Ciascuno Stato membro segnala immediatamente alla Commissione qualsiasi irregolarità riscontrata o presunta, indicando, laddove siano possibili ripercussioni all'esterno del proprio territorio, gli altri Stati membri interessati.*

9.1. Relazione iniziale

Gli Stati membri sono tenuti a inviare la relazione iniziale concernente le nuove irregolarità accertate entro e non oltre due mesi dalla fine del trimestre nel quale è stato redatto il primo verbale amministrativo o giudiziario (PACA). Tuttavia il sistema di gestione delle irregolarità (IMS) consente di anticipare l'invio di questa relazione. Questa attività di segnalazione periodica contribuisce a ripartire l'onere amministrativo e a garantire tempestività.

9.1.1. Casi in cui non vige l'obbligo di trasmettere la relazione iniziale

Le irregolarità che inizialmente sono al di sotto delle soglie di segnalazione o che rientrano nelle deroghe alla segnalazione di irregolarità alla Commissione sono registrate con la data del PACA e non sono segnalate alla Commissione (OLAF). In alcuni casi dopo un

determinato lasso di tempo (che può addirittura essere di anni), emergono nuovi elementi e per alcune di queste irregolarità scatta l'obbligo di segnalazione alla Commissione.

Al fine di evitare distorsioni statistiche dell'efficienza di segnalazione, ovvero del tempo medio che intercorre tra l'accertamento di un'irregolarità e la sua segnalazione alla Commissione e di evitare l'impressione che lo Stato membro interessato non abbia osservato le norme in materia di segnalazione, la data nella quale sono state acquisite informazioni che hanno portato a modificare la classificazione dell'irregolarità come caso da segnalare alla Commissione è inserita nell'IMS come data di rilevamento. La data nella quale l'irregolarità è stata realmente rilevata ma non risultava ancora da segnalare è inserita nella sezione dedicata ai commenti.

9.1.2. Prescrizione dell'obbligo di segnalazione

Il diritto UE non prevede la prescrizione dell'obbligo di segnalazione, che dunque non decade. Sarebbe tuttavia ragionevole allineare il termine ultimo per la segnalazione al periodo di conservazione dei documenti giustificativi dopo la chiusura del programma/dell'azione in questione. Per i casi di sospetta frode il termine di prescrizione dovrebbe coincidere con il termine di prescrizione del reato in questione quale stabilito dalla legislazione nazionale.

9.2. Relazioni speciali/urgenti

Qualora un'irregolarità riscontrata o presunta possa avere ripercussioni all'esterno del proprio territorio, lo Stato membro deve trasmettere **immediatamente** alla Commissione una relazione speciale/urgente che indichi gli altri Stati membri interessati.

Come procedere nell'IMS

In concreto nell'IMS gli Stati membri possono modificare lo stato della casella di controllo relativa al campo 1.13 da NO (0) a SÌ (1).

9.3. **Stesura di più relazioni sulle irregolarità (relazioni congiunte)**

Di regola le relazioni dovrebbero riguardare singoli casi. Tuttavia gli Stati membri hanno la possibilità di effettuare segnalazioni congiunte in alcune circostanze, ad esempio:

- qualora un operatore economico commetta più tipi di irregolarità in relazione alla stessa misura, tali irregolarità potranno essere riunite in un'unica relazione congiunta, tenendo conto del valore totale delle irregolarità;

- qualora un operatore economico commetta irregolarità relative a progetti che rientrano in periodi di programmazione diversi (ad esempio 2007-2013 e 2014-2020) e/o nell'ambito di fondi diversi, la segnalazione dovrà essere individuale per periodo di programmazione e per fondo, con rimandi ai casi collegati⁶⁴.

9.4. **Relazioni sui provvedimenti adottati**

Gli Stati membri sono tenuti a fornire, nelle relazioni sui provvedimenti adottati, informazioni sull'avvio, sulla conclusione o sulla rinuncia a procedimenti o provvedimenti per l'imposizione di misure amministrative o di sanzioni amministrative o penali nonché sull'esito di tali procedimenti o provvedimenti. Le relazioni sui provvedimenti adottati devono essere trasmesse nei tempi più rapidi possibili una volta che l'autorità dello Stato membro che effettua la segnalazione abbia ottenuto le informazioni pertinenti sul seguito dato al caso (informazioni non disponibili al momento della relazione iniziale o dati da rettificare; informazioni sull'avvio, sulla conclusione o sulla rinuncia ai procedimenti pertinenti).

In particolare, riguardo alle irregolarità sanzionate, gli Stati membri devono anche indicare:

- a) se le sanzioni sono di carattere amministrativo o penale;
- b) se le sanzioni risultano dalla violazione del diritto dell'Unione o del diritto nazionale, e i dettagli delle sanzioni;

⁶⁴ Attualmente l'IMS non prevede una funzione che consenta di gestire contemporaneamente più periodi di programmazione o più fondi.

- c) se è stata accertata una frode.

9.5. Chiusura del caso

Dopo avere concluso eventuali procedimenti e informato la Commissione del loro esito, gli Stati membri devono completare e concludere le attività di comunicazione e procedere alla chiusura del caso.

La chiusura di un caso dopo il completamento delle procedure potrebbe anche rendersi necessaria nelle seguenti circostanze:

- il beneficiario assolve l'obbligo, nel caso in cui l'irregolarità consista nel mancato assolvimento di un obbligo;
- la procedura di rettifica finanziaria si conclude;
- scade il termine per la riscossione obbligatoria dell'importo irregolare;
- il beneficiario è cancellato dal registro di commercio;
- l'autorità di gestione scopre l'irregolarità prima che sia eseguito il pagamento e l'accordo di finanziamento è annullato oppure il beneficiario accetta di coprire le conseguenze finanziarie dell'irregolarità.

Per i casi correlati a politiche strutturali (Fondi strutturali e di coesione), per i periodi di programmazione 2000-2006 e precedenti la Commissione (OLAF, su richiesta della direzione generale interessata⁶⁵) chiude i casi nell'IMS. Per il periodo di programmazione 2007-2013 lo Stato membro interessato chiude i casi nell'IMS quando tutti i procedimenti/provvedimenti sono stati conclusi a livello nazionale, compreso il rimborso dell'importo interessato al bilancio dell'UE.

9.6. Cancellazione del caso

Quando aggiornano la relazione iniziale, gli Stati membri possono anche indicare che, a seguito di ulteriori indagini, il caso inizialmente segnalato come irregolarità non

⁶⁵ Per questi casi l'IMS è utilizzato anche per il controllo dei recuperi.

costituisce, in realtà, una violazione delle disposizioni pertinenti e possono decidere di cancellarlo.

Come procedere nell'IMS

Quando si aggiornano le informazioni relative a un caso, è possibile cancellare il caso utilizzando l'opzione "request" (richiesta).

Si prega di tenere presente che tale richiesta avrà per effetto di cancellare in modo definitivo dall'IMS tutte le informazioni che potrebbero consentire l'identificazione del progetto (e dunque del beneficiario) per il quale era stata inizialmente segnalata l'esistenza di irregolarità. Una volta trasmesse alla Commissione/all'OLAF, le informazioni non sono più recuperabili.

10. ASPETTI FINANZIARI DELL'IRREGOLARITÀ

Base giuridica

A norma dell'articolo 3, paragrafo 2, dei regolamenti delegati (UE) 2015/1970, (UE) 2015/1971, (UE) 2015/1972 e (UE) 2015/1973 della Commissione, gli Stati membri sono tenuti a fornire le seguenti informazioni:

l) l'importo totale delle spese dell'operazione in questione, espresso in termini del contributo dell'Unione, del contributo nazionale e del contributo privato;

m) l'importo interessato dall'irregolarità dell'operazione in questione, espresso in termini del contributo dell'Unione e nazionale;

n) in caso di sospetto di frode e qualora il contributo pubblico non sia stato versato al beneficiario, l'importo che sarebbe stato pagato indebitamente se l'irregolarità non fosse stata scoperta, espresso in termini del contributo dell'Unione e del contributo nazionale;

o) la natura della spesa irregolare;

p) l'eventuale sospensione dei pagamenti e le possibilità di recupero dei pagamenti già effettuati.

10.1. L'importo totale delle spese

L'importo totale delle spese si riferisce al finanziamento totale del progetto o dell'operazione interessata (le quote del contributo pubblico rappresentate dal contributo dell'UE e dal contributo dello Stato membro, nonché il contributo privato). Si dovrà indicare non soltanto l'importo irregolare ma l'intera dotazione del progetto approvato⁶⁶.

10.2. L'importo interessato dall'irregolarità

L'importo interessato dall'irregolarità (importo irregolare) dovrà essere calcolato combinando l'impatto finanziario effettivo e potenziale dell'irregolarità, non soltanto in relazione alle spese che hanno già dato luogo a un pagamento indebito ai beneficiari finali/già dichiarate alla Commissione ma anche relativamente agli importi interessati

⁶⁶ L'allegato IV, punto 4, dei presenti orientamenti fornisce esempi concreti a riguardo.

prima della dichiarazione. Dovrà essere indicato qualunque importo considerato non ammissibile per via di un'irregolarità rilevata in relazione al progetto o all'operazione che beneficia del cofinanziamento (quota di contributo pubblico versata dall'UE e dallo Stato membro).

In alcuni casi l'importo irregolare effettivo potrebbe essere diverso dall'importo totale della fattura/del contratto interessato dall'irregolarità. Ad esempio nei casi di irregolarità relative ad appalti pubblici gli Stati membri sono autorizzati ad applicare rettifiche finanziarie proporzionali e su base percentuale (in base all'entità dell'irregolarità, in linea con gli orientamenti della Commissione). In questi casi l'importo stabilito nella decisione di rettifica finanziaria può essere considerato come equivalente all'incidenza finanziaria dell'irregolarità e dovrà essere indicato nella relazione.

11. PROGRAMMI DI COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA (INTERREG) E SEGNALAZIONE DI IRREGOLARITÀ

Base giuridica

Articolo 3, paragrafo 4, del regolamento delegato (UE) 2015/1970 della Commissione:

“Le irregolarità relative a programmi operativi nel quadro dell’obiettivo di cooperazione territoriale europea sono segnalate dallo Stato membro nel quale la spesa è sostenuta dal beneficiario che realizza l’operazione. Lo Stato membro informa l’autorità di gestione, l’autorità di certificazione del programma e l’autorità di audit”.

Le autorità competenti possono concedere ad altre autorità dello stesso paese l’accesso diretto ai propri casi di cooperazione territoriale europea (CTE) nell’IMS. Qualora le autorità CTE competenti all’estero (l’autorità di gestione, l’autorità di certificazione e l’autorità di audit) non abbiano accesso diretto ai casi specifici segnalati alla Commissione da uno specifico Stato membro in relazione a programmi CTE, la soluzione da preferirsi è la seguente:

- il coordinatore CTE nazionale trasmette informazioni trimestrali pertinenti su questi casi alla casella AFISmail⁶⁷ dedicata delle autorità di gestione competenti, sotto forma di file esportato dall’IMS;
- successivamente l’autorità di gestione in questione trasmette tali informazioni alle altre autorità competenti degli Stati membri interessati (l’autorità di certificazione, l’autorità di audit) in conformità con le proprie procedure e i propri requisiti interni. AFISmail può essere utilizzato anche a questo scopo.

12. STRUMENTI FINANZIARI E SEGNALAZIONE

I “contributi del Fondo” di cui ai regolamenti delegati sulla segnalazione di irregolarità comprendono il sostegno agli strumenti finanziari⁶⁸ a titolo dei fondi, e più precisamente dei fondi SIE.

⁶⁷ Sistema d’informazione antifrode (Anti-Fraud Information System - AFIS), cfr. la sezione 14.

Inoltre a norma dell'articolo 140 del regolamento finanziario la Commissione deve garantire una gestione armonizzata degli strumenti finanziari, in particolare nel settore della contabilità, della rendicontazione, del monitoraggio e della gestione del rischio finanziario.

A norma dell'articolo 37 del regolamento (UE) n. 1303/2013, le autorità di gestione, gli organismi che attuano fondi di fondi e gli organismi che attuano strumenti finanziari devono conformarsi al diritto applicabile, in particolare quello in materia di aiuti di Stato e appalti pubblici. Dalle disposizioni di detto articolo risulta che le irregolarità riguardanti strumenti finanziari devono essere segnalate nella misura in cui i fondi SIE sono utilizzati a sostegno di strumenti finanziari, nell'ambito di uno o più programmi.

Come stabilito all'articolo 38, paragrafo 4, secondo comma, del regolamento (UE) n. 1303/2013, gli organismi che attuano strumenti finanziari devono garantire la conformità al diritto applicabile, comprese le norme relative ai fondi SIE, agli aiuti di Stato, agli appalti pubblici e norme pertinenti, nonché alla legislazione applicabile in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro, lotta al terrorismo e contrasto della frode fiscale.

Nella pratica le irregolarità relative agli strumenti finanziari dovrebbero essere quantificate nel modo seguente:

- nell'IMS deve essere indicato l'intero importo collegato allo strumento finanziario;
- se sono state fornite garanzie, occorrerà indicare l'intero importo della specifica garanzia;

⁶⁸ Secondo la definizione di cui all'articolo 2 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 (per i riferimenti completi, cfr. la nota 33), gli strumenti finanziari sono le misure di sostegno finanziario dell'Unione fornite a titolo complementare dal bilancio per conseguire uno o più obiettivi strategici specifici dell'Unione.

- gli importi irregolari legati a contributi in natura in relazione a strumenti finanziari dovranno essere quantificati in base alle condizioni stabilite all'articolo 69, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1303/2013;
- occorre tenere presente, tuttavia, che alle irregolarità connesse a strumenti finanziari possono applicarsi anche circostanze specifiche.

13. SEGRETO ISTRUTTORIO NELLE INDAGINI NAZIONALI

Base giuridica:

Articolo 3, paragrafo 5, del regolamento delegato (UE) 2015/1970 della Commissione e articolo 3, paragrafo 4, dei regolamenti delegati (UE) 2015/1971, (UE) 2015/1972 e (UE) 2015/1973 della Commissione:

“Se le disposizioni nazionali prevedono il segreto istruttorio, la comunicazione delle suddette informazioni è subordinata all'autorizzazione dell'autorità giudiziaria, del tribunale o di altro organo competente, in linea con la normativa nazionale”.

L'obbligo di segnalazione delle irregolarità sancito dalla legislazione dell'UE può, in linea di massima, essere limitato soltanto dalle prescrizioni della legislazione nazionale in materia di riservatezza. Se le disposizioni nazionali prevedono il “segreto istruttorio”, la segnalazione delle irregolarità è “subordinata all'autorizzazione dell'autorità giudiziaria” o del tribunale competente.

Tuttavia, dato il requisito fondamentale della leale cooperazione,⁶⁹ invocare il segreto istruttorio per rifiutare di fornire informazioni deve rimanere un'eccezione. La regola del segreto istruttorio dovrebbe invece essere utilizzata per lo scopo principale che intende perseguire, ovvero garantire la presunzione di innocenza, la raccolta di elementi fattuali e l'accertamento dei fatti connessi a un'irregolarità o a una sospetta frode.

⁶⁹ Cfr. l'articolo 4, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea.

Inoltre il potere conferito alle autorità giudiziarie degli Stati membri di decidere se comunicare o meno le informazioni invocando il segreto istruttorio deve essere applicato in maniera equilibrata. A condizione che la legislazione nazionale di uno Stato membro non costituisca un ostacolo, le autorità giudiziarie devono autorizzare la segnalazione delle irregolarità per dare attuazione alla normativa dell'UE. Lo Stato membro può tuttavia rifiutare di comunicare informazioni sensibili (ad esempio l'identità di una persona indagata) e limitarsi a comunicare fatti che non compromettono la riservatezza del procedimento (ad esempio gli importi interessati, la misura e il programma in questione).

Inoltre non deve esistere alcuna sovrapposizione con talune disposizioni giuridiche nazionali che determinerebbe il sistematico rifiuto di comunicare i casi di irregolarità (sospetti o accertati). Ciò sarebbe contrario al principio di applicazione uniforme del diritto UE in quanto, in alcuni Stati membri, le norme sul segreto istruttorio non impediscono lo scambio di informazioni tra autorità pubbliche (giudiziarie o amministrative) nell'esecuzione dei loro compiti, sulla base del principio della "necessità di sapere".

Di conseguenza il segreto istruttorio non può essere invocato per giustificare il rifiuto delle autorità nazionali di comunicare le proprie conclusioni se, in una fase successiva del procedimento, esse intendono trasmetterle a un'autorità giudiziaria. Il segreto istruttorio può essere invocato soltanto laddove la questione sia stata effettivamente sottoposta all'esame di un'autorità giudiziaria e tale autorità non abbia approvato la comunicazione delle informazioni alla Commissione in un caso di irregolarità. Ciò vale anche per le eventuali informazioni raccolte dall'autorità amministrativa competente dopo l'avvio dell'azione giudiziaria.

Il rifiuto di comunicare informazioni in ragione del segreto istruttorio nelle indagini nazionali deve rimanere un'eccezione.

14. VALUTA PER LA SEGNALAZIONE DELLE IRREGOLARITÀ

Base giuridica:

A norma dell'articolo 4 dei regolamenti di esecuzione (UE) 2015/1974, (UE) 2015/1975, (UE) 2015/1976 e (UE) 2015/1977 della Commissione, gli Stati membri sono tenuti a comunicare gli importi in euro.

Gli Stati membri che non hanno adottato l'euro come valuta nazionale devono convertire gli importi dalla valuta nazionale in euro applicando il tasso di conversione precisato nei regolamenti settoriali. Laddove le spese non siano state contabilizzate dall'autorità di certificazione, si applica il tasso di conversione mensile più recente pubblicato online dalla Commissione al momento della trasmissione della relazione iniziale.

Esistono tre diversi scenari finanziari nei quali può essere scoperta un'irregolarità:

1. l'irregolarità è scoperta “**prima del pagamento**”— prima che una spesa irregolare sia contabilizzata dall'autorità di pagamento oppure prima che eventuali importi irregolari siano contabilizzati dall'autorità di certificazione del programma operativo;
2. l'irregolarità è scoperta “**dopo il pagamento**”— dopo che tutte le spese irregolari sono state contabilizzate dall'autorità di pagamento o dopo che tutti gli importi irregolari sono stati contabilizzati dall'autorità di certificazione del programma operativo. Questa situazione suggerisce l'applicazione di più tassi di conversione;
3. l'irregolarità è scoperta “**successivamente e anteriormente al pagamento**”— dopo che una parte dell'importo irregolare è stata contabilizzata dall'autorità di pagamento o è stata contabilizzata dall'autorità di certificazione del programma operativo. Inoltre in questo scenario una parte dell'importo irregolare non è ancora stata contabilizzata dall'autorità di pagamento o non è stata contabilizzata dall'autorità di certificazione del programma operativo. Questa situazione suggerisce l'applicazione di più tassi di conversione.

Il regolamento (UE) n. 1303/2013 implica direttamente l'obbligo di applicare più tassi di cambio nei casi di irregolarità da segnalare dopo il pagamento.

Inoltre, per quanto riguarda l'applicazione dei tassi di cambio, ad esempio per i fondi della politica di coesione, vigono norme diverse per ciascun periodo di programmazione:

per il periodo di programmazione 2000-2006 l'articolo 12 del regolamento (CE) n. 1681/94, modificato dal regolamento (CE) n. 2035/2005, e l'articolo 12 del regolamento (CE) n. 1831/94, modificato dal regolamento (CE) n. 2168/2005, stabiliscono quanto segue:

la conversione in euro viene effettuata utilizzando il tasso contabile mensile della Commissione relativo al mese durante il quale la spesa è o sarebbe stata registrata nei conti dell'autorità di pagamento del programma operativo interessato;

per il periodo di programmazione 2007-2013 l'articolo 81 del regolamento (CE) n. 1083/2006 e il regolamento (CE) n. 1828/2006, modificato dal regolamento (CE) n. 846/2009, stabiliscono quanto segue:

gli Stati membri che non hanno adottato l'euro [...] convertono in euro gli importi delle spese sostenute in valuta nazionale. L'importo è convertito in euro al tasso di cambio contabile mensile della Commissione in vigore nel mese durante il quale la spesa è stata contabilizzata dall'autorità di certificazione del programma operativo interessato;

per il periodo di programmazione 2014-2020 l'articolo 133 del regolamento (CE) n. 1303/2013 e l'articolo 4 del regolamento di esecuzione (CE) 2015/1974 stabiliscono quanto segue:

*per le irregolarità scoperte dopo l'inclusione della spesa nella dichiarazione presentata alla Commissione, occorre applicare il tasso di cambio del **mese in cui la spesa è stata inclusa nella dichiarazione**;*

*per i casi di irregolarità nei quali le spese non sono state contabilizzate dall'autorità di certificazione, occorre applicare il tasso di conversione mensile più recente pubblicato **al momento della trasmissione della relazione iniziale**.*

Per ragioni di uniformità e semplificazione, ai fini della segnalazione delle irregolarità anziché applicare più tassi di cambio gli Stati membri interessati possono applicare un unico tasso di cambio nel modo seguente:

- seguendo la regola introdotta dal regolamento (CE) n. 1828/2006, modificato dal regolamento (CE) n. 846/2009, che consente di applicare un unico tasso di cambio per tutti i periodi di programmazione;
- applicando alle irregolarità riscontrate “successivamente e anteriormente al pagamento” le stesse regole applicate alle irregolarità riscontrate “dopo il pagamento”;
- applicando a tutti i periodi di programmazione la stessa regola applicata alle irregolarità riscontrate “prima del pagamento” nel periodo 2014-2020.

15. PROTEZIONE DEI DATI

Base giuridica

Articolo 3, paragrafo 2, lettera b), e articolo 5 dei regolamenti delegati (UE) 2015/1970, (UE) 2015/1971, (UE) 2015/1972 e (UE) 2015/1973 della Commissione:

A. Gli Stati membri forniscono le seguenti informazioni:

Articolo 3 — Relazione iniziale

2 — Nella relazione iniziale, gli Stati membri forniscono le seguenti informazioni:

b) l'identità delle persone fisiche e/o giuridiche coinvolte o di altri soggetti che hanno partecipato all'esecuzione dell'irregolarità e il ruolo da essi sostenuto, tranne nei casi in cui tale indicazione sia irrilevante ai fini della lotta contro le irregolarità, data la natura dell'irregolarità medesima.

B. Le informazioni fornite ai sensi del presente regolamento sono protette:

Articolo 5 — Utilizzo e trattamento delle informazioni

2. Le informazioni fornite ai sensi del presente regolamento sono coperte dal segreto d'ufficio e beneficiano della stessa protezione concessa dalla legislazione nazionale dello Stato membro che le ha fornite e dalle disposizioni che si applicano alle istituzioni dell'Unione. Gli Stati membri e la Commissione prendono le misure di sicurezza necessarie affinché sia garantita la riservatezza delle informazioni scambiate.

3. Le informazioni di cui al paragrafo 2 non possono, in particolare, essere rivelate a persone diverse da quelle che, negli Stati membri o nell'ambito delle istituzioni unionali, sono autorizzate a conoscerle in virtù delle loro funzioni, a meno che lo Stato membro che le ha fornite abbia dato il suo consenso esplicito.

I dati personali detenuti dagli Stati membri rientrano nel campo di applicazione della legislazione nazionale sulla protezione dei dati che attualmente recepisce la direttiva 95/46⁷⁰. Ad aprile del 2016 il Consiglio ha adottato il regolamento (UE) 2016/679⁷¹ relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali nonché alla libera circolazione di tali dati. Questo nuovo regolamento si applica alle autorità degli Stati membri a decorrere dal 25 maggio 2018.

In taluni settori la raccolta di dati personali e la loro trasmissione alla Commissione sono prescritte dal diritto dell'Unione, specificamente ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), dei regolamenti delegati (UE) 2015/1970, (UE) 2015/1971, (UE) 2015/1972 e (UE) 2015/1973 della Commissione⁷². Tali dati possono essere raccolti soltanto per finalità specifiche, esplicite e legittime, come stabilito dall'articolo 5 di questi regolamenti delegati e dalla direttiva 95/46, e la loro trasmissione alla Commissione deve essere compatibile con tale finalità.

Le informazioni dettagliate da fornire alla Commissione si basano su un obbligo formale contenuto nei regolamenti settoriali specifici dell'UE menzionati sopra. La Commissione ha la responsabilità formale di: a) garantire la compatibilità con le finalità definite in tali regolamenti; e b) garantire che i dati personali siano rivelati a persone che, in seno alle istituzioni unionali, sono autorizzate a conoscerli in virtù delle loro funzioni.

I servizi della Commissione sono tenuti dal 1° gennaio 1999 ad ottemperare all'articolo 16⁷³ del TFUE e dal 1° febbraio 2001 ad assolvere gli obblighi specifici stabiliti dal regolamento (CE) n. 45/2001⁷⁴ del Parlamento europeo e del Consiglio sulla protezione dei dati. Questo regolamento si applica a tutti i dati personali detenuti dalle istituzioni e dagli organi dell'UE, compresi i dati personali provenienti dagli Stati membri o da qualunque altra fonte interna o esterna.

⁷⁰ GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31.

⁷¹ GU L 119 del 4.5.2006, pag. 1.

⁷² Cfr. nota 5.

⁷³ Ex articolo 286 del TEC.

⁷⁴ GU L 8 del 12.1.2001, pag. 1.

Considerato questo quadro giuridico, non è necessario inserire ulteriori disposizioni generali in materia di protezione dei dati nella legislazione settoriale per quanto riguarda i dati personali resi disponibili attraverso le relazioni trasmesse dagli Stati membri ai servizi della Commissione.

Per quanto riguarda la segnalazione di irregolarità, la Commissione mette a disposizione degli Stati membri uno strumento di comunicazione elettronica sicuro che facilita l'assolvimento dei loro obblighi di segnalazione delle irregolarità per i fondi a gestione concorrente (agricoli, strutturali e d'investimento, pesca, asilo e integrazione e FEAD) e per i fondi preadesione (in regime di esecuzione indiretta)

Il sistema di gestione delle irregolarità (IMS) è uno strumento elettronico sicuro per la segnalazione, la gestione e l'analisi delle irregolarità. L'IMS fa parte del sistema d'informazione antifrode (AFIS), sviluppato e gestito dall'OLAF.

Il sistema AFIS è una piattaforma generale per una serie di applicazioni antifrode utilizzate dall'OLAF nel quadro di un'infrastruttura tecnica comune, che consente lo scambio tempestivo e sicuro di informazioni relative alle frodi tra le amministrazioni degli Stati membri, nonché l'archiviazione e l'analisi dei dati. Il progetto AFIS concerne pertanto due settori principali: l'assistenza reciproca in materia di frodi doganali e la gestione delle irregolarità.

I dati forniti dagli Stati membri nelle relazioni sono conservati per almeno cinque anni e fino a tre anni dopo la chiusura del caso di irregolarità e la chiusura del programma/della misura corrispondente che ha beneficiato dei finanziamenti UE.

Per ciascun utente dell'IMS che ha accesso allo strumento informatico sono conservati nel sistema i seguenti dati personali: ID di accesso, nome e cognome, indirizzo di posta elettronica e amministrazione di appartenenza, lingua di interfaccia preferita, preferenze dell'applicazione e ruolo. I dati personali sono conservati e aggiornati in una directory elettronica sicura, accessibile soltanto ad applicazioni AFIS debitamente autorizzate, e sono consultabili soltanto dal personale OLAF cui compete la gestione del processo di registrazione e per la gestione dei problemi tecnici e degli utenti. I dati sono conservati fin tanto che gli utenti sono ufficialmente autorizzati ad accedere all'applicazione e sono riesaminati periodicamente per verificarne la validità. Una volta cancellato un utente, i dati

relativi alla creazione/modifica/cancellazione dell'utente sono conservati per un massimo di dieci anni.

Gli utenti dell'IMS hanno diritto ad accedere alle informazioni detenute dall'OLAF e a chiedere la rettifica, il blocco o la cancellazione dei dati contattando il titolare del trattamento (olaf-fmb-data-protection@ec.europa.eu). Gli utenti possono inoltre rivolgersi al Garante europeo della protezione dei dati qualora ritengano che l'OLAF abbia violato i loro diritti relativi alla protezione dei dati.

16. TRASMISSIONE DELLE RELAZIONI SULLE IRREGOLARITÀ

Base giuridica

L'articolo 3 dei regolamenti di esecuzione (UE) 2015/1974, (UE) 2015/1975, (UE) 2015/1976 e (UE) 2015/1977 della Commissione stabilisce il formato delle segnalazioni.

Le informazioni cui si fa riferimento nell'articolo 3 e 4 dei regolamenti delegati (UE) 2015/1970, (UE) 2015/1971, (UE) 2015/1972 e (UE) 2015/1973 sono trasmesse per via elettronica tramite il sistema di gestione delle irregolarità istituito dalla Commissione.

A norma di tale articolo le informazioni relative alla segnalazione di irregolarità devono essere trasmesse per via elettronica tramite il sistema di gestione delle irregolarità (IMS) istituito dalla Commissione. Non devono essere trasmesse informazioni, comprese le lettere di presentazione, per posta o posta elettronica. Tutte le informazioni devono essere trasmesse tramite l'IMS.

Il sistema di gestione delle irregolarità consente agli Stati membri di segnalare alla Commissione irregolarità relative alle spese. L'IMS fa parte del sistema d'informazione antifrode (Anti-Fraud Information System - AFIS); cfr. la sezione 15.

Inoltre le informazioni che devono essere comunicate dalle entità di cui all'articolo 108, paragrafo 2, lettera d), del regolamento finanziario⁷⁵ devono essere comunicate soltanto tramite il sistema di gestione delle irregolarità, in conformità della normativa settoriale. Per quanto riguarda l'utilizzo dei dati IMS per il sistema di individuazione precoce e di esclusione (EDES), cfr. l'allegato III.

⁷⁵ Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 modificato (per i riferimenti completi, cfr. la nota 33) e regolamento delegato (UE) 2015/2462 della Commissione del 30 ottobre 2015 (GU L 342 del 29.12.2015, pag. 7).

ALLEGATO I — DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SEGNALAZIONE RELATIVE ALLE SPESE DEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE PRECEDENTE

II. 1 Agricoltura

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

II. 2 Fondi strutturali e di coesione

Per i periodi 1989-1993, 1994-1999 e 2000-2006

Regolamento (CE) n. 1681/94 della Commissione, dell'11 luglio 1994, relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento delle politiche strutturali nonché all'organizzazione di un sistema d'informazione in questo settore (GU L 178 del 12.7.1994, pag. 43), modificato dal regolamento (CE) n. 2035/2005 del 12 dicembre 2005 (GU L 328 del 15.12.2005, pag. 8).

Questo regolamento si applica ai fondi strutturali: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE)), il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) — sezione orientamento e lo strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP).

Regolamento (CE) n. 1831/94 della Commissione, del 26 luglio 1994, relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento del Fondo di coesione nonché all'instaurazione di un sistema d'informazione in questo settore (GU L 191 del 27.07.1994, pag. 9), modificato dal regolamento (CE) n. 2168/2005 del 23 dicembre 2005 (GU L 345 del 28.12.2005, pag. 15).

Per il periodo 2007-2013

Regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione, dell'8 dicembre 2006, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e del regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (GU L 371 del 27.12.2006), modificato dal regolamento (CE) n. 846/2009.

II. 3 Pesca

Per il periodo 2007-2013

Regolamento (CE) n. 498/2007 della Commissione, del 26 marzo 2007, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1198/2006 del Consiglio relativo al Fondo europeo per la pesca (GU L 120 del 10.05.2007, pag. 1), modificato dal regolamento (UE) n. 1249/2010 (GU L 341 del 23.12.2010, pag. 3).

ALLEGATO II — IL CONCETTO DI AVVISO DI IRREGOLARITÀ

Alcuni Stati membri hanno introdotto il concetto di “avviso di irregolarità” nelle loro procedure di segnalazione interne. Occorre sottolineare che questo concetto non è previsto nei regolamenti dell’UE e pertanto non è vincolante per gli Stati membri ma l’IMS è stato adattato per gli Stati membri che decidono di applicarlo.

Per **avviso di irregolarità** si deve intendere qualunque informazione ricevuta da qualsiasi fonte riguardo all’esistenza di un’irregolarità prima della valutazione di tale informazione (ad esempio una contestazione di irregolarità).

Le informazioni disponibili in un avviso di irregolarità possono essere o non essere sufficienti a confermare in maniera definitiva l’esistenza di un’irregolarità o di un sospetto di frode e devono essere valutate, in quanto l’obbligo di segnalazione decorre a partire dalla “prima valutazione scritta” (cfr. la sezione 7).

Le autorità nazionali devono pertanto tenere presente che, non appena rilevino, nello svolgimento di attività e nei relativi controlli ordinari, elementi tali da comportare un avviso di irregolarità, dovranno condurre ulteriori indagini a riguardo, ove ne abbiano la competenza, oppure comunicare le informazioni all’autorità competente.

In alcuni Stati membri si utilizza la seguente procedura per la gestione degli “avvisi di irregolarità”

Dopo avere ricevuto l’avviso (sospetto di irregolarità), l’autorità di gestione o l’organismo intermedio redige una nota nella quale sono riportate le informazioni ricevute. Una volta che la nota è stata approvata dal responsabile dell’istituzione, quest’ultima ha 30 giorni lavorativi per eseguire la procedura di accertamento dell’irregolarità (ad esempio controllo in loco) e, al termine di questa fase, deve adottare una decisione.

Le decisioni sull’irregolarità possono essere di due tipi:

- **decisione di irregolarità accertata (PACA)** oppure
- **decisione di assenza di irregolarità**

La decisione di irregolarità accertata rappresenta un primo verbale amministrativo o giudiziario (PACA). Questo controllo è effettuato dalla persona competente (ad esempio

responsabile del progetto) dell'organismo competente (autorità di gestione o organismo intermedio) e il risultato del controllo è la relazione. Se la relazione contiene informazioni sull'irregolarità, la decisione di irregolarità accertata è redatta e firmata dal responsabile dell'istituzione (autorità di gestione o organismo intermedio). Una volta che la decisione è stata approvata, inizia la segnalazione dell'irregolarità nell'IMS.

La decisione di assenza di irregolarità è una valutazione scritta redatta dall'organismo competente (autorità di gestione o organismo intermedio), basata su fatti concreti, che stabilisce l'assenza di irregolarità.

Tutti gli avvisi e le decisioni di irregolarità accertata/di assenza di irregolarità sono registrati nel registro interno delle irregolarità, che comprende l'intero ciclo di gestione di un caso di irregolarità. Il registro contiene inoltre date, nomi, informazioni sul progetto, importi, modalità di esecuzione, misure adottate dall'istituzione ecc.

ALLEGATO III — SISTEMA DI INDIVIDUAZIONE PRECOCE E DI ESCLUSIONE (EDES)

Il sistema di individuazione precoce e di esclusione (EDES) è il nuovo sistema istituito per rafforzare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione e garantire una sana gestione finanziaria. Da gennaio del 2016 ha sostituito il precedente sistema di allarme rapido e la banca dati centrale sull'esclusione come repertorio di informazioni sui contraenti e sui beneficiari potenzialmente inaffidabili.

Base giuridica: le norme relative al sistema EDES sono contenute nel regolamento finanziario riveduto (articoli da 105 bis a 108 del regolamento finanziario e articoli 143 e 144 delle modalità di applicazione)⁷⁶.

Articolo 143 — Funzionamento della banca dati per il sistema di individuazione precoce e di esclusione

(Articolo 108, paragrafi 1, 2, 3, 4 e 12, del regolamento finanziario)

Ai fini del funzionamento della banca dati di cui all'articolo 108, paragrafo 1, del regolamento finanziario, le istituzioni, gli uffici, gli organismi, le agenzie e le entità di cui all'articolo 108, paragrafo 2, lettere c), d) ed e), del regolamento finanziario designano le persone autorizzate.

Se del caso, tali persone autorizzate forniscono le informazioni di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del regolamento finanziario. È loro riconosciuto l'accesso a norma dell'articolo 108, paragrafi 4 e 12, del regolamento finanziario.

Per le finalità dell'articolo 108, paragrafo 12, del regolamento finanziario si può fare ricorso alle persone autorizzate già designate dalle entità di cui all'articolo 108, paragrafo 2, lettera d), del regolamento finanziario in conformità della normativa settoriale.

Le informazioni richieste alle entità di cui all'articolo 108, paragrafo 2, lettera d), del regolamento finanziario sono trasmesse esclusivamente attraverso il sistema di gestione delle irregolarità, che è il sistema informativo automatizzato istituito dalla Commissione attualmente in uso per la segnalazione di irregolarità e frodi, in conformità della normativa settoriale.

*Ai fini dell'articolo 108, paragrafo 4, del regolamento finanziario, la Commissione

⁷⁶ Regolamento delegato (UE) n. 1268/2012 della Commissione, del 29 ottobre 2012, recante modalità di applicazione del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (GU L 362 del 31.12.2012, pag. 1), modificato dal regolamento delegato (UE) 2015/2462 della Commissione del 30 ottobre 2015 (GU L 342 del 29.12.2015, pag. 7).

mette a disposizione le informazioni trasmesse attraverso tale sistema informativo automatizzato nella banca dati di cui all'articolo 108, paragrafo 1, del regolamento finanziario.

* L'articolo 143, quinto comma, si applica a decorrere dal 1° gennaio 2017.

Finalità del sistema EDES

Il sistema EDES mira a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione da operatori economici inaffidabili. In particolare il sistema EDES garantisce:

- l'individuazione precoce degli operatori economici che rappresentano un rischio per gli interessi finanziari dell'Unione;
- l'esclusione degli operatori economici dalla ricezione di fondi unionali ([articolo 106, paragrafo 1, del regolamento finanziario](#));
- l'irrogazione di una sanzione pecuniaria a un operatore economico ([articolo 106, paragrafo 13, del regolamento finanziario](#));
- la pubblicazione, nei casi più gravi, sul sito Internet della Commissione, delle informazioni relative all'esclusione e, se del caso, alla sanzione pecuniaria per rafforzarne l'effetto deterrente ([articolo 106, paragrafi 16 e 17, del regolamento finanziario](#)).

Quali tipi di informazioni sono conservati nel sistema EDES?

Il sistema EDES comprende una componente relativa all'esclusione e una componente relativa all'individuazione precoce. La componente relativa all'esclusione registra i casi di fallimento, liquidazione e procedure analoghe che comportano l'esclusione dell'operatore economico dalla partecipazione a gare di appalto e inviti a presentare proposte. Registra inoltre le sanzioni amministrative irrogate dalla Commissione (ordinatori) agli operatori economici per motivi di frode *accertata*⁷⁷, gravi illeciti professionali o gravi violazioni del contratto, che determinano l'esclusione di tali operatori economici dai finanziamenti diretti dell'UE per un determinato periodo di tempo e/o l'irrogazione di sanzioni pecuniarie nei

⁷⁷ Accertata da una sentenza definitiva o decisione amministrativa definitiva – articolo 106, paragrafo 1, lettera c) o d), del regolamento finanziario – oppure nel senso che l'ordinatore ritiene accertati i fatti pertinenti e tali fatti sono stati oggetto di una qualificazione giuridica preliminare e della raccomandazione dell'istanza di cui all'articolo 108 del regolamento finanziario (cfr. l'articolo 106, paragrafo 2, del regolamento finanziario). In questa accezione il concetto di illecito accertato ha dunque una portata più ampia rispetto alla nozione di "frode accertata" nel contesto della segnalazione di irregolarità; cfr. la sezione 6.3 del presente manuale.

loro confronti. La componente relativa all'individuazione precoce consente agli ordinatori di apporre un "flag" in corrispondenza degli operatori economici che potrebbero rappresentare una minaccia per gli interessi finanziari dell'Unione in quanto sospettati di frode, grave illecito professionale ecc. Gli operatori economici così segnalati non sono esclusi dai finanziamenti dell'UE ma potranno essere soggetti a controlli e verifiche più intensivi. Il flag sarà eliminato dopo un anno a meno che non sia stata avviata una procedura di esclusione nei confronti dell'operatore economico interessato.

Come funziona il sistema EDES?

Gli ordinatori di tutte le istituzioni e di tutti gli organi dell'Unione inseriscono le informazioni nel sistema. Anche le entità delegate (in caso di esecuzione indiretta del bilancio UE) e le autorità/gli organismi dello Stato membro (in caso di esecuzione del bilancio UE in regime di gestione concorrente) contribuiscono all'inserimento delle informazioni nel sistema EDES attraverso il sistema di gestione delle irregolarità (IMS) (parzialmente filtrate dai servizi della Commissione). Le informazioni possono derivare da decisioni giudiziarie in materia di fallimento ecc., dagli audit effettuati dagli ordinatori, dalle entità delegate e dalle autorità degli Stati membri, nonché da indagini dell'OLAF. Il sistema EDES può essere consultato da tutti gli ordinatori delle istituzioni e degli organi dell'UE e da altri utenti legittimi quali l'OLAF e la DG BUDG, che è titolare ("business owner") di EDES. Inoltre la componente del sistema EDES relativa all'esclusione è accessibile anche alle entità delegate e agli Stati membri, che tuttavia non sono automaticamente vincolati da una decisione di esclusione registrata nel sistema.

Qual è l'utilità di EDES per le autorità nazionali?

EDES consente all'autorità nazionale competente di accedere alla componente del sistema relativa all'esclusione e verificare se una determinata entità sia già stata segnalata per frode sospetta o accertata o per altri tipi di illecito. EDES è inoltre il primo punto di accesso per verificare se un'entità sia stata soggetta a procedura fallimentare o sia in fase di liquidazione. Occorre tuttavia tenere presente che laddove una determinata informazione sia registrata oppure non sia presente nel sistema, EDES (come qualsiasi banca dati amministrativa) potrebbe non necessariamente riflettere la situazione in tempo reale. Per maggiori dettagli su un determinato insieme di dati, sarà necessario contattare l'autorità o l'organismo che lo ha creato.

L'utilizzo dei dati IMS per le finalità del sistema EDES

Gli Stati membri segnalano nell'IMS casi di frode e irregolarità, con le modalità previste dalle disposizioni settoriali in materia di segnalazione⁷⁸. I dati IMS non sono trasferiti automaticamente alla banca dati EDES.

Dal 1° gennaio 2017 la Commissione (un ordinatore/un'amministrazione aggiudicatrice), altre istituzioni, altri organi o organismi sono in grado di verificare, tramite il sistema EDES, nel contesto, ad esempio, di una procedura di appalto, se esiste un "hit" (un riscontro) per un dato operatore economico sulla base delle informazioni contenute nell'IMS.

Se esiste un "hit" per quell'operatore, l'autorità nazionale competente che effettua la segnalazione sarà contattata dall'OLAF per l'aggiornamento delle informazioni nell'IMS. Di conseguenza l'ordinatore responsabile avvierà la procedura di esclusione, se del caso, in conformità con il regolamento finanziario (previa raccomandazione dell'istanza per assicurare il corretto funzionamento della procedura e decisione di un ordinatore) al fine di creare il caso di esclusione nella banca dati EDES.

Come accedere al sistema EDES

A tutte le entità che partecipano all'esecuzione del bilancio in conformità degli articoli 59 e 60 del regolamento finanziario è conferito da parte della Commissione l'accesso alle informazioni sulle decisioni di esclusione a norma dell'articolo 106 per consentire loro di verificare se il sistema segnali un'esclusione. Tali entità potranno prendere tali informazioni in considerazione, come opportuno e sotto la propria responsabilità, per l'aggiudicazione di contratti nell'esecuzione del bilancio (articolo 108, paragrafo 12, del regolamento finanziario). Tecnicamente l'accesso è conferito a persone designate degli Stati membri, che a loro volta possono conferire diritti ad altri utenti autorizzati che necessitino di tali informazioni ai fini dell'esecuzione del bilancio UE.

⁷⁸ Cfr. la sezione 2 del documento principale.

ALLEGATO IV — ESEMPI

IV. 1 — Primo verbale amministrativo o giudiziario (PACA) — Fatti che determinano l'insorgenza dell'obbligo di segnalazione

1) Il beneficiario ha presentato una domanda di pagamento anticipato per la realizzazione di un progetto di costruzione di un centro di benessere e di attività ricreative e sportive. Il beneficiario ha dichiarato che i documenti presentati come prova dell'esecuzione dei lavori da parte della società erano veritieri ed accurati. Il fondo statale per l'agricoltura ha effettuato controlli amministrativi a causa di una segnalazione pervenuta al ministero dell'Agricoltura in relazione a una sospetta frode che il beneficiario avrebbe commesso allegando documenti falsi alla domanda di pagamento anticipato. Le informazioni sono state trasmesse alla procura per l'avvio di controlli preliminari ed è stata segnalata un'irregolarità classificata come sospetta frode.

2) Il beneficiario ha dichiarato, in una domanda di pagamento per superficie, di possedere un appezzamento di terreno per il quale aveva ricevuto sussidi. Come stabilito in una decisione giudiziaria, era chiaro che il beneficiario aveva fornito dati falsi commettendo un reato ai sensi del codice penale. A seguito del procedimento penale, il convenuto è stato sollevato dalla responsabilità penale ai sensi del codice penale e gli è stata comminata una sanzione amministrativa (ammenda). L'irregolarità classificata come frode accertata è stata segnalata ed è stato firmato un accordo per la riscossione degli importi pagati indebitamente. Il credito è stato interamente recuperato e il caso è stato chiuso.

Nella sua domanda di pagamento il beneficiario aveva dichiarato di avere realizzato interamente il piano economico e finanziario approvato e di avere effettuato gli investimenti in esso previsti. Nel corso dei controlli in loco e delle verifiche amministrative è emerso che erano stati presentati documenti contabili contenenti dati non veritieri, che esistevano discrepanze tra le informazioni dichiarate e l'investimento effettivo e che il terreno agricolo era stato dichiarato senza un contratto. Le informazioni relative al caso sono state trasmesse alla procura. L'istruttoria avviata riguardo alla presentazione di dati non veritieri è stata successivamente archiviata. È iniziato un processo per occultamento di dati in violazione dell'obbligo di presentare le informazioni ai fini della ricezione di fondi dell'Unione europea. È stata segnalata un'irregolarità classificata come sospetta frode.

3) Nel quadro della gestione e dell'utilizzo del programma CBC dell'IPA II, la maggioranza delle irregolarità accertate è stata classificata come "violazione delle norme relative agli appalti pubblici". Le irregolarità sono state accertate dall'autorità nazionale competente nel corso di un controllo in loco effettuato presso i locali del beneficiario. L'irregolarità è consistita nel fatto che i beneficiari, nell'eseguire un appalto pubblico secondario relativo alla fornitura di merci e attrezzature, non hanno controllato se le merci e le attrezzature fossero corredate del certificato di origine rilasciato dalla Camera di

commercio pertinente. Una volta accertata l'irregolarità, l'autorità competente ha dichiarato non ammissibile la spesa in questione e ha recuperato l'importo irregolare.

4) Nel quadro della gestione e dell'utilizzo del programma CBC dell'IPA II, è stata accertata un'irregolarità quando la relazione finale del beneficiario è stata riesaminata dall'autorità nazionale competente (organismo intermedio di livello 2). Durante il controllo della documentazione, l'autorità ha accertato l'esistenza di un'irregolarità in cui si ravvisavano elementi di sospetta frode. È stato organizzato un incontro tra l'organismo intermedio e il servizio di lotta contro la frode e le irregolarità e i pertinenti organismi della rete AFCOS (la Procura di Stato e il ministero degli Affari interni). Alla fine dell'incontro si è concluso che tutti i documenti pertinenti avrebbero dovuto essere trasmessi alla Procura di Stato per l'avvio di un procedimento giudiziario e che l'organismo intermedio che aveva accertato l'irregolarità avrebbe dovuto avviare la procedura di recupero. L'irregolarità è consistita nel fatto che il beneficiario aveva un accordo con l'operatore economico riguardo alla fornitura delle merci. Dopo avere adottato opportuni provvedimenti in relazione alla sospetta frode, la Procura di Stato ha deciso di archiviare il caso. Tuttavia nel contesto del procedimento amministrativo il beneficiario ha restituito l'importo irregolare in conformità della decisione di recupero dell'organismo intermedio.

5) Nel quadro della gestione e dell'utilizzo di fondi FESR per il periodo 2007-2013, nel corso di un controllo in loco l'autorità di gestione ha accertato un'irregolarità ravvisandovi elementi di sospetta frode. Durante la gestione del caso si sono svolti incontri tra l'autorità di gestione, il servizio di lotta contro la frode e le irregolarità e gli organismi della rete AFCOS pertinenti (ad esempio la Procura di Stato e il ministero degli Affari interni) per quanto riguarda l'adozione di opportune misure da parte dell'organismo pertinente in relazione alla sospetta frode. L'irregolarità è consistita nel fatto che, nell'eseguire lavori di ripristino di linee ferroviarie, l'operatore economico ha utilizzato materiali di qualità inferiore a quella prevista dal contratto. L'irregolarità è stata classificata come sospetta frode ed è stata segnalata alla Procura dello Stato e all'OLAF. Inoltre l'autorità di gestione ha chiesto all'operatore economico di restituire l'importo irregolare interessato.

6) In occasione di una verifica amministrativa eseguita dall'autorità di gestione il 9 dicembre 2015 (data della scoperta — DATA DEL PACA) è emerso che l'esecuzione non era coerente con la scheda tecnica e con l'oggetto fisico del progetto. In seguito a tale constatazione è stato emesso un atto amministrativo per il ritiro del progetto. Il 18 dicembre 2015 la spesa è stata detratta dal programma operativo. L'atto amministrativo di recupero è stato adottato il 18 dicembre 2015. Il 14 gennaio 2016 è stata comunicata all'ufficio tributario competente l'esistenza di un credito nei confronti del comune interessato in relazione al recupero del finanziamento. L'irregolarità è stata segnalata nell'IMS il 14 gennaio 2016.

Il beneficiario ha presentato ricorso alla Corte dei conti competente, che è stata informata del caso dall'autorità di gestione l'8 marzo 2016. La Corte dei conti non si è ancora pronunciata.

Pertanto nel primo caso, che si riferisce a un progetto FESR e alla verifica amministrativa eseguita dall'autorità di gestione, la DATA DEL PACA è la data nella quale è stato emesso l'atto amministrativo concernente l'esclusione del progetto dal programma operativo.

7) Il progetto è stato selezionato per il programma operativo "Sviluppo delle risorse umane 2007-2013". L'autorità nazionale di controllo, l'EDEL, ha effettuato un controllo in loco del progetto e ha rilevato che non esistevano prove sufficienti dell'esecuzione di una determinata parte del progetto. L'autorità nazionale di controllo ha emesso la relazione di audit (DATA DEL PACA). Alla luce delle risultanze della relazione, specifici importi di spesa sono stati esclusi in quanto non ammissibili. L'atto amministrativo per il rimborso è stato emesso qualche giorno dopo.

Il secondo caso riguarda un progetto del Fondo sociale europeo e il controllo in loco effettuato dall'autorità nazionale di audit. La DATA DEL PACA è la data di emissione della relazione di audit. La relazione indicava il tipo di irregolarità e l'importo non ammissibile ed è stata trasmessa al beneficiario.

8) La misura è stata avviata dal programma operativo "Programma di sviluppo rurale 2007-2013". La decisione interministeriale 704/2008 ha stabilito i termini e le condizioni di attuazione della misura.

Il servizio regionale competente, che si occupa di questioni forestali e rurali, ha effettuato controlli in loco e verifiche amministrative e ha emesso una relazione sull'osservanza degli obblighi sanciti dalla decisione interministeriale. In base alla relazione, il beneficiario non ha assolto i propri obblighi in quanto non ha presentato in tempo utile la domanda per il secondo e il terzo pagamento.

Il beneficiario è stato invitato a presentare obiezioni sulle conclusioni della relazione o, in caso contrario, a restituire il primo pagamento. A marzo del 2016 il segretario generale di una regione dell'UE ha emesso un atto amministrativo per il recupero dell'importo.

Nel terzo caso, che si riferisce a un progetto del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e alla verifica amministrativa eseguita dall'organismo pagatore, la DATA DEL PACA è la data del documento amministrativo nel quale sono stati registrati per la prima volta l'irregolarità e l'importo non ammissibile e in relazione al quale il beneficiario aveva avuto modo, ai sensi della legislazione nazionale, di presentare obiezioni.

9) In uno Stato membro sono presi in considerazione ai fini del PACA i seguenti tipi di "valutazioni scritte":

- una relazione a seguito di verifiche effettuate durante un controllo in loco;

- una relazione emessa a seguito di verifiche di gestione durante i controlli amministrativi eseguiti dall'autorità di gestione (ad esempio controlli documentali);
- una relazione a seguito di verifiche amministrative da parte dell'organismo intermedio;
- una relazione a seguito di un audit dell'operazione interessata eseguito dall'autorità di audit;
- una relazione a seguito di un'indagine finanziaria svolta dal servizio AFCOS;
- una relazione a seguito di un'indagine finanziaria svolta dall'OLAF nello Stato membro.

IV. 2 — Classificazione di un'irregolarità come sospetta frode

10) In uno Stato membro la seguente procedura è applicata per chiudere i casi di sospetta frode quando il procedimento penale è archiviato:

in caso di sospetta frode (IRQ3) le autorità di gestione hanno l'obbligo di deferire il caso alla procura. Qualora la procura decida che non vi sono motivi sufficienti per l'avvio di un'indagine o archivi un'eventuale indagine già avviata, l'autorità di gestione è tenuta ad eseguire una verifica amministrativa e a scegliere una delle tre seguenti opzioni:

- **cancellare il caso per assenza di irregolarità.** Ciò è possibile soltanto se la procura stabilisce che non è stato commesso alcun reato e se in esito alla verifica amministrativa è appurato che non vi è stata alcuna violazione;
- **proseguire il procedimento amministrativo sul caso, mantenendone la classificazione come sospetta frode (IRQ3).** Ciò avviene quando, dopo la verifica amministrativa, l'autorità di gestione è ancora del parere che vi sia un sospetto di frode, sebbene la procura ritenga che non sia stato commesso alcun reato. Il caso potrà essere chiuso una volta concluso il procedimento amministrativo;
- **proseguire il procedimento amministrativo sul caso, riclassificandolo come irregolarità (IRQ2).** Ciò avviene quando, dopo la verifica amministrativa, l'autorità di gestione ritiene che non vi sia un fondato sospetto di frode ma che esista comunque un'irregolarità. Il caso potrà essere chiuso una volta concluso il procedimento amministrativo.

NB: alla luce della “migliore pratica” sopra descritta, è importante tenere presente che alcuni casi di “sospetta frode” potrebbero rimanere nell'IMS come “sospetta frode” anche dopo la decisione della procura di non avviare l'azione penale. Ciò può avvenire nei casi in cui la procura rinuncia a procedere per motivi di scarso interesse pubblico, prescrizione o mancanza di prove sufficienti per l'avvio di un procedimento. Qualora, tuttavia, la procura stabilisca con certezza che non è stata commessa alcuna frode o violazione, la classificazione del caso potrà mutare da “irregolarità” a “assenza di irregolarità” e comportare la successiva cancellazione del caso.

11) Caso inerente a un progetto di ricerca

La combinazione di aiuti non è facile da individuare, soprattutto quando la si verifica unicamente sulla base di una dichiarazione presentata dal beneficiario. Gli organismi intermedi che si occupano di progetti di ricerca finanziati con fondi dell'UE o nazionali si avvalgono di una banca dati comune in cui possono cercare coincidenze nei nomi di progetti e di ricercatori. Il controllo incrociato dei dati è incluso nella lista di controllo delle verifiche di gestione. Durante la verifica di un determinato progetto di ricerca, sono emersi i seguenti elementi:

- il beneficiario aveva presentato domanda di finanziamento nell'ambito di vari inviti a presentare proposte, alcuni dei quali erano finanziati a titolo dei fondi strutturali mentre altri erano finanziati con risorse nazionali;
- nell'elenco dei ricercatori figuravano varie persone che avevano lavorato nell'ambito di vari progetti e per le quali era indicato, in alcuni mesi, un numero totale di ore lavorate eccessivamente elevato;
- vi erano inoltre somiglianze nei nomi dei progetti approvati, che beneficiavano di aiuti provenienti da fonti diverse (vari inviti a presentare proposte per la concessione di sovvenzioni).

Le autorità di polizia hanno collaborato con uno degli organismi intermedi nello svolgimento di un'indagine amministrativa. Le irregolarità dovrebbero essere segnalate come sospetta frode all'avvio dell'indagine amministrativa (*avvio di un procedimento amministrativo e/o giudiziario volto a determinare l'esistenza di un comportamento intenzionale*) e certamente quando si decide di deferire il caso alla procura.

12) Caso inerente a corsi di formazione finanziati dall'FSE

In questo caso il sospetto di frode riguardava il mancato svolgimento di una serie di corsi di formazione. Esaminando gli elenchi delle presenze forniti dal beneficiario, l'organismo di audit aveva individuato un numero eccessivamente elevato di corsi seguiti dagli stessi partecipanti. I dati sono stati sottoposti anche a un controllo incrociato con le informazioni fornite dall'organismo intermedio per altri corsi di formazione per i quali il beneficiario aveva ricevuto fondi. L'organismo di audit ha effettuato controlli, contattando i partecipanti, e ha appreso che, nella maggioranza dei casi, questi avevano in realtà partecipato a un solo corso. Il fascicolo del caso è stato trasmesso alla procura ed è stato segnalato un sospetto di frode concernente l'importo complessivo degli aiuti UE. Conformemente all'invito a presentare proposte, il beneficiario ha presentato una relazione di audit sull'attuazione del progetto e sui costi sostenuti ma tale relazione era stata preparata da un soggetto noto al beneficiario.

13) Caso inerente a un progetto di formazione finanziato dall'FSE

La base giuridica dell'invito a presentare prevedeva la presentazione di una relazione di audit sull'attuazione del progetto e sui costi sostenuti. Nel corso di un audit delle operazioni è stato confermato che la relazione di audit era stata presentata da un soggetto

collegato al beneficiario. Nella fase di esame dei documenti giustificativi e dei rendiconti finanziari del beneficiario sono state riscontrate le seguenti irregolarità:

- vi erano entrate non dichiarate;
- erano stati imputati al progetto costi di ammortamento e altri costi non ammissibili;
- i costi diretti (retribuzioni) e indiretti (affitto) erano sproporzionati;
- l'elenco delle presenze e gli attestati rilasciati indicavano un numero di partecipanti inferiore a quello dichiarato.

14) Un'amministrazione aggiudicatrice ha favorito in modo sistematico taluni fornitori mediante criteri di aggiudicazione inadeguati. Sono state riscontrate ulteriori irregolarità:

- il beneficiario aveva presentato fatture relative ad attrezzature nuove che in realtà erano di seconda mano; il fornitore e il beneficiario erano collegati;
- il beneficiario ha venduto presunte sementi ufficialmente certificate in uno Stato membro dell'UE utilizzando etichette ufficiali false. Le sementi sono state vendute agli agricoltori che hanno ottenuto ulteriori aiuti per la produzione di frumento.

15) In uno Stato membro dopo la formulazione, da parte della Procura di Stato, di tre capi di imputazione nel 2012 e nel 2013, nelle cause A e B sono state emesse sentenze, poi passate in giudicato, nei confronti di cinque persone fisiche e di un'entità giuridica, mentre una condanna nei confronti di una persona fisica non è ancora definitiva.

In entrambi i casi alcune società che fornivano servizi turistici e alberghieri avevano concluso accordi con il ministero dell'Economia per il cofinanziamento dei loro investimenti programmati relativi alla costruzione di nuove strutture o al rinnovo di strutture esistenti con il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale. Insieme all'impresa incaricata dei lavori di costruzione le società hanno elaborato un piano grazie al quale hanno potuto chiedere, presentando dati fraudolenti, il pagamento di somme indebite sulla base di tali accordi.

Il responsabile dell'impresa di costruzioni e il direttore operativo dell'impresa hanno autorizzato la stesura di documenti commerciali/fatture intermedie da cui risultava che l'impresa aveva eseguito determinati lavori per la società appaltante mentre in realtà tali lavori non erano stati eseguiti. Il direttore dei lavori ha confermato le fatture intermedie, convalidandole come domande di pagamento di lavori. Le società appaltanti hanno liquidato gli importi richiesti con fondi che l'impresa di costruzioni aveva precedentemente trasferito loro in virtù di accorti di prestito a breve termine fittizi. Quindi, in realtà, i lavori dell'impresa appaltatrice non erano stati eseguiti e non erano avevano dato luogo ad alcun pagamento da parte delle società che avevano appaltato i lavori di costruzione.

In virtù dell'accordo di cofinanziamento, le società turistiche hanno successivamente chiesto al ministero di rimborsare la quota dei costi che dichiaravano di avere sostenuto per pagare i servizi di costruzione. Come documenti giustificativi hanno presentato fatture intermedie e distinte di pagamento riassuntive false in relazione ai lavori eseguiti,

inducendo così il ministero a versare 3,7 milioni di EUR alla prima società e 1,8 milioni di EUR alla seconda.

L'entità giuridica B ha rimborsato i proventi illeciti nell'ambito di una procedura fallimentare su richiesta del ministero. Per quanto riguarda l'entità giuridica A, la Corte Suprema ha annullato la decisione di confisca dei proventi illeciti in quanto il ministero e l'entità giuridica che aveva beneficiato dei proventi hanno concluso un accordo transattivo in relazione a una richiesta di risarcimento avanzata dalla parte lesa, il quale prevale sulla confisca.

IV. 3 — Errori e irregolarità causati da atti amministrativi

16) Viene eseguito un pagamento intermedio ma per un errore amministrativo l'autorità di gestione trasferisce una somma inferiore a quella richiesta dal beneficiario. Non vi è alcuna incidenza finanziaria perché non vi sono somme pagate indebitamente. L'operatore economico non è responsabile della violazione. In assenza di questi due elementi della definizione di "irregolarità", non si è verificata alcuna irregolarità. Casi di questo tipo sono considerati piuttosto come errori e non vi è obbligo di segnalarli.

17) Nel corso degli anni la normativa sugli appalti pubblici di uno Stato membro ha ridotto il termine per la ricezione delle offerte a 10 giorni prima della scadenza. Molti beneficiari hanno rispettato il diritto nazionale e non hanno ottemperato all'obbligo di cui all'articolo 38, paragrafo 4, della direttiva 2004/18/CE, finché l'errore non è stato rilevato e corretto. In questo caso gli operatori economici non hanno commesso una violazione in quanto le istituzioni statali sono tenute ad allineare le norme nazionali alle prescrizioni delle direttive. I pagamenti non ammissibili sono registrati come errori; non sono accertati né segnalati come irregolarità.

18) Le linee guida dell'autorità di gestione per un particolare regime di aiuto non menzionano l'obbligo di installare un cartello. Di conseguenza molti beneficiari hanno ricevuto gli aiuti ma non hanno ottemperato al disposto dell'articolo 8 del regolamento (CE) n. 2006/1828 della Commissione. Lo Stato membro rimborsa questi pagamenti quando l'errore è rilevato e corretto. In questo caso gli operatori economici sono tenuti a rispettare le prescrizioni dei regolamenti della Commissione, che sono direttamente applicabili. Di conseguenza le irregolarità dovrebbero essere accertate per ciascuna operazione.

IV. 4 — Incidenza finanziaria

19) Il beneficiario ha attuato un progetto di sviluppo economico con un bilancio approvato di 70 000 EUR. Il progetto ha beneficiato di un contributo pubblico di 59 500 EUR (quota UE: 50 575 EUR; quota dello Stato membro: 8 925 EUR; contributo privato: 10 500 EUR). Durante il controllo di primo livello è stato appurato che la spesa per servizi di consulenza, pari a 14 000 EUR (quota UE: 10 115 EUR; quota dello Stato membro: 1 785 EUR; contributo privato 2 100 EUR), sostenuta durante l'attuazione del progetto grazie al cofinanziamento dell'UE non era ammissibile per motivi amministrativi. L'autorità di gestione ha versato al beneficiario finale una parte dei finanziamenti per i servizi di consulenza e la spesa era già stata dichiarata alla Commissione (contributo pubblico versato 8 000 EUR; quota UE: 6 800 EUR; quota dello Stato membro: 1 200 EUR). In base alla legislazione dell'UE la relazione sulle irregolarità deve riportare le seguenti informazioni relative agli aspetti finanziari:

	Quota UE		Quota nazionale		Contributo pubblico		Quota privata		Totale
8.1 Importo delle spese	50 575,00	+	8 925,00	=	59 500,00	+	10 500,00	=	70 000,00
8.2 Importo interessato dall'irregolarità	10 115,00	+	1 785,00	=	11 900,00				
8.2.1. di cui non pagati	3 315,00	+	585,00	=	3 900,00				
8.2.2 di cui pagati	6 800,00	+	1 200,00	=	8 000,00				
8.3 importo da recuperare	6 800,00	+	1 200,00	=	8 000,00				