

COMMISSIONE EUROPEA

Traduzione non ufficiale a cura di Tecnostruttura

Linee guida

**sui principi, criteri e scale indicative da applicarsi nel rispetto delle rettifiche finanziarie
definite dalla Commissione secondo gli Articoli 99 e 100 del**

Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006

IT

INTRODUZIONE

Lo scopo del presente documento è quello di fornire una guida sui principi, criteri e scale indicative da applicarsi nella determinazione delle rettifiche finanziarie effettuate dalla Commissione secondo gli Articoli 99 e 100 del Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006¹ (a seguire il "Regolamento (CE) n. 1083/2006").

Gli Stati Membri spesso individuano irregolarità nel corso dei loro controlli. In tali casi, è loro richiesto di procedere alle rettifiche necessarie in conformità all'Articolo 98 del Regolamento (CE) n. 1083/2006. Si raccomanda agli Stati Membri di applicare gli stessi criteri e tassi nella rettifica delle irregolarità individuate dai loro stessi servizi nel corso dei controlli e degli audit svolti nel rispetto degli Articoli 60(b), 61(b) e 62(1)(a) e (b) del Regolamento (CE) n. 1083/2006 e di altri controlli, ad eccezione dei casi in cui essi applichino già standard più stringenti.

1. DEFINIZIONI E PRINCIPI

1.1 In conformità agli Articoli 99 e 100 del Regolamento (CE) n. 1083/2006 la Commissione potrebbe procedere alle rettifiche finanziarie sopprimendo in tutto o in parte il contributo comunitario a un programma operativo.

1.2 Lo scopo delle rettifiche finanziarie è quello di ristabilire una situazione in cui il 100% della spesa dichiarata per il cofinanziamento dei Fondi Strutturali è in linea con le norme applicabili e di assicurare, fra l'altro, il rispetto dei principi di parità di trattamento e di proporzionalità.

1.3 Nel decidere l'ammontare di una rettifica sulla base degli Articoli 99 e 100 del Regolamento (CE) n. 1083/2006, la Commissione prende in considerazione la natura e la gravità dell'irregolarità o delle irregolarità², l'estensione e l'impatto finanziario delle carenze identificate. A questo proposito si dovrebbe applicare quanto segue:

- se le norme applicabili sono rispettate e sono adottate tutte le misure ragionevoli per prevenire, individuare, riferire e correggere frodi e irregolarità, non sarà richiesta nessuna rettifica finanziaria;
- se le norme applicabili sono rispettate ma i sistemi di gestione e controllo necessitano solo di miglioramenti minori³, dovrebbero essere indicate adeguate raccomandazioni, ma non è necessario prevedere alcuna rettifica finanziaria;
- se è riscontrata un'irregolarità in una singola operazione, dovrebbe essere sempre effettuata una rettifica finanziaria;
- se sussistono gravi carenze³ nei sistemi di gestione e controllo che portano o potrebbero portare a irregolarità sistemica, come in particolare, il mancato rispetto delle norme applicabili, dovrebbero essere sempre effettuate rettifiche finanziarie.

1.4 Un'irregolarità è definita nell'Articolo 2(7) del Regolamento (CE) n. 1083/2006 come:
“qualsiasi violazione di una disposizione di diritto comunitario derivante da un'azione o da un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un

¹ GU, L 210, 31.7.2006, p.25.

² Il termine “irregolarità” è definito nell'Articolo 2(7) del Regolamento (CE) n.1083/2006.

³ Vedi documento Guida sulla metodologia comune per la valutazione dei sistemi di gestione e di controllo negli Stati Membri (periodo di programmazione 2007-2013).

pregiudizio al bilancio generale dell'Unione Europea mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio generale".

Le irregolarità possono essere di natura individuale o di natura sistemica.

Una **irregolarità individuale** è un errore che non dipende dagli altri errori nella popolazione o dalle carenze nei sistemi.

Un **irregolarità sistemica** è un errore, reiterato o non, che deriva dall'esistenza di gravi carenze nel sistema di gestione e controllo, le cui regole sono stabilite nel Titolo VI del Regolamento (CE) n. 1083/2006.

Le carenze del sistema sono punti di debolezza nel sistema di gestione e controllo (vedi sotto-punto 2.2).

L'ammontare della rettifica finanziaria è stabilito, ove possibile, sulla base di singoli casi ed è uguale all'esatto ammontare della spesa indebitamente imputato sul budget comunitario. Tuttavia, non sempre è possibile quantificare in modo preciso le rettifiche o non sempre è conveniente nel caso in cui sia necessario un ulteriore approfondito lavoro di verifica. In tali casi dovrebbe essere effettuata una rettifica su base forfettaria, proporzionata alla gravità dell'irregolarità o della carenza del sistema.

1.4.1. Rettifiche quantificabili

L'impatto finanziario di un'irregolarità è quantificabile in modo preciso, sulla base dell'esame di una irregolarità individuale, quando è possibile calcolare l'esatto ammontare della spesa indebitamente dichiarata alla Commissione (per esempio spesa non ammissibile). In tali casi la rettifica finanziaria dovrebbe essere calcolata esattamente.

1.4.2. Rettifiche non-quantificabili

In altri casi, data la natura dell'irregolarità o della carenza di sistema, può non essere possibile quantificare precisamente l'impatto finanziario (per esempio la non conformità alle norme sugli appalti pubblici e sulla pubblicità). In questi casi, una rettifica su base forfettaria, basata sulla gravità dell'irregolarità o sulla carenza individuata, dovrebbe essere applicata alla singola operazione. I criteri e le scale da utilizzare per le rettifiche su base forfettaria sono stabiliti al punto 2.

Nel caso di una grave carenza nel sistema di gestione e controllo, (per esempio verifiche di gestione o audit inefficaci – vedi sotto-punto 2.2), dove però non sia possibile quantificare precisamente la rettifica finanziaria, dovrebbe essere applicata una rettifica su base forfettaria alla spesa dichiarata per la parte del sistema interessata, nel rispetto dei criteri indicativi e delle scale stabiliti al punto 2.

1.4.3. Rettifiche per estrapolazione

Quando le irregolarità si sono verificate in un gran numero di operazioni in tutto l'asse prioritario o in tutto il programma, ma non è conveniente verificare la regolarità delle operazioni non incluse nel campione di audit, la rettifica finanziaria può basarsi sull'estrapolazione.

L'estrapolazione dovrebbe essere utilizzata solamente per le operazioni soggette a un comune sistema di gestione e di controllo, come riportato nell'Articolo 71(4) del Regolamento (CE) n.1083/2006. In questo caso, i risultati di un esame approfondito di un campione rappresentativo di singoli casi interessati sono estrapolati a tutta la spesa nella popolazione, in conformità agli standard di audit generalmente accettati.

- 1.5. Allo Stato Membro è sempre data l'opportunità di dimostrare, tramite un esame della documentazione interessata, che la reale estensione o la gravità dell'irregolarità e quindi la reale perdita o rischio per il budget UE era minore rispetto a quella stabilita dalla Commissione. La Corte di Giustizia ha ritenuto che l'onere della prova, in questi casi, ricade sullo Stato Membro⁴. In accordo con la Commissione, lo Stato Membro può limitare la portata dell'esame a una parte appropriata o a un campione della documentazione interessata. La procedura e le scadenze sono stabilite nell'Articolo 100 del Regolamento (CE) n.1083/2006.
- 1.6. Qualora la Commissione basi la sua posizione su fatti stabiliti da revisori che non siano quelli dei suoi propri servizi, essa redige le sue conclusioni relative alle conseguenze finanziarie dopo aver esaminato le misure adottate dallo Stato Membro interessato secondo l'Articolo 98(2) del Regolamento (CE) n.1083/2006, i resoconti forniti secondo l'Articolo 70(1) (b) del Regolamento (CE) n.1083/2006 e qualsiasi osservazione da parte dello Stato Membro.
- 1.7. Gruppo consultivo inter-servizi istituito ad hoc

Un gruppo consultivo inter-servizi istituito ad hoc, composto da rappresentanti dei servizi di pertinenza presta un'attenzione particolare alla proporzionalità dei tassi di rettifica proposti, al fine di assicurare la parità di trattamento sia fra gli Stati Membri sia all'interno dello Stato Membro. L'obiettivo è quello di assicurare che le rettifiche proposte siano giustificate in modo appropriato. In caso di rettifiche finanziarie effettuate dalla Commissione che riguardano sia una rettifica sul sistema per estrapolazione sia una su base forfettaria, la rettifica finanziaria proposta è presentata al gruppo consultivo inter-servizi istituito ad hoc, il quale considererà le argomentazioni presentate dal servizio di pertinenza della Commissione, al fine di applicare la rettifica finanziaria e stabilire se il livello è appropriato.

1.8 Addizionalità

Il metodo per calcolare l'ammontare della rettifica finanziaria da applicare nei casi in cui lo Stato Membro non rispetti il principio di addizionalità è stabilito nell'Articolo 38(2) del Regolamento (CE) n. 1828/2006⁵.

2. CRITERI E SCALE PER LE RETTIFICHE SU BASE FORFETTARIA

2.1. Criteri

Come descritto nel sotto-punto 1.4, le rettifiche su base forfettaria possono essere previste quando le informazioni che risultano dall'indagine non consentono di quantificare in modo preciso l'impatto finanziario né tramite mezzi statistici né facendo riferimento ad altri dati verificabili.

Le rettifiche su base forfettaria dovrebbero essere prese in considerazione qualora la Commissione individui un'incapacità di svolgere in modo adeguato qualsiasi controllo esplicitamente richiesto dai regolamenti applicabili ai Fondi Strutturali o al Fondo di Coesione. Le rettifiche dovrebbero essere prese in considerazione anche quando la Commissione individua gravi carenze nei sistemi di gestione e controllo derivanti dalle violazioni delle norme applicabili o da una violazione del principio di sana gestione finanziaria. Le rettifiche su base forfettaria possono essere appropriate anche quando le autorità degli Stati Membri scoprono tali irregolarità o carenze, ma lo Stato Membro viene

⁴ Vedi Caso C-54/95, Germania v. Commissione, para. 35.

⁵ GU, L 371, 27.12.2006, p.1.

meno nell'adottare un'azione correttiva entro un ragionevole periodo di tempo (per esempio, la mancata attuazione di rettifiche finanziarie entro un periodo di tempo ragionevole). Inoltre, le rettifiche su base forfettaria possono essere applicate anche riguardo a irregolarità individuali.

Nel determinare se una rettifica finanziaria su base forfettaria debba essere applicata e, se così, a quale tasso, dovrebbe essere presa in considerazione la valutazione del grado di rischio della perdita al quale il budget UE è stato esposto data la carenza di controllo. Di conseguenza, la rettifica dovrebbe essere conforme al principio di proporzionalità. Gli elementi specifici da prendere in considerazione dovrebbero includere i seguenti punti:

- se l'irregolarità riguarda casi individuali o multipli;
- se la carenza è una grave carenza nel complesso del sistema di gestione e controllo oppure se riguarda un elemento particolare del sistema (ad esempio un'operazione di funzioni particolari necessaria ad assicurare la legalità e la regolarità della spesa dichiarata per il co-finanziamento dei Fondi secondo le norme applicabili) – vedi sotto-punto 2.2;
- l'importanza della grave carenza rispetto alla totalità dei controlli amministrativi, fisici o di altri controlli previsti;
- la vulnerabilità dei sistemi alla frode.

2.2. Carenze identificate nei sistemi di gestione e controllo

I sistemi di gestione e di controllo consistono in vari elementi o funzioni atti ad assicurare la legalità, la regolarità e l'ammissibilità della spesa dichiarata per il co-finanziamento. Allo scopo di determinare le rettifiche su base forfettaria per le gravi carenze in tali sistemi, è utile individuare gli elementi chiave dei sistemi di gestione e controllo e fornire i relativi riferimenti regolamentari.

Gli elementi chiave⁶ sono quelli che sono stati definiti e sono essenziali per assicurare la legalità e la regolarità della spesa e la realtà delle operazioni.

Una lista di elementi chiave per autorità è riportata qui a seguire.

Autorità di Gestione / Organismo/i Intermedio/i

- Chiara definizione, assegnazione e separazione delle funzioni fra e all'interno dell'Autorità di Gestione e l'organismo o gli organismi intermedi e all'interno degli stessi (Articolo 58(a), (b) e (e), Articoli 59 (2), 59 (3) e 60 del Regolamento (CE) n. 1083/2006 e Articoli 12, 13(5) e 22(b) del Regolamento (CE) n. 1828/2006);
- Adeguate procedure per la selezione delle operazioni (Articoli 60(a) e 65(a) del Regolamento n. 1083/2006 e Articoli 5 e Articolo 13(1) del Regolamento (CE) n. 1828/2006);
- Adeguate informazioni e strategia per fornire gli orientamenti ai beneficiari (Articoli 56 e 60(c), (d) e (f) del Regolamento del Consiglio (CE) n. 1083/2006 e Articolo 13(1) del Regolamento (CE) n. 1828/2006);
- Adeguate verifiche nella gestione (Articolo 60(b) e (g) del Regolamento (CE) n. 1083/2006 e Articolo 13(2) - (4) del Regolamento (CE) n. 1828/2006);

⁶ Vedi documento Guida sulla metodologia comune per la valutazione dei sistemi di gestione e di controllo negli Stati Membri (periodo di programmazione 2007-2013).

- Adeguate piste di controllo (Articolo 60 (c), (d) e (f) e Articolo 90 del Regolamento (CE) n. 1083/2006 e Articolo 15 del Regolamento (CE) n. 1828/2006);
- Sistemi informatizzati di contabilità, monitoraggio e reporting finanziario affidabili (Articolo 58(d) e 60(c) del Regolamento (CE) n. 1083/2006, Articolo 14(1) e Allegato III del Regolamento (CE) n. 1828/2006);
- Necessarie azioni preventive e correttive in caso di errori di sistema individuati dall'audit (Articolo 98(1) del Regolamento (CE) n. 1083/2006 e Articolo 16(3) del Regolamento (CE) n. 1828/2006).

Autorità di Certificazione / Organismo/i Intermedio/i

- Chiara definizione, assegnazione e separazione delle funzioni fra e all'interno dell'Autorità di Certificazione e l'organismo o gli organismi intermedi e all'interno degli stessi (Articolo 58(a), (b) e Articoli 59(2), e Articolo 61 del Regolamento (CE) n. 1083/2006 e Articolo 12 del Regolamento (CE) n. 1828/2006);
- Piste di controllo e sistema informatizzato adeguati (Articolo 61(b) e (e) del Regolamento (CE) n. 1083/2006, Articolo 15 del Regolamento (CE) n. 1828/2006);
- Adeguate disposizioni per una certificazione affidabile e su basi solide (Articolo 61(b) (c) e (d) del Regolamento (CE) n. 1083/2006);
- Disposizioni soddisfacenti per la tenuta della contabilità degli importi da recuperare e il recupero dei pagamenti indebitamente percepiti (Articolo 61(f) del Regolamento (CE) n. 1083/2006 e Articolo 20(2) del Regolamento (CE) n. 1828/2006).

Autorità di Audit

- Chiara definizione, assegnazione e separazione delle funzioni (Articolo 58(a), (b) e Articoli 62(3) del Regolamento (CE) n. 1083/2006 e Articolo 23(a), (b) e (d) del Regolamento (CE) n. 1828/2006);
- Adeguati audit di sistema (Articolo 62(1)(a) del Regolamento (CE) n.1083/2006 e Articolo 23(c) del Regolamento (CE) n. 1828/2006);
- Adeguati audit delle operazioni (Articolo 62(1)(b) e Articolo 98(4) del Regolamento (CE) n. 1083/2006, Articoli 16 – 17 e 23(c) e Allegato IV del Regolamento (CE) n. 1828/2006);
- Adeguati Rapporti Annuali di Controllo e Parere di audit (Articolo 62(1)(d), (i) e (ii) del Regolamento (CE) n. 1083/2006 e Articolo 18(2) e Allegati VI e VII del Regolamento (CE) n. 1828/2006).

2.3. Scale indicative delle rettifiche su base forfettaria

Rettifica del 100%

Il tasso di rettifica può essere fissato al 100% quando le carenze nei sistemi di gestione e controllo degli Stati Membri sono, o un'irregolarità è, così gravi da costituire una completa mancanza nell'adempimento delle norme, da rendere tutti i relativi pagamenti irregolari. In caso di frode e laddove lo Stato Membro è stato negligente, la Commissione potrebbe applicare una rettifica finanziaria netta del 100%.

Rettifica del 25%

Nel caso in cui il sistema di gestione e controllo sia gravemente carente, ed esista evidenza di irregolarità diffusa e di negligenza nel tener conto di pratiche irregolari e fraudolente, è giustificata una rettifica del 25%, poiché si può assumere ragionevolmente che la libertà di presentare richieste irregolari con impunità comporterebbe perdite eccezionalmente alte al bilancio UE. Una rettifica a questo tasso è appropriata anche per le irregolarità in un caso individuale, che sono gravi ma non invalidano l'intera operazione.

Rettifica del 10%

Nel caso in cui il sistema di gestione e controllo non funzioni o funzioni in modo scarso o non frequente, tanto da essere completamente inefficace nel determinare l'ammissibilità delle domande o nel prevenire le irregolarità, è giustificata una rettifica del 10%, poiché può essere ragionevolmente concluso che c'è stato un alto rischio di perdita diffusa del Fondo. Questo tasso di rettifica è appropriato anche per le irregolarità individuali o per le irregolarità di sistema di moderata gravità.

Rettifica del 5%

Nel caso in cui il sistema di gestione e controllo funzioni ma non con la coerenza, la frequenza, o la profondità richiesta dai Regolamenti UE, allora è giustificata una rettifica del 5%, poiché può essere ragionevolmente dedotto che il sistema non fornisce un livello sufficiente di garanzia della regolarità delle domande, e che il rischio per il budget UE è stato significativo. Una rettifica del 5% può anche essere appropriata per irregolarità meno gravi, individuali o di sistema, nelle singole operazioni.

Il fatto che la modalità in cui un sistema operi sia perfezionabile, non è di per sé un motivo sufficiente per una rettifica finanziaria. Deve sussistere una grave carenza della conformità alle norme UE e la carenza deve essere tale da esporre i Fondi Strutturali a un rischio reale di perdita o irregolarità.

Nel rispetto del principio di proporzionalità, il tasso di rettifica può essere ridotto a tassi fra il 2% e il 5% nel caso in cui la natura e la gravità della carenza, sia individuale che di sistema, sebbene grave, non sia tale da giustificare una rettifica ad un tasso del 5%.

2.4. Violazioni reiterate

Le rettifiche su base forfettaria possono essere incrementate se si è verificata la stessa carenza in relazione alla spesa successiva alla data della prima rettifica imposta e se lo Stato Membro è venuto meno nell'adottare adeguate misure correttive per la parte del sistema in difetto, dopo la prima rettifica.

2.5. Casi limite

Nel caso in cui la rettifica derivante da un'applicazione stringente dei tassi stabiliti al punto 2.3 fosse chiaramente sproporzionata, un tasso di rettifica inferiore potrebbe essere proposto. Il gruppo consultivo inter-servizi istituito ad hoc dovrebbe tener conto attentamente della proporzionalità delle rettifiche.

2.6. Basi di valutazione

Il fatto che la situazione di altri Stati Membri sia nota dovrebbe consentire al gruppo consultivo inter-servizi istituito ad hoc di effettuare confronti fra gli Stati e di assicurare la parità di trattamento nella valutazione dei tassi di rettifica.

Il tasso di rettifica dovrebbe essere applicato a quella parte della spesa oggetto di rischio a livello di programma o di asse prioritario, tenendo pienamente conto del principio di proporzionalità.

La rettifica dovrebbe essere applicata alla spesa oggetto di rischio e per il periodo interessato.

Quando numerose carenze vengono riscontrate nello stesso sistema, i tassi forfettari di rettifica non sono cumulati, la carenza più grave viene considerata come un indicatore del rischio presentato dal sistema di gestione e controllo nella sua interezza. I tassi sono applicati alla spesa rimanente dopo la deduzione degli importi rettificati in base ai singoli casi.

3. APPLICAZIONE E EFFETTO DELLE RETTIFICHE FINANZIARIE NETTE

Quando lo Stato Membro accetta di procedere alle rettifiche finanziarie proposte nella procedura in base all'Articolo 99(1) del Regolamento (CE) n. 1083/2006, la Commissione non deve imporre una riduzione netta dei finanziamenti al programma, ma consentire allo Stato Membro di riutilizzare i Fondi svincolati, nel rispetto degli Articoli 98(2) e 98(3) del Regolamento (CE) n. 1083/2006. Tuttavia, le rettifiche finanziarie imposte da una decisione della Commissione secondo l'Articolo 100(5) del Regolamento (CE) n. 1083/2006, dopo il completamento della procedura disposta dall'Articolo 100(1) a 100(4), comporteranno una riduzione netta dell'allocazione indicativa dei finanziamenti per lo Stato Membro, secondo l'Articolo 18(2) del Regolamento (CE) n. 1083/2006.

L'interesse su una qualsiasi somma da rimborsarsi alla Commissione a seguito di rettifiche nette dovrebbe essere reso secondo l'Articolo 102(2) del Regolamento (CE) n. 1083/2006.