



Dipartimento per le politiche europee

Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea

Linee guida sulle modalità di comunicazione alla Commissione europea delle
Irregolarità e Frodi a danno del bilancio europeo



1. Premessa	1
2. Introduzione	2
3. Principi Generali	3
a. La Normativa di base	4
b. Il concetto di "Irregolarità"	6
1) Atti o omissioni, intenzionali o non intenzionali	8
2) Violazione delle disposizioni europee o nazionali	8
c. Il concetto di "Sospetta Frode"	10
d. Il concetto di "Frode accertata"	14
e. Il concetto di "Operatore economico"	14
f. Il concetto di Irregolarità Sistemica	17
g. Il concetto di "Avviso di Irregolarità" (Signal)	18
h. Quando sorge l'obbligo di comunicazione (PACA)	19
1) PACA Amministrativo	21
2) PACA Penale	24
i. Deroghe all'obbligo di comunicazione	29
1) Soglia di notifica	29
2) Specifiche eccezioni all'obbligo di comunicazione	29
3) Casistiche particolari	30
j. Termini per la segnalazione	33
4. Finanziamenti UE a Gestione Diretta	35
a. Generalità	35
b. Modalità di comunicazione delle irregolarità e delle frodi nel settore delle "spese dirette" ...	35
5. Segnalazioni nell'ambito del settore doganale	37
a. La normativa di base	37
b. Importanza delle segnalazioni di frodi e irregolarità	39
c. Concetti di frode e irregolarità	39
d. Momento in cui sorge l'obbligo di iscrizione di frodi e irregolarità in OWNRES	40
e. Procedura per redigere la scheda OWNRES	42
f. Informazioni da inserire nella scheda OWNRES	42
6. Il Sistema "IMS" (<i>Irregularities Management System</i>)	44
a. Struttura	45
b. Accesso	45
c. Funzionalità	45
1) Utenti	46
2) Concetti	48
d. Istruzioni generali per la compilazione di un modello di scheda	52
1) Relazione iniziale	52
2) Richiesta Speciale	57

3) Rapporti di Follow-Up.....	59
4) Chiusura di un caso.....	61
5) Comunicazione Speciale	64
6) Cancellazione di un caso	70
7) Aspetti Finanziari di un'Irregolarità.....	71
8) La Cooperazione Territoriale europea	75
9) Il concetto di "Segreto Istruttorio"	77
7.Istruzioni Operative Specifiche	78
a. Decertificazioni.....	78
b. Feedback all'Organismo di controllo esterno	80
c. Richiesta al Pubblico Ministero sullo stato del Procedimento penale	82
d. Progetti "Retrospettivi"	84
e. "Early Detection and Exclusion System - EDES"	86
1) Compiti	88
2) Tipologia di informazioni memorizzate	88
3) Funzioni	88
4) Utilizzo di EDES ai fini domestici.....	88
5) L'utilizzo dei dati IMS a fini di EDES:	89
6) Iniziative del COLAF.....	89
8.AFIS Mail	90
9.Liaison Officer (Back-up Officer)	94
10.Il Comitato per la Lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea (AFCOS).....	95
11.Il Nucleo per la repressione delle frodi nei confronti dell'U.E.	97



Linee guida sulle modalità di comunicazione alla Commissione europea delle
irregolarità e frodi a danno del bilancio europeo

1. PREMESSA

Il presente documento denominato "*Linee Guida sulle modalità di comunicazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio europeo*"¹ è frutto del "Gruppo di lavoro"² costituito ad hoc in seno al Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea³ (COLAF) con delibera nr. 18 del 05 giugno 2014 e finalizzato all'analisi ed allo studio di possibili elementi di criticità nel flusso di comunicazione con l'Ufficio europeo Lotta Antifrode⁴ (OLAF) dei dati inerenti i casi di irregolarità/frode ai danni del budget dell'Unione europea.

Le "Linee Guida" si conformano al "*Manuale sulla "Segnalazione delle Irregolarità nell'ambito della gestione concorrente" 2017*"⁵ della Commissione europea – OLAF, tenendo conto, ove necessario, delle ulteriori previsioni normative e regolamentari domestiche.

Le disposizioni delle "Linee Guida" sono da intendersi complementari rispetto a quelle contenute nella Circolare Interministeriale del 12/10/2007⁶ (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 15/10/2007, n. 240), recante "Modalità di comunicazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario" e delle connesse "Note esplicative" di cui alla Delibera n. 13 in data 7/7/2008 del COLAF.

¹ Di seguito denominate "Linee Guida".

² Composto dai rappresentanti delle seguenti Amministrazioni/Autorità: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli; Agenzia per la Coesione Territoriale; Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura; Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari; Conferenza Stato Regioni; Corte dei Conti; Guardia di Finanza; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE; Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca; Ministero della Giustizia; Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali; Ministero dello Sviluppo Economico.

³ Di seguito denominato "Comitato" o "COLAF" (in dettaglio cfr punto 8).

⁴ Di seguito denominato "OLAF".

⁵ Di seguito denominato "Manuale OLAF", approvato in sede COCOLAF (experts' group Reporting and Analysis of Fraudulent and Other Irregularities) nella riunione del 07/12/2017.

⁶ Di seguito denominata "Circolare".

2. INTRODUZIONE

In base alla normativa europea, i casi di irregolarità, compresi quelli di sospetta frode e frode accertata, riferiti sia al settore delle entrate che al settore delle spese, devono essere segnalati dagli Stati membri alla Commissione europea – Ufficio europeo Lotta Antifrode (OLAF).

Il predetto Ufficio riceve le segnalazioni di irregolarità/frode per quanto riguarda il settore:

- ❖ “spese” del bilancio, attraverso il sistema di gestione delle irregolarità denominato ***Irregularity Management System*** (IMS);
- ❖ “entrate” al bilancio, attraverso il sistema di gestione denominato ***OWNRES***.

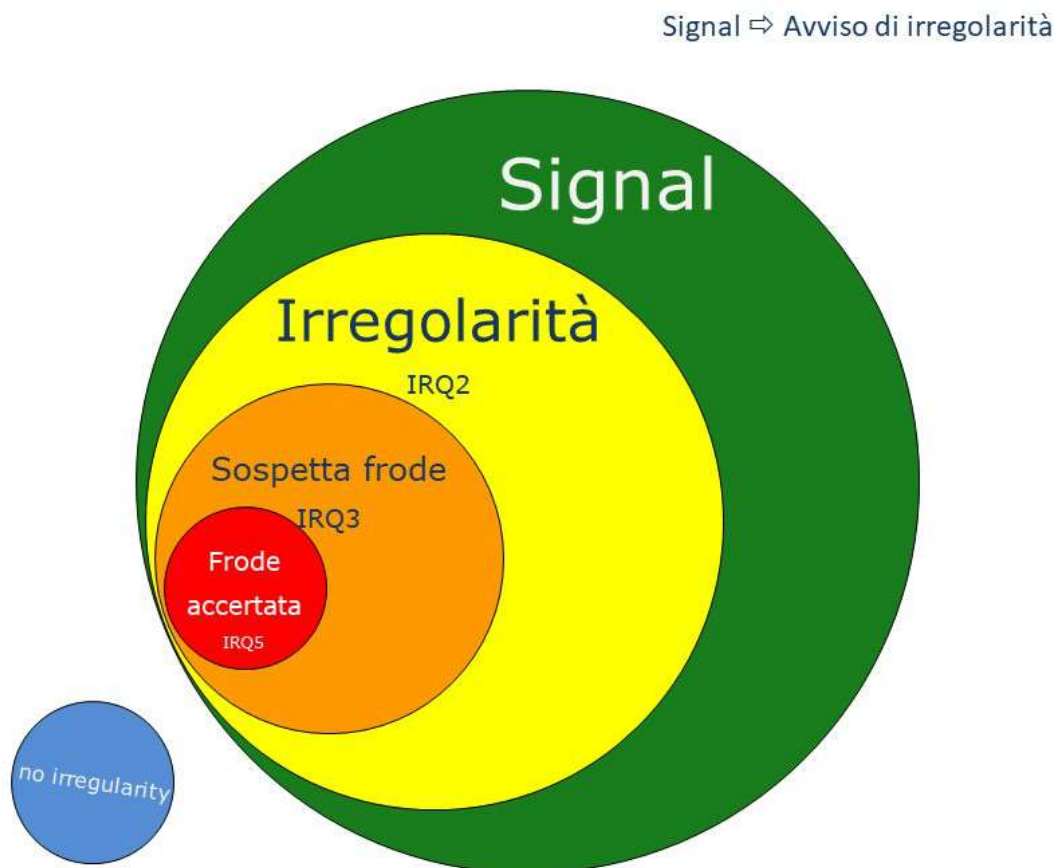
Obiettivi specifici delle “Linee Guida” sono:

- ❖ standardizzare le disposizioni e le “istruzioni operative” emanate nel tempo al fine di consentire alle competenti Autorità nazionali/regionali di adempiere in modo celere ed efficace alle previsioni di settore della normativa europea;
- ❖ uniformare e migliorare il processo di *reporting* con particolare riferimento alla qualità delle informazioni, anche alla luce dei possibili e delicati risvolti che queste potranno avere ai fini dell’*Early Detection and Exclusion System - EDES* nell’ambito delle procedure centralizzate di spesa delle stazioni appaltanti europee.

3. PRINCIPI GENERALI

Prima di affrontare la normativa di settore ed i concetti di base, la [figura 1](#) mostra come, a seconda della natura dell'azione (o anche omissione) che determina un danno (anche solo potenziale) al bilancio UE, una determinata violazione possa ricadere solo all'interno di una delle sotto evidenziate aree (la quale, ovviamente, può variare a seconda dell'iter amministrativo e/o penale di accertamento della violazione medesima).

Figura 1



a. LA NORMATIVA DI BASE

Al fine di tutelare al meglio gli interessi finanziari dell'Unione, la legislazione europea stabilisce⁷ che gli Stati membri devono inviare alla Commissione europea apposite "segnalazioni" concernenti i casi di irregolarità (comprese le sospette frodi e le frodi accertate) che siano stati oggetto di un "**primo verbale amministrativo o giudiziario**"⁸.

Tale "flusso informativo" nell'ambito del Quadro Finanziario Pluriennale 2014/2020 è regolato, in particolare, dalla seguente normativa⁹:

- 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 FESR, al FSE, al Fondo di coesione e al Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP);
- Regolamento Delegato (UE) **2015/1971** della Commissione dell'8 luglio 2015 che integra il Regolamento (UE) 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, con disposizioni specifiche sulla segnalazione di irregolarità in relazione al FEAGA e al FEASR che abroga il Regolamento (CE) 1848/2006 della Commissione;
- Regolamento Delegato (UE) **2015/1972** della Commissione, dell'8 luglio 2015, che integra il Regolamento (UE) 223/2014 del Parlamento

⁷ Le fonti normative 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) 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013);
- articolo 54, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 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) 352/78, (CE) 165/94, (CE) 2799/98, (CE) 814/2000, (CE) 1290/2005 e (CE) 485/2008 (GU L 347 del 20.12.2013);
- articolo 30, paragrafo 2, del Regolamento (UE) 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) 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) 1309/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 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).

⁸ Art. 2, §b, del Regolamento delegato (UE) 2015/1970; Art. 2, §b, del Regolamento delegato (UE) 2015/1971; Art. 2, §b, del Regolamento delegato (UE) 2015/1972; Art. 2, §b, del Regolamento delegato (UE) 2015/1973.

⁹ GU L 293 del 10.11.2015, pag. 1

europeo e del Consiglio con disposizioni specifiche sulla segnalazione di irregolarità relative al Fondo di aiuti europei agli indigenti;

- Regolamento Delegato (UE) **2015/1973** della Commissione, dell'8 luglio 2015, che integra il Regolamento (UE) 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;
- 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 FESR, il FSE, il Fondo di coesione e il FEAMP, a norma del Regolamento (UE) 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio;
- Regolamento di Esecuzione (UE) **2015/1975** della Commissione, dell'8 luglio 2015 che stabilisce la frequenza e il formato delle relazioni di irregolarità concernenti il FEAGA ed il FEASR, a norma del Regolamento (UE) 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio;
- Regolamento di Esecuzione (UE) **2015/1976** della Commissione, dell'8 luglio 2015 che stabilisce la frequenza e il formato delle relazioni sulle irregolarità concernenti il Fondo per il sostegno europeo agli indigenti, ai sensi del Regolamento (UE) 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio;
- Regolamento di Esecuzione (UE) **2015/1977** della Commissione, dell'8 luglio 2015 che stabilisce la frequenza e il formato delle relazioni sulle irregolarità concernenti asilo, migrazione e Fondo per l'integrazione e lo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta contro la criminalità e la gestione delle crisi, a norma del Regolamento (UE) 514/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Per le disposizioni sulla segnalazione di irregolarità applicabili a periodi di programmazione precedenti, cfr. l'**Annesso 1**.

Per quanto concerne la normativa relativa al **settore doganale** si rimanda al punto 5.

b. IL CONCETTO DI “IRREGOLARITÀ”

La definizione di “Irregolarità” è stata disciplinata *ab origine ed in senso orizzontale* nell'articolo 1, §2, del Regolamento (CE, Euratom) 2988/95, relativo alla Tutela degli Interessi Finanziari della Comunità europea, ma deve sempre essere considerata alla luce dell'intero quadro normativo per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, che può variare in funzione del settore interessato¹⁰⁻¹¹. In particolare, atti normativi dell'Unione più recenti hanno applicato la nozione di irregolarità, comprendendo anche la violazione del diritto nazionale¹².

Base legale

Art. 1, paragrafo 2, del Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio del 18 dicembre 1995 relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità.

«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»

La normativa richiede agli Stati membri di segnalare alla Commissione le irregolarità che¹³:

¹⁰ Regolamenti (UE) 1303/2013, 1306/2013, 223/2014 e 514/2014 (per i riferimenti completi, cfr. la nota 8). 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) 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, 2015/1971, 2015/1972, 2015/1973 e 2015/1974, in particolare se l'irregolarità costituisce una violazione della normativa nazionale di attuazione.

¹¹ Per quanto riguarda la “condizionalità” nel settore agricolo, conformemente all'articolo 97, paragrafo 4, del Regolamento (UE) 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.

¹² Art. 2, n. 36 Regolamento (UE) 1303/2013, c.d. “Regolamento comune fondi”.

¹³ Regolamento (UE) 1303/2013; 1306/2013; 223/2014; 514/2014 supra nota 8. Secondo l'articolo 21, § d, del Regolamento (UE) 1309/2013 per il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (2014-2020), l'articolo 122 (2) del Regolamento (UE) n 1303/2013 si applica per la segnalazione delle irregolarità. Tuttavia, il Regolamento n 1309/2013 non autorizza la Commissione ad adottare un Atto delegato e un Regolamento di esecuzione sulla segnalazione delle irregolarità. Così, la segnalazione deve essere fatta nel quadro della Relazione Annuale alla Commissione relativa a questo Fondo.

- afferiscono indebite erogazioni di importo superiore a 10.000,00 (diecimila) euro; e
- siano state oggetto di un "primo verbale amministrativo o giudiziario".

Base legale

Ai sensi dell'articolo 3 comma 1 della Commissione Regolamento delegato (UE) n 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 e 2015/1973

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'obbligo di segnalazione, quindi, deriva da **tutti quei comportamenti materiali posti in essere dall'operatore economico, anche non intenzionali, che arrecano o potrebbero arrecare un danno agli interessi del Bilancio europeo.**

In sostanza, per chiarire fin da subito il concetto, si è in presenza di un'irregolarità quando i corrispondenti importi siano stati - anche solo potenzialmente - in grado di cagionare un danno al bilancio europeo, **ovvero quando questi siano stati inseriti all'interno di una "certificazione di spesa" inviata alla Commissione europea.**
(Es. 1)

Esempio 1



IN IMS L'IRREGOLARITÀ VIENE INDICATA ATTRAVERSO LA SEGUENTE VALORIZZAZIONE:

6.12 Classificazione dell'irregolarità

Selezionare un valore

|

SIG Signal

IRQ2 Irregolarità ai sensi del reg. 2988/95

IRQ3 Frode sospetta (ai sensi della Convenzione)

IRQ5 Frode accertata



1) ATTI O OMISSIONI, INTENZIONALI O NON INTENZIONALI

Le irregolarità possono:

- ✓ derivare dall'azione o dalla mancanza di un'azione (cioè "un atto o un'omissione") nonché ulteriormente suddivise a seconda che:
 - siano intenzionali o non intenzionali;
 - siano "*una tantum*" o sistemiche¹⁴;
 - possano avere un impatto anche in altri Stati membri o Paesi terzi;
- ✓ essere rilevate da un'Autorità nazionale o europea competente (ovvero, dai competenti Servizi della Commissione, dall'OLAF, dalla Corte dei conti europea, dalle Autorità nazionali di Gestione/Certificazione/Audit, dai così detti Organismi di controllo esterno, dagli Organismi Pagatori, dai competenti Uffici delle Autorità Doganali).

Il concetto di irregolarità, così come definito dal legislatore dell'Unione, non si limita agli atti che conducono alle sanzioni amministrative di cui all'articolo 5 del Regolamento 2988/95 (che richiedono l'esistenza di dolo o negligenza da stabilire), ma includono anche gli stessi atti che giustificano l'applicazione delle misure e dei controlli UE, che corrispondono all'obiettivo di Tutela degli Interessi Finanziari dell'Unione.

2) VIOLAZIONE DELLE DISPOSIZIONI EUROPEE O NAZIONALI

Affinché vi sia irregolarità, deve esserci una violazione di una disposizione del diritto europeo. È pacifico, altresì, che le disposizioni nazionali necessarie affinché la norma europea possa dispiegare la

¹⁴ Ai sensi dell'articolo 2, §38, del Regolamento (UE) n 1303/2013, supra nota 8. L'irregolarità sistemica", è un'irregolarità, che potrebbe essere di natura ricorrente, con un'alta probabilità di verificarsi in simili tipi di operazioni, a seguito di risultati di una grave carenza nel funzionamento efficace di un sistema di gestione e di controllo, tra cui l'incapacità di stabilire procedure appropriate in conformità del presente Regolamento e con regole specifiche dei Fondi.

sua piena efficacia, vadano a loro volta assimilate a norme che tutelano gli interessi finanziari dell'Unione.

Nel quadro del cofinanziamento dei Fondi Strutturali e del Fondo di Coesione, per esempio, sono d'applicazione le disposizioni nazionali in materia di gestione di bilancio e di controllo finanziario. Esse devono quindi intendersi come parte integrante del dispositivo volto a tutelare gli interessi finanziari dell'UE, ai sensi del Regolamento 2988/95.

La portata del concetto d'irregolarità va, quindi, valutata in funzione della disciplina legislativa a tutela degli interessi finanziari europei, la quale può anche variare da un settore all'altro.

In materia di FEAOG, i Regolamenti d'applicazione stabiliscono che *"gli Stati membri adottano le misure necessarie per prevenire o perseguire le irregolarità e per recuperare le somme perse in seguito a irregolarità o negligenze"*.

Quanto alle risorse proprie tradizionali¹⁵, gli Stati membri sono tenuti a informare la Commissione delle frodi e delle irregolarità individuate e a prendere i provvedimenti necessari per recuperare e versare al bilancio europeo gli importi corrispondenti ai diritti accertati¹⁶.

Sono esclusi gli errori o le negligenze che arrecano pregiudizio al bilancio UE, commesse dalle amministrazioni che agiscono a livello nazionale in veste di pubbliche autorità, fermi restando gli obblighi di comunicazione di tali errori a norma dei regolamenti settoriali.

L'irregolarità può verificarsi in qualsiasi fase del "progetto", dalla programmazione fino alla verifica, nel monitoraggio ex-post o nella

¹⁵ I mezzi finanziari di partecipazione al Bilancio europeo da parte di tutti gli Stati dell'Unione europea, si distinguono in risorse proprie tradizionali e aggiuntive. Le prime comprendono dazi doganali sui prodotti importati dagli Stati non appartenenti alla Comunità, prelievi sulle importazioni agricole, contributi alla produzione e all'ammasso di zucchero e derivati, che affluiscono direttamente al Bilancio europeo (a meno di una quota del 20% trattenuta dagli Stati membri a compensazione dei costi di riscossione); le seconde sono costituite da una percentuale dell'IVA e una percentuale del PNL, definita "risorsa complementare" in quanto destinata a coprire la differenza fra la quota complessiva delle entrate previste per il Bilancio europeo e la quota coperta dalle altre risorse.

¹⁶ Per le risorse proprie tradizionali la comunicazione dei casi di frode e irregolarità si fonda sulla trasmissione, da parte degli Stati membri, di schede di segnalazione tramite il sistema software OWNRES in vigore dal 1996.

valutazione. I controlli, svolti in qualunque fase, devono indicare quali siano le condizioni che non sono state rispettate dal beneficiario e quelle che non vengono rispettate dopo il completamento del progetto (ad esempio, il funzionamento o la gestione delle infrastrutture).

Anche qualora l'irregolarità sia riscontrata prima che la relativa spesa sia dichiarata alla Commissione come spesa ammissibile, si tratterà comunque ed in linea puramente astratta di un'irregolarità¹⁷, in quanto, se non fosse stata rilevata, avrebbe potuto avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell'UE.

Nel tempo, la Commissione europea (OLAF compresa) ha emanato delle linee guida efficaci e proporzionate che possono essere consultate in materia di:

- a) valutazione del rischio di frode e misure anti-frode per il periodo di programmazione 2014-2020¹⁸;
- b) indicatori di frode sviluppati per i Fondi strutturali 2007-2013¹⁹;
- c) casi di irregolarità anonimi relativi alle azioni strutturali²⁰.

L'OLAF ha anche diffuso guide pratiche sul conflitto di interessi e altri documenti²¹.

C. IL CONCETTO DI "SOSPETTA FRODE"

La definizione di "Sospetta Frode" è riportata in tutti i Regolamenti delegati sopracitati²².

¹⁷ Anche se, in questo caso, la irregolarità non deve essere comunicata ad OLAF sulla base di espressa disposizione normativa che prevede una deroga all'obbligo di segnalazione qualora la spesa irregolare non sia stata mai inserita all'interno di una dichiarazione di spesa.

¹⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/it/information/publications/guidelines/2014/fraud-risk-assessment-and-effective-and-proportionate-anti-fraud-measures

¹⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/it/information/publications/cocof-guidance-documents/2009/information-note-on-fraud-indicators-for-erdf-esf-and-cf

²⁰ <http://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/OLAF-Intern-2011.pdf>

²¹ http://ec.europa.eu/anti-fraud/policy_it

²² Art. 2 (a) del Regolamento delegato (UE) 2015/1970; Art. 2 (a), del Regolamento delegato (UE) 2015/1971; Art. 2 (a), Regolamento delegato (UE) 2015/1972; Art. 2 (a), del Regolamento delegato (UE) 2015/1973.

Di recente, inoltre, è intervenuta la nuova definizione²³ all'interno della Direttiva sulla Protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea (c.d. Direttiva PIF) 2017/1371 del 5/7/2017.

L'elemento di maggior rilievo previsto per qualificare un caso di irregolarità come "frode sospetta" è l'“**intento deliberato**” di commettere un'irregolarità da parte del soggetto attivo.

La nuova Direttiva definisce la "**frode**" come ogni azione od omissione intenzionale che:

- ❖ in materia di **spese non attinenti agli appalti**, comporta:
 - l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima, o per suo conto;
 - la mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero
 - la distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi;
- ❖ in materia di **spese inerenti agli appalti**, almeno allorché commessa al fine di procurare all'autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione, comporta:
 - l'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto;
 - la mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero

²³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L1371&from=BG>

- la distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi, che leda gli interessi finanziari dell'Unione;
- ❖ in materia di **entrate diverse dalle entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA**, di cui al paragrafo successivo, comporta:
 - l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua la diminuzione illegittima delle risorse del bilancio dell'Unione o dei bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto;
 - la mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero
 - la distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegua lo stesso effetto;
- ❖ in materia di **entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA**, l'azione od omissione commessa in sistemi fraudolenti transfrontalieri che comporta:
 - l'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti relativi all'IVA, cui consegua la diminuzione di risorse del bilancio dell'Unione;
 - la mancata comunicazione di un'informazione relativa all'IVA in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero
 - la presentazione di dichiarazioni esatte relative all'IVA per dissimulare in maniera fraudolenta il mancato pagamento o la costituzione illecita di diritti a rimborsi dell'IVA.

Nel Manuale OLAF, alla luce delle sostanziali differenze connesse alle normative penali domestiche dei vari Paesi UE ed al fine di armonizzare la classificazione dei casi di sospetta frode applicata dagli Stati membri, sono stati individuati quattro possibili "step comuni" che le varie

autorità nazionali possono utilizzare - alternativamente - ai fini della qualificazione di una irregolarità come "sospetta frode". (Fig. 2) (Es. 2)

Figura 2

Sospetta frode			
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.	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.	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.	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.

IMS

Irregularity Management System

Esempio 2

IN IMS LA **SOSPETTA FRODE** VIENE INDICATA ATTRAVERSO LA SEGUENTE VALORIZZAZIONE:

Stato

1.15 Procedimenti
 PP Azione penale
 Select All Remove All Close
 Search...
☐ AP Procedimento amministrativo
☐ JP Azione giudiziaria
☒ PP Azione penale

6.12 Classificazione dell'irregolarità
 Selezionare un valore
 |
 |
 SIG Signal
 IRQ2 Irregolarità ai sensi del reg. 2988/95
 IRQ3 Frode sospetta (ai sensi della Convenzione)
 IRQ5 Frode accertata

In Italia lo step a decorrere dal quale un'irregolarità deve essere classificata come sospetta frode, è stabilito dalla "Circolare" e deve contenere i requisiti descritti più avanti alla lettera h. punto 2).

d. IL CONCETTO DI “FRODE ACCERTATA”

Fermo restando quanto riportato al punto c. che precede, nel momento in cui un Tribunale penale, nei confronti di un beneficiario, pronunci una sentenza di condanna e tale decisione non venga impugnata (ovvero non sia ulteriormente impugnabile), il caso può essere considerato come “frode accertata” (e la “sospetta frode” dovrà essere riqualificata in IMS con il codice IRQ5). (Es. 3)

Esempio 3

IMS
Irregularity Management System

IN IMS LA **FRODE ACCERTATA** VIENE INDICATA ATTRAVERSO LA SEGUENTE VALORIZZAZIONE:

6.12 Classificazione dell'irregolarità

Selezionare un valore

☐ SIG Signal

☐ IRQ2 Irregolarità ai sensi del reg. 2988/95

☐ IRQ3 Frode sospetta (ai sensi della Convenzione)

☒ IRQ5 Frode accertata ←

INOLTRE, SI DOVRANNO VALORIZZARE I CAMPI DELLA SEZIONE 10 INSERENDO LE SANZIONI ADOTTATE.

IMS CONSENTE ANCHE DI CARICARE I DOCUMENTI PERTINENTI SOTTO FORMA DI ALLEGATO (AD ESEMPIO SENTENZA).

e. IL CONCETTO DI “OPERATORE ECONOMICO”

Il concetto di “operatore economico”, originariamente introdotto ai sensi dall’art. 1, §2, e §7 del Regolamento (UE) 2988/95²⁴, è stato successivamente ridefinito nei Regolamenti afferenti le segnalazioni di irregolarità²⁵ per i vari settori di spesa. (Fig. 3)

²⁴ Il Regolamento (CE, Euratom) n 2988/95 relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, artt. 1, §2, e 7.

²⁵ Articolo 2, paragrafo 17, del Regolamento (UE) 223/2014, cfr. la nota 8; articolo 2, paragrafo 37, del Regolamento (UE) 1303/2013, cfr. la nota 8; considerando 3 del Regolamento delegato (UE) 2015/1971 della Commissione, cfr. la nota 9; considerando 3 del Regolamento delegato (UE) 2015/1973 della Commissione, cfr. la nota 9.

Figura 3



- **Fondi SIE - Regolamento (UE) 1303/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 Art. 2, § 37:**

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

- **Fondo europeo Agricolo di Garanzia Regolamento Delegato (UE) 1971/2015 della Commissione dell'8 luglio 2015, tra i considerando:**

(3) 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) 1306/2013, ad eccezione degli Stati membri nell'esercizio delle loro prerogative di diritto pubblico.

- **Fondo per il sostegno europeo agli indigenti - Regolamento (UE) 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014, Art. 2, §17:**

«operatore economico»: qualsiasi persona fisica o giuridica o altra entità che partecipa all'attuazione dell'intervento del Fondo, ad eccezione di uno Stato membro nell'esercizio delle sue prerogative di autorità pubblica.

- **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 - Regolamento delegato (UE) 2015/1973 della Commissione dell'8 luglio 2015, tra i considerando:**

(3) «operatore economico» si deve intendere qualsiasi persona fisica o giuridica o altra entità che partecipa all'attuazione dell'intervento del Fondo, ad eccezione di uno Stato membro nell'esercizio delle sue prerogative di autorità pubblica.

Pertanto, per “operatore economico” si deve intendere qualsiasi soggetto che partecipa alla realizzazione di un intervento finanziato con Fondi UE, ad eccezione degli Stati membri nell'esercizio delle loro prerogative di diritto pubblico.

Per garantire che gli obiettivi che la normativa europea d'applicazione si prefigge spieghino tutta la loro efficacia, occorre chiarire la nozione di esercizio da parte di una amministrazione di uno Stato membro delle sue “*prerogative*” di Autorità pubblica.

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.

Ad esempio, uno Stato membro può ritenersi un "operatore economico", ove svolga atti di gestione quale l'organizzazione di un corso di formazione nel quadro di un programma finanziato dal FSE o effettui migliorie su una infrastruttura stradale nel quadro di un programma finanziato dal FESR²⁶.

In questi casi, eventuali irregolarità commesse nella gestione dei Fondi europei devono essere comunicate ai sensi della normativa vigente, dal momento che lo Stato membro agisce in quanto Autorità preposta ai compiti di esecuzione e di gestione e non nell'esercizio delle sue prerogative di autorità pubblica.

Infine, un'altra definizione di "operatore economico" avente una diversa finalità e portata – in relazione agli appalti pubblici delle

²⁶ CoCoLaF, documento di lavoro "Obbligo di comunicare le irregolarità: modalità pratiche" del 11.04.2002.

istituzioni e degli organi dell'UE – è fornita all'articolo 101, paragrafo 1, lettera g), del Regolamento finanziario²⁷.

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 (EDES).

f. IL CONCETTO DI IRREGOLARITÀ SISTEMICA

Si definisce "sistemica" l'irregolarità che può essere di natura ricorrente, ovvero con un'alta probabilità che si verifichi in altre simili operazioni e deriva da una grave carenza nel funzionamento (inefficace) di un sistema di gestione e controllo, tra cui l'incapacità di stabilire procedure appropriate di controllo secondo il Regolamento e le norme specifiche di ciascun Fondo (Reg. 1303/2013).

Base legale

Orientamenti

relativi ai principi, ai criteri e alle percentuali indicative che i servizi della Commissione devono applicare per determinare le rettifiche finanziarie a norma dell'articolo 39, paragrafo 3, del Regolamento (CE) 1260/1999

Art. 1

(a) La definizione di irregolarità figura all'articolo 1, paragrafo 2 del Regolamento 2988/1995. Le irregolarità possono essere isolate o sistemiche.

È bene chiarire che la rilevazione di irregolarità sistemiche, connessa a possibili gravi lacune nei sistemi di gestione o di controllo, può legittimare la Commissione europea ad adottare provvedimenti di sospensione ovvero di decurtazione dei relativi Programmi di spesa.

²⁷ 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.

g. IL CONCETTO DI "AVVISO DI IRREGOLARITÀ" (SIGNAL)

La nuova versione di IMS, rilasciata dall'OLAF, ha introdotto una particolare tipologia di irregolarità definita come "SIGNAL" ovvero "Avviso di Irregolarità". (Fig. 4)

Questo peculiare concetto di irregolarità (o, meglio, di pre-irregolarità) è stato già utilizzato in altri Paesi UE nella loro reportistica interna, la cui buona efficacia è stata adottata e replicata da parte dell'OLAF nella banca dati IMS.

La nozione di "SIGNAL", quindi, non è presente all'interno nella normativa europea, quindi l'utilizzo non è obbligatorio ma è rimesso al volontario utilizzo da parte degli Stati membri in tutti quei casi in cui ciò venga ritenuto opportuno/necessario.

Per "SIGNAL" si deve intendere qualunque informazione ricevuta da qualsiasi fonte riguardo l'esistenza di una possibile irregolarità prima della valutazione di tale informazione (ad esempio, denuncia di irregolarità, articoli stampa ecc.) da parte della competente Autorità.

Resta fermo che, qualsiasi Amministrazione riceva dette informazioni nello svolgimento delle proprie attività di istituto e/o dei relativi controlli ordinari, dovrà, non appena ravvisi elementi tali da comportare un possibile "avviso di irregolarità", condurre ulteriori indagini a riguardo, ove ne abbia ovviamente la competenza, oppure comunicare le informazioni all'Autorità ritenuta competente. (Es. 4)

Esempio 4



IMS
Irregularity Management System

IN IMS LA **SOSPETTA IRREGOLARITÀ** VIENE INDICATA ATTRAVERSO LA SEGUENTE VALORIZZAZIONE:

6.12 Classificazione dell'irregolarità

Selezionare un valore

SIG Signal

IRQ2 Irregolarità ai sensi del reg. 2988/95

IRQ3 Frode sospetta (ai sensi della Convenzione)

IRQ5 Frode accertata

Figura 4



A titolo meramente esemplificativo la seguente procedura potrebbe essere applicata al trattamento di un “avviso di Irregolarità”.

In caso di un’informazione proveniente da fonte esterna (qualificata) e/o fonte aperta che possa dar luogo ad un’irregolarità/frode, l’Autorità di gestione inserirà l’informazione grezza (così come l’ha ricevuta) nel sistema IMS classificandola come SIGNAL.

A questo punto l’Autorità di gestione avrà cura di dare seguito all’informazione per ottenere per quanto possibili notizie sufficienti attraverso:

- un controllo mirato;
- richiesta di notizie direttamente al beneficiario;
- richieste ed attesa da parte di un Organismo esterno/intermedio degli ulteriori sviluppi.

Alla fine del citato iter e, possibilmente, entro 30 gg lavorativi, l’Autorità di gestione potrà assumere, in alternativa, una delle seguenti decisioni:

- confermare l’esistenza dell’Irregolarità (attraverso l’emanazione del c.d. “PACA”);
- dichiarare l’assenza di Irregolarità.

Qualunque sia la decisione adottata, l’atto redatto dall’Autorità di gestione costituirà il PACA e sarà allegato alla banca dati IMS ovvero nel registro interno delle irregolarità (in caso di assenza di irregolarità).

h. QUANDO SORGE L’OBBLIGO DI COMUNICAZIONE (PACA - *PREMIER ACTE DE CONSTAT ADMINISTRATIF OU JUDICIAIRE*)

Il momento in cui sorge l’obbligo di comunicazione alla Commissione europea è esattamente individuato dai Regolamenti europei, i quali stabiliscono che esso vada collegato al “**primo verbale amministrativo o giudiziario**”, inteso come la **prima valutazione scritta** stilata da un’Autorità competente, **amministrativa o giudiziaria**, che in base a fatti concreti o specifici, accerta l’esistenza di un’irregolarità.

Base legale

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".

In merito, si ribadisce quanto indicato nelle "Note esplicative" allegate alla "Circolare", circa la **necessità** che sia compiuta un'attività di valutazione scritta da parte delle competenti Autorità, all'esito della quale possa ritenersi accertata, ancorché in modo non definitivo e comunque rivedibile, l'esistenza di un'irregolarità.

Pertanto, un "**primo verbale**" deve comunque presentare i seguenti elementi o caratteristiche:

- essere un documento scritto (valutazione scritta);
- contenere una valutazione da parte di un'Autorità competente;
- stabilire, quale logica conclusione, che è stata commessa un'irregolarità.

Si sottolinea, comunque, che lo scopo principale delle segnalazioni di Irregolarità non è avviare la procedura di recupero dei fondi ma

sottoporre il caso alla Commissione a fini di analisi e di informazione. Per questo motivo, non necessariamente il PACA deve 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 irregolari. Per tali motivi, la data del PACA non deve essere successiva all'avvio della procedura di recupero²⁸ in quanto (nella maggioranza dei casi) la procedura di recupero inizia nella data in cui l'autorità competente adotta un provvedimento amministrativo per il recupero degli importi.

Forniti i principi generali, occorre quindi effettuare la distinzione tra "PACA" **Amministrativo** e "PACA" **Penale**.

1) PACA AMMINISTRATIVO

La **prima valutazione scritta** circa la sussistenza o meno di una "irregolarità amministrativa" deve essere svolta dagli **Organi decisionali** preposti alle diverse provvidenze europee. (Fig. 5 -6)

Per Organi decisionali si intendono tutte le Autorità (**Autorità di Gestione**²⁹ per il settore "Fondi SIE" e "**Organismi pagatori**" per il settore "Politica Agricola Comune" PAC), inserite nell'ambito della struttura organizzativa, competenti a rendere *prima facie* fondata l'ipotesi dell'avvenuta violazione di una norma europea o nazionale anche astrattamente idonea a provocare pregiudizio al bilancio dell'Unione.

a) Avendo riguardo alla normativa di settore in ambito **PAC**³⁰ (FEAGA nonché anche FEASR) ed alla prassi recentemente

²⁸ Cfr. l'articolo 54 del Regolamento (UE) 1306/2013 (per i riferimenti completi, cfr. la nota 5).

²⁹ O altro Ufficio specificamente deputato all'emissione di tale "prima valutazione scritta".

³⁰ Regolamento (UE) 1306/2016 considerando: (37) "In caso di recupero di importi versati dal FEAGA, le somme recuperate dovrebbero essere rimborsate a tale Fondo, se si tratta di spese non conformi al diritto dell'Unione e a cui non si ha diritto. Per dare il tempo sufficiente per svolgere tutti i procedimenti amministrativi necessari, inclusi i controlli interni, gli Stati membri dovrebbero chiedere al beneficiario la restituzione entro 18 mesi dalla data alla quale l'Organismo pagatore o l'Ente incaricato del recupero ha adottato e, se del caso, ricevuto una relazione di controllo o un documento analogo che indica che si è verificata un'irregolarità."

instaurata con la Commissione europea, i suddetti Organi decisionali dovrebbero compiere la *valutazione* senza ritardo e comunque in un lasso temporale di **60 giorni** dalla ricezione del **primo documento di controllo** tenuto conto del fatto che non oltre **18 mesi successivi alla data della valutazione**, che indica la possibile sussistenza di un'irregolarità, occorre notificare all'interessato la richiesta di restituzione dell'importo del credito accertato;

- b)** In relazione, invece, al settore dei **Fondi Strutturali (FESR, FSE, FC, FEAMP)**, avendo specifico riguardo alle indicazioni contenute nel "Manuale OLAF", i suddetti Organi decisionali dovrebbero compiere la *valutazione* sempre senza ritardo e comunque entro e non oltre il ragionevole termine di **12 mesi**³¹³² dalla data di ricezione di un **primo documento di controllo** (o documento analogo) che indica la possibile sussistenza di un'irregolarità. Detta prima valutazione scritta dovrebbe, altresì, essere sempre adottata all'esito di un **preliminare contraddittorio con il beneficiario** al quale viene contestata la specifica violazione amministrativa.

Detta prima valutazione scritta **può, al massimo, coincidere con l'emissione del c.d. "provvedimento di recupero"**, e dovrebbe essere sempre adottata all'esito di un **preliminare contraddittorio**

³¹ Il termine di 12 mesi è da considerarsi ragionevole solo nel caso in cui gli Organi decisionali svolgano un'effettiva attività di valutazione degli atti pervenuti (concernenti l'esito dei controlli) nonché, a valle, di pre-contraddittorio con il beneficiario. Il termine, quindi, deve considerarsi proporzionalmente ridotto nel caso in cui l'ordine di recupero venisse adottato senza pre-contraddittorio con il beneficiario (ritenendo in questo caso ragionevole il termine massimo di 6 mesi) ovvero anche "*per relationem*" con l'atto di accertamento dell'Organo di controllo esterno (ritenendo in questo caso ragionevole il termine massimo di 3 mesi).

³² Il termine di 12 mesi di cui sopra può, altresì, considerarsi ordinario nei casi in cui determinate Amministrazioni/Autorità di Gestione esercitino le loro funzioni di vigilanza e controllo su beneficiari aventi prerogative di autonomia (si pensi ai Comuni o alle Istituzioni Scolastiche), purché i peculiari oneri procedurali che potrebbero gravare sul contraddittorio (il cui impatto sui tempi non è sempre predeterminabile e potrebbe far "sforare" il termine dei 12 mesi) siano successivamente giustificabili e dimostrabili innanzi alla Commissione europea. A titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, l'Amministrazione/Autorità di Gestione può doversi avvalere, nell'espletare il contraddittorio, di uffici od organi esterni, come avviene nel caso delle Istituzioni Scolastiche, rispetto alle quali le competenze di vigilanza e ispettive sono in capo agli Uffici Scolastici Regionali. Sono questi ultimi a organizzare l'attività ispettiva nel territorio di propria competenza, senza possibilità di ingerenze da parte dell'Amministrazione centrale/Autorità di Gestione, per quanto quest'ultima segnali l'urgenza della verifica.

con il beneficiario al quale viene contestata la specifica violazione amministrativa.


Figura 5

focus	
<p>Esempi di primo documento di controllo il quale deve essere oggetto della successiva (e prima) valutazione scritta da parte dell'Organo decisionale.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ relazioni di audit (Audit, Organismi di audit regionali, istituzione superiore di controllo) ❖ relazioni dei cc.dd. "Organismi esterni": Guardia di finanza, Carabinieri, ecc. ❖ relazioni di controllo da parte degli organismi pagatori; ❖ altre relazioni o memorandum emessi da Enti pubblici (controllo interno, rapporti di gestione, etc.).


Ogni **primo documento di controllo**, quindi, anche proveniente da Organismi esterni alla struttura (es. Reparti della Guardia di Finanza, dei Carabinieri, della Capitaneria di porto) **deve** essere vagliato dall'Autorità competente ed eventualmente ribadito (in tutto o in parte) dalla stessa attraverso un **proprio atto amministrativo** che costituirà, quindi, il c.d. "**PACA**" (prima valutazione scritta) a conferma dell'esistenza (o meno, ovvero anche solo in parte) di un'irregolarità amministrativa.

Nel sistema IMS si procederà alla compilazione della scheda mediante l'[esempio 5](#).

Figura 6

	
Esempi di prima valutazione scritta = PACA amministrativo	<ul style="list-style-type: none"> ❖ atti Amministrativi finalizzati ad avviare la procedura di recupero. ❖ ordine di recupero.

Esempio 5



IN IMS L'IRREGOLARITÀ VIENE INDICATA ATTRAVERSO LA SEGUENTE VALORIZZAZIONE:

Stato

1.15 Procedimenti

AP Procedimento amministrativo (circled in red)

Select All Remove All * Close

☒ AP Procedimento amministrativo (arrow points to this)

☐ JP Azione giudiziaria

☐ PP Azione penale

6.12 Classificazione dell'irregolarità

Selezionare un valore

SIG Signal

IRQ2 Irregolarità ai sensi del reg. 2988/95 (arrow points to this)

IRQ3 Frode sospetta (ai sensi della Convenzione)

IRQ5 Frode accertata

2) PACA PENALE

La "Circolare" prevede che la prima valutazione scritta intesa quale "*primo atto di accertamento giudiziario*" circa la sussistenza o meno di una "**sospetta frode**" è da identificarsi³³:

- ❖ nel procedimento ordinario, con la **richiesta di rinvio a giudizio o di riti alternativi**, ai sensi dell'art. 405 c.p.p.;
- ❖ nel procedimento davanti al Tribunale in composizione monocratica, in cui il Pubblico Ministero procede a citazione diretta a giudizio, con l'emissione del **decreto di citazione**, ai sensi degli art. 550 e 552 c.p.p.;

³³ Si ribadiscono, in merito, le disposizioni di cui al punto 1.6 (pag. 6 e seguenti) delle "Note esplicative" alla Circolare interministeriale del 12 Ottobre 2007.

❖ **OVVERO**, antecedentemente, qualora i fenomeni di abusiva fruizione di sovvenzioni comunitarie vedano coinvolti **soggetti titolari di funzioni pubbliche**, negli eventuali **provvedimenti di arresto, fermo o custodia cautelare** adottati nei confronti di tali soggetti, considerata la gravità delle conseguenze delle condotte illecite sul sistema degli uffici pubblici incaricati della gestione delle procedure dei controlli amministrativi, secondo la disciplina prevista dal comma 3 bis del citato art. 129 delle norme di att. c.p.p. relativa all'informativa da inviare all'Autorità da cui dipende il pubblico impiegato.

Fermo restando che in presenza di una delle condizioni sopra descritte atte a qualificare il caso come "sospetta frode", in IMS si dovrà utilizzare il codice **IRQ3** (sospetta frode - campo 6.12) abbinato al codice **PP** (procedimento penale - campo 1.15), purtuttavia, anche prima del verificarsi di alcuno dei sopracitati presupposti, il competente Organo decisionale potrebbe ritenere comunque sussistente un caso di irregolarità di natura (ancora per il momento) amministrativa e, quindi, provvedere alla comunicazione secondo le modalità di cui al punto 1) che precede (paca amministrativo).

In tali ipotesi, il caso potrà essere inserito in IMS valorizzando il codice "**IRQ2**" (irregolarità - campo 6.12) ed il codice "**PP**" (procedimento penale - campo 1.15).

È di tutta evidenza che, qualora (e se) successivamente si verifichi una delle condizioni descritte nella "Circolare", detti casi potranno essere "riqualificati" con il codice "**IRQ3**" (sospetta frode) attraverso l'aggiornamento della relativa scheda OLAF.

Nel dettaglio, vengono di seguito delineate le situazioni che possono verificarsi nell'iter procedurale di un caso di "sospetta frode":

- **Il procedimento penale viene archiviato (anche in esito ad intervenuta prescrizione).** Qualora l'A.G. decida che non vi siano motivi sufficienti per l'avvio di un'indagine (mancanza di prove sufficienti o altro) o archivi un'eventuale indagine già avviata, l'Autorità di gestione è sempre tenuta ad eseguire anche l'ulteriore verifica amministrativa e scegliere tra le seguenti opzioni:
- ✓ **cancellare il caso per assenza di irregolarità.** Ciò è possibile solo qualora, in esito alla ulteriore verifica amministrativa, l'Autorità di gestione ritiene che non vi sia stata alcuna violazione neanche di carattere puramente amministrativo;
 - ✓ **proseguire il procedimento amministrativo sul caso, riclassificandolo come irregolarità (IRQ2 - AP).** Ciò avviene quando, dopo la verifica amministrativa, l'Autorità di gestione ritiene che vi sia il fondato motivo che esista comunque un'irregolarità. Il caso potrà essere chiuso solo una volta concluso il procedimento amministrativo.
- **Il procedimento penale prosegue con il rinvio a giudizio.** Qualora la Procura decida che vi siano elementi sufficienti per il rinvio a giudizio, l'Autorità di gestione è tenuta a:
- ✓ **classificare il caso come sospetta frode (IRQ3).** Ciò avviene sia quando l'Autorità di gestione viene informata per la prima volta (a seguito della richiesta di rinvio a giudizio del beneficiario di fondi UE) dell'esistenza e dello stato del procedimento penale sia nell'ipotesi in cui il caso, inizialmente inserito in piattaforma IMS con il codice IRQ2, ora debba assurgere a rango di sospetta frode e, quindi, riclassificato con il codice IRQ3;
 - ✓ **seguire l'andamento del dibattimento.** In questo caso è "sufficiente" che l'Autorità di gestione segua l'iter processuale fino alla sua conclusione e ne faccia comunicazione alla

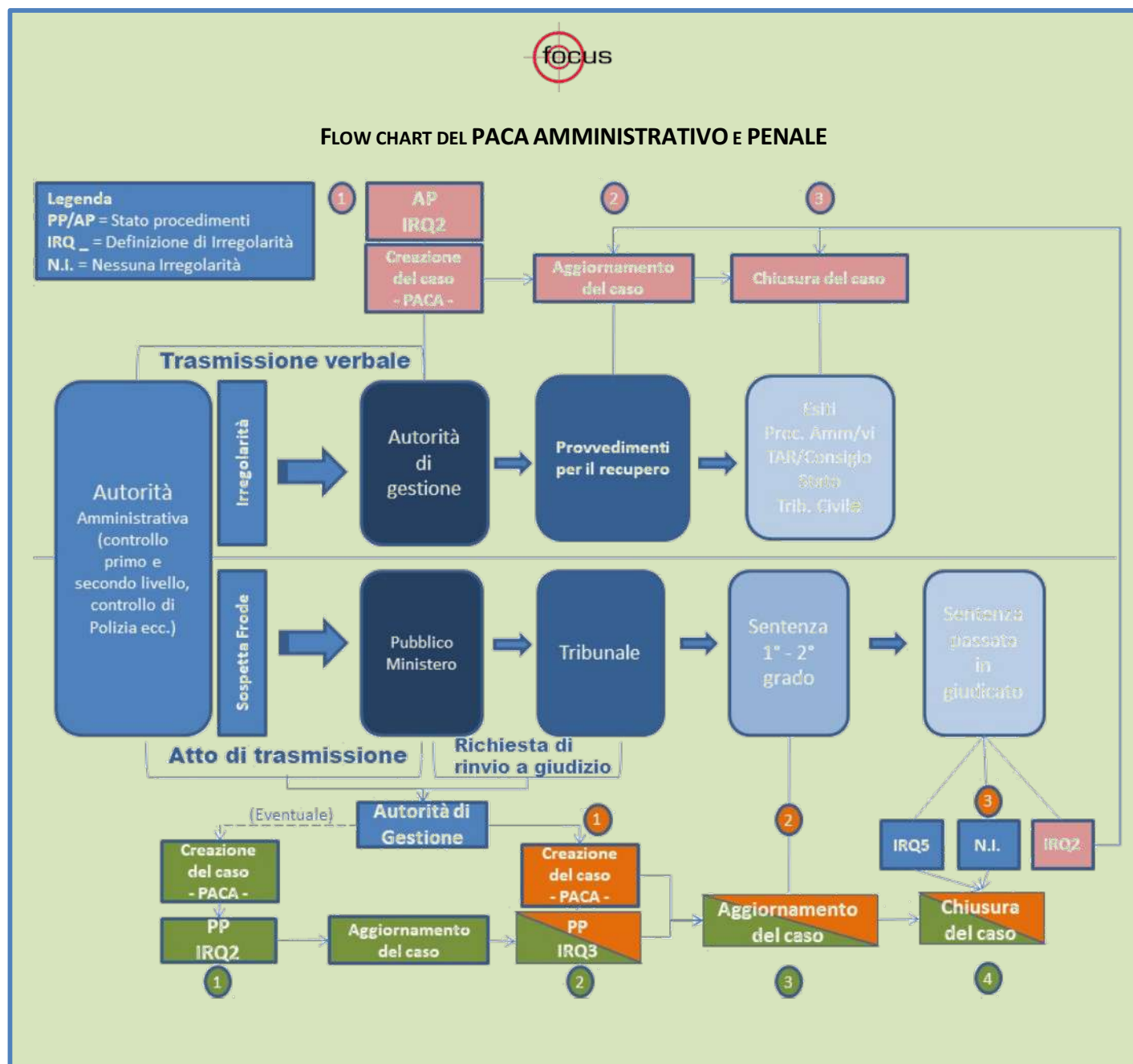
Commissione europea mediante periodici aggiornamenti (auspicabilmente almeno due aggiornamenti annuali) nel sistema IMS parimenti a quello (se) avviato in ambito amministrativo;

✓ **comunicare gli esiti definitivi dell'iter processuale.** In questo caso, a conclusione dell'iter processuale con un provvedimento giurisdizionale diventato irrevocabile si possono verificare le seguenti situazioni:

- in caso di condanna, l'Autorità di gestione è tenuta a implementare il sistema IMS, nella Sezione 10, con tutte le informazioni relative agli esiti del giudizio finanche allegando la sentenza e riclassificando il caso come "**frode accertata**" con il codice **IRQ5**. Inoltre, prima di addivenire alla chiusura del caso è necessario che l'Autorità di gestione si assicuri che anche tutte le procedure amministrative siano state concluse;
- in caso di assoluzione, l'Autorità di gestione è tenuta a implementare il sistema IMS con tutte le informazioni relative agli esiti del giudizio nella Sezione 10 finanche allegando la sentenza e provvedendo alla chiusura del caso. Va ricordato che non necessariamente una sentenza di assoluzione coincida con l'assenza di un'irregolarità di natura puramente amministrativa e, pertanto, in esito alla valutazione di competenza dell'Amministrazione, il caso potrebbe proseguire il suo iter mediante la riclassificazione del codice in **IRQ2** fino alla conclusione del procedimento amministrativo.

La figura 7 rappresenta graficamente ed in maniera sintetica, il flusso di comunicazioni che si genera a seconda degli sviluppi amministrativi e/o penali di un caso.

Figura 7



I. DEROGHE ALL'OBBLIGO DI COMUNICAZIONE

Nel settore delle spese, le disposizioni regolamentari prevedono specifiche eccezioni al generale obbligo di segnalazione all'OLAF³⁴.

A loro volta queste eccezioni non si applicano ai **casi di irregolarità precedenti (e non connesse) ad un fallimento** o per casi di **sospetta frode** che devono comunque **essere sempre segnalati** attraverso il sistema IMS. (Fig. 8)

1) Soglia di notifica

Ai sensi dell'articolo 3, §1 lett. a, dei Regolamenti Delegati³⁵, gli Stati membri riferiscono solo le irregolarità alla Commissione, tra cui 'sospetta frode' e 'frode', che interessano un importo che supera i € 10.000 in contributi del fondo UE³⁶.

2) Specifiche eccezioni all'obbligo di comunicazione

L'esperienza maturata nel tempo tra i vari attori (Commissione europea e Stati membri) ha permesso di individuare situazioni che, sebbene non prettamente conformi alla normativa vigente, in un'ottica di semplificazione non devono essere comunicate all'OLAF (rientrando, così all'interno di specifiche eccezioni).

³⁴ Gli Stati membri, tuttavia, sono tenuti a comunicare ogni anno alla Commissione tutti gli importi derivanti da irregolarità aperte, in maniera aggregata, attraverso altri obblighi di notifica disciplinati in Regolamenti settoriali, a prescindere da qualsiasi soglia o qualsivoglia altra deroga contenuta nel Regolamento sulle notifiche delle irregolarità.

³⁵ Regolamenti delegati (UE) n 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 e 2015/1973.

³⁶ Regolamenti delegati; per i riferimenti completi, cfr. la nota 7.

Figura 8



• **Fondi FESR, FSE, FC, FEASR, FEP - Regolamento (UE) 1303/2013, Art. 122, § 2.**

Gli Stati membri non informano la Commissione delle irregolarità in relazione a quanto segue:

- 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 eccezioni simili alla segnalazione sono:**

- Regolamento Delegato(UE) 2015/1971 Delegato prevede eccezioni alla segnalazione per il FEAGA e per il FEASR.
- Regolamento Delegato (UE) 2015/1972 prevede eccezioni alla segnalazione per il Fondo per il sostegno europeo agli indigenti.
- Regolamento Delegato (UE) 2013/1973 prevede le eccezioni alla segnalazione: per l'Asilo, migrazione e Fondo per l'integrazione e lo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi.

3) Casistiche particolari

Ai fini pratici si rappresentano altresì, di seguito, talune fattispecie che, in base all'esperienza operativa maturata dal COLAF, costituiscono situazioni "al limite" per le quali occorre fornire specifiche indicazioni.

a) **Compilazione di più rapporti di irregolarità (relazioni congiunte)**

Di norma, ogni singolo caso di irregolarità/frode deve tradursi in una singola segnalazione in IMS.

Tuttavia, è ben possibile effettuare un'unica segnalazione anche per diversi casi di irregolarità/frode al ricorrere di alcune specifiche condizioni.

Per facilità di comprensione si richiamano alcune disposizioni, emanate nel tempo, che hanno standardizzato il flusso di comunicazione ed evitato alcuni equivoci:

- ✓ nel caso in cui, *"durante il controllo ad un beneficiario si accerti un'irregolarità per più corsi di formazione relativi allo stesso periodo di programmazione, obiettivo e programma operativo, deve essere inviata una sola scheda con l'indicazione della sommatoria degli importi (irregolari e/o da recuperare) nella sezione relativa agli "aspetti finanziari", provvedendo ad inserire nel campo "Commenti" quanti più dettagli possibili (ad esempio i singoli importi coinvolti per ogni corso) anche al fine di consentire l'individuazione delle modalità con le quali, in capo al soggetto beneficiario, sono stati accertati importi complessivi irregolari superiori a 4.000 €"(ora 10.000 €);³⁷*
- ✓ nei programmi di cooperazione, ogni progetto/operazione prevede la partecipazione di più soggetti tutti qualificati come beneficiari. Nel caso di uno o più controlli effettuati da un Organismo di controllo nei confronti di diversi beneficiari, relativi allo stesso progetto, con importo per singolo beneficiario inferiore alla soglia di 10.000 euro ma complessivamente superiori a tale soglia è possibile aprire un'unica scheda OLAF inserendo tutti i beneficiari coinvolti dettagliando nel campo "Commenti" l'importo coinvolto per ogni quota parte.³⁸

Tali situazioni non si applicano se il beneficiario commette più irregolarità riguardanti progetti in diversi periodi di programmazione (ad esempio 2007-2013 e 2014-2020) e/o diversi Fondi. In tale circostanza la segnalazione deve essere effettuata singolarmente per periodo di programmazione e per Fondo di pertinenza, evidenziando, nella sezione "Commenti", il legame tra i casi³⁹.

³⁷ Cfr. nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche europee 3795 del 26/03/2004. Applicazione Reg. (CE) 1681/94. Disposizioni per la compilazione della scheda.

³⁸ Quesito OLAF 08/03/2016.

³⁹ IMS non consente l'implementazione per molteplici periodi di programmazione o fondi multipli contemporaneamente.

b) Potenziale nocumento al bilancio UE.

➤ Nel settore dei **"Fondi SIE"**.

Fermo restando quanto stabilito in merito al momento in cui corre l'obbligo della segnalazione OLAF, è importante precisare una delle circostanze previste dall'Art. 122, § 2, lett. c. del Reg. (UE) 1303/2013 che non determina, di fatto, nocumento al bilancio UE. Infatti, se l'irregolarità viene rilevata:

- ✓ **prima del pagamento** del contributo e **prima dell'inserimento** in una dichiarazione di spesa da parte dell'Autorità di certificazione del programma operativo. **Non è necessario**, in tali casi, procedere alla comunicazione dell'irregolarità all'OLAF, considerato che non si è verificata alcuna incidenza finanziaria sul budget UE;
- ✓ **dopo il pagamento** del contributo ma **prima dell'inserimento** in una dichiarazione di spesa da parte dell'Autorità di certificazione del programma operativo. Tali fattispecie **non vanno parimenti comunicate** all'OLAF stante l'assenza di un'incidenza finanziaria in grado di arrecare pregiudizio al bilancio UE;
- ✓ **dopo il pagamento** del contributo e **dopo l'inserimento** in una dichiarazione di spesa da parte dell'Autorità di certificazione del programma operativo, la cui mancata esecuzione, in tutto o in parte, dell'operazione cofinanziata dall'UE è **strettamente legata al fallimento** del beneficiario finale e/o del destinatario finale, l'irregolarità **non va segnalata** all'OLAF.

Si ribadisce che le fattispecie sopra descritte **non** si applicano ai casi di **Sospetta Frode** ed ai casi di irregolarità non connessi al fallimento del beneficiario, per il quale vige **sempre** l'obbligo di segnalazione.

➤ Nel settore **“Politica Agricola Comune”**.

Non rientrano nella fattispecie delle irregolarità:

- ✓ gli eventuali errori dell’ufficio nella liquidazione della restituzione, anche se rilevati in un verbale amministrativo di organi esterni al SAISA o giudiziario;
- ✓ tutti i casi in cui l’Organismo pagatore, avendo effettuato un pagamento anticipato, non riconosca il diritto alla restituzione in sede di esame della documentazione che l’operatore deve allegare alla domanda di saldo o definizione (es: documenti di importazione e trasporto): in tali casi si procede direttamente all’incasso della garanzia per la quale è prevista una distinta e specifica contabilizzazione del relativo recupero. Tuttavia, tali casi sono invece da considerare irregolarità quando si rilevano discordanze relative alla qualità, all’origine e alla quantità del prodotto esportato indicato nella documentazione doganale acquisita agli atti.

j. TERMINI PER LA SEGNALAZIONE

L’obbligo di comunicare, **entro due mesi dalla fine di ogni trimestre**, i casi di irregolarità che sono stati oggetto di un primo atto di accertamento amministrativo o giudiziario, sussiste nel momento in cui l’irregolarità o la sospetta frode vengono individuate, a prescindere dal fatto che le Autorità competenti abbiano già provveduto a contabilizzare l’importo del debito. (Fig. 9) L’esercizio finanziario però viene caratterizzato dal fondo di appartenenza in quanto, nel settore dei fondi agricoli, il periodo di rendicontazione è diverso da quello degli altri fondi. In base a quanto disposto dalla normativa europea⁴⁰, le Irregolarità vanno comunicate, a secondo dei fondi di appartenenza

⁴⁰ Regolamenti Delegati (UE) n 2015/1974, 2015/1975, 2015/1976 e 2015/1977.

attraverso una Relazione iniziale e non appena emergono elementi di novità si procederà alle relazioni di follow-up⁴¹.

Base legale

Ai sensi dell'articolo 2 comma 1 e 2 del Regolamento delegato (UE) nn 2015/1974, 2015/1975, 2015/1976 e 2015/1977

Articolo 2 - 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) n 2015/1970-71-72-73.

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 dei Regolamenti delegati (UE) 2015/1970-71-72-73.

Figura 9




TABELLA RIEPILOGATIVA DEL FLUSSO DI COMUNICAZIONE VERSO L'OLAF

FONDI SIE

Trimestre di riferimento	periodo		Termine trasmissione schede OLAF
I	01-gen	31-mar	31-Maggio
II	01-apr	30-giu	31-Agosto
III	01-lug	30-set	30-Novembre
IV	01-ott	31-dic	28-Febrero

FONDI PAC

Trimestre di riferimento	periodo		Termine trasmissione schede OLAF
IV/N-1	01-ott/N-1	31-dic/N-1	28-Febrero/N
I/N	01-gen/N	31-mar/N	31-Maggio/N
II/N	01-apr/N	30-giu/N	31-Agosto/N
III/N	01-lug/N	30-set/N	30-Novembre/N

⁴¹ Cfr punto 6 lett. d. 3).

4. FINANZIAMENTI UE A GESTIONE DIRETTA

a. GENERALITÀ

I programmi a gestione diretta rappresentano lo strumento attraverso cui sono erogati i finanziamenti gestiti centralmente dalla Commissione Europea che effettua, senza ulteriori passaggi, il trasferimento dei fondi ai beneficiari (attraverso le sue DG o agenzie delegate come l'EASME). Sono normalmente denominati programmi tematici, vale a dire programmi pluriennali con un tema preciso (ricerca e innovazione, imprese, ambiente).

La realizzazione dei programmi è attuata principalmente attraverso due modalità:

- **Call for proposal** (inviti a presentare proposte) per le sovvenzioni, cioè cofinanziamenti a carattere tematico (grants). In questo caso i contributi Europei sono concessi a fondo perduto e coprono il progetto per una percentuale compresa tra il 50 e il 100%.
- **Call for tender**, cioè gare pubbliche d'appalto. Secondo questa modalità, l'assegnazione del budget avviene alla conclusione di una gara finalizzata all'acquisto di beni, servizi o opere da parte della Commissione Europea.

In sostanza, quindi, mentre nei Fondi Strutturali, nella Politica Agricola Comune e nella Politica Comune della Pesca i flussi di spesa transitano attraverso i singoli Stati membri e sono disciplinati da strumenti e procedure stabilite a livello "locale", le *"spese dirette"* rispondono a regole definite in modo unitario e centralizzato dalla Commissione.

b. MODALITÀ DI COMUNICAZIONE DELLE IRREGOLARITÀ E DELLE FRODI NEL SETTORE DELLE "SPESE DIRETTE"

Le *"spese dirette"*, al pari delle altre tipologie di erogazione a carico del bilancio comunitario, sono esposte a truffe e frodi di varia natura e, in questa prospettiva, si conferma l'opportunità di considerare anche tale tipologia di contributo tra le forme di finanziamento comunitario

cui riservare attenzione nell'ambito della complessiva azione di contrasto agli illeciti nel settore.

Tuttavia, le "spese dirette", proprio perché svincolate da responsabilità di gestione a carico delle Autorità nazionali, non rientrano all'interno delle tipologie di finanziamento presenti nel sistema di comunicazione IMS e, pertanto, eventuali segnalazioni di irregolarità/frode non possono essere comunicate ad OLAF attraverso la medesima piattaforma.

Pertanto, nella riunione plenaria del 5 luglio 2012, il COLAF ha deliberato che le segnalazioni di Irregolarità/Frode inerenti il settore delle "spese dirette" devono essere veicolate alle competenti Direzioni generali della CE attraverso la propria Segreteria tecnica.

Nel 2015 è stato altresì avviato un confronto con l'OLAF per valutare la possibilità di implementare il sistema IMS mediante la creazione di un apposito modulo dedicato alle "spese dirette".

Allo stato, in attesa di eventuali sviluppi sul tema, le segnalazioni di Irregolarità/Frode, al ricorrere delle condizioni previste dalla Circolare e (ove necessario) previo nulla osta dell'Autorità Giudiziaria, devono pertanto essere inoltrate al Nucleo della Guardia di Finanza per la Repressione delle Frodi nei confronti dell'Unione Europea⁴² attraverso una delle seguenti modalità:

- in formato **cartaceo**;
- tramite **AFISMail**⁴³.

⁴² Presso il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per il successivo inoltro ai competenti Organismi comunitari

⁴³ Cfr punto 8

5. SEGNALAZIONI NELL'AMBITO DEL SETTORE DOGANALE

a. LA NORMATIVA DI BASE

La disciplina dei rapporti finanziari tra l'Unione Europea e gli Stati membri in materia di risorse proprie tradizionali (RPT) è dettata dai Regolamenti (UE Euratom) 608/2014 e 609/2014 e dalla decisione 2014/335/UE.

Le norme e le procedure di carattere generale applicabili alle merci che entrano nel territorio dell'Unione, il ruolo e le responsabilità degli SSMM - tra cui quella di tutela degli interessi finanziari dell'Unione - e la disciplina della contabilizzazione delle risorse accertate e riscosse sono invece disciplinate dal Regolamento (UE) 952/2013 (codice doganale dell'Unione).

Il Regolamento (UE Euratom) 609/2014:

- all'art.2 dispone che un diritto dell'Unione sulle RPT è accertato non appena ricorrono le condizioni previste dalla normativa doganale per la registrazione dell'importo nella contabilità e definisce la data di accertamento delle RPT stabilendo, in sintesi, che la data da *"prendere in considerazione per l'accertamento"* è la data della decisione o quella del calcolo da effettuare per la denuncia all'autorità giudiziaria, se interviene precedentemente.
- all'art.6 regola le procedure per l'iscrizione delle RPT nella contabilità ad esse riferite che gli SSMM devono tenere presso il Tesoro, distinguendo tra contabilità ordinaria (diritti accertati e riscossi o accertati e garantiti) e contabilità separata (diritti accertati e non riscossi o accertati garantiti ma contestati); le somme di cui alla contabilità ordinaria devono essere iscritte nel relativo estratto mensile che deve essere inviato alla UE al più tardi il primo giorno feriale dopo il 19 del secondo mese successivo a quello dell'accertamento mentre le somme di cui alla contabilità separata

devono essere iscritte in altro apposito estratto che deve essere ugualmente trasmesso alla UE ma con cadenza trimestrale.

- all'art.10 nel definire i termini per la messa a disposizione dispone che le somme accertate, iscritte nella contabilità ordinaria, vengano messe a disposizione il primo giorno feriale dopo il 19 del secondo mese successivo a quello dell'accertamento mentre quelle iscritte in contabilità separata il primo giorno feriale dopo il 19 del secondo mese successivo a quello della riscossione.
- all'art.12 dispone il pagamento da parte degli SSMM di interessi di mora in conseguenza di eventuali ritardi nel versamento al bilancio della UE delle somme dovute a seguito dell'accertamento e/o della riscossione;
- all'art.13 afferma il principio base secondo cui gli SSMM sono tenuti a prendere tutte le misure necessarie affinché gli importi accertati/riscossi siano messi a disposizione del bilancio della UE nei tempi sopra indicati specificando altresì che gli SSMM sono dispensati da tale obbligo qualora gli importi corrispondenti risultino irrecuperabili per cause di forza maggiore o per altri motivi a loro non imputabili; l'irrecuperabilità deve essere dichiarata dagli SSMM al più tardi dopo 5 anni dalla data dell'accertamento, dal deposito della sentenza definitiva in caso di ricorso o dalla data dell'ultimo pagamento quando non sia a saldo. Qualora l'importo interessato sia superiore a 100.000 euro la decisione di irrecuperabilità deve essere trasmessa alla UE per le eventuali osservazioni.

Il Regolamento (UE Euratom) 608/2014:

- all'art.5 disciplina l'obbligo da parte degli SSMM di inviare alla Commissione, nei due mesi che seguono la fine di ogni trimestre, la descrizione delle frodi e irregolarità constatate a danno dei diritti della UE di importo superiore a 10 000 EURO (OWNRES).

Il Regolamento Unionale 952/2013 (codice doganale dell'Unione):

- all'Art. 103 limita la possibilità di notificare atti di recupero di RPT dopo la scadenza del termine di 3 anni dalla data di insorgenza dell'obbligazione doganale (7 anni qualora l'obbligazione doganale sia sorta a seguito di un atto che nel momento in cui è stato commesso era perseguibile penalmente);
- all'art.105 disciplina la tempistica per la contabilizzazione indicando il termine di 14 giorni dallo svincolo delle merci o, in casi diversi quali ad esempio i controlli a posteriori, entro 14 giorni dalla data in cui le autorità doganali sono in grado di determinare l'importo dei dazi dovuti e di prendere una decisione, scaduti i tempi concessi al contribuente per il diritto di essere ascoltati.

b. IMPORTANZA DELLE SEGNALAZIONI DI FRODI E IRREGOLARITÀ

La banca dati OWNRES ha la finalità di fornire alla Commissione europea dettagliate informazioni sui singoli casi, affinché la stessa possa sorvegliare l'azione e l'impegno degli Stati membri nell'accertamento e nel contrasto del fenomeno fraudolento nonché nel recupero delle risorse proprie tradizionali afferenti, contribuendo così alla trasparenza del sistema delle risorse proprie ed alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

I dati presenti nel sistema OWNRES vengono utilizzati dalla Commissione per l'analisi dei rischi unionali, per la valutazione delle attività poste in essere dai singoli SSMM, per la predisposizione delle verifiche presso gli Stati membri e per le relazioni dirette alle altre Autorità unionali (Consiglio e Parlamento europeo).

L'inserimento delle informazioni è pertanto un compito delicato che deve essere svolto con precisione ed affidabilità.

c. CONCETTI DI FRODE E IRREGOLARITÀ

I concetti di Frode irregolarità, comuni alla disciplina delle spese di cui ai precedenti punti 3.a e 3 d., sono definiti anche nel Manuale di redazione delle schede OWNRES redatto dalla CE che definisce:

- **irregolarità**, qualsiasi azione od omissione da parte di un operatore economico, anche involontaria, che violi una disposizione del diritto unionale e che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio degli interessi finanziari dell'Unione (ad esempio, negligenze, errori, imprecisioni);
- **frode** qualsiasi azione od omissione volontaria commessa intenzionalmente al fine di ricavarne un provento illecito e che integri un reato (ad esempio, presentazione di documenti falsi, inesatti o incompleti).

Nell'ambito delle RPT non è stato definito il concetto di "presunta frode".

Considerate le difficoltà che possono riscontrarsi nella valutazione delle varie fattispecie rilevabili e della mancanza in OWNRES di una specifica opzione che preveda una "presunta frode", al fine di poter assicurare un comportamento univoco, è stato disposto, in linea con le indicazioni della commissione – DG Budget – di utilizzare all'atto della prima iscrizione la scelta dell'opzione "frode" solo per i casi di contrabbando e per quelli passibili di denuncia penale; ciò in quanto è poi sempre possibile effettuare modifiche nell'ambito dell'attività di aggiornamento del caso, a seguito di variazioni sul piano giuridico/amministrativo.

d. MOMENTO IN CUI SORGE L'OBBLIGO DI ISCRIZIONE DI FRODI E IRREGOLARITÀ IN OWNRES

Ai sensi dell'art.5, del Reg. 608/2014, le frodi/ irregolarità relative a RPT di importo superiore a 10.000 EURO devono essere iscritte in OWNRES a seguito della loro constatazione (prima quindi del periodo per l'esercizio del diritto di essere ascoltati – fissato in 30 giorni e della contabilizzazione dei diritti corrispondenti) e comunicate alla UE nei due mesi che seguono la fine di ogni trimestre.

L'iscrizione in OWNRES non ha un collegamento diretto con la contabilizzazione delle somme interessate - la contabilizzazione avviene solo dopo l'esercizio del diritto ad essere ascoltati e solo se

l'autorità doganale è in grado di prendere una decisione (conosce debito e debitore) – e deve essere effettuata anche in assenza dell'insorgere di una obbligazione doganale.

La contabilizzazione (connessa con l'assunzione della decisione), in coerenza con il principio fissato dalla Corte di Giustizia Ue con la sentenza resa sul caso C-442/08, deve essere effettuata - in linea di massima - entro 3 mesi dalla data di conoscenza del fatto generatore dell'obbligazione doganale che ha determinato l'iscrizione in OWNRES. Tale termine ha comunque carattere ordinatorio essendo possibile una valutazione caso per caso in base alle particolari motivazioni attinenti agli stessi.

Devono infatti essere iscritte nelle schede OWNRES frodi/irregolarità inerenti risorse proprie tradizionali superiori a 10.000 euro per le quali non si procede al recupero delle somme interessate ma solo alla confisca/sequestro della merce – di regola contrabbando di tabacchi lavorati esteri.

In questo caso la scheda, redatta al solo scopo statistico su un fenomeno fraudolento di rilevante importanza, viene aperta ed immediatamente definita (chiusa e mantenuta per memoria).

Ogni scheda OWNRES deve essere relativa alla Frode/irregolarità constatata nell'ambito di un unico controllo e sulla base della contestuale presenza delle seguenti condizioni:

- medesimo debitore/debitori;
- medesimo tipologia di frode/irregolarità.

I casi relativi allo stesso gruppo di società possono essere unificati.

Per unico controllo deve intendersi o l'attività di verifica riportata nel verbale di constatazione, nelle ipotesi di controlli a posteriori presso un operatore economico ovvero l'attività di controllo su un operatore economico effettuata in ufficio, che potrebbe anche travalicare la durata di un trimestre.

Ai fini della redazione della scheda OWNRES si deve tener conto della data nella quale si verifica il superamento della soglia dei 10.000 euro.

e. PROCEDURA PER REDIGERE LA SCHEDA OWNRES

- L'Ufficio doganale che constata la frode/irregolarità predispone una scheda riepilogativa di tutte le informazioni necessarie per l'elaborazione della scheda o del suo aggiornamento e la trasmette alla competente Direzione territoriale poiché l'ufficio non ha accesso al sistema OWNRES.
- La Direzione territoriale inserisce le informazioni/aggiornamenti nella scheda OWNRES per la successiva approvazione della Direzione centrale che entro due mesi dalla scadenza del trimestre in cui è stata constatata la frode/irregolarità, o è intervenuta la modifica/aggiornamento, provvede all'invio telematico alla UE.

f. INFORMAZIONI DA INSERIRE NELLA SCHEDA OWNRES

Nella scheda OWNRES devono essere iscritte molteplici informazioni, utili per la descrizione ed aggiornamento dei casi, che di seguito sommariamente si riportano.

- "Codice NC" (Nomenclatura Combinata - codice abbinato a ciascun prodotto merceologico);
- "Paese di spedizione" e "Paese di origine";
- "Fase della procedura – Fase di recupero";
- "Data di accertamento";
- "Data di iscrizione in contabilità separata";
- "Importo stimato";
- "Importo accertato";
- "Importo corretto";
- "Importo estinto";
- "Importo recuperato";
- "Classificazione - Frode o irregolarità";
- "Tipo di frode o irregolarità";
- "Descrizione succinta del meccanismo della frode";

- “Riferimento M.A.” (Mutua Assistenza – informative OLAF su rischi frode);
- “Misure adottate o previste per impedire che i casi si ripetano”;
- “Stati membri interessati”;
- “Altre informazioni”.

Nei campi “Descrizione succinta del meccanismo della frode” e “Altre informazioni”, è possibile inserire una serie di notizie importanti relative al contesto.

Per quanto sopra, ulteriori informazioni utili per la compilazione di una scheda OWNRES sono disponibili nell'**Annesso 2** consultando il sito del COLAF al link dedicato⁴⁴.

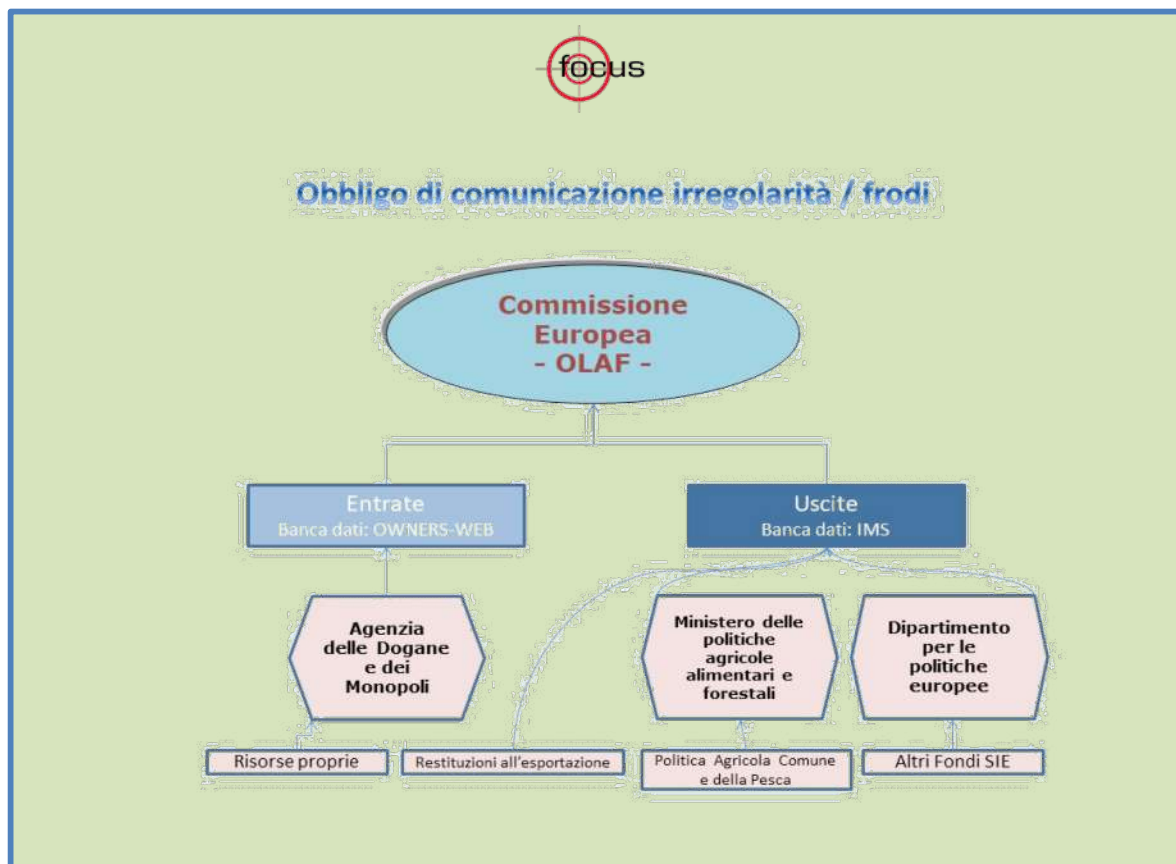
⁴⁴ <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/lotta-alle-frodi-allue/linee-guida-modalita-di-comunicazione-irregolarita-e-frodi/>

6. IL SISTEMA "IMS" (*IRREGULARITIES MANAGEMENT SYSTEM*)

Il flusso delle irregolarità, in linea generale, è garantito attraverso due canali di comunicazione distinti tra: (Fig. 10)

- **Entrate**, per il settore relativo alle così dette "Risorse proprie" dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli⁴⁵;
- **Uscite**, che sono curati, *ratione materiae*, per i settori:
 - ❖ "Politica Agricola Comune" e "Politica Comune della Pesca", dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali;
 - ❖ Altri "Fondi SIE", dal Nucleo per la repressione delle frodi nei confronti dell'U.E. che opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche europee;
 - ❖ "Restituzione alle esportazioni", dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Figura 10



⁴⁵ Il flusso di comunicazioni avviene attraverso il canale informatico denominato "OWNRES - WEB".

In questa sezione ci soffermiamo a declinare quali sono le caratteristiche della banca dati IMS.

a. STRUTTURA

L'IMS è un'applicazione dedicata, operante sul Web accessibile tramite il portale AFIS, che consente agli Stati membri di redigere e presentare rapporti di irregolarità (comunicazioni) all'OLAF della Commissione Europea, in aderenza agli obblighi previsti dai Regolamenti di settore⁴⁶. È strutturato in modo da consentire il flusso di comunicazioni per quanto concerne il canale relativo alle Uscite del bilancio UE.

b. ACCESSO

L'accesso al sistema IMS è consentito (*ratione materiae*) mediante la richiesta, ad uno dei Liaison Officer⁴⁷, di abilitazione (user-name e password) e la richiesta di appositi certificati digitali da installare nel PC dell'utente abilitato.

Inoltre, nel PC dell'utente abilitato, sono necessari alcuni requisiti minimi di sistema che garantiscono il normale funzionamento di accesso alla banca dati IMS.

I browser attualmente operativi che consentono il normale avvio sono:

- Internet Explorer (vers. 9 e superiori);
- Chrome;
- Firefox (vers. 24 e superiori).

c. FUNZIONALITÀ

Il sistema prevede l'accesso e la compilazione telematica di apposite schede di segnalazione organizzate in sezioni logiche di informazioni che comprendono vari campi in cui selezionare o immettere i dati rilevanti per la comunicazione (tra i quali, ad esempio, l'identificazione del Fondo, della tipologia di irregolarità, degli importi, delle procedure

⁴⁶ Regolamenti delegati; per i riferimenti completi, cfr. la nota 8.

⁴⁷ Cfr punto 9.

penali, amministrative e di recupero in corso, delle sanzioni, nonché, eventuali commenti). (Fig. 11)

1) UTENTI

Il sistema "IMS" opera attraverso un bilanciato quadro di operatori regolato su diversi livelli di accesso a seconda delle competenze e delle funzioni che operano a livello:

❖ Nazionale:

- ✓ **Creatore**, nella fase di inserimento dei dati nella scheda di segnalazione (a cura dei funzionari addetti delle Autorità di Gestione e/o Certificazione);
- ✓ **Sub-manager**, nella fase di primo controllo e validazione della scheda (a cura dei competenti "Capi ufficio" delle Autorità di Gestione e/o Certificazione);
- ✓ **Manager**, nella fase di validazione finale ed invio della scheda all'OLAF (a cura, *ratione materiae*, della PCM, del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli);
- ✓ **Osservatore**, che opera esclusivamente in modalità lettura senza possibilità di modifica e/o implementazione dei dati (es. Corte dei Conti, Guardia di Finanza, ecc.) per proprie finalità istituzionali;
- ✓ **Country Officer**, ruolo svolto da un determinato *Manager* con la funzione di gestire la struttura di segnalazione in ambito domestico.

❖ Europeo:

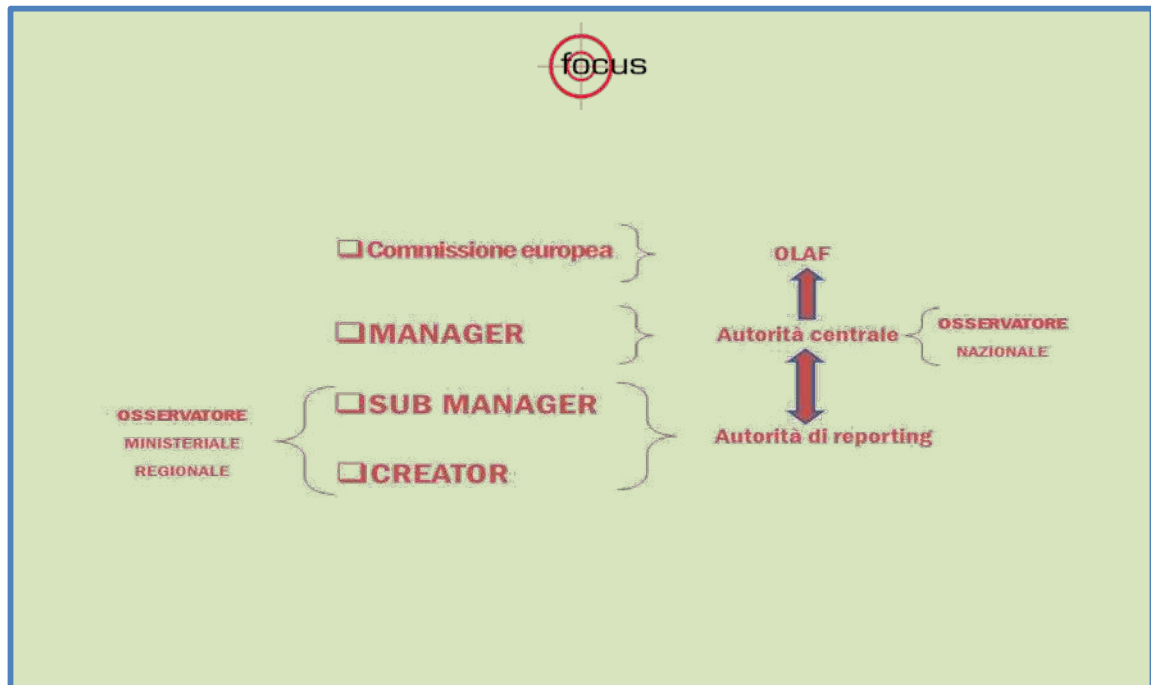
- ✓ **OLAF Manager**, utente dell'OLAF, che agisce per conto della Commissione europea, per lo studio delle irregolarità segnalate dagli Stati membri;
- ✓ **Commission Observer**, utente della CE che opera esclusivamente in modalità lettura senza possibilità di modifica

e/o implementazione dei dati (es. Direzione Generali dei fondi europei, ecc.);

- ✓ **Commission Officer**, utente della CE che può eseguire determinate azioni sui casi di irregolarità segnalati dai Paesi membri;
- ✓ **Amministratore**, personale dell'OLAF che amministra e gestisce l'IMS.

Tutti gli attori interessati operano in costante ed immediata condivisione dei dati.

Figura 11



2) CONCETTI

L'attuale versione di IMS ha rimodulato il termine "comunicazione" che è stato sostituito con quello di "**Richiesta**" la quale rappresenta la modalità con cui aprire e gestire un "caso" per tutto il suo iter. (Es. 6)

Le richieste sono declinate a seconda delle rispettive funzionalità/finalità ed una o più di esse influiscono nella formazione di un "caso".

Esempio 6



La figura 12 mostra le diverse opzioni correlate ad una "richiesta". La "richiesta" termina il suo percorso nel momento in cui viene trasmessa all'OLAF e si tramuta in "**caso**" (nuovo o già esistente). Non si possono generare due "richieste" associate allo stesso "caso" fino a quando la prima, in ordine cronologico, non ha concluso il suo percorso, a prescindere dal tipo di richiesta e dall'utente che l'ha creata.

Ad ogni tipo di "richiesta" il sistema assegna in automatico un numero identificativo. Il predetto numero sarà associato alla "richiesta" fin quando non sarà completato il suo percorso verso l'OLAF. In caso di rifiuto, sarà creata una nuova "richiesta" con un nuovo numero identificativo.

Figura 12



Come accennato in precedenza, una volta concluso l'iter di una richiesta, la stessa assumerà la definizione di "**caso**".

Vediamo ora quali sono le opzioni correlate ad un caso. (Fig. 13)

Figura 13



Le singole descrizioni assegnate allo stato di un caso sono:

- **Aperto**, è la fase in cui sono in corso le attività;
- **Chiuso**, tutte le attività sono state definite;
- **Cancellato**, la scelta di questo stato comporta la cancellazione di tutte le informazioni ivi contenute;
- **Notifica Zero**, è una mera comunicazione di assenza di irregolarità/frode nel trimestre di riferimento;
- **Scaduto**, questo stato viene attivato dal sistema automaticamente quando per un caso "chiuso" si verificano tutte le seguenti condizioni:
 - 5 anni dalla sua creazione (e);
 - 3 anni dalla sua chiusura (e);
 - 3 anni dalla chiusura del programma a cui appartiene.
- **Anonimizzato**, quando un caso è scaduto, l'Olaf può procedere a renderlo anonimo. Lo stato anonimizzato comporta la cancellazione di tutti i dati identificativi del beneficiario nonché di tutte le informazioni nel tempo inserite.

È consigliabile fare un back-up periodico (soprattutto al momento della chiusura di una scheda), in quanto le informazioni che vengono eliminate dal sistema non sono più recuperabili.

d. ISTRUZIONI GENERALI PER LA COMPILAZIONE DI UN MODELLO DI SCHEDA

1) RELAZIONE INIZIALE

In aderenza alla normativa europea in materia di adempimento dell'obbligo di segnalazione ci sono diversi tipi di rapporti di irregolarità (iniziale, aggiornamento o relazione speciale).

Base legale

Ai sensi dell'articolo 2 dei Regolamento di Esecuzione (UE) 2015/1974, 2015/1975, 2015/1976 e 2015/1977

Articolo 2 - Frequenza della segnalazione di irregolarità.

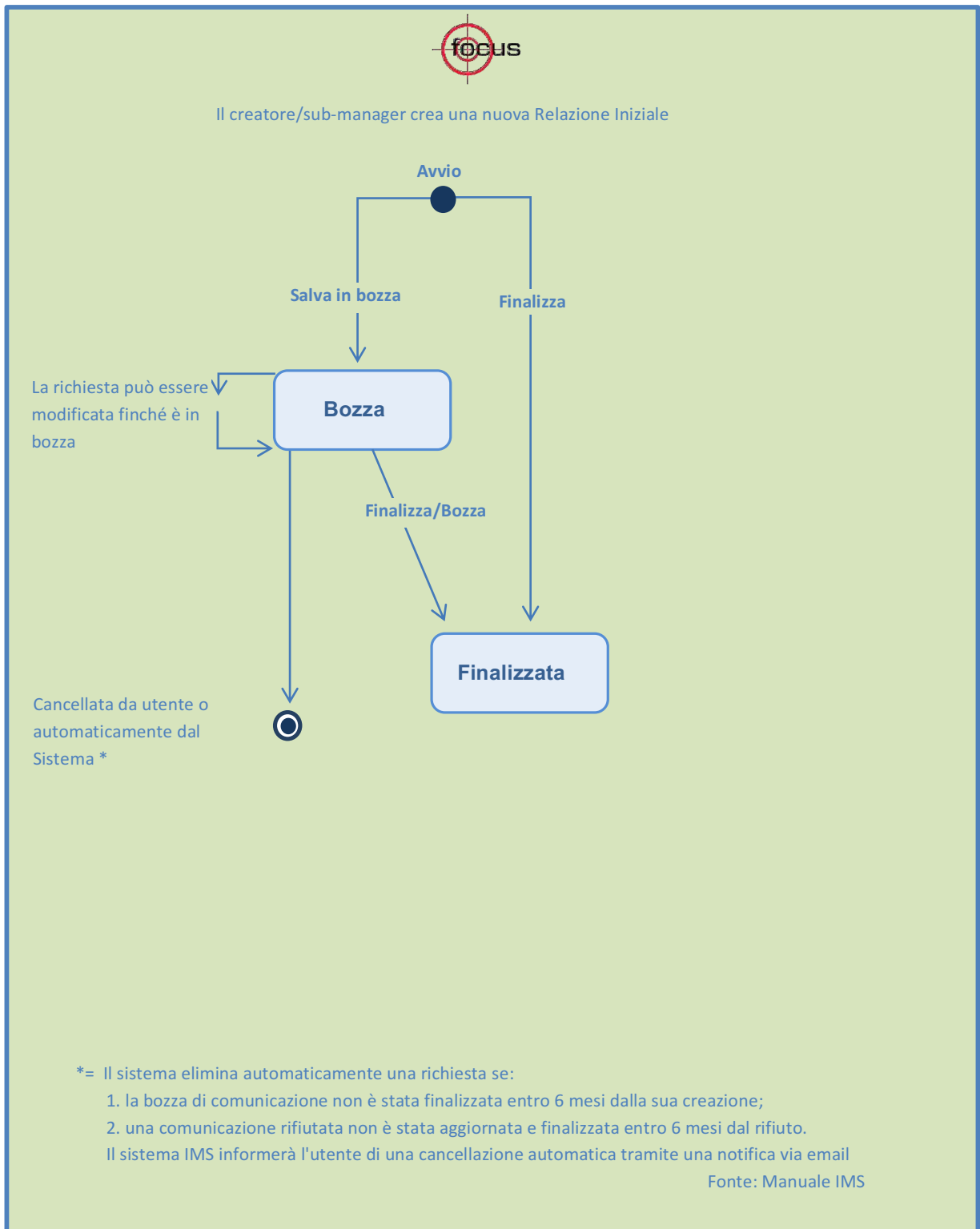
1. Entro due mesi dalla fine di ciascun trimestre, gli Stati membri trasmettono alla Commissione la relazione iniziale sulle irregolarità di cui all'articolo 3 del Regolamento Delegato (UE) 2015/1970.
2. Una volta ottenute le informazioni pertinenti, nei tempi più rapidi possibili gli Stati membri trasmettono 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.

La Relazione iniziale si trasmette entro e non oltre due mesi dalla fine del trimestre dalla data in cui è stato emesso il PACA, salvo casi eccezionali. Le disposizioni europee non prevedono alcun termine di prescrizione per la segnalazione. Tuttavia, dovrebbe essere ragionevole allineare il termine della segnalazione con il periodo di conservazione dei documenti allegati a seguito della chiusura del programma/azione in questione. Inoltre, per i casi di "sospetta frode" il termine di prescrizione dovrebbe coincidere con il termine di prescrizione del reato previsto dalla normativa nazionale.

Le figure seguenti, attraverso diagrammi di flusso, mostrano i diversi esempi delle fasi di una "**Richiesta**" dal momento del suo primo inserimento sino alla sua trasformazione in "**Caso**".

Il **diagramma 1** mostra il ciclo iniziale di una “richiesta”, ed il *flowchart* fornisce le relative opzioni sulle operazioni che il creatore deve seguire una volta iniziato il percorso.

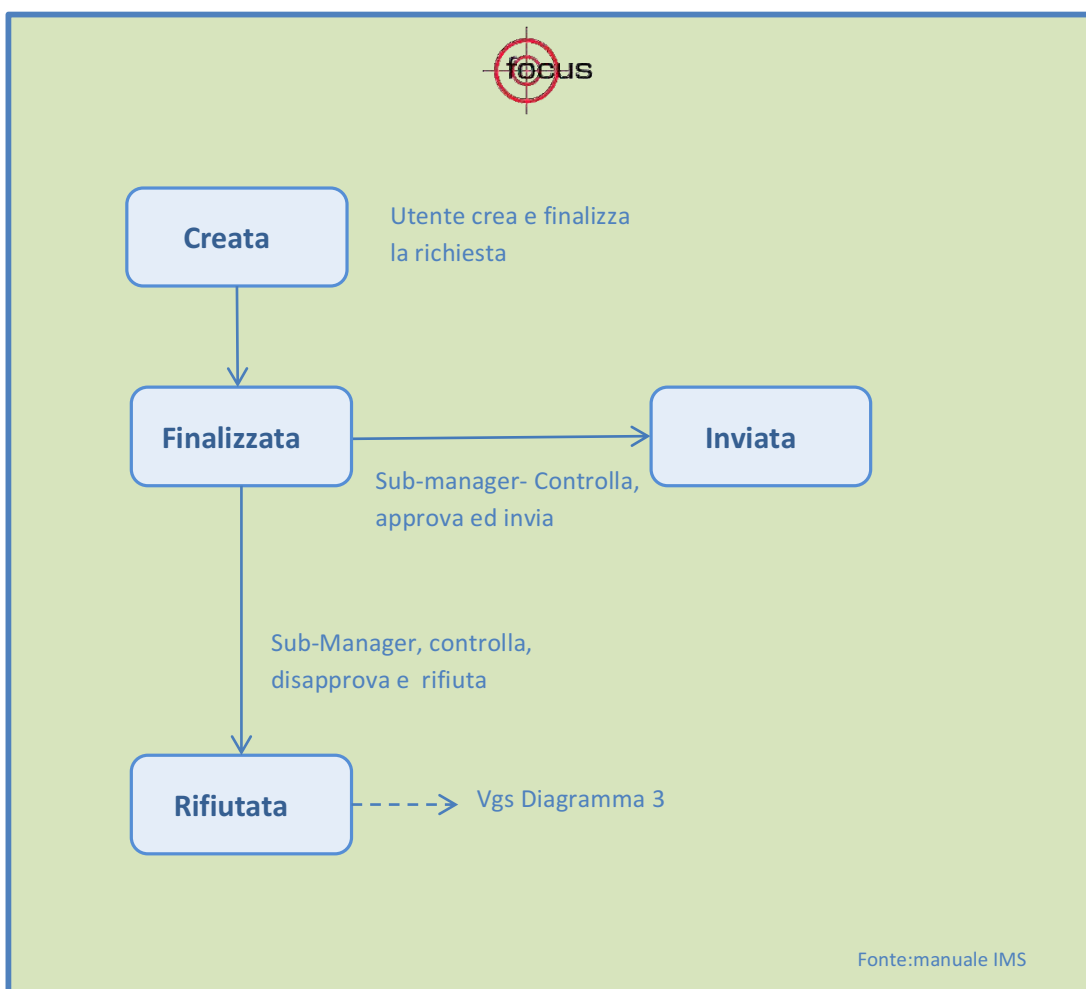
Diagramma 1



Una volta che il creatore ha finalizzato la richiesta, la stessa passa sotto la competenza del sub-manager, il quale ha, in alternativa, due scelte da operare in ordine alla "richiesta" ricevuta (Diagramma 2):

- inviarla al Manager;
- rifiutarla.

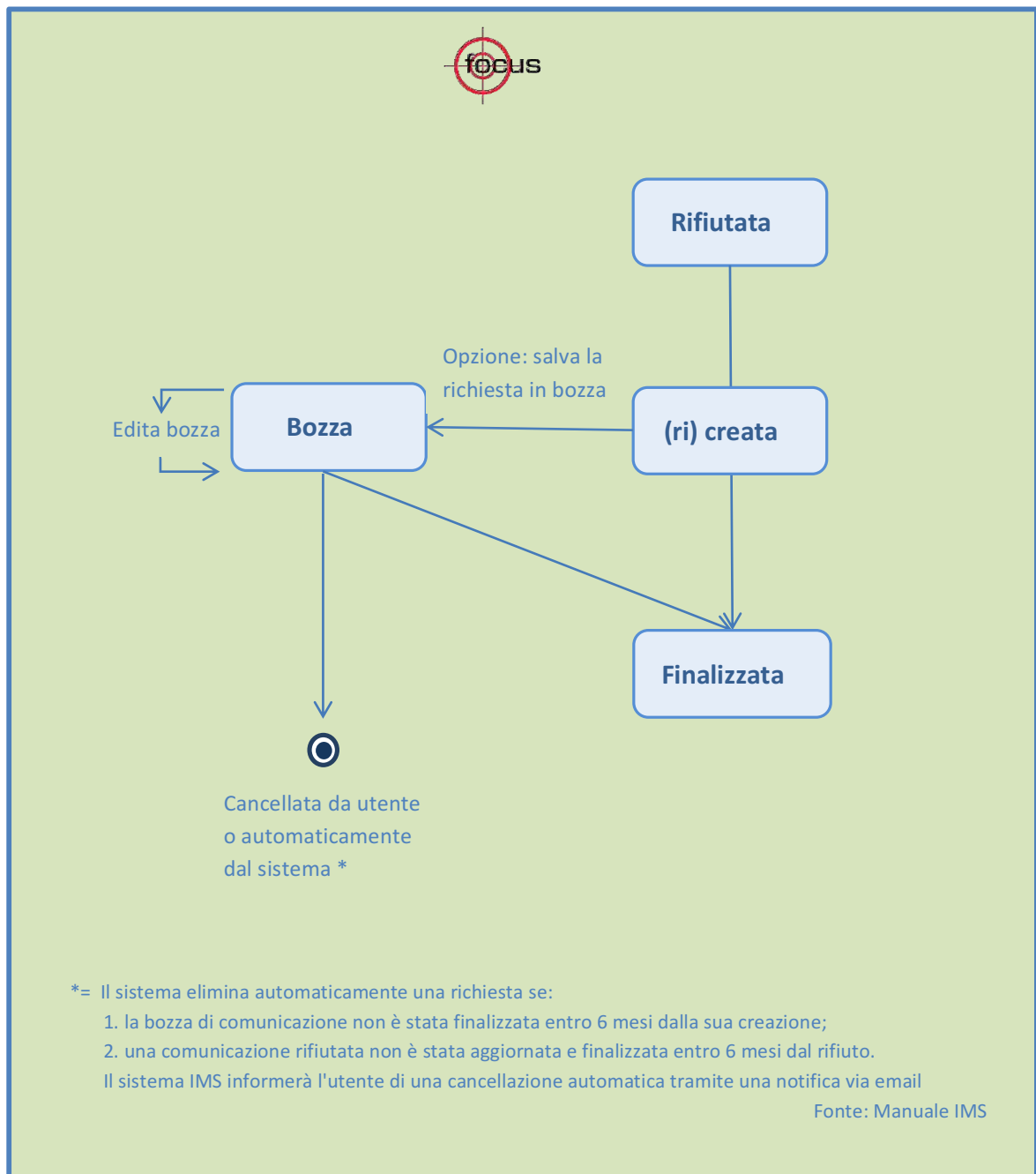
Diagramma 2



In caso di invio la "richiesta" passerà direttamente sotto la competenza del "Manager".

Qualora la stessa fosse rifiutata, la "richiesta" inizierebbe nuovamente il percorso e rientrerebbe nella competenza del "creatore". (Diagramma 3)

Diagramma 3

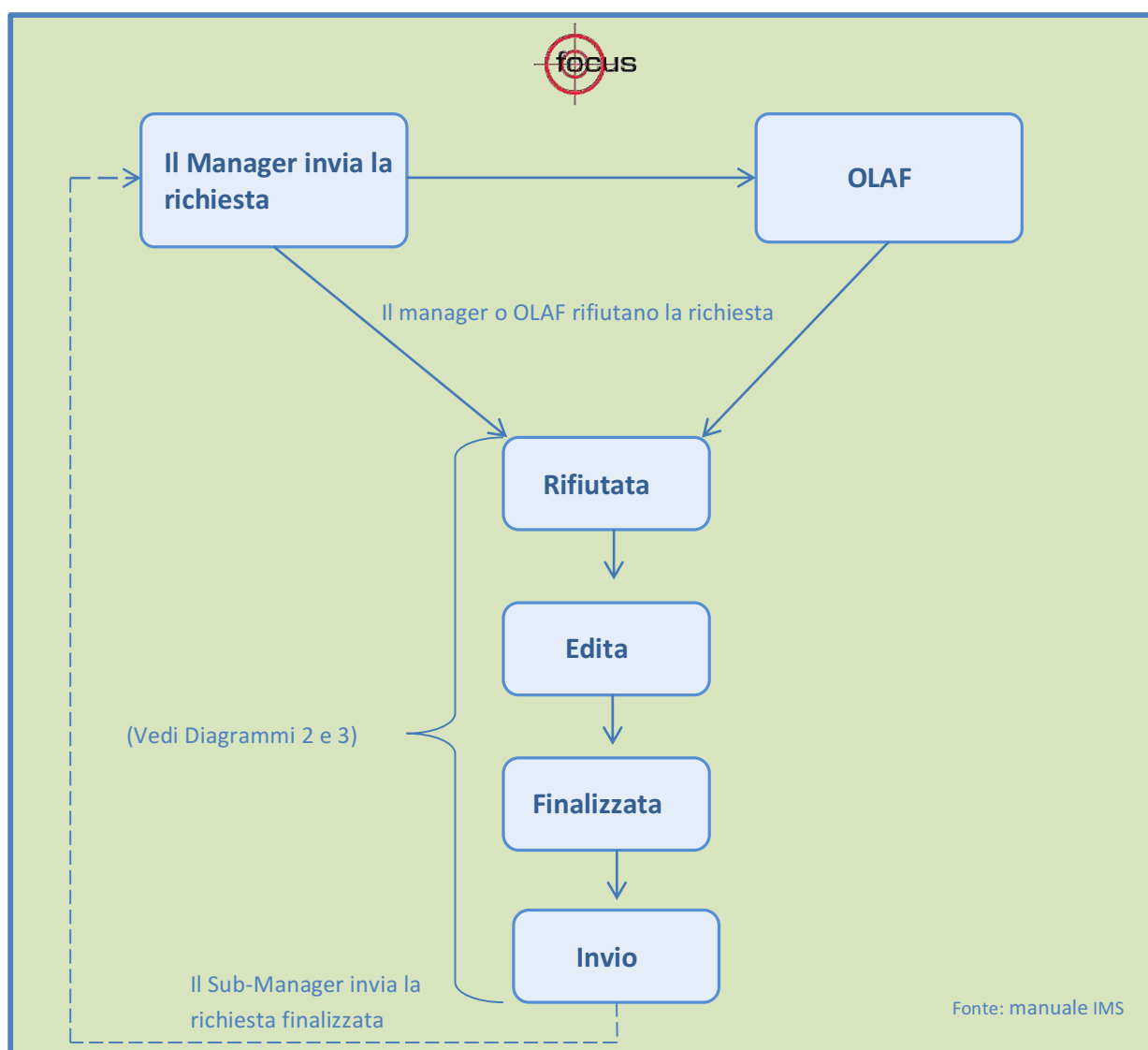


Nel **diagramma 4** la "richiesta" è entrata nella sfera di competenza del "Manager".

Parimenti a quanto descritto per il "Sub-manager", il "Manager" può inviarla direttamente ad OLAF o rifiutarla.

In caso di rifiuto da parte del "Manager" (o dall'OLAF) la "richiesta" inizierà di nuovo il ciclo di cui al diagramma 2 e 3 e questo processo si concluderà fin quando la richiesta non sarà inviata ad OLAF per l'approvazione⁴⁸. Una volta approvata la richiesta, la stessa assumerà la connotazione di **"caso"**.

Diagramma 4



Ulteriori informazioni sono descritte nel manuale IMS⁴⁹.

⁴⁸ L'OLAF approva automaticamente le richieste di apertura. In caso di richieste di chiusura o cancellazione l'OLAF approva in automatico solo quelle concernenti il fondo di coesione programmazione ≥ 2007-2013 ed il fondo pre-adesione ≥ 2007/2013.

⁴⁹ <http://www.politicheeuropee.gov.it/media/4799/manuale-ims-completo-agg-10-2018.pdf>.

2) RICHIESTA SPECIALE

In presenza di richieste “speciali” o “urgenti”, la normativa europea obbliga gli Stati Membri ad inviare una richiesta speciale o urgente quando:

- ✓ un nuovo *modus operandi* è stato individuato;
- ✓ altri Paesi devono essere avvertiti;
- ✓ una persona è coinvolta in altri casi di irregolarità/frode.

a) Nuovo modus operandi

Se un nuovo *modus operandi* è stato scoperto e l’Autorità locale o altre Autorità fuori dai confini nazionali devono essere avvisate, dovrà essere valorizzato il campo corrispondente. In questo caso, per il tramite del sistema IMS, verrà informato il personale OLAF della scoperta di un nuovo *modus operandi*, il quale attiverà una procedura che prevede l’analisi e la valutazione delle informazioni e, se necessario, richiederà ulteriori informazioni al Paese dichiarante. (Es. 7)

Esempio 7

IMS
Irregularity Management System

IN IMS LA **RICHIESTA SPECIALE** VIENE INDICATA ATTRAVERSO LA SEGUENTE VALORIZZAZIONE:

Richiesta speciale

1.12 Nuovo modus operandi <input checked="" type="checkbox"/>	1.13 Necessità di informare gli altri paesi <input type="checkbox"/>	1.14 Operatore già coinvolto in altri casi <input type="checkbox"/>
--	---	--

b) Necessità di informare gli altri paesi

Quando si teme che le irregolarità, accertate o presunte, che sono state scoperte, potrebbero avere ripercussioni al di fuori del territorio dello Stato membro segnalante, è necessario valorizzare il campo corrispondente per evidenziare, ad esempio, la nazionalità della persona che ha commesso l'irregolarità, il luogo di registrazione o che l'attività oggetto di Irregolarità si svolga in quei determinati Paesi. (Es. 8)

Esempio 8



IMS
Irregularity Management System

IN IMS LA **RICHIESTA SPECIALE** VIENE INDICATA ATTRAVERSO LA SEGUENTE VALORIZZAZIONE:

Richiesta speciale

1.12 Nuovo modus operandi <input type="radio"/>	1.13 Necessità di informare gli altri paesi <input checked="" type="radio"/>	1.14 Operatore già coinvolto in altri casi <input type="radio"/>
--	---	---

c) Persona coinvolta in altri casi

Nel caso in cui una persona sia stata coinvolta in altri casi è necessario valorizzare il campo corrispondente ed allegare un elenco dei casi medesimi che contengano elementi riferiti alla persona coinvolta. (Es. 9)

Esempio 9



IMS
Irregularity Management System

IN IMS LA **RICHIESTA SPECIALE** VIENE INDICATA ATTRAVERSO LA SEGUENTE VALORIZZAZIONE:

Richiesta speciale

1.12 Nuovo modus operandi <input type="radio"/>	1.13 Necessità di informare gli altri paesi <input type="radio"/>	1.14 Operatore già coinvolto in altri casi <input checked="" type="radio"/>
--	--	--

Utilizzare il campo 11.3. Allegati per allegare l'elenco dei riferimenti agli altri casi che riguardano le stesse persone coinvolte.

3) RAPPORTI DI FOLLOW-UP

Gli aggiornamenti di una comunicazione possono essere effettuati a seguito della creazione di un caso. Il percorso prevede, dapprima l'individuazione del caso già aperto e, successivamente, l'apertura di una richiesta di aggiornamento parimenti a quanto indicato in precedenza. (Es. 10)

Esempio 10

IMS
Irregularity Management System

IN IMS LA RICHIESTA DI AGGIORNAMENTO AVVIENE ATTRAVERSO LA SEGUENTE PROCEDURA:

- 1**

Aprire la sezione casi
- 2**

Cliccare nel link del caso aperto da aggiornare
- 3**

Nella finestra che si è aperta Cliccare

Fonte: manuale IMS

Gli aggiornamenti di una comunicazione prevedono, tra l'altro, l'obbligo di fornire informazioni per quanto riguarda l'inizio, la conclusione o l'abbandono di procedimenti o quelli che prescrivono misure amministrative, sanzioni amministrative o sanzioni penali, nonché l'esito di tali procedure o procedimenti. Tali informazioni devono essere inviate ad OLAF al più presto possibile dopo che l'Autorità di riferimento le ha ottenute dall'Organo Amministrativo e/o Giudiziario competente.

In particolare, per quanto riguarda le irregolarità per le quali sono state prescritte sanzioni, gli Stati membri devono inoltre indicare se:

- le sanzioni sono di carattere amministrativo o di natura penale;
- le sanzioni risultano dalla violazione del diritto dell'Unione o nazionale e dettagli delle sanzioni;
- è stata accertata la frode. (Es. 11)

Esempio 11

IMS
 Irregularity Management System

IN IMS LE **SANZIONI** VENGONO INDICATE ATTRAVERSO LA VALORIZZAZIONE DEI CAMPI SEGUENTI:

1 Identificazione	2 Nominativi	3 Operazione - generale	4 Operazione - Specifiche - Progetto	5 Operazione - Specifiche - Agricoltura	6 Irregolarità
7 Individuazione	8 Importi	9 Recupero	10 Sanzioni	11 Commenti	

Procedure

10.1 Procedure avviate per imporre sanzioni

Selezionare un valore

10.2 Tipo di procedura

Selezionare un valore

10.3 Data di avvio della procedura

10.4 Probabile data di conclusione della procedura

10.5 Stato della procedura

Selezionare un valore

Sanzioni

10.6 Sanzioni

10.6.1 Categoria	10.6.2 Tipo
N. Registro (I)	

10.7 Data in cui la procedura si è conclusa

Fonte: manuale IMS

Per individuare le informazioni che contengono elementi di novità rispetto alla precedente comunicazione, si ritiene utile, da parte del creatore, cancellare tutte le informazioni contenute nel campo "Commenti" (Sez. 11) ed ascrivere, nel citato campo, solo quelle che sono oggetto di aggiornamento.

4) CHIUSURA DI UN CASO

Dopo aver completato tutte le procedure ed aver effettuato ogni attività volta al recupero degli importi che hanno arrecato nocumento al bilancio europeo è necessario procedere alla definizione mediante la "chiusura" del caso. Il sistema IMS consente anche di creare contestualmente una "richiesta" di apertura e chiusura per determinate situazioni che sono state già definite da un'attività svolta dall'Autorità di gestione prima di un'apertura di una scheda (vedi "decertificazioni"⁵⁰).

La chiusura del caso è necessaria in presenza di alcune delle seguenti circostanze:

- ❖ recupero completo;
- ❖ adempimento di un'obbligazione, da parte del beneficiario, nel caso in cui la ragione di un'irregolarità accertata è proprio il mancato adempimento;
- ❖ decertificazione;
- ❖ overbooking;
- ❖ conclusione della procedura di rettifica finanziaria;
- ❖ scadenza del termine per la riscossione obbligatoria dell'importo irregolare;
- ❖ cancellazione dal Registro delle imprese;
- ❖ quando l'Autorità di Gestione scopre l'Irregolarità prima del pagamento e il beneficiario si impegna a coprire le conseguenze finanziarie o dichiarare l'annullamento del contratto;

⁵⁰ Vgs Punto 7, lett. a

- ❖ casi cc.dd. "sotto-soglia" con riferimento alle progr. 2000-2006 e prec.⁵¹;
- ❖ irrecuperabilità della somma⁵².

Per i casi relativi alle politiche strutturali (strutturali, fondi di coesione e PAC), periodi di programmazione \leq 2000-2006, la chiusura del caso è di competenza della Commissione – OLAF, a seguito di una richiesta da parte della Direzione Generale competente⁵³.

Per i periodi di programmazione successivi, la citata chiusura in IMS è di competenza dell'Autorità segnalante dopo che, a livello nazionale, tutti i procedimenti/procedure tra cui il rimborso dell'importo in questione al bilancio UE sono stati definiti. (Es. 12)

⁵¹ vgs. decisione della Commissione del 21 dicembre 2010 CE (2010)9244

⁵² Cfr punto 6. d. 5)

⁵³ Per quanto riguarda questo tipo di casi, IMS è utilizzato anche per il controllo dei recuperi.

IMS
Irregularity Management System

A. CHIUSURA DI UN CASO GIÀ APERTO

B. RICHIESTA DI APERTURA E CHIUSURA DI UN CASO

[illegible]

5) COMUNICAZIONE SPECIALE

Al contrario del settore agricolo dove i tempi e le modalità per le indebite percezioni, anche irrecuperabili, sono stabiliti sia dalla normativa settoriale sia da quella domestica indicata nelle “note esplicative” della “Circolare”⁵⁴; nel settore dei Fondi strutturali e/o Fondi SIE, i tempi non sono ben definiti. Infatti, la normativa di settore prevede che in presenza di importi irrecuperabili viene attivata una procedura, mediante la trasmissione di una Comunicazione Speciale, per informare la CE circa l’impossibilità di recuperare una somma dopo che sono state completate tutte le azioni necessarie volte a tentare il recupero dal beneficiario.

Per le programmazioni più datate (89/93, 94/99 e 2000/2006), sono state rilevate numerose criticità che hanno ostacolato il recupero della somma da parte dell’Ente erogante e che necessitano di una particolare attenzione riguardo la modalità di compilazione della Comunicazione Speciale.

I fattori critici che hanno determinato queste situazioni possono essere di diversa natura, per questo la compilazione della Comunicazione Speciale deve essere effettuata in modo chiaro ed esaustivo, tale da consentire agli Uffici della Commissione europea di valutare appieno le ragioni del mancato recupero ed intraprenderne le relative decisioni.

⁵⁴ Vgs punto 2.1 “Crediti certi ed esigibili” delle note esplicative della “Circolare”

Base legale• Fondi Strutturali**Programmazioni 1989/1993-1994/1999-2000/2006**

Ai sensi dell'articolo 1 paragrafo (5) lett. b) del Regolamento (CE) n. 2035/2005 che modifica l'art. 5, §2, del Regolamento (CE) 1681/94 viene stabilito quanto segue

Lo Stato membro il quale ritenga che non si possa eseguire o prevedere il recupero di una somma informa la Commissione, mediante una **comunicazione speciale**, dell'importo non recuperato e dei motivi per i quali ritiene che tale somma sia a carico della Comunità o dello stesso Stato membro.

Dette informazioni devono essere sufficientemente dettagliate per consentire alla Commissione di decidere nel più breve tempo possibile, di concerto con le autorità dello Stato membro interessato, circa l'imputabilità:

—delle conseguenze finanziarie a norma dell'articolo 23, paragrafo 1, terzo trattino, del Regolamento (CEE) n. 4253/88,

—degli importi interessati per quanto riguarda i tipi di interventi disciplinati dal Regolamento (CE) n. 1260/1999.

La comunicazione contiene almeno:

- a) una copia dell'atto di concessione del contributo;
- b) la data dell'ultimo pagamento al beneficiario finale o destinatario ultimo;
- c) una copia dell'ordine di recupero;
- d) se del caso, una copia del documento attestante l'insolubilità del beneficiario finale o destinatario ultimo;
- e) una descrizione sommaria dei provvedimenti adottati dallo Stato membro per recuperare le somme in questione e le date di detti provvedimenti.

• Fondi SIE (FESR, FSE, FC e FEAMP)**Programmazioni 2007/2013 (FESR, FSE e FC)**

L'art. 1, paragrafo (6) del Regolamento (CE) 846/2009 che modifica l'art. 20, paragrafo 2 del Regolamento (CE) n. 1828/2006 ha stabilito quanto segue.

- i) L'Autorità di certificazione invia alla Commissione, entro il 31 marzo 2010 e il 31 marzo di ogni anno successivo, una dichiarazione nel formato indicato nell'allegato XI che indichi, per ogni asse prioritario del programma operativo:
 - iii) lett. d): un elenco degli importi per i quali è stata stabilita l'impossibilità di un recupero nell'anno precedente o per i quali il recupero non è previsto, classificati in base all'anno in cui sono stati emessi gli ordini di riscossione.

Programmazioni 2014/2020 (FESR, FSE, FC e FEAMP)

Il Regolamento Delegato (UE) 2016/568 della Commissione del 29 gennaio 2016, ai sensi degli Artt. 1, 2 e 3 dispone i criteri che permetteranno alla Commissione di valutare se a uno Stato membro sia imputabile colpa o negligenza nei provvedimenti amministrativi e giuridici di recupero.

• Politica Agricola Comune

Ai sensi dell'Art. 54 § 2, del Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013:

Qualora il recupero non abbia avuto luogo nel termine di quattro anni dalla data della richiesta di recupero, oppure nel termine di otto anni in caso di procedimento giudiziario dinanzi ai tribunali nazionali, il 50 % delle conseguenze finanziarie del mancato recupero è a carico dello Stato membro interessato e il 50 % è a carico del bilancio dell'Unione, fermo restando l'obbligo per lo Stato membro di dare corso ai procedimenti di recupero in applicazione dell'articolo 58.

La normativa europea ha variato, nel tempo, la modalità di inoltro della Comunicazione Speciale diversificandola secondo la programmazione di riferimento.

a) Programmazione 2000/2006 e antecedenti

La normativa prevede una procedura ben definita riguardo la compilazione di una richiesta formale molto dettagliata nella quale sono riepilogate tutte le attività poste in essere dalle varie Autorità di gestione per ottenere il recupero delle somme irregolari. È molto importante fornire una ricostruzione completa di tutte le procedure seguite per tentare il recupero delle somme e della relativa sequenza temporale. L'esperienza maturata nel tempo consente di fornire alcuni suggerimenti riguardo la compilazione della Comunicazione Speciale. Infatti, oltre a contenere tutte le informazioni previste dalla normativa europea, la stessa dovrà descrivere anche una serie di informazioni utili a fornire una valutazione esaustiva in merito al comportamento dell'Autorità di gestione nell'attività di recupero.

In particolare, occorre inserire nella dichiarazione tutte le informazioni relative:

- alla concessione del contributo (con importi approvati e pagati a carico dello Stato Membro e della UE);
- al pagamento degli importi;
- alla constatazione dell'irregolarità (con l'indicazione della data) ed al periodo in cui la stessa è stata commessa;
- alle eventuali e successive attività di controllo;
- alla cancellazione o modifica del contributo;
- al tentativo di recupero dell'importo indebitamente pagato;
- al fatto che siano intervenuti o meno ulteriori procedimenti amministrativi e giudiziari in corso e lo stato in cui questi si trovino;

- agli importi irregolari (suddivisi per quota EU e quota Stato membro):
 - pagati;
 - recuperati;
 - irrecuperabili;
- gli **importi irrecuperabili** (distinti tra quota EU e quota nazionale);
- alla **espressa richiesta avanzata alla Commissione di considerare la quota irrecuperabile UE come finanziata dal bilancio generale dell'Unione.**

La Comunicazione Speciale, in formato cartaceo va inoltrata direttamente alla DG - *ratione materiae* - della Commissione europea ed allegata in formato elettronico all'interno del sistema IMS per visione dell'OLAF. Infatti, quest'ultimo Ufficio, secondo la normativa europea, è competente ad esprimere un parere (non vincolante) sulla ammissibilità della Comunicazione Speciale prima che questa venga esaminata dalla competente DG della Commissione europea ai fini della decisione finale.

b) Programmazione 2007/2013

Sulla base di quanto riportato all'art. 20 del Regolamento (CE) 846/2009 della Commissione del 1° settembre 2009, "*Documenti presentati dall'autorità di certificazione*", sarà cura di questa stessa Autorità compilare una dichiarazione (Allegato XI del Regolamento in parola) ove vengono elencati gli importi recuperati, che sono stati detratti dalle dichiarazioni di spesa, riferiti all'anno precedente e viene, altresì, comunicato un elenco degli importi per i quali è stata stabilita l'impossibilità di un recupero nell'anno precedente o per i quali il recupero non è previsto.

In tal modo viene snellita la procedura (ed eliminata la "Comunicazione Speciale" in formato cartaceo) e, attraverso l'Allegato XI, l'Autorità di Certificazione dovrà indicare se chiede che la quota europea sia finanziata dal bilancio generale dell'Unione europea.

In tal caso, se entro un anno dalla data di presentazione della dichiarazione, la Commissione Europea:

- non chiede informazioni;
- non informa gli Stati membri per iscritto della sua intenzione di aprire un'inchiesta su tale importo;
- non chiede allo Stato membro di continuare la procedura di recupero,

la quota europea è da considerarsi finanziata dal bilancio generale dell'Unione.

c) Programmazione 2014/2020

Il Regolamento (UE) 1303/2013, agli artt. 137-139, dispone che, a partire dal 2016 e fino al 2025, gli Stati membri devono trasmettere alla Commissione entro il 15 febbraio di ciascun anno e con riferimento al precedente periodo contabile, tra l'altro, le informazioni:

- sugli importi ritirati e recuperati;
- sugli importi da recuperare;
- sui recuperi effettuati a norma dell'articolo 71;
- degli **importi non recuperabili**, secondo i modelli di cui al Regolamento di esecuzione (UE) 1011/2014.

Il **Regolamento delegato (UE) 2016/568** del 29 gennaio 2016, che integra il Regolamento (UE) 1303/2013 detta poi delle disposizioni specifiche per gli **importi non recuperabili**, indebitamente versati ai beneficiari e precedentemente certificati

alla Commissione, che lo Stato membro ritiene di non dover rimborsare al bilancio dell'Unione.

Per tali importi, l'Autorità di Certificazione **entro il 15 febbraio** di ciascun anno contabile, con riferimento al periodo contabile precedente, (il termine può essere prorogato al 1 marzo su richiesta dello Stato membro interessato), deve presentare tutte le informazioni richieste affinché la Commissione possa effettuare una valutazione circa l'imputabilità del mancato recupero delle somme. Le informazioni devono essere trasmesse utilizzando il modello allegato al Regolamento stesso ed attraverso il sistema dello scambio elettronico dei dati.

La Commissione avvierà un contraddittorio con lo Stato membro al fine di stabilire se il mancato recupero sia dovuto a colpa o negligenza dello stesso.

Il suddetto Regolamento oltre ai termini e le procedure da seguire, stabilisce, **all'Art. 2**, anche i criteri indicativi di colpa o negligenza dello Stato membro.

Concluso il contraddittorio⁵⁵ con la Commissione, l'AdC comunica l'esito all'AdG, se:

- **positivo**, gli importi non gravano sul bilancio nazionale ma su quello dell'Unione;
- **negativo**, gli importi dovranno essere detratti nella prima domanda di pagamento utile.

In tutte le situazioni, qualora nella banca dati IMS emergesse un caso di **irrecuperabilità** si dovrà creare una richiesta di "chiudere il caso" ed indicare, nei campi riferiti alla "Stato", i valori corrispondenti. (Es. 13)

⁵⁵ cfr. art. 3, Reg. 568/2016.

Esempio 13

IMS
Irregularity Management System

IN IMS LA **COMUNICAZIONE SPECIALE** VIENE INDICATA ATTRAVERSO LA SEGUENTE VALORIZZAZIONE:

Aggiornare il caso **Chiudere il caso** Annulla un caso Visualizza la cronologia Stampa Esportazione Indietro

Stato

1.15 Procedimenti
Select value(s)

1.16 Stato finanziario
AIRR Importo irrecuperabile

Chiusura caso

* 1.17 Data chiusura caso

1.18 Caso irrecuperabile
I

Se il caso è irrecuperabile, si deve allegare una richiesta di chiusura, nel campo 11.3. Allegati.

6) CANCELLAZIONE DI UN CASO

Qualora nel corso di un aggiornamento di un "caso" lo stesso, inizialmente segnalato come irregolare, non presenta più violazioni alle disposizioni UE, si dovrà procedere all'annullamento⁵⁶. (Es. 14)

Esempio 14

IMS
Irregularity Management System

IN IMS L'**ANNULLAMENTO** DI UN CASO VIENE EFFETTUATO MEDIANTE L'APERTURA DI UNA RICHIESTA

Aggiornare il caso Chiudere il caso **Annulla un caso** Visualizza la cronologia Stampa Esportazione Indietro

⁵⁶ Nello specifico quando si aggiorna un caso, la 'richiesta' prevede l'opzione per annullare il caso. Da tener presente che la creazione di tale "richiesta" cancellerà in modo permanente da IMS tutte le informazioni che possono portare all'identificazione del progetto (e, di conseguenza, del beneficiario). Una volta trasmesso alla Commissione/OLAF l'informazione non sarà più recuperabile.

7) ASPETTI FINANZIARI DI UN'IRREGOLARITÀ

Base legale

Ai sensi dei Regolamenti Delegati (UE) nn 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 e 2015/1973 gli Stati membri forniscono le seguenti informazioni [..]:

-Articolo 3 paragrafo (2):

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

- Articolo 4: paragrafo 1.:

Qualora alcune delle informazioni di cui all'articolo 3, paragrafo 2, in particolare le informazioni relative alle pratiche utilizzate per commettere l'irregolarità e al modo in cui è stata individuata non siano disponibili o debbano essere rettificate, gli Stati membri forniscono i dati mancanti o rettificati quando presentano alla Commissione relazioni sui provvedimenti adottati successivamente alla segnalazione delle irregolarità.

a) Importo totale della spesa

L'importo totale delle spese si riferisce al finanziamento totale del progetto (quota UE, quota Stato membro il cui equivalente è pari al contributo pubblico in aggiunta al contributo privato). Pertanto, per importo totale della spesa è da comprendere non solo la quantità irregolare, ma l'intero importo previsto dal progetto ed approvato dalla CE.

b) Importo dell'Irregolarità

L'importo in questione è calcolato dal conseguente impatto finanziario - reale e potenziale - che potrebbe arrecare danno al bilancio dell'UE. Nello specifico, la *conditio sine qua non* per determinare l'impatto finanziario è l'inserimento della somma all'interno di una qualsiasi dichiarazione di spesa presentata alla Commissione, a prescindere se la predetta somma sia stata versata o meno al beneficiario⁵⁷.

Il "Manuale OLAF" della Commissione prevede che *"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 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) [...]"*.

Inoltre, *"[...] 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*

⁵⁷ Tranne i casi di "Eccezione" descritti a pag. __

conoscerà l'importo effettivo della spesa sostenuta dal beneficiario per quell'attività. [...]. 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 rinviare 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.” (Fig. 14)

Questa impronta dettata dal Manuale OLAF fornisce un'indicazione di come debba essere rappresentato l'importo irregolare da indicare nel sistema IMS. Pertanto, è auspicabile che le Amministrazioni determinino il prima possibile l'importo oggetto di irregolarità e **che si eviti, in assenza di tale dato, di indicare tutta la spesa certificata come spesa irregolare.** (Es. 15)

Figura 14



PER QUANTO SOPRA IN UNO SCENARIO IPOTETICO LE CITE INFORMAZIONI SI TRADUCONO IN IMS SECONDO IL SEGUENTE ESEMPIO.

È stato approvato un progetto a favore di un beneficiario per un importo pari a € 120.000. Il contributo pubblico del progetto è di 100.000 € (quota UE: 75.000 €; MS quota: 25.000 €; contributo privato: 20.000 €). Durante la fase di controllo del progetto, è stato mosso un rilievo relativo ad una spesa non ammissibile pari a € 50.000 € (quota UE: 37.000 €, SM 13.000€) per motivi amministrativi. L'autorità di gestione ha parzialmente pagato la spesa al beneficiario finale e questa spesa è già stata certificata alla Commissione (a pagamento contributo pubblico 33.000 €; quota UE: 25.000 €; MS: 8.000 €). Secondo la normativa UE le seguenti informazioni sono sufficienti per l'apertura di una segnalazione di Irregolarità.

Esempio 15

IMS Irregularity Management System

IN IMS GLI IMPORTI SONO COSÌ RAPPRESENTATI

1 Identificazione	2 Nominativi	3 Operazione - generale	4 Operazione - Specifiche - Progetto	5 Operazione - Specifiche - Agricoltura	6 Irregolarità
7 Individuazione	8 Importi	9 Recupero	10 Sanzioni	11 Commenti	

Impatto finanziario

	Quota UE		Quota nazionale		Contributo pubblico		Quota privata		Totale
8.1 Importo della spesa	75.000,00	+	25.000,00	=	100.000,00	+	20.000,00	=	120.000,00
8.2 Importo dell'irregolarità	37.000,00	+	13.000,00	=	50.000,00				
8.2.1 di cui NON pagato	12.000,00	+	5.000,00	=	17.000,00				
8.2.2 di cui PAGATO	25.000,00	+	8.000,00	=	33.000,00				
8.3 Importo da recuperare	25.000,00	+	8.000,00	=	33.000,00				

8) LA COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA

La Cooperazione Territoriale Europea (CTE) è uno dei due obiettivi della programmazione dei fondi Strutturali e di Investimento europei (SIE) 2014-2020.

Le componenti della CTE sono tre, ovvero:

- **cooperazione transfrontaliera** fra Regioni limitrofe mira a promuovere lo sviluppo regionale integrato fra Regioni confinanti aventi frontiere marittime e terrestri in due o più Stati membri o fra Regioni confinanti in almeno uno Stato membro e un paese terzo sui confini esterni dell'Unione diversi da quelli interessati dai programmi nell'ambito degli strumenti di finanziamento esterno dell'Unione;
- **cooperazione transnazionale** su territori transnazionali più estesi, che coinvolge partner nazionali, regionali e locali;
- **cooperazione interregionale** che coinvolge tutti gli Stati membri dell'Unione europea e mira a rafforzare l'efficacia della politica di coesione, promuovendo lo scambio di esperienze, l'individuazione e la diffusione di buone prassi.

In relazione a quanto sopra, la base normativa concernente le modalità di segnalazione delle irregolarità nel settore CTE è da individuarsi nel Reg. Delegato (UE) n. 2015/1970.

Base legale

Ai sensi dell'articolo 3, § 4, Regolamento Delegato (UE) n 2015/1970:

4. 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.

In pratica, la competenza ad effettuare le segnalazioni ed i prescritti aggiornamenti delle schede di irregolarità all'OLAF ricade in capo al Paese nel cui ambito territoriale la spesa è sostenuta dal beneficiario che realizza l'operazione.

A tal fine, le Autorità competenti di quel Paese (per l'Italia la PCM – Dip. Pol. Europee) possono concedere un accesso diretto in IMS ad altre Autorità del Paese medesimo proprio ai fini della implementazione in IMS dei casi di propria competenza (irregolarità nel settore CTE).

Inoltre, nel caso in cui le Autorità competenti CTE all'estero (Autorità di gestione, Autorità di certificazione e dall'Autorità di audit) non abbiano un accesso diretto in IMS ai casi specifici afferenti la CTE, la soluzione da preferirsi, ai fini del necessario feedback informativo, è la seguente:

- il Coordinatore nazionale CTE⁵⁸ sottopone via posta elettronica (attraverso l'applicativo AFISMail⁵⁹ del portale AFIS) alle Autorità di gestione competenti informazioni trimestrali pertinenti riguardanti i casi, per mezzo di un file esportato da IMS⁶⁰;
- l'Autorità di gestione in questione, condivide queste informazioni con le altre Autorità competenti degli Stati membri (Autorità di Certificazione e Autorità di Audit), secondo le procedure e le esigenze interne. Anche in questo caso AFISMail dovrà essere utilizzato per questo scopo.

⁵⁸ Autorità nazionale competente all'implementazione del sistema IMS, da individuarsi in accordo tra tutte le Amministrazioni nazionali interessate, a vario titolo, dai programmi CTE.

⁵⁹ Cfr punto 8.

⁶⁰ Per la procedura IMPORT-EXPORT seguire le istruzioni del manuale IMS.

9) IL CONCETTO DI "SEGRETO ISTRUTTORIO"

Base legale

Ai sensi dell'articolo 3, § 5 Regolamento Delegato (UE) n 2015/1970 e §4 dei Regolamenti Delegati (UE), nn. 2015/1971, 2015/1972 e 2015/1973

5. 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.

Su tutti i pubblici ufficiali ed incaricati di pubblico servizio grava l'obbligo della riservatezza in relazione a tutti i fatti di cui essi siano venuti a conoscenza a causa o nell'esercizio delle proprie funzioni (cioè non in forma privata).

Nell'ambito del segreto d'ufficio acquista un particolare rilievo il cosiddetto segreto istruttorio, il quale stabilisce che sono coperti da segreto, fino a quando l'imputato non ha diritto ad averne conoscenza, gli atti di indagine compiuti dal Pubblico Ministero (PM) e dalla Polizia Giudiziaria (PG).

La durata delle indagini preliminari è di 6 mesi dal momento dell'iscrizione del soggetto nel registro della notizia di reato e, salvo che non si proceda per particolari delitti indicati nel Codice di Procedura Penale (CPP), il termine può prorogarsi di sei mesi in sei mesi sino ad un massimo di 2 anni.

Quindi, i dati e le notizie concernenti i casi di possibili frodi nei fondi UE sottoposti al vaglio dell'Autorità giudiziaria, possono essere richiesti dalle varie Autorità di gestione solo dopo i tempi previsti dal Codice di procedura penale.

In deroga, solo nei casi in cui il Pubblico Ministero acconsenta, con decreto motivato, la pubblicazione di singoli atti o di parti di essi non più coperti da segreto, le medesime Autorità di gestione possono venire a conoscenza (in anticipo) dei predetti dati/notizie.

È possibile, inoltre, per la Polizia Giudiziaria che sta svolgendo le indagini sul singolo caso, chiedere in anticipo al Pubblico Ministero il così detto “nulla osta alla comunicazione di dati e notizie d’interesse”, al fine di ottenere (e comunicare alle rispettive Autorità di gestione) anche solo alcuni elementi d’interesse e relativi alle disposizioni violate, alla natura e all’entità della spesa, al momento o al periodo in cui è stata commessa l’irregolarità, alle modalità di esecuzione dell’infrazione, alle possibilità di recupero, alla data in cui è stata accertata la violazione e all’identità delle persone fisiche e giuridiche implicate.

Tutte queste informazioni si ritengono, infatti, utili ai fini di un tempestivo avvio delle procedure amministrative di recupero dei finanziamenti indebitamente erogati da parte delle varie Autorità di gestione.

L’Autorità di gestione, a sua volta, completa le informazioni con quanto di propria competenza (ovvero svolgendo gli opportuni approfondimenti) e, sulla base di quanto previsto nella “Circolare” interministeriale del 2007, è tenuta a far conoscere agli Organismi di controllo esterni, che hanno trasmesso l’atto o la segnalazione, l’esito delle decisioni assunte. Il feedback di tale decisione giunge agli Enti segnalanti mediante un format⁶¹ di comunicazione precompilato con cui si descrive, in sintesi, se è stata aperta o meno una segnalazione OLAF con le connesse motivazioni.

7. ISTRUZIONI OPERATIVE SPECIFICHE

a. DECERTIFICAZIONI

Nel settore dei fondi SIE, in questi ultimi anni, sia le Relazioni annuali al Parlamento presentate dal COLAF sia le Relazioni Speciali della Corte dei Conti, hanno messo in evidenza un aumento significativo dell’uso della così detta procedura di “decertificazione”, da parte delle

⁶¹ Cfr punto 7, lett.b.

Amministrazioni centrali e locali, dei casi di irregolarità/sospetta frode rilevati.

La pratica della “decertificazione” comporta la necessità di rimpiazzare le spese cancellate con spese di altri progetti, ovvero di restituire detti importi al bilancio europeo. Tale pratica si rivela particolarmente utile, se non a volte necessaria, per la gestione di programmi pluriennali di spesa che si attuano nell’arco di un decennio. Pur tuttavia, presenta vantaggi, svantaggi e conseguenze che necessariamente bisogna tenere in considerazione. Infatti, tale procedura si traduce inevitabilmente in un aggravio di spese per il bilancio nazionale in attesa del loro recupero (qualora, ovviamente, fosse confermata l’ipotizzata irregolarità/frode).

Il frequente utilizzo di questa procedura trova comunque avallo nei Regolamenti settoriali emanati nel tempo⁶² e dalle Linee Guida⁶³ della Commissione europea che forniscono indicazioni operative sulle procedure relative ai recuperi e alle modalità di presentazione delle informazioni alla Commissione stessa. Infatti, nelle Linee guida sono state chiarite le *definizioni* concernenti gli importi **ritirati**, gli importi **recuperati** e gli importi **irrecuperabili**. La definizione attribuita al termine “Ritiro” consiste *“nel ritirare le spese irregolari dal programma non appena vengano rilevate, detraendole dalla successiva domanda di pagamento intermedio, mettendo pertanto a disposizione di altre operazioni il finanziamento dell'UE”*.

⁶² Il Reg. 1303/2013 ha previsto che “Gli importi indebitamente pagati dovrebbero essere recuperati e soggetti alle procedure applicabili alle irregolarità” (punto 64 della parte motiva); che “I sistemi di gestione e controllo prevedano, a norma dell'articolo 4, paragrafo 8: [...] h) la prevenzione, il rilevamento e la correzione di irregolarità, comprese le frodi, e il recupero di importi indebitamente versati, compresi, se del caso, gli interessi su ritardati pagamenti” (art. 72); che, una volta individuata l’irregolarità, dal Sistema di gestione e controllo “la Commissione può procedere a rettifiche finanziarie sopprimendo in tutto o in parte il contributo dell'Unione per un programma e procedendo al recupero presso lo Stato membro al fine di escludere le spese che violano il diritto applicabile dal finanziamento dell'Unione” (art. 85). Inoltre, l’art. 122 prevede espressamente che “Gli Stati membri prevengono, individuano e correggono le irregolarità e recuperano gli importi indebitamente versati compresi, se del caso, gli interessi di mora. Essi informano la Commissione delle irregolarità che superano i 10.000 EUR di contributo e la informano sui progressi significativi dei relativi procedimenti amministrativi e giudiziari”

⁶³ Linee guida per gli Stati membri sugli importi ritirati, sugli importi recuperati o da recuperare e sugli importi irrecoverabili. Il documento è stato elaborato nel 2015 dall’EGESIF (Expert group on European Structural and Investment Funds) https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_withdrawals_recoveries_it.pdf

Nel concreto, la definizione di “ritiro” può sostanzialmente ricondursi alla così detta “decertificazione”, che consente l’eliminazione di spese:

- ✓ di progetti non più strategici per l’attuazione del Programma;
- ✓ per progetti che si interrompono a seguito di fallimenti (pratica non inusuale nel caso di aiuti di stato) oppure per problemi giudiziari o amministrativi;
- ✓ connesse alla identificazione di Irregolarità o frodi nei confronti del bilancio europeo.

Nel tempo il COLAF ha diffuso specifiche istruzioni operative riguardo la compilazione delle schede in linea con le indicazioni pervenute dall’OLAF, uniformando, a livello nazionale, la procedura da seguire in IMS allorquando un’Autorità ricorra alla “decertificazione” di spese.

Per agevolare l’utente IMS ad una corretta compilazione delle segnalazioni di irregolarità/frode inerenti casi di “decertificazione” è possibile visualizzare l’**Annesso 3** consultando il sito del COLAF al link dedicato⁶⁴.

b. FEEDBACK ALL’ORGANISMO DI CONTROLLO ESTERNO

Base legale

Circolare interministeriale 12 ottobre 2007 concernente “Modalità di comunicazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario”.

Il dispositivo prevede, tra l’altro, che:

- ❖ gli Organismi di controllo esterni alle Amministrazioni responsabili degli specifici benefici comunitari sono tenuti a far pervenire tutti gli elementi di informazione necessari alla redazione del previsto “modulo” di comunicazione all’OLAF, per i successivi adempimenti di competenza;
- ❖ gli Organi decisionali, sono tenuti a far conoscere agli Organismi di controllo esterni, che hanno trasmesso l’atto o la segnalazione, l’esito delle decisioni assunte, per consentire il miglioramento qualitativo dell’attività di controllo e l’aggiornamento delle banche dati.

⁶⁴ <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/lotta-alle-frodi-allue/linee-guida-modalita-di-comunicazione-irregolarita-e-frodi/>

Per dare piena attuazione a quanto previsto dalla “Circolare”, il COLAF, nella seduta del 28.6.2011, ha deliberato un Format di comunicazione che agevola il feedback informativo in tema di fondi strutturali con i così detti Organismi di controllo esterno (quali, ad. esempio, la Guardia di Finanza).

Il COLAF⁶⁵ ha trasmesso a tutti gli Organi decisionali il predetto Format.

Si sensibilizzano, pertanto, tutte le Autorità a dare corso a questa modalità di scambio di informazioni – da estendersi a tutti gli strumenti finanziari in gestione concorrente – in quanto si ritiene particolarmente utile per l’Organismo di controllo esterno conoscere gli sviluppi “in concreto” dei propri controlli nonché, per il COLAF, poter svolgere il proprio fondamentale ruolo di supervisione ed analisi. Per facilitare l’utente ad una corretta compilazione del Format è possibile visualizzare l’**Annesso 4** consultando il sito del COLAF al link dedicato⁶⁶.

Inoltre, allo scopo di favorire il monitoraggio e il coordinamento dell’azione antifrode, gli Organismi di controllo esterni potranno estendere il flusso informativo instaurato con gli Organi decisionali anche alla Segreteria tecnica del COLAF e alle altre competenti Amministrazioni centrali facenti parte del Comitato, che saranno individuate nell’**Annesso 5** consultabile sul predetto link dedicato del sito del COLAF.

⁶⁵ Nota nr. 4875 del 18/07/2011.

⁶⁶ <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/lotta-alle-frodi-allue/linee-guida-modalita-di-comunicazione-irregolarita-e-frodi/>

C. RICHIESTA AL PUBBLICO MINISTERO SULLO STATO DEL PROCEDIMENTO PENALE

Numerose fonti normative europee pongono in capo allo Stato membro l'obbligo, successivo alla prima comunicazione alla Commissione europea dei casi di irregolare o illecita percezione di finanziamenti UE, di monitorare l'iter e quindi aggiornare lo stato dei relativi **procedimenti amministrativi/giudiziari**.

Base legale

Ai sensi dell'articolo 122, § 2 del Regolamento (UE) n 2013/1303

Responsabilità degli Stati membri

2. Gli Stati membri prevengono, individuano e correggono le irregolarità e recuperano gli importi indebitamente versati compresi, se del caso, gli interessi di mora. Essi informano la Commissione delle irregolarità che superano i 10 000 EUR di contributo dei fondi e la informano sui progressi significativi dei relativi procedimenti amministrativi e giudiziari.

Ai sensi dell'articolo 48, § 3 del Regolamento (UE) n 2013/1306

48 Gli Stati membri tengono a disposizione della Commissione le informazioni sulle irregolarità constatate e sui sospetti casi di frode e quelle relative alle azioni avviate per il recupero delle somme indebitamente versate in relazione a tali irregolarità e frodi ai sensi della sezione III del presente capo.

Il COLAF, in questi anni ha intrapreso numerose iniziative volte a perfezionare e garantire lo scambio di informazioni tra le diverse Autorità di Gestione e le competenti Procure della Repubblica, finanche attraverso il diretto coinvolgimento del Ministero della giustizia.

Di recente, è stata altresì svolta, ad opera del Dipartimento per gli Affari di giustizia del citato Ministero, una puntiforme azione di aggiornamento dei dati contenuti in IMS attraverso l'interessamento dei vari Tribunali potenzialmente interessati la quale ha consentito la chiusura di numerosi casi riferiti alle programmazioni di spesa più risalenti (89/93, 94/99, 2000/2006).

Il continuo monitoraggio dei procedimenti penali è purtroppo un obbligo in capo alle Autorità di gestione, le quali dovrebbero farsi parte diligente per ricevere informazioni in maniera costante, dalle Procure competenti che stanno svolgendo le indagini penali.

Come accennato in precedenza la durata delle indagini preliminari nell'ambito di un procedimento di natura penale è di 6 mesi dal momento dell'iscrizione del soggetto nel registro della notizia di reato e, salvo che non si proceda per particolari delitti indicati nel CPP, può prorogarsi fino a 2 anni. Decorso tale periodo di proroga il procedimento penale avrà due possibili sviluppi ben definiti, quello dell'archiviazione ovvero del rinvio a giudizio. In entrambi i casi l'Autorità di gestione dovrà essere in grado di conoscere l'esito di tale procedimento penale.

È chiaro che, a prescindere dai tempi necessari richiesti da parte dell'Organo giudiziario di svolgere la propria azione penale, permane l'obbligo sull'Autorità di gestione di svolgere tutte le azioni necessarie per tentare il recupero delle somme coinvolte in irregolarità/frode, poiché eventuali ritardi potrebbero essere la causa di rettifiche finanziarie da parte della CE all'Autorità di gestione e, quindi, al bilancio nazionale.

In tale contesto, sono state riscontrate negli anni alcune criticità che ostacolano il normale scambio di informazioni, finalizzate in particolare a conoscere lo "stato" del procedimento penale, tra le Autorità di gestione e le Procure competenti.

Tali criticità sono risultate connesse, in alcuni casi, alla formulazione delle richieste inviate alle Procure da parte di alcune Autorità di gestione.

Pertanto, il COLAF ha predisposto l'**Annesso 6** (consultabile dal sito del COLAF al link dedicato⁶⁷) di richiesta che le predette Autorità

⁶⁷ <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/lotta-alle-frodi-allue/linee-guida-modalita-di-comunicazione-irregolarita-e-frodi/>

potrebbero utilizzare ai fini delle sopracitate richieste di informazioni, anche al fine di uniformare il flusso informativo a livello nazionale.

Onde agevolare ulteriormente tale flusso informativo il COLAF sta vagliando, unitamente al Ministero della Giustizia, nell'ambito di un tavolo di lavoro costituito ad hoc, possibili modalità di scambio informatizzato dei dati.

L'esito del tavolo di lavoro sarà, ovviamente, comunicato per tempo alle Autorità di gestione.

d. PROGETTI "RETROSPETTIVI"

- 1) Il sostegno retrospettivo rappresentava l'assegnazione, da parte di un'Autorità di gestione, del finanziamento UE ad un'operazione per la quale erano già state sostenute spese mediante risorse nazionali o che era già stata completata antecedentemente al momento in cui il contributo UE veniva formalmente richiesto o assegnato.

Riferimenti (fino alla programmazione 2007/2013)

- ❖ Nota d'Orientamento al COCOF sul trattamento dell'assistenza retrospettiva UE nel periodo 2007-2013 – COCOF 12-0050-00 (29 marzo 2012)
- ❖ QSN modificato (chiusura della procedura scritta con nota DPS del 18/06/2013)
- ❖ Nota DPS, prot. n. 6186, del 27/06/2014 (chiarimenti in merito ai progetti retrospettivi)
- ❖ Nota MEF-IGRUE, prot. n. 69363, del 29/08/2014 (metodologia di supporto alle Autorità di Audit per le attività di validazione delle spese riguardanti i progetti retrospettivi)

In particolare il Quadro Strategico Nazionale (QSN)⁶⁸, a tal proposito si è espresso in questi termini:

*"Benché la Commissione incoraggi la pratica di selezione dei progetti in attuazione delle misure previste dai programmi operativi, considera che non ci sono disposizioni regolamentari che inibiscono la certificazione di progetti che hanno già sostenuto le spese coperte da fonti nazionali o che sono già completati prima che il contributo dell'UE è formalmente richiesto o ricevuto ("progetti retrospettivi") e stabilisce le condizioni necessarie per la loro ammissione al cofinanziamento dei Fondi strutturali. Pertanto, fermo restando l'impegno primario di dare piena attuazione ai programmi operativi, le Autorità di gestione, **possono inserire a cofinanziamento comunitario anche progetti retrospettivi**".*

Nella seduta del COLAF tenuta il 23 Febbraio 2016 era stata affrontata la questione concernente la necessità o meno di inserire in IMS i casi di Irregolarità riscontrati nell'ambito delle progettualità "retrospettive".

Era stata analizzata, in particolare, la problematica inerente la corretta individuazione del **Soggetto attivo** che avrebbe dovuto essere inserito in IMS (in pratica, il presunto "Responsabile" della Irregolarità), **NON** potendolo individuare, per ovvie ragioni, nel **beneficiario** che aveva avuto originariamente accesso a **fondi nazionali** e solo successivamente, per scelta dell'Amministrazione, era stato inserito in una certificazione di spesa per l'accesso a fondi UE.

Infatti, come noto, le procedure di inserimento in IMS di una segnalazione di Irregolarità/Frode, **impongono** l'indicazione di una persona fisica e/o giuridica quale responsabile dell'azione e/o omissione rendendo impossibile, in mancanza dei predetti dati, l'adempimento all'obbligo di comunicazione della "scheda OLAF".

Per quanto sopra, le istruzioni da seguire in presenza di Irregolarità relative a progetti "retrospettivi", fino alla programmazione

⁶⁸ Nota DPS n. 6186 - 27/06/2014 – Introduzione paragrafo a pag. 276 con specifico riferimento alla nota COCOF 12-0050-00 del 29 marzo 2012.

2007/2013 sono riepilogate nell'**Annesso 7** consultando il sito del COLAF al link dedicato⁶⁹.

2) In relazione alla **programmazione 2014/2020** il quadro normativo è mutato, pertanto, la problematica risulta superata.

Riferimenti (programmazione 2014/2020)

❖ Art. 65 §6 del Reg. UE n. 1303/2013.

L'articolo richiamato nel box recita *"non sono selezionate per il sostegno dei fondi SIE le operazioni portate materialmente a termine o completamente attuate prima che la domanda di finanziamento nell'ambito del programma sia presentata dal beneficiario all'Autorità di gestione, a prescindere dal fatto che tutti i relativi pagamenti siano stati effettuati dal beneficiario."*

Tale norma prevede anche che il **beneficiario** titolare dell'operazione presenti **domanda di finanziamento** all'Autorità di gestione. Se la domanda è accolta, esso diventa un **beneficiario del programma operativo**.

e. "Early Detection and Exclusion System - EDES"

EDES è il nuovo sistema istituito dalla Commissione per rafforzare la Tutela degli Interessi Finanziari dell'Unione e garantire una sana gestione finanziaria riferita alle procedure di appalto nell'ambito delle spese centralizzate dell'Unione europea. Da Gennaio 2016⁷⁰ ha sostituito il precedente sistema (*Early Warning System and Central Exclusion Database*) come archivio di informazioni sulle imprese e beneficiari potenzialmente inaffidabili.

Nel Luglio 2018 il Parlamento europeo e del Consiglio hanno emanato un Regolamento c.d. "*Omnibus*" (PE-CONS 13/18), attraverso il quale

⁶⁹ <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/lotta-alle-frodi-allue/linee-guida-modalita-di-comunicazione-irregolarita-e-frodi/>

⁷⁰ Regolamento Delegato (UE) 1268/2012 della Commissione, del 29 ottobre 2012, recante modalità di applicazione del Regolamento (UE, Euratom) 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).

viene disposta, tra l'altro, la cornice normativa e le regole per la procedura da adottare per l'uso delle informazioni contenute nel "Sistema di individuazione precoce e di esclusione"⁷¹

Base legale

Ai sensi dell'art. 143 del Regolamento Delegato (UE) 2015/2462: (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 sensi del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio c.d. "Omnibus" del 6/07/2018 (Sezione 2 - dagli artt. 135 a 145), l'Art. 144 - Funzionamento della banca dati per il sistema di individuazione precoce e di esclusione, dispone che:

- ✓ Le informazioni richieste alle entità di cui all'articolo 142, paragrafo 2, lettera d), sono trasmesse esclusivamente attraverso il sistema informativo automatizzato istituito dalla Commissione attualmente in uso per la segnalazione di irregolarità e frodi ("sistema di gestione delle irregolarità"), in conformità della normativa settoriale.
- ✓ L'utilizzo dei dati ricevuti attraverso il sistema di gestione delle irregolarità tiene conto dello stato della procedura nazionale esistente al momento della presentazione delle informazioni. Tale utilizzo è preceduto da una consultazione dello Stato membro che ha presentato i dati pertinenti attraverso il sistema di gestione delle irregolarità.

Ai fini dell'articolo 108, paragrafo 4, del Regolamento finanziario, la Commissione 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.

⁷¹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-13-2018-INIT/IT/pdf>

1) COMPITI

Lo scopo di EDES è la tutela degli interessi finanziari dell'Unione contro gli operatori economici non affidabili.

In particolare, EDES dovrebbe assicurare:

- l'individuazione precoce delle persone o entità che rappresentano un rischio per gli interessi finanziari dell'Unione;
- l'esclusione delle persone o entità che si trovano in una delle situazioni che danno luogo a esclusione di cui all'articolo 106, paragrafo 1 del Regolamento finanziario;
- l'irrogazione di una sanzione pecuniaria nei confronti di un operatore economico a norma dell'articolo 106, paragrafo 13 del Regolamento finanziario.

2) TIPOLOGIA DI INFORMAZIONI MEMORIZZATE

EDES è composto dai rami:

- ✓ esclusione, (che registra casi di fallimento, liquidazione e procedure simili che escludono gli operatori economici dalla partecipazione a bandi di gara europei ecc.);
- ✓ diagnosi precoce (che permette agli ordinatori di bandire gli operatori economici che potrebbero costituire una minaccia per gli interessi finanziari dell'UE).

3) FUNZIONI

L'informazione è immessa in EDES dagli ordinatori di tutte le istituzioni e gli Organi dell'UE. Gli enti preposti contribuiscono alla immissione delle informazioni in EDES **anche attraverso il sistema di gestione delle Irregolarità** (IMS - parzialmente filtrata attraverso i servizi della Commissione).

4) UTILIZZO DI EDES AI FINI DOMESTICI

Il sistema EDES permette anche alle Autorità nazionali di accedere al ramo esclusione di EDES e verificare se un determinato soggetto è già stato segnalato per i casi di sospetta frode o altri tipi di cattiva condotta.

Inoltre è anche un primo punto di riferimento per verificare se un soggetto è dichiarato fallito o prossimo alla liquidazione. Va tenuto presente, però, che quando una particolare informazione è registrata in EDES, o addirittura mancante, per le peculiarità del sistema sarà necessario contattare l'Autorità o l'Organismo che ha immesso le informazioni ivi presenti.

5) L'UTILIZZO DEI DATI IMS A FINI DI EDES:

Dal 1° gennaio 2017, la Commissione (un ordinatore / aggiudicatrice), le altre Istituzioni, le Agenzie, gli Enti, saranno in grado di verificare, attraverso EDES, in un determinato contesto (ad esempio, procedura di gara), se vi sia corrispondenza tra un operatore economico e le informazioni contenute in IMS.

In caso positivo, tranne che per i casi di frode accertata, l'Autorità nazionale competente (Autorità IMS) sarà contattata in modo da aggiornare le informazioni in IMS e consentire all'ordinatore competente di avviare, se del caso, la creazione di un caso nella banca dati EDES a scopo di diagnosi precoce o esclusione, secondo il Regolamento Finanziario (ad esempio per esclusione, previa raccomandazione del pannello e decisione di un ordinatore).

6) INIZIATIVE DEL COLAF

Come noto, il COLAF fin dall'introduzione della normativa in argomento, ha più volte rappresentato la delicatezza del contesto EDES/IMS connessa, in particolare, alle notevoli differenze di implementazione della banca dati "IMS" da parte degli Stati membri (criticità peraltro evidenziata dalla stessa Commissione europea nelle ultime Relazioni annuali sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE e ripresa più volte anche dal Parlamento europeo).

Al fine di tutelare, al meglio, le Autorità nazionali che implementano la banca dati IMS, il COLAF nella riunione del 21-1-2016 ha approvato uno specifico **documento**, consigliandone l'inserimento in tutte le **comunicazioni iniziali IMS** inviate all'OLAF, che cauti le

amministrazioni medesime dai potenziali rischi cui si potrebbe incorrere nel caso di inappropriato utilizzo dei dati IMS ai fini EDES (in primis da parte della Commissione o delle connesse Agenzie).

Dopo l'emanazione del citato Regolamento c.d. "*Ominbus*", sebbene le criticità sopracitate risultino parzialmente attenuate, resta in capo alle singole Amministrazioni la scelta di continuare in via cautelare ad allegare tale **documento** nelle comunicazioni iniziali in IMS.

8. AFIS MAIL

Il Regolamento (CE) 45/2001 trova la sua base giuridica nell'art. 286 TCE (oggi art. 16 TFUE). La sua funzione è quella di individuare le condizioni di liceità del trattamento dei dati personali, i soggetti competenti al loro trattamento, i loro obblighi e le loro funzioni ed istituisce un'autorità Garante destinata a vigilare sulla sua corretta applicazione. Il Regolamento precisa, all'art. 1 che, non solo il cittadino ha diritto alla protezione ed al corretto trattamento dei propri dati personali, ma anche che "le istituzioni e gli organismi creati dai Trattati che istituiscono le Comunità europee o sulla loro base" devono garantire tale diritto, "conformemente alle disposizioni del presente Regolamento" a tutte le persone fisiche. Ne consegue, quindi, che si è inteso tutelare i dati che siano oggetto di trattamento da parte di un'Istituzione o di un Organo europeo, indipendentemente dalla nazionalità del loro titolare.

Il campo d'applicazione del Regolamento è delimitato, dall'art. 3, al trattamento dei dati personali da parte di tutte le istituzioni e di tutti gli organismi europei, nella misura in cui esso avvenga nell'esercizio di attività che rientrano in tutto o in parte nel campo di applicazione del diritto europeo. Esso si applica al trattamento di dati, sia nel caso in cui avvenga in modo interamente o parzialmente automatizzato, sia che avvenga in modo non automatizzato.

Il Regolamento definisce i **dati sensibili o personali** in modo sostanzialmente identico alla Direttiva 95/46. Con tali espressioni si deve, infatti, intendere «qualsiasi informazione concernente una persona fisica

identificata o identificabile; si considera identificabile la persona che può essere identificata, direttamente o indirettamente, in particolare mediante riferimento ad un numero d'identificazione o ad uno o più elementi specifici caratteristici della sua identità, fisica, fisiologica, psichica, economica, culturale o sociale». La tutela di tali dati è riflesso del diritto alla riservatezza comunemente ricondotto ai diritti della personalità, alla stessa stregua del diritto al nome, all'immagine ed all'integrità morale.

La nozione di "dato" deve essere quindi intesa in senso ampio, tanto da ricomprendere informazioni, immagini e ogni documento che consenta di risalire a notizie personali dell'interessato, quali, ad esempio, il suo stato di salute o i suoi orientamenti politici e religiosi. Sono pertanto dati sensibili anche documenti quali le cartelle cliniche, le polizze assicurative, l'elenco degli iscritti ad un'associazione piuttosto che a un partito politico o, ancora, i **dati raccolti dalle forze dell'ordine**.

Base legale

- ✓ Regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2000 concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati.
- ✓ Regolamento generale sulla protezione dei dati (General Data Protection Regulation), ufficialmente Regolamento (UE) n. 2016/679, del 27 aprile 2016.
- ✓ Ai sensi dell'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

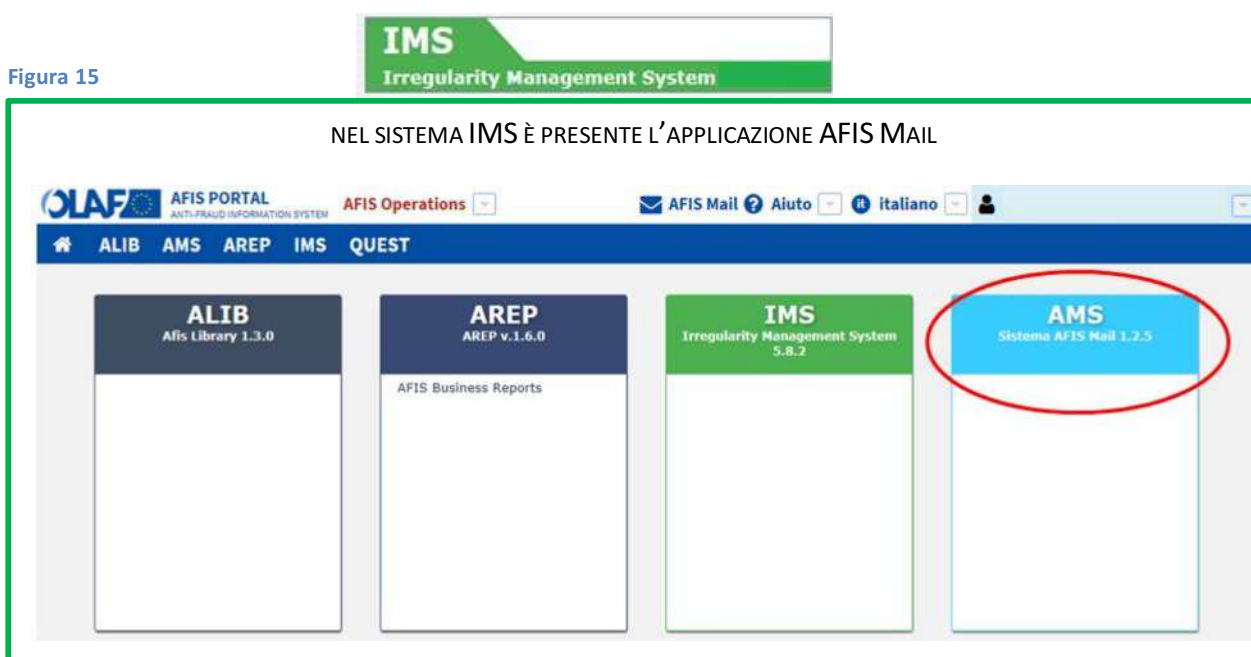
2. Le informazioni fornite ai sensi del presente regolamento sono coperte dal segreto d'ufficio e beneficiano della stessa protezione concessa dalla legislazione nazionale dello Stato membro che le ha fornite e dalle disposizioni che si applicano alle istituzioni dell'Unione. Gli Stati membri e la Commissione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

Dopo aver analizzato la cornice normativa inerente la tutela dei dati personali, l'OLAF ha di fatto creato all'interno del portale AFIS un'applicazione denominata **AFIS Mail** per far circolare, tra gli utenti IMS abilitati, tutte quelle informazioni **sensibili** che debbano essere trattate secondo il richiamato quadro normativo.

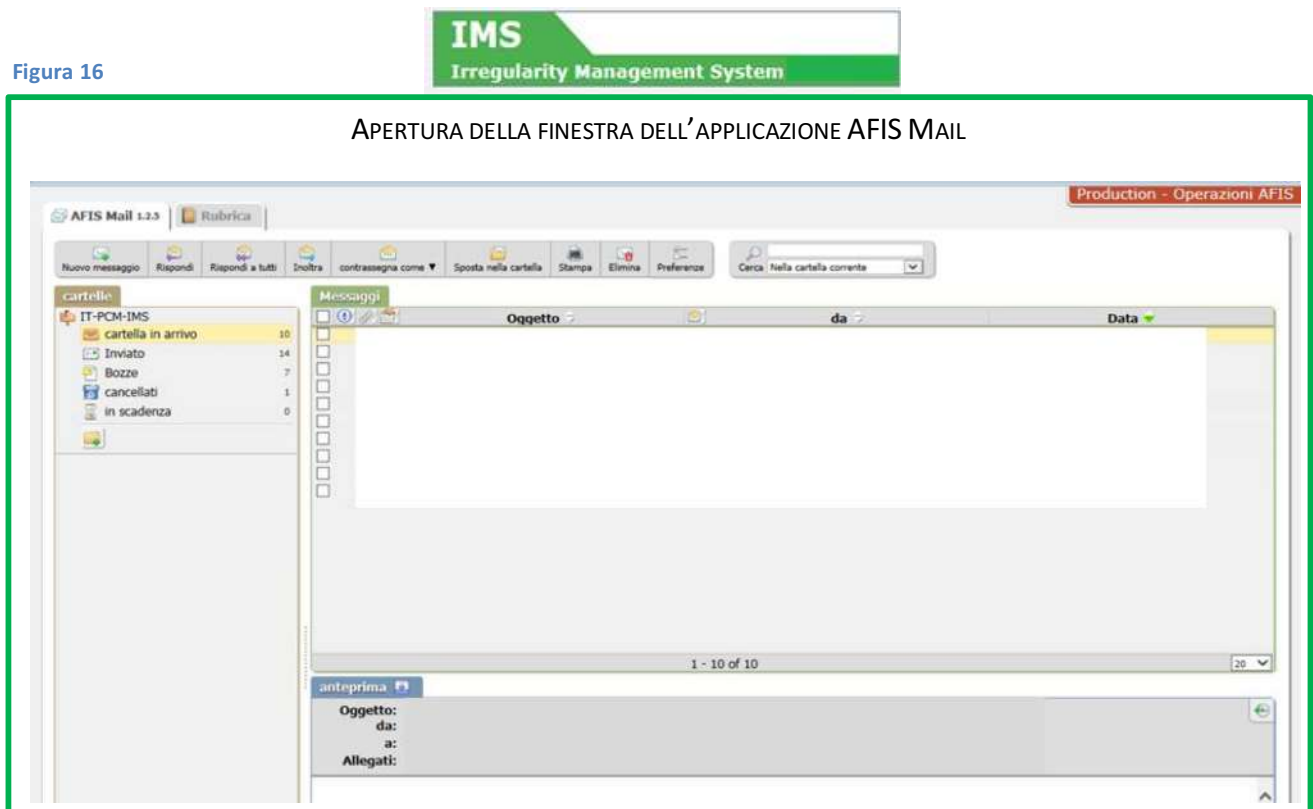
L'accesso a tale applicazione è subordinato all'abilitazione nel sistema IMS. Tutti gli utenti potranno accedere a tale applicazione una volta entrati nel portale AFIS. (Fig. 15)

Figura 15



Una volta cliccata l'applicazione desiderata, il sistema aprirà una nuova finestra ove l'utente svolgerà le proprie attività analogamente ai più diffusi programmi di *client* di posta elettronica. (Fig. 16)

Figura 16



Per l'utilizzo della citata applicazione è disponibile il correlato manuale all'interno del portale AFIS.

Corre l'obbligo informare che è fatto **divieto** trasferire, tra utenti IMS e non, dati e/o notizie di qualsiasi genere contenute nelle segnalazioni OLAF, attraverso client di posta elettronica diversi da quello messo a disposizione dalla Commissione europea (AFISMail).

9. LIAISON OFFICER (BACK-UP OFFICER)

Sin dal 2013 l'OLAF, al fine di adempiere alle ragioni formali di Cooperazione indicate nella normativa europea⁷², ha istituito in ogni Stato membro la figura del Liaison Officer (LO) per il portale AFIS. Il ruolo di LO per l'Italia è stato attivato presso:

- il Nucleo della Guardia di Finanza della PCM per quanto concerne in fondi SIE;
- il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali in relazione alla Politica Agricola Comune;
- l'Agenzia per le Dogane e i Monopoli per quanto afferente le Risorse proprie.

Le competenze dei Liaison Officers riguardano:

- il collegamento tra l'OLAF (contact person) e gli utenti AFIS-IMS;
- l'accesso all'applicazione URT (User Registration Tool);
- la creazione ed il mantenimento delle strutture di Reporting in IMS;
- l'abilitazione/disabilitazione degli utenti;
- la creazione di/delle certificati/password;
- la responsabilità della struttura di reporting nel flusso di segnalazione;
- l'assistenza tecnica alla banca dati IMS (prima istanza).

Pertanto, tutte le richieste provenienti dagli utenti IMS e pertinenti alle competenze del LO, devono necessariamente circolare per il tramite del medesimo LO, il quale, essendo **l'unico punto di contatto** per l'Italia con l'OLAF, garantirà, ove possibile, una prima e rapida soluzione alle citate richieste. È fatto divieto, al di fuori delle competenze del LO, inoltrare autonomamente richieste all'OLAF da parte di un singolo utente IMS, in quanto, l'OLAF non procederà al trattamento delle stesse senza la preventiva autorizzazione da parte del LO.

⁷² Regolamento (UE, Euratom) 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 settembre 2013, (10) e (35).

10. IL COMITATO PER LA LOTTA CONTRO LE FRODI NEI CONFRONTI DELL'UNIONE EUROPEA (AFCOS)

Il Comitato è l'organo di governo preposto alla elaborazione ed allo sviluppo della strategia nazionale sul tema di lotta alle irregolarità/frodi in danno del bilancio dell'unione europea.

Rappresenta lo strumento più idoneo per l'approfondimento e l'analisi dei fenomeni illeciti, nonché per l'individuazione delle azioni più opportune per prevenire, contrastare e reprimere le Irregolarità e le frodi.

Istituito con legge del 1992⁷³, il Comitato è stato ridefinito nella composizione e nei compiti con il D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91⁷⁴ e, da ultimo, con legge 24 dicembre 2012, n. 234⁷⁵, è stato rinominato ed inserito definitivamente nella pianta organica della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee.

Al Comitato, in forza di legge⁷⁶, sono state attribuite funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento di tutte le Amministrazioni nazionali e regionali che svolgono attività di contrasto alle frodi e alle Irregolarità attinenti il settore fiscale, quello della politica agricola comune e dei fondi strutturali.

Inoltre il Comitato ha lo specifico compito di:

- ✓ **monitorare il flusso di tutte le comunicazioni di irregolarità/frodi che l'Italia invia all'OLAF (per quanto concerne - in particolare - le somme indebitamente erogate e quelle recuperate);**
- ✓ predisporre il Questionario annuale ex art 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), nonché ogni altro

⁷³ Art. 76, comma 2, legge 19 febbraio 1992, n. 142.

⁷⁴ Art. 3, commi 1 e 2.

⁷⁵ Art. 54, comma 1.

⁷⁶ Art. 3, D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91.

documento inerente la peculiare tematica “antifrode”, la cui compilazione sia richiesta dalle Istituzioni europee;

- ✓ partecipare ai competenti tavoli di lavoro europei sul tema della lotta antifrode, ovvero al Comitato europeo lotta antifrode (Co.Co.L.A.F.) della Commissione ed al Gruppo Anti Frode (G.A.F.) del Consiglio dell’Unione.

Fanno parte del Comitato i rappresentanti, ai massimi livelli, di tutte le Amministrazioni deputate alla gestione dei Fondi europei, nonché alle attività di controllo.

Il Comitato si avvale di una **Segreteria tecnica** composta da personale del **Nucleo della Guardia di Finanza** operante presso il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri e da personale del Dipartimento stesso. La Segreteria tecnica è coordinata da un Ufficiale Superiore del predetto Nucleo.

Inoltre, avendo riguardo alle previsioni dell’art. 3, par. 4, del recente Regolamento (UE, EURATOM) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell’11 settembre 2013 relativo alle indagini svolte dall’OLAF, il Comitato ha assunto la qualifica di Servizio centrale di coordinamento antifrode (c.d. “**Anti Fraud Coordination Service** - AFCOS”).

Per qualsiasi informazione d’interesse è possibile scrivere all'indirizzo:

comitatoantifrodeAFCOS@governo.it

11.IL NUCLEO PER LA REPRESSIONE DELLE FRODI NEI CONFRONTI DELL'U.E.

Il Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE:

- svolge la funzione di **Segreteria tecnica** del Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'UE (COLAF);
- esercita funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento delle attività di contrasto delle frodi e delle Irregolarità attinenti in particolare al settore fiscale e a quello della politica agricola comune e dei fondi strutturali, assicurando a tal fine le connesse attività informative con la Commissione europea;
- segue, nei settori di competenza, i lavori degli "Organismi antifrode" dell'Unione, in particolare del Comitato europeo consultivo per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi (COCOLAF) presso la Commissione europea e del Gruppo Antifrode (GAF) del Consiglio dell'UE e, a tal fine, cura l'adozione della posizione nazionale da rappresentare in tali sedi;
- **cura il flusso delle comunicazioni (per il tramite del sistema informatico "Irregularities Management System") in materia di indebite percezioni di fondi dell'Unione Europea di cui al Regolamento (CE) n. 1681/94 della Commissione dell'11 luglio 1994 e al Regolamento (CE) n. 1828/06 della Commissione dell'8 dicembre 2006 (e s.m.i.);**
- elabora i "Questionari" da trasmettere alla Commissione europea in base all'articolo 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE);
- supporta la comunicazione delle istituzioni europee e nazionali al fine di garantire una corretta informazione circa le azioni di lotta contro la frode in corso.

Per qualsiasi informazione d'interesse è possibile scrivere all'indirizzo:

nucleorepressionefrodigdf@palazzochigi.it

