



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 2.3.2001
C(2001) 476

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) n. 1260/1999

IT

1. PRINCIPI

Lo scopo delle rettifiche finanziarie è di ripristinare una situazione nella quale il 100% delle spese dichiarate ai fini del cofinanziamento da parte dei Fondi strutturali siano conformi alla normativa nazionale e comunitaria applicabile. A questo fine è utile enunciare una serie di principi basilari che i servizi della Commissione devono applicare nel determinare le rettifiche finanziarie.

- (a) La definizione di irregolarità figura all'articolo 1, paragrafo 2 del regolamento 2988/1995. Le irregolarità possono essere isolate o sistemiche.
- (b) Un'irregolarità sistemica è un errore ricorrente imputabile a gravi lacune nei sistemi di gestione e di controllo destinati a garantire una contabilità corretta e il rispetto della normativa.
 - Se la normativa applicabile viene rispettata e se vengono adottate tutte le misure necessarie per prevenire, scoprire e rettificare le frodi e le irregolarità, non è necessario imporre rettifiche finanziarie.
 - Se la normativa applicabile viene rispettata, ma i sistemi di gestione e di controllo necessitano miglioramenti, devono essere formulate opportune raccomandazioni, ma non è necessario prevedere rettifiche finanziarie.
 - Se vengono riscontrati unicamente errori per importi inferiori a € 4 000 (soglia stabilita per la comunicazione delle irregolarità a norma del regolamento (CE) n° 1681/1994), lo Stato membro dovrà essere esortato a correggere gli errori senza ricorrere all'apertura della procedura sulle rettifiche finanziarie di cui all'articolo 39 paragrafo 2.
 - Se esistono gravi lacune nei sistemi di gestione o di controllo, che rischiano di portare ad irregolarità sistemiche, in particolare se la normativa applicabile non viene rispettata, devono sempre essere effettuate rettifiche finanziarie.
- (c) L'entità della rettifica finanziaria deve essere determinata, per quanto possibile e attuabile, sulla base delle singole pratiche e deve essere uguale all'importo della spesa irregolare erroneamente imputata ai Fondi nei casi considerati. Tuttavia, rettifiche quantificate specifiche sulle singole operazioni in questione non sono sempre possibili o attuabili, o la soppressione totale della spesa in questione appare sproporzionata. In tali casi, la Commissione deve stabilire rettifiche sulla base di un'estrapolazione o di percentuali forfetarie.
- (d) Laddove risulti evidente che singole irregolarità quantificabili della medesima natura si sono verificate per un numero elevato di altre operazioni o si ripetono per la medesima misura o il medesimo asse prioritario/sottoprogramma o programma, e che determinare la spesa irregolare per ogni singola operazione comporterebbe un costo sproporzionato, la rettifica finanziaria può fondarsi su un'estrapolazione.
 - Si può ricorrere all'estrapolazione solo quando è possibile identificare una popolazione omogenea o un insieme di operazioni aventi caratteristiche analoghe

ed è inoltre possibile dimostrare l'impatto delle medesime carenze. In tal caso, occorre effettuare un'analisi approfondita di un campione rappresentativo dei singoli fascicoli, selezionato a caso, e quindi procedere a un'estrapolazione dei risultati di tale analisi per tutti i fascicoli che compongono la popolazione identificata, secondo le norme di revisione contabile generalmente riconosciute.

- (e) Nel caso di infrazioni individuali o irregolarità sistemiche il cui impatto finanziario non è precisamente quantificabile in quanto dipende da troppe varianti, o perché comporta effetti diffusi come quelli risultanti da una carenza nell'effettuare i controlli intesi a prevenire o individuare le irregolarità, o a rispettare i requisiti per la concessione di un aiuto o di una determinata norma comunitaria e quando tuttavia sarebbe sproporzionato rifiutare la totalità del contributo, dovrebbero essere applicate rettifiche forfetarie.
- Le rettifiche forfetarie sono stabilite in funzione della gravità della carenza del sistema di gestione e di controllo o dell'infrazione individuale e delle implicazioni finanziarie dell'irregolarità. Al punto 2.2 figura un elenco degli elementi che la Commissione considera essenziali o ausiliari per la valutazione della gravità delle carenze mentre il punto 2.3 contiene uno schema indicativo delle percentuali delle rettifiche forfetarie. Le rettifiche forfetarie sono applicate a tutte le spese della misura o delle misure di cui trattasi, a meno che le carenze siano limitate a certe categorie di spesa (singole operazioni o tipo di operazioni). In quest'ultimo caso sono applicate unicamente ai suddetti tipi di spesa. La stessa spesa non dovrà essere, di norma, soggetta a più di una rettifica.
- (f) Nei settori in cui esiste un certo margine di discrezionalità nel valutare la gravità dell'infrazione, ad esempio nei casi in cui non si è tenuto conto dell'aspetto ambientale, le rettifiche sono soggette alle seguenti condizioni: un'inosservanza sostanziale della normativa e un nesso ben preciso con l'azione cofinanziata dall'UE.
- (g) A prescindere dal tipo di rettifiche proposte dalla Commissione, allo Stato membro deve essere sempre concessa la possibilità di dimostrare che il danno o il rischio effettivo per i Fondi e l'entità o la gravità dell'irregolarità sono inferiori alla valutazione fatta dai servizi della Commissione. La Corte di Giustizia ha stabilito che l'onere della prova incombe allo Stato membro¹. La procedura e i termini per reagire alle proposte di rettifiche finanziarie figurano all'articolo 5 del regolamento (CE) n. 448/2001.
- (h) A differenza delle rettifiche applicate dallo Stato membro a norma dell'articolo 39, paragrafo 1, le rettifiche finanziarie decise dalla Commissione ai sensi dell'articolo 39, paragrafo 3 comportano sempre una riduzione netta del finanziamento UE impegnato per l'intervento.
- (i) Se le irregolarità sono individuate dal sistema di revisione contabile dello Stato membro - Corte dei conti, revisione contabile interna o esterna - e se lo Stato membro ha adottato, entro un termine ragionevole, appropriate misure a norma

¹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 21.1.1999 nella causa C-54/95, Germania contro Commissione, punto 35, con riferimento anche alla causa C-48/93 Paesi Bassi contro Commissione.

dell'articolo 39, paragrafo 1 del regolamento (CE) n. 1260/1999 e rispetta le disposizioni dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1681/94 della Commissione, quest'ultima non può imporre rettifiche finanziarie a norma dell'articolo 39, paragrafo 3 del regolamento (CE) n. 1260/1999 e lo Stato membro ha la facoltà di riutilizzare i fondi. In altri casi, la Commissione può intervenire anche sulla scorta dei risultati dei controlli di organismi di revisione contabile nazionali, come avviene quando un organismo di revisione contabile dell'UE accerta delle irregolarità. Se la Commissione fonda la sua posizione su fatti accertati e debitamente documentati da altri organismi di revisione contabile UE, formulerà le sue conclusioni in relazione alle conseguenze finanziarie previo esame di tutte le eventuali risposte fornite dallo Stato membro.

- (j) In tutti i casi di applicazione di una rettifica finanziaria per estrapolazione o su base forfetaria, la rettifica proposta sarà sottoposta all'esame di un comitato consultivo interservizi ad hoc che terrà conto delle argomentazioni presentate dal revisore della Commissione per giustificare l'applicazione della rettifica e valuterà se il livello di quest'ultima è adeguato.

2. CRITERI E PERCENTUALI DELLE RETTIFICHE FORFETTARIE

2.1 Criteria

Come osservato al precedente paragrafo 1, lettera c), le rettifiche forfettarie possono essere prese in considerazione se le informazioni ottenute con l'indagine non consentono di valutare precisamente l'impatto finanziario di un singolo caso o di più casi d'irregolarità mediante modalità statistiche o facendo riferimento ad altri dati verificabili, ma consentono di giungere alla conclusione che lo Stato membro non ha proceduto alle adeguate verifiche sull'ammissibilità delle domande che hanno dato luogo ai pagamenti.

Le rettifiche forfettarie vanno prese in considerazione quando la Commissione constata che un controllo esplicitamente prescritto da un regolamento o implicitamente previsto per rispettare una disposizione esplicita, e la cui mancanza potrebbe condurre ad irregolarità sistemiche, non è stato effettuato in modo appropriato (ad esempio, la limitazione dell'aiuto ad un determinato tipo di operazioni). Tali rettifiche devono altresì essere prese in considerazione quando la Commissione constata carenze gravi nei sistemi di gestione e di controllo che comportano un'infrazione su vasta scala delle norme applicabili e della normativa o quando individua singole infrazioni. Inoltre, le rettifiche forfettarie possono risultare opportune quando i servizi di controllo degli Stati membri scoprono le irregolarità ma lo Stato membro non adotta appropriate misure entro un periodo di tempo ragionevole.

All'atto di decidere se applicare una rettifica finanziaria e, in caso affermativo, l'entità dell'importo, il criterio generale deve essere quello di valutare l'entità del rischio di perdite al quale sono esposte le casse comunitarie, derivante dalla carenza dei controlli. La rettifica deve quindi essere calcolata conformemente al principio della proporzionalità. Bisognerà tra l'altro tener conto dei seguenti elementi specifici:

- (1) se l'irregolarità riguarda un caso isolato, più casi o tutti i casi;
- (2) se la carenza riguarda l'efficacia globale del sistema di gestione e di controllo, l'efficacia di un elemento specifico del sistema, ad esempio l'espletamento di particolari funzioni necessarie per garantire la legalità, la regolarità e l'ammissibilità della spesa dichiarata ai fini del cofinanziamento da parte dei Fondi in base alla normativa nazionale e comunitaria applicabile (cfr. punto 2.2 seguente);
- (3) l'entità delle carenze nel contesto dei previsti controlli amministrativi, materiali o di altro tipo;
- (4) la misura in cui i provvedimenti si prestano a frodi, con particolare riguardo all'incentivo economico.

2.2. Classificazione degli elementi dei sistemi di gestione e di controllo ai fini dell'applicazione delle rettifiche finanziarie forfaitarie per carenze sistemiche o infrazioni specifiche

I sistemi di gestione e di controllo dei Fondi strutturali comprendono vari elementi o funzioni di maggiore o minore importanza in termini di legalità, regolarità e ammissibilità della spesa dichiarata ai fini del cofinanziamento. Per determinare le rettifiche forfaitarie connesse a carenze di detti sistemi che comportano irregolarità generalizzate o infrazioni specifiche, è opportuno classificare le funzioni dei sistemi di gestione e di controllo in elementi essenziali e ausiliari.

Gli elementi essenziali sono quegli elementi che risultano di fondamentale importanza per garantire la legalità, la regolarità e in realtà la sostanza delle operazioni sovvenzionate dai Fondi mentre gli elementi ausiliari sono quegli elementi che contribuiscono a migliorare la qualità dei sistemi di gestione e di controllo e che consentono a tali sistemi di funzionare in modo efficace per l'espletamento delle funzioni basilari.

L'elenco sotto riportato, che è soltanto indicativo, contiene la maggior parte degli elementi che fanno parte di un sano sistema di gestione e di controllo e di un corretto sistema di revisione dei conti. La gravità delle carenze e le infrazioni specifiche variano sensibilmente per cui ogni caso sarà valutato dal comitato consultivo interservizi ad hoc con riferimento, in particolare al successivo punto 2.4.

2.2.1 Elementi essenziali per garantire l'ammissibilità al cofinanziamento

1. Definizione e applicazione di procedure per l'istruttoria delle domande di contributo, la valutazione delle domande, la selezione ai fini del finanziamento e la selezione dei contraenti /fornitori.
 - a) adeguata pubblicità dei bandi di gara, conformemente alle procedure vigenti del programma
 - rispetto, ove del caso, delle norme in materia di pubblicità, di pari opportunità e di appalti pubblici, nonché delle norme e dei principi del Trattato relativi alla trasparenza, alla parità di trattamento e alla non-

discriminazione laddove le direttive comunitarie in materia di appalti pubblici non sono applicabili;

- b) valutazione delle domande relative ai progetti presentati conformemente ai criteri e alle procedure vigenti del programma, inclusi il rispetto delle norme relative alla valutazione dell'impatto ambientale e delle norme in materia di pari opportunità e delle politiche connesse;
 - c) selezione ai fini del finanziamento
 - le domande selezionate sono conformi agli obiettivi e ai criteri pubblicati del programma;
 - motivazioni chiare per l'accettazione o il rifiuto della domanda;
 - rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato;
 - rispetto delle norme in materia di ammissibilità;
 - inclusione, nella decisione di approvazione, delle condizioni per il finanziamento;
 - d) selezione di contraenti/fornitori conforme alle norme vigenti in materia di appalti pubblici.
2. Adeguata verifica della consegna di prodotti/prestazione di servizi e dell'ammissibilità delle spese imputate al programma
- da parte dell'autorità di gestione e degli organismi intermedi che intervengono fra il beneficiario finale (o l'organismo o l'impresa che effettua l'operazione) e l'autorità di gestione:
 - (a) verifica della esistenza degli "elementi da fornire" (servizi, opere, forniture, ecc.) sulla scorta di piani, fatture, documenti di accettazione, perizie di esperti ecc. e, ove del caso, verifica in loco;
 - (b) verifica del rispetto delle condizioni di approvazione del contributo;
 - (c) verifica dell'ammissibilità degli importi chiesti;
 - (d) adeguato seguito riservato a tutte le questioni irrisolte prima dell'accettazione della domanda;
 - (e) applicazione di un sistema contabile appropriato e affidabile;
 - (f) applicazione di una pista di controllo a tutti i livelli, dal beneficiario finale o dall'organismo o impresa che effettua l'operazione, attraverso tutti gli elementi del sistema.
 - da parte dell'autorità di pagamento

L'autorità di pagamento adotta appropriate misure per assicurarsi che le dichiarazioni di spesa certificate alla Commissione sono corrette nella misura in cui:

 - (a) la spesa è stata sostenuta durante il periodo di ammissibilità per le operazioni selezionate ai fini del cofinanziamento nel quadro del

intervento specifico, conformemente alle consuete procedure e nel rispetto di tutte le condizioni applicabili;

(b) rientrano nelle misure per le quali tutti gli aiuti di Stato sono stati ufficialmente approvati dalla Commissione;

(c) le operazioni cofinanziate sono state effettivamente realizzate.

3. Controlli a campione delle operazioni sufficienti, sul piano quantitativo e qualitativo, e verifica appropriata

a) vengono effettuati controlli per campione su almeno il 5% della spesa totale ammissibile, conformemente al regolamento n. 438/2001, corredati da una relazione sul lavoro svolto dagli incaricati del controllo;

b) il campione è rappresentativo e l'analisi dei rischi è appropriata;

c) distinzione appropriata fra in compiti di controllo e di esecuzione per garantire l'indipendenza;

d) controlli intesi a garantire

(a) appropriata valutazione dei risultati e applicazione, se del caso, di rettifiche finanziarie,

(b) azione a livello generale intesa a correggere irregolarità sistemiche.

e) adeguato esame per la dichiarazione di chiusura a norma degli articoli 15-17 e dell'allegato III del regolamento (CE) n. 448/2001

2.2.2 Elementi ausiliari

a) controlli amministrativi soddisfacenti sulla scorta di elenchi standard di verifica o mezzi equivalenti e appropriata documentazione dei risultati onde garantire:

- che le domande non siano state pagate anteriormente e che le transazioni e i relativi documenti giustificativi (contratti, ricevute, fatture, pagamenti) possano essere identificati;

- concordanza, nel contesto del sistema contabile, fra le dichiarazioni e le spese registrate;

b) adeguata supervisione delle procedure di pagamento e di autorizzazione;

c) procedure soddisfacenti intese a garantire un'appropriata divulgazione delle informazioni sulla normativa comunitaria;

d) garanzia di pagamento tempestivo del contributo comunitario ai beneficiari.

2.3 Percentuali indicative per le rettifiche forfetarie

Rettifica del 100%

La percentuale di rettifica può essere fissata al 100% qualora le carenze nel sistema di gestione e di controllo di uno Stato membro, o un'infrazione specifica, siano tanto gravi da configurare l'assoluta violazione delle norme comunitarie e quindi l'irregolarità di tutti i pagamenti.

Rettifica del 25%

Una rettifica del 25% appare giustificata in caso di gravi omissioni da parte di uno Stato membro nell'applicazione del suo sistema di gestione e di controllo, nonché di comprovate irregolarità diffuse e di negligenza nella lotta contro le pratiche irregolari o fraudolente, in quanto si può ragionevolmente presumere che la possibilità di presentare impunemente domande irregolari determini un danno finanziario eccezionalmente elevato per il Fondo. Una rettifica della medesima percentuale è altresì appropriata per le irregolarità relative a singoli casi gravi ma che non invalidano l'intera operazione.

Rettifica del 10%

Qualora uno o più elementi essenziali del sistema non funzionano o funzionano in modo tanto carente o sporadico da risultare inefficaci ai fini di garantire l'ammissibilità della domanda o della prevenzione delle irregolarità, si giustifica una rettifica del 10%, in quanto si può ragionevolmente concludere che si configura un rischio elevato di grave danno finanziario per il Fondo. Tale percentuale di rettifica è altresì appropriata per irregolarità specifiche di modesta gravità in relazione a elementi essenziali del sistema.

Rettifica del 5%

Qualora tutti gli elementi essenziali del sistema funzionano, ma non secondo la coerenza, la frequenza o l'intensità imposti dalla normativa, si giustifica una rettifica del 5%, in quanto si può ragionevolmente concludere che non vengono fornite garanzie sufficienti circa la regolarità delle domande e che si configura un rischio significativo di danno per il Fondo. Una rettifica del 5% è altresì appropriata per irregolarità meno gravi in singole operazioni in relazione ad elementi essenziali.

Il fatto che le modalità di funzionamento del sistema possano essere migliorate non giustifica di per sé l'imposizione di una rettifica finanziaria. Deve esservi una carenza grave quanto al rispetto di norme comunitarie o criteri comunitari specifici di buona pratica e la carenza deve costituire un rischio effettivo di perdita o di irregolarità per i Fondi strutturali.

Rettifica del 2%

Quando la procedura è soddisfacente in relazione agli elementi essenziali del sistema, ma non sono stati del tutto attuati uno o più degli elementi ausiliari, si giustifica una rettifica del 2% in considerazione del minore rischio di danno finanziario per il Fondo e della minore incidenza dell'infrazione.

Una rettifica del 2% sarà portata al 5% in caso di recidiva nella stessa inadempienza in data posteriore alla prima rettifica e se lo Stato membro non ha adottato misure correttive appropriate per quella parte del sistema in cui sono state constatate carenze dopo la prima rettifica.

Una rettifica del 2% è anche giustificata quando la Commissione, senza imporre rettifiche, ha informato lo Stato membro che occorre migliorare taluni elementi ausiliari del sistema, che non operano in modo soddisfacente, ma lo Stato membro non ha adottato le opportune misure.

Le rettifiche per carenze di elementi ausiliari dei sistemi di gestione e di controllo vengono imposte esclusivamente quando non vengono riscontrate carenze in relazione agli elementi essenziali. Se vi sono carenze in merito agli elementi essenziali e agli elementi ausiliari, le rettifiche vengono effettuate limitatamente alla percentuale applicabile agli elementi essenziali.

2.4 *Casi particolari*

Qualora la rettifica risultante da un'applicazione rigorosa dei presenti orientamenti sia chiaramente sproporzionata, può essere proposta una percentuale inferiore. Il comitato consultivo interservizi di cui al paragrafo 1 j) presterà attenta considerazione alla proporzionalità delle rettifiche.

Ad esempio, qualora le carenze siano imputabili a difficoltà di interpretazione delle norme o dei criteri comunitari (esclusi i casi in cui si può ragionevolmente presumere che lo Stato membro interpellì la Commissione in proposito) e le autorità nazionali abbiano adottato misure efficaci per rimediare alle insufficienze non appena queste sono emerse, si potrà tenere conto di questi fattori attenuanti e applicare una percentuale più bassa o non applicare alcuna rettifica. Allo stesso modo, attenta considerazione deve essere prestata alle richieste relative alla certezza giuridica qualora le carenze non siano state evidenziate a seguito di precedenti controlli dei servizi della Commissione o, nel caso di iniziative comunitarie sotto forma di sovvenzioni globali, quando le procedure siano state oggetto di un accordo tra la Commissione e lo Stato membro ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 2 del regolamento n. 1260/1999.

In generale, però, il fatto che i sistemi di gestione o di controllo insufficienti vengano immediatamente migliorati dopo la notifica allo Stato membro delle carenze accertate non può costituire un fattore attenuante per la valutazione dell'incidenza finanziaria delle irregolarità sistemiche prima che siano intervenuti i miglioramenti.

2.5 *Base della valutazione*

Ogniquale volta sia nota la situazione in altri Stati membri, dovrebbe essere operato un raffronto per garantire la parità di trattamento quanto alle percentuali di rettifica applicate. Questo è un obiettivo prioritario del comitato consultivo interservizi.

La percentuale di rettifica deve essere applicata alla quota di spesa esposta al rischio. Qualora la carenza sia dovuta alla mancata adozione di un adeguato sistema di controllo da parte dello Stato membro, la rettifica dovrà essere applicata al totale della spesa per la quale era richiesto il sistema di controllo. Qualora vi sia motivo di ritenere che la carenza riguardi esclusivamente l'applicazione da parte di una determinata autorità o di una regione del sistema di controllo adottato dallo Stato membro, la rettifica dovrebbe essere limitata alla spesa controllata da quella autorità o da quella regione. Se, ad esempio, la carenza riguarda la verifica dei criteri in base ai quali concedere un'aliquota di aiuto più elevata, la rettifica dovrebbe essere fondata sulla differenza tra l'aliquota maggiore e quella minore.

Di norma, la rettifica dovrebbe riguardare la spesa relativa alla misura nel periodo preso in esame, ad esempio un esercizio finanziario. Tuttavia, quando l'irregolarità è imputabile a carenze sistemiche, palesemente protratte e ricorrenti per diversi anni, la rettifica si dovrebbe applicare all'insieme delle spese dichiarate dallo Stato membro durante il periodo in cui si è verificata la carenza, fino al mese in cui vi si è posto rimedio.

Qualora nello stesso sistema vengano rilevate diverse carenze, le rettifiche forfetarie non vengono cumulate in quanto la carenza più grave viene considerata indicativa dei rischi connessi al sistema di controllo nel suo insieme². Le percentuali di rettifica si applicano alla spesa previa detrazione degli importi relativi a singole pratiche di cui si rifiuta il finanziamento. In caso di mancata applicazione da parte dello Stato membro delle sanzioni previste dalla normativa nazionale la rettifica finanziaria dovrebbe essere pari all'importo della sanzione non applicata, più il 2% delle rimanenti domande, in quanto la mancata applicazione di sanzioni aumenta il rischio di presentazione di domande irregolari.

3. **APPLICAZIONE E INCIDENZA DELLE RETTIFICHE FINANZIARIE NETTE**

Se lo Stato membro accetta di applicare la rettifica finanziaria proposta, secondo la procedura di cui all'articolo 39, paragrafo 2 del regolamento n. 1260/1999, la Commissione non deve necessariamente imporre una riduzione netta del contributo concesso per il programma, ma può autorizzare lo Stato membro a riprogrammare gli importi disimpegnati. Tuttavia, le rettifiche finanziarie imposte mediante una decisione della Commissione a norma dell'articolo 39, paragrafo 3, dopo il completamento della procedura prevista dall'articolo 39, paragrafo 2, comportano, in ogni caso, una riduzione netta, per lo Stato membro in questione, della ripartizione indicativa degli stanziamenti di cui all'articolo 7, paragrafo 3, del regolamento.

Si applica comunque una rettifica netta qualora la Commissione ritenga che lo Stato membro non abbia sufficientemente dato seguito alle risultanze delle indagini condotte da organi di controllo nazionali o comunitari e/o nel caso in cui l'irregolarità sia dovuta a gravi carenze del sistema di gestione o di

² Cfr. Paragrafo 2.3 (rettifica del 2%)

controllo dello Stato membro, dell'autorità di gestione o dell'autorità di pagamento.

Gli interessi sugli importi da restituire in seguito all'applicazione delle rettifiche nette devono essere riversati alla Commissione a norma dell'articolo 39, paragrafo 4 del regolamento n. 1260/1999, in conformità all'articolo 7 del regolamento (CE) n. 448/2001.