

## Trattamento delle irregolarità

### 1. Contesto e sfera di applicabilità

In linea con le disposizioni di cui all'art. 122 (2) del Regolamento (UE) 1303/2013, gli Stati Membri sono responsabili della prevenzione, individuazione e correzione delle irregolarità, compresa la frode, e del recupero degli importi indebitamente versati, unitamente agli eventuali interessi di mora.

Ai sensi dell'art. 2 (36) del Regolamento (CE) 1303/2013, l'**irregolarità** viene definita come *“qualsiasi violazione del diritto dell'Unione o nazionale relativa alla sua applicazione, derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico coinvolto nell'attuazione dei fondi SIE, che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell'Unione mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio dell'Unione”*; ai sensi dell'art. 2 (38) l'**irregolarità sistemica** è una *qualsiasi irregolarità che possa essere di natura ricorrente, con un'elevata probabilità di verificarsi in tipi simili di operazioni, che deriva da una grave carenza nel funzionamento efficace di un sistema di gestione e controllo, compresa la mancata istituzione di procedure adeguate conformemente al presente regolamento e alle norme specifiche di ciascun fondo*.

Deve intendersi per irregolarità la violazione non solo di una norma comunitaria, ma anche la violazione di una norma nazionale necessaria affinché la norma comunitaria possa avere la piena efficacia. Costituiscono pertanto irregolarità tutte le violazioni della regolarità amministrativa di un procedimento, della corretta tenuta delle scritture contabili, del rispetto dei principi di legge in materia di gestione del bilancio e tutti quei comportamenti fraudolenti volti ad ottenere ingiusti vantaggi.

Pertanto *“le norme del diritto comunitario che tutelano gli interessi finanziari della Comunità si fondano, quindi, su due cardini: a) la violazione di una norma comunitaria o italiana”* nell'accezione sopra ricordata; *“b) l'esistenza anche solo potenziale di un danno finanziario. L'atto lesivo degli interessi finanziari della Comunità è innanzitutto una irregolarità nell'ambito della quale è compreso anche l'esito di una condotta fraudolenta che altro non è che una irregolarità qualificata dall'intenzionalità dell'azione od omissione e dalle modalità di esecuzione”*.<sup>1</sup>

La definizione di irregolarità ribadisce anche il concetto di danno potenziale, importante ai fini della segnalazione tempestiva dei fenomeni accertati, ma presenta aspetti sui quali è necessario effettuare degli approfondimenti sotto il profilo della gestione delle comunicazioni e delle relative variazioni.

La comunicazione delle irregolarità spetta all'organo decisionale competente, che deve valutare se procedere o meno a dare comunicazione dell'irregolarità all'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode (OLAF), a seconda della gravità del caso e qualora ne ricorrano i presupposti.

Prima di procedere alla comunicazione, infatti, è da ritenere indispensabile una valutazione dei fatti emersi e degli elementi rilevati nel corso dei controlli, che induca a ritenere accertata l'esistenza dell'irregolarità. Tale valutazione sarà compiuta dagli organi decisionali preposti alle diverse provvidenze comunitarie, i quali, una volta ricevuto un atto o una segnalazione per un caso di sospetta irregolarità o frode, verificheranno senza ritardo che gli elementi in esso indicati siano di consistenza tale da rendere *prima facie* fondata l'ipotesi della avvenuta violazione di una norma comunitaria o nazionale idonea a provocare pregiudizio al bilancio comunitario<sup>2</sup>.

Ai sensi dell'art. 122 del Reg. 1303/2013 l'obbligo di comunicazioni è limitato a somme irregolari che superano €. 10.000,00, mentre le somme inferiori a tale importo sono registrate in documenti che rimangono nella esclusiva disponibilità dell'AdG per eventuali controlli delle Commissioni.

La deroga all'obbligo di comunicazione è disciplinato dall'art. 122 co. 2 del Reg. UE 1303/2013.

---

<sup>1</sup> Corte Conti – Sezione di Controllo per gli affari comunitari ed internazionali: Delibera 2/2007 di approvazione della Relazione speciale 1/2007 “Irregolarità e frodi in materia di Fondi strutturali con particolare riguardo al FESR nelle Regioni Obiettivo 1”

<sup>2</sup> Ai sensi della Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Politiche Europee, del 12/10/2007, relativa alle Modalità di comunicazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario.

Le norme dettagliate relative ai criteri per la definizione dei casi di irregolarità da segnalare e ai dati da fornire alla Commissione sono disciplinate dal Regolamento Delegato della Commissione (UE) 1970/2015 mentre il Regolamento di Esecuzione della Commissione (UE) 1974/2015 stabilisce la frequenza della comunicazione delle irregolarità e il formato da utilizzare.

Nel caso di un'irregolarità sistemica, l'AdG estende le proprie indagini a tutte le operazioni che potrebbero esserne interessate. In esito a tali indagini tali soggetti predispongono misure adeguate, congrue e tempestive per rimuovere la causa dell'irregolarità e recuperare il vantaggio indebitamente erogato e i relativi interessi di mora.

In ragione della tipologia, modalità e frequenza della irregolarità sistemica l'AdG apporterà correttivi al sistema di gestione e controllo finalizzati a prevenire il ripetersi di tali irregolarità.

## 2. Dichiarazione nei conti<sup>3</sup>

L'art. 126, lettere b) e c) del Reg. 1303/2013 stabilisce che l'AdC è incaricata di preparare i conti per l'anno contabile di riferimento che va dal 1° luglio dell'anno N al 30 giugno dell'anno N+1 e di certificarne la completezza, accuratezza e veridicità, secondo il modello di cui all'allegato VII del Regolamento di esecuzione n.1011/2014.

Le irregolarità relative alle spese inserite in domande di pagamento intermedio in un determinato anno contabile e rilevate prima della domanda di pagamento intermedio finale dovrebbero essere trattate come importi ritirati o recuperati e riportate nei Conti, inserendole nell'appendice 2.

Le irregolarità inserite in domande di pagamento intermedio e rilevate nel periodo che intercorre tra la domanda di pagamento intermedio finale e la presentazione dei conti dovrebbero essere dedotte direttamente dai conti nell'appendice 1 e riportate nell'appendice 8 (riconciliazione delle spese).

Ai sensi dell'art. 137 (2) non è possibile certificare nei conti le spese soggette a una valutazione in corso della loro legittimità e regolarità; tali importi, pertanto, dovranno essere ritirati dai conti e indicati nell'appendice 8, fornendo spiegazioni in merito nella colonna "osservazioni". Qualora gli importi vengano ritenuti regolari e ammissibili le relative spese potranno essere dichiarate nuovamente in un successivo periodo contabile ed inserite in una domanda di pagamento intermedio e poi nei Conti. In caso contrario non saranno necessari ulteriori interventi.

Nel caso di irregolarità rilevate dopo la presentazione dei conti l'autorità responsabile potrà scegliere di i) *ritirare le somme* oppure ii) attivare le procedure di *recupero*, intervenendo, ai sensi dell'art. 139, par.10 nei Conti del periodo nel quale l'irregolarità viene rilevata.

### 2.1 Ritiri e recuperi

Nel caso in cui vengano rilevate spese irregolari, l'autorità responsabile può scegliere di recuperare l'importo indebitamente versato attraverso due modalità:

- a) il ritiro: ritirare le somme irregolari certificate nel programma, deducendole dalla successiva domanda di pagamento, prima dell'effettivo recupero dell'importo dal beneficiario, consentendo l'utilizzo del rispettivo importo dei finanziamenti UE in altre operazioni ma assumendosi, con il proprio bilancio nazionale, il rischio di non riuscire a recuperare dal beneficiario il finanziamento pubblico indebitamente versato.
- b) il recupero: lasciare le somme irregolari certificate nel programma, avviare la procedura di recupero della sovvenzione indebitamente versata ai beneficiari e dedurre le spese dalla successiva domanda di pagamento solo quando è avvenuto l'effettivo recupero.

---

<sup>3</sup> Nota EGESIF\_15\_0018-02 del 09/02/2016 – Linee guida per gli Stati membri sulla preparazione, esame e accettazione dei conti  
Nota EGESIF\_15\_0017-02 del 25/01/2016 – Linee guida per gli Stati membri sugli importi ritirati, gli importi recuperati o da recuperare e sugli importi non recuperabili

La restituzione delle somme irregolari, oggetto di recupero o ritiro, dovrà avvenire attraverso azioni amministrative e/o giudiziarie realizzate nei confronti del beneficiario.

Nell'ambito delle azioni amministrative è possibile procedere a compensazione ove ne ricorrano i presupposti previsti dalle leggi.

Nel caso di somme irregolari inesigibili, l'AdG darà atto della irrecuperabilità del contributo in apposito provvedimento motivato.

## **2.2 Importi da recuperare e importi non recuperabili**

Gli importi irregolari identificati come da recuperare (anche detti "recuperi pendenti") sono quelli relativi agli importi precedentemente certificati nei conti alla Commissione e per i quali sono stati emessi gli ordini di recupero ai beneficiari, ma che non sono ancora stati rimborsati alla fine dell'anno contabile. I recuperi pendenti andranno inseriti nell'appendice 3 del modello dei Conti e riportati annualmente, se del caso.

Tali recuperi pendenti possono, in qualsiasi fase e dopo che tutti i procedimenti legali nazionali siano stati conclusi, essere dichiarati come "non-recuperabili" alla Commissione. Le condizioni e le procedure per determinare se gli importi che risultano non recuperabili debbano o meno essere rimborsati dallo Stato membro sono stabilite dal Regolamento Delegato della Commissione n.568/2016 del 29/01/2016. Gli importi ritenuti non recuperabili andranno dichiarati nell'appendice 5 dei Conti relativi al periodo contabile nell'ambito del quale è stata stabilita l'impossibilità di recupero.

## **2.3 Soppressione del contributo pubblico (art. 143 del Regolamento (UE) 1303/2013)**

Una volta identificate le somme irregolari e averne deciso la deduzione attraverso il ritiro o il recupero, l'autorità preposta deve decidere sulla cancellazione del contributo pubblico effettuando le rettifiche finanziarie necessarie in relazione alle irregolarità isolate o sistemiche nell'ambito di operazioni o programmi operativi. Le rettifiche devono essere registrate per l'anno contabile in cui la cancellazione viene decisa e attuata.

Il contributo soppresso non può essere reimpiegato per operazioni oggetto di rettifica o, nel caso di rettifica finanziaria relativa ad una irregolarità sistemica, per tutte le operazioni interessate dall'irregolarità.

## **3. Restituzione di importi non connessi ad irregolarità**

Gli aggiustamenti apportati per ragioni tecniche o errori materiali non sono considerate rettifiche finanziarie e, di conseguenza, gli importi corrispondenti non devono essere inclusi nel registro degli importi ritirati, recuperati, da recuperare e non recuperabili. Gli importi vengono restituiti dal beneficiario e gestiti a livello amministrativo; in ogni caso l'AdG dovrà tenere traccia delle procedure di rimborso attivate.

## **4. Somme irregolari non certificate alla Commissione**

Le operazioni connesse con la restituzione degli importi irregolari non investono l'AdC ma vengono gestite esclusivamente a livello di bilancio regionale, attraverso escussione della polizza fidejussoria, compensazione o emanazione di provvedimenti di richiesta di rimborso.

## **5. Applicazione del tasso di interesse di mora**

L'art. 175 del Regolamento Finanziario (UE-Euratom) 966/2012 prevede che l'applicazione delle disposizioni relative alla formazione ed all'esecuzione del bilancio generale si applicano anche alle spese effettuate dai servizi e organismi di cui alla normativa sui Fondi Strutturali e agricolo di preadesione. L'art. 78 c. 3 del citato regolamento, nel confermare che gli importi indebitamente pagati devono essere recuperati, rinvia al Regolamento Delegato di attuazione le condizioni alle quali gli interessi di mora sono dovuti, nonché i tassi di interesse da applicare. L'art. 80, par. 3 del Regolamento (UE) 1268/2012 recante le modalità di applicazione del Reg. 966/2012 prevede che *"se il rimborso non viene effettuato entro la data di scadenza prestabilita, il debito produce interessi al tasso indicato all'art. 83, ferma restando l'applicazione delle pertinenti norme specifiche"*. Tale articolo dispone:

1. *Fatte salve le disposizioni specifiche risultanti dall'applicazione delle normative settoriali specifiche, ogni importo esigibile non rimborsato alla data di scadenza di cui all'art. 80, par. 3, lett. b), produce interessi a norma dei parr. 2 e 3 del presente articolo.*
2. *Il tasso d'interesse da applicare agli importi esigibili non rimborsati alla data di scadenza di cui all'art. 80, par. 3, lett. b), è quello applicato dalla Banca centrale europea alle sue principali operazioni di rifinanziamento, quale è pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'UE, serie C, in vigore il primo giorno di calendario del mese della scadenza, maggiorato di:*
  - a) *otto punti percentuali, quando il credito ha per fatto costitutivo un appalto di forniture o di servizi di cui al titolo V;*
  - b) *tre punti e mezzo percentuali in tutti gli altri casi.*
3. *L'importo degli interessi è calcolato con decorrenza dal giorno di calendario successivo alla data di scadenza di cui all'art. 80, par. 3, lett. b), che è indicata anche nella nota di addebito, sino al giorno di calendario nel quale il debito è rimborsato integralmente”.*

Alla luce del principio di assimilazione, è possibile individuare e stabilire il termine di scadenza da cui far decorrere l'applicazione degli interessi di mora derivanti dalla succitata normativa comunitaria, in analogia con quanto stabilito a livello nazionale, ovvero a decorrere dal 1° giorno successivo alla scadenza dei 60 giorni previsti dai dispositivi in materia di riscossione esattoriale.

## 6. Fasi procedurali per il recupero delle quote comunitarie e nazionali

In presenza di un'irregolarità accertata l'AdG avvia il procedimento di recupero delle somme indebitamente erogate verificando la possibilità di effettuare il recupero tramite la deduzione dell'importo da recuperare, e degli eventuali interessi dovuti, dai pagamenti successivi dovuti al beneficiario. Nel caso in cui la deduzione non sia possibile l'AdG predispone e trasmette al beneficiario un ordine di recupero.

Il recupero delle quote indebitamente pagate va individuato distintamente per la quota comunitaria e per la quota nazionale.

Le tappe principali della procedura di recupero per la quota Fondo Sociale Europeo possono essere così sintetizzate:

- L'Organismo responsabile del recupero emette un provvedimento di recupero della quota capitale, maggiorata degli interessi legali calcolati a partire dalla data di erogazione del contributo fino alla data di effettiva restituzione (art. 17 L. 144/1999 e s.m.i.). Per permettere l'esatto computo della quota interesse da restituire, l'organismo responsabile deve comunicare al soggetto interessato il tasso di interesse e le relative modalità di calcolo;
- La restituzione dell'importo dovuto (quota capitale più quota interesse legale) deve avvenire entro 60 giorni dalla richiesta;
- Se il debitore non adempie alla restituzione entro la scadenza stabilita, l'amministrazione competente chiederà gli interessi di mora sulla quota capitale, a partire dalla scadenza del termine, in aggiunta agli interessi legali precedentemente maturati (anche in questo caso l'organismo responsabile deve comunicare al soggetto interessato il tasso di interesse di mora e le relative modalità di calcolo per il corretto computo degli interessi da restituire);
- A seguito della restituzione da parte del debitore, la quota capitale, comprensiva degli interessi di mora (se ed in quanto dovuti), verrà rimborsata alla Commissione europea, mentre l'Amministrazione tratterà la quota di interessi legali maturati (che saranno utilizzati per gli scopi del programma).

Resta inteso che rispetto alle somme recuperate è necessario rettificare le successive domande di pagamento intermedio e fornire informazioni sui recuperi effettuati nei conti (art. 137, b).

Analogamente alle procedure di Fondo Sociale Europeo, anche per quanto riguarda la quota nazionale (Fondo di rotazione), si riportano in sintesi le seguenti fasi:

- L'Organismo responsabile del recupero emette il provvedimento di recupero della quota capitale, maggiorata degli interessi calcolati al tasso ufficiale di riferimento in vigore nel periodo intercorso tra la data di erogazione della somma stessa e la data del recupero ex art.6 L. 183/1987. Per consentire il corretto calcolo degli interessi, l'Organismo responsabile deve comunicare al soggetto interessato il tasso di interesse e le relative modalità di calcolo;
- La restituzione dell'importo dovuto (quota capitale più quota interesse) deve avvenire entro 60 giorni dalla richiesta;
- Se il debitore non adempie alla restituzione entro la scadenza stabilita, l'amministrazione competente richiederà, in aggiunta agli interessi calcolati al tasso ufficiale di riferimento precedentemente maturati, gli interessi di mora<sup>4</sup> sulla quota capitale a partire dalla scadenza del termine, fino alla data di restituzione (anche in questo caso l'organismo responsabile deve comunicare al soggetto interessato il tasso di interesse di mora e le relative modalità di calcolo per il corretto computo degli interessi da restituire);
- A seguito della restituzione da parte del debitore, la quota capitale, comprensiva di tutti gli interessi maturati, verrà rimborsata al Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE.

## 7. Individuazione della data di erogazione e della data di recupero

All'interno del complesso procedimento di erogazione che vede coinvolti diversi organi dell'amministrazione, è possibile individuare come data di erogazione il momento dell'ordine di liquidazione materiale (per es. bonifico) dell'importo da parte del contabile a ciò preposto, in quanto con tale atto ed in tale momento l'Amministrazione perde la disponibilità materiale dello stesso importo.

Viceversa, la data di restituzione è individuabile nella data indicata come valuta contabile dell'ordine di liquidazione materiale effettuato dall'ente.

## 8. Modalità di calcolo

Il calcolo degli interessi per il recupero delle somme indebitamente pagate dovrà avvenire con il metodo semplice. Tali interessi inoltre, saranno calcolati sulla base di un anno di 365 giorni per il numero effettivo dei giorni trascorsi.

---

<sup>4</sup> Poiché a livello nazionale non è predeterminato il tasso di interesse di mora direttamente applicabile a tale specifica fattispecie, appare ragionevole, in virtù del principio di assimilazione, prevedere l'applicazione dello stesso saggio di interesse previsto per il recupero delle quote comunitarie.