

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

Desiree Paggiarin –Autorità di Gestione
Seminario controllori di primo livello
Mestre, 16 ottobre 2018

IL CONTROLLO DI PRIMO LIVELLO:

L'attività di controllo di I livello è l'insieme di apposite verifiche svolte in concomitanza con la gestione ed attuazione dei PO al fine di accertare il rispetto del principio fondamentale della **sana gestione finanziaria e la corretta esecuzione delle operazioni.**



Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

Principio della sana gestione finanziaria

Art.. 4 par. 8 del
Reg. UE 1303/2013 (RDC)



- **Principio di economia:** *“le risorse impiegate nella realizzazione delle attività, devono essere messe a disposizione in tempo utile, nella quantità e qualità appropriate e al prezzo migliore”;*
- **Principio di efficienza:** *“deve essere ricercato il miglior rapporto tra i mezzi impiegati e i risultati conseguiti”;*
- **Principio di efficacia:** *“gli obiettivi specifici fissati devono essere raggiunti e devono essere conseguiti i risultati attesi”*
- Inoltre, deve essere garantito anche il rispetto dei principi di
Trasparenza delle operazioni
Non discriminazione

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

IL CONTROLLO DI PRIMO LIVELLO: I PRINCIPI FONDAMENTALI

L'art. 23 del Reg. (UE) n. 1299/2013 stabilisce che

“Qualora l'Autorità di Gestione non conduca le verifiche a norma dell'articolo 125, paragrafo 4, lettera a), del Regolamento (UE) n. 1303/2013 nella totalità dell'area di Programma, ciascuno Stato membro o Paese o territorio terzo, che ha accettato di partecipare al Programma di Cooperazione, designa, l'organo o la persona responsabile di tali verifiche in relazione ai Beneficiari situati sul proprio territorio (il/i controllore/i)”.

Il controllore di I livello esegue le verifiche di cui all' articolo **125, paragrafo 4, lettera a)** Reg. (UE) n. 1303/2013 cioè **“verifica che i prodotti e servizi cofinanziati siano stati forniti, che i beneficiari abbiano pagato le spese dichiarate e che queste ultime siano conformi al diritto applicabile, al programma operativo e alle condizioni per il sostegno dell'operazione”.**

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

IL CONTROLLO DI PRIMO LIVELLO: I PRINCIPI FONDAMENTALI

**Il controllo di I
livello deve riguardare “gli aspetti amministrativi, finanziari,
tecnici e fisici delle operazioni”**

Tale controllo, propedeutico alla presentazione della certificazione della spesa alla Commissione Europea, si distingue dagli ulteriori controlli effettuati rispettivamente dall'AdC e dall'AdA.

TIPOLOGIE DI CONTROLLO

CONTROLLO AMMINISTRATIVO:

Il **controllo amministrativo** mira a verificare la conformità della documentazione presentata:

- alle disposizioni normative e amministrative europee, nazionali e regionali, che regolamentano le attività di programmazione e gestione finanziate attraverso risorse pubbliche nonché ad ogni altro documento di orientamento della Commissione (note EGESIF, ecc.),
- a quanto stabilito dal programma e dal bando di selezione,
- nella convenzione/contratto/affidamento stipulata tra AdG e beneficiario.

TIPOLOGIE DI CONTROLLO

CONTROLLO FINANZIARIO

Il **controllo finanziario** è volto ad accertare:

- l'esistenza dei documenti giustificativi,
- la legittimità e la correttezza dei documenti giustificativi di spesa presentati
- l'ammissibilità e l'inerenza delle spese dichiarate nelle domande di rimborso all'intervento cofinanziato. Rientra in tale tipologia di controllo anche la verifica della correttezza del calcolo del contributo spettante al beneficiario, nonché la verifica dell'effettiva liquidazione dei titoli di spesa nel periodo di ammissibilità stabilito dagli atti contrattuali.

TIPOLOGIE DI CONTROLLO

CONTROLLO FISICO-TECNICO

La **verifica dell'avanzamento fisico/tecnico** dell'intervento ha lo scopo di valutare e verificare:

- la conformità degli elementi fisici e tecnici dell'operazione cofinanziata alla normativa europea e nazionale, al PO e a quanto previsto dai bandi

IN PARTICOLARE

- l'effettiva realizzazione delle attività previste dall'intervento cofinanziato (attività di formazione, attività di ricerca, etc..);
- l'effettiva realizzazione dei lavori in caso di opere infrastrutturali;
- l'effettiva fornitura dei prodotti e dei servizi cofinanziati;
- la coerenza degli investimenti realizzati al progetto approvato e a quanto riportato nelle dichiarazioni presentate dai beneficiari.

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

OBIETTIVI

Verifica la
completezza della
documentazione

Garantire
l'ammissibilità delle
spese

Verificare la corretta
esecuzione dei
progetti

Evitare il doppio
finanziamento

Correttezza e
regolarità procedure
appalti

Rispetto normativa
Aiuti di Stato

Rispetto adempimenti
in materia di
informazione e
pubblicità

Tipologie di controlli

AMMINISTRATIVO

- Svolto su base documentale sul 100% delle Domande di rimborso e dei relativi giustificativi.

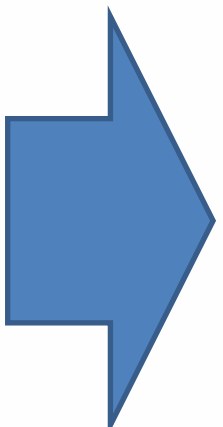
IN LOCO

- Svolto presso la sede del beneficiario.

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

Verifiche amministrative-documentali

Esame della domanda presentata dal beneficiario e della documentazione di supporto rilevante, in particolare:

- 
- documentazione giustificativa di spesa e di pagamento (es. *fatture, quietanze liberatorie, mandati di pagamento, ecc.*)
 - documentazione di fornitura/realizzazione dell'opera/bene/servizio (es. *stati di avanzamento, documentazione di consegna*) (Nota EGESIF_14-0012_02 final del 17/09/2015)

Il numero dei documenti giustificativi può essere ridotto quando le operazioni sono attuate mediante opzioni semplificate in materia di costi. “
(Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC)"della Commissione Europea (Nota EGESIF_14-0017 del 06/10/2014)

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

Verifiche amministrative

La predetta documentazione deve essere conforme:

- alla normativa europea, nazionale e regionale di riferimento applicabile (incluse la normativa sugli appalti pubblici, la normativa sui regimi di aiuto che si applicano all'operazione, la normativa sull'ammissibilità della spesa, la normativa civilistico e fiscale relativa la documentazione di spesa e, ove applicabili, la normativa ambientale e quella relativa alle pari opportunità e non discriminazione);
- al PO cui si riferisce l'operazione cofinanziata;
- al bando/avviso di concessione del contributo;
- alla domanda progettuale approvata in fase di selezione delle operazioni;
- al documento con cui, ai sensi dell'art. 12, co. 5, del RDC, l'AdG definisce, per ciascuna operazione, le condizioni del sostegno, ivi inclusi i requisiti specifici relativi ai prodotti o ai servizi da fornire nell'ambito dell'operazione, il piano finanziario e il termine di esecuzione;
- all'eventuale convenzione stipulata tra AdG e Beneficiario;
- ai contratti o altri atti giuridicamente vincolanti, assunti per la realizzazione dell'operazione;- agli orientamenti della Commissione, alle circolari esplicative dell'AdG;

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

Verifiche amministrative

In fase di effettuazione del controllo occorre verificare:

- La sussistenza della documentazione amministrativa relativa all'operazione, che dimostra il suo corretto finanziamento a valere sul Programma e che giustifica il diritto all'erogazione del contributo; in particolare, verifica della sussistenza dell'atto giuridicamente vincolante tra AdG/OI e Beneficiario e tra Beneficiario e soggetto attuatore e della sua coerenza con il PO, con il bando/avviso di selezione o di gara e con il contratto/convenzione;
- completezza e coerenza della domanda di rimborso e documentazione giustificativa di spesa allegata (fatture quietanzate o documentazione probatoria contabile equivalente) rispetto alla normativa di riferimento europea e nazionale, al Programma, al bando/avviso/atto di affidamento nonché al contratto/convenzione e alle sue eventuali varianti/adequamenti;
- correttezza della documentazione giustificativa di spesa dal punto di vista normativo (civilistico e fiscale);
- esistenza di una pista di controllo adeguata;
- legittimità, regolarità e ammissibilità della spesa in riferimento alle tipologie e ai limiti di spesa stabiliti dalla normativa di riferimento europea e nazionale, dal Programma, dal bando di gara/ avviso/atto di affidamento, dal contratto/convenzione e da sue eventuali varianti/adequamenti;

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

Verifiche amministrative

- ammissibilità della spesa in riferimento al periodo di ammissibilità previsto dal Programma;
- l'esatta riferibilità della spesa sostenuta e rendicontata al Beneficiario richiedente l'erogazione del contributo all'operazione approvata oggetto di contributo;
- assenza di cumulo del contributo richiesto con altri contributi non cumulabili;
- verifica del pieno rispetto delle norme europee e nazionali in materia di appalti pubblici; verifica della conformità con le norme europee e nazionali sugli aiuti di Stato, con le norme ambientali e con quelle sulle pari opportunità e la non discriminazione;
- pieno rispetto delle norme europee e nazionali sulla informazione e pubblicità;
- corretta applicazione del metodo di semplificazione dei costi in caso di opzioni di semplificazione dei costi;

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

Verifiche in loco

In fase di effettuazione del controllo occorre verificare:

- esistenza e effettiva operatività del Beneficiario selezionato nell'ambito del Programma;
- sussistenza presso la sede del Beneficiario di tutta la documentazione amministrativo-contabile in originale (inclusa la documentazione giustificativa di spesa), prescritta dalla normativa europea e nazionale, dal Programma, dal bando/avviso/atto di affidamento o di selezione dell'operazione, dalla convenzione stipulata tra Autorità di Gestione/OI e Beneficiario;
- verifica della sussistenza presso la sede del Beneficiario di una contabilità separata o di una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative a un'operazione cofinanziata a valere sul Programma Operativo;
- corretto avanzamento ovvero completamento del progetto/attività oggetto del cofinanziamento, in linea con la documentazione presentata dal Beneficiario a supporto della rendicontazione e della domanda di erogazione del contributo;

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

Verifiche in loco

- Le opere, i beni o i servizi oggetto del cofinanziamento sono realmente esistenti e conformi a quanto previsto dalla normativa europea e nazionale, dal Programma, dal bando/avviso/atto di affidamento di selezione dell'operazione nonché dalla convenzione stipulata tra Autorità di Gestione/OI e Beneficiario e dal contratto stipulato tra Beneficiario e soggetto attuatore ed eventuali varianti;
- I progressi fisico/tecnici dell'operazione;
- L'adempimento degli obblighi di informazione e pubblicità previsti dalla normativa europea e nazionale, dal Programma e dalla Strategia di Comunicazione (predisposta dall'AdG in relazione alla specifica operazione);
- Conformità dell'operazione alle norme in materia di appalti pubblici, aiuti di Stato, tutela dell'ambiente, pari opportunità e non discriminazione;

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

Modalità operative verifiche in loco

- I controlli in loco sono considerati esaustivi qualora effettuati almeno una volta durante il periodo di progetto per ciascun partner del progetto dello Stato membro interessato che partecipa al programma CBC Interreg V-A Italia-Croazia 2014-2020.
- I controlli in loco dei singoli progetti possono essere effettuati su base campionaria in caso di sistema di controllo centralizzato
- I controlli in loco devono essere generalmente svolti quando l'operazione è ben avviata, sia dal punto di vista materiale sia finanziario. Non raccomandabile procedere a verifiche in loco quando l'operazione è già completata.

Tempistiche delle verifiche

Art 23, paragrafo 4 Reg. (UE) 1299/2013,

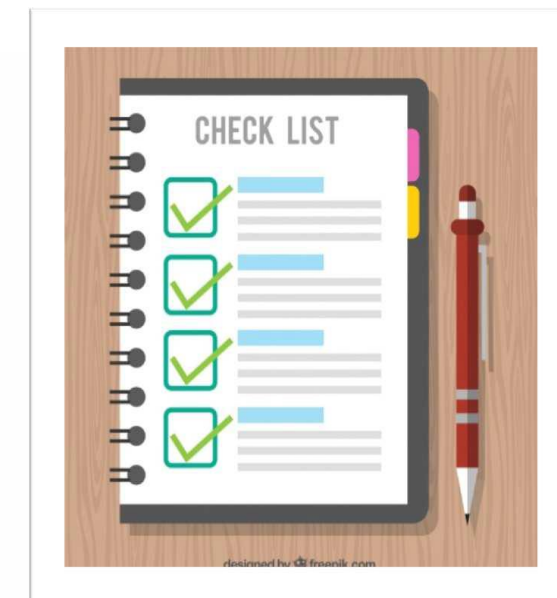
«Le spese presentate a un controllore nazionale devono essere verificate entro un periodo di tre mesi dalla presentazione dei documenti da parte del beneficiario».

I controllori designati dovrebbero presentare un certificato FLC firmato a LP / PP entro due mesi dalla fine del periodo di segnalazione e LP / PP dovrebbero istituire procedure interne di gestione per assicurare un processo di reporting regolare.

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

Documenti di controllo

Nell'ambito del programma CBC Interreg VA Italia-Croazia 2014-2020 rilasciare i seguenti documenti di controllo



- ✓ 1. IT-HR **FLC Certificate of Verified Expenditure (CoVE)**;
- ✓ 2. IT-HR **FLC Control Report**;
- ✓ 3. IT-HR **Common FLC Checklist** (English version)
- ✓ 4. IT-HR **Checklists on public procurement** (in National language).

Il programma Interreg V-A CBC Italia-Croazia 2014-2020 ha sviluppato modelli standard a livello di programma al fine di armonizzare e semplificare le procedure di controllo. Questi modelli sono **obbligatori**.

Documenti di controllo

✓ 1. IT-HR **FLC Certificate of Verified Expenditure (CoVE)**

Documento che certifica la conformità delle spese verificate con i principi di ammissibilità, legalità e pertinenza. Il certificato di spesa deve essere firmato dal responsabile designato per il controllo.

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

IT-HR FLC Certificate of Verified Expenditure (CoVE)

Con tale documento il FLC certifica che:

- le spese sono in linea con le norme europee, di programma e di ammissibilità nazionali e rispettano le condizioni per il sostegno del progetto e il pagamento, come indicato nel contratto di sovvenzione;
- le spese sono state effettivamente pagate ad eccezione dei costi relativi al contributo in natura, agli ammortamenti e alle opzioni di costo semplificate;
- le spese sono state sostenute e pagate (con le eccezioni di cui sopra alla lettera "b") entro il periodo di tempo ammissibile del progetto e non sono state segnalate in precedenza;
- il pagamento dei costi del personale è dimostrato sulla base di buste paga o documenti di valore probatorio equivalente;
- le spese basate su eventuali opzioni di costo semplificate sono calcolate correttamente e il metodo di calcolo utilizzato è appropriato;

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

- Le spese rimborsate sulla base dei costi ammissibili effettivamente sostenuti sono correttamente registrate in un sistema di contabilità separato o hanno un codice contabile adeguato assegnato.
- La pista di controllo necessaria esiste e tutto era disponibile per la verifica;
- Le spese in divise diverse dall'euro sono state convertite utilizzando il tasso di cambio corretto;
- Sono state osservate le pertinenti norme UE / nazionali / istituzionali e in materia di appalti pubblici;
- Sono state osservate le norme sulla pubblicità dell'UE e del programma;
- Sono stati effettivamente consegnati prodotti, servizi e lavori cofinanziati;
- Le spese sono legate ad attività in linea con il modulo di domanda e il contratto di sovvenzione.
- Non è stata riscontrata violazione delle norme in materia di sviluppo sostenibile, pari opportunità e non discriminazione;
- - Non è stata riscontrata violazione del divieto di doppio finanziamento della spesa attraverso
altre fonti finanziarie;

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

Documenti di controllo

✓ 2. IT-HR **FLC Control Report**

Documento in cui il controllore descrive la metodologia utilizzata per le verifiche. Se del caso, è necessario descrivere anche le spese non ammissibili rilevate durante le verifiche, inclusi i motivi che hanno portato alla decisione.

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

Documenti di controllo

✓ 3. IT-HR Common **FLC Checklist** (English version)

FLC verifica la conformità delle spese del progetto alle norme generali di ammissibilità . La verifica è dettagliata per linee di bilancio.

Architettura Common FLC Checklist

1. GENERAL INFORMATION
2. OVERALL VERIFICATIONS
3. BUDGET LINES VERIFICATIONS
4. ADDITIONAL VERIFICATIONS
5. ON-THE-SPOT VERIFICATIONS
6. COMPLIANCE WITH PROCUREMENT RULES

| C o d e | ITEM | OUTCOME (YES/NO/NOT RELEVANT) | COMMENTS |
|------------------|---|-------------------------------------|----------|
| A | Has the list of expenditure been signed by a person in charge of signature? | | |
| B | Has the partner progress report been entirely completed with the requested information? (No missing information). | | |
| C | According to the information provided by the Beneficiary, have the ceilings of the partner total budget, budget per work package and budget per budget line been respected and in case of deviations are these in line with the 20% flexibility rule (i.e.: increase in any budget line or work package by up to 20% included)? | | |

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

Documenti di controllo

✓ 4.IT-HR **Checklists on public procurement** (in National language):

Lista di controllo in lingua nazionale specifica per paese ed è adattata per verificare la conformità alle norme applicabili in materia di appalti pubblici a livello interno dell'UE, di programma, nazionale, dei beneficiari.

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

Documenti di controllo

Architettura checklist per FLC italiani

| | |
|-------------------|---|
| APPALTI | <ul style="list-style-type: none">-SERVIZI E FORNITURE-LAVORI-SERVIZI TECNICI CI SPECIFICA PER BENEFICIARI PRIVATI |
| PERSONALE | INTERNO ESTERNO (CONSULENTI E ASSEGNISTI RICERCA) |
| VERIFICHE IN LOCO | |

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

Punti di attenzione nell'affidamento di lavori/servizi/forniture

I controllori devono altresì effettuare verifiche volte al rispetto da parte di tutti i beneficiari, pubblici e privati, dei principi generali nell'utilizzo di fondi pubblici, ovvero:

- principio di economicità: per il quale i beni e servizi od opere devono essere reperiti e realizzati col minor impiego di risorse possibile;
- principio di efficienza: per il quale i risultati raggiunti devono tendere alla proporzionalità delle risorse impiegate;
- principio di efficacia: tendere ad ottenere il miglior rapporto tra obiettivi prefissati e obiettivi conseguiti;
- principio di imparzialità e parità di trattamento;
- principio di trasparenza.

Tali principi sono vigenti anche per i partner privati per i quali è sempre richiesta nell'affidamento di lavori servizi o forniture il rispetto regola di programma «**bid at three**» ovvero la richiesta, e preferibilmente l'acquisizione, di almeno 3 preventivi

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

PUNTI DI ATTENZIONE NELL’AFFIDAMENTO DI LAVORI/SERVIZI/ FORNITURE

| Value of the purchase\ Institution | Institution falling under the scope of the public procurement | Institution NOT falling under the scope of the public procurement (in the event that no other rule in addition to Programme rule exists) |
|---|--|---|
| Above EU thresholds | EU tenders’ rules to be applied | Competitive procedure similar to EU tenders’ rules. |
| Below EU thresholds | National tenders’ rules to be applied | Competitive procedure similar to National tenders’ rules. |
| Below National thresholds | Programme rule on public procurement has to be applied (i.e.: Bid-at-three) | Programme rule on public procurement has to be applied (i.e.: Bid-at-three) |
| Below Programme rule (< 5.000,00€ VAT excluded) | Adequacy of cost has to be ensured. | Adequacy of cost has to be ensured. |

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

Orientamenti in materia di appalti pubblici per professionisti

http://ec.europa.eu/regional_policy/it/information/publications/guidelines/2018/public-procurement-guidance-for-practitioners-2018



Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

Errori più comuni negli appalti pubblici

| Scelta della procedura | Pubblicazione | Specifiche tecniche e criteri |
|---|---|---|
| Assenza di gara o procedura inappropriata | Inosservanza degli obblighi di pubblicazione | Definizione insufficiente dell'oggetto dell'appalto |
| Casi che non giustificano l'utilizzo della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara | Inosservanza dei termini e/o dei termini prorogati fissati per la ricezione delle offerte o delle domande di partecipazione | Specifiche tecniche restrittive che violano i requisiti di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza |
| Frazionamento illegittimo di contratti | Tempo insufficiente affinché i potenziali offerenti/candidati ottengano la documentazione di gara | Criteri di selezione e/o di aggiudicazione illegittimi, sproporzionati e/o discriminatori |
| Valore sottostimato dell'appalto | Mancata pubblicazione dei criteri di selezione e/o aggiudicazione nel bando di gara o nel capitolato d'oneri | Confusione di criteri di selezione e criteri di aggiudicazione |
| | | |

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

| Selezione, valutazione, aggiudicazione | Esecuzione contratto |
|--|--|
| Mananza di trasparenza e/o parità di trattamento nel corso della valutazione | Aggiudicazione di appalti pubblici di lavori/servizi/forniture supplementari in assenza di gara senza che sia stata dimostrata la sussistenza di alcuna delle circostanze eccezionali di cui alla direttiva 2014/24/UE |
| Modifica dei criteri di selezione/aggiudicazione dopo l'apertura delle offerte, con l'effetto dell'accettazione erronea di offerenti | Modifiche alla portata o al valore dell'appalto |
| -Modifica di un'offerta durante la valutazione -Negoziazione durante la procedura di aggiudicazione | |
| Errori di calcolo al momento della determinazione del punteggio e della definizione della graduatoria degli offerenti | |
| Conflitto di interessi | |

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

CRITICITA' EMERSE NELLA PRECEDENTE PROGRAMMAZIONE

In materia di appalti pubblici

- La mancanza o poco chiara indicazione nella Determina a contrarre o atto equivalente (Art. 11 Dlgs. 163/2006, oggi art. 32 Dlgs. 50/2016) di alcuni elementi essenziali previsti dalla normativa (oggetto, fine, ragioni alla base della scelta contraente; criteri di selezione);
- Mancato ricorso al Mepa/Consip in presenza del bene/prodotto sulla piattaforma;
- Assenza requisiti generali in capo all'affidatario/aggiudicatario;
- Rispetto dei termini contrattuali sia **temporali** che con riferimento alle **modalità di pagamento** o a specifici adempimenti previsti nel contratto;
- Rispetto dei principi di trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione nell'individuazione del contraente mediante procedure di acquisto in economia di beni e servizi, non sempre chiaramente documentata negli atti la motivazione che ha portato alla scelta di una determinata società o affidatario;

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

CRITICITA' EMERSE NELLA PRECEDENTE PROGRAMMAZIONE

- lavori aggiuntivi: aggiudicazione diretta in assenza di circostanze che un'amministrazione aggiudicatrice diligente non avrebbe potuto prevedere;
- consegne complementari effettuate dal fornitore originario, servizi complementari e la ripetizione di servizi analoghi;
- criteri di aggiudicazione illegittimi;
- frazionamento artificioso di un appalto per evitare procedure d'appalto europee;
- criteri di selezione illegittimi;
- scadenze troppo brevi per la presentazione delle offerte e delle domande di partecipazione;
- affidamento diretto dell'appalto;
- mancato rispetto delle regole in materia di pubblicità;
- ricorso ingiustificato alla procedura negoziata/affidamento diretto
- inadeguatezze nel calcolo del valore dell'appalto;
- variazioni del contratto in corso di esecuzione

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

CRITICITA' EMERSE NELLA PRECEDENTE PROGRAMMAZIONE

In generale :

- Assenza totale o parziale sul giustificativo di spesa del nome del Programma/del fondo di finanziamento/del CUP/del CIG
- In presenza di mandati di pagamento cumulativi, assenza della distinta dei singoli pagamenti imputabili al progetto.
- Assenza sulla fattura elettronica degli elementi utili a ricondurre la spesa al progetto

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

PREVENZIONE IRREGOLARITA' E FRODI

Riferimenti giuridici comunitari e nazionali

Art. 122 Reg UE 1303/13

«Gli Stati membri prevengono, individuano e correggono le irregolarità e recuperano gli importi indebitamente versati...».

ART.125, paragrafo 4 Reg UE 1303/13

«L'AdG istituisce misure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati»

La gestione delle irregolarità/frodi disciplinata in modo specifico **dal Reg. Del. (UE) 2015/1970 e dal Reg. di Esecuzione (UE)2015/1974.**

Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche Europee del 12 ottobre 2007 *« Modalità di comunicazione alla Commissione Europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario»*



Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

PREVENZIONE IRREGOLARITA' E FRODI

E' responsabilità di tutti gli organismi coinvolti nell'attuazione del programma e del progetto prevenire, rilevare e correggere irregolarità e frodi.

In relazione gli adempimenti in capo ai FLC si evidenzia

- a) se il sospetto di irregolarità viene rilevato durante la verifica delle spese, il presunto importo irregolare non deve essere incluso nel CoVE FLC emesso.
- b) se viene rilevato il sospetto di irregolarità dopo l'emissione della FLC CoVE ma prima dell'approvazione della Domanda di rimborso, la FLC CoVE deve essere riemessa (al fine di detrarre il presunto importo irregolare). In questo caso le informazioni immediate devono essere inviate al MA / JS (al fine di evitare che l'importo interessato dai sospetti venga rimborsato da MA / JS).

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

PREVENZIONI IRREGOLARITA' E FRODI

IRREGOLARITÀ

Art. 2 comma 36 Reg. UE n. 1303/2013:

«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»

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

PREVENZIONI IRREGOLARITA' E FRODI

FRODE

La Convenzione stilata sulla base dell'art. K.3 del Trattato dell'UE sulla salvaguardia degli interessi finanziari della Comunità Europea definisce **“frode”**, **con riferimento alla spesa, qualsiasi atto o omissione volontaria** relativi a:

- uso o presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, non corretti o incompleti, che determinino un'appropriazione o conservazione indebita di fondi appartenenti al bilancio generale della Comunità Europea, o ad altri bilanci gestiti direttamente, o per conto, della Comunità stessa;
- omissione del dovere di comunicazione, in violazione di un obbligo specifico, avente gli stessi effetti;
- l'utilizzo improprio dei fondi per scopi diversi da quelli per cui erano stati erogati.

L'elemento che differenzia la frode dalla più generica “irregolarità” è quindi la presenza/assenza di intenzionalità.

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

PRINCIPALI MECCANISMI DI FRODE UTILIZZATI

- omessa realizzazione degli investimenti per i quali erano stati richiesti ed ottenuti i finanziamenti pubblici;
- presentazione di fatture false a giustificazione delle spese che l'azienda beneficiaria del finanziamento non aveva di fatto sostenuto o con sovra-fatturazione;
- destinazione dei beni acquistati con il finanziamento pubblico a finalità diverse di progetto finanziato;
- falsificazione di documentazione attestante la realizzazione di opere che ne spostino l'inizio ad una data posteriore a quella di pubblicazione del bando;

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

- ricorso a fornitori fittizi risultanti avere sede all'estero (prestanome - versamenti - restituiti al beneficiario);
- presentazione di false polizze fideiussorie;
- false lettere di referenze bancarie;
- acquisto di macchinari non nuovi e spacciati per tali;
- simulazione di cessione o di acquisizione di rami di azienda con sedi in regioni diverse da quelle dove incardinato il progetto;
- presentazione di progetti di ricerca “riciclati” o «copiati»

FRODE DOCUMENTALE

Una frode documentale sussiste quando viene alterata la verità in merito a un documento: ciò significa che il documento non è fedele alla realtà. L'alterazione può essere:

- **materiale: un documento può essere modificato a livello materiale, ad esempio** voci o riferimenti vengono cancellati o informazioni che alterano il documento vengono aggiunte manualmente, ecc.;
- **ideologica: il contenuto del documento non rispecchia la realtà, ad esempio nel** caso di una descrizione falsa dei servizi resi, di una relazione contenente informazioni false, di un elenco dei partecipanti con firme false, ecc.

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

Attenzione a questi documenti presentati in sede di rendicontazione:

- contratti,
- documenti di identità,
- CV,
- garanzie bancarie,
- bilanci,
- fatture (cartacee o elettroniche),
- relazioni,
- cartellini di presenza,
- elenchi dei partecipanti,
- siti web,
- altro

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

INDICI DI FRODE NEL FORMATO DEI DOCUMENTI

- Fatture o lettere prive di logo della società;
- Fatture stampate diverse dai modelli preparati;
- Differenze evidenti nel tipo, nella dimensione, nella nitidezza, nel colore, ecc. del carattere del documento;
- Cifre cancellate o depennate, cancellazioni senza firma della persona autorizzata;
- Importi scritti a mano senza la firma della persona autorizzata o elementi di un documento stampato non giustificati a priori;
- Mancanza o quantità eccessiva di lettere, mancanza di continuità nelle righe del testo;
- I bordi eccessivamente netti dei timbri ufficiali o il colore insolito possono indicare l'utilizzo di una stampante per computer;
- Firme perfettamente identiche di persone (nel formato e nelle dimensioni) su vari documenti possono indicare la possibile contraffazione tramite stampa a computer;
- Diverse firme autografe eseguite con uno stile simile o con la stessa penna su documenti riguardanti periodi diversi.

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

INDICI DI FRODE NEL CONTENUTO DEI DOCUMENTI

- Date, importi, annotazioni, numeri telefonici e calcoli insoliti;
- Registrazioni mancanti (dai controlli sequenziali);
- Calcoli errati in una fattura o in una busta paga prodotta a computer: ad es. importi totali non corrispondenti alla somma delle operazioni;
- Elemento obbligatorio mancante in una fattura: data, numero di partita IVA, numero della fattura, ecc.;
- La stessa reciproca posizione di un timbro e di una firma su una serie di documenti può indicare l'utilizzo di un'immagine (e non una firma autentica): potrebbe trattarsi di un'immagine generata dal computer usata per falsificare i documenti;

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

INDICI DI FRODE NEL CONTENUTO DEI DOCUMENTI

- Assenza dei recapiti di società o persone, come il recapito telefonico;
- Assenza di numeri progressivi nelle fatture e nelle bolle di consegna di merci che sono solitamente contrassegnate da numeri progressivi (dispositivi elettronici, linee di produzione, ecc.);
- Descrizione vaga di prodotti o servizi;
- Discrepanze e divergenze dalla norma nei numeri dei conti bancari (ad es. minore quantità di cifre rispetto a quella prevista, numero non corrispondente alla filiale specifica di una banca, altre incongruenze evidenti).

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

ULTERIORI CIRCOSTANZE A CUI PRESTARE ATTENZIONE

- L'indirizzo del contraente è identico a quello del dipendente;
- L'indirizzo del fornitore o del beneficiario è quello di una società di domiciliazione;
- Numero insolito di pagamenti a un dato beneficiario o indirizzo;
- Fatture e bollette emesse da entità non registrate in un registro delle imprese;
- Insoliti ritardi nella presentazione delle informazioni;
- Il beneficiario non è in grado di fornire gli originali su richiesta;
- I dati contenuti nel documento differiscono sul piano visivo da un documento simile rilasciato dallo stesso organismo;
- Si fa riferimento a una società non registrata nei registri pubblici delle imprese o non rintracciabile nelle risorse pubbliche;
- Fatture emesse da una società di nuova costituzione;
- Gli indirizzi di posta elettronica della società che ha emesso la fattura sono su un server Internet straniero;

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

INCONGRUENZE TRA I DOCUMENTI E LE INFORMAZIONI DISPONIBILI

- Incongruenza tra la data e il numero delle fatture emesse dalla stessa società, ad esempio Fattura numero 152, emessa il 25.3.2012 - Fattura numero 103, emessa il 30.7.2012
- Fatture non registrate in contabilità;
- Fatture che differiscono dai preventivi in termini di prezzo, quantità e qualità, tipo di prodotto e/o descrizione del prodotto fornito o servizio reso;
- Lettera/contratto/documento firmato da una persona in qualità di rappresentante della società nonostante questi non sia designato come tale nel registro nazionale delle imprese;
- Incongruenze tra le informazioni pubblicate sul sito web di una società e la fattura emessa: ad esempio, l'attività della società non corrisponde ai prodotti o ai servizi fatturati

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

SETTORI A RISCHIO

Fornitura di merce

- la mancata consegna o la consegna parziale;
- la consegna di prodotti di qualità inferiore al prezzo pattuito per una qualità superiore;
- la consegna di prodotti di seconda mano al posto di prodotti nuovi al medesimo prezzo
- **sostenute da fatture false e documenti contraffatti;**

Edilizia

- la mancata esecuzione dei lavori o il completamento parziale dei lavori;
- l'esecuzione di lavori non corrispondenti a quelli indicati nelle specifiche tecniche, che vengono comunque fatturati al prezzo previsto;
- la presentazione di fatture da parte di società subappaltatrici inesistenti o che non svolgono in realtà alcuna attività commerciale;
- l'imposizione di prezzi eccessivi;
- **sostenute da fatture false e/o certificazioni false dei lavori;**

Formazione, conferenze, seminari, missioni

- l'imposizione di prezzi eccessivi;
- un falso elenco dei partecipanti per coprire l'inaffidabilità di un evento;
- sostenute da cartellini di presenza, fatture ed elenchi dei partecipanti falsificati integralmente o in parte;

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

ESEMPI DI FRODI DOCUMENTALI

1) Elenco partecipanti falsificato

Fatto: il beneficiario ha presentato alle autorità di gestione richieste di finanziamento per alcune conferenze, senza documenti giustificativi. Le autorità di gestione hanno pagato l'importo senza chiedere gli elenchi dei partecipanti;

Segnale d'avvertimento: nell'ambito di un audit, l'addetto alla verifica ha chiesto al beneficiario gli elenchi dei partecipanti. Da un attento esame degli elenchi presentati dal beneficiario è emerso che le firme avevano uno stile grafico molto simile;

Reazione: l'addetto alla verifica ha inviato richieste scritte alle società che avevano presumibilmente preso parte alle conferenze, chiedendo se i loro rappresentanti avessero partecipato all'evento. Alla fine è emerso che circa 200 firme di ciascuno dei 16 eventi erano false e che il 95% di esse apparteneva a persone fittizie.

Esito: il caso è stato deferito alla procura

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

ESEMPI DI FRODI DOCUMENTALI

2) Fattura d'albergo falsificata

Fatti: un beneficiario ha presentato una fattura d'albergo quale giustificativo della partecipazione a una riunione;

Segnale d'avvertimento: l'albergo appartiene a una grande catena alberghiera le cui operazioni sono interamente informatizzate: la registrazione dei clienti, la fatturazione, ecc. La fattura era manoscritta, non aveva un numero progressivo, non indicava né la divisa né alcuna informazione relativa al pagamento.

Reazione: è stato effettuato un controllo incrociato della fattura con l'albergo. L'hotel ha confermato che non emetteva simili fatture e che non conosceva quel cliente.

Esito: al beneficiario è stato negato il rimborso.

Controlli di primo livello-indicazioni generali e strumenti operativi

ESEMPI DI FRODI DOCUMENTALI

3) Fatture contraffatte (alterate)

Fatti: il beneficiario ha presentato insieme a una richiesta di pagamento le copie delle fatture e le conferme dei bonifici datate settembre 2009.

Segnale d'avvertimento: durante la verifica sul posto il beneficiario è stato invitato a presentare gli originali, ma egli sosteneva che questi erano andati perduti.

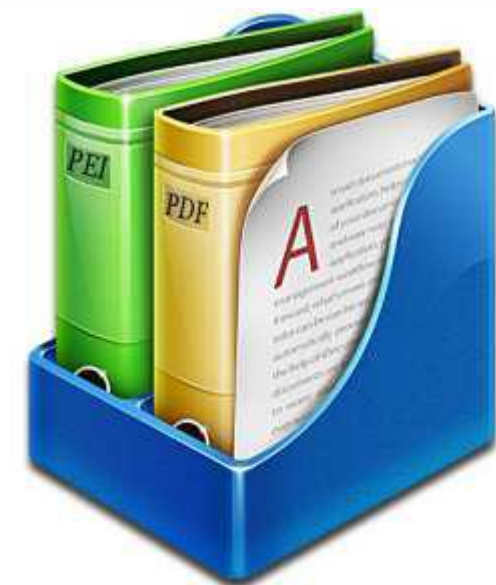
Reazione: da ulteriori controlli è emerso che le date di rilascio dei documenti erano state alterate. Gli originali risultavano avere lo stesso numero ma una data diversa (luglio 2009). I duplicati erano, pertanto, documenti contraffatti. Il beneficiario aveva contraffatto le date per nascondere il fatto che il progetto era stato avviato prima della presentazione della domanda di finanziamento, il che rendeva la sua domanda inammissibile.

Esito: è stato avviato un procedimento penale. Il beneficiario è stato accusato di aver alterato le date sul contratto con il contraente, sulle fatture e sui bonifici al fine di estorcere fondi al programma operativo.



Linee guida per l'efficace espletamento
dei controlli di I livello dei Fondi SIE,
per la Programmazione 2014-2020

DOCUMENTI DI INTERESSE



- 1) **MANUALE PER LA RENDICONTAZIONE ED I CONTROLLI IN RELAZIONE ALLA SPESA DEI PROGRAMMI TERRITORIALE EUROPEA (MEF/IGRUE)**
- 2) **NOTA EGESIF 14-0012 FINAL DEL 17.09.2015 IN MATERIA DI VERIFICHE DI GESTIONE**
- 3) **NOTA EGESIF 14-0010 FINAL DEL 18.12.2014 –LINEE GUIDA SU METODOLOGIA COMUNE PER LA VALUTAZIONE DEI SISTEMI DI GESTIONE E CONTROLLO**
- 4) **DECISIONE DELLA COMMISSIONE C(2013)9527 DEL 19 DICEMBRE 2013 – ORIENTAMENTI PER LA DETERMINAZIONE DELLE RETTIFICHE FINANZIARIE IN CASO DI MANCATO RISPETTO DELLE NORME IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI**
- 5) **ORIENTAMENTI PER I FUNZIONARI RESPONSABILI DEGLI APPALTI SUGLI ERRORI Più COMUNI DA EVITARE NEI PROGETTI FINANZIATI DAI FONDI SIE**
- 6) **NOTA EGESIF 14-0021-00 DEL 16 GIUGNO 2014 “VALUTAZIONE DEI RISCHI DI FRODE E MISURE ANTIFRODE EFFICACI E PROPORZIONATE”**
- 7) **Individuazione di frodi documentali nel quadro delle azioni strutturali- Guida pratica per le autorità di gestione elaborata da un gruppo di esperti degli Stati membri sotto il coordinamento dell'unità dell'OLAF “Prevenzione delle frodi”.**

Excursus sul quadro normativo nazionale

Legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo



D.lgs. n. 50/2016 come modificato dal D.lgs. 56/2017- Linee guida ANAC



D.lgs. 165/2001 in materia di conferimento di incarichi ad esperti esterni



D.P.R. n. 22/2018 sull' ammissibilità delle spese



D.Lgs. 159/2011 e ss.mm.ii (Codice Antimafia)

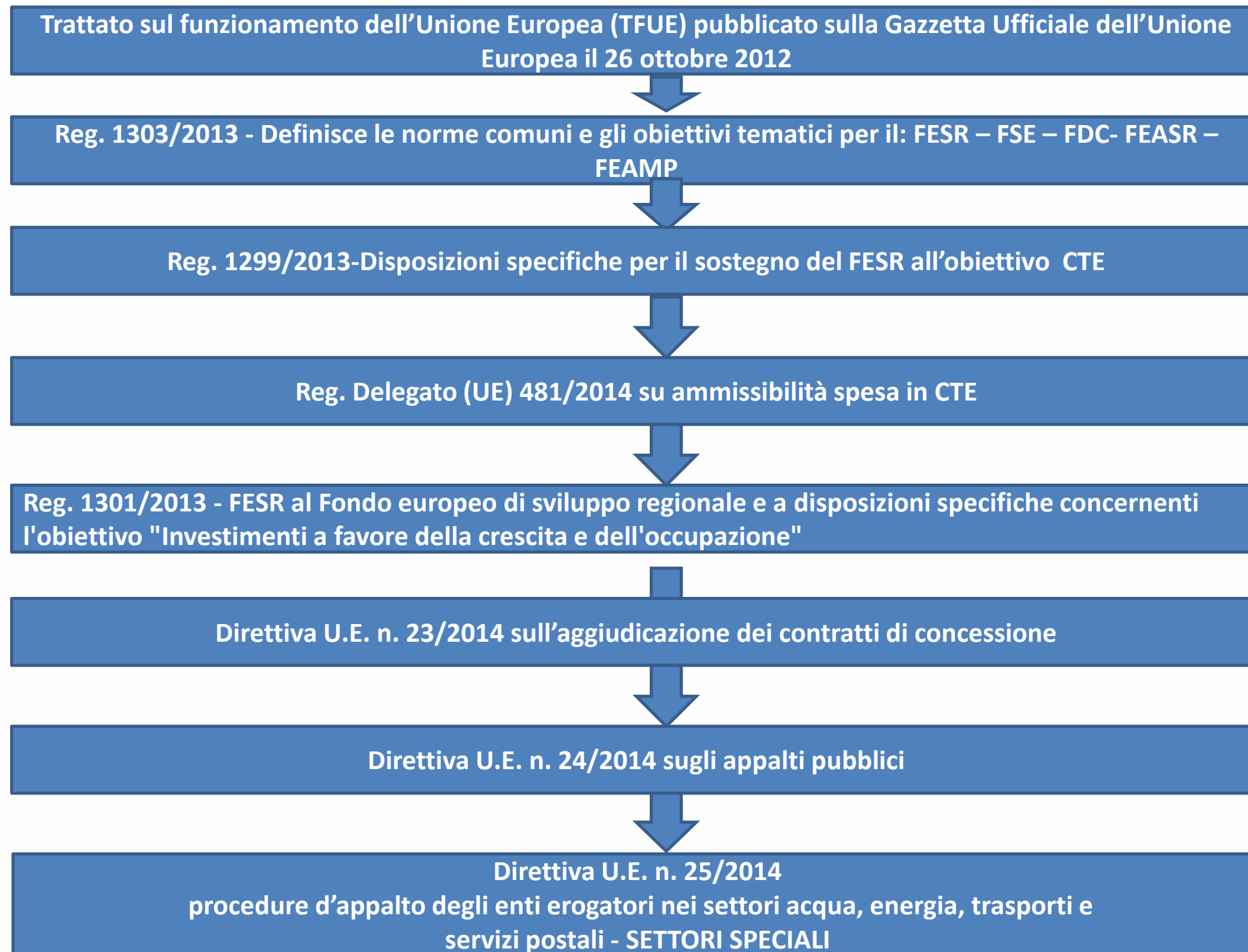


D.Lgs. n. 33/2013 accesso civico, pubblicità, trasparenza nella PA



D.P.R. 445/00 in materia di documentazione amministrativa

Excursus sul quadro normativo comunitario



CONTATTI

Desiree Paggiarin
Regione del Veneto
Area Capitale Umano, Cultura e Programmazione Comunitaria
Direzione Programmazione Unitaria
Unità Organizzativa AdG Italia-Croazia
PO-Coordinamento controlli del Programma
Dorsoduro, 3494/A
30123 Venezia
Tel. +39 041 2792643

desiree.paggiarin@regione.veneto.it

italia.croazia@regione.veneto.it

PEC italia.croazia@pec.regione.veneto.it



THANK YOU VERY MUCH FOR YOUR ATTENTION!