



LINEE GUIDA PER LA GESTIONE E IL TRATTAMENTO DELLE IRREGOLARITA' E DELLE FRODI



Un moltiplicatore
di opportunità.
Da non lasciarsi
sfuggire.

INDICE

1. PREMESSA	.....
2. NORMATIVA DI RIFERIMENTO	.....
2.1 Normativa comunitaria	.....
2.2 Normativa nazionale	.....
2.3 Note interne regionali	.....
3. SOGGETTI COINVOLTI	.....
3.1 Autorità di Gestione e Strutture Responsabili di Azione (SRA)	.....
3.2 Organismi Intermedi	.....
3.3 Nucleo di controllo di I livello	.....
3.4 Uffici regionali competenti per le verifiche in loco	.....
3.5 Autorità di Certificazione	.....
3.6 Autorità di Audit	.....
3.7 Altri soggetti	.....
4. GESTIONE DELLE VIOLAZIONI/IRREGOLARITÀ/FRODI	.....
4.1 Rilevazione e segnalazione di violazioni della normativa	.....
4.2 Accertamento della violazione della normativa	.....
4.2.1 Archiviazione della segnalazione per assenza di violazioni della normativa	.....
4.2.2 Adozione del decreto di revoca, totale o parziale, del contributo	.....
4.3 Procedure di richiesta di restituzione	.....
4.4 Accertamento dell'irregolarità, revoca, recuperi e ritiri	.....
4.4.1 Ritiri non conseguenti a irregolarità	.....
4.4.2 Trattamento informatico delle violazioni/irregolarità/frodi e le irregolarità sistemiche	.....
5. SEGNALEZIONE DELLE IRREGOLARITÀ/FRODI ALLA COMMISSIONE EUROPEA E RELAZIONI SUCCESSIVE	.....
5.1 Relazione iniziale	.....
5.2 Relazioni successive	.....
5.3 EDES – Sistema di individuazione precoce e di esclusione	.....
5.4 Sezione Raccolta dati di controllo e gestione delle irregolarità	.....
6. PROCEDURE DI REVISIONE DELLE LINEE GUIDA	.....

1. PREMESSA

Le presenti “*Linee guida per la gestione e il trattamento delle irregolarità e delle frodi*” hanno l’obiettivo di fornire, ai soggetti coinvolti nella gestione, attuazione e nella sorveglianza del Programma Operativo Regionale (POR) FESR 2014-2020, un supporto metodologico per la gestione delle eventuali violazioni della normativa comunitaria, nazionale e regionale di riferimento risultanti dagli esiti dei controlli documentali di tipo amministrativo-contabile e dei controlli in loco, realizzati sia da soggetti interni al Programma (Strutture Responsabili di Azione (SRA), Nucleo di Controllo di I livello, Autorità di Certificazione ed Autorità di Audit), sia da altri soggetti nazionali (quali, per esempio MEF-IGRUE, Guardia di Finanza, Organi di Polizia Giudiziaria, Corte dei Conti, altri Organi di controllo delle Amministrazioni regionali e centrali) e/o comunitari (quali, per esempio, Corte dei Conti Europea, OLAF, Commissione Europea).

La responsabilità della gestione e attuazione del POR, in conformità con il principio di sana gestione finanziaria di cui all’articolo 125 del Reg. (UE) n.1303/2013, è in capo allo Stato membro e, per la Regione del Veneto, all’Autorità di Gestione (AdG), che ha anche il compito di “*prevenire, individuare e correggere le irregolarità, recuperare gli importi indebitamente versati*” e di informare la Commissione Europea.

Le “*Linee guida per la gestione e il trattamento delle irregolarità e delle frodi*” intendono illustrare:

- a) il processo di gestione delle irregolarità/frodi e dei recuperi: il punto di partenza è rappresentato dalla procedura di revoca parziale/totale di un progetto cofinanziato con il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale dell’Unione Europea, fino ad arrivare al suo ritiro e al conseguente recupero delle somme indebitamente imputate sul fondo stesso;
- b) le modalità di comunicazione alla Commissione Europea delle irregolarità/frodi a danno del bilancio comunitario, integrando le procedure previste dal Sistema di Gestione e Controllo (SI.GE.CO) con le procedure disciplinate e relative all’**IMS (Irregularities Management System)**, con il quale l’AdG trasmette le segnalazioni di irregolarità/frodi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche Europee - AFCOS e, conseguentemente, all’OLAF .

Nello specifico di quanto sopra rappresentato, la gestione delle violazioni della normativa è descritta secondo la seguente articolazione:

- FASE 1 - rilevazione e segnalazione di violazioni della normativa: a seguito degli esiti dei controlli documentali e/o in loco, ovvero in conseguenza di accertamenti realizzati da altri soggetti comunitari e/o nazionali;
- FASE 2 - accertamento della violazione, attraverso la valutazione della segnalazione presentata dal soggetto che ha effettuato il controllo, delle controdeduzioni formulate dal beneficiario e della documentazione integrativa acquisita;
- FASE 3 - richiesta di restituzione delle somme indebitamente versate ai soggetti beneficiari;
- FASE 4 - accertamento che la violazione si configuri come irregolarità/frode ai sensi dell’art. 2, par. 39 del Reg. (UE) n. 1303/2013;
- FASE 5 - segnalazione delle irregolarità/frodi accertate e dei conseguenti atti amministrativi adottati, secondo quanto disposto dai Regg. (UE) n. 1303/13, n. 1970/2015 e n. 1974/2015.

2. NORMATIVA DI RIFERIMENTO

2.1 Normativa comunitaria

L'art. 2 del Reg. (UE) n.1303/13 definisce una irregolarità *“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”*.

L'art. 125 dello stesso Regolamento attribuisce all'AdG la responsabilità della *“gestione e attuazione del programma operativo conformemente al principio della sana gestione finanziaria”*. L'AdG, di conseguenza, ha tra le sue funzioni anche quella di assicurare il rispetto delle disposizioni comunitarie in materia di gestione delle irregolarità/frodi. Ai sensi dell'articolo 122, paragrafo 2 del Reg. (UE) 1303/2013, infatti, *“gli Stati membri prevengono, individuano e correggono le irregolarità e recuperano gli importi indebitamente versati compresi, se del caso, gli interessi di mora. Essi ne danno notifica alla Commissione e la informano sull'andamento dei procedimenti amministrativi e giudiziari”*. Inoltre, il citato articolo, precisa che *“quando un importo indebitamente versato a un beneficiario non può essere recuperato a causa di colpa o negligenza di uno Stato membro, spetta a quest'ultimo rimborsare l'importo in questione al bilancio dell'Unione”*.

L'art. 122, paragrafo 2 del Reg. (UE) n. 1303/2013 stabilisce, inoltre, che l'obbligo di informazione alla Commissione Europea delle irregolarità/frodi, non è previsto nei:

- “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;*
- 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”*.

La gestione delle irregolarità/frodi è disciplinata, in dettaglio, dal Reg. delegato (UE) 2015/1970 e dal Reg. di esecuzione (UE) 2015/1974.

Secondo quanto definito dall'articolo 2 di quest'ultimo Regolamento, *“entro due mesi dalla fine di ciascun trimestre, gli Stati membri trasmettono alla Commissione la relazione iniziale sulle irregolarità (...)”* fornendo le informazioni richieste dall'articolo 3 del Reg. (UE) n. 1970/2015.

Si precisa che gli Stati membri segnalano alla Commissione europea le irregolarità che (art. 3 del Reg. (UE) n. 1970/2015):

- “ a) riguardano un importo superiore a 10 000 EUR in contributi del Fondo;*
- b) sono state oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario.”*

Inoltre, sempre secondo quanto disposto dall'art. 3 del Reg. (UE) n. 1970/2015, *“nella relazione iniziale gli Stati membri forniscono le seguenti informazioni:*

- a) lo scopo, la categoria di regioni ove opportuno e il nome del Fondo, nonché il codice comune d'identificazione (CCI) del programma operativo, la priorità e l'operazione in questione;*
- 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;*
- c) la regione o l'area in cui l'operazione ha avuto luogo, identificate utilizzando informazioni appropriate quali il livello NUTS;*
- d) la disposizione o le disposizioni che sono state violate;*
- e) la data e la fonte della prima informazione che ha portato a sospettare un'irregolarità;*
- f) le pratiche seguite per commettere l'irregolarità*
- g) ove appropriato, se la pratica dà adito a un sospetto di frode;*
- h) il modo in cui l'irregolarità è stata scoperta;*
- i) ove appropriato, gli Stati membri e i paesi terzi interessati;*
- j) il periodo o la data in cui è stata commessa l'irregolarità;*
- k) la data del primo verbale amministrativo o giudiziario relativo all'irregolarità;*

- 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.*

L'art. 3 del Reg. (UE) n. 1974/2015, inoltre, stabilisce l'obbligo degli Stati membri di effettuare le comunicazioni delle irregolarità/frodi alla Commissione europea, (e di cui all'art. 3 del Reg. (UE) n. 1970/2015), quella iniziale e le relazioni successive, per via elettronica.

L'Art. 4 del Reg. (UE) n. 1970/2015 dispone infine:

- “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.*
- 2. Gli Stati membri tengono informata la Commissione sull'avvio, la conclusione o la rinuncia a procedimenti o provvedimenti per l'imposizione di misure amministrative o di sanzioni amministrative o penali in relazione alle irregolarità segnalate, nonché l'esito di tali procedimenti o provvedimenti. Riguardo alle irregolarità sanzionate, gli Stati membri indicano anche: a) se le sanzioni sono di carattere amministrativo o penale; b) se le sanzioni risultano dalla violazione del diritto dell'Unione o del diritto nazionale, e i dettagli delle sanzioni; c) se è stata accertata una frode.*
- 3. Su richiesta scritta della Commissione, lo Stato membro fornisce informazioni relative a una specifica irregolarità o a un gruppo specifico di irregolarità”.*

In riferimento alla tempistica, l'art. 2 del Reg. (UE) n. 1974/2015 specifica che gli Stati membri, una volta ottenute le informazioni pertinenti, trasmettono alla Commissione europea nei tempi più rapidi possibili la relazione sui provvedimenti adottati. Inoltre, ciascuno Stato membro segnala alla Commissione immediatamente qualsiasi irregolarità riscontrata o presunta con indicazione degli altri Stati membri interessati, laddove siano possibili ripercussioni all'esterno del proprio territorio.

2.2 Normativa nazionale

A livello nazionale, la comunicazione alla Commissione Europea delle irregolarità/frodi a danno del bilancio comunitario è disciplinata dalla Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche Europee del 12 ottobre 2007 recante le “Modalità di comunicazione alla Commissione Europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario” (GU n. 240 del 15-10-2007) e dalla delibera del COLAF n. 13 del 07/07/2008 recante “Modalità di comunicazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario” (parti integranti e sostanziali delle presenti Linee guida).

Secondo quanto definito nella Circolare del 12 ottobre 2007, “*la norma richiede che sia compiuta un'attività di valutazione, all'esito della quale possa ritenersi accertata ancorché in modo non definitivo e comunque rivedibile, l'esistenza di un'irregolarità*”. Nelle note esplicative è inoltre specificato che “*la ratio è quella di evitare che la trasmissione di informazioni, qualora effettuata in base a rilievi ancora non vagliati dalle rispettive Autorità competenti, possa determinare l'inoltro alla Commissione Europea di comunicazioni su presunte irregolarità, che si rivelino ad un successivo e più completo esame in tutto o in parte inesistenti, con indubitabile pregiudizio per lo Stato, a carico del quale rimarrebbe intanto iscritta la posizione debitoria*”.

Una volta ricevuto un atto di segnalazione di sospetta irregolarità o frode, “*gli organi decisionali preposti 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 anche astrattamente idonea a provocare pregiudizio al bilancio comunitario*”.

Dovendo gli organi decisionali compiere la valutazione senza ritardo, “la mancata indicazione di un termine entro cui deve essere effettuata la valutazione, non deve indurre in errore circa il rigoroso rispetto dei termini previsti dai Regolamenti comunitari per l’inoltro delle segnalazioni alla Commissione Europea”. Pertanto, *“ciascuna Amministrazione, pur nell’assoluta libertà di organizzazione interna, dovrà vigilare affinché sia garantita l’osservanza dei termini prescritti dai Regolamenti, adoperandosi al fine di evitare che la valutazione del primo verbale di constatazione o dell’atto comporti ritardi nelle segnalazioni, le quali dovranno comunque essere effettuate con la massima puntualità”*.

Effettuata la valutazione, *“l’obbligo di comunicazione sorge solo se la citata valutazione confermi che i fatti dedotti integrano un caso di irregolarità e se ricorrano i presupposti stabiliti dalla richiamata normativa”*. *“Limitatamente alle frodi o sospetti di frode portati all’attenzione dell’Autorità giudiziaria”*, il Dipartimento per gli Affari di Giustizia definisce il sorgere dell’obbligo di segnalazione individuato dalla normativa comunitaria nel *“primo atto di accertamento giudiziario”* indicando quest’ultimo quale il *“momento in cui l’Autorità giudiziaria procedente, escludendo di poter procedere all’archiviazione ed esercitando l’azione penale, formula l’imputazione e compie così la prima valutazione scritta di irregolarità dotata di una qualche forma di stabilità”*.

Il *“primo atto di accertamento giudiziario”* deve quindi identificarsi:

- *“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.”*.

Si precisa, inoltre, che *“qualora i fenomeni di abusiva fruizione di sovvenzioni comunitarie vedano coinvolti soggetti titolari di funzioni pubbliche, è opportuno individuare il primo atto di accertamento giudiziario 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”*.

“Ai fini di quanto evidenziato, 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 delle irregolarità.”

“Inoltre, si segnala che, qualora le disposizioni nazionali prevedano il segreto istruttorio, la comunicazione delle informazioni è sempre subordinata all’autorizzazione dell’autorità giudiziaria che procede.”

2.3 Note interne regionali

L’Autorità di Gestione assicura la diffusione, mediante proprie note, delle informazioni attinenti eventuali modifiche normative comunitarie e nazionali ovvero delle informazioni operative/sistemiche rilevanti per la comunicazione delle irregolarità/frodi.

3. SOGGETTI COINVOLTI

La procedura di gestione delle irregolarità/frodi delle operazioni cofinanziate dal POR FESR 2014-2020 della Regione del Veneto coinvolge i soggetti di seguito elencati.

3.1 Autorità di Gestione (AdG) e Strutture Responsabili di Azione (SRA)

La responsabilità della gestione e controllo degli interventi cofinanziati dai Fondi SIE è in capo all'Autorità di Gestione così come la responsabilità della procedura di gestione delle irregolarità/frodi spetta all'Autorità di Gestione, che, a tal fine, acquisisce e registra le informazioni relative a tutti i controlli svolti da Autorità/organismi esterni o interni al sistema di gestione e controllo per il tramite del SIU (Sistema Informativo Unificato per la programmazione unitaria).

Nella gestione dei processi relativi alle irregolarità/frodi, quindi, l'Autorità di Gestione supporta le SRA nella gestione delle segnalazioni e dei flussi di comunicazione ad esse relativi. In particolare, l'Autorità di Gestione svolge le seguenti funzioni:

- raccordo con le Autorità Nazionali e con la Commissione Europea;
- rapporti e flussi informativi con l'Autorità di Certificazione e l'Autorità di Audit;
- raccolta e tenuta delle informazioni trasmesse dalle SRA, per il tramite del SIU, in riferimento a:
 - gli esiti dei pagamenti effettuati nei confronti dei beneficiari;
 - gli esiti delle verifiche espletate chiuse con l'accertamento di violazioni ovvero di irregolarità/frodi e con l'eventuale richiesta di restituzione;
 - la trasmissione delle comunicazioni OLAF, in qualità di sub-manager, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche Europee - AFCOS.

Per quanto concerne il processo di gestione delle irregolarità/frodi, con riferimento a quanto indicato nella Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche Europee del 12 ottobre 2007, la SRA è il soggetto preposto alla ricezione delle segnalazioni in caso di sospetta violazione della normativa di riferimento e alla conseguente valutazione degli elementi rilevati nel corso dei controlli, al fine di accertare e validare l'esistenza della violazione.

Alla SRA compete l'espletamento delle seguenti funzioni:

- gestione dei rapporti con i Beneficiari (sospensione, contestazione scritta, verifica eventuali controdeduzioni, accertamento);
- adozione degli atti amministrativi conseguenti di revoca parziale o totale dei finanziamenti.

La SRA è, quindi, il soggetto cui compete operativamente sia la gestione del processo di accertamento delle irregolarità/frodi sia di quello di revoca del finanziamento e dell'eventuale richiesta di restituzione delle somme erogate nonché la verifica del rispetto delle tempistiche di restituzione degli importi dovuti. Sempre con riferimento agli adempimenti previsti nella Circolare sopra citata e nei casi in cui la normativa comunitaria lo preveda, la SRA è altresì il soggetto preposto a compilare senza ritardo, la comunicazione di segnalazione delle irregolarità/frodi nell'ambito del sistema IMS con profilo di creatore e le relazioni successive di cui agli articoli 3 e 4 del reg. (UE) n. 1970/2015.

3.2 Organismi Intermedi

Nel caso in cui l'Amministrazione Regionale designi uno o più Organismi Intermedi, questi avranno le medesime competenze delle SRA precisate nel paragrafo 3.1 e dettagliate nel proseguo delle presenti Linee Guida e degli Uffici regionali competenti per le verifiche in loco.

3.3 Nucleo di controllo di I livello

Con DGR n. 1224 del 26/07/2016 è stato assegnato alla Direzione Bilancio e Ragioneria, incardinata nell'Area Risorse Strumentali, il Nucleo di Controllo di I livello “ con funzioni autonome e di verifica su progetti di Assistenza Tecnica su Fondi Strutturali Europei funzionalmente dipendente dal Direttore della Struttura stessa”.

Il Nucleo di Controllo di I livello, quindi, è responsabile, relativamente all'Asse 7 "Assistenza tecnica" del POR FESR 2014-2020, dell'effettuazione delle verifiche amministrative e sul posto ai sensi dell'art. 125 comma 5 del Reg. (UE) n. 1303 del 17/12/2013; inoltre, in considerazione della sua collocazione nell'organigramma della Regione, assicura una adeguata separazione delle funzioni rispetto alla SRA, nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 124 comma 7 del Regolamento sopra citato.

3.4 Uffici regionali competenti per le verifiche in loco

Le verifiche in loco per i bandi gestiti dalle SRA che fanno parte dell'Area Sviluppo Economico saranno eseguiti dagli Uffici della UO Programmazione Unitaria di Area incardinata nell'Area Sviluppo Economico.

Le verifiche in loco per i bandi gestiti dalle SRA che fanno parte dell'Area Tutela e Sviluppo del Territorio saranno eseguiti dagli Uffici della UO Programmazione Unitaria di Area incardinata nell'Area Tutela e Sviluppo del Territorio.

Per quello che concerne le verifiche in loco della Direzione Beni Attività Culturali e Sport e la Direzione ICT e Agenda Digitale le verifiche in loco saranno eseguite da Uffici interni a ciascuna Direzione.

3.5 Autorità di Certificazione (AdC)

L'Autorità di Certificazione mantiene la contabilità dei recuperi delle somme certificate indebitamente erogate, sulla base di quanto comunicato dall'Autorità di Gestione. Inoltre, la stessa Autorità di Certificazione tiene la contabilità degli importi certificati ritirati a seguito della revoca, parziale o totale, dell'aiuto finanziario.

In particolare l'Autorità di Certificazione effettua la detrazione degli importi recuperati o ritirati dalla prima dichiarazione di spesa disponibile, comunque prima della chiusura del Programma Operativo, e procede periodicamente al monitoraggio del Registro Recuperi.

Per il dettaglio delle procedure attivate dall'AdC si rimanda al Manuale delle procedure dell'AdC.

3.6 Autorità di Audit (AdA)

L'Autorità di Audit, secondo quanto definito nell'articolo 127, paragrafo 5, lett. a) del Reg.(UE) n. 1303/2013 ha il compito di preparare un parere, in base ai controlli ed alle attività di audit effettuati sotto la propria responsabilità, attraverso il quale accerta se i conti forniscono un quadro fedele, se le spese certificate alla Commissione per il rimborso sono legali e regolari e se il sistema di gestione e controllo funziona efficacemente e correttamente (ex art. 59, comma 5 Regolamento finanziario).

3.7 Altri soggetti

Come definito dalla Circolare del 12 ottobre 2007 e dal manuale di "Descrizione dei sistemi di gestione e di controllo" della Regione del Veneto, le violazioni della normativa di riferimento possono essere segnalate alla SRA e all'Autorità di Gestione anche da Soggetti terzi, qualora le rilevassero nel corso dello svolgimento delle loro attività.

In particolare si fa riferimento a Organismi di controllo esterni nazionali (quali, per esempio, MEF-IGRUE, Guardia di Finanza, Organi di Polizia Giudiziaria, Corte dei Conti) o comunitari (quali, per esempio, Corte dei Conti Europea, OLAF, Commissione Europea) ovvero a altri Organi di controllo delle Amministrazioni regionali.

La SRA è tenuta a far conoscere agli Organismi sopra elencati, che hanno trasmesso l'atto o la segnalazione, l'esito delle decisioni assunte.

Per quello che concerne, in particolare, il feedback delle segnalazioni effettuate dalla Guardia di Finanza nell'ambito dell'attività di controllo dei beneficiari dei finanziamenti dei fondi SIE, è stato concordato, con il Comando Regionale della Guardia di Finanza del Veneto, il termine di giorni 40 per comunicare le decisioni assunte dall'Amministrazione regionale in seguito agli accertamenti svolti e ai conseguenti eventuali rilievi di irregolarità, notiziando l'Autorità di Gestione.

4. GESTIONE DELLE VIOLAZIONI/IRREGOLARITA'/FRODI

4.1 Rilevazione e segnalazione di violazioni della normativa

La rilevazione di una violazione della normativa comunitaria, nazionale e regionale di riferimento e la conseguente individuazione di spese non riconoscibili e non ammissibili avviene a seguito dell'espletamento dei controlli documentali ed in loco, sia nella fase di attuazione dell'operazione, sia a seguito della chiusura della stessa.

La rilevazione può essere effettuata da:

- 1) SRA, Autorità di Gestione e Nucleo di Controllo di I livello;
- 2) altri soggetti che realizzano attività di controllo sulle operazioni finanziate dal POR (quali, a titolo esemplificativo, l'Autorità di Certificazione, l'Autorità di Audit, la Guardia di Finanza, la Corte dei Conti, Commissione Europea, la corte dei Conti Europea etc.).

Nel primo caso il rilievo è formalizzato tramite l'utilizzo degli appositi strumenti di controllo quali le check list e i verbali di controllo.

Nel secondo caso i soggetti che rilevano presunte violazioni della normativa di riferimento procedono a segnalarle, mediante apposita comunicazione, alla SRA e all'Autorità di Gestione rendendo gli elementi esaustivi della violazione rilevata.

Qualora la segnalazione della violazione manchi di esaustività, la SRA procede alla trasmissione della richiesta di integrazione della segnalazione.

4.2 Accertamento di violazione della normativa

Una volta ricevuta la comunicazione di presunta violazione della normativa di riferimento, la SRA provvede all'accertamento della stessa.

Nel rispetto del principio di "*partecipazione al procedimento amministrativo*", di cui all'articolo 7, comma 1 della Legge del 7 agosto 1990, n. 241, la SRA invia al beneficiario, e per conoscenza alla Autorità di Gestione, la comunicazione formale di avvio del procedimento di accertamento della violazione nel più breve tempo possibile, tenendo conto delle diverse tipologie di operazioni verificate, dell'entità degli importi interessati dalla contestazione, della documentazione da verificare e delle peculiarità dei rilievi. La comunicazione è corredata dalla contestuale richiesta di controdeduzioni e/o integrazione della documentazione amministrativa e dell'indicazione del termine e dell'autorità cui è possibile ricorrere. A seguito dell'invio della comunicazione, la SRA riceve dal beneficiario le controdeduzioni e l'eventuale documentazione integrativa richiesta. Ai fini della validità della valutazione della sussistenza della violazione, la documentazione integrativa richiesta viene presa in considerazione solo qualora la stessa pervenga entro e non oltre i limiti indicati nella comunicazione di avvio del procedimento.

La valutazione successiva, compiuta dalla SRA, viene formalizzata tempestivamente attraverso il ricorso ad una delle seguenti procedure:

- archiviazione della segnalazione per assenza di violazioni della normativa di riferimento e di spese non ammissibili;
- adozione del decreto di revoca, totale o parziale, del finanziamento finanziario per accertamento l'effettiva violazione della normativa di riferimento.

4.2.1 Archiviazione della segnalazione per assenza di violazioni della normativa

Qualora sulla base della documentazione integrativa prodotta e dall'esame delle controdeduzioni presentate dal beneficiario non emerga la presenza delle violazioni segnalate, la SRA provvede a notificare tempestivamente al beneficiario, e per conoscenza al soggetto che ha segnalato la presunta violazione ed all'Autorità di Gestione, l'accettazione delle controdeduzioni e l'archiviazione della segnalazione per assenza di violazioni della normativa di riferimento e di spese non ammissibili, con adeguata motivazione.

Qualora la segnalazione sia pervenuta da parte di Organismi di controllo esterni, tale decisione deve essere comunicata agli stessi (per quello che concerne la Guardia di Finanza si veda il precedente punto 3.5).

4.2.2 Adozione del decreto di revoca, totale o parziale, del contributo

Nel caso in cui, a seguito degli accertamenti svolti, sia appurata l'effettiva violazione della normativa di riferimento, la SRA predisponde il decreto di revoca, parziale o totale, del finanziamento che conterrà la descrizione delle violazioni, il riferimento alla norma o norme violate, la quantificazione finanziaria della violazione e, se del caso, l'ingiunzione al pagamento della somma indebitamente percepita.

La SRA notifica, quindi, il decreto di revoca, parziale o totale, del contributo e, se del caso, l'ingiunzione di pagamento della somma indebitamente percepita, al beneficiario, dandone notizia all'Autorità di Certificazione, ai fini del monitoraggio del registro recuperi e delle posizioni debitorie, e inviandolo all'Autorità di Gestione per l'apposizione del visto di monitoraggio finanziario.

4.3 Procedure di richiesta di restituzione

Nel caso in cui, a seguito della procedura di accertamento della violazione della normativa e delle spese non riconoscibili, emerga che il beneficiario ha percepito indebitamente finanziamenti pubblici, la SRA può procedere:

a) alla richiesta di restituzione degli importi indebitamente percepiti

ovvero

b) all'applicazione, nell'ambito del medesimo progetto, della compensazione sull'erogazione delle successive tranche di contributo.

Nell'ipotesi **a)**, la SRA riceve comunicazione dell'avvenuta restituzione delle somme indebitamente percepite da parte del beneficiario corredata dalla copia del versamento delle stesse. Quindi, verifica che l'importo versato corrisponda a quello indicato nel decreto di revoca, parziale o totale, del finanziamento, maggiorato degli interessi di legge, e ne informa l'Autorità di Gestione e l'Autorità di Certificazione.

Nell'ipotesi **b)**, una volta avvenuta la compensazione degli importi di cui è stata chiesta la restituzione mediante le erogazioni delle successive tranche di finanziamento, la SRA informa l'Autorità di Gestione e l'Autorità di Certificazione.

In caso di mancata restituzione dell'importo indebitamente ricevuto, la SRA, qualora fosse stata presentata garanzia fideiussoria, verifica la possibilità di avviare l'iter per l'escussione della stessa. Nel caso in cui l'escussione della polizza fideiussoria non andasse a buon fine o non fosse possibile escuterla in tutto o in parte, la SRA procede all'avvio della procedura di riscossione coattiva nei confronti del beneficiario e ne dà comunicazione all'Autorità di Gestione.

Se la SRA verifica la presenza di situazioni debitorie a carico di beneficiari verso cui si sta provvedendo ad effettuare nuove erogazioni su altri progetti del POR FESR, è tenuta a procedere con compensazione e a informare l'Autorità di Gestione.

4.4 Accertamento dell'irregolarità/frode, revoca, recuperi e ritiri

Ai fini del corretto flusso delle comunicazioni interne ed esterne all'Amministrazione regionale, la SRA, una volta accertata la violazione di norme di riferimento ed individuato l'ammontare di spesa non ammissibile al POR FESR, verifica se tale violazione può configurarsi quale irregolarità/frode e se le spese connesse alla violazione accertata siano già state imputate al bilancio comunitario.

Nell'ipotesi in cui le spese non ammissibili non siano state ancora incluse in una dichiarazione di spesa certificata dall'Autorità di Certificazione alla Commissione Europea, la SRA non è soggetta agli obblighi di comunicazione di cui all'art. 122, par. 2, lett. c) del Reg. (UE) n. 1303/2013 (per i quali si rinvia al Capitolo 5). Al fine di consentire il monitoraggio delle posizioni debitorie, anche qualora riferite a importi non certificati, la SRA comunica, il decreto di revoca parziale o totale del contributo all'Autorità di Certificazione e all'Autorità di Gestione.

Nell'ipotesi in cui le spese non riconoscibili risultino già incluse in una dichiarazione di spesa certificata dall'Autorità di Certificazione alla Commissione europea, la SRA, in accordo con l'Autorità di Gestione, può valutare di procedere al:

- **ritiro**: ritirare immediatamente la spesa irregolare dal Programma, detraendola dalla successiva proposta di certificazione di spesa e consentendo in tal modo ai finanziamenti comunitari di essere impegnati in altre operazioni;
- **recupero**: lasciare la somma irregolare temporaneamente a carico del POR FESR, in attesa degli esiti delle procedure di recupero e procedere alla proposta di de-certificazione della spesa solo a seguito dell'avvenuta restituzione della somma indebita da parte del beneficiario, e nel corso dello stesso periodo contabile. Se l'Autorità di Gestione non riesce ad introitare le somme da recuperare prima della chiusura del periodo contabile, è tenuta in ogni caso a dedurre la somma irregolare dalla proposta di certificazione relativa alla domanda di pagamento intermedio finale tramite il ritiro della spesa.

Per le spese ritirate dal Programma prima dell'avvenuta restituzione, la delibera del COLAF n. 13 del 07/07/2008 recante "Modalità di comunicazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio comunitario" stabilisce che *"la cancellazione, anche parziale, della operazione che ha dato origine all'irregolarità non deve essere trattata come un importo da recuperare. Ciononostante, al fine di rettificare la spesa precedentemente certificata alla Commissione, l'Autorità di Gestione deve fornire all'Autorità di Certificazione tutti gli elementi necessari a contabilizzare gli adeguamenti e dedurre la spesa cancellata dalla successiva Dichiarazione di spesa alla Commissione"*. Pertanto la SRA, d'intesa con l'Autorità di Gestione, può decidere di procedere al ritiro dell'operazione, dandone comunicazione all'Autorità di Certificazione e inserendo la spesa stessa nel SIU. A seguito del ritiro della spesa irregolare dal POR FESR, il rischio di non riuscire a recuperare dal beneficiario i fondi pubblici indebitamente percepiti rimane a esclusivo carico dell'Amministrazione regionale la quale non può nuovamente certificare alla Commissione europea somme ritirate.

Nel caso in cui, invece, la SRA, previa intesa con l'Autorità di Gestione, decida di lasciare la spesa dell'operazione oggetto dell'irregolarità in sospeso nel POR FESR, la stessa provvede a comunicare l'adozione del decreto di revoca, parziale o totale, del contributo oltre che alla Autorità di Gestione anche all'Autorità di Certificazione, per la compilazione dei relativi elenchi sulle spese recuperate o da recuperare.

Se, a seguito dell'avvio della procedura di riscossione coattiva, il beneficiario non provvede a restituire le somme oggetto dell'irregolarità, la SRA deve dichiarare il mancato recupero.

4.4.1 Ritiri non conseguenti a irregolarità

Nel corso della Programmazione si potrebbe verificare il caso di importi inseriti in dichiarazioni della spesa certificate relativi a meri errori materiali. Anche in questi casi, la SRA, d'intesa con l'Autorità di Gestione, procede al ritiro delle relative somme dal POR FESR ed alla comunicazione all'Autorità di Gestione ed all'Autorità di Certificazione che dà seguito alla detrazione dell'importo dalla successiva proposta di certificazione di spesa, consentendo in tal modo ai finanziamenti comunitari di essere impegnati in altre operazioni. Non è invece necessaria la segnalazione di tali decertificazioni nell'elenco degli importi ritirati dal Programma, di cui all'art. 143, par. 4, del Reg. (UE) n. 1303/13. A seguito del ritiro della spesa, il rischio di non riuscire a recuperare dal beneficiario i fondi pubblici erroneamente erogati rimane a esclusivo carico dell'Amministrazione regionale.

4.4.2 Trattamento informatico delle violazioni/irregolarità/frodi e le irregolarità sistemiche

Il trattamento delle violazioni/irregolarità/frodi e delle irregolarità sistemiche avviene tramite il SIU attraverso la compilazione, nell'applicativo stesso, di schede di controllo in relazione alle tipologie di controllo.

Tali schede di controllo acquisiscono, in prima istanza, la tipologia di controllo, gli attori coinvolti, i documenti controllati, le informazioni finanziarie oggetto di controllo, le date in cui si è svolto.

La scheda di controllo è aperta dal soggetto che esegue il controllo. Nel caso siano emerse irregolarità ed il soggetto che abbia eseguito il controllo sia soggetto diverso dalla SRA, lo stesso provvede alla chiusura della propria attività e passa la responsabilità alla SRA che, di conseguenza, è l'unica competente a valutare l'effettiva presenza dell'irregolarità (si rinvia a quanto in precedenza illustrato e a quanto previsto dal successivo capitolo 5).

Ai sensi dell'art. 2 del Reg. (UE) n. 1303/13, per "irregolarità sistemica" si definisce "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 di controllo, compresa la*

mancata istituzione di procedure adeguate conformemente al [...] Regolamento (UE)n. 1303/2013 e alle norme specifiche di ciascun fondo”.

A tal fine, il sistema SIU registra tutte le irregolarità rilevate nelle varie fasi di controllo (amministrativo, in loco, audit) attraverso dei codici di classificazione; si prevede, quindi, la predisposizione di un report per l'estrazione delle irregolarità registrate dalle SRA per una successiva valutazione ai fini della rilevazione di eventuali errori sistemici da parte dell'Autorità di Gestione.

5. SEGNALAZIONE IRREGOLARITÀ/FRODI ALLA COMMISSIONE EUROPEA E RELAZIONI SUCCESSIVE

5.1 Relazione iniziale

L'apertura di una scheda Olaf è successiva all'accertamento dell'irregolarità da parte della SRA.

Vanno comunicate le irregolarità:

- 1) di importo superiore a 10.000 EURO in contributi del Fondo;
- 2) che sono state oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario.

Le informazioni che deve contenere una scheda OLAF sono quelle previste dall'art. 3 del Reg. (UE) n. 2015/1970 e vanno trasmesse alla Commissione Europea, entro i due mesi successivi alla fine di ogni trimestre, attraverso il sistema informatico di gestione delle irregolarità (IMS – *Irregularities Management System*).

Pertanto, la valutazione da parte della SRA e dell'Autorità di Gestione dovrà essere conclusa nel più breve tempo possibile e la trasmissione della scheda, attraverso il sistema IMS, dovrà avvenire in tempo utile per consentire il rispetto dei termini stabiliti dai Regolamenti comunitari, così da non pregiudicare in alcun modo la tempestività delle comunicazioni alla Commissione Europea da parte della Presidenza del Consiglio - Dipartimento per le Politiche Europee – Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi comunitarie.

Si precisa che non si devono comunicare le irregolarità qualora:

- non sia stata realizzata in tutto o in parte un'operazione a seguito di fallimento del beneficiario;
- l'irregolarità venga segnalata spontaneamente dal beneficiario;
- casi rilevati e corretti dall'Autorità di Gestione o Autorità di Certificazione prima dell'erogazione del contributo e comunque prima che la spesa sia stata inserita in una dichiarazione di spesa certificata;
- casi di mera negligenza e/o errore, che non integrano fattispecie di irregolarità né di frodi, anche sospette.

Nei casi in cui la violazione della normativa di riferimento o la frode sospetta viene rilevata dopo il pagamento del contributo ma prima dell'inserimento della spesa in una delle certificazioni di spesa, non è richiesta la comunicazione stante l'assenza di un'incidenza finanziaria in grado di arrecare pregiudizio al bilancio comunitario.

Se, dagli esiti dei controlli effettuati, emerge la sussistenza di un'irregolarità, non ricompresa nelle ipotesi sopracitate e rilevata dopo il pagamento del contributo e dopo l'inserimento della spesa all'interno di una dichiarazione di spesa certificata dall'Autorità di Certificazione all'Unione europea, sorge l'obbligo di comunicazione dell'irregolarità alla Commissione Europea.

Nell'ambito dell'organizzazione amministrativa della Regione del Veneto esistono unità di personale profilate come utenti compilatori (*user*) che hanno il compito di compilare e caricare le schede OLAF, nel sistema IMS, per la SRA di competenza. Quindi l'Autorità di Gestione, in qualità di *sub-manager*, una volta verificata la correttezza delle informazioni inserite, provvederà a inviare la scheda OLAF alla Presidenza del Consiglio - Dipartimento per le Politiche Europee – Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi comunitarie, sempre per il tramite del sistema IMS.

Qualora la scheda non contenga tutte le informazioni ovvero contenga informazioni non corrette o incongruenti, l'Autorità di Gestione provvede a rigettare la scheda segnalando all'utente compilatore di riferimento le modifiche da apportare.

Apportate le modifiche/integrazioni richieste, l'Autorità di Gestione invia la scheda al Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi comunitarie, in qualità di AFCOS, il quale, prima dell'invio della scheda alla Commissione Europea, provvederà a svolgere i relativi controlli avvalendosi, se del caso, di analoghe possibilità di rigetto.

Occorre precisare che qualora le informazioni previste siano coperte da segreto istruttorio, secondo la normativa nazionale, queste potranno essere trasmesse solo previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria, del tribunale o di altro organo competente.

5.2 Relazioni successive

Qualora alcune delle informazioni di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 2015/1970, 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 rettifiche, gli Stati membri forniscono i dati mancanti o rettificati quando presentano alla Commissione Europea relazioni sui provvedimenti adottati successivamente alla segnalazione delle irregolarità, ai sensi dell'art. 4 del Regolamento sopra citato.

Si ricorda che qualsiasi nuova informazione, che si dovesse rendere disponibile dopo la prima segnalazione, deve essere oggetto di specifici aggiornamenti della scheda OLAF (quali a titolo esemplificativo: avvio procedura di riscossione coattiva, avvio procedimento giudiziario, modifica degli importi irregolari, versamenti del beneficiario, ecc.).

Inoltre, le SRA tengono informata la Commissione Europea sull'avvio, la conclusione o la rinuncia a procedimenti o provvedimenti per l'imposizione di misure amministrative o di sanzioni amministrative o penali in relazione alle irregolarità segnalate, nonché l'esito di tali procedimenti o provvedimenti. Riguardo alle irregolarità sanzionate, le SRA indicano anche:

- a) se le sanzioni sono di carattere amministrativo o penale;
- b) se le sanzioni risultano dalla violazione del diritto dell'Unione o del diritto nazionale e i dettagli delle sanzioni;
- c) se è stata accertata una frode.

Su richiesta scritta della Commissione Europea, la SRA competente e l'Autorità di Gestione forniscono informazioni relative a una specifica irregolarità o a un gruppo specifico di irregolarità.

5.3 EDES (*Early detection and Exclusion System*) - Sistema di individuazione precoce e di esclusione

Il sistema di individuazione precoce e di esclusione (EDES) è destinato a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione Europea e ad assicurare una sana gestione finanziaria. Esso mira a garantire alla Commissione Europea o ad altra Amministrazione aggiudicatrice :

- l'individuazione precoce dei rischi che minacciano gli interessi finanziari dell'UE;
- l'esclusione di un operatore economico dalla ricezione di fondi comunitari;
- l'irrogazione di una sanzione pecuniaria nei confronti di operatori economici che violano le norme dell'UE.

Le decisioni in merito all'esclusione degli operatori economici dagli appalti pubblici centralizzati o all'imposizione di sanzioni si basano, tra l'altro, su fatti accertati nel contesto di indagini o audit condotti dalla Corte dei conti europea, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode o controlli interni. In ragione di questo, la Commissione europea ha stabilito di poter utilizzare i dati IMS ai fini EDES a partire dal 1 gennaio 2017 anche se il Regolamento si applica dal 1 gennaio 2016 (si veda art. 143 comma 4 Regolamento (UE, Euratom) n. 2015/1929 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 ottobre 2015, che modifica il Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione).

Considerata l'evoluzione della normativa europea ed il fatto che vi sono ancora notevoli differenze di implementazione del sistema IMS da parte degli Stati membri, con la conseguenza che quest'ultimo non contiene dati omogenei, l'AFCOS italiano ha ottenuto di inserire nella bozza di "Guidelines on Irregularity Reporting",

redatte dall'OLAF, l'ANNEX III recante più puntuali indicazioni in ordine all'utilizzo dei dati IMS ai fini dell'esclusione degli operatori economici dagli appalti pubblici centralizzati.

In particolare, è stato inserito, quale step obbligatorio, il fatto che la Commissione europea (e, in generale, tutte le stazioni appaltanti centralizzate) debba "sentire" l'Autorità nazionale competente sul singolo caso di irregolarità/frode inserito in IMS, prima di procedere all'esclusione dell'operatore economico.

Questo, tuttavia, non ha soddisfatto appieno le richieste avanzate dall'AFCOS italiano in quanto l'OLAF non ha inteso tener conto degli ulteriori suggerimenti riferiti alla necessità di prevedere un preciso momento (dies a quo), uniforme per tutti gli Stati membri, a partire dal quale i dati IMS possono essere utilizzati ai fini EDES rendendo minimi eventuali criticità e/o rischi di contenzioso legale.

Di conseguenza, è stato elaborato il disclaimer (in allegato quale parte integrante e sostanziale delle presenti Linee guida) che le SRA devono allegare alle schede OLAF al fine di uniformare le procedure di comportamento sulla tematica IMS - EDES.

5.4 Sezione Raccolta dati di controllo e gestione delle irregolarità

L'Autorità di Gestione, oltre all'Autorità di Certificazione per l'area di propria competenza, è responsabile della gestione del sistema informatico di elaborazione e conservazione delle registrazioni dei dati relativi alle verifiche per l'accertamento e gestione delle irregolarità, compresi i sospetti casi di frode.

L'Autorità di Gestione, tramite il SIU, verifica la gestione e la conservazione delle informazioni relative ai controlli svolti (si veda quanto al par 4.4.2), quali, per esempio:

- a. la data e luogo dei controlli;
- b. la tipologia di controllo;
- c. attori coinvolti;
- d. il beneficiario e l'operazione oggetto dei controlli;
- e. i documenti controllati;
- f. le informazioni finanziarie oggetto di controllo;
- g. gli estremi del provvedimento amministrativo o giudiziario relativo agli esiti dei controlli;
- h. l'eventuale irregolarità riscontrata: tipologia e ammontare della spesa irregolare;
- i. gli eventuali provvedimenti amministrativi adottati di conseguenza.

Inoltre, collabora e mette a disposizione dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode delle informazioni necessarie per l'espletamento dei controlli necessari a campione (ex art. 3 Regolamento (UE) n. 883/13).

6. PROCEDURE DI REVISIONE DEL MANUALE

Le revisioni delle presenti Linee guida, che si dovessero rendere necessarie, verranno tempestivamente formalizzate e saranno oggetto di approvazione da parte dell'Autorità di Gestione.

Le revisioni potranno essere previste qualora:

- intervengano modifiche alla normativa comunitaria e/o nazionale di riferimento;
- si renda necessario allineare le procedure di attuazione del POR alle più generali procedure (comprese quelle informatiche) della Regione;
- siano introdotte nuove modalità di attuazione del POR atte ad ottimizzare il raggiungimento degli obiettivi previsti.