



CASISTICA DELLE IRREGOLARITA' A LIVELLO REGIONALE E STRATEGIE DI PREVENZIONE E CONTRASTO

Seminario

**“ Il contrasto alle frodi finanziarie all'UE
Strategie e strumenti di controllo”**

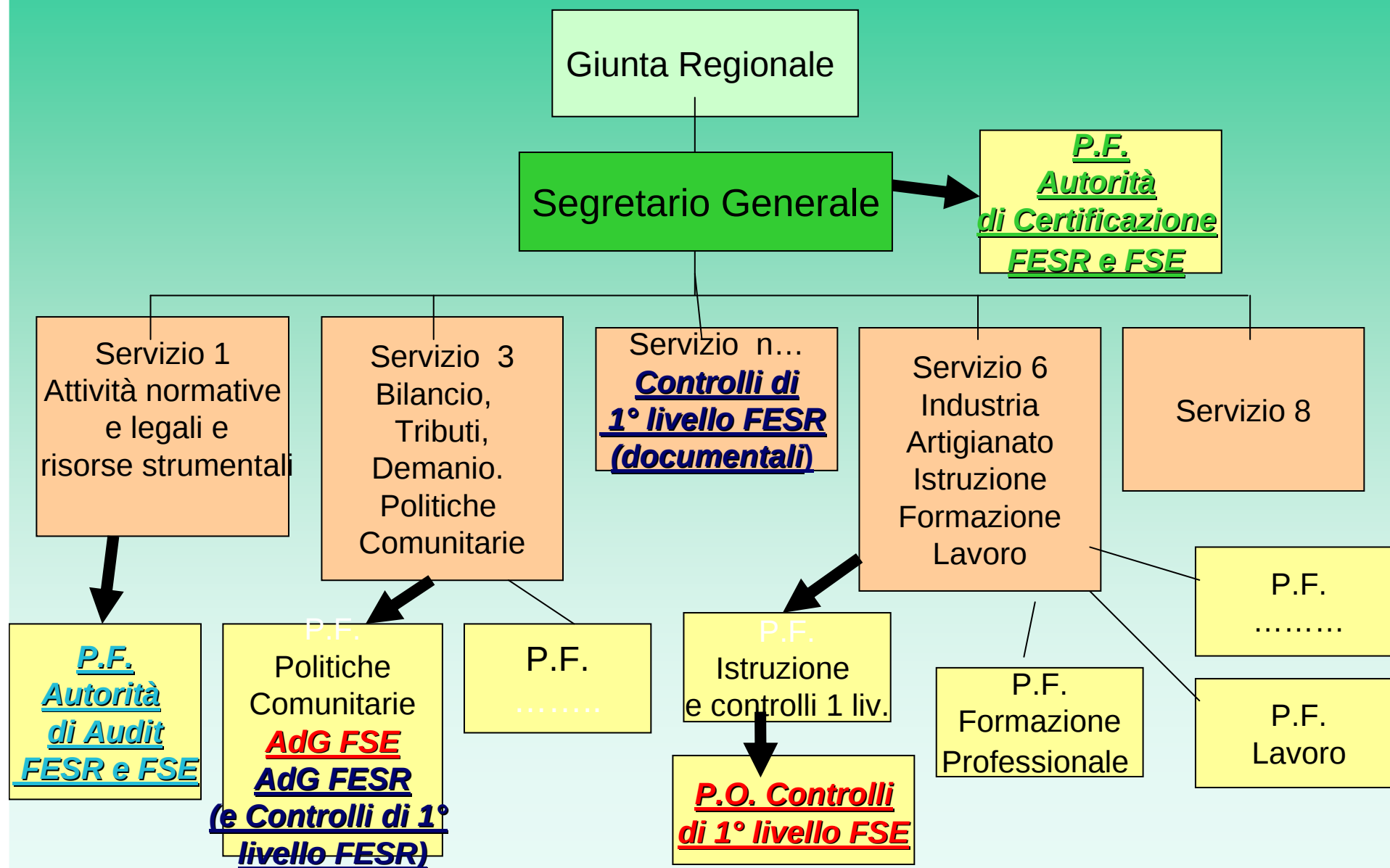
Ancona, 27 marzo 2012

Mauro Terzoni

**– Dirigente Politiche Comunitarie –
AdG FESR e FSE Regione Marche**



L'assetto Organizzativo della Regione Marche per i Fondi Strutturali





I Documenti di programmazione delle risorse europee

- I P.O.R.
- I documenti attuativi dei POR (MAPO – DAPO):
programmazione di dettaglio dei PO; riparto risorse;
tipologie di azioni; criteri di valutazione degli interventi;
- Le Descrizioni dei sistemi di gestione e controllo :
modalità di realizzazione dei controlli;
- I manuali di gestione e rendicontazione
- Le linee guida delle principali tipologie di interventi



Le procedure per l'attuazione e il controllo degli interventi

- Predisposizione bando da parte struttura resp. attuazione
- Verifica di conformità da parte dell'AdG
- Pubblicazione bando
- Valutazione progetti (commissione interna o nucleo di valutazione esterno)
- Aggiudicazione progetti (contratto-convenzione-atto di adesione)
- Realizzazione attività
- Controlli di avvio (di 1° livello)
- Controlli in itinere, documentali e in loco (di 1° e 2° livello-AdA)
- Controlli finali sui rendiconti di spesa (di 1° e 2° livello-AdA)
- Certificazione delle spese alla Commissione UE (dopo controlli di 1° livello e verifica/controllo dell'Autorità di Certificazione)



Il sistema dei controlli di 1° livello

❖ L'art. 60, lettera b) del Reg. (CE) 1083/2006 stabilisce che l'Autorità di Gestione è tenuta a “*verificare che i prodotti e i servizi cofinanziati siano forniti e l'effettiva esecuzione delle spese dichiarate dai beneficiari..., nonché la conformità di tali spese alle norme comunitarie e nazionali*”;

❖ L'art. 13 del Reg. (CE) 1828/2006 stabilisce che le verifiche dell'Autorità di Gestione sono dirette a controllare l'effettività e la correttezza della spesa. Esse si distinguono in:

**verifiche
amministrative sulle
domande di rimborso**

verifiche in loco

❖ Le prime devono essere svolte su base documentale in relazione a tutte le domande di rimborso presentate dai beneficiari, le seconde possono essere svolte su un campione di operazioni; in tal caso, tuttavia, occorre definire la metodologia di campionamento (tale da tener conto della tipologia di operazioni e di beneficiari) che deve essere sottoposta a revisione annuale.



Le procedure di controllo nel FESR

Nell'attuale organizzazione regionale gli organismi preposti allo svolgimento dei controlli di primo livello sono:

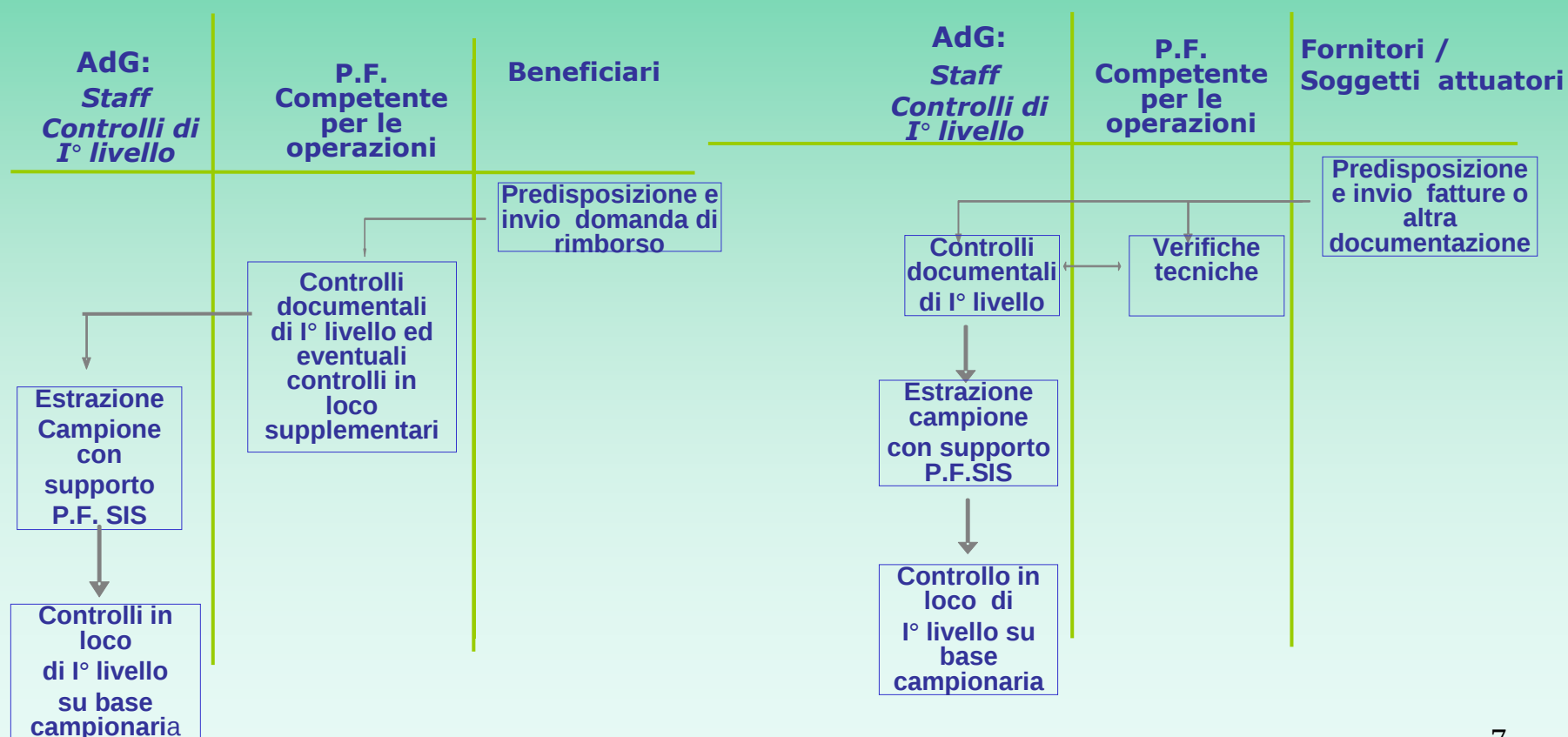
- Lo staff di controllo di primo livello, istituito presso l'Autorità di Gestione
- Le P.F. (strutture dirigenziali) competenti per l'attuazione di specifiche operazioni o gruppi di operazioni cofinanziate
- Il Servizio Bilancio, Tributi, Demanio e Politiche Comunitarie
- Le strutture appositamente individuate dagli Organismi Intermedi



DIAGRAMMI DI FLUSSO RELATIVI ALLE DIVERSE TIPOLOGIE DI CONTROLLI DI 1° LIVELLO – FESR (1/3)

Beneficiari terzi all'Amministrazione Regionale (Parte Assi 1, 2 e 3 e Asse 4)

Beneficiario Amministrazione Regionale (Parte Assi 2, 3 e 5)

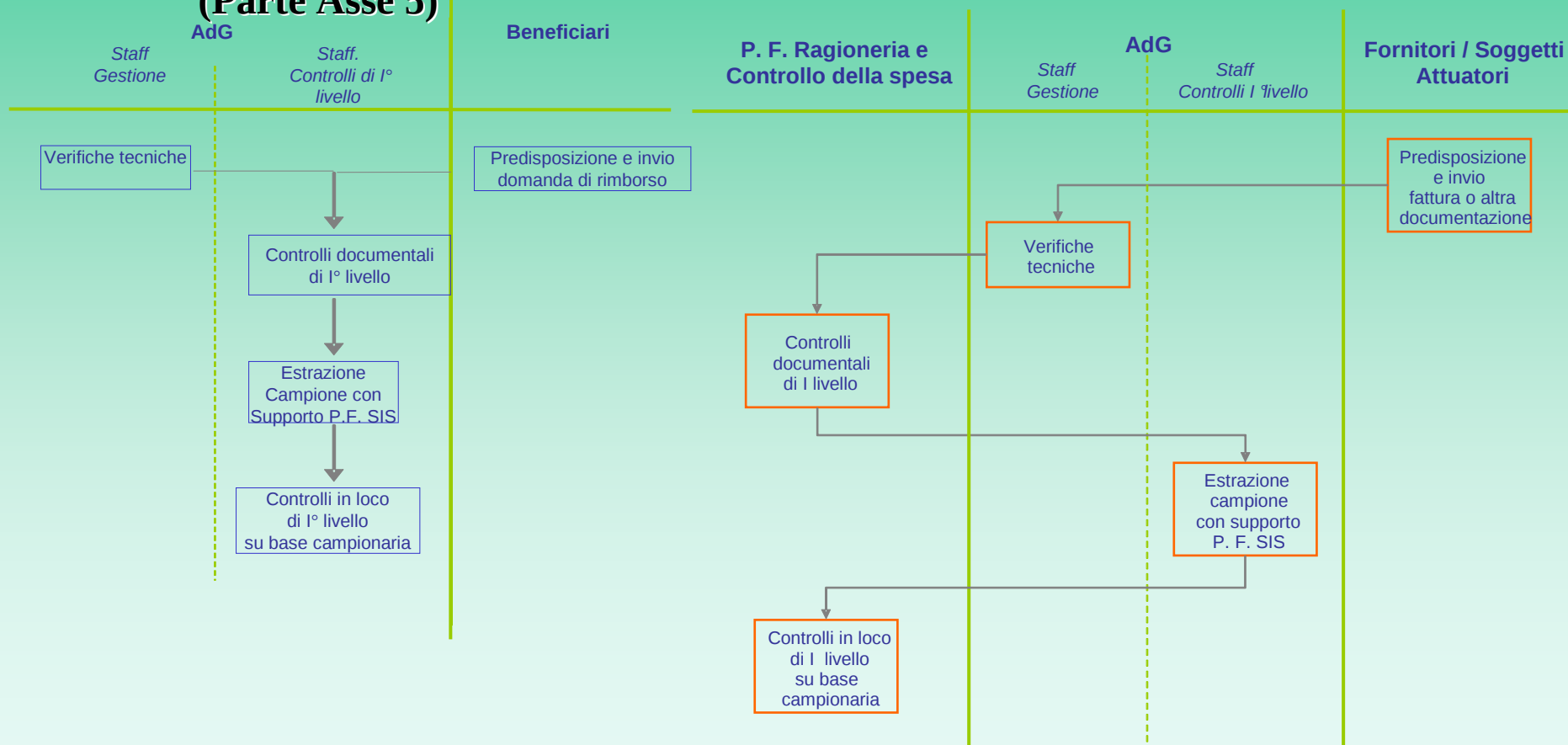




PROGRAMMI DI FLUSSO RELATIVI ALLE DIVERSE TIPOLOGIE DI CONTROLLI DI 1° LIVELLO – FESR (2/3)

Beneficiari terzi all'Amministrazione Regionale (Parte Asse 5)

Beneficiario Amministrazione Regionale (Asse 6)





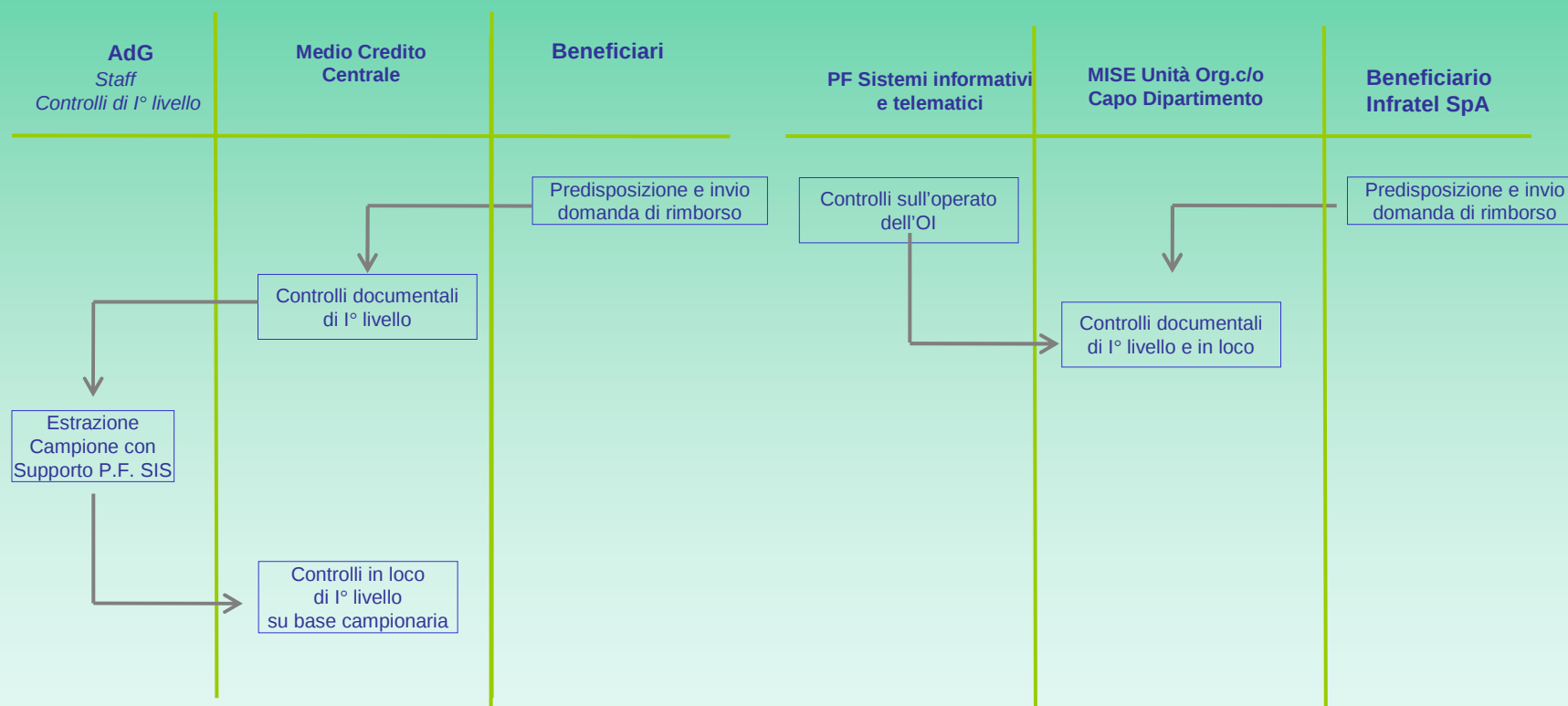
DIAGRAMMI DI FLUSSO RELATIVI ALLE DIVERSE LOGICHE DI CONTROLLI DI 1° LIVELLO – FES



verifica delle operazioni da parte degli organismi intermedi MCC e MISE

**Beneficiari terzi all'Amministrazione Regionale
(Parte Asse 1)**

**Beneficiari terzi all'Amministrazione Regionale (Parte
Asse 2 Attività relativa allo sviluppo della banda larga)**





Le procedure di controllo nel FSE

Nell'attuale organizzazione regionale gli organismi preposti allo svolgimento dei controlli di primo livello sono:

- La PO per i controlli di primo livello, istituita presso la Posizione di Funzione «Istruzione, Formazione integrata, Diritto allo Studio e Controlli di I livello» per gli interventi attivati sulle risorse a titolarità regionale
- Gli staff per i controlli di primo livello istituiti presso le Province, Organismi intermedi del POR



DIAGRAMMI DI FLUSSO RELATIVI ALLE DIVERSE TIPOLOGIE DI CONTROLLI DI PRIMO LIVELLO - FSE

Tipologie di progetto	Controlli documentali	Controlli in loco	Approvazione Rendiconti	Controlli ex post
Acquisizione di beni e servizi	100% dei doc.			
Regimi d'aiuto	100% dei doc.	sì		Sì, attraverso visure camerali e job agency
Erogazione di finanziamenti a destinatari	100% dei doc.	sì		
Attività formative - costi reali	20% della spesa sul 95% dei prog.	100% della spesa sul 5% dei prog. + min.1 visita in loco su 100% dei prog	su un campione del 30% dei progetti	
Attività formative - costi standard	100% dei doc.	sì	su un campione del 30% dei progetti	



Procedure di campionamento per il FESR

La selezione delle operazioni da sottoporre a verifica è realizzata attraverso un campionamento stratificato ed un'analisi dei rischi.

L'estrazione casuale di n unità da ciascuno strato, invece che da un unico gruppo, garantisce la rappresentatività di ciascuna sottopopolazione, consentendo così un miglioramento complessivo dei dati forniti dal campione rispetto a quelli ottenibili attraverso un campionamento non stratificato.

La stratificazione dell'universo da campionare viene realizzata attraverso l'analisi dei rischi, riferita alla spesa rendicontata ammissibile ed effettuata individuando i fattori di rischio relativi al tipo di beneficiari e alle operazioni interessate.

Si determina quindi una stratificazione a seconda del livello di rischio. Più alto è il livello di rischio dello strato, maggiore è la dimensione del campione da estrarre (almeno il 30% per il livello Alto, almeno il 20% per il livello Medio ed almeno il 10% per il livello Basso).

La presenza di livelli elevati di irregolarità su una parte del campione controllato dovrà comportare una revisione dell'analisi di rischio ed un aumento della percentuale di operazioni da sottoporre a verifica per ciascuna Attività.



Procedure di campionamento per il FSE

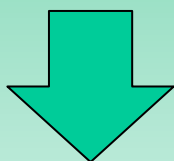
Le procedure di controllo adottate per il FSE prevedono tre campionamenti, tutti riferiti ai progetti formativi e tutti effettuati dall'AdG (anche per gli interventi gestiti dagli OI):

- Quello per individuare il 5% dei progetti formativi a costi reali da controllare in loco, in itinere (il campione viene costruito tenendo conto: dell'esperienza dell'ente gestore; del suo monte crediti e del rischio operazione)
- Quello per individuare i documenti di spesa da sottoporre a controlli documentali sul restante 95% dei progetti formativi a costi reali (campionamento casuale)
- Quello per individuare i progetti formativi (anche a costi standard) da sottoporre a validazione del rendiconto di spesa finale (il campione viene costruito tenendo conto: del tasso di errore rilevato in itinere sui singoli progetti e della quota di allievi che non ha raggiunto il 75% delle ore; del tasso di errore operatore e del rischio operazione)

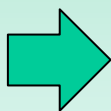


Procedure per il controllo di II livello - AdA

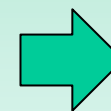
Valutazione di affidabilità dei sistemi di gestione e controllo dei singoli programmi



**Individuazione della
dimensione del campione
di progetti da sottoporre
al controllo di II
livello**



**Realizzazione dei
controlli in loco**

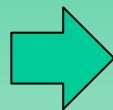


**Comunicazione
esiti dei controlli
all'AdG e all'AdC**



Procedure di controllo dell'AdC

**Ricezione della domanda
di pagamento da parte
dell'AdG**

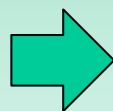


AdC:
Individuazione
dei progetti da
sottoporre a
controllo*.
Verifica dei
progetti e inoltro
della domanda di
pagamento
all'IGRUE



IGRUE:
Inoltro della
domanda di
pagamento alla
Commissione
europea

**Ricezione degli esiti del
controllo di II livello
da parte dell'AdA**



*** I progetti da sottoporre a verifica sono selezionati su base campionaria e con variabili di volta in volta stabiliti dall'AdC al fine di escludere la presenza di errori sistematici nelle spese dichiarate**



STRUMENTI PER I CONTROLLI DI PRIMO LIVELLO: LE CHECK LIST

- Le attività di controllo documentale e le verifiche in loco sono svolte e documentate attraverso l'utilizzo di apposite check list;
- Le check list documentali vanno compilate dai responsabili dei controlli di primo livello e inviate all'AdG, a seconda della tipologia di operazione, prima dell'erogazione delle tranches di contributo o in occasione delle scadenze stabilite per la rendicontazione (31/03, 31/07, 30/11 + eventuali ulteriori rendicontazioni decise dall'AdG)
- Sulla base delle tipologie di operazioni sono previste tre diverse check list di controllo documentale:
 - Check list anticipi;
 - Check list erogazione aiuti;
 - Check list appalti pubblici.



PROCEDURA DI RECUPERO DELLE SOMME INDEBITAMENTE PERCEPITE DAI BENEFICIARI

In tutti i casi in cui il beneficiario abbia indebitamente percepito dei contributi (es: spese sostenute inferiori al finanziamento ammesso, mancanza o irregolarità di documentazione probatoria):

- Adozione, da parte delle strutture regionali competenti per le operazioni, del decreto di recupero.
- Comunicazione del decreto al beneficiario.
- Restituzione dell'importo dovuto da parte del beneficiario, maggiorato di eventuali interessi, ed incasso da parte della P.F. Ragioneria.
- In caso di mancata restituzione, avvio della procedura di recupero coattivo.



Alcune “best practices” della Regione Marche in materia di prevenzione e contrasto delle irregolarità

- Esame preventivo di tutti i bandi da parte dell'AdG;
- Ulteriori sanzioni in caso di frodi e/o dichiarazioni mendaci (L.R. n.7/2011 ART.55)
- Schema di bando di accesso ai finanziamenti del POR FESR Marche 2007/2013
- Il sistema di accreditamento a punti delle agenzie formative
- I controlli in loco a sorpresa sulle attività formative



Principali irregolarità riscontrate nella programmazione Fesr e Fse (1/3)

- a) spese non ammissibili, in particolare:
 - spese bancarie non sostenute effettivamente dal beneficiario;
 - IVA non recuperabile.

- b) superamento della soglia prevista dal regolamento (CE) n. 1998/2006 "Aiuti alle imprese in regime De Minimis".

- c) per le opere pubbliche, cumulo in violazione dell'art. 2, comma 4, del DPR 196/2008, secondo il quale "Non sono ammissibili le spese relative ad un bene rispetto al quale il beneficiario abbia già fruito, per le stesse spese, di una misura di sostegno finanziario nazionale o comunitario."



Principali irregolarità riscontrate nella programmazione Fesr e Fse (2/3)

- d) in fase di esecuzione dei contratti pubblici da parte dei beneficiari (in particolare Comuni) non conformità alle regole stabilite dal codice degli appalti in materia di varianti, di contratti aggiuntivi e lavori in economia:
 - mancato rispetto di un grado adeguato di pubblicità e trasparenza;
 - erroneo utilizzo di criteri di aggiudicazione e di selezione;
 - carenza dei requisiti necessari per affidamento di lavori, servizi e forniture in economia.
- e) inosservanza dei termini stabiliti dai bandi
- f) sostenimento spese in date successive alla conclusione del progetto
- g) mancata rendicontazione finale delle spese entro i termini previsti



Principali irregolarità riscontrate nella programmazione Fesr e Fse (3/3)

- h) errata assegnazione del punteggio in fase di istruttoria per approvazione graduatoria;
- i) penalizzazioni applicate sulle 'presenze allievi' nei corsi di formazione professionale
In particolare si è dovuto ricorrere alla riparametrazione del finanziamento laddove l'attività è stata avviata e portata a termine con un numero di allievi inferiore a quello previsto da progetto approvato o, in casi limitati, con un numero di ore inferiori a quelle previste;
- l) errori formali nei documenti giustificativi della spesa:
 - assenza o errata apposizione di firme sulle domande
 - assenza o incompletezza di documenti contabili
 - errata compilazione dei prospetti delle presenze allievi (metodologia a costi standard)



I tassi di errore nei controlli di 1° livello: FSE

TIPOLOGIA PROGETTO	Spesa controllata	Spesa irregolare	Tasso di errore
Progetto formativo	29.070.983,47	435.374,64	1,50%
Work Experience	26.321.226,32	22.241,67	0,08%
Acquisizione beni e servizi	27.495.985,91	14.206,25	0,05%
Aiuti alle assunzioni	564.520,75	0,00	0,00%
Aiuti alle aziende	5.304.532,59	0,00	0,00%
Creazione di Impresa	5.666.668,79	0,00	0,00%
Tirocini	39.029,60	0,00	0,00%
Voucher	131.093,18	0,00	0,00%
Voucher formativo	1.256.120,61	0,00	0,00%
Totale complessivo	95.850.161,22	471.822,56	0,49%



I tassi di errore nei controlli di 1° livello: FESR

Per ciò che concerne il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, il tasso di errore di 1° livello sul totale della spesa certificata, sempre calcolato dal rapporto tra spesa controllata e spesa irregolare, si attesta allo **0,44%**, con una concentrazione sull'Asse 1 nel quale i beneficiari principali sono le imprese.



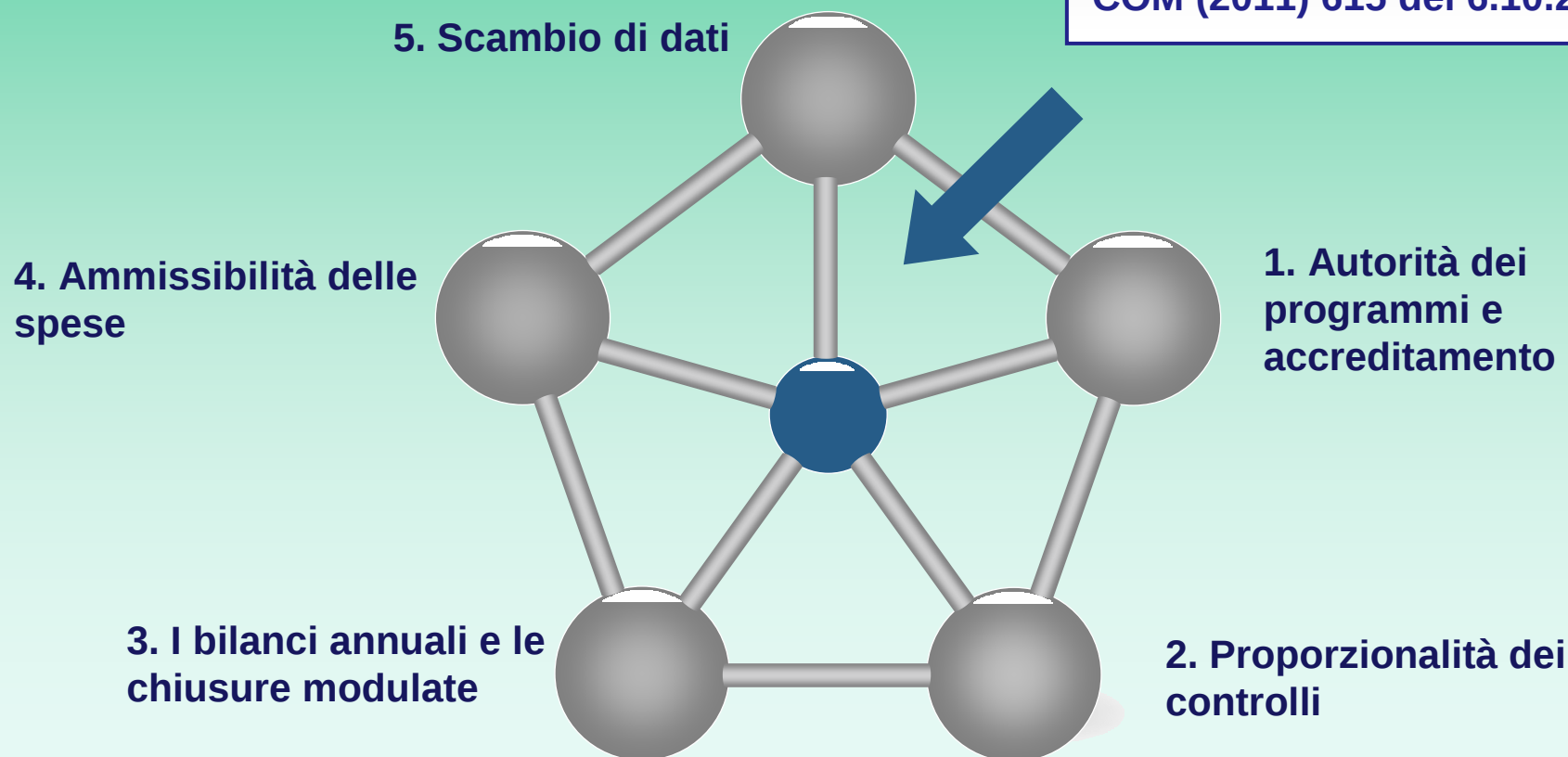
Il futuro dei controlli nella Programmazione post 2013

- Necessità di ulteriori semplificazioni (es. implementare il sistema dei costi standard)
- Approccio dei controlli maggiormente orientati alla verifica dei risultati
- Incrementare l'uso dei campionamenti nei controlli basati su una attenta valutazione dei rischi → minori costi amministrativi e maggiore efficacia dei controlli
- Ampliamento del Principio di Proporzionalità (ex artt.13-74 Reg. 1083/2006)
- Diverso ruolo dell'Autorità di Certificazione



Elementi di novità nella bozza di regolamento generale dei Fondi strutturali per il periodo 2014/2020

COM (2011) 615 del 6.10.2011





Le Autorità dei programmi



Scenario 1:

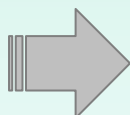
AdG + AdC + AdA

- *Nessun cambiamento rispetto all'attuale ciclo di programmazione*

Scenario 2:

AdG (+ AdC) + AdA

- *Sforzo iniziale di adeguamento delle strutture organizzative*
- *A regime, probabile snellimento e velocizzazione delle procedure di dichiarazione delle spese*
- *Rischi connessi all'eliminazione del doppio livello di controllo*



Sostegno UE >250 Meuro $\Rightarrow$ AdA non può appartenere allo stesso organismo/autorità dell'AdG



La procedura di accreditamento dell' AdG



Commissione europea



Sostegno UE <250 Meuro ⇒ La Commissione si basa sulla decisione di accreditamento e non esamina SGC

Decisione che adotta PO

6 mesi

Commissione Europea

Descrizione SGC



Autorità PO

Parere e valutazione SGC



Organismo di audit indipendente

Approvazione formale



Autorità di accreditamento

☞ *Autorità di accreditamento istituita dallo SM a livello ministeriale*



Il principio di Proporzionalità dei controlli



Il principio prevede che l'intensità dei controlli sia proporzionale alla dimensione finanziaria degli interventi e al grado di affidabilità dei sistemi

*Spesa ammissibile
intervento*

<100.000 €: max. 1 audit
AdA o CE prima della
chiusura

>100.000 €: max. 1 audit
AdA e CE per periodo
contabile





Bilanci annuali e chiusure modulate



Il bilancio annuale si riferisce al cd. **PERIODO CONTABILE** (1 luglio - 30 giugno) ≠ **ESERCIZIO FINANZIARIO** utile a fini n+2 (1 gennaio – 31 dicembre)



Grazie al principio della **chiusura modulata**, le spese incluse nei bilanci annuali per gli interventi FESR completati (e tutte le spese FSE) oggetto di liquidazione si considerano chiuse. I tre anni per la conservazione della documentazione decorrono da questo momento (non più dalla chiusura del PO)



Novità in materia di ammissibilità delle spese



Sostegno dei Fondi

- *Un intervento può ricevere **sostegno da uno o più Fondi** o anche da altri strumenti dell'Unione, purché sia escluso il doppio finanziamento*

Forme di sovvenzioni

- *Le sovvenzioni possono assumere la forma di:*
 - *Rimborso dei costi effettivamente sostenuti;*
 - *Tabelle standard di costi unitari*
 - *Somme forfettarie < 100.000 €*
 - *Finanziamenti a tasso forfettario calcolati in % sui costi diretti*

IVA

- ***Non è ammissibile l'IVA** pagata in relazione alla fornitura di infrastrutture*



Scambio di dati

**Dati
finanziari**

- L'invio dei dati di monitoraggio finanziario avverrà su **base trimestrale**.

**Sistemi
informativi**

- Entro il **31.12. 2014** tutti gli scambi tra beneficiari e AdG, AdC, AdA e eventuali OI avverranno tramite **sistemi di scambio elettronico dei dati**.



Alcune considerazioni conclusive



- Il sistema dei finanziamenti comunitari è il sistema di finanziamento pubblico maggiormente controllato e presidiato in ogni sua fase
- I tassi di errore bassi sono indice di un sistema di gestione complessivamente sano e di azioni di prevenzione efficaci poste in essere dall'AdG e dalle varie Autorità preposte ai controlli;
- La composizione qualitativa dell'errore fa ritenere prevalenti errori dovuti a una non puntuale applicazione delle norme, non solo comunitarie (molti errori si rilevano ad.es. nell'applicazione delle norme nazionali sugli appalti di beni e servizi), più che a volontà di commettere frodi
- I soggetti, sia pubblici che privati, che beneficiano di risorse comunitarie sono "costrette" a porre in essere comportamenti virtuosi che li educano anche nelle attività non cofinanziate da risorse UE
- Le ultime modifiche regolamentari e le bozze dei nuovi regolamenti comunitari vanno nell'ottica di una riduzione dei controlli di tipo amministrativo/contabile per incrementare invece quelli sulla qualità e sull'efficacia degli interventi cofinanziati → creare maggiori sinergie con Autorità esterne ai P.O. (es. GdF) al fine comunque di non abbassare la guardia sul corretto utilizzo delle risorse comunitarie.



Grazie per l'attenzione

Mauro Terzoni
– Dirigente Politiche Comunitarie –
AdG FESR e FSE
www.europa.marche.it
www.istruzioneformazioneelavoro.marche.it
politichecomunitarie@regione.marche.it