

CASISTICHE DELLE IRREGOLARITÀ RILEVATE A LIVELLO REGIONALE E RELATIVE STRATEGIE DI CONTRASTO E PREVENZIONE POSTE IN ESSERE FESR

INTRODUZIONE

La Regione Piemonte vanta ormai un'esperienza ventennale nella gestione dei fondi strutturali europei, che rappresentano un importante volano per lo sviluppo economico-produttivo del territorio (oltre un miliardo di euro di risorse stanziato sia nella programmazione FESR 2000/06, sia in quella attuale 2007/13).

L'attività di controllo posta in essere dall'Autorità di Gestione dei fondi FESR ha subito una continua evoluzione nel corso delle varie programmazioni succedutesi, al fine di perfezionare le strategie di verifica della corretta applicazione delle norme e di rilevare tempestivamente eventuali irregolarità e frodi nei confronti degli interessi finanziari comunitari.

STRUMENTI DI CONTRASTO E PREVENZIONE

L'attività di controllo sulle operazioni cofinanziate è stata perfezionata e formalmente codificata in occasione della programmazione 2000/06.

L'Autorità di Gestione si è dotata di uno specifico **Manuale** per l'effettuazione dei controlli di primo livello, uno strumento molto utile per trattare la materia in maniera completa e sempre uniforme. Sono state predisposte le check list da utilizzare nel corso dei sopralluoghi, personalizzate a seconda del bando / linea d'intervento, e le schede di esito da redigere a fine controllo (in formato cartaceo). Il Manuale è stato uno strumento di lavoro "attivo", "vivo", usato direttamente dal personale coinvolto nell'attività di controllo e aggiornato.

Ciò che è importante sottolineare di questo strumento è la **novità** che ha costituito per gli operatori regionali, perché **mai prima** della programmazione comunitaria 2000/06 era stato **gestito in maniera così sistematica il tema dei controlli in loco**. Si può anzi affermare che a seguito dell'introduzione dell'attività di verifica in loco "codificata" e strutturata secondo quanto previsto nel Manuale, per i progetti beneficiari di fondi FESR nel periodo 2000/06, **molti altri bandi o leggi regionali di aiuto a PMI o ad EE.LL. hanno adottato gli stessi strumenti giuridici di controllo e le stesse prassi amministrative**, facendo dell'attività di controllo in loco un esempio regionale di *best practices*.

A fine programmazione 2000/2006, oltre ai **controlli documentali sul 100%** della spesa, sono stati effettuati **più di 1.600 sopralluoghi** a cui si sono aggiunte le verifiche di II livello condotte dall'Autorità di Audit ed i controlli documentali a campione sulle operazioni rendicontate alla Commissione Europea da parte dell'Autorità di Pagamento.

L'AdG, una volta **accertate le irregolarità** grazie ai controlli in loco effettuati, ha tempestivamente **avviato i procedimenti amministrativi di revoca e di recupero** delle somme indebitamente fruite da parte dei beneficiari. Poiché non è sempre stato possibile recuperare

entro 30 giorni dalla revoca le somme (tempistica “standard” adottata dall’AdG al fine di riutilizzare subito le risorse recuperate), l’AdG ha avviato le procedure di recupero coattivo, servendosi di Equitalia S.p.a.

L’AdG ha inoltre riallocato tutte le risorse recuperate, convogliandole sui progetti presenti in lista d’attesa, evitando così di mancare l’obiettivo della **piena realizzazione finanziaria del programma** (anzi, creando un *over-spending finale di 90 milioni di euro*).

PROGRAMMAZIONE 2007/2013

L’esperienza maturata nel corso della programmazione 2000/06 ha notevolmente influenzato l’organizzazione del sistema di gestione e controllo del nuovo ciclo 2007/2013.

I punti di forza del nuovo sistema di gestione e controllo sono di seguito sintetizzati.

- 1) **Istituzione di una struttura dell’AdG con funzione di coordinamento delle verifiche (Settore Attività di Raccordo e Controllo di Gestione)**, composto da personale con competenze e professionalità specifiche. Tale Settore stabilisce l’indirizzo tecnico per il campionamento e i criteri omogenei di controllo per tutti i Responsabili di controllo; cura le procedure finalizzate alla comunicazione da parte dell’AdG delle irregolarità alla Commissione, nonché quelle relative alla riscossione coattiva delle somme indebitamente percepite.
- 2) **Realizzazione dei controlli documentali e in loco.** L’attività di controllo documentale, effettuata sul 100% delle operazioni ammesse a contributo, consente di “bloccare” prima dell’erogazione delle agevolazioni concesse tutti quei progetti privi della necessaria documentazione cartacea prevista dai regolamenti comunitari e dai bandi regionali. **Questo rallenta i ritmi di spesa dell’AdG e quindi rischia di creare qualche difficoltà nel raggiungimento del target di spesa N+2 e degli altri vincoli di spesa posti dal Ministero.** I controlli in loco, tuttavia, consentono di andare oltre la documentazione cartacea presentata dai beneficiari al fine di ottenere l’agevolazione richiesta. Per esempio nei bandi aventi come beneficiari le PMI, si procede con la verifica dell’autenticità delle auto-certificazioni prodotte, con l’ accertamento degli investimenti produttivi e delle unità locali in cui questi sono stati realizzati. Nei bandi rivolti agli Enti Locali, invece, nelle operazioni sottoposte a verifica in loco è possibile approfondire l’aspetto legato alla cantierizzazione degli interventi e quindi accertare la reale velocità di realizzazione dei singoli beneficiari, oltre che il rispetto della normativa in materia di appalti pubblici.
- 3) **Adozione di una manualistica strutturata e ampia:**
 - **manuale per i controlli di primo livello**, contenente disposizioni per le verifiche amministrative ed in loco;
 - **manuale delle procedure per la gestione, il monitoraggio e la rendicontazione** degli interventi finanziati nell’ambito del POR FESR;

- **linee guida per la gestione delle irregolarità**, rivolte prioritariamente alle strutture regionali e agli Organismi intermedi coinvolti nell'attività di controllo degli interventi del POR;
- 4) **Rafforzamento dell'informatizzazione**. La realizzazione del sistema informatico è cominciata nel 2001 (con la precedente programmazione Docup 2000-2006) e ha seguito un iter di sviluppo ed evoluzione continua, in modo da tenere conto delle modifiche normative sopravvenute e soprattutto per consentire di alimentare il database di un flusso continuo di informazioni per la corretta e completa gestione dell'iter e per fornire agli strati dirigenziali e decisionali un sempre maggiore controllo. **Il nuovo Sistema** permette di **gestire l'intero iter di finanziamento dei progetti**, dalla presentazione della domanda alla rendicontazione, validazione e certificazione economica delle spese sostenute, nonché di inviare i dati finanziari, fisici e procedurali al MEF, per consentire il monitoraggio degli interventi dei fondi strutturali secondo quanto definito dall'UE. Il Sistema gestisce **le check-list di controllo**, unitamente alla tracciatura del **verbale di controllo in loco** che avviene tramite "upload" di file a Sistema. Prevede, tra l'altro, una funzionalità per la **gestione delle irregolarità**, delle rinunce e delle revoche. Le irregolarità, segnalate dai Responsabili di controllo, previa verifica e validazione da parte dell'AdG, vengono **inserite sul Sistema Ministeriale anti-frode "IMS"** e successivamente tracciate nel Gestionale dei Finanziamenti. Queste funzionalità consentono all'Autorità di Gestione di disporre di un corredo informativo dalla cui analisi è possibile ricavare indicazioni utili per il miglioramento del sistema di gestione e controllo del POR FESR 2007/2013.
- 5) **Accessibilità del sistema informatico**. Il sistema oltre ad essere utilizzato dai Beneficiari (es.: enti privati, enti pubblici, enti convenzionati, ecc...), dalle Direzioni competenti in materia sui singoli investimenti e dagli Organismi Intermedi, è altresì accessibile alle altre Autorità (**AdC e AdA**) **ed alla Guardia di Finanza**. In questo modo, i soggetti abilitati dispongono di un corredo informativo ricco, aggiornato e di immediato utilizzo.
- 6) **Integrazione della Piattaforma Bandi con l'anagrafe delle attività produttive** al fine di acquisire automaticamente una serie di informazioni relative ai soggetti che chiedono o hanno in corso un finanziamento gestito in Piattaforma. Tale sistema consente di **verificare in itinere variazioni anagrafiche o giuridiche dei soggetti gestiti**, individuando tempestivamente i casi di **fallimento, concordato, liquidazioni**, così da permettere la richiesta di restituzione e la riallocazione delle somme recuperate. Si tratta di uno strumento importante per la verifica della stabilità delle operazioni.
- 7) **Protocollo d'Intesa con la Guardia di Finanza** riguardante il coordinamento dei controlli e dello scambio di informazioni in materia di finanziamenti relativi ai fondi strutturali comunitari, rafforzando dunque ulteriormente l'attività di contrasto alle frodi.

Di fondamentale importanza è l'attività di controllo effettuata dalla Guardia di Finanza e dalle Procure della Repubblica. I rapporti sono improntati su principi di piena e aperta collaborazione, con l'obiettivo comune della tutela degli interessi finanziari comunitari.

CASISTICHE

Sia i controlli in loco effettuati presso le PMI, sia quelli presso gli Enti Locali (ma in misura molto minore), hanno consentito di riscontrare casi di irregolarità, che il semplice controllo documentale non aveva permesso di accertare:

- **auto-dichiarazioni** dei beneficiari **false in merito alle spese sostenute** per la realizzazione dell'intervento (specie per quanto riguarda la tempistica di realizzazione – es. spese sostenute prima della presentazione della domanda di contributo, fatture non quietanzate o quietanzate dopo la conclusione dell'intervento);
- **auto-certificazioni** dei beneficiari **false in merito alle ricadute dell'intervento**, specie in termini di **incremento dell'occupazione**. Va precisato in merito che molti bandi rivolti alle PMI erano strutturati con modalità a “sportello aperto”, pertanto l'ammissione avveniva in base all'ordine cronologico di presentazione della domanda da parte dei beneficiari, fino ad esaurimento delle risorse stanziare; l'istruttoria prevedeva l'attribuzione di un punteggio ai progetti che prevedevano l'incremento del personale dipendente a fine intervento, **l'incremento dei ricavi derivanti dall'export o dal commercio elettronico**, il miglioramento **dell'impatto sull'ambiente dell'azienda**: se i progetti non raggiungevano un punteggio minimo, non erano ammessi a contributo. Il rispetto delle dichiarazioni rese in fase di presentazione della domanda era poi un vincolo necessario per il mantenimento dell'agevolazione assegnata a fine intervento, pertanto scoprire dichiarazioni false in merito agli obiettivi dichiarati ha comportato la revoca totale in molteplici casi.

Ritornando brevemente su una delle irregolarità più gravi riscontrate a seguito dei controlli in loco, ovvero la presenza di operazioni con auto-dichiarazioni dei beneficiari false in merito alle spese sostenute nella realizzazione dei progetti, è opportuno segnalare che l'AdG in questo caso ha agito con la massima prudenza possibile ed ha promosso diverse azioni:

- ha segnalato alla Guardia di Finanza e alle Procure della Repubblica competenti, i casi di irregolarità riscontrati, affinché potessero essere effettuati ulteriori accertamenti;
- ha avviato una massiccia campagna di informazione presso gli operatori del settore (consulenti, periti, associazioni di imprese) e sulla stampa delle attività di controllo avviate dall'AdG e degli esiti dei primi controlli effettuati.

Entrambe le strategie attuate hanno dato frutti positivi.

Dagli esiti di tali controlli emerge in maniera chiara il ruolo importante che hanno i consulenti nel fornire alle aziende informazioni corrette e nell'accompagnarle in modo coerente con le disposizioni dei vari bandi, nell'attuazione e nella rendicontazione delle spese.

CONCLUSIONI

L'attività di controllo organizzata ha avuto molteplici effetti, oltre quello di rappresentare un esempio di *best practices* per tutta la P.A.:

- 1) individuazione di progetti con irregolarità da sottoporre alle procedure di revoca e di recupero, da escludere dalla certificazione di spesa presentata alla Commissione Europea;
- 2) individuazione di “punti deboli” nel sistema di gestione da perfezionare (sia nel corso della stessa programmazione 2000/06, sia nella strutturazione della seguente 2007/13);
- 3) avvicinare la P.A. ai beneficiari (sia PMI, sia EE.LL.), consentendo un contatto diretto difficile da ottenere altrimenti, che ha permesso di “toccare con mano” le principali difficoltà percepite dai fruitori del sistema di gestione.