



UNIONE EUROPEA



REPUBBLICA ITALIANA



REGIONE SICILIANA

PO FESR SICILIA 2014-2020

numero (CCI)2014IT16RFOP016

Approvato con Decisione C(2015)5904 del 17 agosto 2015

Modificato con Decisione C(2019)5045 del 28 giugno 2019

LINEE GUIDA PER LA GESTIONE E LA CORREZIONE DELLE IRREGOLARITÀ

(Giugno 2020)

SOMMARIO

PREMESSA	4
1. PROCEDURE DI ADOZIONE E MODIFICA E DIFFUSIONE DEL MANUALE	5
1.1 Principali modifiche	6
2. LA DISCIPLINA COMUNITARIA 2014-2020 IN MATERIA DI IRREGOLARITÀ E FRODI.....	6
3. NORMATIVA DI RIFERIMENTO	7
3.1 Principali definizioni e riferimenti regolamentari in materia di irregolarità e frodi	8
4. LA LOTTA ALLE IRREGOLARITÀ E ALLE FRODI.....	11
4.1 Misure di prevenzione	11
4.2 Strumenti e procedure per l'individuazione	13
4.3 Strumenti e modalità di correzione	15
4.4 Misure antifrode - Autovalutazione del rischio di frode	16
5. GLI ADEMPIMENTI CONNESSI ALLA RILEVAZIONE DELLE IRREGOLARITÀ	18
5.1 Soggetti coinvolti	18
5.2 Il sistema della comunicazione	20
5.3 L'obbligo della comunicazione	21
1) PACA Amministrativo	22
2) PACA Penale.....	23
5.4 Deroghe all'obbligo di comunicazione	26
5.5 Tempistiche della comunicazione	28
5.6 Contenuti della comunicazione	28
5.7 Gli aggiornamenti della comunicazione	30
6. I FLUSSI DELLA COMUNICAZIONE	31
6.1 Modalità operative	32
7. LA REGISTRAZIONE DEL DEBITO	37
7.1 Recupero rilevanti ai fini CE (restituzione al bilancio UE di importi connessi a irregolarità)	37
7.2 Recupero con efficacia nell'ambito del rapporto Amministrazione - beneficiario (reintegri/restituzioni)	41
7.2.1 Recupero da soggetti pubblici	43
7.2.2 Recupero da privati	44
8. LE RETTIFICHE FINANZIARIE.....	47
8.1 Correzione e rettifiche finanziarie della Commissione europea	49
8.2 Rettifiche finanziarie effettuate dallo Stato membro	52
8.3 Rettifiche finanziarie legate al mancato rispetto della normativa in materia di appalti pubblici	53

ALLEGATI	55
Allegato 1 - Protocollo d'intesa Presidenza della Regione siciliana – Guardia di Finanza dell'11 luglio 2018	55
Allegato 2 - Linee Guida Nazionali per l'utilizzo del sistema comunitario antifrode ARACHNE del 22 luglio 2019.....	55
Allegato 3 – Richiesta format in <i>word</i> per utenze sistema ARACHNE.....	55
Allegato 4 – Strumento/matrice di autovalutazione.....	55
Allegato 5 – Linee guida sulle modalità di comunicazione alla Commissione Europea delle Irregolarità e Frodi a danno del bilancio Europeo di ottobre 2019	55
Allegato 6 – <i>Disclaimer</i> da inserire nelle Comunicazioni OLAF	55

PREMESSA

In continuità con il precedente periodo di programmazione, l'Autorità di Gestione del POR FESR della Regione siciliana per il 2014/2020 con il presente documento intende fornire indirizzi operativi e univoci al personale dell'Amministrazione coinvolto a vario titolo nei processi di individuazione, eventuale segnalazione, gestione e correzione delle irregolarità riscontrate nell'ambito dell'attuazione del Programma, individuando per ciascun soggetto le rispettive responsabilità. Viene, quindi, attribuita particolare attenzione alla fruibilità operativa del Manuale con l'obiettivo di: • agevolare l'utilizzo del sistema (*Irregularity Management System – IMS*), fornendo alcune fondamentali indicazioni per la compilazione della scheda OLAF (allegato 5); • semplificare la comprensione del flusso di comunicazione delle irregolarità tra i diversi soggetti coinvolti; • *attualizzare* e contestualizzare la materia trattata tenendo conto delle esperienze acquisite nel corso degli ultimi anni.

Sostanziale innovazione in queste Linee guida è l'enfasi attribuita al tema delle frodi, che pur rientrando nel più ampio sistema delle irregolarità, necessita di una distinta e più approfondita trattazione per quanto riguarda l'adozione dei principi e dei meccanismi di prevenzione e rilevazione suggeriti dalla stessa Commissione europea.

Il Manuale risponde, infine, alla richiesta regolamentare di codificazione e diffusione delle procedure e dei processi connessi allo svolgimento delle funzioni proprie dell'Autorità di Gestione (e delle sue articolazioni), quale condizione per la sua designazione ai sensi dell'art. 123 del citato RDC e dell'art. 3 del Regolamento di esecuzione (UE) n. 1011/2014.

Il documento si articola, quindi, come segue:

- nella prima parte (capitoli 1-6) vengono trattate:
 - le procedure di adozione, modifica e diffusione del manuale;
 - i principali riferimenti normativi-regolamentari del quadro 2014-2020;
 - le definizioni del quadro regolamentare 2014-2020
 - i soggetti rilevanti ai fini della individuazione e segnalazione (comunicazione) delle irregolarità;
 - le misure per la prevenzione, individuazione e correzione delle irregolarità e delle frodi;

- l’autovalutazione del rischio come strumento di prevenzione e individuazione delle frodi;
- l’obbligo di segnalazione e le relative deroghe;
- il sistema della comunicazione (Irregularity Management System – IMS)
- nella seconda parte, vengono rappresentate le modalità di “correzione” delle irregolarità:
 - ritiri e recuperi a tutela del bilancio UE
 - recuperi (reintegri) a tutela del bilancio nazionale/regionale
 - rettifiche finanziarie

1. PROCEDURE DI ADOZIONE E MODIFICA E DIFFUSIONE DEL MANUALE

Il presente Manuale viene adottato formalmente dall’Autorità di Gestione del POR FESR 2014/2020, per il tramite del responsabile dell’Area Controlli, repressione frodi comunitarie e chiusura dei programmi operativi del Dipartimento Regionale della Programmazione, in quanto facente parte del documento di Descrizione delle funzioni e delle procedure in essere dell’Autorità di Gestione e dell’Autorità di Certificazione di cui all’art. 72, par. 1, lett. a) del Regolamento Disposizioni Comuni (d’ora in avanti RDC) e dell’allegato III del Regolamento di esecuzione (UE) n. 1011/2014.

Lo stesso viene trasmesso alle altre Autorità coinvolte nel sistema di gestione e controllo del POR FESR Regione Siciliana 2014/2020, contribuendo alla finalizzazione della procedura di *designazione* delle Autorità di cui all’art. 123 e 124 del RDC.

Sarà cura dell’AdG garantire una adeguata diffusione del presente documento presso il personale individuato ai fini dell’individuazione, gestione e segnalazione delle irregolarità, se del caso organizzando specifiche sessioni formative atte ad evidenziare le significative modifiche e innovazioni nei processi e procedure intervenute rispetto al precedente periodo di programmazione.

Nel caso di modifiche del manuale, l’AdG:

- curerà la redazione e l’approvazione del testo modificato;
- darà comunicazione a tutte le Autorità coinvolte nel sistema di gestione e controllo del POR Sicilia dell’avvenuta modifica;
- diffonderà il nuovo testo modificato al personale di cui sopra;

- pubblicherà la nuova versione del Manuale sul sito istituzionale del Programma operativo.

Per ogni aggiornamento il *Manuale* indicherà chiaramente il numero della versione, la data di rilascio e una sintesi delle principali modifiche/integrazioni apportate.

1.1 Principali modifiche

Si riporta, qui di seguito, la sintesi delle principali integrazioni e/o modifiche effettuate.

Versione	Data - Provvedimento	Principali modifiche
1	DDG/DRP n.451/A VII del 27/09/2017	
2	Giugno 2020	<ul style="list-style-type: none"> -Par. 3.1 - Definizione irregolarità, operatore economico e frode; -Par. 4.1 e Par. 4.2 – Inserimento di ARACHNE quale altro strumento di prevenzione ed individuazione dei potenziali rischi di frode; -Par. 4.1 - Check list sul rischio frode; -Par. 4.4 - Gruppo di Autovalutazione del rischio frode; -Par. 5.3 - Obbligo di comunicazione: definizione primo verbale “amministrativo o giudiziario”.

2. LA DISCIPLINA COMUNITARIA 2014-2020 IN MATERIA DI IRREGOLARITÀ E FRODI

L’art. 122 del RDC prevede per il periodo di programmazione 2014-2020 che gli Stati membri, responsabili della gestione e del controllo dei Programmi operativi, debbano • istituire adeguati sistemi di gestione e controllo atti a prevenire, individuare e correggere le irregolarità, comprese le frodi, • informare la Commissione e • consentire il tempestivo recupero dei relativi importi al bilancio UE (art. 72 del RDC).

Con particolare riferimento, poi, alla prevenzione del rischio di frodi, in coerenza con quanto previsto dalla nota EGESIF_14-0021-00 del 16/06/2014 - *Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate*, specifiche misure di valutazione e analisi del rischio di frode devono, altresì, essere integrate nel SiGeCo del Programma.

In materia di irregolarità (e frodi) la disciplina comunitaria che tutela gli interessi finanziari della Comunità si fonda su due presupposti: **a) la violazione di una norma comunitaria** e **b) l’esistenza di un danno finanziario**.

Qualunque atto lesivo degli interessi finanziari della Comunità è innanzitutto una irregolarità nell’ambito della quale va anche ricompreso l’esito di una eventuale condotta fraudolenta cosicché, nel caso di semplici irregolarità trovano applicazione misure correttive di tipo

amministrativo, nel caso di irregolarità intenzionali (frodi) sanzioni amministrative, nel caso di frodi gravi trovano applicazione sanzioni penali.

Nel prosieguo si forniscono indicazioni in merito alle modalità di individuazione delle irregolarità, al trattamento delle stesse, sia in termini gestionali che amministrativi/contabili (“comunicazione”, revoche, recuperi) e alle misure di lotta alle frodi adottate dall’AdG del Programma.

Specifiche indicazioni sono, infine, fornite in relazione alle diverse tipologie di “correzioni finanziarie” previste dalla normativa comunitaria in relazione a irregolarità riscontrate nell’ambito dell’attuazione del Programma Operativo ovvero, connesse alla mancata ottemperanza del Sistema di Gestione e Controllo ai requisiti di adeguatezza imposti dalla Commissione.

3. NORMATIVA DI RIFERIMENTO

L'articolo 63, par. 2, del Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 luglio 2018, dispone che gli Stati Membri adottino tutte le misure necessarie, comprese le misure legislative, regolamentari e amministrative, per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, mediante *la prevenzione, l'individuazione e la correzione delle irregolarità e delle frodi*.

Nel rispetto di tale principio e, quindi, a garanzia del principio di legalità, la normativa comunitaria che regola i fondi Strutturali e di Investimento Europei (fondi SIE) per il 2014-2020 pone a carico degli Stati membri (articolo 122 del Regolamento Disposizioni Comuni - RDC) l’obbligo di istituire adeguati Sistemi di Gestione e Controllo che prevedano, tra l’altro:

- la messa in campo di misure antifrode efficaci e proporzionate che tengano conto dei rischi individuati (art. 125 del RDC);
- l’informativa resa alla Commissione europea delle irregolarità e delle sospette frodi (“comunicazione”).

Rispetto a questo secondo punto, in particolare, in continuità con quanto previsto per il precedente periodo di programmazione dal Reg. (CE) n. 1828/2006, le disposizioni che forniscono chiari indirizzi per individuare **quando** debba essere inizialmente comunicata una irregolarità (ovvero una sospetta frode) e **quali dati** debbano essere comunicati e costantemente aggiornati, sono indicati nel Regolamento delegato (UE) n. 2015/1970.

La frequenza (cioè le tempistiche per gli aggiornamenti) e le modalità di comunicazione delle irregolarità/sospette frodi ai sensi dell'art. 122 del RDC, sono invece indicati nel Regolamento di esecuzione (UE) n. 2015/1974 della Commissione dell'8 luglio 2015.

3.1 Principali definizioni e riferimenti regolamentari in materia di irregolarità e frodi

L'articolo 2 del RDC, coerentemente con la definizione fornita dall'articolo 1 paragrafo 2 del Regolamento (CE) n. 2988/95 relativo alla tutela degli interessi finanziari comunitari, descrive l'"irregolarità" come *qualsiasi violazione del diritto dell'Unione o nazionale relativa alla sua applicazione, derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico coinvolto nell'attuazione dei fondi SIE che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell'Unione mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio dell'Unione*. Può anche essere il risultato di un errore commesso in buona fede dal beneficiario di un finanziamento ovvero da una Autorità/Amministrazione che lo eroga.

Il Dipartimento per le politiche europee della presidenza del consiglio dei Ministri ha precisato con le nuove linee guida sulle modalità di comunicazione alla Commissione Europea delle Irregolarità e Frodi a danno del bilancio Europeo di Ottobre 2019 quanto segue:

Le irregolarità possono:

- ✓ derivare dall'azione o dalla mancanza di un'azione (cioè "un atto o un'omissione") nonché ulteriormente suddivise a seconda che:
 - siano intenzionali o non intenzionali;
 - siano "una tantum" o sistemiche;
 - possano avere un impatto anche in altri Stati membri o Paesi terzi;
- ✓ essere rilevate da un'Autorità nazionale o europea competente (ovvero, dai competenti Servizi della Commissione, dall'OLAF, dalla Corte dei conti europea, dalle Autorità nazionali di Gestione/Certificazione/Audit, dai così detti Organismi di controllo esterno, dagli Organismi Pagatori, dai competenti Uffici delle Autorità Doganali).

Il concetto di irregolarità, così come definito dal legislatore dell'Unione, non si limita agli atti che conducono alle sanzioni amministrative di cui all'articolo 5 del Regolamento 2988/95 (che richiedono l'esistenza di dolo o negligenza da stabilire), ma includono anche gli stessi atti che giustificano l'applicazione delle misure e dei controlli UE, che corrispondono all'obiettivo di Tutela degli Interessi Finanziari dell'Unione.

La stessa norma definisce “**operatore economico**” *qualsiasi persona fisica o giuridica o altra entità che partecipa all'esecuzione dell'intervento dei fondi SIE, a eccezione di uno Stato membro nell'esercizio delle sue prerogative di autorità pubblica*. Ciò che è rilevante non è la qualifica formale dell'operatore come pubblico o privato ma che nel concreto l'operatore svolga un'attività nell'esercizio di pubblici poteri o di potestà privatistiche.

Ad esempio, uno Stato membro può ritenersi un “operatore economico”, ove svolga atti di gestione quale l'organizzazione di un corso di formazione nel quadro di un programma finanziato dal FSE o effettui migliorie su una infrastruttura stradale nel quadro di un programma finanziato dal FESR. In questi casi, eventuali irregolarità commesse nella gestione dei Fondi europei devono essere comunicate ai sensi della normativa vigente, dal momento che lo Stato membro agisce in quanto Autorità preposta ai compiti di esecuzione e di gestione e non nell'esercizio delle sue prerogative di autorità pubblica.

Ai sensi dell'articolo 2 del Regolamento delegato (UE) n. 2015/1970 il “**sospetto di frode**” va considerato come una *irregolarità che a livello nazionale determina l'inizio di un procedimento amministrativo o giudiziario volto a determinare l'esistenza di un comportamento intenzionale, in particolare di una frode a norma dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), della Convenzione elaborata in base all'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea, relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee*¹. Vi rientrano tipicamente fattispecie quali:

- *l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni e/o documenti falsi, inesatti o incompleti, che ha come effetto l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti da o per conto delle Comunità europee;*
- *la mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto;*
- *la distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui sono stati inizialmente concessi.*

Di recente, inoltre, è intervenuta la nuova definizione all'interno della Direttiva sulla Protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea (c.d. Direttiva PIF) 2017/1371 del

¹ La Commissione, avvalendosi di una classificazione utilizzata dall'ACFE, suddivide i tipi di frode riscontrabili in ogni struttura organizzativa, individuando le aree di maggiore vulnerabilità:

1. manipolazione deliberata dei documenti finanziari
2. qualsiasi tipo di appropriazione indebita di beni tangibili o intangibili (es. rimborsi fraudolenti di spese)
3. corruzione (es. tangenti, manipolazione di appalti, conflitto di interessi occulto, appropriazione indebita)

5/7/2017. L'elemento di maggior rilievo previsto per qualificare un caso di irregolarità come "frode sospetta" è "l'intento deliberato" di commettere un'irregolarità da parte del soggetto attivo. La nuova Direttiva definisce la "frode" come ogni azione od omissione intenzionale che:

- ✓ in materia di spese non attinenti agli appalti, comporta:
 - l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima, o per suo conto;
 - la mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero la distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi;
- ✓ in materia di spese inerenti agli appalti, almeno allorché commessa al fine di procurare all'autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione, comporta:
 - l'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto;
 - la mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero
 - la distrazione di tali fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi, che leda gli interessi finanziari dell'Unione;
- ✓ in materia di entrate diverse dalle entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IIVA, di cui al paragrafo successivo, comporta:
 - l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua la diminuzione illegittima delle risorse del bilancio dell'Unione o dei bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto;
 - la mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero
 - la distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegua lo stesso effetto;
- ✓ in materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IIVA, l'azione od omissione commessa in sistemi fraudolenti transfrontalieri che comporta:

- l'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti relativi all'IVA, cui consegua la diminuzione di risorse del bilancio dell'Unione;
- la mancata comunicazione di un'informazione relativa all'IVA in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero
- la presentazione di dichiarazioni esatte relative all'IVA per dissimulare in maniera fraudolenta il mancato pagamento o la costituzione illecita di diritti a rimborsi dell'IVA.

Fermo restando quanto riportato al punto c. che precede, nel momento in cui un Tribunale penale, nei confronti di un beneficiario, pronunci una sentenza di condanna e tale decisione non venga impugnata (ovvero non sia ulteriormente impugnabile), il caso può essere considerato come “**frode accertata**” (e la “sospetta frode” dovrà essere riqualificata in IMS).

La stessa norma precisa che per “**procedimento amministrativo o giudiziario**” debba intendersi *un primo verbale amministrativo o giudiziario che corrisponde ad una prima valutazione scritta stilata da un'autorità competente, amministrativa o giudiziaria, che in base a fatti specifici accerta l'esistenza di un'irregolarità, ferma restando la possibilità di rivedere o revocare tale accertamento alla luce degli sviluppi del procedimento amministrativo o giudiziario.*

4. LA LOTTA ALLE IRREGOLARITÀ E ALLE FRODI

La Regione siciliana, come nel precedente periodo di programmazione, promuove iniziative volte a garantire l'integrità del bilancio dell'Unione e al contempo la legittimità dell'azione amministrativa nell'ambito dell'attuazione del Programma Operativo, attraverso l'integrazione nel Sistema di Gestione e Controllo del Programma stesso di misure volte alla prevenzione, l'individuazione e la correzione delle irregolarità e delle frodi, così come richiesto dalla Commissione e in linea con le raccomandazioni fornite nel citato documento EGESIF 14-00021-00 del 16 giugno 2014 - *Valutazione del rischio di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate* e in coerenza con le “*Linee Guida sulle modalità di comunicazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio europeo*”, approvate dal Ministero per gli Affari Europei con delibera n. 20 del 22 ottobre 2019.

4.1 Misure di prevenzione

Da attuare attraverso:

- la trasparenza e la tracciabilità dei processi decisionali ;

- l'assegnazione di specifiche responsabilità all'interno del Sistema di Gestione e Controllo, anche rispetto all'accertamento del suo regolare funzionamento, per far sì che tutti i soggetti interessati all'attuazione del Programma siano a conoscenza del proprio ruolo e dei relativi obblighi rispetto al tema delle irregolarità e delle frodi;
- la diffusione della cultura della lotta alla frode, attraverso iniziative di formazione e informazione rivolte al personale coinvolto nel Programma e finalizzate al miglioramento delle conoscenze necessarie per l'individuazione delle frodi e la correzione delle irregolarità e delle frodi;
- una chiara comunicazione dei Dipartimenti/CdR finalizzata ad informare il pubblico e, in particolare, i beneficiari, in merito alla *propria opposizione alla frode e alla corruzione*;
- il rafforzamento del sistema dei controlli attraverso l'elaborazione e l'adozione, da parte del personale interno e dei beneficiari, di procedure e strumenti codificati per l'attuazione e il controllo del Programma;
- le verifiche di gestione condotte facendo anche riferimento, per le analisi del rischio, alle indicazioni fornite dalla Commissione sugli *indicatori di frode* (c.d. cartellini rossi), a banche dati e strumenti di classificazione del rischio messi a disposizione dalla Commissione (ARACHNE) ovvero disponibili a valere sul POR Sicilia (SIAFS) e agli indirizzi e raccomandazioni formulate dagli organismi di audit e controllo nell'ambito dell'attuazione del Programma 2014-2020 e del precedente periodo di programmazione. Nello specifico il sistema ARACHNE, quale strumento informatico di ricerca, estrazione, analisi dei dati e assegnazione dei punteggi di rischio, consente di potenziare le tecniche di rilevazione e prevenzione del rischio frode in relazione a specifiche operazioni nelle fasi di *selezione, rendicontazione e controllo in loco*, supportando le Amministrazioni nell'individuazione di progetti, beneficiari, contratti e contraenti più rischiosi, in modo da adottarne le misure necessarie. L'AdG, nell'ambito delle attività di propria competenza, effettua inoltre un riesame periodico dei rischi di frode attraverso il *Monitoraggio periodico del "rischio"*, procedendo ad una valutazione annuale, per operazioni, beneficiari, contratti, contraenti, e ad aggiornare, nell'ambito delle attività del *Gruppo di autovalutazione del rischio frode* che si riunisce con cadenza periodica, lo strumento/matrice di autovalutazione. La reportistica dei risultati provenienti dalle attività di *monitoraggio periodico* viene pertanto trasmessa ai Dipartimenti impegnati nell'attuazione e nel controllo delle iniziative inserite nel Programma operativo, per le loro attività di pertinenza;

- con riferimento alle misure anti-frode, in particolare, la costituzione di un **Gruppo di autovalutazione del rischio di frode**, dotato della necessaria conoscenza del Sistema di Gestione e Controllo del Programma e dei beneficiari degli interventi nonché rappresentativo degli organismi/soggetti che nell'ambito del SiGeCo stesso concorrono all'attuazione delle operazioni (selezione delle operazioni, esecuzione delle verifiche, autorizzazione dei pagamenti e certificazione), incaricato di svolgere e revisionare periodicamente la valutazione del rischio di frode;
- l'inquadramento delle misure di prevenzione delle frodi in stretta coerenza - se del caso, anche ad integrazione - con quelle previste dal **Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza² - Aggiornamento 2020-2022** e dal Codice di comportamento dei dipendenti della Regione Siciliana e degli enti di cui all'art. 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10.

L'AdG del Programma operativo, in considerazione anche di quanto indicato nella nota COCOF 09/0003/00-IT sugli indicatori di frode e del documento EGESIF_14-0021-00 del 16/06/2014, ha redatto delle apposite check list sul *rischio frode*, orientate a supportare le Unità di monitoraggio e controllo (UMC) dei CdR/Dipartimenti nelle attività di controllo di primo livello.

4.2 Strumenti e procedure per l'individuazione

Da perseguire mediante:

- l'adozione e l'uso regolare di metodologie e strumenti specifici da utilizzare nei controlli;
- l'intensificazione, ovvero la verifica periodica dell'efficacia, dei controlli, anche attraverso l'accertamento della ricorrenza delle fattispecie di irregolarità e di frodi e il monitoraggio sistematico delle azioni correttive adottate nelle casistiche di irregolarità e di frodi. Si fa riferimento, in particolare all'esercizio di valutazione del rischio di frode periodicamente condotto in conformità con quanto previsto nella già citata nota EGESIF 14_0021-00 che, tra l'altro, impone l'accertamento dell'adeguatezza delle misure attenuanti del rischio di frode (c.d. Piani di azione) già individuate, e al monitoraggio e analisi dei dati da svolgersi a chiusura di ciascun periodo contabile al fine di redigere la Dichiarazione di affidabilità di gestione e la Sintesi annuale (sui controlli);
- l'accertamento periodico dell'adeguata professionalità e del numero di personale dedicato;
- le azioni di informazione/formazione per i Servizi dislocati sul territorio;

² PTPC 2020-2022 adottato con Decreto del Presidente della Regione n. 08/GAB del 31/01/2020

- gli scambi periodici di informazioni, attraverso l'integrazione e l'implementazione del sistema informativo adottato per il Programma;
- coordinamento, rafforzamento e strategia comune con altre strutture competenti (autorità investigative, di polizia e giudiziarie) per la rilevazione di frodi/irregolarità (Protocollo GdF, allegato 1);
- il rafforzamento dei rapporti di collaborazione tra Autorità centrali e Autorità locali e tra le Autorità del Programma;
- l'attivazione dei meccanismi di segnalazione previsti dal Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (*Tutela del dipendente che effettua segnalazione di illecito – Whistleblower e Portatori di interessi – stakeholders*);
- l'esame, ai fini dell'*analisi dei rischi*, delle principali tipologie di irregolarità rilevate nell'ambito della programmazione 2000-2006 , 2007-2013 e 2014-2020 e l'utilizzo di strumenti informatici e banche dati (ARACHNE e SIAFS) per il miglioramento delle tecniche di rilevazione delle irregolarità e delle frodi. Il sistema ARACHNE consente la rilevazione ed analisi di specifici indicatori di rischio raggruppati in 7 categorie: appalti (6), gestione di contratti (11), ammissibilità (9), performance (18), concentrazione (13), ragionevolezza (15), allarme di rischio reputazionale e frode (30), calcolati ed aggiornati periodicamente. Gli indicatori di rischio sono rappresentati da “semafori” con diversi colori (dal verde al rosso) in relazione agli indici di rischio. I competenti CdR/Dipartimenti, nel corso del processo attuativo e di controllo, procedono ad interrogare il sistema ARACHNE, coerentemente a quanto indicato nelle “*Linee Guida Nazionali per l'utilizzo del sistema comunitario antifrode ARACHNE*” predisposte dall'IGRUE della Ragioneria Generale dello Stato il 22.07.2019 (allegato 2), per le seguenti attività:
 1. *Selezione delle operazioni.* Nella fase di “selezione”, il sistema ARACHNE può fornire informazioni ed elementi utili per approfondire specifici ambiti di istruttoria prima dell'ammissione a finanziamento di un progetto nell'individuazione di un Beneficiario. In tale ambito, il sistema ARACHNE potrebbe essere utilizzato dall'UCO per le verifiche circa l'affidabilità e/o la capacità amministrativo-gestionale del potenziale Beneficiario.
 2. *Rendicontazione.* Nella fase dei controlli desk (controlli documentali amministrativo-contabili) l'applicativo ARACHNE può fornire informazioni ed elementi utili per

approfondire specifici ambiti di controllo/verifica da parte dell'UMC, relativi sia alla procedura di gara/affidamento sia alla spesa oggetto del rendiconto.

3. *Controllo in loco.* Il sistema ARACHNE si mostra particolarmente efficace ed indicato per supportare l'analisi dei rischi nell'ambito dei controlli di I° livello relativi alle verifiche in loco effettuati su base campionaria. L'AdG implementerà la metodologia di campionamento fin qui adoperata e indicata nel *Manuale di controlli di I° livello*, prevedendo la possibilità di estrarre un campione di operazioni selezionate dal Sistema Comunitario Antifrode ARACHNE. Nello specifico l'AdG, mantenendo ferma la metodologia di estrazione e la dimensione del campione, verifica che tra le operazioni estratte almeno il 15% fino a un massimo del 30% di operazioni estratte, abbiano un rischio indicato da ARACHNE come alto o medio. Se l'esito della procedura risulta positivo l'AdG convalida il campione, altrimenti, seleziona da ARACHNE le operazioni con rischio alto o medio da aggiungere al campione estratto.

Informazioni dettagliate sugli aspetti funzionali e tecnici relativi all'utilizzo di ARACHNE sono contenute all'interno dell'apposito Manuale Utente (Manuale utente ARACHNE - Client User Manual_2.0.0-IT) e nelle linee guida per l'utilizzo del sistema, aggiornate dall'IGRUE a luglio 2019.

4.3 Strumenti e modalità di correzione

Da effettuare:

- con il monitoraggio costante dell'evolversi dei procedimenti e delle procedure afferenti le irregolarità;
- per le frodi sospette, incentivando l'utilizzo del principio del “doppio binario” tra procedimento penale ed amministrativo;
- il riesame periodico di tutti i procedimenti, le procedure e i controlli connessi alle irregolarità e alle frodi potenziali o accertate con l'obiettivo di individuare e correggere le eventuali carenze del SiGeCo, in particolare nel caso di irregolarità di natura sistemica, e di individuare eventuali buone pratiche per il contrasto alle frodi;
- la ricerca di nuove forme ed iniziative per ridurre i tempi dei procedimenti di recupero;
- nel caso di frodi, l'eventuale revisione dell'autovalutazione del rischio di frode.

4.4 Misure antifrode - Autovalutazione del rischio di frode

L'individuazione e l'adozione di specifiche misure di lotta alle frodi è garantita dall'AdG, per il tramite dell'Area 7 - Controlli, repressione frodi comunitarie e chiusura dei programmi operativi che coordina le attività del *Gruppo di autovalutazione del rischio di frodi*; quest'ultimo operando nel rispetto del contesto del Programma e tenendo conto delle carenze eventualmente riscontrate nel SiGeCo a seguito delle attività di controllo o audit svolte da organismi di controllo interni o esterni al Programma, periodicamente svolge la misurazione e l'analisi dei rischi di frode. Il Gruppo identifica i punti di debolezza del SiGeCo e ne valuta gli effetti utilizzando la metodologia e lo Strumento di autovalutazione (allegato 4) indicato dalla Commissione con la citata nota EGESIF_14-0021-00; il Gruppo misura, quindi:

- l'impatto e la probabilità che si possano verificare, nell'attuazione del Programma, determinate situazioni fraudolente (o potenzialmente tali);
- l'efficacia del sistema dei controlli esistenti e l'affidabilità delle eventuali ulteriori misure attenuanti (da poter individuare tra quelle proposti dall'allegato 2 alla suddetta nota EGESIF).

Al fine di garantire l'aderenza del processo di *autovalutazione* alle diverse fasi di attuazione del Programma - selezione delle operazioni, verifiche di gestione, pagamenti ai beneficiari e certificazione - il Gruppo di autovalutazione, individuato con decreto, è presieduto dall'AdG,

Il ruolo di Segreteria e coordinamento per le attività del Gruppo è svolto dal responsabile dell'Area 7 – Controlli, repressione frodi comunitarie e chiusura programmi comunitari del Dipartimento Regionale della Programmazione.

L'autovalutazione viene condotta la prima volta entro sei mesi dalla designazione dell'AdG e dell'AdC e viene ripetuta nel corso del periodo di programmazione con cadenza almeno biennale ovvero, prima di tale scadenza in funzione del livello di rischio, dell'avanzamento finanziario del Programma stesso, degli esiti dei controlli condotti ovvero della sostanziale modifica di taluni elementi del contesto di riferimento (in particolare modifiche significative alle procedure o all'organizzazione previste dal SIGECO del Programma). La durata delle attività del Gruppo di autovalutazione del rischio di frode è estesa fino alla chiusura della programmazione 2014-2020.

Come sopra anticipato, ai fini dell'autovalutazione il Gruppo prende in esame i 4 processi fondamentali dell'attuazione del Programma:

- la selezione delle operazioni o dei beneficiari;
- l'attuazione delle operazioni da parte dei beneficiari, con particolare riferimento all'attuazione delle operazioni che si svolgono tramite appalti pubblici e la rendicontazione del costo del lavoro;
- i pagamenti ai beneficiari e la certificazione delle spese;
- la gestione diretta dei contratti di appalto da parte dell'Autorità di Gestione (operazioni a titolarità, ad es. contratti di assistenza tecnica).

In occasione della prima adozione, il Gruppo di autovalutazione verifica l'utilizzabilità dello *Strumento* per i processi chiave individuati e dispone l'eventuale contestualizzazione dei "rischi predefiniti" e dei "controlli esistenti" rispetto alla normativa nazionale applicabile e ai controlli già esistenti nell'ambito del Sistema di Gestione e Controllo del Programma.

Il processo di autovalutazione viene, quindi, condotto dal Gruppo attraverso le seguenti fasi:

1. rispetto a determinati tipi di frode, misurazione del livello di rischio di accadimento - in termini di probabilità di accadimento e impatto – prima di prendere in considerazione l'effetto dei controlli esistenti o pianificati (individuazione del **rischio lordo**);
2. valutazione dell'efficacia dei controlli esistenti volti ad attenuare il rischio. La valutazione è fatta prendendo in considerazione le misure già esistenti previste dalla normativa nazionale, dal PTPC, dal Codice di comportamento dei dipendenti, dalla disciplina riguardante i patti d'integrità, dai protocolli di legalità, dalle procedure del SIGECO, ecc.. Tale valutazione ha la finalità di misurare l'efficacia dei controlli attenuanti sul livello di impatto e la probabilità di accadimento (sul rischio lordo), tenendo conto sia della sistematicità di ciascuno dei controlli presi in esame che del livello di affidabilità ad esso attribuito dal Gruppo di autovalutazione (determinazione del **rischio netto**);
3. valutazione dell'incidenza di eventuali controlli supplementari, o *mitiganti*, sul rischio netto (individuazione del **Piano di azione**). Il Gruppo valuta l'utilizzabilità dei controlli mitiganti suggeriti dalla Commissione nell'allegato 2 alla nota EGESIF;
4. definizione dell'obiettivo di rischio (**rischio target**) inteso come livello di rischio che l'AdG ritiene tollerabile dopo la messa in atto e l'esecuzione di tutti i controlli (attuali e previsti).

In funzione degli esiti dell'autovalutazione l'AdG, se del caso, integra ovvero aggiorna il SiGeCo e/o la relativa manualistica, attestando il livello di rischio ritenuto tollerabile e monitorando l'efficacia nel tempo delle misure individuate nel Piano di azione.

5. GLI ADEMPIMENTI CONNESSI ALLA RILEVAZIONE DELLE IRREGOLARITÀ

Di seguito sono riportati, in sintesi, le procedure adottate dalla Regione siciliana per la rilevazione, la gestione e la comunicazione delle irregolarità relative al POR FESR 2014-2020, definite in continuità con la precedente programmazione e in conformità con la normativa comunitaria e nazionale di riferimento e in coerenza con quanto previsto dalla Descrizione del Sistema di Gestione e Controllo del Programma. Sono, in particolare, descritti, i soggetti coinvolti, i flussi informativi, le informazioni e i dati da rilevare, le tempistiche previste per le comunicazioni, gli strumenti adottati per rilevazione, gestione e comunicazione delle irregolarità rilevate.

5.1 Soggetti coinvolti

I soggetti a vario titolo coinvolti nell'attività di controllo sugli interventi del POR FESR 2014/2020 e nella rilevazione di eventuali irregolarità, possono essere sia soggetti interni al Sistema di Gestione e Controllo del Programma, sia soggetti esterni appartenenti a organismi nazionali e comunitari.

Fra i soggetti *interni* al Sistema di Gestione e Controllo del POR, vi sono:

- il **Dipartimento regionale della Programmazione** (DRP), quale Autorità di Gestione (AdG) del programma per il tramite dell'Area controlli, responsabile del coordinamento, indirizzo e inoltro verso il livello superiore delle comunicazioni create o aggiornate nel trimestre dai Centri di Responsabilità (CdR). Nell'ambito dei compiti di coordinamento, provvede a fornire ai CdR le necessarie indicazioni e a divulgare i documenti d'interesse sulla materia in questione.

In qualità di sub-manager del Fondo FESR, inoltre, verifica la corretta compilazione delle schede OLAF predisposte dai CdR e, se necessario, richiede le necessarie correzioni. Ne effettua, quindi, la “finalizzazione” su IMS per il successivo inoltro all'OLAF.

Acquisisce ufficialmente gli elenchi delle nuove schede OLAF e/o degli aggiornamenti caricati dal Centro di Responsabilità competente su IMS nel corso del trimestre e con nota a firma del Dirigente generale li trasmette formalmente - volta per volta - alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, alla Guardia di Finanza (Comando regionale e Comando provinciale interessato), all'AdA ed all'AdC.

- i **Centri di Responsabilità**, per il tramite delle Unità di Controllo che operano presso l'Amministrazione regionale, oltre agli Organismi intermedi, nell'ambito delle attività di controllo di primo livello e, quindi, rilevazione, accertamento dell'irregolarità, creazione

e/o aggiornamento della comunicazione OLAF (oltre che registrazione nel sistema informativo del Programma, Caronte). I CdR, rispetto agli adempimenti connessi alla gestione delle irregolarità, hanno, quindi, il compito di:

- provvedere alla rilevazione delle irregolarità mediante la compilazione delle check list/verbali di controllo di primo livello documentale e in loco e all'avvio delle procedure di recupero degli eventuali importi indebitamente versati;
 - “valutare” la ricorrenza dei presupposti per la segnalazione delle irregolarità/sospette frodi;
 - alimentare il sistema informativo regionale Caronte in relazione alle eventuali irregolarità/sospette frodi riscontrate nel corso dei controlli, all'apertura, la conclusione o all'abbandono di eventuali procedimenti amministrativi/penali ovvero alla loro conclusione;
 - alimentare il sistema informativo IMS (nuova comunicazione ovvero aggiornamenti) ai fini del tempestivo inoltro alla CE;
 - adottare i provvedimenti correttivi rispetto alle irregolarità riscontrate, avviando il procedimento di recupero nei confronti dei beneficiari e registrando nel sistema Caronte gli estremi dei provvedimenti di revoca e di recupero;
 - assicurare, di concerto con l'Autorità di Certificazione, le conseguenti rettifiche finanziarie ai fini del recupero di quanto non dovuto al bilancio comunitario;
 - provvedere, se del caso, all'informativa agli Organismi di controllo esterni, che hanno trasmesso l'atto o la segnalazione, circa l'esito delle decisioni assunte. Al fine di agevolare il processo di feedback informativo in tema di fondi strutturali, il CdR è tenuto a utilizzare un apposito format di comunicazione allegato alle *“Linee Guida sulle modalità di comunicazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio europeo”* (cfr. Annesso 4), approvate dal Ministero per gli Affari Europei con delibera n. 20 del 22 ottobre 2019;
- l'Autorità di Audit, nel corso dei controlli di secondo livello, l'Autorità di Certificazione quale soggetto interessato e potenziale rilevatore di irregolarità.

Fra i soggetti *esterni*, vi sono:

- le Autorità Nazionali, quali il Ministero dell'Economia e delle Finanze - IGRUE, la Guardia di Finanza³, gli Organi di Polizia Giudiziaria, la Corte dei conti, altri Organi di controllo delle amministrazioni regionali e centrali⁴;
- le Autorità Comunitarie preposte al controllo di operazioni cofinanziate dai Fondi Strutturali e di Investimento Europei: la Corte dei conti Europea, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), la Commissione Europea – Direzione Generale della Politica regionale e urbana.

5.2 Il sistema della comunicazione

Allo scopo di migliorare e facilitare il rispetto degli obblighi di segnalazione da parte degli Stati membri, l'OLAF ha sviluppato un sistema informatico denominato IMS. (*Irregularities Management System*) messo a disposizione delle amministrazioni che gestiscono fondi comunitari per redigere e presentare rapporti di irregolarità (comunicazioni) all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) della Commissione Europea.

Tale sistema, tramite apposito portale (AFIS) presente su web, è utilizzabile sia per il periodo di programmazione 2014-2020 che per i casi relativi alle programmazioni precedenti.

Al fine di rispecchiare l'organizzazione decentrata che la gestione dei fondi strutturali spesso comporta, l'architettura informatica dell'IMS consente l'accesso a diversi livelli organizzativi.

Analogamente al periodo di programmazione 2007-2013 sono previsti i seguenti ruoli:

- il “*manager*” (Presidenza del Consiglio dei Ministri): verifica le comunicazioni e provvede all'inoltro verso la Commissione Europea-OLAF;
- il “*sub-manager*” (Autorità di Gestione): verifica le comunicazioni, le “finalizza” e provvede all'inoltro verso il livello superiore. informa periodicamente l'Autorità di Certificazione e l'Autorità di Audit in merito alle irregolarità riscontrate, ai relativi aggiornamenti nonché in merito allo stato dei recuperi da effettuare o già effettuati
- il “*creatore*”: (Centri di Responsabilità/OO.II.): redige la comunicazione di irregolarità, ovvero provvede agli aggiornamenti, e la “valida” per il successivo passaggio di competenza al sub-manager;

3 Con tale soggetto la presidenza della Regione siciliana ha siglato in data 11 luglio 2018 un protocollo d'intesa finalizzato coordinamento dei controlli e dello scambio di informazioni in materia di finanziamenti dei Fondi strutturali comunitari (cfr. allegato 1)

4 Detti soggetti *esterni* qualora nel corso dei controlli di competenza dovessero rilevare un'irregolarità, questi sono tenuti a segnalare (fornendo tutte le informazioni necessarie) l'irregolarità all'AdG/al Centro di Responsabilità che gestisce i fondi il quale – effettuati i necessari approfondimenti ed acquisiti ulteriori elementi dai propri fascicoli – è tenuto esso stesso ad effettuare la necessaria comunicazione OLAF

- l'“osservatore” (Autorità di Audit, Autorità di Certificazione, Corte dei Conti): espleta funzione esclusiva di lettura dei dati.

In Sicilia la figura del Creatore è stata sostituita da quella del Manager che, oltre ad avere le funzioni proprie dell'utenza di creatore, ovvero, di verifica delle segnalazioni e di redazione delle schede Olaf, ha l'ulteriore facoltà di inoltrare le comunicazioni di irregolarità a livello superiore (Sub Manager).

Per l'espletamento delle sue funzioni, il Manager tiene conto, da un punto di vista procedurale, delle seguenti indicazioni:

- I. creare le schede immediatamente dopo l'accertamento dell'irregolarità – o aggiornarle tempestivamente a seguito di mutamenti nell'ambito della procedura posta in essere per la risoluzione dell'irregolarità stessa;
- II. astenersi dall'invio, salvo esplicita richiesta della Commissione, delle comunicazioni relative ad irregolarità la cui quota comunitaria è inferiore o uguale ai 10.000 Euro;
- III. inviare sul sistema IMS le schede Olaf create al livello superiore;
- IV. inoltrare al Dipartimento regionale della Programmazione una nota contenente l'elenco delle schede OLAF, create ex novo e/o degli aggiornamenti, inserite avendo cura di mantenere ed archiviare presso la propria sede copia degli elaborati inviati.

5.3 L'obbligo della comunicazione

A norma dell'art. 122, par. 2, del RDC, è fatto obbligo agli Stati Membri di comunicare alla Commissione Europea i casi di irregolarità *informano la Commissione delle irregolarità che superano i 10.000 EUR di contributo dei fondi e la informano sui progressi significativi dei relativi procedimenti amministrativi e giudiziari.*

Il Regolamento delegato (UE) n. 2015/1970 precisa che si debba far riferimento a un **primo verbale “amministrativo o giudiziario”** e che con tale termine si debba intendere una prima valutazione scritta stilata da un'autorità competente, amministrativa o giudiziaria, che in base a fatti specifici accerta l'esistenza di un'irregolarità, ferma restando la possibilità di rivedere o revocare tale accertamento alla luce degli sviluppi del procedimento amministrativo o giudiziario.

In merito, si specifica quanto indicato nelle linee guida sulle modalità di comunicazione alla Commissione Europea delle Irregolarità e Frodi a danno del bilancio Europeo di ottobre 2019, circa la **necessità** che sia compiuta un'attività di valutazione scritta da parte delle competenti Autorità, all'esito della quale possa ritenersi accertata, ancorché in modo non

definitivo e comunque rivedibile, l'esistenza di un'irregolarità. Pertanto, un “primo verbale” deve comunque presentare i seguenti elementi o caratteristiche:

- *essere un documento scritto (valutazione scritta);*
- *contenere una valutazione da parte di un'Autorità competente;*
- *stabilire, quale logica conclusione, che è stata commessa un'irregolarità.*

Si sottolinea che lo scopo principale delle segnalazioni di Irregolarità non è avviare la procedura di recupero dei fondi ma sottoporre il caso alla Commissione a fini di analisi e di informazione.

Per questo motivo, non necessariamente il PACA deve essere collegato all'avvio della procedura di recupero, giacché la fase successiva al rilevamento dell'irregolarità è quella in cui l'Autorità competente (Autorità di gestione, Centro di Responsabilità, Organismo Pagatore, Autorità di certificazione o Autorità di Audit) recupera gli importi irregolari. Per tali motivi, la data del PACA non deve essere successiva all'avvio della procedura di recupero in quanto (nella maggioranza dei casi) la procedura di recupero inizia nella data in cui l'Autorità competente adotta un provvedimento amministrativo per il recupero degli importi.

Forniti i principi generali, occorre quindi effettuare la distinzione tra “PACA” Amministrativo e “PACA” Penale.

1) PACA Amministrativo

La prima valutazione scritta circa la sussistenza o meno di una “irregolarità amministrativa” deve essere svolta dagli Organi decisionali preposti alle diverse provvidenze europee. In relazione, invece, al settore dei Fondi Strutturali (FESR, FSE, FC, FEAMP), avendo specifico riguardo alle indicazioni contenute nel “Manuale OLAF”, i suddetti Organi decisionali dovrebbero compiere la valutazione sempre senza ritardo e comunque entro e non oltre il ragionevole termine di 12 mesi dalla data di ricezione di un primo documento di controllo (o documento analogo) che indica la possibile sussistenza di un'irregolarità. Detta prima valutazione scritta dovrebbe, altresì, essere sempre adottata all'esito di un preliminare contraddittorio con il beneficiario al quale viene contestata la specifica violazione amministrativa. Detta prima valutazione scritta può, al massimo, coincidere con l'emissione del c.d. “provvedimento di recupero”, e dovrebbe essere sempre adottata all'esito di un preliminare contraddittorio con il beneficiario al quale viene contestata la specifica violazione amministrativa.

Esempi di primo documento di controllo il quale deve essere oggetto della successiva (e prima) valutazione scritta da parte dell'Organo decisionale, relazioni di audit relazioni dei cc.dd. "Organismi esterni": Guardia di finanza, Carabinieri, altre relazioni o memorandum emessi da Enti pubblici (controllo interno, rapporti di gestione, etc.).

Ogni primo documento di controllo, quindi, anche proveniente da Organismi esterni alla struttura (es. Reparti della Guardia di Finanza, dei Carabinieri, della Capitaneria di porto) deve essere vagliato dall'Autorità competente ed eventualmente ribadito (in tutto o in parte) dalla stessa attraverso un proprio atto amministrativo che costituirà, quindi, il c.d. "PACA" (prima valutazione scritta) a conferma dell'esistenza (o meno, ovvero anche solo in parte) di un'irregolarità amministrativa.

Tra gli esempi di prima valutazione scritta il PACA amministrativo, ovvero:

- atti Amministrativi finalizzati ad avviare la procedura di recupero
- ordine di recupero.

2) PACA Penale

La "Circolare" prevede che la prima valutazione scritta intesa quale "primo atto di accertamento giudiziario" circa la sussistenza o meno di una "sospetta frode" è da identificarsi:

- nel procedimento ordinario, con la richiesta di rinvio a giudizio o di riti alternativi, ai sensi dell'art. 405 c.p.p.; v 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.
- OVVERO, antecedentemente, qualora i fenomeni di abusiva fruizione di sovvenzioni comunitarie vedano coinvolti soggetti titolari di funzioni pubbliche, 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.

A livello nazionale, con la Delibera n. 13 del 7 luglio 2008 la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Comitato per la lotta contro le Frodi Comunitarie, ha precisato che la *valutazione* è

compiuta dagli organi decisionali preposti alle diverse provvidenze comunitarie – CdR – ed ha l'obiettivo di verificare che gli elementi indicati nel primo verbale di constatazione o nell'atto 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". Precisa, altresì, che *Con tale espressione si richiede agli Organi decisionali il compimento di una attività di controllo dei dati e delle indicazioni contenute nel primo verbale di constatazione o nell'atto, in modo che si possa escludere l'obbligo di trasmissione tutte le volte che si riscontri la palese insussistenza di fatti integranti irregolarità o frodi.*

Il Dipartimento per le politiche europee della presidenza del consiglio dei Ministri ha precisato inoltre con le linee guida sulle modalità di comunicazione alla Commissione Europea delle Irregolarità e Frodi a danno del bilancio Europeo di ottobre 2019, che *l'obbligo di segnalazione, deriva da tutti quei comportamenti materiali posti in essere dall'operatore economico, anche non intenzionali, che arrecano o potrebbero arrecare un danno agli interessi del Bilancio europeo. Si è in presenza di un'irregolarità quando i corrispondenti importi siano stati - anche solo potenzialmente - in grado di cagionare un danno al bilancio europeo, ovvero quando questi siano stati inseriti all'interno di una "certificazione di spesa" inviata alla Commissione europea.*

Quanto alle risorse proprie tradizionali, gli Stati membri sono tenuti a informare la Commissione delle frodi e delle irregolarità individuate e a prendere i provvedimenti necessari per recuperare e versare al bilancio europeo gli importi corrispondenti ai diritti accertati.

Sono esclusi gli errori o le negligenze che arrecano pregiudizio al bilancio UE, commesse dalle amministrazioni che agiscono a livello nazionale in veste di pubbliche autorità, fermi restando gli obblighi di comunicazione di tali errori a norma dei regolamenti settoriali.

L'irregolarità può verificarsi in qualsiasi fase del "progetto", dalla programmazione fino alla verifica, nel monitoraggio ex-post o nella valutazione. I controlli, svolti in qualunque fase, devono indicare quali siano le condizioni che non sono state rispettate dal beneficiario e quelle che non vengono rispettate dopo il completamento del progetto (ad esempio, il funzionamento o la gestione delle infrastrutture).

Anche qualora l'irregolarità sia riscontrata prima che la relativa spesa sia dichiarata alla Commissione come spesa ammissibile, si tratterà comunque ed in linea puramente astratta di un'irregolarità in quanto, se non fosse stata rilevata, avrebbe potuto avere come conseguenza

un pregiudizio al bilancio dell'UE. In questo caso, la irregolarità non deve essere comunicata ad OLAF sulla base di espressa disposizione normativa che prevede una deroga all'obbligo di segnalazione qualora la spesa irregolare non sia stata mai inserita all'interno di una dichiarazione di spesa.

Perché sorga l'obbligo di comunicazione delle irregolarità non è indispensabile che si sia giunti all'accertamento delle eventuali responsabilità o che si sia concluso un qualsiasi procedimento interno o giudiziario. La segnalazione dell'irregolarità è indipendente dalla valutazione del comportamento concreto formulata dall'autorità amministrativa o giudiziaria.

La circostanza che la valutazione richiesta sia in realtà un primo accertamento degli elementi esposti nel verbale di prima constatazione o nell'atto è, d'altro canto, confermata dal richiamo al dettato comunitario, secondo cui resta sempre ferma la possibilità di rivedere o revocare l'accertamento compiuto dagli Organi decisionali in relazione agli sviluppi del procedimento amministrativo o giudiziario, nonché dall'affermazione che l'accertamento si deve considerare non definitivo e comunque rivedibile.

Nel caso, poi, di irregolarità (o presunte irregolarità/frodi) aventi rilevanza giudiziale, sempre la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha ulteriormente specificato in merito all'individuazione del **primo atto di accertamento giudiziario**, rilevante ai fini della decorrenza dei termini per la comunicazione. Con delibera n. 13/2008 e conclusioni della riunione Colaf del 30 gennaio 2014, ha infatti precisato che con tale *atto* debba intendersi:

1. *nel procedimento ordinario, con la richiesta di rinvio a giudizio o di riti alternativi, ai sensi dell'art. 405 c.p.p.;*
2. *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..*
3. *OVVERO, qualora i fenomeni di abusiva fruizione di sovvenzioni comunitarie vedano coinvolti soggetti titolari di funzioni pubbliche, 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.*

Pertanto, l'obbligo di comunicazione di irregolarità aventi rilevanza giudiziale/penale (frodi) sorge non già al momento della comunicazione della notizia di reato da parte degli Organismi di controllo, esterni ed interni ai PO, bensì dal momento della richiesta di rinvio a giudizio. A seguito della sola notizia di reato è possibile comunicare l'infrazione qualificandola come "Irregolarità". Successivamente, al momento della richiesta di rinvio a giudizio l'irregolarità potrà essere qualificata come "Sospetta frode", eventualmente "Accertata frode" o, ancora, mantenere la qualifica di mera "Irregolarità". E' fatto salvo il caso in cui con la comunicazione della notizia di reato si è in presenza di arresti o di fatti di uguale gravità.

Sempre in relazione alla definizione del **momento** e alla **verifica dei presupposti** per la comunicazione, va ulteriormente tenuto presente che ai fini dei requisiti finanziari non va considerata solo l'incidenza effettiva dell'irregolarità ma anche quella eventuale, ovvero se l'irregolarità non fosse stata scoperta. Particolare attenzione va, quindi, posta nei controlli laddove si rilevi che più operazioni frazionate, ma riconducibili al medesimo progetto, comportino il superamento della soglia di rilevanza: in questo caso infatti l'irregolarità potrebbe essere stata preordinata ed organizzata in modo tale da non cadere nelle maglie del controllo, sebbene il danno agli interessi comunitari sia comunque perpetrato.

Costituiscono cause estintive di una irregolarità (e conseguente chiusura di una scheda OLAF sul sistema IMS):

- il recupero delle somme illegittimamente erogate;
- la deduzione dalla certificazione di spesa del relativo importo (ritiro o decertificazione);
- l'accertamento di regolarità delle operazioni segnalate;
- l'inesigibilità delle somme da recuperare (art. 122, par. 2, del RDC)

5.4 Deroghe all'obbligo di comunicazione

A norma dell'art. 122 del RDC:

Gli Stati membri non informano la Commissione delle irregolarità in relazione a quanto segue:

- 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 pubblico;

- 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.*

In tutti gli altri casi, in particolare in caso di irregolarità precedenti un fallimento o nei casi di sospetta frode, le irregolarità rilevate e le relative misure preventive e correttive sono notificate alla Commissione”.

Il campo di applicazione della disposizione di cui alla lett. c) precedente è stato, peraltro, anche puntualizzato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri che con la citata Delibera n. 13 del 7 luglio 2008 ha codificato le seguenti ipotesi in cui non si rende necessario dar luogo alla comunicazione:

- 1. casi in cui l'irregolarità o la frode sospetta viene rilevata prima del pagamento del contributo e quindi prima dell'inserimento della spesa in una dichiarazione di spesa. Non si ritiene necessario, in tale casi, procedere alla comunicazione dell'irregolarità, considerato che non si verifica alcuna incidenza finanziaria;*
- 2. casi in cui l'irregolarità o la frode sospetta viene rilevata dopo il pagamento del contributo ma prima dell'inserimento della spesa in una delle dichiarazioni di spesa, ad opera dell'Autorità di Gestione o di Certificazione del Programma Operativo. Tali fattispecie non vanno parimenti comunicate stante l'assenza di un'incidenza finanziaria in grado di arrecare pregiudizio al bilancio comunitario.*

Nella casistica (1-2) si ritiene che la valutazione degli “Organismi decisionali preposti alle diverse provvidenze comunitarie”, di cui alla Circolare, si realizza nella verifica dell'inserimento o meno dell'importo irregolare nella dichiarazione delle spese, indipendentemente dalla tipologia di irregolarità individuata che continuerà ad essere perseguita a livello nazionale (avviso di revoca, provvedimento di revoca, recupero delle somme indebitamente concesse).

Sempre la PdCM precisa che se una l'irregolarità è rilevata da una Autorità/Organismi esterni al SiGeCo, la valutazione dell'AdG (CdR) si estrinseca innanzitutto nell'accertamento della sussistenza della irregolarità rispetto alle norme comunitarie e nazionali che regolano l'aiuto concesso e nella verifica degli importi finanziari, al fine di evitare eventuali errori relativi alla identificazione delle quote di cofinanziamento, all'erogazione delle somme e nell'adozione di provvedimenti. [...] Tali Uffici (CdR) devono compiere senza ritardo la

“valutazione” della sussistenza di una irregolarità o frode, l’adozione di un conseguente atto amministrativo (sospensione, revoca del finanziamento, recupero, ecc.), e la contestuale trasmissione all’AdG delle valutazioni di sussistenza di irregolarità o frode, in uno con le informazioni necessarie alla compilazione della scheda di irregolarità.

5.5 Tempistiche della comunicazione

A norma dell’art. 2, del (UE) n. 2015/1974⁵ le prime comunicazioni relative alle irregolarità vanno comunicate alla Commissione **entro due mesi** successivi alla conclusione di ciascun trimestre immediatamente dopo l’accertamento (art. 2, par. 1, del Regolamento di esecuzione) e, non appena rilevati, gli aggiornamenti (art. 2, par. 2, del medesimo Regolamento).

La stessa disposizione (art. 2, par. 3) prevede che sussistano adempimenti specifici nella comunicazione delle irregolarità con riferimento ai cosiddetti “casi urgenti”. E', infatti, previsto che l’AdG (CdR) segnali *immediatamente* alla Commissione e, ove necessario, agli altri Stati membri interessati tutte le irregolarità accertate o sospette qualora sussista il pericolo che tali irregolarità possano avere rapide ripercussioni al di fuori del suo territorio o se denotano il ricorso a nuove pratiche scorrette.”

5.6 Contenuti della comunicazione

Sempre il Regolamento di esecuzione (UE) n. 2015/1974, art. 3, coerentemente con quanto previsto per il periodo di programmazione 2007-2013, indica le informazioni oggetto di comunicazione:

- a) il Fondo interessato, l’obiettivo, il Programma Operativo, gli assi prioritari, l’autorità notificante, lo stato del procedimento e le operazioni;*
- b) l’identità delle persone fisiche o giuridiche interessate o di altri soggetti partecipanti, a meno che tale indicazione risulti inutile ai fini della lotta contro le irregolarità, tenuto conto del tipo di irregolarità accertata;*
- c) la Regione/area dove l’operazione è stata condotta usando informazione a un livello appropriato, es. NUTS*
- d) la disposizione che è stata violata;*

⁵ Implementing regulation on the setting out of the frequency and the format of the reporting of irregularities, under Regulation (EU) 1303/2013 of the European Parliament and of the Council, concerning the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund.

- e) *la data e la fonte della prima informazione che ha portato a sospettare un'irregolarità;*
- f) *le pratiche utilizzate per commettere l'irregolarità;*
- g) *ove pertinente, se tali pratiche fanno sospettare l'esistenza di una frode;*
- h) *il modo in cui l'irregolarità è stata scoperta;*
- i) *se del caso, gli Stati membri e i paesi terzi interessati;*
- j) *il periodo o il momento in cui è stata commessa l'irregolarità;*
- k) *la data del primo verbale amministrativo o giudiziario relativo all'irregolarità;*
- l) *il totale delle spese ammissibili e il contributo pubblico approvato per l'operazione, nonché il corrispondente importo del contributo comunitario, calcolato applicando il tasso di cofinanziamento dell'asse prioritario;*
- m) *le spese e il contributo pubblico certificati alla Commissione in cui è stata constatata l'irregolarità e il corrispondente importo del contributo comunitario a rischio, calcolato applicando il tasso di cofinanziamento dell'asse prioritario;*
- n) *in caso di sospetto di frode e se non è stato effettuato alcun pagamento del contributo pubblico a favore di persone o di altre entità a norma della lettera k), gli importi che sarebbero stati versati indebitamente se l'irregolarità non fosse stata individuata;*
- o) *la natura della spesa irregolare;*
- p) *la sospensione dei pagamenti, laddove applicabile, e la possibilità di recupero.*

Nel caso in cui alcune delle informazioni sopra riportate, in particolare quelle relative alle pratiche utilizzate per commettere l'irregolarità e al modo in cui è stata scoperta, non siano disponibili o debbano essere rettificate, l'AdG (CdR) fornisce, per quanto possibile, i dati mancanti o rettificati quando presenta alla Commissione i successivi aggiornamenti.

Se le disposizioni nazionali prevedono, inoltre, il segreto istruttorio, la comunicazione delle informazioni è subordinata all'autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente.

Le nuove comunicazioni iniziali di irregolarità/frode inserite in IMS, dal 1 gennaio 2016 potranno essere utilizzate dalla Commissione UE (ex art. 143 del regolamento U.E. 2462/2015) anche ai fini del sistema di individuazione precoce e di esclusione in materia di appalti denominato **EDES**.

Secondo la normativa in oggetto, le stazioni appaltanti possono avvalersi, per escludere eventuali operatori economici dalle procedure di gara, ovvero per revocare contratti in corso, dei dati e delle informazioni ritraibili dal sistema EDES messo a disposizione dalla Commissione europea.

Il sistema EDES si alimenta automaticamente a partire dal 1° gennaio 2016, da IMS. I dati saranno a disposizione delle stazioni appaltanti a partire dal 1° gennaio 2017.

Il Comitato Antifrode dopo aver manifestato in sede comunitaria perplessità sull'efficacia della banca dati EDES dato che il sistema IMS è utilizzato in maniera differente negli Stati membri e che i dati, non risultando comparativi potrebbero generare disparità di trattamento tra gli operatori economici dei diversi stati membri, ha ritenuto opportuno dare delle indicazioni sulla compilazione delle comunicazioni iniziali da trasmettere all'Olaf, al fine di sollevare l'Amministrazione da ogni eventuale responsabilità che possa derivare dall'utilizzo inappropriato dei dati contenuti nelle medesime schede Olaf dentro la banca dati EDES.

A tal fine, ciascun Dipartimento, nelle comunicazioni iniziali da trasmettere all'Olaf, dovrà inserire nel campo 11.1 (commenti) la seguente frase: ***“Avvertenze per l'utilizzo dei dati contenuti nella presente scheda ai fini EDES (Sistema di individuazione precoce e di esclusione) ex art. 108, punto 2 lett. D del Reg. (UE) 1929/2015 (vgs Allegato)”*** e nel campo 11.3 – allegati - dovrà inserire il “New Disclaimer” come da format approvato dal Comitato antifrode del Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri e allegato alle presenti Linee Guida (Allegato 6).

Nel caso in cui, infine, l'AdG **non debba segnalare alcuna irregolarità**, essa ne informa in ogni caso la Commissione entro i due mesi successivi alla fine di ogni trimestre.

5.7 Gli aggiornamenti della comunicazione

Ai sensi dell'art. 4 del già citato Regolamento delegato, la Commissione deve essere informata, non appena rilevati eventuali aggiornamenti, sul seguito dato ad ogni caso di irregolarità che sia stato oggetto di una precedente trasmissione di dati, e di ogni cambiamento significativo rispetto a quanto evidenziato in precedenza. In particolare, devono essere fornite dettagliate informazioni concernenti l'apertura, la conclusione o l'abbandono di procedimenti sanzionatori amministrativi o penali in relazione alle irregolarità segnalate, nonché l'esito di tali procedimenti.

Riguardo alle irregolarità sanzionate, il Regolamento richiede:

- a) se le sanzioni siano di carattere amministrativo o penale;
- b) se le sanzioni risultino dalla violazione del diritto comunitario o nazionale e informazioni in merito alle sanzioni;
- c) se sia stata accertata una frode.

Su richiesta scritta della Commissione, l'AdG fornisce, inoltre, le informazioni relative ad una specifica irregolarità o ad un gruppo specifico di irregolarità.

6. I FLUSSI DELLA COMUNICAZIONE

Il percorso che segue la comunicazione dell'irregolarità dal momento della rilevazione fino all'acquisizione da parte della Commissione Europea – OLAF può essere scisso in due flussi, in funzione del soggetto che rileva l'irregolarità:

- percorso interno alla Regione Siciliana;
- percorso esterno alla Regione Siciliana;

Soggetti coinvolti nel flusso interno:

- i Centri di Responsabilità;
- la Presidenza della Regione Siciliana, Dipartimento regionale della Programmazione – Area Controlli, Repressione Frodi Comunitarie e Chiusura Programmi Comunitari (AdG);
- la Guardia di Finanza (GdF);
- l'Autorità di Audit (AdA);
- l'Autorità di Certificazione (AdC).

Soggetti coinvolti nel flusso esterno:

- Presidenza della Regione Siciliana, Dipartimento regionale della Programmazione;
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche comunitarie;
- Commissione Europea, Ufficio europeo per la Lotta Antifrode (OLAF).

6.1 Modalità operative

Non diversamente da quanto previsto per il periodo di programmazione 2007/2013 la procedura relativa alla comunicazione delle irregolarità si differenzia in funzione al soggetto che rileva l'irregolarità:

- 1) l'irregolarità viene accertata dal Centro di Responsabilità nell'ambito dei controlli ex articolo 125 del RDC (verifiche di gestione o controlli di primo livello);
- 2) l'irregolarità viene rilevata dalla Guardia di Finanza;
- 3) l'irregolarità viene rilevata dall'Autorità di Audit o dall'Autorità di Certificazione.

Per ognuna delle suddette tipologie la procedura è la seguente:

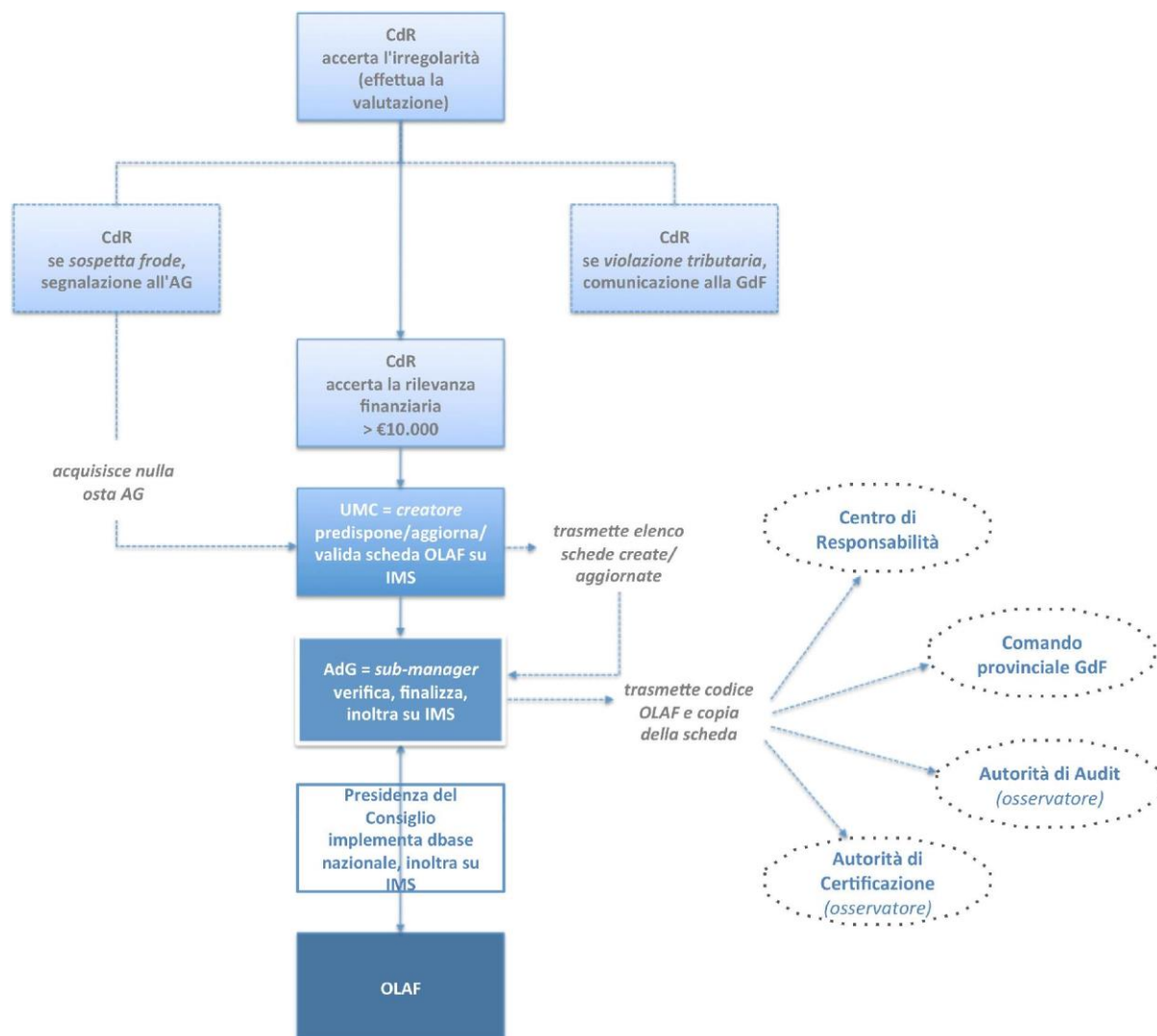
Primo caso: L'irregolarità viene accertata dal Centro di Responsabilità nell'ambito dei controlli ex articolo 125 del RDC

- I. Il CdR valuta la ricorrenza dei presupposti per la segnalazione delle irregolarità, identificando la fattispecie di violazione delle norme comunitarie/nazionali che possa aver provocato "pregiudizio al bilancio comunitario". Registra gli esiti del controllo nel sistema Caronte.
- II. Il CdR verifica se i rilievi formulati possano o meno configurare un'ipotesi di sospetta frode con comportamenti rilevanti sotto il profilo penale; in tal caso troveranno applicazione le norme del c.p.p. in ordine alla "notizia di reato" (art. 330 e ss. del c.p.p.) con i conseguenti obblighi di segnalazione all'autorità giudiziaria/polizia giudiziaria (nell'ipotesi di responsabilità amministrativa, obbligo di segnalazione alla magistratura contabile). Trattandosi di fattispecie suscettibile di segreto istruttorio, il CdR dovrà richiedere il nulla-osta all'Autorità Giudiziaria per i successivi adempimenti connessi all'obbligo di segnalazione.
- III. Nel caso in cui vengano rilevate situazioni configurabili come violazioni tributarie, trasmette l'eventuale documentazione atta a comprovare tali fatti (ai sensi dell'art. 36, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 e dell'articolo 2, ultimo comma, del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68) alla Guardia di Finanza.
- IV. Qualora l'irregolarità – a prescindere dalle fattispecie suesposte – comporti un recupero nei confronti del Beneficiario, l'UCO, in via preliminare, trasmette a quest'ultimo una nota di debito o intimazione a restituire.

- V. Decorso inutilmente il termine fissato per la restituzione, valutata la presenza di un comportamento irregolare, ne richiama l'attenzione del Dirigente generale il quale dispone che l'UMC provveda alla redazione della necessaria comunicazione.
- VI. L'UMC, ottenuto, laddove necessario, il nulla osta dell'Autorità giudiziaria e acquisiti dall'UCO tutti gli elementi necessari, elabora l'apposita sul sistema IMS, nel formato "validata" al Dipartimento regionale della Programmazione (AdG), nei tempi e nelle modalità dalla stessa stabilite, per il seguito di competenza.
- VII. Definisce, nel caso di somme già inserite in una domanda di pagamento alla UE, se, ai fini del reintegro al bilancio dell'Unione europea, si debba operare con un ritiro ovvero con un recupero (cfr. successivo cap. 7) e ne dà comunicazione all'AdC nell'apposita comunicazione ("Elenco importi ritirati/provvedimenti di recupero") da predisporre ai fini della dichiarazione delle spese.
- VIII. Trasmette gli elenchi dei casi creati\aggiornati al DRP avendo cura di istituire presso la propria sede un archivio, anche informatico, che consenta di conservare e registrare, oltre alla scheda OLAF, anche:
- l'importo dei recuperi eseguiti o previsti;
 - le misure conservative a salvaguardia del recupero degli importi indebitamente pagati;
 - i motivi dell'eventuale abbandono dei procedimenti di recupero: per quanto possibile, la Commissione deve essere informata prima di una decisione in tal senso;
 - l'eventuale abbandono dei procedimenti penali;
 - decisioni amministrative o giudiziarie, o loro elementi essenziali, relative alla conclusione dei procedimenti;
 - tutta la corrispondenza atta a documentare il periodico monitoraggio della procedura avviata.
- IX. L'AdG verifica la correttezza formale della scheda compilata dal Centro di Responsabilità competente. In caso negativo provvede a richiedere le necessarie correzioni.
- X. A verifica ultimata positivamente, la "finalizza" e provvede all'inoltro verso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per i successivi adempimenti.
- XI. Per confermare ufficialmente l'invio, trasmette alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, alla Guardia di Finanza (Comando provinciale interessato per la localizzazione dei casi), all'Autorità di Audit (AdA), all'Autorità di Certificazione (AdC) ed al CdR responsabile

l'indicazione del codice (OLAF) del caso, unitamente ad una copia della scheda inoltrata tramite sistema.

XII. Nel frattempo viene avviato un procedimento che può essere di carattere amministrativo e/o carattere giudiziario che verrà seguito dal CdR.



Come già accennato nei punti precedenti, sarà cura della UMC monitorare periodicamente l'evolvere della procedura avviata (giudiziaria e/o amministrativa) fornendo – ove necessario e qualora la procedura stessa non dovesse dipendere dall'Amministrazione che gestisce l'operazione – periodicamente informazioni all'UCO competente al fine di l'accelerare la procedura stessa.

Un'attenzione ed una vigilanza particolari dovranno essere poste sullo stato dei **recuperi** di somme indebitamente percepite (siano risorse comunitarie che risorse nazionali) (cfr. cap. 7).

Appare superfluo, inoltre, rammentare che sia la Procura della Corte dei Conti che la Guardia di Finanza risultano osservatori privilegiati del sistema IMS. Per quanto riguarda la Guardia di Finanza questa soluzione semplifica – tra l'altro - gli scambi d'informazione previsti dal Protocollo d'Intesa con la stessa stipulato. L'accesso ad IMS permette, invece, alla Procura della Corte dei Conti di vigilare sullo stato dei recuperi di somme indebitamente percepite (siano risorse comunitarie che risorse nazionali) e di chiederne conto a quelle Amministrazioni che si riveleranno poco solerti o non avranno documentato puntualmente le motivazioni dei ritardi.

Ogni nuovo avanzamento della procedura formerà oggetto di un aggiornamento del caso su IMS fino alla risoluzione della irregolarità.

In caso di impossibilità a prevedere od eseguire il recupero di una somma, la UMC provvederà alla trasmissione, all'AdC per i successivi adempimenti nell'ambito della procedura di *presentazione dei conti*, di un resoconto nel quale indicherà l'entità dell'importo non recuperato e le circostanze pertinenti per la decisione sull'imputabilità della perdita a norma dell'art. 122, par. 2, del RDC (cfr. par. 7.1). Le informazioni fornite saranno sufficientemente dettagliate per consentire alla Commissione di prendere al più presto tale decisione dopo aver consultato le Autorità italiane. Le informazioni comprenderanno, almeno:

- a) una copia dell'atto di concessione;
- b) la data dell'ultimo pagamento al beneficiario;
- c) una copia dell'ordine di recupero;
- d) nei casi di fallimento che vanno comunicati a norma dell'articolo 28, paragrafo 2, una copia del documento che attesta l'insolvenza del beneficiario;
- e) una descrizione dei provvedimenti presi dal Centro di Responsabilità per recuperare l'importo in questione con l'indicazione delle rispettive date.

Entro i primi due mesi successivi alla scadenza di ogni trimestre, il Dipartimento regionale della Programmazione (AdG) elabora il riepilogo di tutti i casi di irregolarità creati o aggiornati su IMS nel corso del trimestre stesso e lo trasmette alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, alla Guardia di Finanza (Comandi regionale e provinciali) all'Autorità di Audit, all'Autorità di Certificazione ed ai CdR interessati.

In particolare, le date sono le seguenti.

- 31 maggio XXXX → aggiornamenti relativi al trimestre gennaio – febbraio – marzo XXXX;
- 31 agosto XXXX → aggiornamenti relativi al trimestre aprile – maggio – giugno XXXX;
- 30 novembre XXXX → aggiornamenti relativi al trimestre luglio – agosto - settembre XXXX;
- 28 febbraio XXXX → aggiornamenti relativi al trimestre ottobre – novembre - dicembre XXXX.

Secondo caso: L'irregolarità viene rilevata dalla Guardia di Finanza

Come previsto dalla circolare del 12 ottobre 2007 della Presidenza del Consiglio dei Ministri e come stabilito, di conseguenza, dal Protocollo d'Intesa già stipulato con la Regione Siciliana, rielaborato nel mese di febbraio 2008, l'irregolarità viene segnalata dalla GdF – attraverso l'apposito modulo – al CdR competente, per le valutazioni del caso. Ne vengono informate anche l'AdG e l'AdA.

L'UCO, valutata l'effettiva presenza di un comportamento irregolare, ne richiama l'attenzione del Dirigente generale il quale dispone che l'UMC provveda alla redazione della necessaria comunicazione secondo le modalità descritte in precedenza a partire dal punto iv).

La Guardia di Finanza viene quindi informata delle decisioni assunte attraverso l'utilizzo del format di comunicazione di cui all'Annesso 4 allegato alle *“Linee Guida sulle modalità di comunicazione alla Commissione europea delle irregolarità e frodi a danno del bilancio europeo”* di ottobre 2019.

Terzo caso: L'irregolarità viene rilevata dall'AdA o dall'AdC

L'AdA (o l'AdC), dandone conoscenza all'AdG, effettua l'adeguata segnalazione al CdR, che, eseguiti i necessari accertamenti, potrà formulare, tramite la UMC, le proprie controdeduzioni o predisporre la comunicazione ex articolo 28 del regolamento 1828/2006.

RESTANO SALVE LE NORME DI CARATTERE GENERALE SUGLI OBBLIGHI DEI FUNZIONARI PUBBLICI

7. LA REGISTRAZIONE DEL DEBITO

Gli esiti dei controlli condotti (controlli di primo livello, audit dell'AdA o di organismi esterni) devono essere registrati sul sistema Caronte e, in occasione di ogni domanda di pagamento, devono essere messe a disposizione dell'AdC – tramite apposita reportistica – le informazioni in merito alle irregolarità riscontrate e ai successivi e conseguenti provvedimenti posti in essere per il reintegro delle somme al bilancio regionale e/o al bilancio UE; infatti, a norma dell'art. 122 del RDC, gli Stati membri sono tenuti a correggere e recuperare dai beneficiari le somme indebitamente erogate e, allo stesso tempo, nel caso di somme certificate e inserite in una domanda di pagamento dell'AdC, a restituire al bilancio UE i relativi importi rimborsati.

In materia di recuperi o restituzioni al bilancio UE, come nella scorsa programmazione, al fine di inquadrare correttamente la disciplina applicabile e definire di conseguenza procedure efficaci di reintegro delle risorse, occorre distinguere i recuperi che afferiscono esclusivamente al rapporto tra Amministrazione e beneficiario e recuperi che riguardano invece il rapporto tra Stato membro (Regione Siciliana) e Commissione europea. Le procedure di seguito rappresentate tengono conto di tale distinzione dato che **l'obbligo di recupero a favore della Commissione si configura unicamente in caso di restituzioni derivanti da irregolarità afferenti importi già certificati alla Commissione.**

7.1 Recuperi rilevanti ai fini CE (restituzione al bilancio UE di importi connessi a irregolarità)

Quando vengono individuate delle spese irregolari, il CdR - ovvero l'OI - è responsabile per la correzione delle stesse a valere sulle dichiarazioni di spese successive al momento della rilevazione dell'irregolarità. Due sono i modi attraverso i quali può operare:

- cancellando (**ritirando**) la spesa ritenuta irregolare dal Programma - anche prima dell'effettivo recupero dal beneficiario -, detraendola dalla successiva dichiarazione di spesa presentata alla Commissione e liberando così immediatamente il finanziamento comunitario per l'impegno su altre operazioni. Le somme ritirate sono detratte nella prima domanda di pagamento e certificazione delle spese utile; per far ciò il CdR, nella predisposizione della dichiarazione periodica delle spese, fornisce l'informativa relativa ai ritiri effettuati nel periodo di riferimento informando l'Autorità di Certificazione FESR.

oppure:

- lasciando temporaneamente la spesa nel Programma in attesa del risultato del procedimento (**importo in attesa di recupero**), per poi recuperare dai beneficiari l'importo indebitamente versato. Il recupero è effettuato mediante l'ottenimento del *rimborso* degli importi in questione - ovvero, tramite l'escussione della garanzia - o attraverso la *compensazione* con le somme da recuperare nei confronti di ulteriori pagamenti dovuti ad uno stesso beneficiario. Gli importi recuperati sono, quindi, restituiti alla Tesoreria regionale e sono a disposizione dell'Autorità di Certificazione. Questa ne ordina la restituzione al bilancio dell'Unione Europea, prima della chiusura del Programma, detraendoli nell'ambito della dichiarazione di spesa successiva al recupero (compensazione).

La procedura prevista per la gestione contabile del recupero dai beneficiari e la successiva “decurtazione” dalla spesa rendicontata alla CE può essere rappresentata, pertanto, come segue:

- il soggetto responsabile del recupero (CdR o OI) emette un provvedimento di recupero della quota capitale, maggiorata degli interessi legali maturati dalla data di erogazione della somma stessa alla data di restituzione (art. 17, Legge n. 144/1999 e s.m.i.); registra altresì l'informazione nel sistema Caronte e nell'eventuale scheda OLAF aperta. La restituzione dell'importo dovuto (quota capitale più la quota interesse legale) dovrebbe avvenire entro 60 giorni dalla richiesta.
- Se il debitore non adempie alla restituzione entro la scadenza stabilita, l'Amministrazione richiede gli interessi di mora sulla quota capitale, a partire dalla scadenza del termine, in aggiunta agli interessi legali precedentemente maturati.
- A seguito della restituzione da parte del debitore, la quota capitale relativa al Fondo (FESR), comprensiva degli interessi di mora riscossi, deve essere rimborsata alla Commissione Europea, mentre l'Amministrazione trattiene la quota di interessi legali maturati (interessi attivi), che dovranno essere utilizzati per gli scopi del Programma. Le somme recuperate sono detratte, ai sensi delle disposizioni comunitarie, nella successiva dichiarazione di spese; per far ciò il CdR/OI, anche in questo caso, ne dà comunicazione all'AdC nell'ambito della prima attestazione utile, indicando l'informativa relativa alle restituzioni (cfr. Manuale dell'AdC FESR) effettuate nel periodo di riferimento; registra altresì l'informazione nel sistema Caronte e aggiorna l'eventuale scheda OLAF aperta.

Relativamente ai recuperi completati, nell'inserimento dei dati nel sistema informativo IMS deve essere data evidenza da parte dei CdR/OI del fatto che si tratta della trasmissione di chiusura (indicando su IMS l'opzione "caso chiuso") da cui emerga chiaramente l'avvenuto recupero.

In particolare, nella sezione del sistema IMS di chiusura del caso, relativa allo stato dei procedimenti, si dovrà indicare:

- Data di chiusura del caso: gg/mm/aaaa
- Stato finanziario: FULLR – Recupero completo

Per quanto riguarda invece il recupero della quota di cofinanziamento a carico del Fondo di Rotazione (FdR), a seguito della restituzione da parte del debitore, la quota capitale, comprensiva di tutti gli interessi maturati, viene rimborsata al Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 183/87.

Secondo l'art. 122 del RDC *“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. Gli Stati membri possono decidere di non recuperare un importo versato indebitamente se l'importo che deve essere recuperato dal beneficiario non supera, al netto degli interessi, 250 EUR di contributo del fondo”*.

Ne consegue che qualora il CdR ritenga di **non poter recuperare** o prevedere la restituzione di un importo indebitamente erogato, avendo precedentemente esperito tutte le procedure possibili per il recupero, sentita l'Avvocatura, può richiedere che di tale importo se ne faccia carico la Commissione. Si tratta della procedura disciplinata, nel corso del precedente periodo di programmazione nelle disposizioni di cui all'art. 30, par. 2, del Reg. (CE) n. 1828/2006 e nel periodo di programmazione 2014-2020 dal Regolamento delegato (UE) n. 2016/268 e dal documento EGESIF 15_0017-04 final del 3.12.2018 - *Linee guida per gli Stati membri sugli importi ritirati, sugli importi recuperati o da recuperare e sugli importi irrecuperabili*.

In applicazione di tali disposizioni il CdR comunica gli importi che ritiene non possano essere recuperati - fornendo adeguate indicazioni sulle procedure poste in essere per il recupero e le motivazioni circa l'irrecuperabilità - all'AdC, la quale, in occasione della chiusura dei conti annuale, deve farne richiesta alla Commissione europea secondo le modalità e gli strumenti indicati nel citato Regolamento delegato (UE) n. 2016/268.

La Commissione europea valuta gli eventuali elementi indicativi di colpa o negligenza dello stato membro tenendo conto dei seguenti elementi:

- a) *lo Stato membro non ha fornito alcuna descrizione, con l'indicazione delle relative date, dei provvedimenti amministrativi e giuridici che ha adottato per recuperare l'importo in questione [o per ridurre o sopprimere il livello del sostegno o per ritirare il documento conformemente all'articolo 125, paragrafo 3, lettera c), del Regolamento (UE) n. 1303/2013 qualora tale ritiro sia oggetto di una procedura distinta];*
- b) *lo Stato membro non ha fornito alcuna copia del primo ordine di recupero né degli eventuali ordini di recupero successivi [né ha fornito alcuna copia della lettera destinata a ridurre o sopprimere il livello del sostegno o a ritirare il documento conformemente all'articolo 125, paragrafo 3, lettera c), del regolamento (UE) n. 1303/2013 qualora tale ritiro sia oggetto di una procedura distinta];*
- c) *lo Stato membro non ha comunicato la data dell'ultimo pagamento del contributo pubblico al beneficiario dell'operazione in questione né ha fornito una copia della prova di tale pagamento;*
- d) *lo Stato membro, dopo aver rilevato l'irregolarità, ha effettuato uno o più pagamenti indebiti al beneficiario in relazione alla parte dell'operazione interessata dall'irregolarità;*
- e) *lo Stato membro non ha inviato la lettera destinata a ridurre il livello del sostegno o a ritirare il documento conformemente all'articolo 125, paragrafo 3, lettera c), del regolamento (UE) n. 1303/2013, qualora tale ritiro sia oggetto di una procedura distinta, né ha preso una decisione equivalente entro 12 mesi dal rilevamento dell'irregolarità;*
- f) *lo Stato membro non ha avviato la procedura di recupero entro 12 mesi da quando la sovvenzione è stata definitivamente ridotta o soppressa (a seguito di un procedimento amministrativo o giudiziario oppure con l'accordo del beneficiario);*
- g) *lo Stato membro non ha esaurito tutte le possibilità di recupero offerte dal quadro istituzionale e giuridico nazionale;*
- h) *lo Stato membro non ha fornito documenti relativi alle procedure di insolvenza e di fallimento, se del caso;*
- i) *lo Stato membro non ha risposto alla richiesta di ulteriori informazioni presentata dalla Commissione.*

[.....] La Commissione valuta ciascun caso al fine di stabilire se il mancato recupero di un importo sia dovuto a colpa o negligenza dello Stato membro, tenendo in debito conto le

circostanze specifiche e il quadro istituzionale e giuridico dello Stato membro. Anche qualora siano soddisfatti uno o più criteri di cui all'articolo 2 [precedenti], la Commissione può concludere che allo Stato membro non sia imputabile colpa o negligenza.

Con le medesime modalità, ma con una informativa a livello di Asse prioritario, viene fatta richiesta per l'“accollo” degli importi non recuperabili pari o al di sotto dei 250 euro in contributo comunitario.

Al di là della comunicazione annuale fornita all'AdC ai fini della registrazione nel registro dei debitori (ritiri e recuperi) e della restituzione degli importi irregolari al bilancio UE, l'informazione viene resa alla Commissione europea, in relazione a ciascuna segnalazione di irregolarità effettuata (e aggiornamenti), anche tramite il sistema IMS, indicando le informazioni relative ai procedimenti amministrativi o giudiziari avviati, l'entità dell'importo non recuperato e i motivi del mancato recupero e fornendo tutti gli elementi necessari affinché la stessa Commissione possa decidere sull'imputabilità della perdita.

Relativamente ai mancati recuperi, il CdR provvede, quindi, all'inserimento nel Sistema IMS dei dati dai quali emerga chiaramente l'irrecuperabilità del contributo e l'abbandono delle procedure relative.

In particolare nella sezione del sistema relativa allo stato delle procedure si dovrà:

- indicare “Data chiusura del caso”: gg/mm/aaaa e
- selezionare “Importo irrecuperabile”, allegando nell'apposita sezione di IMS i documenti che motivano il mancato recupero.

7.2 Recuperi con efficacia nell'ambito del rapporto Amministrazione - beneficiario (reintegri/restituzioni)

Il CdR mette in atto le azioni di propria competenza finalizzate al recupero delle eventuali somme indebitamente pagate di cui viene a conoscenza, direttamente o mediante la segnalazione di altri soggetti.

Le procedure per il recupero di risorse indebitamente erogate non variano in relazione alla fonte di finanziamento. Di conseguenza anche per il recupero di risorse erogate a valere sul POR Sicilia 2014/2020 vale, di norma, quanto previsto dalla normativa nazionale/regionale e dalla prassi in uso in materia di bilancio e contabilità pubblica.

In ottemperanza agli obblighi definiti dalla L. n. 241/1990 (*Nuove norme sul procedimento amministrativo*) in materia di comunicazioni (contestazioni formali) e, a livello regionale,

dalla L.R. n. 10/1991 e ss.mm.ii., l'Amministrazione competente (AdG o OI), comunica l'apertura di un procedimento di accertamento di un'irregolarità "...ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti, ai soggetti che per legge debbono intervenirvi e ai soggetti individuati o facilmente individuabili diversi dai destinatari diretti, cui possa derivare un pregiudizio", cioè nei confronti del soggetto beneficiario, se del caso, disponendo anche la **sospensione** delle erogazioni. La comunicazione di avvio del procedimento, cioè la contestazione, avviene ai sensi e nelle forme previste dall'art. 8 della sopracitata norma (ovvero, artt. 2, 9 e 11bis della L.R. n. 10/1991), indicando tra l'altro:

- l'oggetto del procedimento promosso,
- l'ufficio e la persona responsabile del procedimento,
- la data entro la quale devono essere presentate eventuali controdeduzioni (di norma 15 giorni),
- il preavviso di revoca,
- l'ufficio presso il quale si può prendere visione degli atti.

Il beneficiario, entro il termine previsto, a partire dalla data di ricevimento della contestazione, può presentare all'Amministrazione le sue controdeduzioni/osservazioni ed eventuali documenti esplicativi. Il processo di **apertura del contraddittorio** è, infatti, finalizzato all'accertamento in via definitiva dell'irregolarità e ammette la possibilità da parte del beneficiario, soggetto ad onere della prova, di dimostrare con opportune evidenze l'inesistenza della contestazione mossa.

Il responsabile del procedimento avendo acquisitivo ulteriori elementi di giudizio, formula osservazioni conclusive in merito alle contestazioni sollevate adottando un provvedimento di archiviazione - del quale viene data comunicazione agli interessati. Diversamente, nel caso in cui confermi le motivazioni che hanno portato all'avvio del procedimento ovvero, qualora siano decorsi inutilmente i termini, procede al recupero con l'emissione del decreto con il quale si dispone (l'eventuale revoca del contributo) l'addebito e il recupero delle somme, sia della parte capitale del debito che dei relativi interessi, da calcolarsi al tasso legale con decorrenza dalla data di erogazione del contributo e fino alla data di restituzione.

Il decreto di (revoca) addebito e recupero contiene l'indicazione:

- delle motivazioni dell'atto,
- la quantificazione delle somme indebitamente percepite,

- l'entità degli interessi (tasso d'interesse e modalità di calcolo),
- le modalità per la presentazione di un eventuale ricorso
- i tempi entro i quali dovrà essere effettuato il rimborso (usualmente 60 gg),
- l'indicazione che in mancanza di riscontro nei termini assegnati si procederà al recupero coattivo tramite iscrizione a ruolo (ai sensi dell'art. 16 del D.lgs. n. 46/1999 e secondo le procedure di cui al DM n. 321/1999) ovvero, tramite escussione delle garanzie fideiussorie (se previste),
- i capitoli in entrata del bilancio regionale sui quali il soggetto debitore dovrà versare le somme addebitate.

A seguito dell'avvenuta registrazione da parte degli Organi di controllo, il Decreto è notificato⁶ al debitore a mezzo Raccomandata. Il recupero delle somme, comprensive degli eventuali interessi, può avvenire con restituzione diretta delle somme dovute tramite pagamento effettuato dall'interessato su apposito conto corrente ovvero, nel caso non sia stata effettuata la restituzione diretta entro i termini, tramite:

- compensazione⁷ a valere su erogazioni diverse dovute dalla Regione al debitore (di questa possibilità deve essere fatta menzione nell'atto di revoca);
- escussione delle garanzie prestate;
- in assenza di garanzia, tramite riscossione coattiva.

In quest'ultimo caso, di mancato versamento delle somme addebitate entro il termine assegnato, occorre distinguere se l'addebito e il recupero delle somme trae origine da un rapporto di diritto pubblico (es.: revoca di un finanziamento) oppure da un rapporto di diritto privato con il soggetto debitore (anche con l'escussione della polizza fidejussoria).

7.2.1 Recupero da soggetti pubblici

Qualora il rapporto di credito trae origine da un rapporto di diritto pubblico (esempio: addebito somme a seguito di revoca di finanziamento nei confronti di un ente locale beneficiario) e laddove non sia possibile procedere tramite compensazione, si può provvedere all'iscrizione a ruolo delle somme (attraverso la procedura di cui al D.Lgs n. 46/1999 e dal

⁶ E, in presenza di garanzia fideiussoria, per conoscenza, al garante.

⁷ Lo strumento della compensazione assume tanta più efficacia, anche in termini preventivi/dissuasivi, quanto più l'Amministrazione è in grado di monitorare le somme attive e passive in capo a ciascun beneficiario attraverso meccanismi di accertamento delle posizioni dei soggetti che devono percepire e di quelli che risultano debitori nei confronti dell'Amministrazione stessa; lo stesso COLAF suggerisce di adottare a tal fine il **registro debitori**.

Regolamento emanato con il D.M. n. 321 del 3 settembre 1999) sulla semplice scorta del decreto di addebito e recupero che dovrà contenere l'indicazione che, in caso di mancato pagamento nei termini assegnati, si procederà al recupero coattivo della somma mediante iscrizione a ruolo.

Allo scopo di rendere più incisiva ed efficace l'attività di recupero è opportuno, nella compilazione delle minute dei ruoli non tralasciare alcuno degli elementi indicati nel Regolamento sopra citato, anche effettuando un richiamo sintetico di quelli che hanno determinato l'iscrizione a ruolo, ivi compresi gli estremi di eventuale precedente atto notificato e la relativa data di notifica.

7.2.2 Recupero da privati

Fatte salve le norme e le procedure specifiche previste per settori specifici d'intervento e le altre forme di tutela adottate dall'Amministrazione previste dalla normativa nazionale/regionale, decorsi inutilmente i termini previsti per il recupero delle somme senza che

- sia stato effettuato il pagamento ovvero
- siano state presentate controdeduzioni o
- il provvedimento di accertamento sia stato impugnato,

l'azione di riscossione, stante l'attuale contesto normativo di riferimento, prosegue mediante l'attivazione delle garanzie fideiussoria eventualmente prestate (cfr. infra), predisponendo e trasmettendo al soggetto che ha prestato la garanzia la richiesta di rimborso della somma dovuta maggiorata degli interessi maturati ovvero, in mancanza della garanzia, predisponendo e trasmettendo all'interessato comunicazioni di sollecito al pagamento e di decorrenza degli interessi moratori.

Decorsi gli ulteriori termini, il responsabile del procedimento provvede ad attivare le procedure esecutive di recupero delle somme che, di norma, si configurano nell'ingiunzione di pagamento ai sensi del R.D. n. 639/1910 ovvero, nell'iscrizione a ruolo.

Utilizzo delle fideiussioni

La normativa nazionale prevede che si possa procedere all'erogazione degli “anticipi” in favore dei soggetti privati sulla quota nazionale di cofinanziamento – e che grava sulle risorse del Fondo di rotazione di cui all'art. 5 della L. n. 183/1987 – previo rilascio di garanzia fideiussoria. La normativa in questione (art. 56 della L. n. 52/1996) stabilisce, inoltre, che la

garanzia debba essere prestata per importo (almeno) pari all'anticipazione concessa al primo atto di erogazione del finanziamento e che la stessa debba essere redatta secondo uno **schema** approvato con decreto del Ministro del tesoro 22 Aprile 1997, n. 23. Lo stesso Decreto stabilisce anche quali siano i soggetti autorizzati a emettere garanzie a favore delle Amministrazioni: banche, imprese di assicurazioni indicate nella Legge 10 giugno 1982, n. 348 e intermediari finanziari iscritti nell'elenco speciale previsto dall'art. 107 del Decreto Legislativo 1 settembre 1993, n. 385 (TULB)⁸. Tali riferimenti dovrebbero essere presi in considerazione nella predisposizione dei bandi e relativi allegati.

Come suggerito dalla stesso Comitato per la lotta contro le frodi comunitarie⁹, in considerazione della riscontrata elevata casistica di società di intermediazione finanziaria non solvibili, i Dipartimenti (CdR) nell'accettare garanzie fideiussorie, dovrebbero verificare:

- la reale iscrizione nell'elenco speciale di cui all'art. 107 del TULB attraverso la consultazione del sito della Banca d'Italia¹⁰ ovvero, nell'elenco delle società di assicurazioni autorizzate attraverso la consultazione del sito dell'ISVAP e
- l'effettivo rilascio della polizza fideiussoria da parte della società fidejubente attraverso contatti epistolari con la stessa¹¹,

riservandosi, comunque, la possibilità di rifiutare le garanzie rilasciate da Istituti certificati ma per i quali abbiano avuto notizia di procedimenti giudiziari o contenziosi a vario titolo pendenti in relazione a questioni riguardanti l'erogazione di contributi comunitari.

In generale, comunque, le polizze dovrebbero sempre prevedere:

- la rinuncia al beneficio della preventiva escussione del beneficiario, quale debitore principale, di cui all'art. 1944 del c.c.;
- l'attivazione a prima richiesta scritta da parte della Regione Siciliana, formulata a mezzo di raccomandata con avviso di ricevimento;
- l'obbligo del rinnovo automatico, per almeno, qualora prima di ogni scadenza la Regione non abbia autorizzato il beneficiario allo svincolo;

⁸ Ovvero, società di assicurazione iscritte all'elenco delle imprese autorizzate dal Ministero delle Attività Produttive all'esercizio dell'attività assicurativa nel ramo cauzioni.

⁹ Cfr. nota 15.

¹⁰ <http://siotec.bancaditalia.it/sportelli/jsp/layout/home.jsp?detail=intermediari>

¹¹ Si tratta di richiedere la "conferma di validità" alla Direzione Generale dell'Istituto emittente la polizza fideiussoria attraverso la richiesta dell'attestazione circa il potere del firmatario ad impegnare l'Istituto bancario/assicurativo.

- la clausola di inopponibilità alla Regione del mancato pagamento del premio e degli eventuali supplementi di premio da parte del beneficiario/contraente.

Sempre a tutela dell'Amministrazione e a garanzia della piena efficacia e fruibilità delle polizze acquisite – in particolare, in considerazione delle tempistiche di effettiva realizzazione degli interventi finanziati e delle procedure di accertamento della regolarità degli interventi stessi - le polizze dovrebbero prevedere una **durata** (*fatti salvi gli svincoli parziali*) la più ampia possibile, che può essere indicata inserendo clausole del tipo:

- *fino a quando all'ente fideiubente sarà pervenuta espressa dichiarazione liberatoria della Regione Siciliana attestante l'intervenuta approvazione della documentazione relativa alla rendicontazione finale del progetto ovvero,*
- *fino all'erogazione del saldo del contributo allorché è svincolata automaticamente e comunque entro e non oltre i (cinque anni) successivi alla richiesta di anticipazione ovvero,*
- *non inferiore alla data di ultimazione dell'investimento indicata nel provvedimento di concessione (aggiornata in caso di eventuali provvedimenti di proroga) aumentata di almeno due semestralità successive alla data di rendicontazione finale dell'investimento ovvero,*
- *lo svincolo delle polizza fideiussoria avviene a seguito della verifica amministrativo contabile sull'elaborato di rendicontazione finale presentato dal contraente/beneficiario.*

Le fideiussioni, infatti, secondo quanto rilevato dalla Corte dei Conti¹² non vengono immediatamente escusse in occasione del verificarsi di irregolarità; a causa del notevole ritardo con cui alcune irregolarità vengono rilevate nella maggior parte dei casi, le fideiussioni risultano già restituite o non più attive.

Per consentire all'Amministrazione (o, eventualmente, all'organismo concessionario/intermedio) di svolgere nei termini di “copertura” della garanzia le verifiche e, se del caso, concludere l'eventuale contraddittorio avviato nei confronti dei beneficiari, potrebbe costituire una *buona prassi* l'adozione di una **banca dati delle garanzie**, istituita al fine di monitorare costantemente le scadenze delle polizze connesse alle erogazioni e di

¹² Corte dei Conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali – Relazione speciale 1/2007, *Irregolarità e frodi in materia di fondi strutturali con particolare riguardo al FESR nelle Regioni obiettivo I*.

consentire, conseguentemente, l'attivazione degli eventuali rinnovi delle stesse finalizzati al completamento delle attività di verifica sulle spese rendicontate dai beneficiari¹³.

È evidente che quanto prima vengono attivate le verifiche da parte dell'Amministrazione (ovvero, degli organismi delegati) tanto maggiore è il margine di successo delle procedure di escussione delle polizze. In tal senso le clausole pertinenti le modalità di erogazione dei contributi dovrebbero imporre ai beneficiari dei termini puntuali in ordine alla tempistica di rendicontazione dell'anticipazione; termini che dovrebbero consentire l'accertamento della realtà e correttezza della spesa sottostante le anticipazioni e l'effettivo avvio delle attività/investimento finanziate/o.

Di norma, l'esito negativo, totale o parziale, dei controlli svolti dall'Amministrazione (o dall'organismo concessionario/intermedio) ovvero, il mancato raggiungimento dei requisiti entro i termini previsti, comporta l'obbligo per il beneficiario di restituire, in tutto o in parte, l'anticipo ricevuto (maggiorato degli interessi); se il beneficiario non provvede entro il termine assegnatogli, l'Amministrazione procede, infatti, rivalendosi nei confronti dell'Istituto fideiussore, immediatamente a valle del provvedimento di revoca e recupero, attivando l'apposita procedura di escussione.

Al termine della durata massima (scadenza della fideiussione) la garanzia cessa automaticamente, purché nell'ambito della validità non siano stati avviati procedimenti di recupero nei confronti del contraente, procedimenti dei quali viene data comunicazione anche al fideiussore, o di escussione nei confronti del fideiussore. Lo svincolo della fideiussione avviene, di norma, in fase di liquidazione del saldo (decreto di concessione definitivo), con comunicazione indirizzata direttamente all'istituto emittente, in copia-conoscenza anche al contraente/beneficiario.

8. LE RETTIFICHE FINANZIARIE

La nozione di “rettifica” è, di fatto, strettamente connessa alla nozione di irregolarità, dovendosi distinguere, ai fini del corretto trattamento, tra irregolarità *isolata* e *sistemica* (ovvero, *carenza del sistema*).

Lo scopo delle correzioni o “rettifiche finanziarie” è quello di ripristinare una situazione nella quale il 100% delle spese dichiarate ai fini del cofinanziamento dei Fondi SIE siano conformi

¹³ Tale adempimento potrebbe essere posto a carico di eventuali organismi concessionari/intermedi cui siano stati delegati (o dovranno essere delegati) gli adempimenti connessi all'istruttoria delle domande di contributo e all'erogazione dei finanziamenti a valere sui Programmi cofinanziati UE. A tali organismi potrebbe essere, peraltro, posto l'onere di dare impulso all'attività di svincolo limitando l'inutile e costosa rinnovazione di polizze non più necessarie.

alla normativa nazionale e comunitaria applicabile.

La Commissione europea già nella Decisione C(2011) 7321 final - *Linee guida sui principi, criteri e scale indicative da applicarsi nel rispetto delle rettifiche finanziarie definite dalla Commissione secondo gli Articoli 99 e 100 del Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006*, a valere sulla programmazione 2007-2013 aveva definito:

- l'**irregolarità isolata** come un errore che non dipende dagli altri errori nella popolazione o dalle carenze nei sistemi;
- l'**irregolarità sistemica** come un errore, reiterato o non, che deriva dall'esistenza di gravi carenze nel sistema di gestione e controllo (le cui regole sono stabilite nel Titolo VI del Regolamento (CE) n. 1083/2006);
- le **carenze del sistema** come punti di debolezza nel sistema di gestione e controllo, e precisato che *l'ammontare della rettifica finanziaria (recupero) è stabilita, ove possibile, sulla base di singoli casi ed è uguale all'esatto ammontare della spesa indebitamente imputato sul budget comunitario.*

Tuttavia, non sempre è possibile quantificare in modo preciso le rettifiche o non sempre è conveniente nel caso in cui sia necessario un ulteriore approfondito lavoro di verifica. In tali casi dovrebbe essere effettuata una rettifica su base forfettaria, proporzionata alla gravità dell'irregolarità o della carenza del sistema.

Evidentemente, l'impatto finanziario di una irregolarità è quantificabile precisamente nel caso dei casi isolati o individuali, di norma tenendo conto della spesa indebitamente dichiarata alla Commissione (es. spesa inammissibile).

Più complessa è la determinazione nel caso di **irregolarità sistemica** o carenze del sistema (es. la non conformità alle norme sugli appalti pubblici e sulla pubblicità). Si definisce "sistemica" l'irregolarità che può essere di natura ricorrente, ovvero con un'alta probabilità che si verifichi in altre simili operazioni e deriva da una grave carenza nel funzionamento (inefficace) di un sistema di gestione e controllo, tra cui l'incapacità di stabilire procedure appropriate di controllo secondo il Regolamento e le norme specifiche di ciascun Fondo (Reg. 1303/2013). In questi casi, una rettifica su base **forfettaria**, basata sulla gravità dell'irregolarità e la frequenza è applicata alla totalità o a parte del Programma operativo.

Eventuali irregolarità sistemiche rilevate nell'ambito di un campione rappresentativo di operazioni sono, invece, trattate con rettifiche **estrapolate** applicate alla totalità o a una parte

del Programma [...]. In questo caso i risultati dell'esame del campione rappresentativo sono applicati per estrapolazione alla popolazione residua dalla quale è stato estratto il campione per determinare la rettifica finanziaria.

8.1 Correzione e rettifiche finanziarie della Commissione europea

Secondo quanto previsto dall'art. 144 del RDC, le **rettifiche finanziarie possono essere realizzate direttamente da parte della CE**, mediante atti di esecuzione, **sopprimendo in tutto o in parte il contributo dell'Unione a un Programma Operativo**, qualora, effettuate le necessarie verifiche, essa concluda che:

- vi è una grave carenza nell'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo del programma operativo, tale da compromettere il contributo dell'Unione già versato al Programma operativo;
- lo Stato membro (AdG/CdR in collaborazione con l'AdC) non si sia conformato agli obblighi che gli incombono a norma dell'articolo 143 del RDC anteriormente all'avvio della procedura di rettifica da parte della Commissione;
- le spese figuranti in una domanda di pagamento sono irregolari e non sono state rettificate dallo Stato membro (AdG/CdR in collaborazione con l'AdC) anteriormente all'avvio della procedura di rettifica da parte della Commissione.

La Commissione Europea fonda la *valutazione* relativa all'efficace funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo principalmente sui risultati di audit operati dall'Autorità di Audit (art. 30 del Regolamento delegato (UE) n. 480/2014) e dalle Istituzioni comunitarie (Unità di audit della Commissione Europea, OLAF Corte dei conti europea).

La *valutazione* copre l'ambiente di controllo interno del Programma, le attività di gestione e di controllo dell'Autorità di Gestione/Centri di Responsabilità/Organismi intermedi e Autorità di Certificazione, la sorveglianza condotta dall'AdG/CdR e di AdC e le attività di controllo dell'Autorità di Audit e si basa sulla verifica della conformità ai requisiti fondamentali di seguito indicati:

- a) adeguata separazione delle funzioni e sistemi adeguati di predisposizione delle relazioni e di sorveglianza nei casi in cui l'autorità responsabile affidi l'esecuzione dei compiti a un altro organismo;
- b) selezione appropriata delle operazioni;
- c) informazioni adeguate ai beneficiari sulle condizioni applicabili in relazione alle

- operazioni selezionate;
- d) verifiche di gestione adeguate;
 - e) esistenza di un sistema efficace idoneo ad assicurare che tutti i documenti relativi alle spese e agli audit siano conservati per garantire un'adeguata pista di controllo;
 - f) sistema affidabile di raccolta, registrazione e conservazione dei dati a fini di sorveglianza, valutazione, gestione finanziaria, verifica e audit, collegato anche ai sistemi per lo scambio elettronico di dati con i beneficiari;
 - g) efficace attuazione di misure antifrode proporzionate;
 - h) procedure appropriate per preparare la dichiarazione di gestione e il riepilogo annuale delle relazioni finali di audit e dei controlli effettuati.

Articolo 2, paragrafo 39, del Regolamento recante Disposizioni Comuni:

... “carenza grave nell’efficace funzionamento di un sistema di gestione e di controllo” significa, ai fini dell’attuazione dei fondi e del FEAMP di cui alla parte IV, una carenza per la quale risultano necessari perfezionamenti sostanziali nel sistema, tali da esporre i fondi e il FEAMP a un rischio rilevante di irregolarità e la cui esistenza non è compatibile con una revisione contabile senza rilievi sul funzionamento del sistema di gestione e di controllo.

Le modalità di rilevazione e quantificazione sono state codificate nel Regolamento delegato citato (allegato IV): si considera affetto da gravi carenze il sistema di gestione e di controllo in cui uno qualsiasi dei requisiti fondamentali sopra indicati ai punti 2, 4, 5 (selezione, verifiche di gestione, pista di controllo) o due o più degli altri requisiti fondamentali sono valutati dall’organismo di audit come rientranti nelle categorie di valutazione “3” o “4”:

- Categoria 1 Funziona bene. Non occorrono miglioramenti o sono necessari solo piccoli miglioramenti;
- Categoria 2 Funziona. Sono necessari alcuni miglioramenti;
- Categoria 3 Funziona parzialmente. Sono necessari miglioramenti sostanziali;
- Categoria 4 Sostanzialmente non funziona.

Qualora il sistema di gestione e controllo (i cui attori sono le Autorità del Programma e gli OI) non garantisca le azioni correttive e di rettifica descritte al paragrafo 9.1.2 e/o sia affetto da gravi carenze la Commissione Europea deve:

- in forza dell'articolo 142 del RDC, sospendere i pagamenti a livello di priorità o di intero programma operativo;
- in forza dell'articolo 144 del RDC, applicare rettifiche finanziarie nette.

Qualora non sia possibile quantificare con precisione l'importo di spesa irregolare addebitato ai fondi, la Commissione applica una rettifica finanziaria su base forfettaria o per estrapolazione, attenendosi al principio di proporzionalità e tenendo conto della natura e della gravità dell'irregolarità, della frequenza e dell'entità della singola o delle molteplici carenze, nonché della portata e delle implicazioni finanziarie delle carenze dei sistemi di gestione e controllo riscontrate nel Programma operativo. Sulla base di tali elementi, il Regolamento citato indica:

Rettifica del 100%

Se la singola o le molteplici carenze gravi nel sistema di gestione e di controllo sono così sostanziali, frequenti o diffuse da costituire un completo fallimento del sistema, tale da mettere a rischio la legittimità e la regolarità di tutte le spese interessate.

Rettifica del 25%

Se la singola o le molteplici carenze gravi nel sistema di gestione e di controllo sono così frequenti e diffuse da costituire un fallimento molto grave del sistema, tale da mettere a rischio la legittimità e la regolarità di una quota molto elevata delle spese interessate.

Rettifica del 10%

Se la singola o le molteplici carenze gravi nel sistema di gestione e di controllo sono dovute al fatto che il sistema non funziona appieno oppure funziona così male o così raramente da mettere a rischio la legittimità e la regolarità di una quota elevata delle spese interessate.

Rettifica del 5%

Se la singola o le molteplici carenze gravi nel sistema di gestione e di controllo sono dovute al fatto che il sistema non funziona con regolarità tanto da mettere a rischio la legittimità e la regolarità di una quota significativa delle spese interessate.

Violazioni reiterate

Qualora, a causa della mancata adozione da parte delle autorità responsabili di misure correttive adeguate successivamente all'applicazione di una rettifica finanziaria in un determinato periodo contabile, la medesima o le medesime carenze gravi siano riscontrate in un periodo contabile successivo, il tasso di rettifica può, in ragione del persistere della singola o delle molteplici carenze gravi, essere incrementato fino a un

livello non superiore a quello della categoria immediatamente superiore

La **procedura in base alla quale la Commissione europea decide di applicare tali rettifiche finanziarie** prevede l'invio preliminare all'AdG (CdR/OI) di una comunicazione recante le conclusioni provvisorie, con l'invito a trasmettere eventuali osservazioni entro il termini di 2 mesi¹⁴.

A differenza delle rettifiche applicate dallo Stato membro a norma art. 143, par. 1, del RDC, le rettifiche finanziarie decise dalla Commissione ai sensi dell'articolo 144, par. 1, comportano sempre una riduzione netta del finanziamento UE impegnato per il Programma Operativo. Tuttavia qualora venga raggiunto un *accordo* tra Commissione e Stato membro, nell'ambito della procedura di cui all'art. 145 RDC, viene data la possibilità a quest'ultimo di procedere autonomamente alla rettifica finanziaria concordata a sensi dell'art. 143 del medesimo Regolamento. In quest'ultimo caso lo Stato membro può riutilizzare i fondi oggetto della correzione.

8.2 Rettifiche finanziarie effettuate dallo Stato membro

La Commissione europea richiede alle Autorità del Programma operativo di applicare gli stessi criteri e percentuali utilizzate dalla Commissione stessa per correggere le irregolarità rilevate nell'ambito delle verifiche e audit svolti nell'attuazione del Programma stesso, a meno che a livello nazionale non siano stati adottati criteri più rigorosi.

L'art. 143 del RDC in effetti recita:

- 1. Spetta in primo luogo agli Stati membri fare accertamenti sulle irregolarità, effettuare le rettifiche finanziarie necessarie e procedere ai recuperi. Nel caso di un'irregolarità **sistemica**, lo Stato membro estende le proprie indagini a tutte le operazioni che potrebbero essere interessate.*
- 2. Gli Stati membri procedono alle rettifiche finanziarie necessarie in relazione alle irregolarità isolate o sistemiche individuate nell'ambito di operazioni o programmi operativi. Le rettifiche finanziarie consistono in una soppressione totale o parziale del contributo pubblico a un'operazione o programma operativo. Gli Stati membri tengono conto della natura e della gravità delle irregolarità e della perdita finanziaria che ne risulta per i fondi o per il FEAMP e apporta una rettifica proporzionale. L'autorità di gestione inserisce le rettifiche nei bilanci del periodo contabile nel quale è decisa la*

¹⁴ Per maggiori dettagli circa detta procedura si rinvia all'art. 145 del Regolamento Disposizioni Comuni

Il contributo dei fondi soppresso a seguito di tali rettifiche può essere reimpiegato dall'Autorità di Gestione nell'ambito del Programma Operativo in questione. Tuttavia il contributo soppresso non può essere reimpiegato per operazioni oggetto di rettifica o, laddove la rettifica finanziaria riguardi una irregolarità sistemica, per operazioni interessate da tale irregolarità sistemica.

8.3 Rettifiche finanziarie legate al mancato rispetto della normativa in materia di appalti pubblici

Specifiche indicazioni sono fornite dalla Commissione europea anche in merito a specifiche casistiche legate alla violazione della normativa comunitaria (ma anche nazionale) in materia di appalti pubblici.

Per il 2007-2013, già con il Documento COCOF 07/0037/03 la Commissione Europea aveva stabilito criteri per la determinazione delle rettifiche da applicare nell'ambito della disciplina degli appalti, sopra e sotto soglia, definendo percentuali delle rettifiche finanziarie diversificate in ragione delle varie fattispecie e della gravità riscontrata (100%, 25%, 10%, 5%, 2%).

Più recentemente la Decisione C(2013) 9527 del 19 dicembre 2013 ha eliminato la differenza tra violazioni negli appalti sotto e sopra soglia individuando un numero superiore di casistiche di irregolarità consentendo, così, una associazione più diretta alle fattispecie di violazioni alle norme nazionali. Non potendo, tuttavia, tali casistiche essere considerate esaustive, la stessa Commissione ha dato indicazioni affinché eventuali ulteriori fattispecie siano trattate secondo il principio di **proporzionalità** e, ove possibile, **in analogia** ai tipi di irregolarità individuate dagli Orientamenti stessi.

La Decisione, è un documento d'indirizzo sulla base del quale la Commissione opera quando essa stessa riscontra irregolarità; allo stesso tempo, imponendone però l'uso agli Stati Membri, Autorità dei Programmi operativi, al fine di effettuare essi stessi le necessarie correzioni sulla base dei medesimi criteri e percentuali, a meno di norme più restrittive.

Rimandando il dettaglio delle casistiche e delle misure delle correzioni al documento citato, di seguito si enunciano i principi generali e le modalità di utilizzo dello strumento messo a disposizione dalla Commissione.

Gli Orientamenti definiscono una serie di correzioni - del **5%, 10%, 25% e 100%** - che sono applicate alle spese di un contratto/appalto. Esse tengono conto della gravità dell'irregolarità e del principio di proporzionalità. Tali tassi percentuali devono essere applicati quando non è possibile quantificare con precisione le implicazioni finanziarie per l'appalto (irregolare) in questione.

La misura della rettifica tiene conto della gravità dell'irregolarità e del relativo impatto finanziario per il bilancio dell'Unione. Essa è valutata tenendo conto dei seguenti fattori: livello di concorrenza, trasparenza e parità di trattamento.

Non è prevista alcuna correzione nel caso in cui l'irregolarità sia soltanto di natura formale, senza alcun impatto finanziario effettivo o potenziale.

Non sono cumulabili i tassi di correzione se una serie di irregolarità viene rilevata nella stessa procedura d'appalto; l'irregolarità più grave è presa come indicazione per decidere il tasso di correzione (5%, 10%, 25% o 100%).

Una rettifica finanziaria del 100% può essere applicata nei casi più gravi quando l'irregolarità favorisce taluni offerenti o candidati o quando l'irregolarità riguarda frode accertata, come stabilito da un'autorità giudiziaria o amministrativa competente.

Le fattispecie individuate dalla Commissione fanno riferimento a 3 macrotipologie di irregolarità, concernenti:

- il bando di gara e il capitolato d'oneri;
- la valutazione delle offerte;
- l'attuazione del contratto.

A ciascuna tipologia è associato uno o più tassi di rettifica, graduato in funzione della gravità e dell'impatto della violazione.

ALLEGATI

Allegato 1 - Protocollo d'intesa Presidenza della Regione siciliana – Guardia di Finanza dell'11 luglio 2018

Allegato 2 - Linee Guida Nazionali per l'utilizzo del sistema comunitario antifrode ARACHNE del 22 luglio 2019

Allegato 3 – Richiesta format in *word* per utenze sistema ARACHNE

Allegato 4 – Strumento/matrice di autovalutazione

Allegato 5 – Linee guida sulle modalità di comunicazione alla Commissione Europea delle Irregolarità e Frodi a danno del bilancio Europeo di ottobre 2019

Allegato 6 – *Disclaimer* da inserire nelle Comunicazioni OLAF