

## **Dipartimento Regionale della Programmazione**

**Programma di formazione per l'attuazione del *Piano delle Azioni Correttive* da attuare entro la chiusura del periodo contabile in corso (2021/2022) Programmazione 2014-2020 - PO FESR Sicilia CCI 2014 IT I6RFOP016 Verifica del "Sistema di Gestione e controllo" ex art. 127 (1) Reg. (CE) 1303/2013 e monitoraggio del mantenimento del possesso dei requisiti di designazione dell'Autorità di Gestione (DDG n. 41/DRP del 28.02.2022).**

***Ottobre 2022***

## Indice

1. Premessa : obiettivi del programma di formazione e del Piano di Azione.
2. Le finalità dei controlli degli organismi nazionali e comunitari sui Fondi strutturali

### Focus Irregolarità ricorrenti

3. Irregolarità nelle procedure di gara affidate a ASMEL Consortile.
4. Applicazione della Disciplina delle modifiche ai contratti pubblici.
5. Azioni finalizzate a garantire il rispetto del termine per la copertura dei rimborsi ex art. 131 paragrafo 4 Reg(UE) n. 1303/2013.

# 1. Premessa



## Premessa

Nell'ambito dei controlli delle operazioni eseguiti dall'Autorità di Audit (AdA) per il periodo contabile 01 luglio 2020 – 30 giugno 2021, sono state riscontrate **irregolarità anche sistematiche** ai sensi dell'art. 2 comma 38 del Reg. (UE) n. 1303/2013, che hanno contribuito a determinare un elevato Tasso di Errore Totale (TET).

Sulla base dei Regolamenti e di quanto riportato nelle Linee guida della Commissione Europea, l'esistenza di un TET elevato conferma l'esistenza di **criticità nel sistema di gestione e controllo**.

A seguito della segnalazione dell'AdA, l'Autorità di Coordinamento delle Autorità di Gestione (AcAdG) ha posto in essere una serie di interventi volti, principalmente, a potenziare il sistema delle verifiche, ad implementare azioni di semplificazione delle procedure (anche di tipo informatico), ad ottimizzare le funzioni di controllo.

## Premessa

In particolare, è stato progettato un apposito **Piano di Azioni correttive** da attuare entro la chiusura del periodo contabile in corso (2021/2022) dove sono previste una serie di interventi, quali:

- ✓ Potenziamento del sistema delle verifiche periodiche sul funzionamento delle UU.MM.CC.
- ✓ Piano delle verifiche di sistema da effettuare sino alla chiusura del programma; è stato predisposto uno specifico programma con l'obiettivo di esaminare consistenza ed organizzazione del sistema delle UMC/UC, le procedure e gli strumenti utilizzati, tenendo conto delle peculiarità operative dei CdR di riferimento, e la conseguente effettiva garanzia di certezza del contributo alla qualità della spesa certificata alla Commissione.

## Premessa

- ✓ Orientamento delle azioni evolutive in corso sul Sistema Informativo Locale CARONTE, mettendo a regime l'interoperabilità con il sistema operativo contabile regionale sia sul versante delle entrate che delle uscite ed ottimizzando le funzioni di controllo e le interazioni con i moduli relativi alle altre funzioni.
- ✓ Predisposizione di apposite Direttive, trasmesse ai Dipartimenti/Centri di Responsabilità e alle Unità di Monitoraggio e Controllo, al fine di effettuare apposite verifiche supplementari connesse alla modalità di gestione degli interventi da parte dei Beneficiari, predisponendo eventuali e consequenziali correzioni finanziarie.

Riportiamo di seguito un approfondimento sulle questioni chiave.

## 2. Le finalità dei controlli degli organismi nazionali e comunitari sui Fondi strutturali



## *Le finalità dei controlli degli organismi nazionali e comunitari sui Fondi strutturali*

L'articolo 2, lett. r, del Regolamento (UE) n. 966/2012 definisce "**controllo**" *"qualsiasi misura adottata al fine di garantire con ragionevole sicurezza l'efficacia, l'efficienza e l'economia delle operazioni, nonché l'affidabilità delle relazioni, la salvaguardia degli attivi, la prevenzione, l'individuazione e la rettifica di frodi e irregolarità e l'adeguata gestione dei rischi connessi alla legittimità e alla regolarità delle operazioni sottostanti"*.

Per quanto riguarda i Fondi strutturali, il Regolamento (UE) n. 1303/2013 prevede diversi livelli di controllo finalizzati a garantire la corretta esecuzione degli interventi e la sana gestione finanziaria delle risorse comunitarie.



## ***Le finalità dei controlli degli organismi nazionali e comunitari sui Fondi strutturali***

Questi vengono realizzati da diversi attori a livello dell'Unione, nazionale e delle autorità del Programma Operativo (PO):

- ✓ **a livello comunitario**: Commissione europea e Corte dei Conti europea;
- ✓ **a livello nazionale**: Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), Presidenza del Consiglio dei Ministri - Agenzia per la Coesione Territoriale e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;
- ✓ **a livello di Programma Operativo**: Autorità di Gestione (AdG), Autorità di Certificazione (AdC) e Autorità di Audit (AdA).

In particolare, i ***controlli a livello regionale*** riguardano i seguenti attori:

## ***Le finalità dei controlli degli organismi nazionali e comunitari sui Fondi strutturali***

L'**Autorità di Gestione** (AdG) è responsabile della corretta gestione del Programma Operativo, conformemente al principio della sana gestione finanziaria, assicurando che i prodotti e i servizi cofinanziati siano stati forniti, che i Beneficiari abbiano pagato le spese dichiarate e che queste ultime siano conformi al diritto applicabile e alla normativa comunitaria, nazionale o regionale, al Programma Operativo e alle condizioni per il sostegno dell'operazione.

Le verifiche dell'AdG prevedono: verifiche amministrative (ossia le verifiche documentali) di tutte le domande di rimborso presentate dai Beneficiari e le verifiche in loco delle operazioni, anche su base campionaria.

## *Le finalità dei controlli degli organismi nazionali e comunitari sui Fondi strutturali*

**L'Autorità di Certificazione (AdC)** è responsabile dell'elaborazione e trasmissione alla Commissione delle domande di pagamento, dovendo certificare che provengono da sistemi di contabilità affidabili, siano basate su documenti giustificativi verificabili e siano state oggetto di verifiche da parte dell'AdG. L'AdC è tenuta, pertanto, ad effettuare una serie di verifiche sulla congruità e completezza dei dati trasmessi da parte dell'AdG.

L'AdC è, inoltre, responsabile della preparazione dei bilanci annuali, contenenti i conti delle spese dichiarate alla Commissione per ciascun anno contabile, e dovrà effettuare le opportune verifiche per poter certificare la completezza, esattezza e veridicità dei bilanci e che le spese in esse iscritte siano conformi alle norme applicabili dell'Unione europea e nazionali e siano state sostenute in rapporto ad operazioni selezionate per il finanziamento conformemente ai criteri applicabili al Programma Operativo e nel rispetto del diritto applicabile.

## *Le finalità dei controlli degli organismi nazionali e comunitari sui Fondi strutturali*

**L'Autorità di Audit** (AdA) rappresenta, infine, il "garante" della Commissione per la corretta attuazione dei Programmi Operativi, ed è quindi funzionalmente indipendente dalle altre autorità (AdG e AdC) per poter effettuare in maniera imparziale tali verifiche.

L'AdA svolge verifiche di sistema sull'AdG, sugli Organismi intermedi e sull'AdC al fine di accertare il corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo del Programma Operativo e procedere alla designazione di tali autorità ed esegue annualmente controlli di sistema e controlli a campione sulle operazioni certificate alla Commissione al fine di verificarne la regolarità e legittimità.

### 3. Irregolarità nelle procedure di gara affidate a ASMEL Consortile



## *Irregolarità nelle procedure di gara affidate a ASMEL Consortile*

Nell'ambito delle misure correttive per il contenimento delle illegittimità rilevate come sistemiche nell'attuazione della Programmazione 2014-2020 - PO FESR Sicilia dall'AdA e in attuazione del Piano delle Azioni Correttive per l'anno contabile, si segnala l'apposizione di una clausola - nelle gare d'appalto gestite da **ASMEL** (quale CUC degli Enti associati) - che impone all'aggiudicatario *oneri amministrativi di rimborso del corrispettivo dovuto dalla stazione appaltante per i servizi di committenza e le altre prestazioni correlate allo svolgimento di gara.*

Infatti nei documenti per l'affidamento di contratti pubblici è stata registrata l'apposizione della clausola con cui gli operatori economici/offerenti sono tenuti a firmare una dichiarazione in cui si impegnano a pagare una commissione pari all'1,5 % del valore dell'appalto in caso di aggiudicazione.

## ***Irregolarità nelle procedure di gara affidate a ASMEL Consortile***

***Tale clausola è stata ritenuta illegittima*** in sede di controllo di II Livello anche in considerazione dell'orientamento espresso dall'ANAC, per violazione della normativa appalti e per gli effetti di limitazione della concorrenza e dell'imposizione di oneri agli operatori economici, costituendo in ultima analisi, un reale rischio per le somme certificate alla Commissione Europea.

In considerazione che l'irregolarità sopra evidenziata può avere un impatto più ampio e incidere su altre operazioni rispetto a quelle oggetto di controllo, è necessario che i Centri di Responsabilità, in coerenza con l'orientamento assunto dalla stessa AdA, procedano a delle puntuali verifiche su tutte le operazioni di competenza per l'accertamento della suddetta irregolarità, sui progetti attuati secondo la modalità a regia e a titolarità, riguardanti opere pubbliche, beni e servizi, effettuando una correzione finanziaria del 5% sul totale delle somme già certificate e in quelle future (Dec. Commissione C(2019) 3452 final del 14.05.2019).

## 4. Verifiche di primo livello riguardo all'applicazione della Disciplina delle modifiche ai contratti pubblici





## Verifiche di primo livello riguardo all'applicazione della Disciplina delle modifiche ai contratti pubblici

Dagli esiti delle attività di controllo di secondo livello è emersa la carente segnalazione in fase di controllo di primo livello delle irregolarità, anche di carattere sistemico, attinenti all'applicazione della disciplina delle modifiche ai contratti pubblici, con particolare riferimento alle **varianti, alle proroghe, al prolungamento dei termini di scadenza contrattuale, agli aumenti e modifiche contrattuali**, con ogni conseguenza sulla mancata applicazione delle misure di taglio e rettifica sulla spesa controllata.

Infatti si rileva che molte amministrazioni aggiudicatrici presumono erroneamente che le modifiche rese necessarie durante la fase di esecuzione, possano essere apportate semplicemente modificando l'appalto esistente oppure concludendo un contratto per lavori, forniture o servizi complementari con il contraente che sta eseguendo l'appalto, a condizione che tali modifiche non aumentino il valore dell'appalto di oltre il 50%.

## Verifiche di primo livello riguardo all'applicazione della Disciplina delle modifiche ai contratti pubblici

Le modifiche di contratti e il ricorso alla procedura negoziata per compiti complementari con un contraente già esistente senza pubblicazione di un bando di gara per tali lavori, forniture e servizi complementari, costituiscono uno degli errori più comuni e rilevanti nelle procedure di appalto pubblico.

Nella siffatti ipotesi, infatti, si ignora che nella maggior parte dei casi, ***se sono richiesti lavori, forniture o servizi complementari di notevole entità, è necessario indire una nuova gara d'appalto.***

Si richiama l'applicazione del principio generale che vieta di modificare sostanzialmente l'ambito o il valore del contratto di appalto durante la sua esecuzione, salvo esplicite condizioni di stretta interpretazione previste dal legislatore.

## Verifiche di primo livello riguardo all'applicazione della Disciplina delle modifiche ai contratti pubblici

La Commissione europea ricorda che nella fase di esecuzione del contratto di appalto, l'amministrazione aggiudicatrice e il contraente non possono concordare una riduzione significativa dell'ambito dei lavori, delle forniture o dei servizi con conseguente calo del prezzo contrattuale, rilevando che poiché ciò comporterebbe modifiche contrattuali significative, altre imprese più piccole avrebbero potuto essere interessate a partecipare alla gara in considerazione delle dimensioni ridotte dell'appalto.

Analogamente si ricorda che la Commissione Europea ha ribadito che quando si intende ridurre o aumentare in maniera sostanziale l'ambito e il valore di un contratto, l'Amministrazione aggiudicatrice deve annullare la procedura di appalto iniziale e riavviare una procedura per l'appalto di dimensioni ridotte, in maniera tale da concedere al "mercato" un'altra possibile opportunità di presentare offerta per l'appalto rivisto. Analogamente si richiama l'orientamento restrittivo in ordine all'applicazione dello spostamento dei termini contrattuali.

## Verifiche di primo livello riguardo all'applicazione della Disciplina delle modifiche ai contratti pubblici

Con riferimento alle esigenze di contenimento delle irregolarità sull'applicazione della disciplina delle modifiche ai contratti pubblici, si invita a fare riferimento alle indicazioni della Commissione Europea, con particolare riguardo al documento "*Orientamenti in materia di appalti pubblici per professionisti - Febbraio 2018*" per evitare gli errori più comuni nei progetti finanziati dai Fondi strutturali e d'investimento europeo.

Infine, è utile evidenziare quanto previsto dalla *Decisione della Commissione C(2019) 3452 final del 14/05/2019* recante gli orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie da applicare alle spese finanziate dall'Unione in caso di mancato rispetto delle norme applicabili in materia di appalti pubblici.

## Verifiche di primo livello riguardo all'applicazione della Disciplina delle modifiche ai contratti pubblici

Più precisamente nel punto 2.3 Esecuzione dell'appalto (sezione Descrizione dell'irregolarità - punto 1), dove viene stabilito che le modifiche agli elementi dell'appalto non si considerano tuttavia un'irregolarità soggetta a rettifica finanziaria se sono rispettate le condizioni di cui all'articolo 72, paragrafo 2 (Direttiva 2014/24/UE del 26/02/2014), ossia:

- a) il valore della modifica è al sotto di entrambi i valori seguenti: i) le soglie fissate all'articolo 4 della Direttiva 2014/24/UE46, e ii) il 10% del valore iniziale del contratto per i contratti di servizio e fornitura e il 15% del valore iniziale del contratto per i contratti di lavori;*
- b) la modifica non altera la natura complessiva del contratto o accordo quadro.*

## **5. Azioni finalizzate a garantire il rispetto del termine per la copertura dei rimborsi ex art. 131 paragrafo 4 Reg.(UE) n. 1303/2013**



## Azioni finalizzate a garantire il rispetto del termine per la copertura dei rimborsi ex art. 131 paragrafo 4 Reg.(UE) n. 1303/2013

Si fa riferimento, quale irregolarità ricorrente, a quanto registrato dall'AdA nel Rapporto di Audit relativamente alla necessità di adottare azioni finalizzate a garantire il **rispetto del termine per la copertura dei rimborsi a fronte di anticipi versati ai beneficiari** riguardanti le Domande di pagamento di cui all'art.131, paragrafo 4 lett. c) del Reg. (UE) n. 1303/2013.

Nel dettaglio, la norma prevede che gli anticipi vengano coperti dalle spese sostenute dai beneficiari nell'attuazione dell'operazione e giustificati da fatture quietanzate o da documenti contabili di valore probatorio equivalente presentati **al più tardi entro tre anni dall'anno in cui è stato versato l'anticipo o entro il 31 dicembre 2023, se anteriore.**

## Azioni finalizzate a garantire il rispetto del termine per la copertura dei rimborsi ex art. 131 paragrafo 4 Reg.(UE) n. 1303/2013

Occorre, dunque, che i CdR e le UU.MM.CC. – nell'ambito delle rispettive competenze – adottino misure volte al rispetto delle condizioni poste (in materia di anticipazioni) dalla norma citata da parte dei beneficiari degli aiuti di Stato.

Alla luce di quanto sopra, è necessario procedere all'attuazione delle seguenti azioni correttive:

- ✓ adottare un apposito set di misure organizzative e gestionali che, in uno con la verifica ex-ante delle condizioni poste dal paragrafo 4 del citato art.131 per la concessione dell'anticipazione non superiore al 40% dell'importo totale dell'aiuto, assicurino anche l'efficacia dei controlli sugli anticipi coperti dalle spese sostenute dai beneficiari nell'attuazione dell'operazione e giustificati da fatture quietanzate o da documenti contabili di valore probatorio equivalente entro i termini previsti dalla lettera c) del citato paragrafo.



## Azioni finalizzate a garantire il rispetto del termine per la copertura dei rimborsi ex art. 131 paragrafo 4 Reg.(UE) n. 1303/2013

Nel rispetto dell'autonomia gestionale, l'organizzazione delle risorse umane e strumentali dovrà essere resa evidente da provvedimenti assunti *ad hoc* e secondo un cronoprogramma di controlli definito dettagliatamente;

- ✓ adottare secondo la previsione, uno scadenziario definito per ciascuna operazione, sulle attività preventive di comunicazione ai beneficiari circa la corretta acquisizione dei dati e degli adempimenti sopra descritti. In particolare, si sollecita sia la verifica dello stato delle anticipazioni erogate secondo il dettato normativo in oggetto sia la verifica della tempistica fissata in relazione alla giustificazione probatoria delle anticipazioni erogate.

## Azioni finalizzate a garantire il rispetto del termine per la copertura dei rimborsi ex art. 131 paragrafo 4 Reg.(UE) n. 1303/2013

- ✓ adottare misure di comunicazione semplificata e assistenza rivolte ai beneficiari degli aiuti di stato finalizzate alla corretta compilazione della domanda di rimborso;
- ✓ comunicare a tutti i beneficiari rientranti nella previsione normativa in argomento di aggiornare lo stato di avanzamento finanziario delle operazioni in modo da poter agevolare le verifiche sopra descritte.

## Azioni finalizzate a garantire il rispetto del termine per la copertura dei rimborsi ex art. 131 paragrafo 4 Reg.(UE) n. 1303/2013

In considerazione della circostanza per la quale l'irregolarità sopra evidenziata può avere un impatto molto più ampio ed incidere gravemente sul rischio di de-certificazione delle anticipazioni erogate, con conseguente restituzione al bilancio dell'UE dei rimborsi a tale titolo percepiti, è necessario che Dipartimenti/CdR provvedano ad attivare le misure correttive sopra descritte.

Poiché le attività elencate prevedono un insieme di azioni gestionali, organizzative e procedurali si prevede una specifica attività di assistenza tecnica a supporto dei destinatari di tali azioni.

# Grazie

