

**LINEE GUIDA SUI SISTEMI DI GESTIONE E CONTROLLO PER
LA PROGRAMMAZIONE 2007 - 2013**

Roma, 19 aprile 2007



Indice

PARTE I – IL QUADRO ISTITUZIONALE E NORMATIVO 2007 – 2013 4

<i>1. Sintesi delle principali innovazioni di carattere generale introdotte per il nuovo periodo di programmazione</i>	<i>4</i>
Premessa	4
1.1 Nuove priorità e nuovi obiettivi della politica di coesione	4
1.2 Programmazione unitaria della politica di sviluppo	4
1.3 Riduzione del numero di Fondi strutturali mediante esclusione da questi dei Fondi destinati allo sviluppo rurale e alla pesca.....	4
1.4 Decentramento delle responsabilità	4
1.5 Proporzionalità	4
1.6 Rafforzamento dei sistemi di gestione e controllo.....	4

PARTE II - L'ORGANIZZAZIONE E IL FUNZIONAMENTO DEI SISTEMI DI GESTIONE E CONTROLLO..... 4

<i>1. Gli organi di gestione e controllo e le loro principali funzioni ai sensi della normativa comunitaria</i>	<i>4</i>
1.1 Le Autorità del Programma Operativo	4
1.2 Autorità di Gestione.....	4
1.3 Autorità di Certificazione	4
1.4 Autorità di audit	4
1.5 Organismo di pagamento	4
1.6 Organismi Intermedi.....	4
<i>2. I modelli organizzativi per la gestione delle operazioni.....</i>	<i>4</i>
2.1 Premessa.....	4
2.2 Il modello organizzativo dei Programmi Operativi per gli Obiettivi Convergenza e Competitività regionale caratterizzati da dimensione finanziaria superiore a 750 milioni di euro e/o da contributo comunitario superiore al 40% della spesa pubblica	4
2.3 Il modello organizzativo dei Programmi Operativi ex art. 74 Reg.(CE) 1083/2006	4
2.4 Il modello organizzativo dei Programmi Operativi per l'Obiettivo Cooperazione territoriale	4
<i>3. I processi gestionali</i>	<i>4</i>
3.1 Premessa.....	4
3.2 Riferimenti normativi sulle opere pubbliche e sulle procedure di appalto	4
3.3 Riferimenti normativi sulle procedure per l'erogazione di aiuti	4
3.4 Approfondimento dei processi gestionali	4



4. L'ammissibilità delle spese	4
5. Il sistema contabile	4
6. Il controllo di primo livello: verifiche amministrative su base documentale e in loco	4
6.1 Premessa.....	4
6.2 L'organizzazione presposta a svolgere le verifiche ex art. 13 del Reg (CE) 1828/2006.....	4
6.3 Le procedure di verifica	4
6.4 Le modalità e gli strumenti di esecuzione delle verifiche amministrative.....	4
6.5 Il campionamento della spesa per le verifiche in loco, le modalità e gli strumenti di esecuzione di tali verifiche	4
6.6 Le verifiche in loco	4
7. La certificazione della spesa e le funzioni dell'Autorità di Certificazione.....	4
8. L'autorità di audit e il controllo di secondo livello.....	4
8.1 Il modello organizzativo di audit	4
8.2 La metodologia di audit	4
8.3 I contenuti del modello di strategia	4
8.4 L'attività di controllo di secondo livello.....	4
8.5 L'attività di reporting	4
8.6 Il coordinamento tra le Autorità di Audit.....	4
9. L'Organizzazione del sistema di gestione delle irregolarità.....	4
10. Il sistema informatizzato	4
11. Il reporting delle attività di gestione e controllo.....	4
12. La valutazione di conformità dei sistemi di gestione e controllo	4
12.1 La descrizione dei sistemi di gestione e controllo ai sensi dell'art. 71 del Regolamento (CE) 1083/2006.....	4
12.2 Valutazione dei sistemi di gestione e controllo e parere di conformità di cui all'art. 71, paragrafo 2, del Regolamento (CE) 1083/2006.....	4

PARTE I – IL QUADRO ISTITUZIONALE E NORMATIVO 2007 – 2013

1. Sintesi delle principali innovazioni di carattere generale introdotte per il nuovo periodo di programmazione

Premessa

Il processo di revisione della normativa sui Fondi ha avuto inizio nel 2004, in occasione dell'adozione della Terza relazione sulla Coesione¹, con la presentazione di una proposta di riforma della politica di coesione per il periodo 2007 – 2013.

In tale occasione, la Commissione proponeva che gli interventi si concentrassero su un numero limitato di priorità che rispecchiassero le agende di Lisbona e Goteborg. In particolare, il Consiglio europeo di Lisbona² del Marzo 2000 definiva la strategia, gli obiettivi e gli strumenti politici per rendere l'Unione Europea più dinamica e competitiva. Nel 2001 a Goteborg³ lo stesso Consiglio integrava tale strategia, ponendo l'accento sulla protezione dell'ambiente e sulla realizzazione di modelli di sviluppo più sostenibili.

Nel 2005⁴ la Commissione ha rilanciato la strategia di Lisbona e Goteborg, proponendo di incentrare gli sforzi dell'Unione su due compiti principali: assicurare una crescita più stabile e duratura e creare nuovi e migliori posti di lavoro. Il confronto tra le istituzioni europee ha portato alla elaborazione delle "Linee Guida della strategia comunitaria per il periodo 2007 – 2013"⁵. Attraverso questo percorso la Commissione ha individuato le priorità comunitarie in materia di sostegno nell'ambito della politica di coesione, i nuovi obiettivi dell'azione comunitaria e gli strumenti finanziari coinvolti, stabilendo le basi per l'avvio della fase di programmazione della politica di coesione per il periodo 2007 – 2013.

La base normativa del nuovo periodo di programmazione è stata consolidata nel 2006 attraverso i seguenti nuovi regolamenti:

¹ Comunicazione della Commissione "Terza relazione sulla coesione economica e sociale" - COM(2004) 107 del 18.02.2004

² Consiglio Europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000

³ Consiglio Europeo di Goteborg del 15 e 16 giugno 2001

⁴ Comunicazione al Consiglio Europeo di primavera "Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona" – COM (2005) 24 del 02.02.2005

⁵ Comunicazione della Commissione "Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007 – 2013" – COM (2005) 299 del 05.07.2005

- Reg. (CE) n. 1080/2006 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del Reg. (CE) n. 1783/1999;
- Reg. (CE) n. 1081/2006 relativo al Fondo sociale europeo e recante abrogazione del Reg. (CE) n. 1784/1999;
- Reg. (CE) n. 1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT);
- Reg. (CE) n. 1083/2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), sul Fondo sociale europeo (FSE) e sul Fondo di coesione;
- Reg. (CE) n. 1828/2006 recante disposizioni attuative del Reg. (CE) n. 1083/2006 e del Reg. (CE) 1080/2006.

Sulla base delle indicazioni provenienti dall'Unione Europea in merito alla programmazione 2007-2013, le autorità italiane hanno avviato il processo di concertazione tra le Amministrazioni e il partenariato economico-sociale, culminante nella redazione del Quadro Strategico Nazionale che stabilisce le priorità dell'Italia in merito alla programmazione 2007-2013.

Dal quadro normativo e programmatico comunitario e nazionale fino ad ora definito, emergono le seguenti principali innovazioni introdotte nella programmazione 2007-2013:

- nuove priorità e nuovi obiettivi della politica di coesione;
- programmazione unitaria della politica di sviluppo;
- riduzione del numero di Fondi strutturali mediante esclusione da questi dei Fondi destinati allo sviluppo rurale e alla pesca;
- maggiore decentramento delle responsabilità;
- proporzionalità dei controlli;
- rafforzamento dei sistemi di gestione e controllo;
- nuovo assetto organizzativo in materia di gestione e controllo.

1.1 Nuove priorità e nuovi obiettivi della politica di coesione

I documenti strategici e di programmazione, in particolare gli Orientamenti Strategici Comunitari per la Politica di Coesione, individuano tre nuove Priorità Comunitarie:

- **rendere l'Europa e le Regioni più attraenti per gli investimenti e le attività delle imprese:** per stimolare la crescita e l'occupazione occorre migliorare l'attrattiva dell'Europa come luogo in cui investire e lavorare. L'Unione Europea e gli Stati membri sono pertanto chiamati a concentrare il loro impegno sugli interventi infrastrutturali necessari alle imprese nei settori dei trasporti, dell'ambiente ed energia;
- **promuovere la conoscenza e l'innovazione a favore della crescita:** la crescita e l'occupazione necessitano di un riorientamento strutturale dell'economia verso le attività basate sulla conoscenza. Occorre quindi investire nei settori della Ricerca e Sviluppo Tecnologico (RST), dell'innovazione e delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (TIC) al fine di migliorare la competitività del sistema produttivo;
- **creare nuovi e migliori posti di lavoro:** per garantire la prosperità e ridurre i rischi di esclusione sociale è indispensabile indirizzare gli investimenti degli Stati membri verso lo sviluppo del capitale umano, attraverso il miglioramento dell'istruzione e delle competenze, e verso la modernizzazione del mercato del lavoro e dei sistemi di protezione sociale.

In conseguenza di tale nuova articolazione delle Priorità Comunitarie, lo Stato italiano ha individuato, nell'ambito del proprio Quadro Strategico Nazionale (QSN), dieci priorità che riflettono la dimensione strategica della politica di coesione comunitaria. Nella seguente figura è riportata una matrice, tratta dal QSN, che mostra in che modo le dieci priorità nazionali contribuiscono a perseguire le tre priorità comunitarie.

La struttura delle Priorità Comunitarie e delle Priorità dello Stato Italiano

Priorità Orientamenti comunitari	Priorità 1 Rendere l'Europa e le Regioni più attraenti per gli investimenti e le attività delle imprese	Priorità 2 Promuovere la conoscenza e l'innovazione a favore della crescita	Priorità 3 Nuovi e migliori posti di lavoro	Dimensione territoriale
Priorità Quadro				
1 Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane		4.2.3 Rendere accessibile a tutti la Società dell'Informazione	4.3.1 Far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga nel mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale 4.3.2 Migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il mercato del lavoro 4.3.3 Aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando istruzione e competenze	
2 Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività		4.2.1 Migliorare ed aumentare gli investimenti in RST 4.2.2 Promuovere l'innovazione e l'imprenditoria 4.2.3 Rendere accessibile a tutti la Società dell'Informazione 4.2.4 Migliorare l'accesso ai finanziamenti		5.3 Cooperazione territoriale
3 Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo	4.1.2 Rafforzare le sinergie tra tutela dell'ambiente e crescita 4.1.3 Ridurre l'uso intensivo delle fonti energetiche tradizionali in Europa			5.3 Cooperazione territoriale
4 Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo	4.1.3 Ridurre l'uso intensivo delle fonti energetiche tradizionali in Europa	4.2.2 Promuovere l'innovazione e l'imprenditoria 4.2.3 Rendere accessibile a tutti la Società dell'Informazione		5.3 Cooperazione territoriale
5 Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale		4.2.3 Rendere accessibile a tutti la Società dell'Informazione	4.3.1 Far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga nel mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale 4.3.5 Contribuire a mantenere in buona salute la popolazione attiva	5.1 Contributo delle città alla crescita e all'occupazione
6 Reti e collegamenti per la mobilità	4.1.1 Potenziare le infrastrutture di trasporto			5.3 Cooperazione territoriale
7 Competitività dei sistemi produttivi e occupazione		4.2.2 Promuovere l'innovazione e l'imprenditoria	4.3.1 Far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga nel mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale 4.3.2 Migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il mercato del lavoro	5.3 Cooperazione territoriale
8 Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani				5.1 Contributo delle città alla crescita e all'occupazione
9 Apertura internazionale e attrazione di investimenti e risorse				
10 Governance, capacità istituzionali e dei mercati		4.2.4 Migliorare l'accesso ai finanziamenti	4.3.4 Capacità amministrativa	

La revisione delle Priorità Comunitarie ha comportato anche una rielaborazione degli obiettivi che devono essere perseguiti nell'ambito del nuovo periodo di programmazione:

- obiettivo Convergenza, finalizzato a ridurre il divario economico e sociale tra Stati membri;
- obiettivo Competitività regionale e occupazione, volto a potenziare la forza economica delle regioni europee non rientranti nell'obiettivo Convergenza;
- obiettivo Cooperazione territoriale europea, volto a rafforzare la cooperazione economico-sociale tra i territori europei.

Già presente nella precedente programmazione nei Programmi di Iniziativa Comunitaria (ad esempio INTERREG e l'Asse 2 del PIC Leader+), la Cooperazione territoriale, che può riguardare programmi transfrontalieri, transnazionali e interregionali e alla cui realizzazione concorre esclusivamente il FESR, rappresenta una delle innovazioni più interessanti di questa programmazione e con specifiche ricadute sull'organizzazione dei sistemi di gestione e controllo.

La realizzazione di un programma operativo in cui sono coinvolti più Stati membri e, eventualmente, anche Stati extra UE, rende necessaria una diversa articolazione della struttura organizzativa e della ripartizione delle funzioni. A tal fine, l'Unione Europea ha previsto una diversa normativa per tali programmi, dedicando ad essi un'apposita sezione del Reg. (CE) 1080/2006.

I territori italiani rientrano in tutti e tre gli obiettivi (Convergenza, Competitività regionale e occupazione e Cooperazione territoriale europea) e sono beneficiari dei Fondi FESR e FSE. Il contributo di ciascun Fondo è concesso dalla Commissione Europea sulla base di appositi Programmi Operativi (PO) Nazionali o Regionali, predisposti dalle Amministrazioni competenti, in conformità a quanto prestabilito nel Quadro Strategico Nazionale.

La nuova struttura degli Obiettivi e le corrispondenti tipologie di Programma e Fondo per l'Italia

Programmazione 2007 - 2013	
Obiettivo	Tipologia di Programma e Fondo
<p>Obiettivo Convergenza Ridurre il divario tra Stati membri e Regioni meno sviluppate, contribuendo prioritariamente alla politica di coesione ed al conseguimento delle priorità comunitarie</p>	<p>PO (FESR) PO (FSE)</p>
<p>Obiettivo Competitività regionale e occupazione Rafforzare la competitività delle regioni e l'occupazione concentrando gli interventi su l'innovazione e l'economia basata sulla conoscenza, sull'ambiente e la prevenzione dei rischi, sull'accessibilità e i servizi di interesse economico generale</p>	<p>PO (FESR) PO (FSE)</p>
<p>Obiettivo Cooperazione territoriale Rafforzare la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale</p>	<p>PO (FESR)</p>

1.2 Programmazione unitaria della politica di sviluppo

Il Quadro Strategico Nazionale (QSN), descrivendo le modalità di programmazione dei Fondi strutturali per il periodo 2007 – 2013, prevede che le risorse finanziarie della politica regionale (fondi comunitari e relativi fondi nazionali di cofinanziamento nonché fondi nazionali afferenti al Fondo per le Aree Sottoutilizzate) e della politica ordinaria regionale (risorse ordinarie dei bilanci) siano programmate e gestite nel quadro di una strategia unitaria.

Il processo di programmazione unitaria si articola in tre fasi:

- definizione della strategia specifica (territoriale/settoriale) da parte delle singole Amministrazioni titolari di intervento mediante l'elaborazione di un Documento Strategico;
- definizione istituzionale delle priorità, degli obiettivi, degli strumenti e delle responsabilità per l'attuazione della strategia di intervento nell'ambito della cooperazione Stato-Regione, con la stipula dell'Intesa Istituzionale di Programma;
- definizione degli strumenti per la realizzazione della strategia, rappresentati essenzialmente dall'Accordo di programma Quadro e dallo Strumento di Attuazione Regionale.

A fronte della programmazione unitaria, deve corrispondere un processo di armonizzazione dei meccanismi di gestione, sorveglianza e controllo finanziario dei diversi fondi coinvolti (Fondi Strutturali comprensivi della quota nazionale, FAS e fondi della politica ordinaria regionale).

La programmazione unitaria è, rivolta, tra l'altro, ad assicurare il rispetto del principio di aggiuntività della politica regionale a quella ordinaria⁶ e del principio di addizionalità delle risorse comunitarie a quelle nazionali⁷.

La programmazione dei Fondi strutturali nel periodo 2007 – 2013 dovrà inserirsi nell'ambito del processo di programmazione unitaria precedentemente descritto.

1.3 Riduzione del numero di Fondi strutturali mediante esclusione da questi dei Fondi destinati allo sviluppo rurale e alla pesca

Il numero di Fondi che forniscono assistenza nell'ambito della politica di coesione è ridotto a tre (FESR, FSE e Fondo di Coesione), rispetto ai sei (FESR, FSE, FEOGA – Sezione Orientamento, FEOGA – Sezione Garanzia, SFOP e Fondo di Coesione) previsti nella precedente programmazione. I nuovi strumenti che forniscono un sostegno allo sviluppo rurale (FEASR) ed al settore della pesca (FEP) sono stati, infatti, rispettivamente integrati nella politica agricola comune e nella politica comune della pesca. Tale novità rappresenta, quindi, una notevole semplificazione per la programmazione dei Fondi strutturali.

Inoltre la nuova programmazione prevede anche un diverso utilizzo dei Fondi strutturali.

Per ogni obiettivo, infatti, ogni Amministrazione titolare potrà predisporre Programmi Operativi monofondo, ad indicare una più marcata distinzione delle specificità dei singoli Fondi strutturali (Specificità dei Fondi). Di seguito si riporta una figura che illustra, per l'Italia, i Programmi Operativi monofondo corrispondenti ai singoli obiettivi:

⁶ Il vincolo di destinazione territoriale della spesa in conto capitale ordinaria a favore del Mezzogiorno, per il periodo 2007 – 2013, è pari al 30%

⁷ Il vincolo di addizionalità delle risorse comunitarie a quelle nazionali varia in funzione della tipologia di spesa e del settore di intervento; per un'analisi di dettaglio si veda il QSN approvato nel mese di Marzo 2007

La Specificità dei Fondi

Programmazione 2007 - 2013	
Obiettivo	Tipologia di Programma e Fondo
Obiettivo Convergenza	PO (FESR) PO (FSE)
Obiettivo Competitività regionale e occupazione	PO (FESR) PO (FSE)
Obiettivo Cooperazione territoriale	PO (FESR)

1.4 Decentramento delle responsabilità

La Commissione ha rafforzato il processo di decentramento delle responsabilità a favore dei partenariati, delle Regioni e degli altri Enti locali. In particolare la nuova disciplina attribuisce una forte responsabilità alle Amministrazioni titolari di intervento nell'attuazione dei Programmi Operativi sia con riferimento all'impostazione e all'organizzazione dei sistemi di gestione e controllo sia delegando le responsabilità del controllo a tali Amministrazioni in modo inversamente proporzionale alla dimensione dei Programmi e al contributo dei Fondi strutturali (proporzionalità del controllo).

La stessa disciplina ha introdotto alcuni elementi di semplificazione che riguardano, in via principale, l'eliminazione del Complemento di Programmazione e la possibilità, per i Programmi di minore dimensione (ex art. 74 del Reg. (CE) 1083/2006), di adottare un modello organizzativo più snello.

1.5 Proporzionalità

In conseguenza del principio di semplificazione e decentramento, il quadro normativo dispone che il grado di intervento della Commissione nel controllo di un Programma Operativo debba essere proporzionale all'entità della spesa pubblica e alla percentuale di contributo comunitario rispetto alla spesa pubblica. Ciò implica un aumento della responsabilità dello Stato membro in riferimento ai programmi di minore dimensione e cofinanziati maggiormente con fondi nazionali, come stabilito dall'art. 74 del Reg. (CE) n. 1083/2006.

1.6 *Rafforzamento dei sistemi di gestione e controllo*

Il rafforzamento dei sistemi di gestione e controllo dei Programmi Operativi è una condizione necessaria affinché sia incrementata la salvaguardia del corretto utilizzo delle risorse comunitarie e, al contempo, nazionali destinate a tali Programmi.

L'articolo 70 del Regolamento 1083/2006 stabilisce che “gli Stati membri sono responsabili della gestione e del controllo dei Programmi Operativi in particolare mediante le seguenti misure:

- a. garantiscono che i sistemi di gestione e controllo dei programmi operativi siano istituiti” in conformità alla normativa comunitaria di riferimento (art. 58-62 dello stesso Regolamento);
- b. “prevengono, individuano e correggono le irregolarità e recuperano gli importi indebitamente versati compresi, se del caso, gli interessi di mora. Essi ne danno notifica alla Commissione e la informano sull'andamento dei procedimenti amministrativi e giudiziari”.

La normativa comunitaria per la programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013 introduce, rispetto al precedente periodo di programmazione, alcune precise innovazioni nella disciplina di detti sistemi, evidentemente rivolte al loro miglioramento.

Tali innovazioni in via principale riguardano:

- la definizione di una nuova struttura organizzativa dei sistemi di gestione e controllo, rispetto al periodo di programmazione 2000-2006, con l'istituzione, accanto all'Autorità di Gestione, dell'Autorità di Certificazione e dell'Autorità di Audit;
- l'introduzione di una valutazione di conformità preventiva sull'adeguatezza dei sistemi di gestione e controllo, da effettuarsi precedentemente alla prima domanda di pagamento o comunque entro dodici mesi dall'approvazione del Programma Operativo. Per i Programmi Operativi italiani, tale valutazione potrà essere svolta da IGRUE;
- l'introduzione di disposizioni inerenti alla metodologia di campionamento delle operazioni da sottoporre a controllo di secondo livello da parte dell'Autorità di Audit;
- l'introduzione, nel Reg. (CE) n. 1828/2006 recante norme di attuazione del Reg. (CE) n. 1083/2006 e del Reg. (CE) n. 1080/2006, di una disciplina organica relativa alla gestione dei recuperi degli importi indebitamente versati nonché

alla comunicazione e al monitoraggio delle irregolarità riscontrate e degli interventi correttivi intrapresi.

L'art. 58 del Regolamento 1083/2006 fissa in modo chiaro e dettagliato i seguenti principi generali dei sistemi di gestione e controllo:

- la chiara definizione e assegnazione delle funzioni degli organismi coinvolti;
- un'adeguata separazione delle funzioni per ciascun organismo;
- procedure atte a garantire la correttezza e la regolarità delle spese dichiarate nell'ambito del Programma Operativo;
- sistemi di contabilità, sorveglianza e informativa finanziaria informatizzati;
- un sistema di informazione e sorveglianza nei casi in cui l'organismo responsabile affida l'esecuzione dei compiti a un altro organismo;
- disposizioni per la verifica del funzionamento dei sistemi;
- sistemi e procedure per garantire una pista di controllo adeguata;
- procedure di informazione e sorveglianza per le irregolarità e il recupero degli importi indebitamente versati.

Per tale motivo, il sistema di gestione e controllo adottato dalle singole Amministrazioni deve ispirarsi ai precedenti principi e, a tale fine, deve fondarsi sui seguenti elementi:

1. adeguata organizzazione preposta alla gestione e al controllo e precisazione delle diverse funzioni degli organismi coinvolti;
2. procedure di gestione chiare e conformi alla normativa comunitaria e nazionale di riferimento;
3. procedure e strumenti di controllo chiari e adeguati al fine di prevenire o gestire in maniera efficace le irregolarità.

Il presente documento ha per scopo la definizione di linee di indirizzo in merito a tali elementi.

PARTE II - L'ORGANIZZAZIONE E IL FUNZIONAMENTO DEI SISTEMI DI GESTIONE E CONTROLLO

1. Gli organi di gestione e controllo e le loro principali funzioni ai sensi della normativa comunitaria

L'architettura complessiva del nuovo dispositivo regolamentare, rispetto al periodo di programmazione 2000-2006, pone con maggior enfasi l'accento sulla necessità di assicurare la sana gestione finanziaria dei Programmi Operativi, attraverso la predisposizione di un sistema di gestione e controllo incentrato sulla precisa ripartizione delle competenze tra i diversi soggetti coinvolti nell'attuazione degli interventi.

In particolare, la normativa individua con chiarezza⁸ quali siano le autorità e gli organismi responsabili della gestione e del controllo dei Programmi Operativi nonché le loro competenze e funzioni, fornendo un modello organizzativo di base al quale tutti gli Stati membri devono adeguarsi. Ciò implica necessariamente che le Amministrazioni titolari si adoperino tempestivamente per conformare l'assetto organizzativo e procedurale dei sistemi di gestione e controllo alle nuove disposizioni normative. Al contempo, tali Amministrazioni dovranno provvedere all'adeguamento delle capacità professionali delle risorse coinvolte, anche attraverso la predisposizione di corsi formativi in grado di adeguare le conoscenze e migliorare la *governance* del sistema.

Nel seguito, si indicano gli organismi di gestione e controllo previsti nell'ambito della programmazione 2007-2013, riportandone le funzioni prescritte dalla nuova normativa comunitaria.

1.1 Le Autorità del Programma Operativo

L'art. 59 del Regolamento 1083/2006 stabilisce che per ciascun Programma Operativo (nel seguito anche PO) siano istituite:

- a. un'Autorità di Gestione ovvero "un'autorità pubblica o un organismo pubblico o privato, nazionale, regionale o locale designato dallo Stato Membro per gestire il Programma Operativo";
- b. un'Autorità di Certificazione ovvero "un'autorità pubblica o un organismo pubblico, nazionale, regionale o locale, designato dallo Stato Membro per certificare le dichiarazioni di spesa e le domande di pagamento prima del loro invio alla Commissione".
- c. un'Autorità di Audit ovvero "un'autorità pubblica o un organismo pubblico, nazionale, regionale o locale, funzionalmente indipendente dall'autorità di

⁸ Art.60, 61 e 62 del Reg. (CE) 1083/2006

gestione e dall'autorità di certificazione, designato dallo Stato Membro per ciascun Programma Operativo con la responsabilità di verificare l'efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo”.

L'art. 59 stabilisce che la stessa Autorità può essere designata per più di un Programma Operativo.

Si riporta di seguito il dettaglio delle funzioni assegnate alle predette Autorità, come da normativa di riferimento.

1.2 *Autorità di Gestione*

L'articolo 60 del Regolamento 1083/2006 stabilisce che “l'Autorità di Gestione è responsabile della gestione e attuazione del Programma Operativo conformemente al principio della sana gestione finanziaria. In particolare essa è tenuta a” svolgere le seguenti funzioni:

a) garantire che le operazioni destinate a beneficiare di un finanziamento siano selezionate conformemente ai criteri applicabili al Programma Operativo e siano conformi alle norme comunitarie e nazionali applicabili per l'intero periodo di attuazione

A tale proposito, l'Autorità di Gestione deve prevedere procedure e criteri per la selezione dei progetti coerenti con le finalità e la tempistica del Programma e delle sue priorità; al contempo, tali procedure e criteri devono attagliarsi alla tipologia di operazioni (in particolare opere pubbliche, acquisizione di beni e servizi, erogazione di finanziamenti o servizi a singoli beneficiari, formazione) nonché alla relativa normativa di riferimento. I criteri di selezione devono inoltre conformarsi agli obiettivi comunitari di parità tra uomini e donne e non discriminazione (art. 16 del Reg. 1083/2006) e di sviluppo sostenibile (art. 17 del Reg. 1083/2006), in funzione della rilevanza che tali obiettivi assumono in relazione alla tipologia di operazioni. Infine, l'Autorità di Gestione deve assicurarsi che tali procedure e criteri di selezione risultino adeguati per tutta la durata della programmazione, anche mediante loro aggiornamenti in conformità alle modifiche della normativa di riferimento. I criteri di selezione proposti dall'Autorità di Gestione per le singole categorie di operazioni e le loro eventuali revisioni devono essere approvati dal Comitato di Sorveglianza.

b) verificare che i prodotti e i servizi cofinanziati siano forniti e l'effettiva esecuzione delle spese dichiarate dai beneficiari in relazione alle operazioni, nonché la conformità di tali spese alle norme comunitarie e nazionali; possono essere effettuate verifiche in loco di singole operazioni su base campionaria conformemente alle modalità di applicazione che devono essere adottate dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 103, paragrafo 3 del Reg. (CE) 1083/2006

L'Autorità di Gestione deve verificare l'ammissibilità delle spese sostenute per le attività di un PO secondo i seguenti principi:

- **principio dell'effettività**, in base al quale occorre verificare che la spesa sia concretamente sostenuta e sia connessa all'operazione cofinanziata;
- **principio della legittimità**, in base al quale occorre verificare che la spesa sostenuta sia conforme alla normativa comunitaria e nazionale;
- **principio di localizzazione dell'opera cofinanziata**, in base al quale occorre verificare che la spesa sostenuta sia relativa ad una operazione localizzata nel territorio interessato dal Programma;
- **principio della prova documentale**, in base al quale occorre verificare che la spesa sostenuta sia comprovata da fatture quietanzate o da altri documenti contabili aventi forza probatoria equivalente.

Per garantire tale verifica, l'Autorità di Gestione deve predisporre apposite procedure sia per il controllo documentale sia per il controllo in loco delle operazioni cofinanziate (controlli di primo livello). I controlli di primo livello devono essere appropriatamente documentati.

c) garantire l'esistenza di un sistema informatizzato di registrazione e conservazione dei dati contabili relativi a ciascuna operazione svolta nell'ambito del Programma Operativo, nonché la raccolta dei dati relativi all'attuazione necessari per la gestione finanziaria, la sorveglianza, le verifiche, gli audit e la valutazione

L'Autorità di Gestione deve prevedere la creazione di un sistema informatizzato nel quale registrare i dati relativi all'avanzamento fisico, finanziario e procedurale delle singole operazioni di un PO nonché i dati relativi alle verifiche delle operazioni (in primis controlli di primo livello). Il sistema fornisce la base di dati per alimentare il monitoraggio e il controllo del Programma e la relativa reportistica richiesta dalla normativa. A tale proposito, l'Autorità di Gestione deve prevedere procedure per la corretta e tempestiva alimentazione di tali sistemi.

d) garantire che i beneficiari e gli altri organismi coinvolti nell'attuazione delle operazioni mantengano un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative all'operazione, ferme restando le norme contabili nazionali

L'Autorità di Gestione deve assicurare che essa stessa, gli uffici da essa dipendenti (es. Uffici Competenti per le Operazioni), gli Organismi Intermedi e i Beneficiari siano

adeguatamente informati sulla necessità di organizzare, per le operazioni cofinanziate, un sistema di contabilità tale da consentire la rapida rintracciabilità di tutte le transazioni relative all'operazione cofinanziata. In particolare, tale sistema deve garantire la separabilità delle transazioni legate al PO da quelle inerenti alle altre attività dei predetti soggetti. Tali soggetti devono, nei modi stabiliti dall'Autorità di Gestione, fornire appropriate garanzie in merito alla capacità del loro sistema contabile di evidenziare le singole transazioni connesse all'operazione cofinanziata.

e) garantire che le valutazioni dei Programmi Operativi di cui all'articolo 48, paragrafo 3 siano svolte in conformità dell'articolo 47

L'Autorità di Gestione deve garantire che le valutazioni intermedie siano effettuate da organismi esperti funzionalmente indipendenti dalle Autorità di Certificazione e di Audit. Essa deve inoltre garantire che i valutatori ricevano tutte le informazioni necessarie all'analisi dell'attuazione del PO e del raggiungimento degli obiettivi in esso definiti e che i risultati delle valutazioni siano trasmessi al Comitato di Sorveglianza.

f) stabilire procedure per far sì che tutti i documenti relativi alle spese e agli audit necessari per garantire una pista di controllo adeguata siano conservati secondo quanto disposto dall'articolo 90

L'Autorità di Gestione deve prevedere procedure per assicurare che tutti i documenti di carattere amministrativo e contabile relativi alla selezione delle operazioni, alla realizzazione fisica e finanziaria delle operazioni, alla rendicontazione della spesa a valere sul Programma nonché le check list utilizzate per i controlli su dette operazioni siano dettagliati all'interno della pista di controllo e siano archiviati secondo le indicazioni fornite nella pista medesima. Tali procedure devono altresì garantire la sicurezza degli archivi e la conservazione di essi nei tre anni successivi alla chiusura del PO.

g) garantire che l'Autorità di Certificazione riceva tutte le informazioni necessarie in merito alle procedure e verifiche eseguite in relazione alle spese ai fini della certificazione

Affinché l'Autorità di Certificazione possa predisporre la Dichiarazione certificata delle spese e la relativa domanda di pagamento, l'Autorità di Gestione le trasmette, oltre ai dati di spesa, anche le check list di verifica della corretta esecuzione delle procedure di attuazione finanziaria delle singole operazioni cofinanziate nonché di ammissibilità della spesa al cofinanziamento comunitario.

h) guidare i lavori del Comitato di Sorveglianza e trasmettergli i documenti richiesti per consentire una sorveglianza qualitativa dell'attuazione del Programma Operativo, tenuto conto dei suoi obiettivi specifici

Entro tre mesi dalla notifica di approvazione di un PO, lo Stato Membro e l'Autorità di Gestione devono istituire un Comitato di Sorveglianza che ha la funzione di controllare la qualità dell'attuazione del PO. L'Autorità di Gestione presiede il Comitato, ne organizza i lavori e, con il dovuto anticipo, fornisce ai singoli membri del Comitato stesso i documenti contenenti le informazioni utili alla discussione degli argomenti all'ordine del giorno delle singole convocazioni.

i) elaborare e presentare alla Commissione, previa approvazione del Comitato di Sorveglianza, i rapporti annuali e finali di esecuzione

L'Autorità di Gestione, ogni anno entro il 30 giugno, deve elaborare una relazione annuale in cui riporta un quadro esaustivo dell'attuazione del Programma Operativo. Tale relazione deve essere inviata, a cura della stessa Autorità di Gestione, alla Commissione. L'Autorità di Gestione deve altresì dar seguito alle eventuali osservazioni della Commissione. Allo stesso modo, l'Autorità di Gestione ha il compito di elaborare e presentare alla Commissione entro il 31/03/2017 la relazione finale sull'attuazione del PO che, unitamente all'ultima Dichiarazione certificata di spesa, alla relativa domanda di pagamento nonché alla dichiarazione di chiusura dell'Autorità di Audit, costituisce la documentazione necessaria al pagamento del saldo finale.

j) garantire il rispetto degli obblighi in materia di informazione e pubblicità previsti all'articolo 69

L'Autorità di Gestione deve prevedere procedure per assicurare che le informazioni rilevanti connesse all'attuazione dei Programmi cofinanziati e delle operazioni in esse contenute arrivino correttamente ai potenziali Beneficiari nonché all'opinione pubblica, evidenziando il ruolo dell'Unione Europea e garantendo la trasparenza nell'utilizzo dei Fondi. A tale proposito, l'Autorità di Gestione è responsabile di redigere e attuare un piano di comunicazione ai sensi della sezione 1 del Regolamento 1828/2006 nonché di verificare la sua concreta attuazione.

k) trasmettere alla Commissione le informazioni che le consentano di valutare i grandi progetti

L'Autorità di gestione deve acquisire dai Beneficiari tutte le informazioni relative ai Grandi Progetti previsti all'interno del PO. Sulla base di tale informazioni, l'Autorità di Gestione dovrà elaborare e trasmettere alla Commissione le Schede Grandi Progetti contenenti gli elementi previsti dall'art. 40 del Reg. (CE) 1083/2006, che consentano alla Commissione stessa di eseguire una valutazione approfondita dell'opera e di adottare una decisione per la concessione del contributo finanziario dei Fondi.

1.3 Autorità di Certificazione

L'articolo 61 del Regolamento 1083/2006 stabilisce che l'Autorità di Certificazione di un Programma Operativo svolge principalmente i seguenti compiti:

a) elaborare e trasmettere alla Commissione le dichiarazioni certificate delle spese e le domande di pagamento

L'Autorità di Certificazione è responsabile della redazione della Dichiarazione certificata delle spese e della relativa domanda di pagamento del contribuente, articolate per asse prioritario. Tale attività è svolta sulla base delle informazioni ricevute da parte dell'Autorità di Gestione del PO. Le domande di pagamento sono trasmesse elettronicamente a IGRUE e all'Amministrazione capofila per fondo, che provvede a inoltrarle alla Commissione.

b) certificare che:

- **la dichiarazione delle spese è corretta, proviene da sistemi di contabilità affidabili ed è basata su documenti giustificativi verificabili;**
- **le spese dichiarate sono conformi alle norme comunitarie e nazionali applicabili e sono state sostenute in rapporto alle operazioni selezionate per il finanziamento conformemente ai criteri applicabili al Programma e alle norme comunitarie e nazionali**

L'Autorità di Certificazione ha il compito cruciale di assicurare che le spese dichiarate siano completamente e correttamente documentate e che, al contempo, esse rispettino sia le norme sia le indicazioni e i criteri stabiliti per il finanziamento delle singole categorie di operazioni. A tale proposito, l'Autorità di Certificazione svolge le seguenti attività:

- garantisce, sulla base delle Dichiarazioni di spesa fornite dall'Autorità di Gestione nonché delle check list di controllo di primo livello, che tutte le spese sono state sostenute, sono state correttamente rendicontate, e sono state sottoposte al controllo di primo livello;
- garantisce che le spese dichiarate dall'Autorità di Gestione sono chiaramente riconducibili agli importi risultanti dal sistema informatizzato di registrazione e conservazione dei dati contabili relativi a ciascuna operazione, predisposto e gestito dall'Autorità di Gestione ai sensi dell'art. 60 lettera c);
- effettua a campione controlli sulla documentazione di spesa riguardante le operazioni rendicontate dall'Autorità di Gestione, al fine di verificare

sia l'ammissibilità della spesa controllata sia la correttezza dei processi di rendicontazione e di controllo di primo livello adottati.

c) garantire ai fini della certificazione di aver ricevuto dall'Autorità di Gestione informazioni adeguate in merito alle procedure seguite e alle verifiche effettuate in relazione alle spese figuranti nelle dichiarazioni di spesa

Al fine di poter certificare le spese sostenute nell'ambito di un PO, l'Autorità di Certificazione riceve dall'Autorità di Gestione sia la rendicontazione delle spese sostenute per ciascuna operazione sia apposite check list che dimostrino l'esecuzione dei controlli di primo livello sulla corretta esecuzione delle procedure gestionali nonché sull'ammissibilità della spesa in relazione a dette operazioni.

d) tener conto, ai fini della certificazione, dei risultati di tutte le verifiche svolte dall'Autorità di Audit o sotto la sua responsabilità

L'Autorità di Certificazione è informata dall'Autorità di Audit in merito agli esiti delle verifiche effettuate da quest'ultima. Con riferimento alle verifiche svolte dall'Autorità di Audit sulle spese già dichiarate alla Commissione e a IGRUE, nel caso emergano spese non ammissibili, l'Autorità di Certificazione deve provvedere alla loro deduzione in occasione della successiva certificazione della spesa. Con riferimento alle verifiche sul sistema di gestione e controllo condotte dall'Autorità di Audit, qualora emergano irregolarità sistemiche riferite ad uno o più gruppi di operazioni, l'Autorità di Certificazione, in funzione della gravità delle irregolarità, deve sospendere la certificazione delle spese riferite a tale gruppo o a tali gruppi di operazioni fino al momento in cui una decisione in merito (es. rettifica finanziaria) non sia adottata.

e) mantenere una contabilità informatizzata delle spese dichiarate alla Commissione

L'Autorità di Certificazione dovrà registrare su un sistema informatizzato le spese, tra quelle dichiarate dall'Autorità di Gestione, che sono alla base delle singole Dichiarazioni certificate di spesa trasmesse alla Commissione. In particolare, il sistema informatizzato deve fornire quelle informazioni in grado di rispondere a quanto previsto nell'allegato III del Regolamento (CE) 1828/2006, parte B, campi 35, 36 e 37 (totale delle spese ammissibili dichiarate per l'operazione e incluse nella dichiarazione di spesa inviata alla Commissione dall'autorità di certificazione; data dell'ultima dichiarazione di spesa dell'autorità di certificazione contenente le spese dell'operazione).

Inoltre, l'Autorità di Certificazione può accedere al sistema informatizzato integrato "Nuovo Sistema Finanziario" mediante il quale può compilare e trasmettere sia alla Commissione (per il tramite delle Amministrazioni capofila per Fondo) sia al Ministero dell'Economia e delle Finanze - IGRUE le dichiarazioni certificate di spesa e la relativa

domanda di pagamento del contributo comunitario e del corrispondente contributo nazionale. Il sistema consente altresì l'archiviazione delle dichiarazioni certificate delle spese e delle domande di pagamento precedentemente trasmesse.

f) tenere una contabilità degli importi recuperabili e degli importi ritirati a seguito della soppressione totale o parziale della partecipazione a un'operazione. Gli importi recuperati sono restituiti al bilancio generale dell'Unione Europea prima della chiusura del Programma Operativo detraendoli dalla dichiarazione di spesa successiva

L'Autorità di Certificazione, ai fini della corretta certificazione delle spese ammissibili, è responsabile della contabilità delle somme recuperabili individuate in base alle verifiche dalla stessa effettuate ovvero effettuate dall'Autorità di Gestione, dall'Autorità di Audit, dalla Commissione Europea, da IGRUE nonché da altro organismo di ispezione e controllo comunitario e nazionale. L'Autorità di Certificazione, inoltre, tiene la contabilità dei recuperi delle somme indebitamente erogate, effettuati sotto la responsabilità dell'Autorità di Gestione. Inoltre la stessa Autorità di Certificazione tiene la contabilità degli importi ritirati a seguito della soppressione parziale o totale del contributo. L'Autorità di Certificazione effettua la detrazione degli importi recuperati o ritirati dalla prima dichiarazione di spesa disponibile, comunque prima della chiusura del Programma Operativo.

1.4 *Autorità di audit*

L'art. 62 del Reg. (CE) 1083/2006 stabilisce che l'Autorità di Audit svolge le seguenti funzioni:

a) garantire che le attività di audit siano svolte per accertare l'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo del Programma Operativo

L'Autorità di Audit programma e svolge appositi controlli diretti a verificare che il sistema di gestione e controllo predisposto dall'Autorità di Gestione sia in grado di assicurare che le operazioni vengano realizzate nel rispetto delle norme di riferimento comunitarie e nazionali e che, a tale fine, siano definite e divulgate in maniera appropriata le procedure e gli strumenti per la gestione e il controllo delle operazioni.

A tale fine, l'Autorità di Audit svolge appropriate verifiche in merito all'assetto organizzativo del sistema di gestione e controllo (compresa l'organizzazione interna dell'Autorità di Gestione e dell'Autorità di Certificazione), alle procedure di programmazione, attuazione, rendicontazione e certificazione della spesa, al sistema di monitoraggio, ai sistemi di contabilità, alle procedure e agli strumenti per i controlli di primo livello, agli strumenti per assicurare un'adeguata informazione e pubblicità delle operazioni, al rispetto delle politiche comunitarie in materia di ambiente, appalti pubblici, aiuti di stato, pari opportunità.

b) garantire che le attività di audit siano svolte su un campione di operazioni adeguato per la verifica delle spese dichiarate

L'Autorità di Audit, oltre ai controlli sull'efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo, svolge apposite verifiche in loco dirette ad accertare l'effettività, la correttezza e l'ammissibilità delle spese relative alle operazioni realizzate nell'ambito del Programma Operativo.

Tali verifiche devono riguardare un campione casuale di operazioni che sia rappresentativo dell'universo delle operazioni del Programma Operativo (il campione deve comprendere operazioni relative a tutti gli assi prioritari, di diversa tipologia e dimensione finanziaria) e, dall'altro, sia selezionato sulla base di una preventiva analisi dei rischi valutata a seguito dei controlli sul sistema.

Il livello di confidenza del campione non deve essere inferiore al 60% con una soglia di rilevanza massima del 2%. Nel caso in cui il sistema sottoposto a verifica non sia ritenuto affidabile, il livello di confidenza del campione non può essere inferiore al 90%.

c) presentare alla Commissione entro nove mesi dall'approvazione del Programma Operativo una strategia di audit riguardante gli organismi preposti alle attività di audit di cui alla lettera a) e b), la metodologia utilizzata, il metodo di campionamento per le attività di audit sulle operazioni e la pianificazione indicativa delle attività di audit al fine di garantire che i principali organismi siano soggetti a audit e che tali attività siano ripartite uniformemente sull'intero periodo di programmazione

Entro nove mesi dall'approvazione del Programma Operativo, l'Autorità di Audit elabora e trasmette alla Commissione un apposito documento strategico contenente:

- l'indicazione dei soggetti che effettueranno gli audit relativi al sistema di gestione e controllo nonché dei soggetti che svolgeranno gli audit inerenti alle spese dichiarate;
- la metodologia e gli strumenti che saranno utilizzati per lo svolgimento degli audit sia del sistema di gestione e controllo sia delle spese dichiarate nonché la metodologia per la selezione del campione di spesa da sottoporre ad audit basata su una corretta analisi dei rischi;
- i cronogrammi delle attività di audit per il primo anno successivo all'approvazione del Programma Operativo, riferiti sia alle verifiche del sistema di gestione e controllo sia alle verifiche delle spese dichiarate.

Nel caso in cui un sistema comune si applichi a più programmi operativi, una strategia unica di audit può essere comunicata ai sensi della lettera c)

Qualora un'unica Autorità di Audit sia istituita per svolgere gli audit su più Programmi Operativi, il predetto documento strategico contiene gli elementi richiesti per tutti i Programmi interessati.

In tale caso, tuttavia, l'Autorità di Audit deve tenere in debito conto le differenze di metodologia e di strumentazione necessari in funzione della diversità tipologica delle operazioni dei Programmi Operativi.

d) entro il 31 dicembre di ogni anno, dal 2008 al 2015:

- **presentare alla Commissione un rapporto annuale di controllo che evidenzi le risultanze delle attività di audit effettuate nel corso del periodo precedente di 12 mesi che termina il 30 giugno dell'anno in questione conformemente alla strategia di audit del Programma Operativo e le carenze riscontrate nei sistemi di gestione e di controllo del Programma. Il primo rapporto, che deve essere presentato entro il 31 dicembre 2008, copre il periodo dal 1° gennaio 2007 al 30 giugno 2008. Le informazioni relative alle attività di audit effettuate dopo il 1° luglio 2015 sono incluse nel rapporto finale di controllo a sostegno della dichiarazione di chiusura di cui alla lettera e);**
- **formulare un parere, in base ai controlli e alle attività di audit effettuati sotto la propria responsabilità, in merito all'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo, indicando se questo fornisce ragionevoli garanzie circa la correttezza delle dichiarazioni di spesa presentate alla Commissione e circa la legalità e regolarità delle transazioni soggiacenti;**
- **presentare, nei casi previsti dall'articolo 88, una dichiarazione di chiusura parziale in cui si attesti la legittimità e la regolarità della spesa in questione**

Per ciascun Programma Operativo, entro il 31 dicembre di ogni anno l'Autorità di Audit trasmette alla Commissione i rapporti annuali di controllo relativi agli audit eseguiti nei 12 mesi precedenti il 30 giugno dello stesso anno.

Il primo rapporto, che deve essere presentato entro il 31 dicembre 2008, riguarda le attività di audit svolte nel periodo dal 1° gennaio 2007 al 30 giugno 2008.

Ai rapporti annuali di controllo, l'Autorità di Audit allega un suo parere sull'efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo del Programma Operativo, dichiarando se tale sistema assicura che le operazioni sono state realizzate conformemente alla normativa e alle indicazioni di riferimento.

Nella nuova programmazione 2007-2013 è possibile procedere, ai sensi dell'art. 88 del Regolamento (CE) 1083/2006, alla chiusura parziale di un Programma Operativo, ovvero alla chiusura delle sole operazioni completate entro il 31 dicembre dell'anno precedente. Per operazione completata si intende un'operazione per la quale tutte le spese dei Beneficiari sono state sostenute e il relativo contributo pubblico è stato erogato. Al fine di poter procedere alla chiusura parziale di un Programma Operativo, è necessario che entro il 31 dicembre:

- l'Autorità di Certificazione presenti una Dichiarazione certificata della spesa relativa alle operazioni completate;
- l'Autorità di Audit presenti una dichiarazione di chiusura parziale relativa alle stesse operazioni, che attesti la legittimità e la regolarità della spesa inserita nella predetta Dichiarazione.

e) presentare alla Commissione, entro il 31 marzo 2017, una dichiarazione di chiusura che attesti la validità della domanda di pagamento del saldo finale e la legittimità e la regolarità delle transazioni soggiacenti coperte dalla dichiarazione finale delle spese, accompagnata da un rapporto di controllo finale

Alla chiusura di un Programma Operativo, l'Autorità di Audit deve fornire, oltre all'ultima relazione annuale di controllo e all'allegato parere e purché tale parere dimostri che il funzionamento del sistema di gestione e controllo è efficace, una dichiarazione che attesti che le spese del Programma sono state effettivamente sostenute, le stesse risultano legittime e regolari e che, pertanto, la domanda di pagamento di saldo è valida e fondata.

1.5 Organismo di pagamento

Oltre alle Autorità, in relazione ai singoli Programmi Operativi devono essere designati:

- gli organismi che ricevono i pagamenti del contributo comunitario sotto forma di prefinanziamento, pagamenti intermedi e saldo finale;
- gli organismi che effettuano i pagamenti ai Beneficiari.

A tale proposito, si propone che all'interno delle Amministrazioni locali titolari di intervento, la Ragioneria Generale dell'Amministrazione possa costituire l'organismo di pagamento che, da un lato, riceve il contributo comunitario e nazionale e, dall'altro, provvede al pagamento dei Beneficiari ovvero degli Organismi Intermedi.

A livello nazionale, la gestione finanziaria dei Programmi Operativi resta affidata all'Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea (IGRUE). In particolare, L'IGRUE riceve dalla Commissione il contributo e successivamente

provvede a trasferire il contributo comunitario e il corrispondente contributo nazionale alle Ragionerie delle Amministrazioni locali titolari di intervento.

In relazione ai Programmi Operativi gestiti da Amministrazioni centrali, IGRUE, ove previsto dalla normativa, può svolgere la funzione di pagamento direttamente ai Beneficiari.

1.6 Organismi Intermedi

L'art. 59 del Regolamento 1083/2006 stabilisce che uno o più Organismi Intermedi possono svolgere una parte o la totalità dei compiti dell'Autorità di Gestione o di Certificazione, sotto la responsabilità di tali Autorità.

In particolare, l'Organismo Intermedio (di seguito anche OI) può svolgere attività di gestione, controllo di primo livello e certificazione della spesa nei confronti dei Beneficiari che attuano le operazioni. I compiti e le responsabilità riconosciute agli Organismi Intermedi variano in funzione del modello organizzativo prescelto.

Per questo è necessario che il rapporto tra l'Autorità di Gestione o di Certificazione e l'Organismo Intermedio sia formalizzato e precisato dettagliatamente in una apposita convenzione, nella quale vengano chiaramente definiti i compiti e soprattutto le responsabilità dell'Organismo stesso.

2. I modelli organizzativi per la gestione delle operazioni

2.1 Premessa

L'articolo 59 del Regolamento 1083/2006, paragrafo 3, stabilisce che "lo Stato membro definisce le norme che disciplinano le sue relazioni con" l'Autorità di Gestione, l'Autorità di Certificazione e l'Autorità di Audit nonché le relazioni di queste con la Commissione.

Inoltre, lo Stato membro stabilisce le relazioni reciproche tra le predette Autorità, "che svolgono i propri compiti nel pieno rispetto dei sistemi istituzionali, giuridici e finanziari dello Stato membro interessato".

Questa disposizione implica che le singole Amministrazioni titolari di intervento sono tenute a precisare l'organizzazione del sistema di gestione e controllo (rapporti tra le Autorità) e, sulla base di essa, i rapporti intercorrenti con le Autorità e soggetti esterni a tale organizzazione ma coinvolti nel processo di attuazione del Programma Operativo: in primis, Commissione Europea e Autorità Nazionali con compiti di coordinamento e gestione dei Fondi Strutturali.

La semplificazione ed il decentramento introdotti nella nuova programmazione hanno determinato, come diretta conseguenza, un maggior onere degli Stati membri, che devono garantire la Commissione sull'affidabilità dei sistemi di gestione e controllo interni sia nella fase di avvio dei Programmi Operativi sia nel corso della loro attuazione.

Pertanto, l'obiettivo dei modelli organizzativi proposti è quello, da un lato, di valorizzare le esperienze sviluppate nella gestione dei Programmi dei precedenti periodi di programmazione e, dall'altro, di innestare su dette esperienze quelle innovazioni apportate dalla nuova normativa per rendere i sistemi di gestione e controllo ancora più affidabili.

L'organizzazione dei sistemi di gestione dipende da tre principali fattori:

1. obiettivi del Programma Operativo;
2. dimensione finanziaria del Programma Operativo;
3. tipologia di macroprocesso.

In particolare, i fattori 1 e 2 differenziano i modelli organizzativi in termini di relazioni tra le Autorità, il fattore 3 (tipologia di macroprocesso) differenzia i modelli organizzativi in relazione alla struttura di cui deve dotarsi l'Autorità di Gestione (Struttura di Gestione) per il buon esito delle differenti tipologie di operazioni.

Il fattore “Obiettivo del Programma Operativo”

Nell'ambito della programmazione 2000 – 2006 l'articolazione degli obiettivi, che prevedeva la possibilità di strutturare Programmi plurifondo per le Regioni ob. 1, aveva determinato la necessità di prevedere modelli organizzativi specifici per tali Programmi, per cui il ricorso a più fondi all'interno dello stesso Programma richiedeva una maggiore articolazione delle funzioni.

Nell'ambito della programmazione 2007 – 2013, l'introduzione del principio della specificità dei Fondi, con la conseguente presenza esclusiva di Programmi Operativi monofondo, e l'inserimento del nuovo obiettivo di Cooperazione territoriale europea, che si sostituisce ai Programmi di Iniziativa Comunitaria INTERREG, ha determinato la necessità di prevedere una distinzione tra modelli organizzativi per i Programmi degli obiettivi Convergenza e Competitività, da un lato, e modelli organizzativi per i Programmi dell'obiettivo Cooperazione Territoriale, dall'altro. Per questi ultimi, infatti, il Regolamento (CE) 1080/2006 prevede una diversa articolazione degli organi e delle funzioni di gestione e controllo.

Il fattore “Dimensione finanziaria del Programma Operativo”

Il Regolamento (CE) 1083/2006 prevede (art. 74, comma 2) un modello organizzativo e gestionale semplificato per i Programmi Operativi per i quali la spesa pubblica non superi i 750 milioni di euro e il cofinanziamento comunitario non superi il 40% della spesa pubblica totale.

Per tale motivo, si è ritenuto opportuno elaborare un modello organizzativo specifico per i Programmi Operativi ricadenti nella fattispecie di cui all'art. 74, comma 2 del Regolamento 1083/2006.

Il fattore “Tipologia di Macroprocesso”

La gestione di un'operazione cofinanziata con i Fondi strutturali consiste in un **macroprocesso** scomponibile nelle seguenti **fasi o processi**:

- programmazione;
- selezione e approvazione delle operazioni;
- attuazione fisica e finanziaria delle operazioni;
- certificazione della spesa e circuito finanziario.

I macroprocessi relativi alle operazioni cofinanziate con i Fondi Strutturali si differenziano in funzione di due criteri:

- della tipologia di operazioni;
- della titolarità della responsabilità gestionale.

In relazione al primo criterio, distinguiamo quattro tipologie di operazioni:

1. opere pubbliche;
2. acquisizione di beni e servizi da parte della Pubblica Amministrazione (o Enti pubblici o società a prevalente capitale pubblico);
3. erogazione di finanziamenti e/o servizi a singoli Beneficiari;
4. formazione.

In relazione al secondo criterio, distinguiamo due forme di responsabilità gestionale:

- a. operazioni a titolarità dell'Amministrazione che gestisce il Programma;
- b. operazioni a regia dell'Amministrazione che gestisce il Programma.

Le diverse combinazioni dei due predetti criteri determinano le seguenti procedure gestionali o macroprocessi:

- realizzazione di opere pubbliche a titolarità;
- realizzazione di opere pubbliche a regia;
- acquisizione di beni e servizi a titolarità;
- acquisizione di beni e servizi a regia;
- erogazione di finanziamenti e/o servizi a singoli Beneficiari a titolarità;
- erogazione di finanziamenti e/o servizi a singoli Beneficiari a regia;
- formazione a titolarità;
- formazione a regia.

La tipologia di macroprocesso non differenzia tanto le relazioni tra le Autorità di un Programma Operativo, ma discrimina tra le diverse **Strutture di Gestione** delle operazioni, sotto la responsabilità dell'Autorità di Gestione.

Nei successivi paragrafi sono illustrati i modelli organizzativi ritenuti più idonei in relazione ai diversi fattori di differenziazione (Obiettivo del Programma Operativo, Dimensione finanziaria del Programma Operativo e Tipologia di Macroprocesso).

2.2 *Il modello organizzativo dei Programmi Operativi per gli Obiettivi Convergenza e Competitività regionale caratterizzati da dimensione finanziaria superiore a 750 milioni di euro e/o da contributo comunitario superiore al 40% della spesa pubblica*

Il modello organizzativo si basa su una struttura di tipo funzionale, in cui l'articolazione organizzativa tra le Autorità riflette la ripartizione e la separatezza delle funzioni in conformità alle prescrizioni della normativa di riferimento. All'interno dell'Autorità di Gestione, si ritiene opportuno mantenere una struttura di tipo gerarchico-flessibile, in cui da un lato risultino evidenti i diversi livelli di responsabilità dei soggetti coinvolti nell'attuazione degli interventi, dall'altro i differenti livelli di responsabilità non siano di ostacolo né all'adozione di soluzioni per un tempestivo flusso delle informazioni necessarie a completare le attività gestionali né alla possibile interazione, secondo modalità prestabilite, tra i diversi soggetti gestionali per il buon esito delle operazioni.

Nel complesso gli organismi previsti nel modello sono:

- a. Autorità di Gestione
- b. Autorità di Certificazione
- c. Autorità di Audit
- d. Organismo intermedio (eventuale)
- e. Organismo di pagamento
- f. Organismo di partenariato
- g. Ufficio di Monitoraggio
- h. Ufficio Controlli di Primo Livello
- i. Ufficio Competente per le Operazioni (UCO)
- j. Beneficiario
- k. Soggetto attuatore

La normativa ammette che le Autorità di Gestione, Certificazione e Audit possano far parte dello stesso organismo, purché sia garantita la separatezza delle funzioni (art. 59 Reg. 1083/2006).

Tuttavia, per i programmi dell'obiettivo 1 e 2 la cui spesa pubblica sia superiore ai 750 milioni di euro e/o con una partecipazione dei fondi strutturali superiore al 40% della spesa pubblica, si ritiene opportuno che le tre predette Autorità siano istituite presso "organismi" diversi: per "organismi" si intendono i Dipartimenti o strutture di livello equivalente delle Amministrazioni Pubbliche titolari di intervento.

Inoltre, in considerazione delle differenze esistenti da un punto di vista normativo, amministrativo e tecnico tra operazioni cofinanziate dal FESR e operazioni cofinanziate

dal FSE, si ritiene consigliabile istituire una **Autorità di Gestione** per ciascun Programma Operativo, e quindi per Fondo.

Ciò risulta tanto più opportuno in quanto la responsabilità dell'Autorità di Gestione è una responsabilità **plurifunzionale**, ovvero riguardante una molteplicità di funzioni diversificate (gestione, monitoraggio, controllo di primo livello, contributo alla sorveglianza) e richiede un impegno intensivo e specialistico per l'attuazione di un solo Programma Operativo.

Nell'ambito della struttura organizzativa propria dell'Autorità di Gestione (**Struttura di Gestione**), si ritiene conveniente prevedere un'organizzazione di tipo gerarchico, nella quale siano individuati i diversi livelli di responsabilità, sotto il coordinamento e la responsabilità generale dell'Autorità di Gestione.

In particolare, la **Struttura di Gestione** si intende composta da:

- l'Autorità di Gestione;
- l'Ufficio di Monitoraggio;
- l'Organismo di Partenariato;
- l'Ufficio Controlli di Primo Livello
- i Responsabili di Asse (facoltativi);
- gli Uffici Competenti per le Operazioni.

Inoltre, il modello organizzativo individua come migliore opzione l'istituzione di un'unica **Autorità di Certificazione** e un'unica **Autorità di Audit** per tutti i Programmi Operativi gestiti nell'ambito di una medesima Amministrazione titolare.

Infatti, poiché tali Autorità hanno una responsabilità **monofunzionale** (rispettivamente di certificazione e di controllo) e tali funzioni non si differenziano in maniera sostanziale in ragione delle diverse tipologie di operazioni (e dunque di Programma Operativo), esse potranno svolgere agevolmente le loro attività relativamente a più Programmi Operativi.

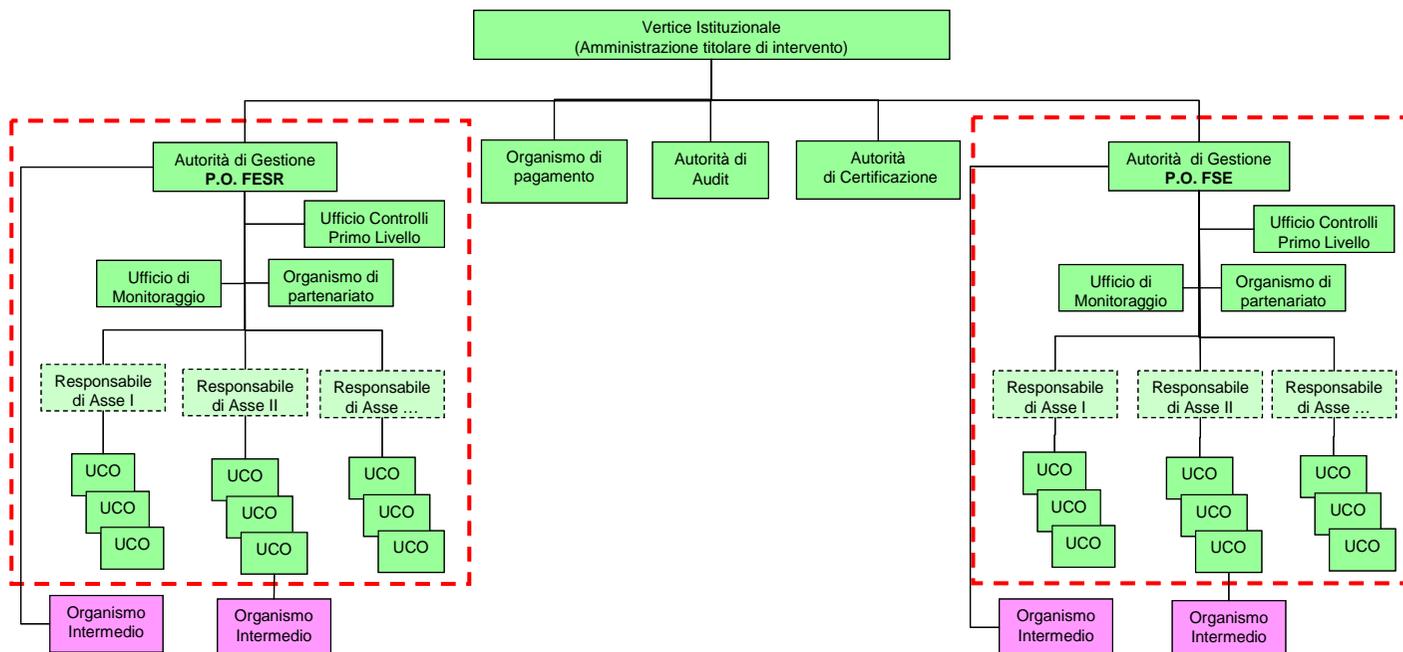
In line alle tre principali Autorità è stato collocato l'**Organismo di pagamento** (Ragioneria dell'Amministrazione locale titolare di intervento)⁹ che, ricevuti i contributi comunitari e nazionali, è responsabile dell'esecuzione dei pagamenti nei confronti dei soggetti attuatori, dei Beneficiari oppure degli Organismi intermedi. Anche l'Organismo di pagamento, come l'Autorità di Audit e di Certificazione, svolge un'attività **monofunzionale** (pagamento). Pertanto, coerentemente a quanto previsto per le

⁹ Ricordiamo che, nel caso di Programmi Operativi gestiti da Amministrazioni centrali, ove previsto dalla normativa, IGRUE svolge le funzioni di Organismo di pagamento ai Beneficiari.

predette Autorità, il modello prevede che l'Amministrazione titolare di intervento designi un unico Organismo di Pagamento per tutti i Programmi Operativi di cui essa è titolare. Tuttavia, in presenza di Uffici Competenti per le Operazioni esterni all'Amministrazione titolare di intervento, ad essi potrà essere altresì trasferita la funzione di pagamento.

L'organigramma riportato nella seguente figura offre una rappresentazione esemplificativa dell'organizzazione preposta alla gestione e al controllo:

Modello organizzativo per i Programmi Operativi degli Obiettivi “Convergenza” e “Competitività” con dimensione finanziaria superiore ai 750 milioni di euro e/o contributo comunitario superiore al 40% della spesa pubblica



I Responsabili di Asse sono facoltativi: nel caso in cui non si proceda alla loro nomina, gli UCO rispondono direttamente all'Autorità di Gestione. Gli Organismi Intermedi possono essere incaricati (generalmente con procedure ad evidenza pubblica se non sono indicati direttamente nel Programma Operativo) dall'Autorità di Gestione o dal UCO e le loro competenze e responsabilità sono completamente formalizzate in apposito/a contratto/convenzione stipulato/a tra Autorità di Gestione o UCO e Organismo Intermedio

In particolare, la **Struttura di gestione** sarà composta da:

Autorità di Gestione: l'Autorità di Gestione è al vertice della Struttura di gestione, in quanto responsabile della gestione e attuazione del Programma Operativo. Il suo ruolo è generalmente ricoperto da un Dirigente di prima fascia dell'Amministrazione titolare di intervento. Ha la responsabilità di indirizzare e coordinare i soggetti che la supportano nei processi di programmazione, selezione, attuazione, rendicontazione delle operazioni e nelle connesse attività di monitoraggio e di controllo di primo livello: a tale proposito, fornisce a tali soggetti, attraverso procedure scritte, tutte le informazioni necessarie per la corretta esecuzione delle attività gestionali e di controllo di primo livello.

Organismo di partenariato: ha la responsabilità di acquisire e valorizzare il contributo del partenariato anche in fase di attuazione del Programma Operativo e non solo in quella di programmazione. Per questo l'Autorità di Gestione del Programma Operativo deve impegnarsi a raggiungere una reale integrazione con il Partenariato attraverso l'inserimento in organigramma di una apposita struttura in staff, che possa suggerire le proprie soluzioni nella fase di programmazione e gestione (con particolare riguardo alle modalità di selezione delle operazioni) e, al contempo, possa partecipare alla verifica dell'avanzamento del Programma e alla valutazione delle strategie adottate.

Ufficio di Monitoraggio: l'Ufficio di monitoraggio garantisce la raccolta dei dati fisici, finanziari e procedurali relativi a ciascuna operazione per la corretta alimentazione del sistema di monitoraggio. A tal fine, l'Ufficio di Monitoraggio riceve informazioni periodicamente, sulla base delle cadenze predefinite, direttamente dagli Uffici Competenti per le Operazioni e dai Beneficiari.

Ufficio Controlli di Primo Livello: l'Ufficio garantisce l'esecuzione delle verifiche riguardanti le procedure utilizzate per la selezione dei progetti nonché delle verifiche amministrative e in loco ai sensi dell'art. 13 del Regolamento 1828/2006. L'Ufficio appartiene alla Struttura di Gestione ma non partecipa allo svolgimento delle attività gestionali, assicurando il rispetto del principio della separazione delle funzioni di gestione da quelle del controllo.

Responsabile di Asse (facoltativo): nel caso di Programmi Operativi particolarmente complessi, nei quali uno o più assi prioritari comprendono numerose operazioni differenziate tra loro, l'Autorità di Gestione può avvalersi rispettivamente di uno o più Responsabili di Asse, delegando a tale/i Responsabile/i il coordinamento della gestione delle operazioni dell'asse prioritario di un Programma.

Ufficio Competente per le Operazioni (nel seguito anche UCO): l'Autorità di Gestione, al fine di assicurare la completa e tempestiva attuazione del Programma Operativo, si avvale, all'interno dei singoli Assi prioritari, di uffici che operativamente gestiscono un gruppo omogeneo di operazioni. I criteri di aggregazione delle operazioni omogenee, in base ai quali individuare gli UCO, potranno rispecchiare le

categorie previste dal Regolamento 1828/2006, allegato II, come riportato nella successiva tabella.

Categorie di spesa e temi prioritari come indicato nell'Allegato II del Reg. 1828/2006

Co dic e	Temi prioritari
<i>Ricerca e sviluppo tecnologico (R&ST), innovazione e imprenditorialità</i>	
01	Attività di R&ST nei centri di ricerca
02	Infrastrutture di R&ST (compresi gli impianti fisici, gli apparati strumentali e le reti informatiche ad alta velocità che collegano i centri di ricerca) e centri di competenza in una tecnologia specifica
03	Trasferimenti di tecnologie e miglioramento delle reti di cooperazione tra piccole imprese (PMI), tra queste ed altre imprese ed università, istituti di istruzione post-secondaria di tutti i tipi, autorità regionali, centri di ricerca e poli scientifici e tecnologici (parchi scientifici e tecnologici, tecnopoli ecc.)
04	Sostegno a R&ST, in particolare nelle PMI (ivi compreso l'accesso ai servizi di R&ST nei centri di ricerca)
05	Servizi avanzati di sostegno alle imprese e ai gruppi di imprese
06	Sostegno alle PMI per la promozione di prodotti e processi produttivi rispettosi dell'ambiente (introduzione di sistemi efficaci di gestione dell'ambiente, adozione e utilizzo di tecnologie per la prevenzione dell'inquinamento, integrazione delle tecnologie pulite nella produzione aziendale)
07	Investimenti in imprese direttamente legati alla ricerca e all'innovazione (tecnologie innovative, istituzione di nuove imprese da parte delle università, centri di R&ST e imprese esistenti ecc.)
08	Altri investimenti in imprese
09	Altre misure volte a stimolare la ricerca, l'innovazione e l'imprenditorialità nelle PMI
<i>Società dell'informazione</i>	
10	Infrastrutture telefoniche (comprese le reti a banda larga)
11	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (accesso, sicurezza, interoperabilità, prevenzione dei rischi, ricerca, innovazione, contenuti digitali ecc.)
12	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (RTE-TIC)
13	Servizi ed applicazioni per i cittadini (servizi sanitari online, e-government, e-learning, e-partecipazione ecc.)

14	Servizi ed applicazioni per le PMI (<i>e-commerce, istruzione e formazione, creazione di reti ecc.</i>)
15	Altre misure per migliorare l'accesso e l'utilizzo efficace delle TIC da parte delle PMI

Trasporti

16	Trasporti ferroviari
17	Ferrovie (RTE-T)
18	Infrastrutture ferroviarie mobili
19	Infrastrutture ferroviarie mobili (RTE-T)
20	Autostrade
21	Autostrade (RTE-T)
22	Strade nazionali
23	Strade regionali/locali
24	Piste ciclabili
25	Trasporti urbani
26	Trasporti multimodali
27	Trasporti multimodali (RTE-T)
28	Sistemi di trasporto intelligenti
29	Aeroporti
30	Porti
31	Vie navigabili interne (<i>regionali e locali</i>)
32	Vie navigabili interne (RTE-T)

Energia

33	Elettricità
34	Elettricità (RTE-E)
35	Gas naturale
36	Gas naturale (RTE-E)
37	Prodotti petroliferi
38	Prodotti petroliferi (RTE-E)
39	Energie rinnovabili: eolica
40	Energie rinnovabili: solare

41	Energie rinnovabili: da biomassa
42	Energie rinnovabili: idroelettrica, geotermica e altre
43	Efficienza energetica, cogenerazione, gestione energetica
<i>Protezione dell'ambiente e prevenzione dei rischi</i>	
44	Gestione dei rifiuti domestici e industriali
45	Gestione e distribuzione dell'acqua (<i>acqua potabile</i>)
46	Trattamento delle acque (<i>acque reflue</i>)
47	Qualità dell'aria
48	Prevenzione e controllo integrati dell'inquinamento
49	Adattamento al cambiamento climatico e attenuazione dei suoi effetti
50	Recupero dei siti industriali e dei terreni contaminati
51	Promozione della biodiversità e protezione della natura (<i>compresa Natura 2000</i>)
52	Promozione di trasporti urbani puliti
53	Prevenzione dei rischi (<i>inclusa l'elaborazione e l'attuazione di piani e provvedimenti volti a prevenire e gestire i rischi naturali e tecnologici</i>)
54	Altri provvedimenti intesi a preservare l'ambiente e a prevenire i rischi
<i>Turismo</i>	
55	Promozione delle risorse naturali
56	Protezione e valorizzazione del patrimonio naturale
57	Altri aiuti per il miglioramento dei servizi turistici
<i>Cultura</i>	
58	Protezione e conservazione del patrimonio culturale
59	Sviluppo di infrastrutture culturali
60	Altri aiuti per il miglioramento dei servizi culturali
<i>Rinnovamento urbano e rurale</i>	
61	Progetti integrati di rinnovamento urbano e rurale
<i>Sviluppo della capacità di adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori</i>	
62	Sviluppo di sistemi e strategie di apprendimento permanente nelle imprese; formazione e servizi per i lavoratori volti a migliorare la loro capacità di adattamento ai cambiamenti; promozione dell'imprenditorialità e dell'innovazione
63	Elaborazione e diffusione di modalità di organizzazione del lavoro più innovative e

	produttive
64	Sviluppo di servizi specifici per l'occupazione, la formazione e il sostegno in connessione con la ristrutturazione dei settori e delle imprese, e sviluppo di sistemi di anticipazione dei cambiamenti economici e dei fabbisogni futuri in termini di occupazione e qualifiche
	<i>Miglioramento dell'accesso all'occupazione e della sostenibilità</i>
65	Ammodernamento e rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro
66	Attuazione di misure attive e preventive sul mercato del lavoro
67	Misure volte a promuovere l'invecchiamento attivo e a prolungare la vita lavorativa
68	Sostegno al lavoro autonomo e all'avvio di imprese
69	Misure per migliorare l'accesso all'occupazione ed aumentare la partecipazione sostenibile delle donne all'occupazione per ridurre le discriminazioni di genere sul mercato del lavoro e per riconciliare la vita lavorativa e privata, ad esempio facilitando l'accesso ai servizi di custodia dei bambini e all'assistenza alle persone non autosufficienti
70	Azioni specifiche per aumentare la partecipazione dei migranti al mondo del lavoro, rafforzando in tal modo la loro integrazione sociale
	<i>Una migliore inclusione sociale dei gruppi svantaggiati</i>
71	Percorsi di integrazione e reinserimento nel mondo del lavoro dei soggetti svantaggiati; lotta alla discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro e nell'avanzamento nello stesso e promozione dell'accettazione della diversità sul posto di lavoro
	<i>Miglioramento del capitale umano</i>
72	Elaborazione, introduzione ed attuazione di riforme dei sistemi di istruzione e formazione al fine di sviluppare la capacità di inserimento professionale, rendendo l'istruzione e la formazione iniziale e professionale più pertinenti ai fini dell'inserimento nel mercato del lavoro e aggiornando le competenze dei formatori, ai fini dell'innovazione e di un'economia basata sulla conoscenza
73	Misure volte ad aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione permanente, anche attraverso provvedimenti intesi a ridurre l'abbandono scolastico, discriminazioni di genere rispetto alle materie e ad aumentare l'accesso all'istruzione e alla formazione iniziale, professionale e universitaria, migliorandone la qualità
74	Sviluppo del potenziale umano nella ricerca e nell'innovazione, in special modo attraverso studi e formazione post-laurea dei ricercatori, ed attività di rete tra università, centri di ricerca e imprese
	<i>Investimenti nelle infrastrutture sociali</i>
75	Infrastrutture per l'istruzione
76	Infrastrutture per la sanità

77	Infrastrutture per l'infanzia
78	Infrastrutture edilizie
79	Altre infrastrutture sociali
<i>Mobilizzazione a favore delle riforme nei settori dell'occupazione e dell'inclusione</i>	
80	Promozione di partenariati, patti e iniziative attraverso il collegamento in rete delle parti interessate
<i>Consolidamento delle capacità istituzionali a livello nazionale, regionale e locale</i>	
81	Meccanismi volti a migliorare l'elaborazione di politiche e programmi efficaci, il controllo e la valutazione a livello nazionale, regionale e locale, e potenziamento delle capacità di attuazione delle politiche e dei programmi
<i>Riduzione dei costi supplementari che ostacolano lo sviluppo delle regioni ultraperiferiche</i>	
82	Compensazione dei costi supplementari dovuti a problemi di accessibilità e frammentazione territoriale
83	Interventi specifici destinati a compensare i costi supplementari legati alle dimensioni del mercato
84	Sostegno destinato a compensare i costi supplementari dovuti alle condizioni climatiche e a difficoltà di soccorso
<i>Assistenza tecnica</i>	
85	Preparazione, attuazione, sorveglianza e ispezioni
86	Valutazione e studi; informazione e comunicazione

L'Ufficio Competente per le Operazioni può essere individuato anche all'esterno dell'Amministrazione titolare di intervento, in particolare nell'ambito di un organismo pubblico o privato che abbia la competenza a eseguire le operazioni afferenti a una o più categorie di cui alla precedente tabella. Nel caso in cui l'UCO non dipenda amministrativamente dall'Autorità di Gestione, questa deve stipulare un'apposita convenzione con l'UCO, che definisca in maniera chiara e inequivocabile le attività e le responsabilità dell'UCO con riferimento alle operazioni ad esso affidate.

l'UCO ha la responsabilità di porre in essere le procedure di selezione, attuazione e rendicontazione relative al gruppo di operazioni ad esso affidate. Nell'esercizio delle sue funzioni, l'UCO può avvalersi della collaborazione di personale dell'Ente presso cui opera (es. avvalersi di un Responsabile Unico del Procedimento per la gestione di contratti di appalto aventi ad oggetto l'operazione cofinanziata, ecc.).

L'UCO, nel caso dei macroprocessi opere pubbliche o acquisizione di beni e servizi a titolarità, può essere il Beneficiario dell'operazione ovvero può rappresentare l'Ente che

è responsabile di avviare o attuare un'operazione e, per questo, riceve il contributo pubblico.

Esternamente alla Struttura di Gestione, esiste un'altra figura importante nell'attuazione di operazioni cofinanziate dai Fondi Strutturali:

Organismo intermedio (eventuale): l'Organismo intermedio è un soggetto pubblico o privato a cui l'Autorità di Gestione potrà affidare l'esecuzione di parte o dell'insieme delle attività di gestione e/o controllo di primo livello. Generalmente, qualora non sia già indicato nel Programma Operativo come soggetto coinvolto nella gestione e nel controllo delle operazioni, l'Organismo Intermedio viene selezionato dall'Autorità di Gestione (o, su sua delega, da un UCO) con procedura di evidenza pubblica (appalto di servizi) e le attività di gestione e/o controllo ad esso affidate sono esplicitate all'interno del contratto di appalto.

Beneficiario (se diverso dall'UCO): l'art. 2 del Regolamento (CE) 1083/2006 stabilisce che il Beneficiario è “un operatore, organismo o impresa, pubblico o privato, responsabile dell'avvio o dell'avvio e dell'attuazione delle operazioni; nel quadro del regime di aiuti di cui all'articolo 87 del trattato, i beneficiari sono imprese pubbliche o private che realizzano un singolo progetto e ricevono l'aiuto pubblico”.

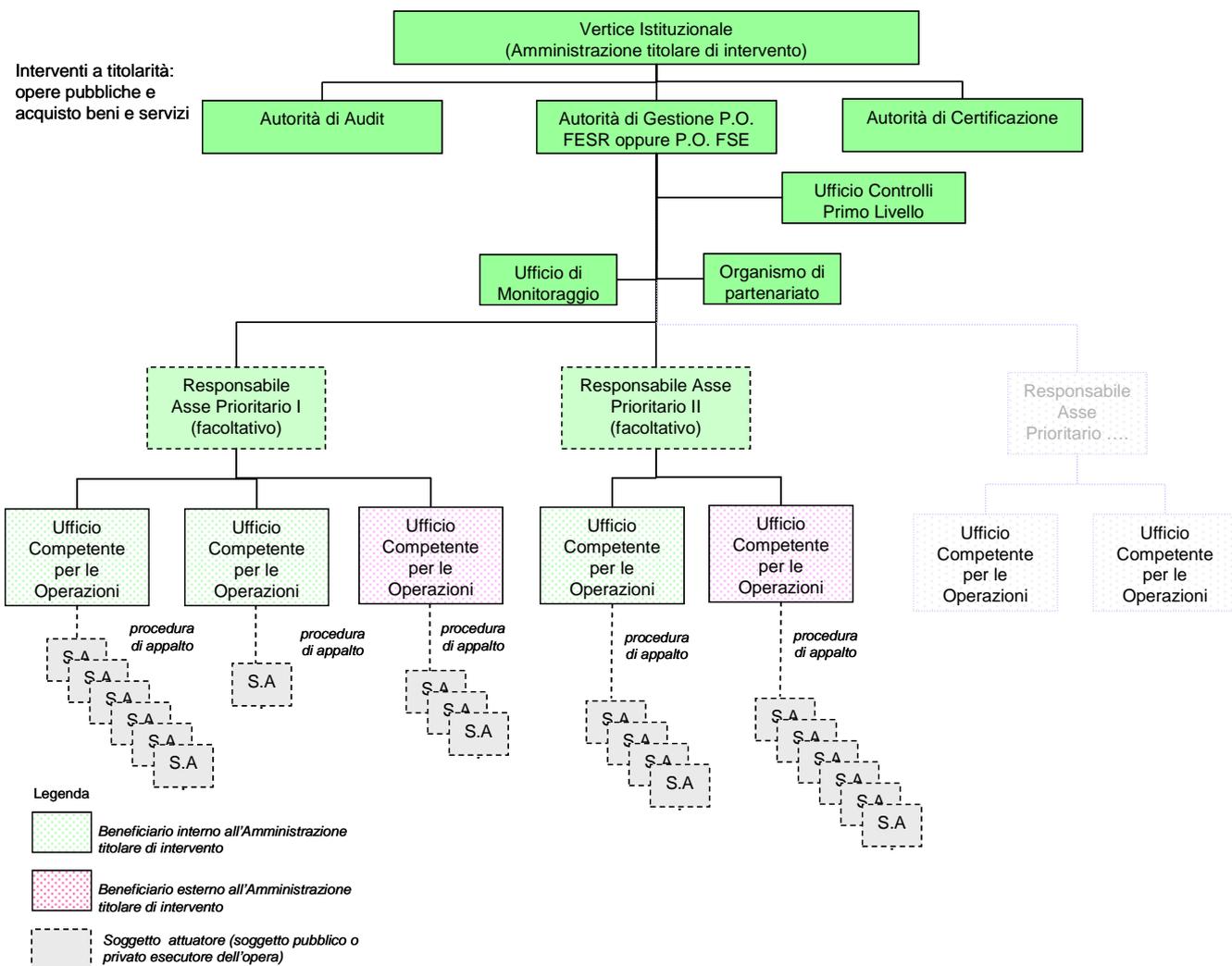
Nei paragrafi che seguono si è proceduto a differenziare la Struttura di gestione e le relazioni della stessa con i Beneficiari in funzione della tipologia di macroprocesso: infatti la tipologia di macroprocesso determina, nell'ambito della gestione delle operazioni, una diversa ripartizione delle funzioni tra i soggetti precedentemente descritti.

Macroprocessi “realizzazione opere pubbliche a titolarità” e “acquisto di beni e servizi a titolarità”

Nei macroprocessi “realizzazione di opere pubbliche a titolarità” e “acquisto di beni e servizi a titolarità”, l'Ufficio Competente per le Operazioni coincide con la figura del Beneficiario.

In particolare, in questo caso l'Ente in cui si colloca l'UCO è un soggetto pubblico o a prevalente capitale pubblico (interno o esterno all'Amministrazione) che ha la responsabilità di attuare le operazioni.

Nella seguente figura, si rappresenta il modello organizzativo previsto per il caso in esame:



Anche se esterno all'Amministrazione titolare di intervento, l'Ufficio Competente per le Operazioni è parte integrante della Struttura di Gestione.

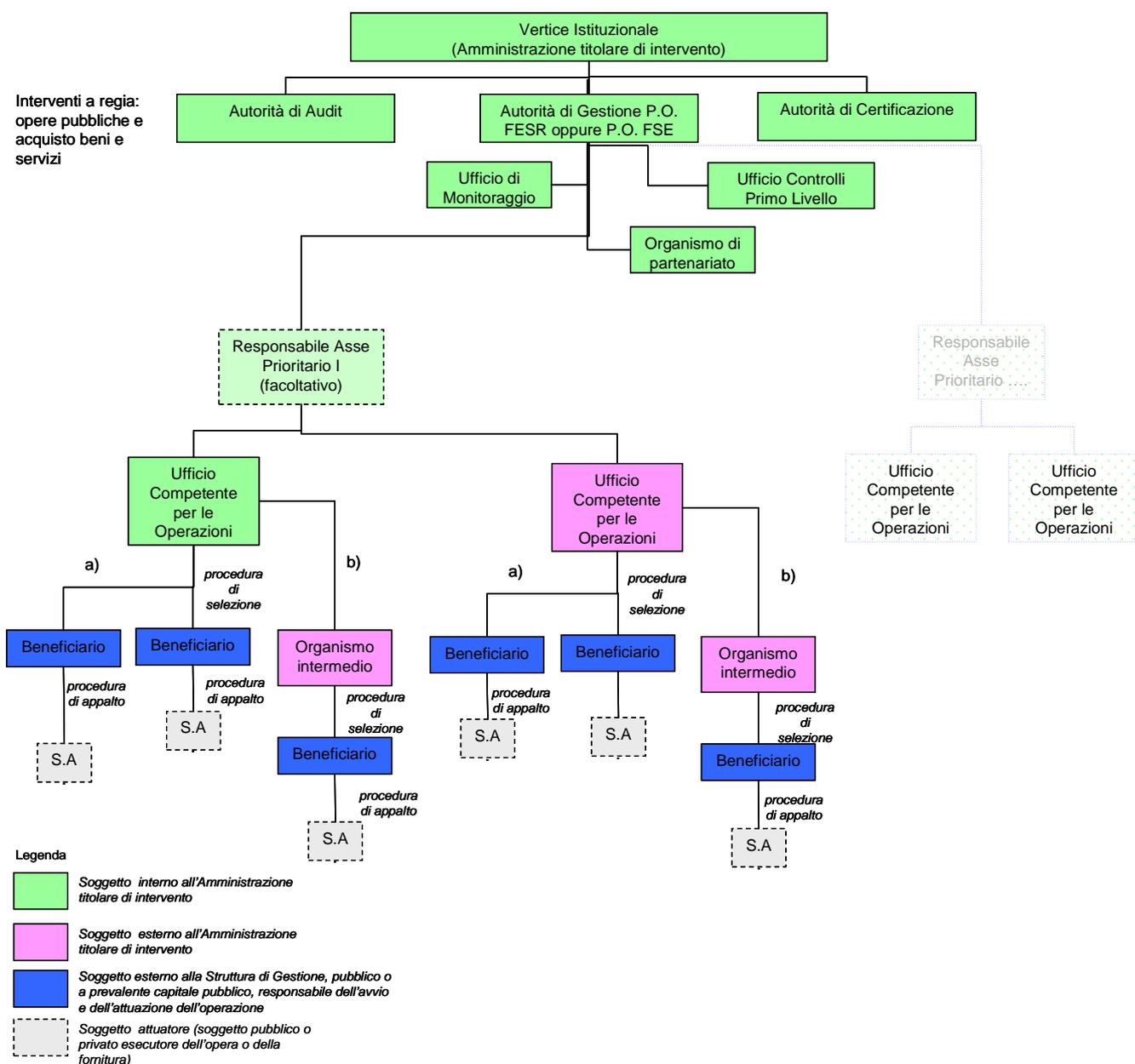
In particolare, provvede a selezionare il soggetto o i soggetti attuatori (appaltatori) che realizzeranno concretamente l'opera pubblica o i beni o i servizi oggetto dell'appalto. Quindi, stipulato il contratto con l'appaltatore, ha la responsabilità di gestire la fase attuativa e la fase di rendicontazione delle spese.

Macroprocessi "realizzazione opere pubbliche a regia" e "acquisto di beni e servizi a regia"

Nei macroprocessi "realizzazione di opere pubbliche a regia" e "acquisto di beni e servizi a regia", l'Ufficio Competente per le Operazioni non coincide con il Beneficiario,

che è esterno alla Struttura di Gestione ed è responsabile dell'avvio o dell'attuazione dell'operazione (per es. nell'ambito di un POR, il Beneficiario può essere individuato in un'Amministrazione Pubblica di livello subregionale – es. Comune -, rimanendo in capo all'UCO della Regione la responsabilità della selezione dei Beneficiari e delle relative operazioni nonché di ricevere la rendicontazione delle spese dal Beneficiario).

Nella seguente figura, si rappresenta il modello organizzativo previsto per il caso in esame:



Il Beneficiario viene selezionato con una procedura prestabilita:

- a. dall'Ufficio Competente per le Operazioni;
- b. in alternativa (più raramente), da un Organismo Intermedio precedentemente individuato dall'Ufficio Competente per le Operazioni (o precedentemente individuato dalla stessa Autorità di Gestione ovvero previsto direttamente nel Programma Operativo).

Una volta selezionato, il Beneficiario pone in essere le procedure per l'identificazione del soggetto attuatore (appaltatore) che realizza materialmente l'opera o effettua la fornitura di beni o servizi. Il Beneficiario supervisiona la corretta attuazione dell'opera o della fornitura da parte del soggetto attuatore, predispone e inoltra all'UCO (o all'Organismo Intermedio) la rendicontazione delle spese effettivamente sostenute sulla base della documentazione giustificativa di spesa prodotta dall'appaltatore.

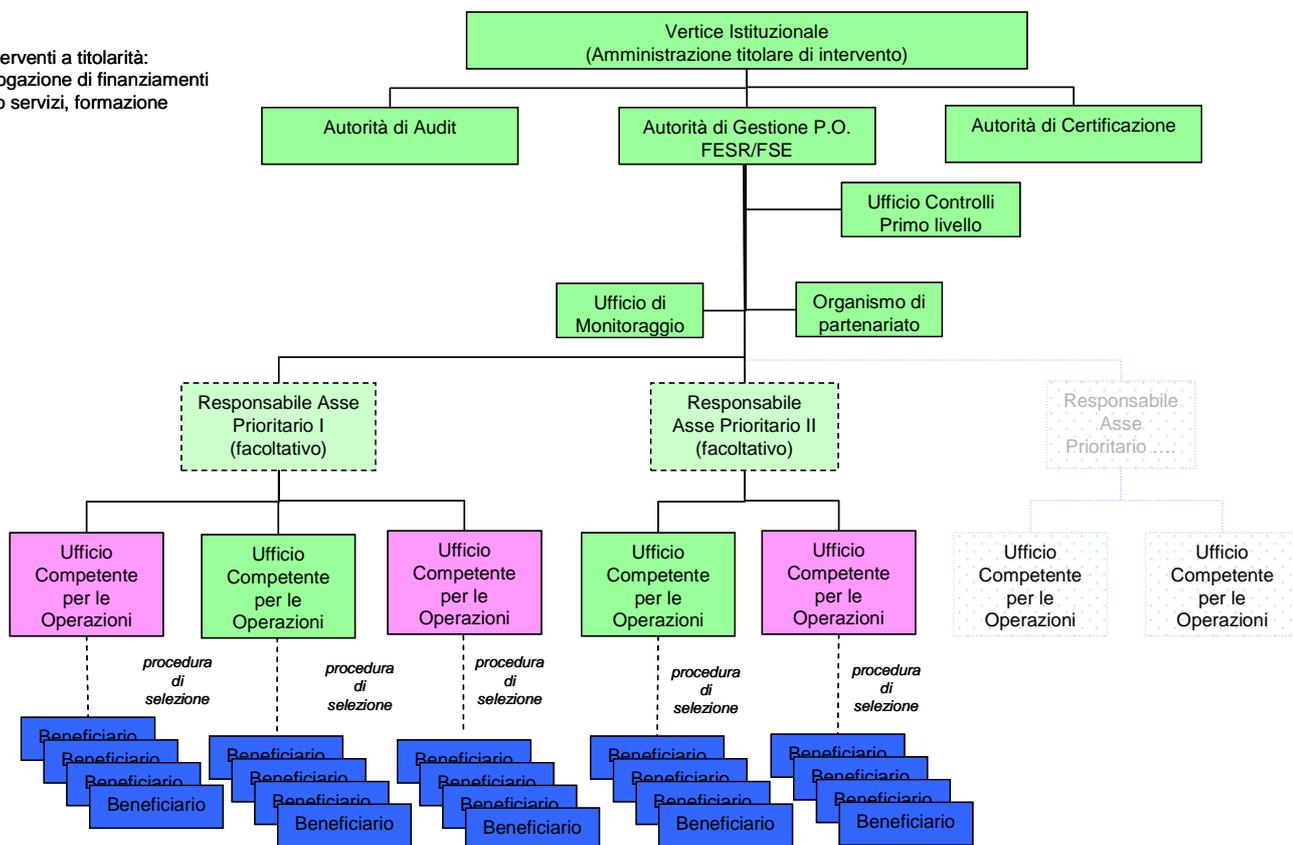
L'UCO (o l'Organismo Intermedio) acquisisce e archivia la rendicontazione e la documentazione relativa alle spese sostenute dal Beneficiario ed eroga a questo il corrispondente contributo.

Macroprocessi "erogazione di finanziamenti e/o servizi a singoli Beneficiari a titolarità" e "Formazione a titolarità"

In questo tipo di macroprocessi, l'UCO è diverso dai Beneficiari (questi, infatti, nell'erogazione di finanziamenti e/o servizi possono essere persone fisiche o giuridiche nell'ambito di regimi di aiuto, nella Formazione sono Enti Formatori).

Nella seguente figura, si rappresenta il modello organizzativo previsto per il caso in esame:

Interventi a titolarità: erogazione di finanziamenti e/o servizi, formazione



Legenda

- Soggetto interno all'Amministrazione titolare di intervento
- Soggetto esterno all'Amministrazione titolare di intervento
- Soggetto esterno alla Struttura di Gestione, prevalentemente privato, che realizza l'operazione e riceve il contributo

Nel presente modello, l'UCO attua la procedura ad evidenza pubblica per la selezione dei Beneficiari.

Questi sono responsabili della concreta realizzazione delle operazioni.

A fronte della realizzazione delle operazioni e al fine di ricevere il contributo pubblico, i Beneficiari sono tenuti a presentare la documentazione giustificativa di spesa all'UCO.

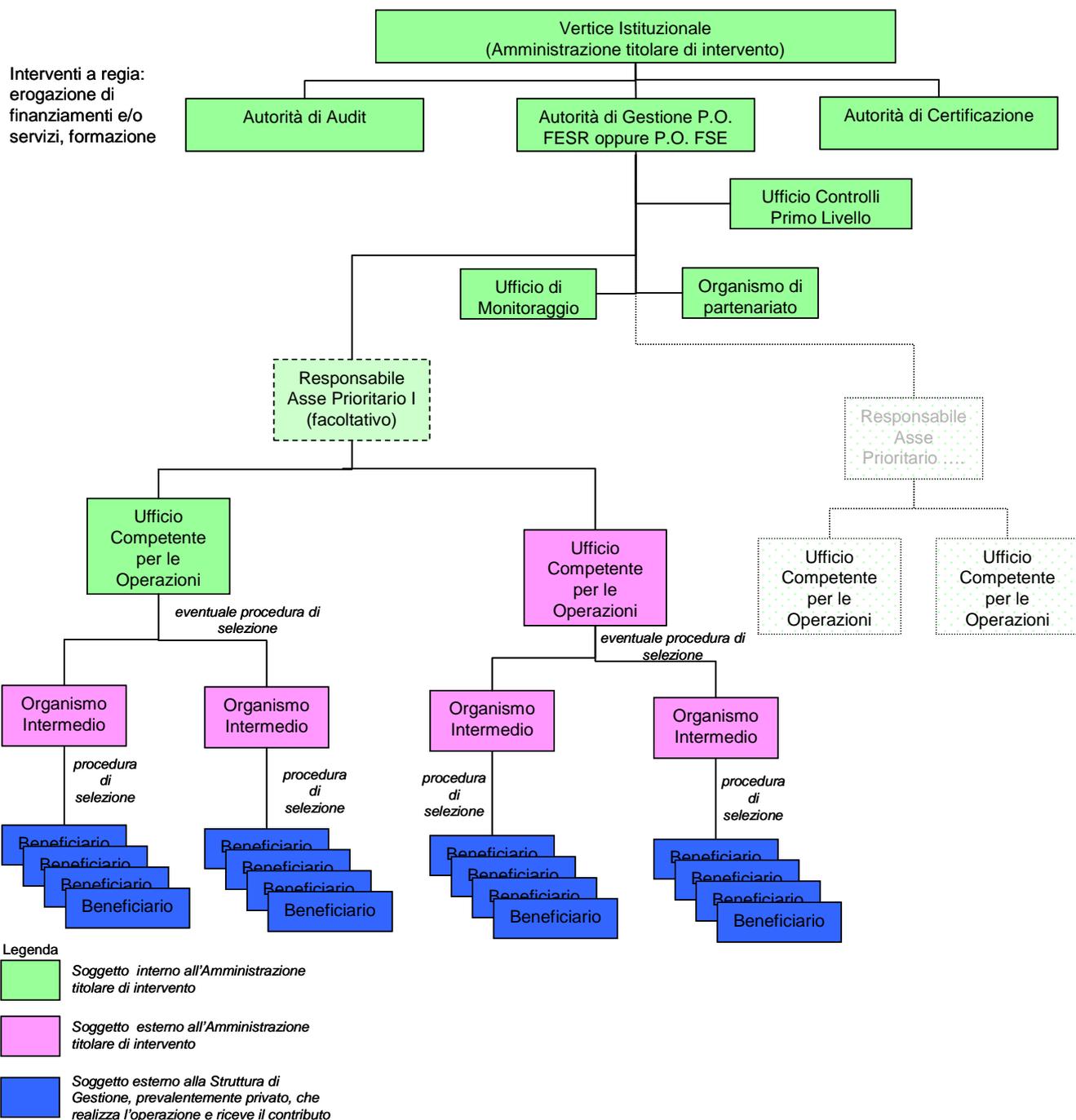
L'UCO, ricevuta la documentazione giustificativa, infine eroga il contributo ai Beneficiari.

Macroprocessi “erogazione di finanziamenti e servizi a singoli Beneficiari a regia” e “Formazione a regia”

In questo tipo di macroprocessi, abbiamo tre livelli di responsabilità:

- l'UCO che seleziona o incarica un Organismo Intermedio;
- l'Organismo Intermedio, che seleziona il Beneficiario;
- il Beneficiario responsabile della realizzazione dell'operazione e destinatario del contributo pubblico.

Nella seguente figura, si rappresenta il modello organizzativo previsto per il caso in esame:



Nell'ambito dell'erogazione di finanziamenti e/o servizi a singoli Beneficari a regia e della Formazione a regia, la selezione del Beneficario (rispettivamente impresa o Ente formatore) viene affidata ad un Organismo intermedio, individuato a sua volta dall'Ufficio Competente per le Operazioni con una procedura di selezione prestabilita.

L'Organismo intermedio può essere un soggetto pubblico o privato (generalmente un Istituto di Credito o un Ente di sviluppo locale): ad esso è affidata, sulla base di una convenzione/contratto con l'Autorità di Gestione, sia la fase di selezione dei progetti sia la fase di gestione della rendicontazione e, spesso, il controllo di primo livello.

Il Beneficiario rendiconta all'Organismo intermedio le spese sostenute al fine di ricevere il contributo.

L'Organismo intermedio, erogato il contributo al Beneficiario corrispondente alle spese ammissibili da questo rendicontate, predispone e inoltra una rendicontazione delle spese sostenute dai Beneficiari e dei corrispondenti contributi erogati all'Ufficio Competente per le Operazioni. L'UCO, infine, rimborsa all'Organismo Intermedio le spese da questo sostenute.

2.3 *Il modello organizzativo dei Programmi Operativi ex art. 74 Reg.(CE) 1083/2006*

In relazione ai programmi per i quali la spesa pubblica ammissibile è inferiore a 750 milioni di euro e la quota di cofinanziamento della Comunità non supera il 40% della spesa pubblica totale, l'art. 74 paragrafo 2 del Reg. (CE) 1083/2006 prevede che uno Stato membro può scegliere di istituire, secondo le norme nazionali, gli organismi e le procedure per lo svolgimento delle funzioni dell'autorità di gestione in relazione alla verifica dei prodotti e servizi cofinanziati e delle spese dichiarate, delle funzioni dell'autorità di certificazione e delle funzioni dell'autorità di audit. Lo stesso paragrafo prevede che "quando uno Stato membro opta per detta possibilità non è necessario che designi un'autorità di certificazione e un'autorità di audit".

In linea generale, si ritiene opportuno che anche per tali Programmi si preveda un assetto organizzativo basata sull'istituzione delle tre Autorità (di Gestione, di Certificazione e di Audit), come nei modelli precedentemente descritti.

Tuttavia, qualora la normativa regionale o locale lo preveda specificamente, le Amministrazioni Locali titolari dei Programmi ex art. 74 del Reg. (CE) 1083/2006 hanno la facoltà di istituire anche solamente l'Autorità di Gestione, purché sia salvaguardata la sussistenza degli organismi e delle procedure per le funzioni di certificazione e di audit.

In tal caso, è ipotizzabile un modello basato sull'istituzione di un'Autorità di Gestione con i compiti precedentemente descritti, attribuendo a uno specifico Ufficio Certificazione, all'interno della stessa Autorità di Gestione ma separato e distinto dagli altri organi della Struttura di Gestione, l'elaborazione delle dichiarazioni certificate delle spese e delle domande di pagamento e la successiva trasmissione alla Commissione (per il tramite dell'Amministrazione capofila per Fondo) e a IGRUE.

Si ritiene utile mantenere separate, all'interno della struttura di Gestione, le attività legate ai controlli di primo livello dalle altre attività dell'Autorità di Gestione.

In particolare l'Ufficio Controlli di Primo Livello (separato e distinto da tutti gli altri organi e uffici della Struttura di Gestione) avrà la responsabilità di effettuare i controlli su base documentale e in loco su tutte le operazioni inserite nel Programma Operativo, sia che vengano eseguite a titolarità sia a regia, garantendo in tal modo l'Ufficio di Certificazione che le spese oggetto di certificazione sono state sottoposte al controllo di primo livello da parte di un ufficio indipendente dalle attività gestionali.

Per quanto riguarda, invece, l'attività di controllo di secondo livello, si ritiene necessario che questa continui ad essere affidata ad un'Autorità di Audit funzionalmente separata dall'Autorità di Gestione, in grado di garantire la qualità degli audit e l'indipendenza dei

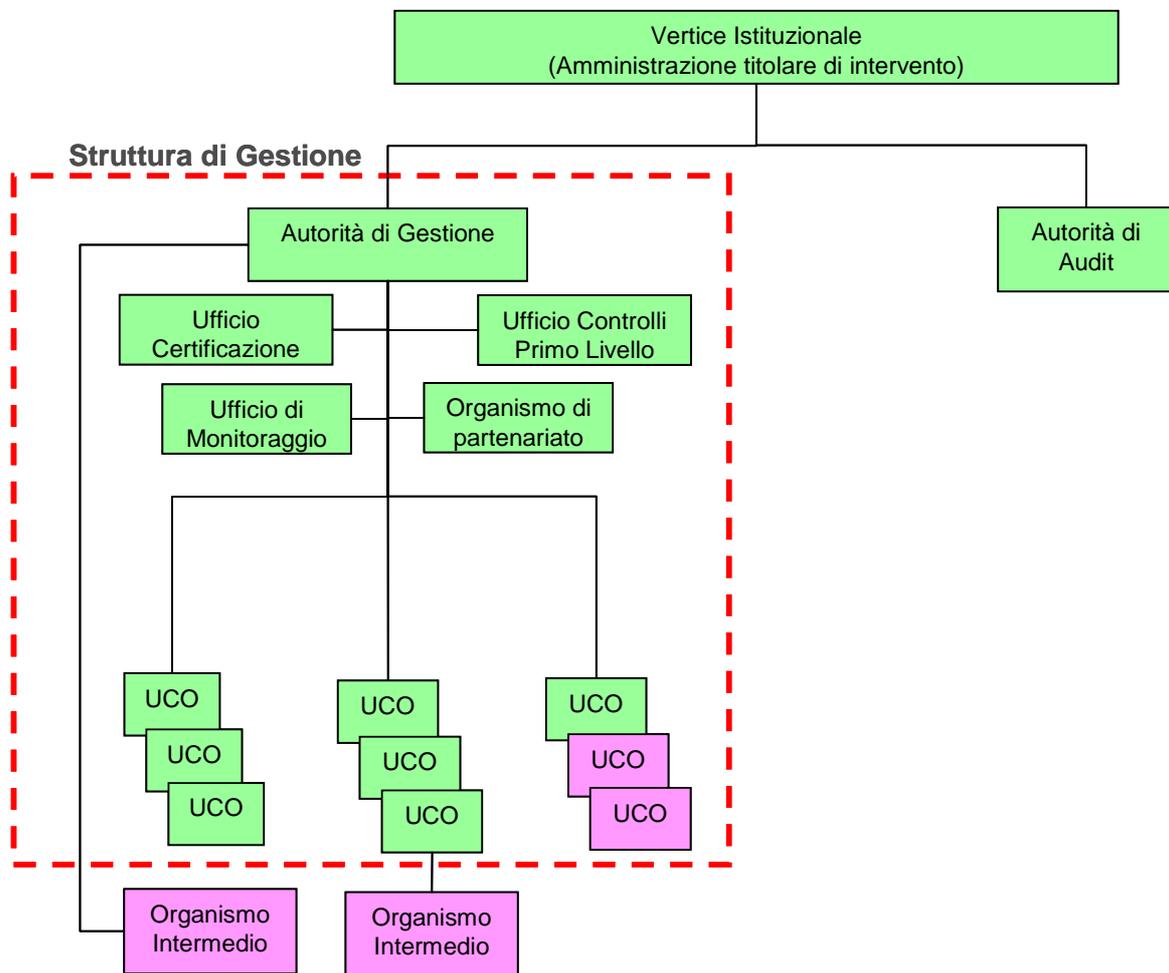
pareri in merito all'affidabilità del sistema di gestione e controllo. Tuttavia, ai sensi dell'art. 74 del Reg. (CE) 1083/2006, paragrafo 1 (lettera a), l'Autorità di Audit non è tenuta a presentare una strategia di audit.

Data la minore dimensione e complessità del Programma Operativo, non sono previsti Responsabili di Asse.

Viceversa, le attività specifiche previste nei precedenti modelli per gli altri soggetti che fanno parte della Struttura di Gestione (Ufficio di Monitoraggio, Organismo di Partenariato, Organismo di Pagamento, Ufficio Competente per le Operazioni) restano invariate. Inoltre responsabilità e funzioni dell'Ufficio Competente per le Operazioni, Organismo Intermedio e Beneficiario in relazione ai singoli macroprocessi rimangono sostanzialmente invariate.

Infine, data la minore dimensione finanziaria dei Programmi in questione, nel caso in cui la stessa Amministrazione sia titolare di un Programma ex art. 74 finanziato dal FESR e un Programma ex art. 74 finanziato dal FSE si ritiene plausibile affidarne la gestione a un'unica Autorità di Gestione.

Di seguito si riporta una figura che illustra il modello organizzativo semplificato ipotizzabile ai sensi dell'art. 74, paragrafo 2, del Reg. (CE) 1083/2006:



- Legenda**
 *Soggetto interno all'Amministrazione titolare di intervento*
 *Soggetto esterno all'Amministrazione titolare di intervento*

2.4 *Il modello organizzativo dei Programmi Operativi per l'Obiettivo Cooperazione territoriale*

Il nuovo periodo di Programmazione, attraverso l'introduzione dell'Obiettivo di Cooperazione Territoriale Europea, ha di fatto trasformato i Programmi di Iniziativa Comunitaria legati alla cooperazione in Programmi Operativi.

In particolare, nell'ambito di questo Obiettivo sarà possibile realizzare:

- **Programmi di cooperazione transnazionale;**
- **Programmi di cooperazione transfrontaliera** che coinvolgono le regioni della Comunità di livello NUTS 3 (Province) situate lungo tutte le frontiere terrestri esterne e le frontiere marittime separate da un massimo di 150 chilometri;
- **Programmi di cooperazione interregionale** a cui potrà accedere l'intero territorio della Comunità.

Dal punto di vista dell'organizzazione del Sistema di Gestione e Controllo i Programmi Operativi relativi all'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea presentano, relativamente alle Autorità e agli organismi coinvolti nel Sistema di Gestione e Controllo, le seguenti peculiarità:

- le Autorità di Gestione, Audit e Certificazione sono designate dagli Stati membri che partecipano al Programma Operativo e devono essere uniche per tutto il Programma;
- l'Autorità di Gestione svolge tutte le funzioni ad essa riconosciute nell'ambito dell'Obiettivo Convergenza e Competitività ad eccezione delle verifiche amministrative e delle verifiche in loco (controlli di primo livello);
- le verifiche connesse alla effettiva esecuzione delle spese devono essere effettuate da un Sistema di controllo predisposto da ogni Stato membro per le operazioni svolte in tutto o in parte sul proprio territorio. Gli Stati membri possono anche designare un unico controllore per l'intera zona interessata dal Programma;
- il Comitato di Sorveglianza è responsabile della selezione delle operazioni;
- l'Autorità di Gestione e il Comitato di Sorveglianza sono supportati, nell'esecuzione dei loro compiti, da un Segretariato tecnico congiunto che, eventualmente, può assistere anche l'Autorità di Audit;
- l'Autorità di Audit opera con il supporto di un gruppo di controllori composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro che partecipa al Programma;

- le operazioni, a differenza di quanto accade negli Obiettivi Convergenza e Competitività, includono più Beneficiari che risiedono negli Stati membri che partecipano al Programma. Tutti i Beneficiari designano nel loro ambito un Beneficiario principale, che avrà il compito di garantire la corretta esecuzione e la buona gestione finanziaria dell'intera operazione..

Riguardo al Sistema di controllo - in rispondenza a quanto previsto dall'art. 16 del Reg. 1080/2006 che affida le funzioni legate al controllo documentale e in loco ai singoli Stati membri partecipanti per le operazioni o parti di operazione realizzate sul territorio di propria competenza - si ritiene opportuno prevedere la costituzione di appositi Uffici di Controllo di primo livello in ambito nazionale.

Tali Uffici dovrebbero supportare le Amministrazioni che partecipano al Programma nello svolgimento delle verifiche amministrativo-contabili e delle verifiche in loco e dovrebbero essere indipendenti funzionalmente dall'Autorità di Gestione nel rispetto di quanto previsto dal sopraccitato Regolamento, che riconosce ad essa tutte le funzioni previste per i Programmi degli Obiettivi Convergenza e Competitività ad eccezione dei controlli sull'effettività della spesa.

Inoltre, sebbene il Regolamento non preveda alcun vincolo sulla localizzazione della Autorità di Certificazione, al fine di garantire un più rapido ed efficace scambio di informazioni in tutti i modelli organizzativi proposti è prevista la sua collocazione nello stesso territorio in cui risiedono l'Autorità di Gestione e di Audit.

I modelli organizzativi proposti sono stati elaborati in funzione delle tipologie di Programmi di Cooperazione previsti nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale, della localizzazione delle Autorità di Gestione, Certificazione e Audit e dell'organizzazione del Sistema di Controllo. I modelli sono stati quindi organizzati nelle seguenti macrocategorie:

- Programmi Operativi di Cooperazione transfrontaliera - Autorità italiane (istituite presso un'Amministrazione locale);
- Programmi Operativi di Cooperazione Territoriale - Autorità estere.

Programma Operativo Obiettivo Cooperazione Transfrontaliera - Autorità italiane

La Cooperazione Transfrontaliera si pone l'obiettivo di rafforzare quanto già realizzato con i precedenti Programmi di Iniziativa Comunitaria attraverso la realizzazione di attività economiche, sociali e ambientali nelle aree di confine terrestre e marittimo tra gli Stati interni ed esterni al territorio europeo.

Le operazioni selezionate dovranno avere una dimensione transfrontaliera ed essere realizzate tra territori contigui di livello NUTS 3 individuati dai Programmi lungo le frontiere.

Per tale caratteristica si ritiene che l'Autorità di gestione del Programma debba essere individuata nell'ambito di una Amministrazione regionale o presso una Provincia autonoma.

Il presente documento individua linee di indirizzo generali relative ai modelli organizzativi applicabili a tali Programmi Operativi. Si sottolinea che per l'ambito transfrontaliero saranno necessari opportuni adattamenti in relazione alle situazioni locali e sulla base degli accordi tra i partner italiani e esteri corresponsabili della Programmazione ed attuazione del P.O.

Il modello organizzativo dei Programmi di Cooperazione Territoriale è composto da:

- Autorità di Gestione
- Autorità di Audit e Gruppo di controllori
- Autorità di Certificazione
- Comitato di Sorveglianza
- Segretariato tecnico congiunto
- Ufficio Controlli di primo livello
- Beneficiario principale
- Beneficiari

L'organizzazione del sistema di gestione e controllo prevede in primo luogo l'individuazione, congiuntamente da parte dei Paesi partner che hanno redatto il Programma, dell'Amministrazione che fungerà da Autorità di Gestione, Certificazione e Audit.

L'Autorità di Gestione, che ha una responsabilità plurifunzionale, ha in staff un Ufficio di monitoraggio e un Organismo di partenariato.

L'Autorità di gestione è responsabile delle operazioni cofinanziate del Programma operativo e degli ordinativi di pagamento dei fondi comunitari nei confronti dei beneficiari finali.

Nello svolgere le sue funzioni, disciplinate dall'art. 60 del Regolamento n.1083/06, si avvale di opportune strutture necessarie alla verifica individuate per ogni Stato membro come indicato dall'art. 16 del citato Regolamento n. 1083/06.

Le verifiche, secondo quanto dispone l'art. 13 del Regolamento n. 1828/06, comprendono verifiche amministrative di tutte le domande di rimborso presentate dai beneficiari e verifiche in loco di singole operazioni

L'Autorità di Gestione sarà supportata dalle Amministrazioni locali partner del Programma soprattutto nella realizzazione della azioni di pubblicità e informazione sul Programma.

L'Autorità di Audit è assistita da un gruppo di controllori composto da rappresentanti degli Stati membri che partecipano al Programma e che svolgeranno, sulla base di un regolamento interno, tutte le funzioni previste dall'art. 62 del Reg. (CE) 1083/2006. Anche se il Reg. (CE) 1080/2006 prevede la possibilità che l'Autorità di Audit svolga le proprie funzioni per l'intero territorio coinvolto nel Programma, senza il supporto di tale gruppo, si ritiene fondamentale, per assicurare che le attività di audit siano completate nelle scadenze previste dal Regolamento (CE) 1083/2006 e garantire un controllo più efficace su tutti i partner, prevedere il coinvolgimento dei rappresentanti degli Stati membri partner del Programma.

L'Autorità di Certificazione, responsabile dell'elaborazione delle domande di pagamento e del trasferimento del contributo comunitario al Beneficiario principale, è una struttura monofunzionale con il compito di interagire fortemente con l'Autorità di Gestione e gli altri Stati membri anche per il tramite del Segretariato tecnico congiunto.

Al fine di monitorare l'esecuzione del piano finanziario, l'Autorità di Certificazione riceve dai singoli Stati Membri, le informazioni relative ai cofinanziamenti nazionali.

Il **Comitato di Sorveglianza**, che ha la responsabilità della selezione delle operazioni, è composto da rappresentanti di:

- Stati membro partner;
- Parti sociali;
- Commissione Europea

Il **Segretariato tecnico congiunto**, che svolge funzioni operative a supporto dell'Autorità di Gestione, deve essere composto da rappresentanti di tutti gli Stati membri partner e deve rappresentare tutte le lingue coinvolte nel Programma. Al suo interno devono essere individuate apposite unità organizzative articolate per le seguenti attività:

- servizi di interpretariato e traduzione per la preparazione di tutti i documenti prodotti nella gestione del Programma (Relazioni Annuali di Esecuzione, bandi, verbali dei Comitati di Sorveglianza e delle riunioni comuni ecc), compreso il materiale destinato alla pubblicità del Programma stesso;
- attività di segreteria principalmente per l'organizzazione dei lavori del Comitato di Sorveglianza.

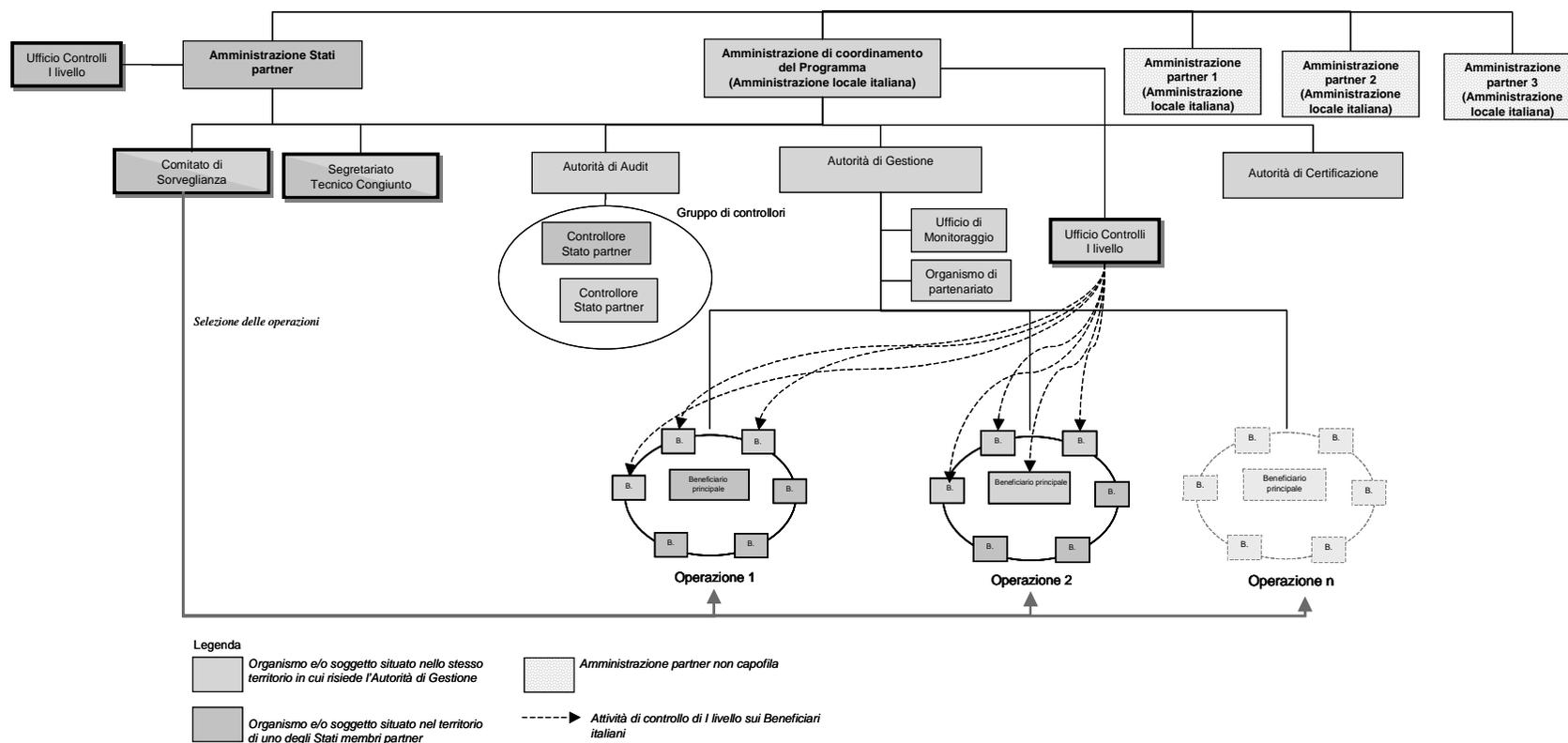
Il Segretariato ha sede nella stessa struttura dell'Autorità di Gestione.

Relativamente all'organizzazione del **Sistema di controllo di primo livello**, sono state ipotizzate, relativamente all'esecuzione del controllo di primo livello in Italia, le seguenti alternative:

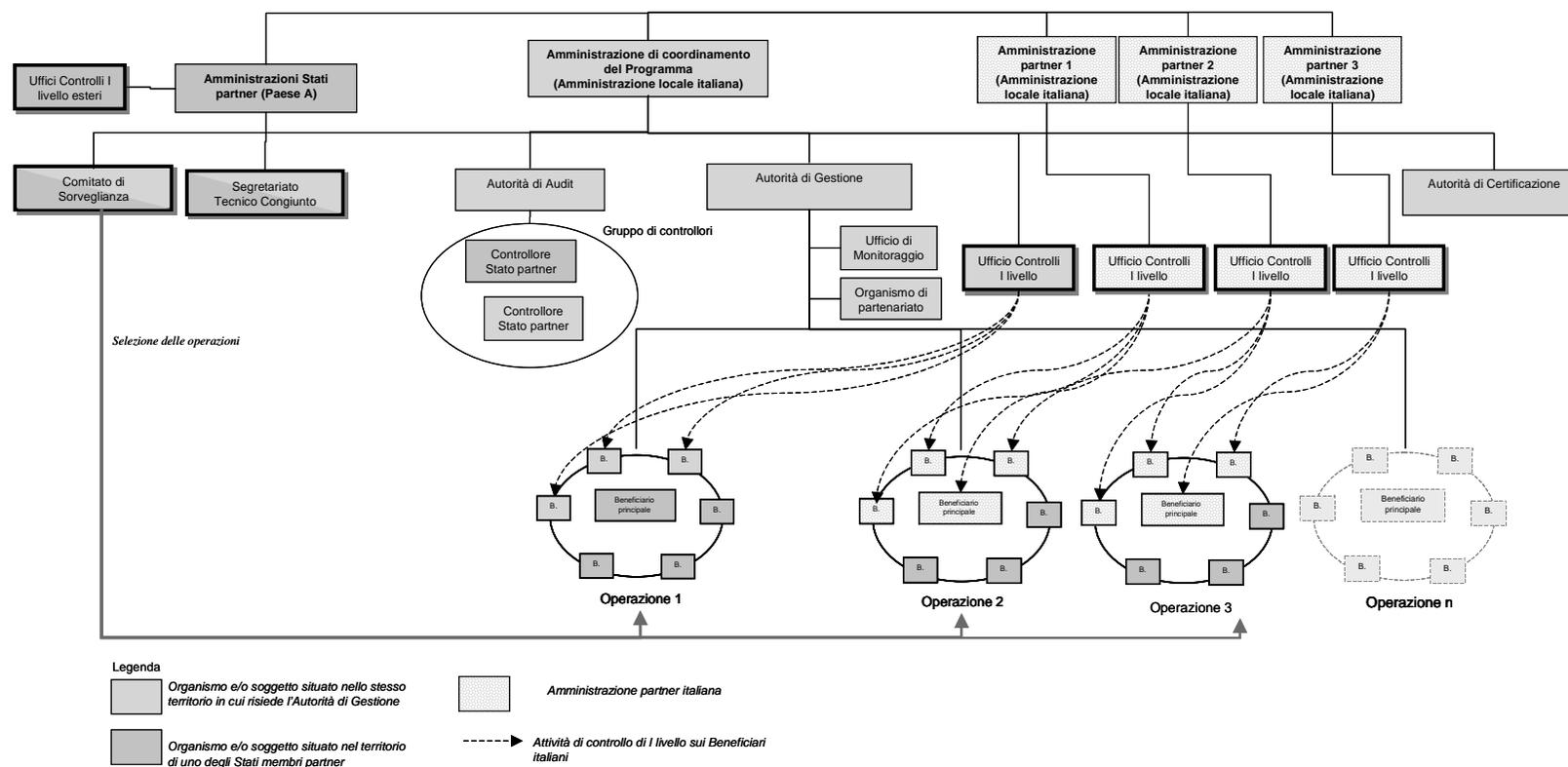
- un Ufficio Controlli di primo livello unico, composto da rappresentanti di tutte le Amministrazioni partner del Programma e che esegue le verifiche su tutte le operazioni o parti di operazioni realizzate in Italia;
- un Ufficio Controlli di primo livello presso ogni Amministrazione partner del Programma, che esegue i controlli sulle operazioni o parti di operazioni realizzate sul territorio di propria competenza.

In funzione dell'attribuzione delle competenze di Amministrazione di coordinamento del Programma e di controllo di primo livello (Ufficio Controlli di primo livello unico o Uffici decentrati presso ogni Amministrazione partner) possiamo avere 2 tipologie di modelli organizzativi, illustrate di seguito (A1, A2).

A.1) Il modello organizzativo dei Programmi di Cooperazione Transfrontaliero– Autorità italiane (iUfficio Controlli di primo livello unico presso l'Amministrazione di coordinamento del Programma)



A.2) Il modello organizzativo dei Programmi di Cooperazione Transfrontaliero – Autorità italiane (Uffici Controlli di primo livello decentrati presso tutte le altre Amministrazioni italiane partner)



Gli attori dei modelli organizzativi dei Programmi Operativi di Cooperazione Transfrontaliero con Autorità italiane

Di seguito, si riporta una matrice Attori/Attività nel caso di Programmi Operativi dell'Obiettivo Cooperazione Transfrontaliero con Autorità italiane.

Attori	Attività
Autorità di Gestione	<ul style="list-style-type: none"> ▪ elabora i bandi e la relativa modulistica per la selezione dei Beneficiari e delle relative operazioni; ▪ pubblica i bandi per la selezione delle operazioni e le relative graduatorie sul territorio italiano; ▪ comunica ai Beneficiari principali italiani ed esteri l'esito della procedura di selezione; ▪ gestisce eventuali riscorsi; ▪ adotta con apposito Decreto la Lista progetti; ▪ predispose la Dichiarazione di spesa per asse prioritario e Programma sulla base delle Dichiarazioni di spesa prodotte dai Beneficiari principali e le inoltra all'Autorità di Certificazione.
Amministrazioni locali partner	<ul style="list-style-type: none"> ▪ partecipano alle verifiche documentali e in loco relative ai Controlli di primo livello attraverso propri rappresentanti attivi all'interno dell'Ufficio Controlli unico; ▪ organizzano un Ufficio Controlli di primo livello per le verifiche documentali e in loco relative alle operazioni o parti di operazioni realizzate sul territorio di propria competenza (in alternativa alla precedente attività); ▪ realizzano le attività connesse alla pubblicità ed informazione delle operazioni e del Programma nell'ambito del proprio territorio, come richiesto dal Regolamento di attuazione del Reg. (CE) 1083/2006 e del Reg. (CE) 1080/2006.
Autorità di Audit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ partecipa alla formazione del gruppo di controllori; ▪ definisce, in accordo con il gruppo di controllori, il regolamento interno; ▪ organizza e coordina il gruppo di controllori; ▪ definisce, di concerto con il gruppo di controllori, la metodologia di campionamento per le verifiche in loco delle spese dichiarate; ▪ presenta alla Commissione la strategia di audit aggiornata; ▪ presenta alla Commissione il rapporto annuale di controllo e il parere di efficacia; ▪ presenta alla Commissione la Dichiarazione di chiusura.
Gruppo di controllori	<ul style="list-style-type: none"> ▪ effettuano le attività di audit su un campione di operazione al fine di accertare l'efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo del Programma Operativo e trasmettono i loro resoconti all'Autorità di Audit

Attori	Attività
Autorità di Certificazione	<ul style="list-style-type: none"> ▪ riceve dall’Autorità di Gestione le Dichiarazioni di spesa; ▪ predispone e trasmette alla Commissione le Dichiarazioni certificate di spesa e le relative Domande di Pagamento con distinta indicazione della quota comunitaria e nazionale; ▪ riceve da IGRUE i pagamenti relativi alla quota FESR, riconosciuta dalla Commissione e le corrispondenti quote di cofinanziamento nazionale; ▪ trasferisce ai Beneficiari principali italiani la quota FESR e la corrispondente quota nazionale; ▪ nel caso di Beneficiari principali esteri trasferisce a questi la quota FESR di loro competenza e ai Beneficiari italiani la sola quota nazionale di loro competenza; ▪ recupera dal Beneficiario principale o dallo Stato membro in cui risiede il singolo Beneficiario le somme indebitamente erogate ai singoli Beneficiari;
Comitato di Sorveglianza	<ul style="list-style-type: none"> ▪ approva i criteri di selezione dei progetti; ▪ valuta le proposte progettuali per la selezione delle operazioni; ▪ redige la graduatoria delle operazioni ammesse a contributo sulla base dei criteri di selezione prestabiliti;
Segretariato tecnico congiunto	<ul style="list-style-type: none"> ▪ organizza e svolge attività di segreteria, monitoraggio, informazione; ▪ traduce tutta la documentazione relativa alla procedura di selezione delle operazioni; ▪ redige una Scheda progetto riassuntiva della proposta progettuale presentata dai Beneficiari principali ai fini della selezione delle operazioni da parte del Comitato di Sorveglianza ed effettua una preistrutturazione sulla base dei criteri di selezione prestabiliti.
Ufficio Controlli di primo livello	<ul style="list-style-type: none"> ▪ riceve dai Beneficiari principali la documentazione di spesa dei singoli Beneficiari; ▪ effettua le verifiche documentali relative alle spese sostenute dai Beneficiari; ▪ effettua le verifiche in loco presso i singoli Beneficiari; ▪ convalida le spese ammissibili dei Beneficiari e le comunica al Beneficiario principale.
Beneficiario principale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ presenta le proposte progettuali; ▪ mantiene i rapporti con il Segretariato tecnico congiunto e con l’Autorità di Gestione; ▪ stipula con i Beneficiari un accordo per garantire la buona gestione finanziaria delle operazioni, con particolare riguardo ai recuperi degli importi indebitamente versati; ▪ attua la parte di operazione di propria competenza; ▪ verifica che le spese rendicontate dai singoli Beneficiari sono state sostenute per la realizzazione delle operazioni e corrispondono alle

Attori	Attività
	<p>attività concordate tra i Beneficiari stessi;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ verifica che le spese ammissibili dei singoli Beneficiari siano state convalidate dall'Ufficio Controlli di primo livello; ▪ predispone le Dichiarazioni di spesa per operazione sulla base delle spese ammissibili dei singoli Beneficiari validate dall'Ufficio Controlli; ▪ trasmette la Dichiarazione di spesa per operazione all'Autorità di Gestione; ▪ trasferisce ai Beneficiari italiani la quota FESR di loro competenza e la corrispondente quota nazionale (nel caso di Beneficiario principale italiano); ▪ trasferisce ai Beneficiari italiani la quota FESR di loro competenza (nel caso di Beneficiario principale estero); ▪ recupera presso i Beneficiari le quote FESR indebitamente erogate
Beneficiario	<ul style="list-style-type: none"> ▪ stipula con il Beneficiario principale un accordo per garantire la buona gestione finanziaria delle operazioni, con particolare riguardo ai recuperi degli importi indebitamente versati; ▪ attua la parte di operazione di propria competenza; ▪ predispone la rendicontazione delle spese sostenute per l'esecuzione della parte di operazione di sua competenza; ▪ inoltra la documentazione in copia conforme all'originale all'Ufficio Controlli di primo livello

Programma Operativo Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea - Autorità estere

Quando le Amministrazioni italiane che partecipano ad un Programma di Cooperazione non sono Autorità di Gestione spetta loro il compito di collaborare per la corretta esecuzione del Programma Operativo sul territorio italiano.

Al riguardo il modello organizzativo proposto prevede l'individuazione, da parte delle Amministrazioni italiane partner, di un Organismo di coordinamento dei Beneficiari che collabora con l'Autorità di Gestione del programma ed è al tempo stesso responsabile a livello nazionale degli adempimenti previsti da ciascun programma operativo. In particolare l'Organismo di coordinamento svolge le seguenti attività:

- collabora con il Segretariato Tecnico Congiunto in tutte le fasi relative alla realizzazione dei progetti;
- supporta le attività di monitoraggio relative ai progetti localizzati nel territorio di competenza;
- supporta le Amministrazioni italiane nella realizzazione delle attività di pubblicità e promozione del Programma sui territori di loro competenza;
- è responsabile dei controlli di primo livello sulle operazioni o parti di operazioni realizzate sul suolo italiano, riceve le rendicontazioni di spesa da parte dei singoli beneficiari italiani, le trasmette ai controllori di primo livello che, svolti i controlli, emettono le certificazioni delle spese ritenute eleggibili. Il Coordinatore effettua il controllo formale delle certificazioni emesse dal Controllo di primo livello e le invia ai Beneficiari italiani (nel caso in cui l'Ufficio Controlli di primo livello sia unico);
- nel caso il controllo di primo livello sia svolto da un'Amministrazione centrale, regionale o da una Provincia Autonoma, l'Organismo di Coordinamento fornirà un supporto operativo a dette Amministrazioni nella realizzazione delle singole operazioni di controllo attraverso l'elaborazione del manuale di rendicontazione e dei criteri che dovranno essere seguiti dalle Amministrazioni sopra citate (nel caso in cui l'Ufficio Controlli di primo livello sia decentrato);
- l'Organismo di coordinamento potrà inoltre essere supportato dal Comitato nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria.

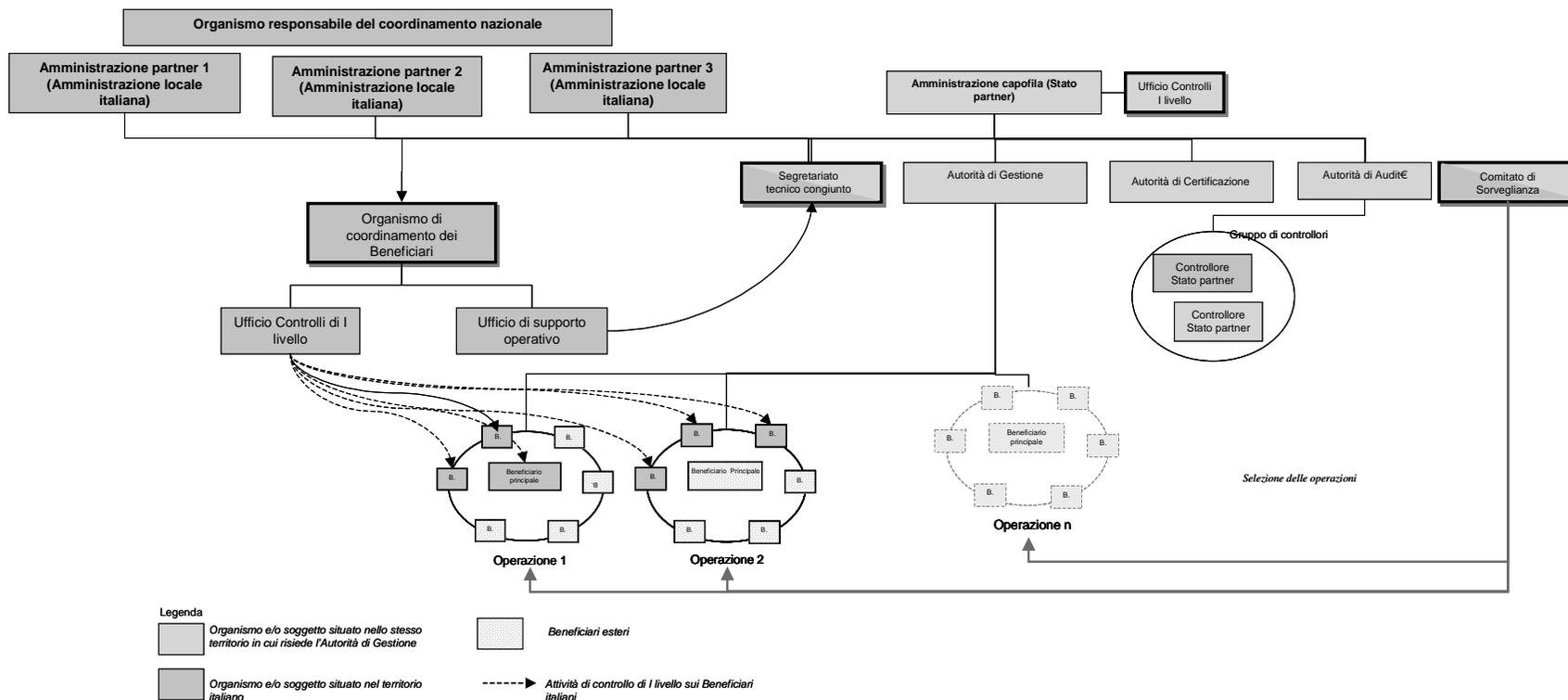
Tale organismo potrà essere strutturato in un Ufficio per il supporto operativo alla gestione del Programma e in un Ufficio Controlli di primo livello, che svolge i controlli di primo livello sulle operazioni o parti di operazione realizzate sul suolo italiano e

convalida le spese dei Beneficiari italiani. Invia gli esiti delle verifiche ai Beneficiari principali.

Inoltre, in considerazione delle complessità connesse con il circuito finanziario di tali Programmi, in particolare per quel che concerne l'erogazione della quota nazionale, il modello prevede la presenza di un Organismo di coordinamento nazionale. Tale organismo riveste principalmente un ruolo strategico e programmatorio nella fase preparatoria dei Programmi. Inoltre supporta la gestione finanziaria nei confronti dei Beneficiari italiani fungendo da collegamento tra l'Autorità di Certificazione estera, Beneficiari e IGRUE ed è responsabile di istituire un sistema di controllo di primo livello.

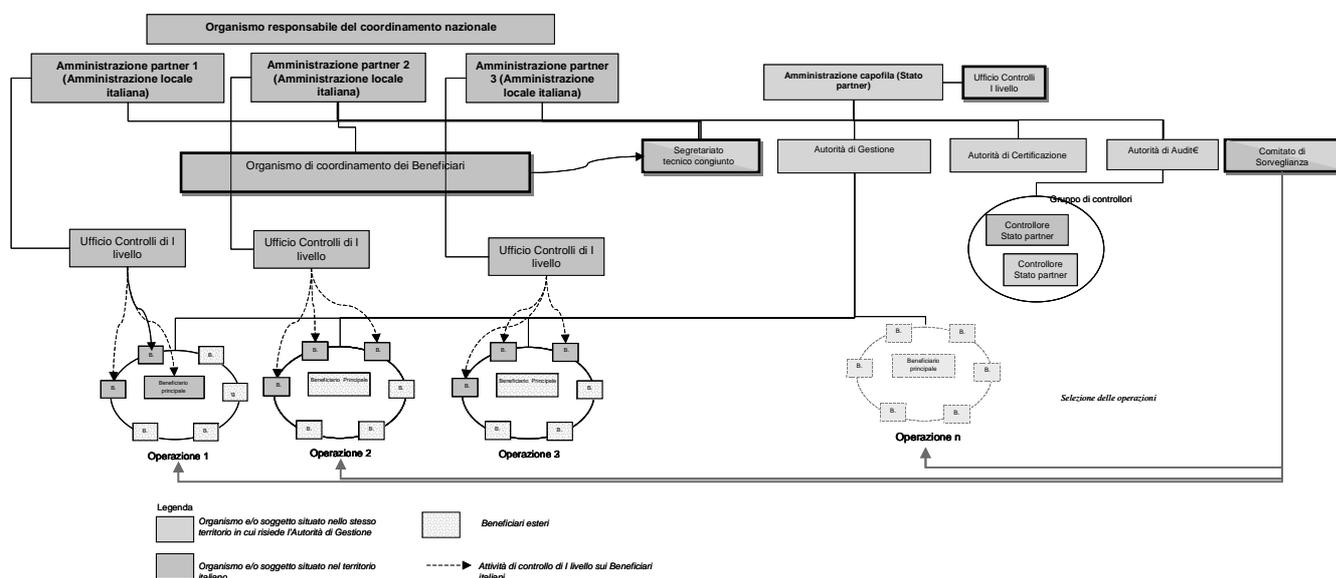
Nella seguente figura si riporta la rappresentazione del modello organizzativo relativo all'ipotesi in esame

Programma Operativo Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea - Autorità estere (Ufficio Controlli di primo livello unico)



In alternativa a tale modello è possibile anche ipotizzare (vedi figura seguente) il caso in cui l'Ufficio Controlli sia organizzato da ogni singola Amministrazione locale partner del Programma. In tal caso l'Organismo di Coordinamento dei Beneficari continuerà ad occuparsi solo di fornire un supporto operativo alle Amministrazioni nella realizzazione delle singole operazioni.

Programma Operativo Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea - Autorità estere (Uffici Controlli di primo livello decentrati presso tutte le altre Amministrazioni italiane partner)



Di seguito, si riporta una matrice Attori/Attività nel caso di Programmi Operativi Cooperazione Territoriale con Autorità estere.

Attori	Attività
Amministrazioni partner italiane	<ul style="list-style-type: none"> individuano nel loro ambito la struttura che svolgerà le funzioni dell'Organismo di Coordinamento dei Beneficari italiani; intrattengono rapporti con l'Autorità di Gestione Estera; garantiscono la diffusione dei bandi per la selezione delle operazioni in base alla normativa nazionale sulla pubblicità; garantiscono, con il supporto dell'Organismo di Coordinamento, la realizzazione delle attività di pubblicità e promozione del Programma sul territorio di loro competenza.

Attori	Attività
<p>Organismo Coordinamento Beneficiari Italiani (Ufficio Supporto alla Gestione)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ collabora con il Segretariato Tecnico congiunto; ▪ supporta l'esecuzione delle attività di monitoraggio relative ai progetti localizzati nel territorio di competenza; ▪ raccoglie le proposte di progetto da parte dei Beneficiari principali italiani; ▪ elabora le Schede progetto riassuntive delle proposte presentate; ▪ supporta le Amministrazioni italiane nella realizzazione delle attività di pubblicità e promozione del Programma sui territori di loro competenza.
<p>Organismo Coordinamento Beneficiari Italiani (Ufficio Controlli di primo livello)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ riceve dai Beneficiari italiani le Dichiarazioni di spesa e la relativa documentazione giustificativa; ▪ effettua le verifiche documentali relative alle spese sostenute dai Beneficiari italiani; ▪ effettua le verifiche in loco presso i Beneficiari italiani; ▪ convalida le Dichiarazioni di spesa dei Beneficiari italiani e le trasmette al Beneficiario principale.
<p>Ufficio Controlli di primo livello (in alternativa al precedente, se costituito presso ogni singola Amministrazione locale partner)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ riceve dai Beneficiari su cui ha competenza territoriale le Dichiarazioni di spesa e la relativa documentazione giustificativa; ▪ effettua le verifiche documentali relative alle spese sostenute dai Beneficiari italiani su cui ha competenza territoriale; ▪ effettua le verifiche in loco presso i Beneficiari italiani su cui ha competenza territoriale; ▪ convalida le Dichiarazioni di spesa dei Beneficiari italiani su cui ha competenza territoriale e le trasmette al Beneficiario principale.
<p>Beneficiario principale italiano</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ presenta le proposte progettuali; ▪ mantiene i rapporti con il Segretariato tecnico congiunto e con l'Autorità di Gestione; ▪ stipula con i Beneficiari un accordo per garantire la buona gestione finanziaria delle operazioni, con particolare riguardo ai recuperi degli importi indebitamente versati; ▪ attua la parte di operazione di propria competenza; ▪ verifica che le spese rendicontate dai singoli Beneficiari sono state sostenute per la realizzazione delle operazioni e corrispondono alle attività concordate tra i Beneficiari stessi; ▪ verifica la convalida delle Dichiarazioni di spesa dei Beneficiari da parte dell'Ufficio Controlli di primo livello; ▪ predispone le Dichiarazioni di spesa per operazione sulla base delle spese ammissibili dei singoli Beneficiari convalidate dall'Ufficio Controlli; ▪ trasmette la Dichiarazione di spesa per operazione all'Autorità di Gestione; ▪ riceve dall'Autorità di Certificazione estera la quota FESR e

Attori	Attività
	<p>conferma l'avvenuta acquisizione degli stessi ad IGRUE per il tramite dell'Organismo di coordinamento nazionale;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ formula ad IGRUE, per il tramite dell'Organismo di coordinamento nazionale, la richiesta di trasferimento della quota nazionale; ▪ trasferisce ai Beneficiari esteri la quota FESR di loro competenza; ▪ riceve da IGRUE l'accredito della quota nazionale e provvede al trasferimento al Beneficiari italiani; ▪ in alternativa alla precedente trasferisce la quota FESR ai beneficiari italiani e fornisce ad IGRUE per il tramite dell'Organismo di coordinamento nazionale, tutte le informazioni necessarie per il trasferimento della relativa quota nazionale direttamente al beneficiario italiano; ▪ recupera presso i Beneficiari le quote FESR indebitamente erogate
Beneficiario italiano	<ul style="list-style-type: none"> ▪ stipula con il Beneficiario principale un accordo per garantire la buona gestione finanziaria delle operazioni, con particolare riguardo ai recuperi degli importi indebitamente versati; ▪ attua la parte di operazione di propria competenza; ▪ predispone la Dichiarazione di spesa relativa all'esecuzione della parte di operazione di sua competenza e appronta la relativa documentazione giustificativa di spesa; ▪ trasmette all'Ufficio Controlli di primo livello la sua Dichiarazione di spesa e la documentazione giustificativa di spesa; ▪ riceve dal Beneficiario principale l'accredito della quota FESR; ▪ richiede ad IGRUE, per il tramite dell'Ufficio di Supporto alla Gestione, l'erogazione della quota nazionale; ▪ riceve da IGRUE l'accredito della quota nazionale

Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)

Al fine di migliorare la coesione economica, sociale e territoriale della Comunità attraverso il potenziamento della cooperazione territoriale e superare gli ostacoli incontrati nel periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione Europea ha stabilito le regole per l'istituzione di gruppi cooperativi dotati di personalità giuridica denominati Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (GECT).

Il GECT può essere composto da rappresentanti degli Stati Membri, enti regionali o enti locali, situati nel territorio di almeno due Stati membri.

L'obiettivo del GECT, la cui istituzione è facoltativa, è quello di facilitare e promuovere la cooperazione territoriale, transnazionale e/o interregionale. A tal fine, il GECT ha il compito principale di attuare programmi o progetti di cooperazione territoriale

cofinanziati dalla Comunità sui Fondi FESR e FSE, oppure su iniziative degli stessi Stati membri interessati senza ricorrere al cofinanziamento comunitario.

I rappresentanti degli Stati membri, almeno due, che ravvisano un interesse comune nell'avviare un programma o un progetto di cooperazione territoriale e quindi decidono di istituire un GECT, lo fanno mediante la stipula di una convenzione, in cui vengono indicati la denominazione del GECT, la sua sede sociale, l'estensione del territorio in cui il GECT può agire, l'obiettivo del GECT, i suoi compiti, l'elenco dei suoi membri e la sua durata.

Il GECT ha la responsabilità di assicurare il controllo della gestione dei fondi pubblici. Il controllo viene eseguito dall'autorità competente designata dallo Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale.

Tale autorità può concludere accordi con organismi presenti negli altri Stati membri interessati dalle attività del GECT affinché svolgano i controlli sui propri territori di competenza e scambino le relative informazioni in merito.

I controlli devono essere effettuati in conformità alle norme di audit internazionalmente riconosciute. Se i compiti del GECT riguardano azioni cofinanziate dall'Unione Europea, si applica la legislazione pertinente relativa al controllo dei fondi comunitari.

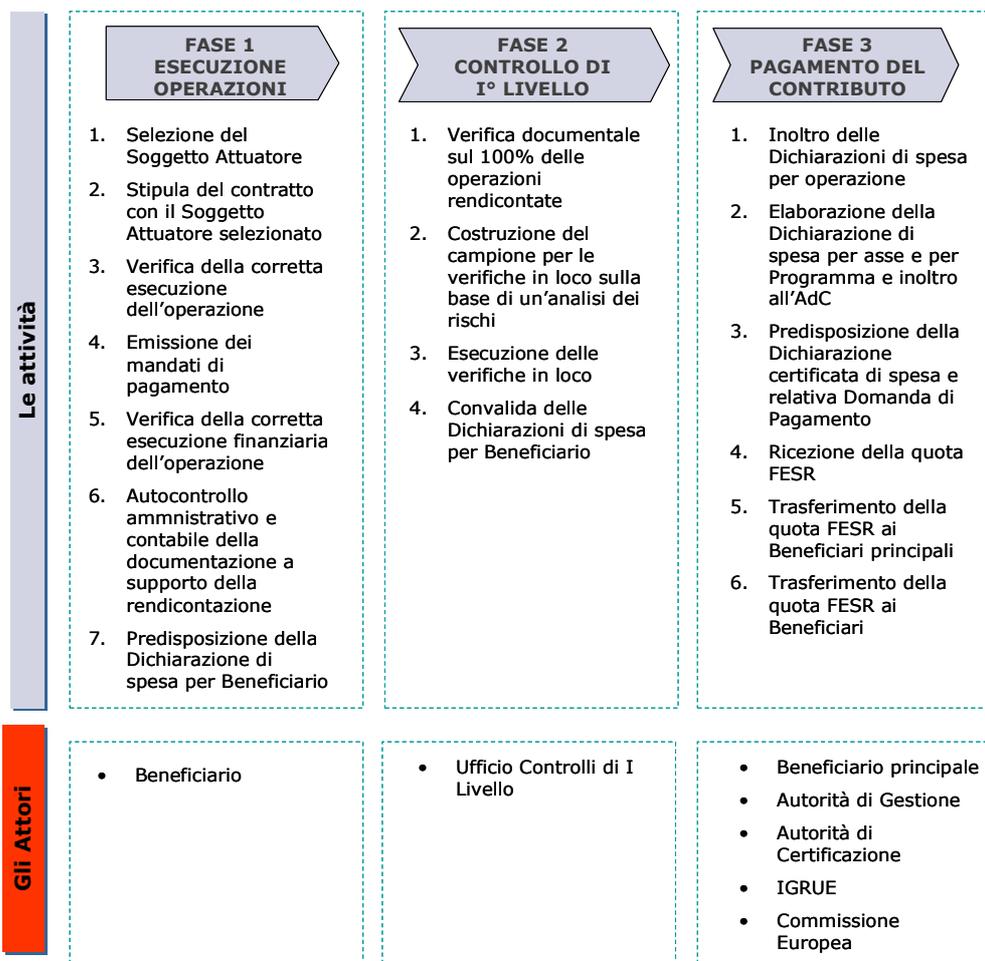
Il processo delle attività di controllo di primo livello delle operazioni nei Programmi Operativi dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea

Per quanto riguarda le procedure di controllo di primo livello è stato elaborato un diagramma di flusso relativo all'ipotesi in cui ogni Stato membro organizza il proprio sistema di controllo di primo livello.

In particolare per quanto riguarda i programmi con Autorità di gestione all'estero, l'Organismo responsabile del coordinamento nazionale sarà responsabile di istituire un sistema di controllo di primo livello. Nel caso in cui sia previsto un sistema di controlli decentralizzato, le Amministrazioni centrali, regionali e le Province autonome potranno predisporre propri sistemi di controllo, individuando un coordinatore per mantenere unitario il flusso delle informazioni sui controlli svolti. Le amministrazioni sopra citate dovranno provvedere ad istituire un proprio sistema di controlli che dovrà uniformarsi ai criteri fissati dall'Organismo responsabile del coordinamento nazionale.

In ogni caso l'erogazione del contributo, quota FESR e quota nazionale, ai Beneficiari avverrà solo quale rimborso delle spese sostenute e a seguito dell'esecuzione delle verifiche documentali ed in loco effettuate dal controllore di primo livello che rilascerà apposita certificazione relativa alle spese dichiarate eleggibili.

Di seguito, si rappresentano le fasi e le principali attività dall'esecuzione delle operazioni all'erogazione del contributo FESR:



Ogni Beneficiario dovrà quindi sovrintendere all'esecuzione dell'operazione o parte di operazione di propria competenza, selezionando i soggetti attuatori, verificando la corretta esecuzione fisica e finanziaria dell'operazione, secondo la normativa nazionale e comunitaria vigente.

Solo dopo aver sostenuto la spesa legata all'attuazione dell'operazione, i Beneficiari potranno rendicontare i relativi importi e ricevere, a seguito del buon esito dei controlli di primo livello, il contributo comunitario e nazionale a rimborso delle spese sostenute.

La procedura relativa ai controlli di primo livello pertanto viene avviata dalla predisposizione da parte di ogni singolo Beneficiario della rendicontazione delle spese relativa alla parte di operazione di sua competenza.

A tal fine, ogni Beneficiario deve eseguire un autocontrollo amministrativo e contabile della documentazione a supporto della propria Dichiarazione di spesa e registrare tale attività in apposite check list di autocontrollo che saranno fornite dal responsabile dei controlli di primo livello e che saranno veicolate assieme alla dichiarazione.

Per le operazioni realizzate sul territorio italiano da Beneficiari italiani si deve tener conto, nella predisposizione della documentazione a supporto della rendicontazione, delle norme nazionali relative alla realizzazione di opere pubbliche, acquisizione di beni e servizi, erogazione di finanziamenti e servizi a singoli beneficiari, realizzazione di interventi formativi, così come descritto per i Programmi Operativi relativi all'obiettivo Convergenza e Competitività.

La Dichiarazione di spesa, redatta dal Beneficiario, deve contenere il riferimento all'operazione, il periodo rendicontato, la specifica delle voci di spesa e dei relativi giustificativi regolarmente quietanzati entro il periodo di rendicontazione indicato.

La Dichiarazione di spesa, così predisposta, unitamente alle check list di autocontrollo, viene inoltrata al Beneficiario principale (italiano o estero) che verifica, sulla base della documentazione in suo possesso, che le spese rendicontate dai Beneficiari sono state sostenute per eseguire l'operazione e corrispondono alle attività concordate. Allo stesso tempo il Beneficiario invia la Dichiarazione di spesa, le check list di autocontrollo e copia conforme all'originale di tutta la documentazione giustificativa all'Ufficio Controlli di primo livello competente per territorio, che effettua la verifica documentale sull'universo delle operazioni per le quali i Beneficiari hanno predisposto la propria Dichiarazione di spesa, richiedendo eventualmente documentazione ad integrazione di quanto già ricevuto dai Beneficiari.

Successivamente alle verifiche documentali, l'Ufficio Controlli di primo livello eseguirà le verifiche in loco su un campione di operazioni stratificato per tipologia di operazione e di Beneficiario.

La dimensione del campione sarà determinata sulla base di un'analisi di rischio che terrà conto sia dei rischi gestionali (tipologia di operazione e di beneficiario) sia dei rischi di controllo (o, meglio, di autocontrollo del beneficiario) derivanti dai risultati ottenuti in sede di verifica amministrativo-contabile su base documentale.

Sulla base di tali informazioni, l'Ufficio Controlli valuterà il livello di rischiosità delle operazioni e stabilirà le percentuali minime di spesa da sottoporre a verifica in loco:

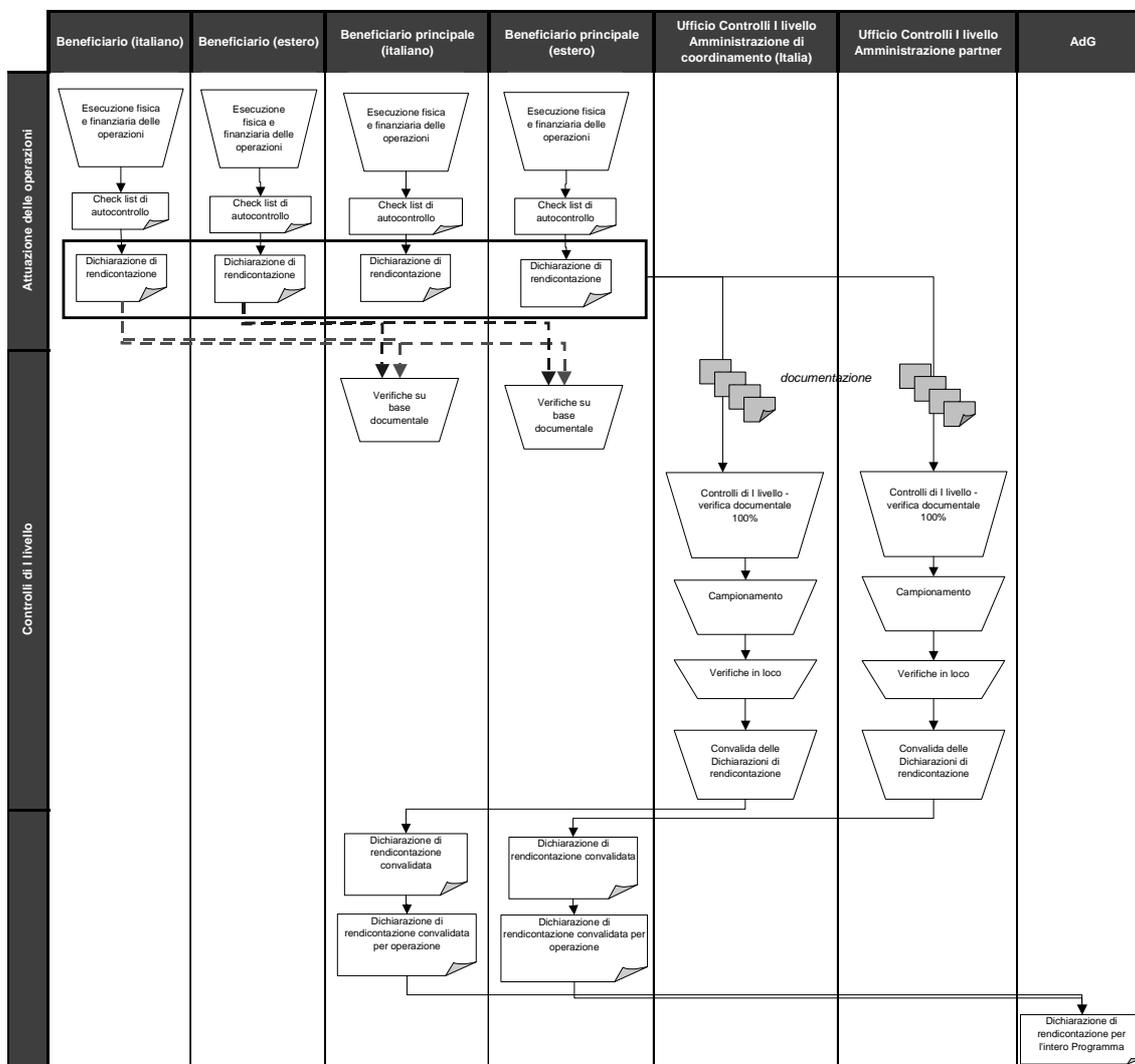
Livello di rischiosità	Percentuale minime di spesa da sottoporre a verifica in loco
Alta	20%

Media	10%
Bassa	5%

Nel caso di gravi irregolarità di carattere sistematico, l'Ufficio Controlli procederà alla verifica in loco di tutte le operazioni per le quali i Beneficiari hanno elaborato le Dichiarazioni di rendicontazione.

Le operazioni di verifica saranno registrate dall'Ufficio Controlli su **apposite check list nelle quali saranno riportati i controlli effettuati, le eventuali irregolarità riscontrate e l'incidenza finanziaria di tali irregolarità.** Al termine delle verifiche documentali e in loco l'Ufficio Controlli di primo livello invierà al Beneficiario principale e al Beneficiario la certificazione relativa alle spese rendicontate e ritenute ammissibili, accompagnata da una copia delle check list.

Di seguito si illustra, con l'ausilio di un diagramma di flusso, il processo delle attività di controllo sulle operazioni di un Programma Operativo Cooperazione Territoriale Europea:



Qualora dalle verifiche condotte siano riscontrate irregolarità tali da rendere inammissibile una parte della spesa rendicontata, l'Ufficio Controlli di primo livello emetterà una certificazione limitatamente alla parte di spesa ritenuta ammissibile, evidenziando nelle check list le irregolarità riscontrate che hanno portato alla sospensione della spesa considerata non ammissibile.

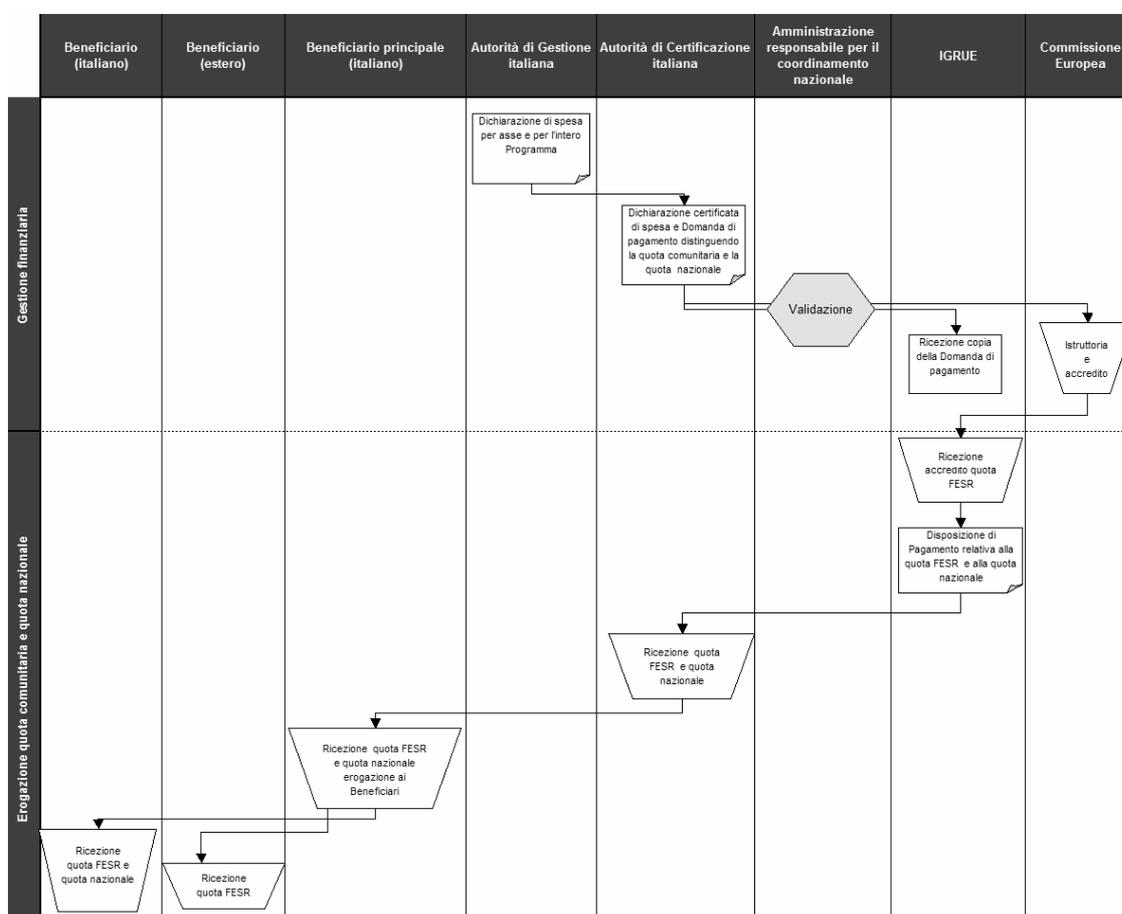
Le spese in sospensione per irregolarità potranno essere oggetto di una successiva Dichiarazione di spesa nella quale il Beneficiario dovrà far riferimento alla Dichiarazione originaria, alla irregolarità riscontrata dall'Ufficio controlli e alle azioni intraprese per sanare l'irregolarità.

L'Autorità di Gestione effettua una verifica sulla correttezza formale delle Dichiarazioni di spesa convalidate, predispone la Dichiarazione di spesa per l'intero Programma e la inoltra all'Autorità di Certificazione.

I processi di gestione finanziaria delle operazioni nei Programmi Operativi dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea

La gestione finanziaria dei Programmi di Cooperazione Territoriale Europea potrà avvenire secondo tre diversi processi, sulla base localizzazione dell'Autorità di Certificazione e del Beneficiario principale. Di seguito, con l'ausilio di diagrammi di flusso, si illustrano le tre diverse ipotesi.

a) Autorità di Gestione e di Certificazione italiana – Beneficiario principale italiano



L'Autorità di Certificazione italiana, ricevute le Dichiarazioni di spesa per asse e per Programma da parte dell'Autorità di Gestione, predispone apposita certificazione di spesa e relativa Domanda di Pagamento, con distinta indicazione del rimborso richiesto a carico delle risorse FESR e nazionali. La Domanda di Pagamento viene inoltrata, per il tramite del sistema informativo centralizzato presso il Ministero dell'Economia e Finanza e previa validazione da parte dell'Amministrazione responsabile del coordinamento nazionale, al

sistema SFC2007 della Commissione Europea e dell'IGRUE (per la parte di cofinanziamento nazionale)

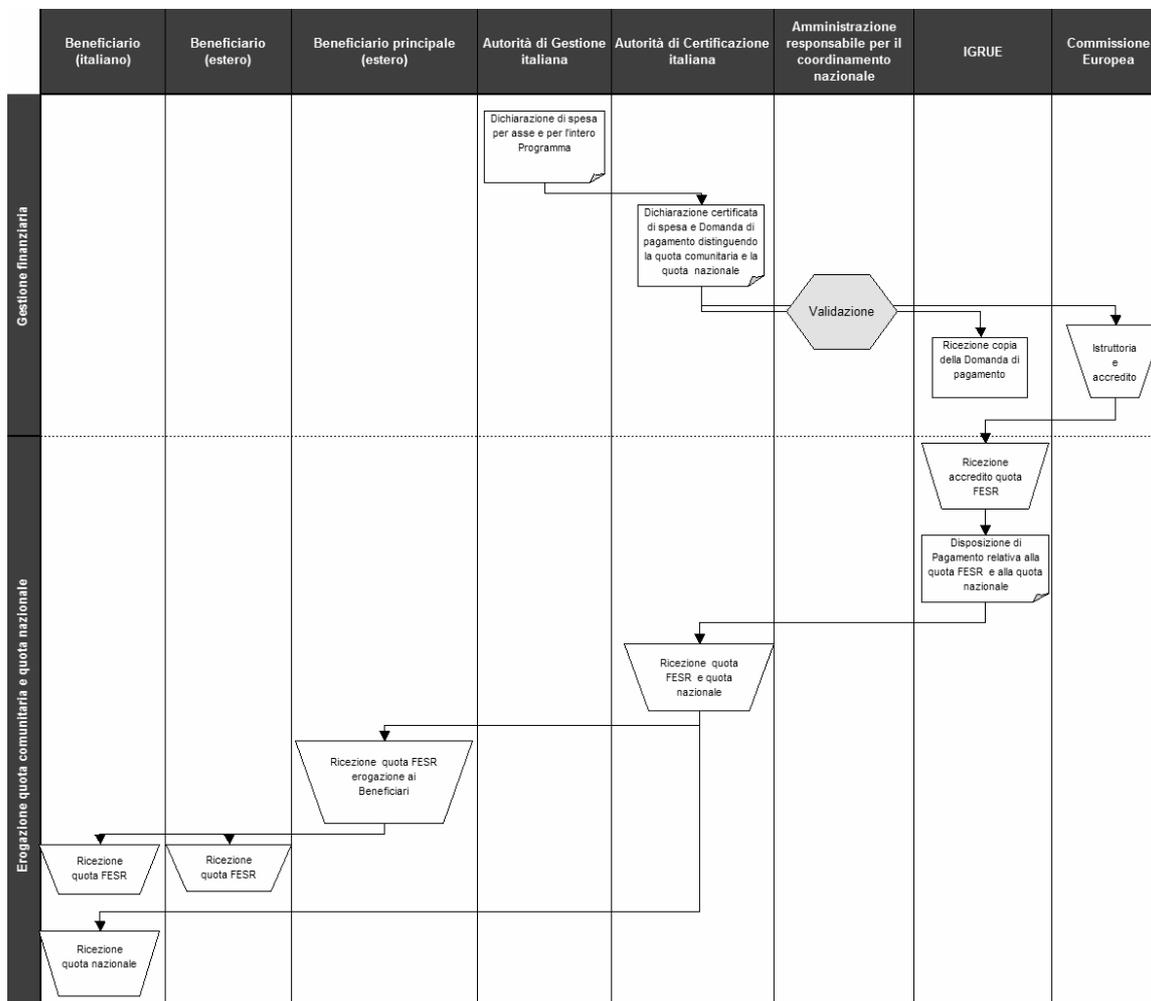
La Commissione Europea effettua l'istruttoria relativa alla quota comunitaria e trasferisce l'importo comunitario ammissibile a IGRUE con un accredito sul c/c 23211.

IGRUE versa all'Autorità di Certificazione il pagamento FESR effettuato dalla Commissione Europea e le corrispondenti quote di finanziamento nazionale a carico dei Fondi di rotazione della l. n. 183/1987.

L'Autorità di Certificazione provvede a trasferire ai Beneficiari principali italiani la quota FESR e la corrispondente quota di cofinanziamento nazionale.

Il Beneficiario principale italiano provvede a trasferire ai Beneficiari esteri la sola quota FESR e ai Beneficiari italiani la quota FESR e la corrispondente quota di nazionale.

b) Autorità di Gestione e di Certificazione italiana – Beneficiario principale estero



L'Autorità di Certificazione italiana, ricevute le Dichiarazioni di spesa per asse e per Programma da parte dell'Autorità di Gestione, predispone apposita certificazione di spesa e relativa Domanda di Pagamento, con distinta indicazione del rimborso richiesto a carico delle risorse FESR e nazionali. La Domanda di Pagamento viene inoltrata, per il tramite del sistema informativo centralizzato presso il Ministero dell'Economia e Finanza e previa validazione da parte dell'Amministrazione responsabile del coordinamento nazionale, al sistema SFC2007 della Commissione Europea e dell'IGRUE (per la parte di cofinanziamento nazionale)

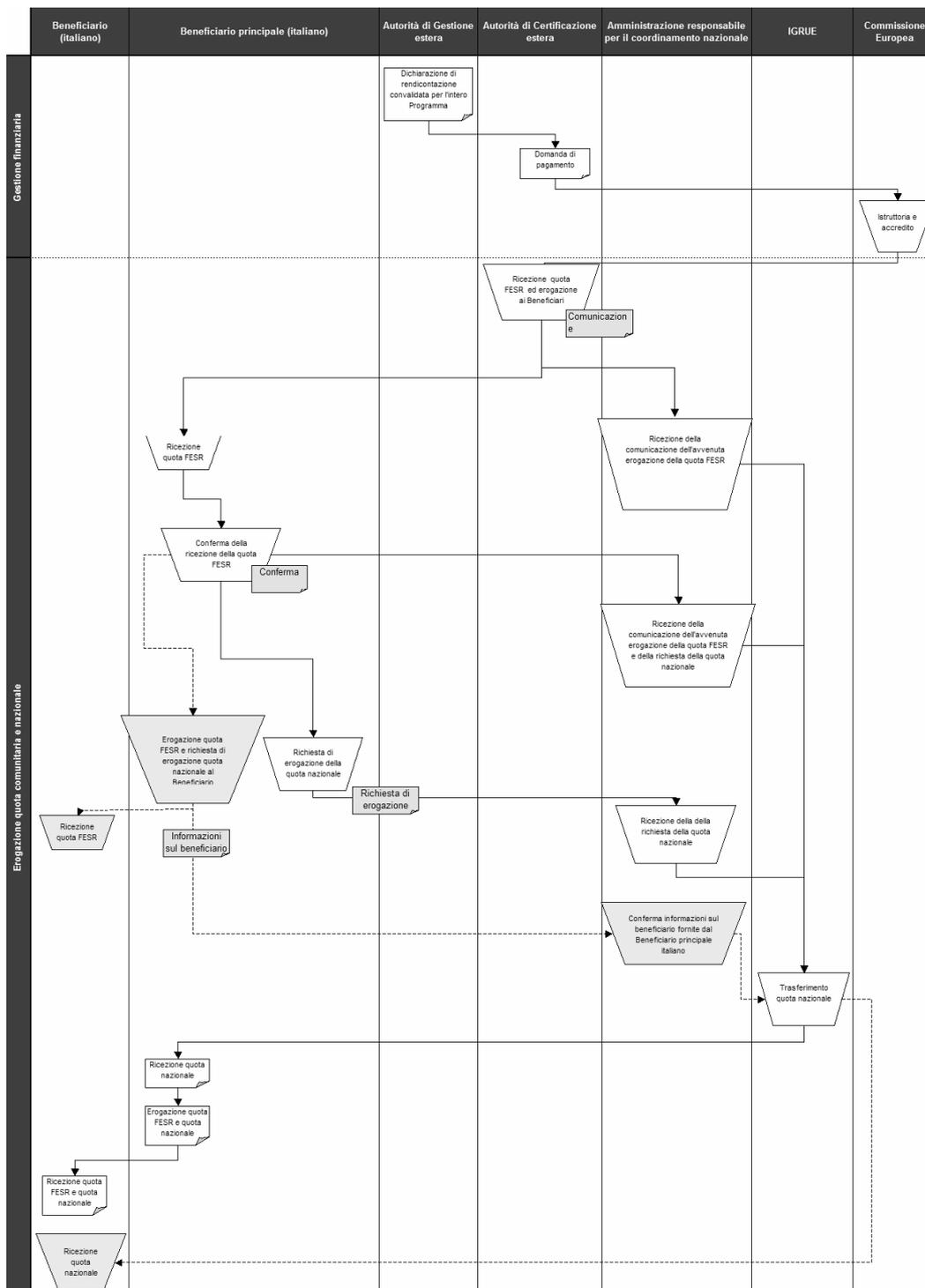
La Commissione Europea effettua l'istruttoria relativa alla quota comunitaria e trasferisce l'importo comunitario ammissibile a IGRUE con un accredito sul c/c 23211.

IGRUE versa all'Autorità di Certificazione il pagamento FESR effettuato dalla Commissione Europea e le corrispondenti quote di finanziamento nazionale a carico dei Fondi di rotazione della l. n. 183/1987.

L'Autorità di Certificazione versa ai Beneficiari principali esteri il contributo FESR e ai beneficiari italiani il corrispondente cofinanziamento nazionale loro spettante.

Il Beneficiario principale estero eroga la quota FESR ai Beneficiari esteri ed italiani.

c) *Autorità di Gestione e Certificazione estera - Beneficiario principale italiano*



L'Autorità di Certificazione estera, ricevuta la Dichiarazioni di spesa per asse e per Programma da parte dell'Autorità di Gestione, inoltra la Domanda di Pagamento alla Commissione Europea.

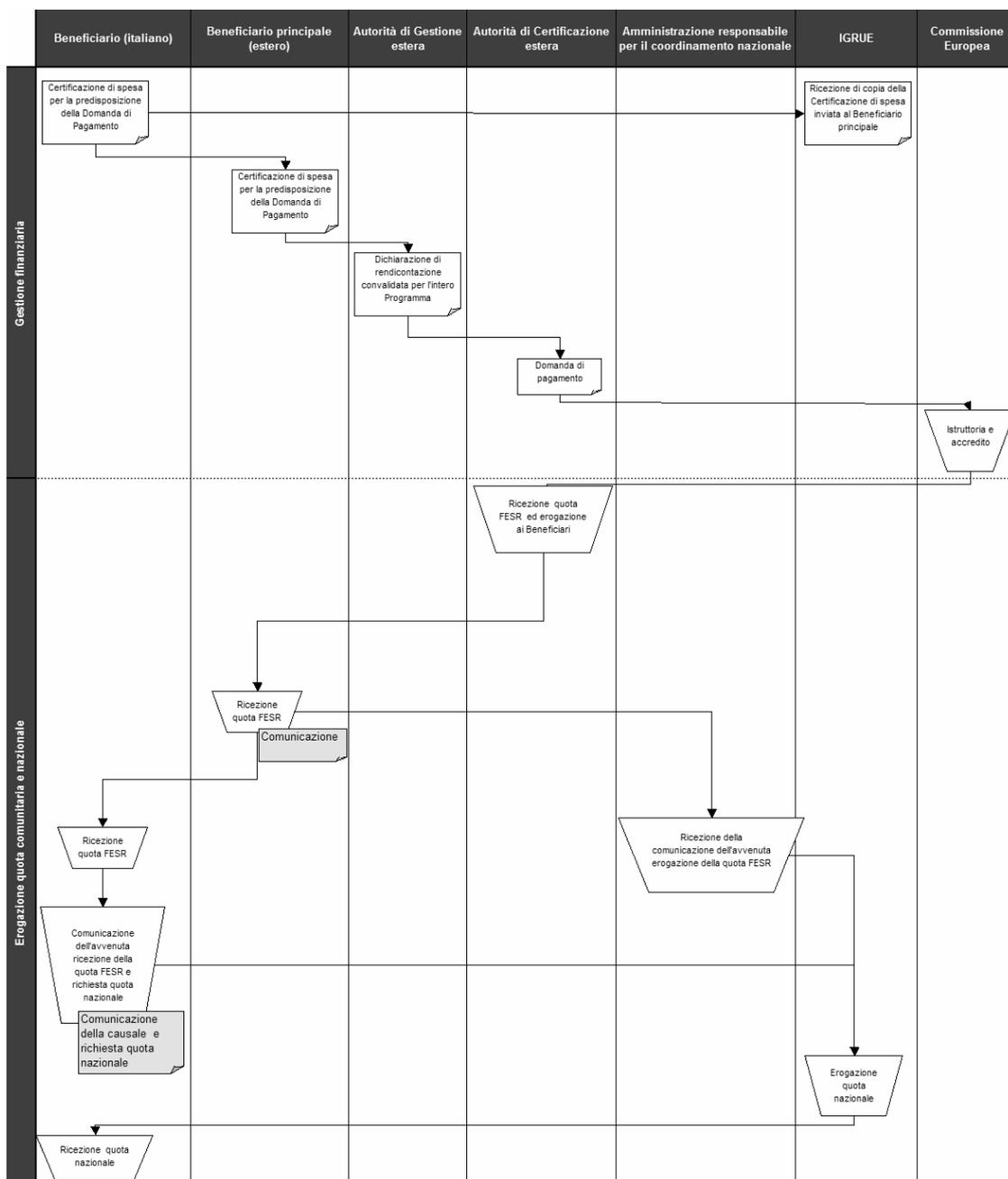
La Commissione Europea effettua l'istruttoria relativa alla quota comunitaria ed individua l'importo comunitario ammissibile che viene erogato a favore dell'Autorità di Certificazione estera che effettua il pagamento al beneficiario principale italiano per il dandone comunicazione all'IGRUE per il tramite dell'Amministrazione responsabile del coordinamento nazionale.

Il Beneficiario principale italiano, al ricevimento dei fondi, conferma ad IGRUE, per il tramite dell'Amministrazione responsabile del coordinamento nazionale, l'acquisizione degli stessi e richiede, per il tramite della stessa Amministrazione, il trasferimento della corrispondente quota nazionale, con indicazione di tutti gli elementi necessari a tale trasferimento.

Il Beneficiario principale italiano provvede quindi all'erogazione della quota FESR ai beneficiari non italiano ed italiani e versa questi ultimi anche la corrispondente quota di cofinanziamento nazionale. Tale quota può essere trasferita ai beneficiari italiani:

- il beneficiario principale si occupa direttamente dei pagamenti in favore dei singoli beneficiari dopo aver ricevuto da IGRUE l'intero importo relativo alla quota nazionale;
- IGRUE, sulla base delle indicazioni fornite dal beneficiario principale e confermate dall'Amministrazione responsabile del coordinamento nazionale del programma, effettua i pagamenti in favore dei singoli beneficiari italiani.

d) Autorità di Gestione e Certificazione estera - Beneficiario principale estero



L'Autorità di Certificazione estera, ricevuta la Dichiarazioni di spesa per asse e per Programma da parte dell'Autorità di Gestione, inoltra la Domanda di Pagamento alla Commissione Europea.

La Commissione Europea effettua l'istruttoria relativa alla quota comunitaria ed individua l'importo comunitario ammissibile che viene erogato a favore dell'Autorità di Certificazione estera. Questa trasferisce la quota di competenza del contributo comunitario ai Beneficiario principale estero.

Questo eroga la quota FESR ai beneficiari italiani dandone comunicazione al Ministero dell'Economia e Finanze – IGRUE, per il tramite dell'Amministrazione responsabile del coordinamento nazionale e ai beneficiari non italiani.

I beneficiari italiani, all'atto del ricevimento della quota FESR, confermano ad IGRUE, per il tramite dell'Amministrazione responsabile del coordinamento nazionale, l'avvenuta acquisizione della stessa indicandone la relativa causale e, nello stesso tempo, formula ad IGRUE, sempre per il tramite dell'Amministrazione responsabile del coordinamento nazionale, la richiesta di trasferimento del corrispondente contributo nazionale, con indicazione degli elementi necessari a tale trasferimento.

L'IGRUE provvede quindi ad erogare la quota statale ai singoli beneficiari italiani.

Si sottolinea che i beneficiari italiani dovranno inviare all'IGRUE, per il tramite dell'Amministrazione responsabile del coordinamento nazionale, copia della certificazione di spesa fornita al lead partner ai fini della predisposizione, da parte dell'Autorità di certificazione, della domanda di pagamento alla Commissione europea.

3. I processi gestionali

3.1 Premessa

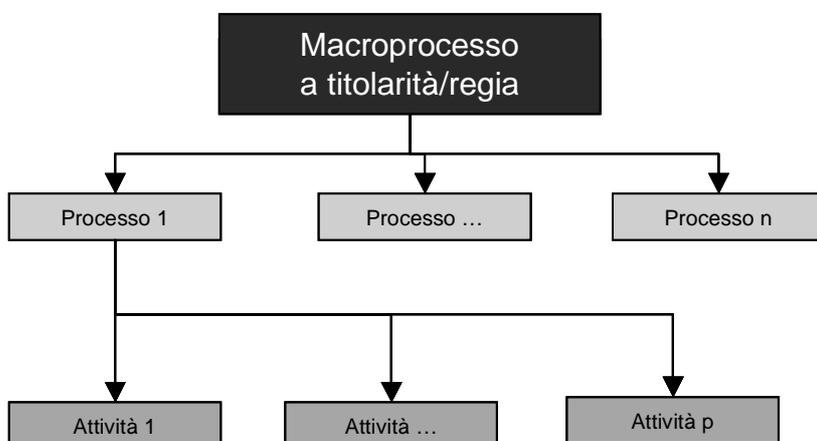
In ottemperanza all'art. 60 del Reg. 1083/2006 e all'art. 22 del Reg. 1828/2006, l'Autorità di Gestione deve definire procedure gestionali e di controllo.

Le procedure di gestione, in particolare, devono descrivere in maniera dettagliata tutte le attività da porre in essere per completare gruppi omogenei di operazioni del Programma Operativo, i soggetti responsabili della loro esecuzione, tempi e modalità di esecuzione, i documenti in entrata e in uscita da ogni attività.

Al fine di pervenire a tale risultato, la metodologia più idonea si basa sull'analisi dei processi e riprende, aggiornandone il contenuto, quanto già indicato nelle *Linee guida per l'organizzazione dei sistemi di gestione e controllo e per la predisposizione delle piste di controllo*, predisposte da IGRUE per il periodo di programmazione 2000-2006.

In particolare, una corretta metodologia di organizzazione prevede che le procedure scaturiscano da una precedente analisi dei macroprocessi e dei processi gestionali.

In sintesi, il ciclo di vita di un'operazione o progetto corrisponde a un macroprocesso gestionale comprendente una serie di processi, ciascuno dei quali a sua volta contiene una serie di attività elementari, come di seguito rappresentato:

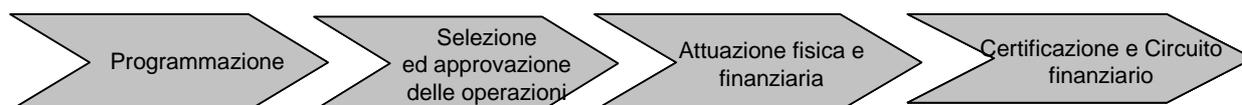


Il macroprocesso gestionale di un'operazione cofinanziata con Fondi strutturali può essere scomposto nelle seguenti fasi o processi:

- programmazione;
- selezione e approvazione delle operazioni;
- attuazione fisica e finanziaria;

- certificazione della spesa e circuito finanziario.

MACROPROCESSO

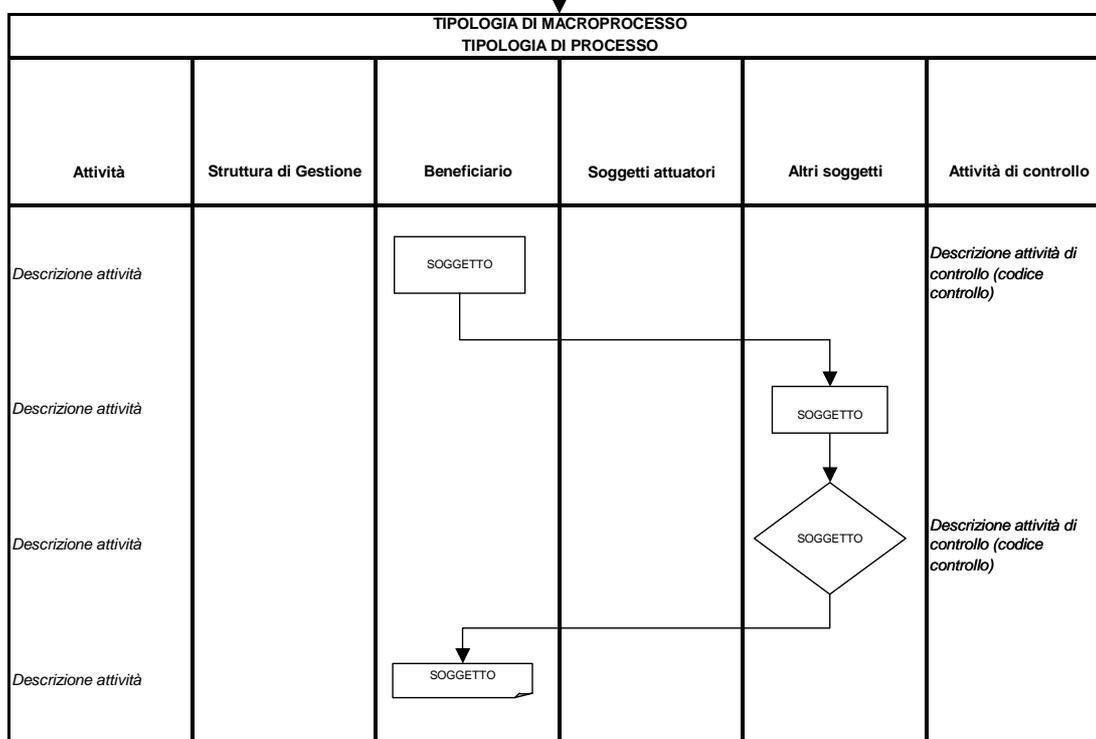
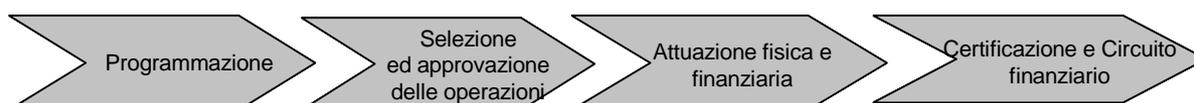


Ogni processo gestionale è dunque suddiviso in attività di gestione organizzate in successione logico-temporale, il cui flusso può essere illustrato in un flow chart, che evidenzia la sequenza delle singole attività gestionali, il corrispondente soggetto esecutore e l'eventuale attività di controllo associata.

Di seguito si riporta un grafico che riassume la connessione tra:

- il macroprocesso;
- i processi gestionali;
- il flusso di attività gestionali di un processo, contenuto in un flow chart esemplificativo.

MACROPROCESSO



Il flow chart precedentemente esemplificato corrisponde alla pista di controllo di un processo gestionale. La pista di controllo costituisce la base di riferimento per il conseguimento di due obiettivi:

- a. rappresentare correttamente i processi gestionali al fine di determinare, con un maggior grado di dettaglio, le procedure di gestione di un'operazione;
- b. rappresentare i punti di controllo corrispondenti ad alcune attività gestionali e supportare la verifica della corretta esecuzione dei controlli previsti.

In base al punto a., la pista di controllo precede e guida l'elaborazione delle procedure di gestione.

In base al punto b., la pista di controllo costituisce lo strumento precipuo sia per l'esecuzione dei controlli di primo livello sia per le verifiche sul sistema di gestione e controllo da parte dell'Autorità di Audit.

Nell'ambito del presente paragrafo, si ritiene opportuno fondare le procedure di gestione prescritte dalla normativa su adeguate piste di controllo.

In quanto rappresentazione di un macroprocesso gestionale e, al suo interno, di processi e attività necessari al completamento di un'operazione, le piste di controllo si conformano alle caratteristiche del macroprocesso.

Si ritiene opportuno, come già indicato nel paragrafo 2.1, classificare i macroprocessi in funzione di due criteri:

- la tipologia di operazioni;
- la titolarità della responsabilità gestionale.

In relazione al primo criterio, distinguiamo quattro tipologie di operazioni:

- opere pubbliche;
- acquisizione di beni e servizi da parte della Pubblica Amministrazione (o Enti pubblici o Società a prevalente capitale pubblico);
- erogazione di finanziamenti e/o servizi a singoli Beneficiari;
- formazione.

In relazione al secondo criterio, distinguiamo due forme di responsabilità gestionale:

- operazioni a titolarità dell'Amministrazione che gestisce il Programma;
- operazioni a regia dell'Amministrazione che gestisce il Programma.

Le diverse combinazioni dei due suddetti criteri determinano la seguente classificazione dei macroprocessi gestionali:

- realizzazione di opere pubbliche a titolarità;
- realizzazione di opere pubbliche a regia;
- acquisizione di beni e servizi a titolarità;

- acquisizione di beni e servizi a regia;
- erogazione di finanziamenti e/o servizi a singoli Beneficiari a titolarità;
- erogazione di finanziamenti e/o servizi a singoli Beneficiari a regia;
- formazione a titolarità;
- formazione a regia.

Il modello per la rappresentazione delle piste di controllo si compone di quattro sezioni:

1. Scheda anagrafica della pista di controllo;
2. Descrizione del flusso dei processi gestionali;
3. Dettaglio attività di controllo;
4. Dossier di operazione.

1. Nella scheda anagrafica si individua il gruppo o categoria di operazioni (in conformità a quanto indicato all'allegato II del Regolamento 1828/2006), il macroprocesso a cui tale gruppo o categoria di operazioni è assimilabile, l'Ufficio Competente per le Operazioni e l'eventuale Organismo Intermedio coinvolto nella gestione e/o controllo, l'importo del gruppo di operazioni, gli obiettivi assegnati, i Beneficiari ed i soggetti coinvolti. La scheda anagrafica riporta, inoltre, l'organigramma della Struttura di Gestione e, specificamente, della struttura responsabile del gruppo di operazioni e, eventualmente, dell'Organismo Intermedio coinvolto.

2. La descrizione dei processi utilizza diagrammi di flusso, ciascuno relativo al singolo processo: programmazione, selezione e approvazione delle operazioni, attuazione fisica e finanziaria, circuito finanziario e certificazione.

3. La pista di controllo contiene, ai fini della corretta esecuzione dei controlli gestionali e dei controlli di primo livello, una tabella contenente, per ogni attività di controllo individuata nel flusso dei processi, la descrizione dettagliata dell'esecutore dell'attività di controllo, dell'attività di controllo, dei documenti controllati, della localizzazione esatta di tali documenti, della normativa di riferimento per l'esecuzione del controllo.

4. E' altresì necessario che la pista di controllo si conformi ai criteri precisati nell'art. 15 del Regolamento 1828/2006; precisamente, la pista di controllo:

- a) consente di confrontare gli importi globali certificati alla Commissione con i documenti contabili dettagliati e i documenti giustificativi conservati dall'Autorità di Certificazione, dall'Autorità di Gestione, dagli Organismi Intermedi e dai Beneficiari riguardo alle operazioni cofinanziate nel quadro del Programma Operativo;
- b) consente di verificare il pagamento del contributo pubblico al Beneficiario;

- c) consente di verificare l'applicazione dei criteri di selezione stabiliti dal Comitato di Sorveglianza per il Programma Operativo;
- d) per ogni operazione comprende, se pertinente, le specifiche tecniche e il piano di finanziamento, documenti riguardanti l'approvazione della sovvenzione, la documentazione relativa alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, relazioni sui progressi compiuti e relazioni sulle verifiche e sugli audit effettuati.

Ciò comporta che ogni pista di controllo disegnata per macroprocesso ha una sezione specifica per ciascuna operazione (Dossier di operazione) e riporta le informazioni richieste, a livello di operazione, dall'art. 15 del Regolamento 1828/2006. In particolare, tale appendice indica:

- gli importi dei documenti giustificativi di spesa dell'operazione, i corrispondenti importi ritenuti ammissibili dopo il controllo di primo livello, il corrispondente contributo versato, l'inserimento di tali importi nella Dichiarazione di spesa dell'UCO, nella Dichiarazione di spesa dell'Autorità di Gestione, nella Dichiarazione Certificata di spesa e nella domanda di pagamento dell'Autorità di Certificazione;
- l'applicazione dei criteri di selezione approvati dal Comitato di Sorveglianza, in particolare il superamento della soglia di idoneità al contributo risultante dalla griglia di valutazione elaborata in applicazione dei predetti criteri;
- le altre informazioni rilevanti: le specifiche tecniche e il piano di finanziamento, documenti riguardanti l'approvazione della sovvenzione, la documentazione relativa alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, la documentazione relativa alle verifiche e agli audit.

Si ritiene opportuno che il Dossier di operazione sia elaborato dall'UCO, anche sulla base dei dati forniti da altri soggetti (in primis dall'Autorità di Certificazione, per quanto concerne gli importi inseriti nella Dichiarazione certificata delle spese, dall'Ufficio Controlli primo livello, dall'Autorità di Audit) e/o dai dati risultanti dal sistema informativo di cui all'allegato III del Reg. (CE) 1828/2006.

Nell'allegato 1 si riportano, in forma esemplificativa, le piste di controllo relative alle diverse tipologie di macroprocessi.

Di seguito, si forniscono alcune informazioni di dettaglio o di complemento in relazione ai diversi processi gestionali, in funzione della natura delle operazioni e delle normative di riferimento per l'attuazione delle stesse.

3.2 Riferimenti normativi sulle opere pubbliche e sulle procedure di appalto

La normativa sulle opere pubbliche è stata interessata da numerosi cambiamenti.

A partire dal riordino operato dalla Legge 109/94 (c.d. Legge Merloni) e dal successivo DPR 554/99, contenente il Regolamento d'attuazione della Legge Quadro in materia di Lavori Pubblici 11 Febbraio 1994 N. 109 e successive modificazioni, la normativa si è ulteriormente evoluta.

Ad oggi, si ritiene opportuno elencare di seguito le principali fonti normative che regolano le opere pubbliche, affinché, nell'esecuzione del macroprocesso opere pubbliche, tutti i soggetti si conformino alle disposizioni di dette fonti nonché, ovviamente, agli eventuali provvedimenti di aggiornamento che dovessero essere successivamente adottati:

- **Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE”** (pubblicato sulla G.U. n. 100 del 2 maggio 2006), coordinato con il Decreto-Legge 12 maggio 2006 n. 173 convertito nella legge 12 luglio 2006, n. 228, con Legge 27 dicembre 2006 n. 296, con il Decreto Legislativo 26 gennaio 2007 n. 7 e con l'Errata-Corrige 1 Febbraio 2007;
- Delibera dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture del 10 gennaio 2007.

3.3 Riferimenti normativi sulle procedure per l'erogazione di aiuti

L'erogazione di finanziamenti e servizi a singoli beneficiari è regolata, a livello nazionale, dal Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 123. Il Decreto “individua i procedimenti amministrativi concernenti gli interventi di sostegno pubblico per lo sviluppo delle attività produttive, ivi compresi gli incentivi, i contributi, le agevolazioni, le sovvenzioni e i benefici di qualsiasi genere concessi anche attraverso soggetti terzi.”

A tal riguardo la norma individua tre differenti procedimenti per la fase di selezione e approvazione delle operazioni:

- procedura automatica
- procedura valutativa (a sportello e a graduatoria)
- procedura negoziale

La procedura automatica si applica qualora non risulti necessaria un'attività istruttoria di carattere tecnico, economico e finanziario del progetto, al contrario di quella valutativa che si applica a progetti organici e complessi. La procedura negoziale, infine, risulta idonea per interventi di sviluppo territoriale o settoriale, realizzati da un'impresa o da un gruppo di imprese nell'ambito di forme della programmazione concertata.

La procedura valutativa a sua volta prevede due differenti modalità di attuazione della selezione. La prima, a sportello, prevede che la selezione venga effettuata rispettando

l'ordine cronologico di ricevimento delle istanze mentre quella a graduatoria determinerà un ordine di merito in funzione dell'analisi tecnico-economica dei progetti.

Il Decreto fissa i contenuti minimi della documentazione che l'Amministrazione titolare deve predisporre per consentire l'accesso ai finanziamenti.

In particolare, nel caso di procedura automatica è richiesto che vengano previamente determinati i requisiti e le condizioni per l'accesso, la documentazione e le informazioni comprovante i requisiti, l'ammontare massimo concedibile, le spese ammissibili e le modalità di erogazione. Tali informazioni devono essere rese pubbliche mediante apposito avviso da pubblicarsi sulla Gazzetta Ufficiale o Bollettino Ufficiale.

Più complessa appare la procedura valutativa: nel caso di procedura a graduatoria, oltre ai citati elementi, occorre definire previamente nel bando o avviso pubblico i termini iniziali e finali per la presentazione delle domande nonché i parametri oggettivi necessari ad effettuare la selezione delle iniziative mediante una valutazione comparata; per la procedura a sportello, invece, è necessario stabilire soglie e condizioni minime, anche di natura quantitativa, connesse alle finalità dell'intervento per l'ammissibilità alla fase istruttoria. Da ciò si desume, quindi, che, in quest'ultimo caso, si procede ad una preselezione delle iniziative per determinare su quali di esse sarà effettuata l'istruttoria.

La procedura negoziale prevede due distinte fasi, l'accesso e l'istruttoria delle pratiche. Per questa ragione si rende necessario, nella definizione del bando, indicare con chiarezza i criteri di selezione dei contraenti titolati a presentare le loro manifestazioni d'interesse. Inoltre il bando deve indicare le spese ammissibili, le forme e le modalità degli interventi, la durata del procedimento di selezione delle manifestazioni, la documentazione necessaria all'istruttoria tecnico-economica-finanziaria, i criteri di selezione con riferimento agli obiettivi territoriali e settoriali, alle ricadute tecnologiche e produttive, all'impatto occupazionale, ai costi dei programmi e alla capacità dei proponenti di perseguire gli obiettivi fissati.

L'attività di selezione delle domande non può avere una durata superiore a quanto stabilito dal D. Lgs. 123 del 1998; in particolare questo prevede che nel caso di procedura automatica o valutativa a sportello, la comunicazione dell'accettazione/diniego della domanda avvenga entro 30 giorni dalla data di presentazione; nel caso di procedura valutativa a graduatoria o negoziale il termine è di 6 mesi.

Il Decreto sancisce il diritto al finanziamento per gli interessati esclusivamente nei limiti delle risorse finanziarie previste dalla legge, prevedendo la possibilità, ove si rendano disponibili ulteriori risorse, di procedere ad una nuova apertura dei termini per la presentazione delle istanze. A tale riguardo, è, quindi necessario prevedere, all'interno dei bandi e degli avvisi pubblici, esplicitamente la possibilità di procedere al

finanziamento degli interventi già esaminati sulla base degli elenchi/graduatorie pubblicati.

Quanto alla fase di attuazione il D. Lgs. 123 del 1998 individua, tra le altre, tre differenti modalità attraverso le quali può essere erogato il contributo:

- erogazione di incentivi automatici
- erogazione in c/capitale
- erogazione in c/interessi

Nel caso di incentivi automatici il Beneficiario riceve il contributo solo al termine dell'esecuzione del piano e in un'unica somministrazione; al contrario, l'erogazione in conto capitale può avvenire, qualora richiesto e dietro presentazione di adeguata fideiussione, attraverso un'anticipazione e comunque solitamente per stati di avanzamento dei lavori. L'erogazione in conto interessi presuppone invece la stipula di un contratto di finanziamento con un Istituto di credito al quale l'Amministrazione erogherà il contributo al fine di abbattere la quota di interessi da corrispondere.

La normativa pone l'accento su taluni passaggi cruciali per il corretto svolgimento del processo, con inevitabili ripercussioni sulla fase di rendicontazione.

L'Amministrazione responsabile del procedimento deve previamente definire, all'interno della convenzione con il Beneficiario, le modalità di conduzione della fase di attuazione, specificando per i diversi soggetti coinvolti (ditte fornitrici, imprese esecutrici delle opere, istituti bancari/assicurativi, professionisti, ecc.) gli adempimenti e la documentazione da predisporre affinché possa essere considerata rendicontabile la spesa sostenuta.

La stessa convenzione deve, altresì, specificatamente prevedere la possibilità e le condizioni per effettuare eventuali modifiche al piano presentato e i limiti dimensionali e temporali per attuare le varianti.

Il rapporto tra l'impresa beneficiaria e le ditte fornitrici/imprese esecutrici, secondo le disposizioni comunitarie e nazionali in materia, si articola in cinque distinti passaggi:

- a) selezione delle ditte fornitrici/imprese esecutrici;
- b) emissione degli ordini/stipula dei contratti;
- c) consegna del bene/esecuzione dell'opera;
- d) fatturazione;
- e) pagamento;
- f) rilascio della quietanza.

Ciascuno dei passaggi deve essere comprovato da adeguata documentazione, la cui mancanza o nullità determinano inevitabilmente la non rendicontabilità delle spese.

In particolare, il Beneficiario del contributo deve attestare che la selezione dei fornitori risponda a un criterio o di natura economica o di affidabilità comprovata del fornitore o di qualità della fornitura. Gli ordini ed i contratti devono contenere tutte le prescrizioni atte a tutelare il progetto del Beneficiario, anche sotto il profilo dei tempi di fornitura/esecuzione. Alla consegna del bene/opera la ditta/impresa deve garantire il Beneficiario sulla corrispondenza del bene a quanto previsto dall'ordine/contratto. Infine, per poter effettuare il pagamento il Beneficiario deve aver ricevuto fattura o documento di forza probatoria equivalente. Il fornitore è, quindi, tenuto al rilascio di quietanza liberatoria attestante il “non aver nulla a pretendere” dal Beneficiario.

Con riferimento all'adeguatezza della documentazione comprovante la spesa, una menzione particolare meritano i contributi in natura ed i lavori in economia.

La prima fattispecie attiene all'ipotesi in cui vi sia:

- apporto di terreni, immobili o beni strumentali durevoli;
- fornitura di materie prime;
- lavoro volontario non retribuito.

In ciascuno dei casi in elenco, quindi, non vi è alcuna movimentazione finanziaria correlata all'acquisizione del bene o all'esecuzione dell'opera. I costi dei beni o delle opere oggetto del contributo in natura sono determinati da una perizia svolta da un soggetto indipendente (es. perizia giurata di un tecnico).

Differente appare, invece, il caso dei lavori in economia che si prefigurano quando l'impresa beneficiaria svolge parte delle opere attraverso personale dipendente, al quale corrisponde un salario/stipendio non direttamente correlato al lavoro svolto. In tali circostanze vi è una movimentazione finanziaria; il Beneficiario dovrà comprovare la spesa attraverso adeguata documentazione che attesti l'effettivo impiego del personale e il relativo periodo di impiego; sulla base di tali elementi sarà computata la spesa da rendicontare in misura proporzionale al salario/stipendio corrisposto. Anche in questo caso il Beneficiario non è tenuto alla presentazione di fattura bensì della busta paga del personale impiegato, documento avente forza probatoria equivalente.

3.4 Approfondimento dei processi gestionali

Nei seguenti paragrafi viene riportato un approfondimento delle principali attività che caratterizzano ciascun processo gestionale. In particolare si sono voluti evidenziare i passaggi più rilevanti ricollegandoli alla tipologia di macroprocesso (opere pubbliche, acquisizione di beni e servizi, erogazione di finanziamenti e/o servizi a singoli Beneficiari e formazione). I processi di Programmazione e di Certificazione della spesa

e circuito finanziario sono comuni a tutti i macroprocessi in quanto non presentano peculiarità associate al macroprocesso.

3.4.1 La programmazione

La programmazione è la fase in cui le Amministrazioni titolari provvedono all'elaborazione dei Programmi Operativi, si dotano di un'adeguata struttura organizzativa, predispongono le procedure necessarie alla corretta attuazione dei Programmi e le diffondono presso il personale impiegato negli organismi di gestione e controllo.

L'Amministrazione titolare avvia le attività per l'elaborazione dei Programmi Operativi sulla base degli orientamenti strategici comunitari e del QSN. Per la stesura dei Programmi Operativi, le Amministrazioni titolari coinvolgono il partenariato economico e sociale, rilevando le esigenze dei settori e/o dei territori coinvolti in merito agli obiettivi e alle priorità da recepire nei Programmi medesimi.

Una volta acquisite le istanze del partenariato, l'Amministrazione titolare redige una proposta di Programma Operativo per ciascun Fondo. Tale proposta deve contenere:

- un'analisi della situazione territoriale da cui si evincano le esigenze del territorio;
- la strategia scelta in funzione delle priorità adottate;
- i risultati della valutazione ex ante svolta da un valutatore indipendente;
- le informazioni relative agli assi prioritari e i traguardi che si intendono raggiungere (indicatori di realizzazione e di risultato);
- un piano di finanziamento comprendente due tabelle, una che evidenzi l'importo della dotazione finanziaria complessiva per ciascun Fondo e una che specifichi per tutto il periodo di programmazione, per il Programma Operativo e per ciascun asse prioritario l'importo della dotazione finanziaria del contributo della Comunità e quello delle controparti nazionali e il tasso di partecipazione dei Fondi;
- le disposizioni in materia di attuazione di Programma Operativo (es. designazione autorità).

In particolare gli indicatori devono permettere di misurare i progressi compiuti rispetto alla situazione di partenza e l'ottenimento dei traguardi in relazione all'attuazione degli assi prioritari.

Nel dettaglio, la valutazione ex ante deve essere effettuata:

- per l'obiettivo Convergenza, una per ciascun Programma Operativo;
- per l'obiettivo Competitività, secondo una delle seguenti alternative:

- per l'insieme dei Programmi Operativi,
 - per ciascun Fondo;
 - per ciascuna priorità;
 - per ciascun Programma Operativo;
- per l'obiettivo Cooperazione territoriale una per ciascun Programma Operativo o una per vari Programmi Operativi.

La valutazione ha l'obiettivo di ottimizzare l'utilizzo delle risorse per i Programmi Operativi e di migliorare la qualità della programmazione.

Le valutazioni ex-ante sono effettuate sotto la responsabilità delle Amministrazioni titolari per consentire la preparazione del documento di programmazione definitivo.

Recepite le osservazioni del valutatore, l'Amministrazione titolare elabora il Programma Operativo nella versione definitiva, che deve essere analizzata ed approvata dalla Commissione Europea. Gli organismi istituzionali competenti (Giunte Regionali, Ministeri, ecc.) prendono atto di tale approvazione e provvedono a pubblicare il Programma Operativo sugli organi ufficiali di loro competenza (Bollettini Ufficiali delle Regioni, ecc.).

Successivamente, l'Amministrazione titolare nomina l'Autorità di gestione, l'Autorità di certificazione e l'Autorità di audit, ne organizza gli uffici e seleziona il personale che vi sarà impiegato. Le Autorità, dopo l'insediamento, predispongono le procedure e gli strumenti per lo svolgimento delle attività.

Ai fini della corretta applicazione dell'art. 71 del Reg. 1083/2006, le Autorità, ciascuna per la parte di propria competenza, redigono un documento contenente la descrizione del sistema di gestione e controllo concretamente adottato, nel quale, tra gli altri elementi, sono precisate le procedure per la gestione, per la certificazione e per il controllo delle operazioni del Programma. Tale documento costituisce la principale informativa necessaria all'espletamento della valutazione di conformità dei sistemi di gestione e controllo da effettuarsi al più tardi entro un anno dall'adozione del Programma Operativo e comunque prima della presentazione della prima domanda di pagamento.

Infine, in fase di programmazione vengono definiti preventivamente i criteri di selezione (criteri di ammissibilità e di priorità) delle diverse categorie di operazioni: in particolare il Comitato di Sorveglianza del Programma Operativo approva i criteri di selezione proposti dall'Autorità di Gestione.

3.4.2 La selezione e l'approvazione delle operazioni

La selezione delle operazioni costituisce una fase cruciale nell'attuazione del Programma Operativo.

Le modalità di selezione si diversificano in primo luogo in relazione alla tipologia di macroprocesso. Di seguito, vengono indicate le principali attività da svolgere in fase di selezione per i diversi macroprocessi.

Opere pubbliche e Acquisizione di beni e servizi a titolarità

L'UCO individua e definisce la lista progetti, da presentare all'Autorità di Gestione, mediante:

- ricognizione preliminare delle opere, dei beni o dei servizi presenti nel Programma delle Opere o nel Piano degli investimenti dell'Ente Beneficiario;
- eventuale richiesta di elaborazione di uno studio di fattibilità o di un progetto a uffici interni all'Ente Beneficiario oppure a uffici tecnici di altre Amministrazioni;
- affidamento dell'attività di elaborazione di uno studio di fattibilità o di un progetto a soggetti professionali esterni (società di progettazione, ecc.).

Nell'ipotesi di affidamento dell'elaborazione dello studio di fattibilità o del progetto a uffici tecnici interni, sarà adottato dall'Ente Beneficiario un ordine di servizio di destinazione di risorse professionali (indicate nominativamente) a tale attività di elaborazione per un periodo di tempo determinato.

Nell'ipotesi della procedura di affidamento dello studio di fattibilità/progettazione a soggetti privati esterni, si prevede che l'UCO predisponga e pubblichi un bando di gara contenente l'oggetto dello studio/progettazione. La valutazione delle offerte presentate dalle ditte partecipanti è demandata a un'apposita Commissione di valutazione. Una volta identificata la società esecutrice dello studio di fattibilità/progettazione, l'Ufficio Competente per le Operazioni stipula con questa il contratto di appalto.

L'Ufficio Competente per le Operazioni, nel momento in cui stipula il contratto con la ditta esecutrice o in cui l'elaborazione dello studio o del progetto viene affidata ad uffici tecnici interni o di altre Amministrazioni, impegna le risorse finanziarie necessarie allo svolgimento dell'attività progettuale.

Il soggetto che ha elaborato lo studio di fattibilità o il progetto lo consegna, quindi, all'Ufficio Competente per le Operazioni e richiede l'erogazione del compenso stabilito dal contratto o accordo, fornendo altresì tutta la documentazione amministrativa e contabile giustificativa della spesa.

L'UCO provvede all'emissione dei mandati di pagamento a favore del soggetto che ha elaborato lo studio/progettazione.

Al termine di tale processo, l'Ufficio Competente per le Operazioni applica i criteri di selezione (priorità e ammissibilità) preventivamente stabiliti e individua la graduatoria delle operazioni da ammettere a contributo a valere sul Programma Operativo, definendo una Lista Progetti. Le Liste Progetti predisposte dagli UCO vengono inoltrate all'Autorità di Gestione, la quale definisce e adotta con atto ufficiale una lista generale dei progetti relativi al Programma Operativo, informandone il Comitato di Sorveglianza.

Opere pubbliche e Acquisizione di beni e servizi a regia

Nella fase di selezione del presente macroprocesso, l'UCO provvede a selezionare i Beneficiari. La procedura di selezione dei Beneficiari, ad evidenza pubblica, ricalca in linea di massima la procedura valutativa o negoziale prevista dal D.Lgs. 123/98. In sostanza, al fine di individuare i Beneficiari, occorre attivare una procedura per individuare i progetti più meritevoli del contributo.

A tale scopo, l'UCO predispone e pubblica un avviso pubblico rivolto ad Amministrazioni pubbliche, soggetti pubblici o società a prevalente capitale pubblico e, contestualmente, adotta un impegno programmatico delle risorse finanziarie.

I potenziali soggetti beneficiari presentano all'Ufficio Competente per le Operazioni le proprie manifestazioni di interesse. Le manifestazioni di interesse, corredate dei progetti tecnici e del piano finanziario, sono valutate da un'apposita Commissione di Valutazione che, infine, redige la graduatoria dei progetti presentati, applicando i criteri di selezione prestabiliti.

L'Ufficio Competente per le Operazioni adotta, con apposito provvedimento, la graduatoria definitiva dei progetti da ammettere a contributo a valere sul Programma Operativo. La lista dei progetti inseriti in graduatoria viene inoltrata dall'UCO all'Autorità di Gestione, la quale definisce e adotta con atto ufficiale una lista generale dei progetti relativi al Programma Operativo, informandone il Comitato di Sorveglianza.

Una volta identificati i Beneficiari e i relativi progetti ammessi al contributo, l'Ufficio Competente per le Operazioni stipula con i Beneficiari selezionati (Amministrazioni pubbliche, soggetti pubblici o società a prevalente capitale pubblico) un'apposita Convenzione, nella quale sono chiaramente definite le attività e le responsabilità del Beneficiario.

Formazione a titolarità

Nel macroprocesso "Formazione a titolarità" l'Ufficio Competente per le Operazioni provvede alla selezione del progetto e del Beneficiario.

Il Beneficiario può essere un ente formatore specializzato nell'esercizio di attività formative oppure un'impresa privata che intende attivare percorsi formativi per i propri dipendenti.

Nel primo caso, il processo di selezione del Beneficiario si conforma alla specifica procedura prevista per l'affidamento di attività formative a soggetti specializzati e accreditati per l'erogazione di tali attività, da svolgersi a favore di persone non impiegate presso le strutture di tali soggetti.

Nel secondo caso, il processo di selezione del Beneficiario si conforma alla procedura prevista per individuare le imprese beneficiarie di un contributo pubblico, da utilizzare nello svolgimento di attività formative a favore del proprio personale. In tal caso, si rimanda a quanto previsto nel macroprocesso "Erogazione di finanziamenti e servizi a singoli beneficiari" per la descrizione della attività da svolgere nella fase di selezione.

Nell'affidamento di attività formative a enti formatori specializzati e accreditati, la selezione dei Beneficiari, e quindi dei progetti, avviene in regime di concessione, assicurando altresì l'esistenza di una procedura concorsuale che dimostri il rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza, riconoscimento reciproco e proporzionalità discendenti dal Trattato dell'Unione Europea.

Pertanto, l'Ufficio Competente per le Operazioni predispone l'avviso di selezione e provvede alla sua pubblicazione. L'avviso deve specificare la tipologia di servizio formativo oggetto di affidamento, i potenziali beneficiari e la documentazione da presentare ai fini della valutazione.

In base alla legge 845/78 gli enti formatori che possono svolgere attività formativa devono possedere i seguenti requisiti:

- 1) avere come fine la formazione professionale;
- 2) disporre di strutture (es. aule conformi alla normativa in materia di sicurezza), capacità organizzativa e attrezzature idonee;
- 3) non perseguire scopi di lucro;
- 4) garantire il controllo sociale delle attività;
- 5) applicare per il personale il contratto nazionale di lavoro di categoria;
- 6) rendere pubblico il bilancio annuale per ciascun centro di attività;
- 7) accettare il controllo dell'Amministrazione titolare, che può effettuarsi anche mediante ispezioni, sul corretto sviluppo dei finanziamenti erogati.

Inoltre, l'ente formativo deve essere accreditato presso l'Amministrazione titolare di intervento per lo svolgimento di attività di formazione.

Gli interessati (enti formatori) presentano i loro progetti. La selezione dei progetti viene effettuata da un'apposita Commissione di valutazione che, al termine della propria attività, trasmette gli esiti definitivi all'Ufficio Competente per le Operazioni.

Esperita la fase di selezione – incluso, quindi l'esame dei ricorsi, le eventuali rinunce e il conseguente scorrimento degli elenchi, se previsto nell'avviso – l'Ufficio Competente per le Operazioni procede alla stipula delle convenzioni con i Beneficiari, all'interno delle quali sono previste in modo dettagliato le modalità attuative del provvedimento di finanziamento, incluse le obbligazioni delle parti.

L'Ufficio Competente per le Operazioni provvede ad emettere l'impegno definitivo di spesa.

L'Ufficio Competente per le Operazioni, quindi, elabora e trasmette all'Autorità di Gestione la lista dei progetti da ammettere a contributo a valere sul Programma Operativo in base all'applicazione dei criteri di priorità e di ammissibilità prestabiliti. L'Autorità di Gestione definisce e adotta con atto ufficiale la Lista dei progetti relativi al Programma Operativo, informandone il Comitato di Sorveglianza.

Formazione a regia

Nella "Formazione a regia" la selezione dei Beneficiari e dei progetti avviene a cura di un Organismo Intermedio, al quale l'Ufficio Competente per le Operazioni affida, mediante Convenzione, le attività di gestione e, eventualmente, di controllo di primo livello delle operazioni.

Tale Organismo può essere identificato direttamente nel Programma Operativo (in specie se trattasi di ente *in house*¹⁰ dell'Amministrazione titolare di intervento) oppure può essere selezionato attraverso l'indizione di una gara nel rispetto della normativa sugli appalti di servizi.

Una volta identificato l'Organismo intermedio, l'Ufficio Competente per le Operazioni stipula con esso un atto (contratto o convenzione) nell'ambito del quale sono chiaramente precisate le responsabilità dell'Organismo Intermedio in merito alla gestione e/o al controllo delle operazioni. In concomitanza alla stipula di tale atto l'Organismo intermedio rilascia una garanzia fideiussoria. La garanzia ha lo scopo di coprire gli oneri per il mancato o inesatto adempimento dell'atto stipulato e viene svincolata solo al completamento delle attività oggetto dell'atto stesso.

L'Organismo Intermedio provvede alla selezione dei Beneficiari attivando la procedura già descritta nell'ambito della "Formazione a titolarità", quindi mediante affidamento di

¹⁰ Si considera *in house* un ente il cui capitale è posseduto al 100% dall'Amministrazione ovvero sul quale l'Amministrazione esercita un controllo analogo.

attività formative o erogazione di finanziamenti alle imprese. Il processo gestionale di selezione si svolge sostanzialmente con le stesse modalità previste per la “Formazione a titolarità” con la differenza che è l’Organismo Intermedio (e non l’UCO) a interfacciarsi con il Beneficiario. In più, l’Organismo intermedio:

- prima di iniziare l’attività di selezione richiede ed ottiene dall’Ufficio Competente per le Operazioni, mediante rilascio di fideiussione, un’anticipazione;
- trasmette all’Ufficio Competenze delle Operazioni la lista progetti corrispondente alla graduatoria finale dei Beneficiari selezionati.

L’Ufficio Competente per le Operazioni trasferisce la lista progetti all’Autorità di gestione; questa compila una lista a livello di Programma Operativo e la adotta con atto ufficiale, informandone il Comitato di Sorveglianza.

Erogazione di finanziamenti e/o servizi a singoli Beneficiari a titolarità

L’UCO avvia la fase di selezione delle operazioni e dei Beneficiari attraverso la predisposizione e la divulgazione dei bandi o degli avvisi pubblici.

In tale fase l’Ufficio Competente per le Operazioni deve assicurare la completezza, chiarezza e inequivocabilità dei bandi/avvisi, indicando in maniera evidente i criteri di selezione (preventivamente approvati dal Comitato di Sorveglianza) dei progetti, al fine di ridurre al massimo le possibilità che siano presentati ricorsi dovuti alla differente interpretazione delle disposizioni di accesso.

Occorre altresì prestare particolare attenzione all’attività di divulgazione e di informazione, al fine di garantire trasparenza e pari opportunità di accesso ai potenziali Beneficiari.

Sulla base degli elementi riportati negli avvisi pubblici o nei bandi, le imprese interessate presentano le domande di contributo.

L’Amministrazione titolare, nel rispetto delle disposizioni in materia di trasparenza delle attività della PA (Legge 241/90 e s.m.i.), deve assicurare agli istanti l’accesso ai documenti amministrativi, ai provvedimenti e alle fonti e garantire in tal modo la possibilità di partecipare al procedimento. Tale circostanza richiede quindi che l’Ufficio Competente per le Operazioni presti particolare attenzione alla fase di ricezione e protocollo delle domande, al fine di consentire la rintracciabilità del procedimento in corso e della documentazione corrispondente. L’assegnazione del numero di protocollo deve essere tempestiva ed avvenire contestualmente alla consegna della domanda. Al numero di protocollo viene associata la data e ora di consegna, indispensabili nel caso di procedura valutativa a sportello, dal momento che tutta l’attività di selezione da parte della Commissione di valutazione è svolta in ordine rigorosamente cronologico.

La mancanza di un'istruttoria tecnico-economica e finanziaria per la procedura automatica, limita la fase istruttoria a un'analisi della completezza e regolarità della domanda di contributo presentata e pertanto non richiede necessariamente la nomina di una commissione di valutazione, al contrario di quanto accade per le altre procedure. Nel caso in cui si renda necessaria l'istituzione di una commissione di valutazione, la normativa dispone che vengano adottate le misure idonee ad evitare che si prefigurino possibili conflitti di interesse o cointeressenze tra chi svolge la valutazione ed i potenziali Beneficiari.

Nella procedura negoziale le imprese richiedenti presentano in prima istanza le manifestazioni d'interesse, corredate della documentazione attestante il possesso dei requisiti e le informazioni necessarie alla selezione dei Beneficiari; successivamente all'espletamento della fase di selezione, l'Ufficio Competente per le Operazioni invita le imprese selezionate a presentare i progetti esecutivi con riferimento ai quali la Commissione, attraverso una fase negoziale, svolge l'istruttoria tecnico-economico-finanziaria e stila la relativa graduatoria.

L'attività di selezione e istruttoria deve essere improntata alla massima trasparenza: è quindi necessario provvedere affinché vengano redatti appositi verbali di istruttoria dai quali si desuma agevolmente quali siano state le valutazioni che hanno determinato l'esito della selezione.

L'attività di selezione si chiude con l'emissione dei decreti di finanziamento e con la pubblicazione degli elenchi/graduatorie dei soggetti ammessi. L'Ufficio Competente per le Operazioni è tenuto a comunicare pubblicamente l'esaurimento delle risorse, nonché l'eventuale nuova disponibilità di fondi con l'indicazione dei termini per la presentazione delle istanze e delle modalità di assegnazione delle risorse.

Esperita la fase di selezione – inclusi, quindi, l'esame dei ricorsi, le eventuali rinunce e il conseguente scorrimento degli elenchi se previsto da bando/avviso – l'Ufficio Competente per le Operazioni procede alla stipula delle convenzioni con i Beneficiari, all'interno delle quali sono previste in modo dettagliato le modalità attuative del provvedimento di finanziamento, comprese le obbligazioni delle parti.

La fase di selezione degli interventi si conclude con l'emissione dell'impegno definitivo di spesa da parte dell'Ufficio Competente per le Operazioni.

L'Ufficio Competente per le Operazioni trasmette la Lista Progetti (corrispondente alla graduatoria finale dei progetti e relativi Beneficiari assegnatari del contributo) all'Autorità di Gestione. L'Autorità stessa definisce e adotta con atto ufficiale una lista generale dei progetti relativi al Programma Operativo, informandone il Comitato di Sorveglianza.

Erogazione di finanziamenti e/o servizi a singoli Beneficiari a regia

Le procedure per la selezione e approvazione delle operazioni, nell'ipotesi di operazioni a regia, si caratterizzano per la presenza di un Organismo Intermedio al quale vengono trasferite tutte o parte delle funzioni gestionali e di controllo di primo livello.

Tale Organismo può essere identificato direttamente nel Programma Operativo (in specie se trattasi di ente *in house*¹¹ dell'Amministrazione titolare di intervento) oppure può essere selezionato attraverso l'indizione di una gara nel rispetto della normativa sugli appalti di servizi.

Una volta identificato l'Organismo intermedio, l'Ufficio Competente per le Operazioni stipula con esso un atto (contratto o convenzione) nell'ambito del quale sono chiaramente precisate le responsabilità dell'Organismo Intermedio in merito alla gestione e/o al controllo delle operazioni. In concomitanza alla stipula di tale atto l'Organismo intermedio dovrà rilasciare una garanzia fideiussoria. La garanzia ha lo scopo di coprire gli oneri per il mancato od inesatto adempimento dell'atto stipulato e viene svincolata solo al completamento delle attività oggetto dell'atto stesso.

A seguito della stipula del contratto (o convenzione) con l'Organismo Intermedio, l'Ufficio Competente per le Operazioni può effettuare l'impegno definitivo di spesa, assegnando all'Organismo Intermedio le risorse necessarie alla gestione delle operazioni.

A fronte di tale impegno, l'Organismo intermedio presenta all'Ufficio Competente per le Operazioni la richiesta di anticipazione corredata da polizza fideiussoria.

Da questo momento la gestione viene trasferita all'Organismo intermedio che provvede a gestire le attività (elaborazione e pubblicazione del bando, valutazione delle domande di contributo, elaborazione della graduatoria definitiva, stipula delle convenzioni con i Beneficiari) già esposte nel macroprocesso erogazione di finanziamenti e/o servizi a singoli Beneficiari a titolarità. Le attività di pubblicazione dell'avvenuto esaurimento delle risorse e della contestuale chiusura dei termini di presentazione delle istanze restano in capo all'Ufficio Competente per le Operazioni.

L'Ufficio Competente per le Operazioni trasmette la Lista Progetti (corrispondente alla graduatoria finale dei progetti e relativi Beneficiari assegnatari del contributo) all'Autorità di Gestione. L'Autorità stessa definisce adotta con atto ufficiale una lista generale dei progetti relativi al Programma Operativo, informandone il Comitato di Sorveglianza.

3.4.3 L'attuazione fisica e finanziaria

¹¹ Si considera *in house* un ente il cui capitale è posseduto al 100% dall'Amministrazione ovvero sul quale l'Amministrazione esercita un controllo analogo.

Opere Pubbliche e Acquisizione beni e servizi a titolarità

Il processo di attuazione fisica e finanziaria ha inizio con la predisposizione e la pubblicazione, da parte dell'Ufficio Competente per le Operazioni (coincidente generalmente con la stazione appaltante) di un bando di gara per la selezione del soggetto attuatore (appaltatore), incaricato di realizzare l'opera o di fornire il bene o il servizio.

La procedura di selezione del soggetto appaltatore deve conformarsi a quanto prescritto nel D.Lgs 163/2006 e s.m.i..

Esperita la procedura di appalto, l'Ufficio Competente per le Operazioni stipula il contratto di appalto con il soggetto attuatore (appaltatore).

Una volta stipulato il contratto, l'Ufficio Competente per le Operazioni emette l'impegno definitivo di spesa.

Durante l'esecuzione del contratto di appalto, il soggetto attuatore presenta gli Stati di Avanzamento Lavori al Direttore dei lavori, precedentemente nominato dalla stazione appaltante, corredati da documentazione probatoria. I SAL indicano i lavori realizzati o i beni o servizi forniti nel periodo di riferimento. Il Direttore dei lavori approva gli stati di avanzamento e inoltra tutta la documentazione al UCO. l'Ufficio Competente per le Operazioni emette il mandato di pagamento dell'importo spettante all'impresa esecutrice e lo trasmette alla Tesoreria, che provvede al relativo accredito sul conto corrente intestato a tale impresa. L'impresa esecutrice, una volta ottenuto il pagamento, provvede all'emissione della quietanza liberatoria e alla sua trasmissione all'Ufficio Competente per le Operazioni.

Al termine dell'esecuzione del contratto di appalto e, ove pertinente (in particolare nel caso di lavori pubblici e acquisizione beni e servizi), l'UCO (in qualità di stazione appaltante) nomina la Commissione di collaudo, la quale, una volta espletato il suo compito, redige una relazione contenente l'esito del collaudo e la trasmette all'UCO. Quindi, l'UCO:

- delibera l'ammissibilità del certificato di collaudo;
- ordina lo svincolo della cauzione definitiva;
- invia alla Tesoreria il mandato di pagamento relativo al saldo.

Il pagamento viene eseguito con le stesse modalità degli acconti e degli stati di avanzamento intermedi; si provvede pertanto ad accreditare le somme corrispondenti

sul conto bancario intestato all'impresa esecutrice. La Tesoreria conferma l'avvenuto pagamento all'UCO.

L'impresa esecutrice emette quietanza liberatoria relativa all'avvenuto incasso del saldo e la trasmette all'UCO.

La documentazione inerente al pagamento dei singoli SAL e del saldo costituisce la base per lo svolgimento dei controlli di primo livello.

Opere pubbliche e Acquisizione di beni e servizi a regia

Nell'ambito di tali macroprocessi, nella fase di attuazione i Beneficiari (Amministrazioni pubbliche, Enti pubblici o le società a prevalente capitale pubblico), precedentemente selezionati, devono identificare i soggetti appaltatori mediante predisposizione e pubblicazione di un bando di gara.

Il processo di attuazione fisica e finanziaria ricalca sostanzialmente quanto già indicato nei macroprocessi opere pubbliche e acquisizione di beni e servizi a titolarità, con la differenza che i Beneficiari sono soggetti differenti dall'UCO e compiono le attività di selezione degli appaltatori e di gestione del contratto di appalto.

Inoltre, il Beneficiario cura l'attuazione finanziaria del progetto, in particolare:

- raccoglie e archivia tutta la documentazione giustificativa della spesa proveniente dal soggetto attuatore (SAL e fatture);
- predispone una rendicontazione della spesa corredata da copia¹² della documentazione giustificativa della spesa e la trasmette all'Ufficio Competente per le Operazioni con la richiesta di erogazione del contributo.

Una volta eseguiti i controlli di primo livello, l'UCO trasmette alla Tesoreria il mandato di pagamento del contributo erogabile a favore del Beneficiario.

La Tesoreria dell'Ufficio Competente per le Operazioni esegue il pagamento a favore della Tesoreria del Beneficiario e invia conferma dell'avvenuto pagamento all'UCO.

Formazione a titolarità

La procedura relativa all'attuazione fisica e finanziaria della "Formazione a titolarità" prevede come prima attività la presentazione di una richiesta di anticipazione da parte

¹² Per copia si intende la copia autentica ai sensi dell'art. 18 del D.P.R. 445/2000 o, alternativamente, la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà di cui agli artt. 19 e 47 dello stesso D.P.R. 445/2000.

dell'ente formatore dietro presentazione di polizza fidejussoria. L'Ufficio Competente per le Operazioni, ricevuta la richiesta di anticipazione e la polizza, ordina il pagamento alla Tesoreria, che accredita l'importo dell'anticipazione presso il conto bancario intestato all'ente formatore.

Al fine di selezionare i soggetti destinatari dell'attività formativa, l'ente formatore predispone e pubblica, nei modi previsti dalla normativa e dal contratto, un avviso pubblico per la selezione degli allievi.

Una volta selezionati gli allievi, l'ente formatore comunica i loro nominativi all'Ufficio Competente per le Operazioni. Prima dell'inizio delle attività didattiche, l'ente formatore deve predisporre le aule in conformità alla normativa sulla sicurezza e i registri di classe, deve preparare il materiale didattico, deve stipulare i contratti con i docenti, con i tutors, con i responsabili amministrativi e con le società che forniranno lo stage agli allievi. Della corretta esecuzione di tali adempimenti l'ente formatore deve dare comunicazione e dimostrazione all'Ufficio Competente per le Operazioni, al quale dà inoltre notizia dell'avvio dell'attività formativa.

Sotto il profilo finanziario, l'ente formatore presenta all'UCO la richiesta di erogazione del contributo accompagnata dalla copia¹³ della documentazione giustificativa di spesa (es. fatture o buste paga o altri documenti con valore probatorio equivalente relative alle prestazioni professionali dei docenti, tutors, personale amministrativo, ecc.).

Una volta eseguiti i controlli di primo livello, l'UCO trasmette alla Tesoreria l'ordine di pagamento della quota di contributo a favore del Beneficiario.

La Tesoreria dell'Ufficio Competente per le Operazioni esegue il pagamento a favore della Tesoreria del Beneficiario e invia conferma dell'avvenuto pagamento all'Ufficio Competente per le Operazioni.

Al termine del corso l'ente formatore indica il calendario d'esame e nomina una commissione d'esame. Tale commissione svolge gli esami e redige il verbale contenente i soggetti idonei e quelli non idonei. Il verbale viene trasmesso all'Ufficio Competente per le Operazioni che, a sua volta, lo inoltra al Responsabile del Dipartimento della formazione professionale dell'Amministrazione, il quale, insieme all'ente formatore, rilascia gli attestati ai soggetti idonei.

Al termine dell'intervento formativo, l'ente formatore predispone la documentazione per la rendicontazione finale, che può eventualmente farsi certificare da una società

¹³ Per copia si intende la copia autentica ai sensi dell'art. 18 del D.P.R. 445/2000 o, alternativamente, la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà di cui agli artt. 19 e 47 dello stesso D.P.R. 445/2000

specializzata (ente certificatore). La copia¹⁴ della documentazione amministrativa e contabile a supporto della rendicontazione di spesa viene quindi trasmessa all'Ufficio Competente per le Operazioni con la richiesta del saldo.

Eseguiti i controlli di primo livello, l'UCO trasmette alla sua Tesoreria il mandato di pagamento del saldo erogabile al Beneficiario.

La Tesoreria dell'Ufficio Competente per le Operazioni esegue il pagamento a favore della Tesoreria del Beneficiario e invia conferma dell'avvenuto pagamento all'Ufficio Competente per le Operazioni.

Formazione a regia

Il processo di attuazione fisica e finanziaria nell'ambito della "Formazione a regia" prevede che l'Organismo Intermedio precedentemente individuato gestisca i rapporti con gli enti formativi Beneficiari.

Il processo di attuazione ricalca quello previsto per la Formazione a titolarità con la differenza che l'Organismo Intermedio, in luogo dell'UCO, interagisce con il Beneficiario: in particolare l'Organismo Intermedio riceve dal Beneficiario copia¹⁵ della documentazione giustificativa di spesa ed eroga il relativo contributo.

A tale scopo, una volta eseguiti i controlli di primo livello, l'Organismo Intermedio dà mandato alla sua banca tesoriera di erogare il contributo al Beneficiario.

Completato l'intervento formativo ed erogato il saldo del contributo al Beneficiario, l'Organismo Intermedio trasmette all'UCO la documentazione di rendicontazione della spesa sostenuta, comprendente sia la documentazione relativa alla spesa sostenuta per le erogazioni ai Beneficiari sia la documentazione giustificativa delle spese sostenute dall'Organismo Intermedio per le attività di gestione e controllo .

L'UCO trasmette alla sua Tesoreria il mandato di pagamento per l'importo del contributo erogabile a favore dell'Organismo Intermedio.

La Tesoreria dell'Ufficio Competente per le Operazioni esegue il pagamento a favore della Tesoreria dell'Organismo Intermedio ed invia conferma dell'avvenuto pagamento all'Ufficio Competente per le Operazioni.

¹⁴¹⁴ Per copia si intende la copia autentica ai sensi dell'art. 18 del D.P.R. 445/2000 o, alternativamente, la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà di cui agli artt. 19 e 47 dello stesso D.P.R. 445/2000

Erogazione finanziamenti e/o servizi a singoli Beneficiari a titolarità

Come anticipato, il D. LGS. 123/98 distingue differenti modalità di erogazione del contributo – automatica, in c/capitale, in c/interessi – per le quali sono previste distinte procedure. Inoltre, considerata la diversa natura dell'erogazione, è prevista una procedura specifica per l'erogazione di servizi.

In linea di massima, per tutte le procedure l'attuazione finanziaria dell'intervento prevede che il Beneficiario presenti all'UCO la richiesta di erogazione del contributo accompagnata dalla copia¹⁶ della documentazione giustificativa di spesa (es. fatture dei fornitori o documentazione con valore probatorio equivalente ecc.).

Una volta eseguiti i controlli di primo livello, l'UCO trasmette alla Tesoreria l'ordine di pagamento del contributo a favore del Beneficiario.

La Tesoreria dell'Ufficio Competente per le Operazioni accredita l'importo del contributo sul conto bancario intestato al Beneficiario e invia conferma dell'avvenuto pagamento all'Ufficio Competente per le Operazioni.

Nell'ipotesi del contributo in conto interessi è opportuno evidenziare che l'erogazione del contributo da parte della Tesoreria avviene in misura proporzionale alle quote di interessi pagate dal Beneficiario.

Il macroprocesso in questione, come detto, può avere ad oggetto anche l'erogazione di servizi: in tale caso, nell'ambito della fase di attuazione, l'UCO attiva le procedure per la selezione del soggetto esecutore, da individuarsi mediante bando di gara, in conformità al D. Lgs. 163/2006 e s.m.i.. Una volta che il soggetto esecutore ha realizzato il servizio a favore del Beneficiario, presenta la propria rendicontazione di spesa all'UCO.

Una volta eseguiti i controlli di primo livello, l'UCO trasmette alla sua Tesoreria l'ordine di pagamento a favore del soggetto esecutore.

La Tesoreria dell'Ufficio Competente per le Operazioni accredita il corrispettivo del servizio prestato sul conto bancario intestato al soggetto esecutore ed invia conferma dell'avvenuto pagamento all'Ufficio Competente per le Operazioni.

Erogazione finanziamenti e/o servizi a singoli Beneficiari a regia

¹⁶ Per copia si intende la copia autentica ai sensi dell'art. 18 del D.P.R. 445/2000 o, alternativamente, la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà di cui agli artt. 19 e 47 dello stesso D.P.R. 445/2000

In tale ipotesi l'Organismo Intermedio, precedentemente individuato, gestisce i rapporti con i Beneficiari.

Il processo di attuazione ricalca quello previsto nel caso di Erogazione di finanziamenti e/o servizi a singoli Beneficiari a titolarità, con la differenza che l'Organismo Intermedio, in luogo dell'UCO, interagisce con il Beneficiario e, quindi, riceve da questi copia¹⁷ della documentazione giustificativa di spesa. Qualora previsto dalla convenzione stipulata tra UCO e Organismo Intermedio, questi può esercitare direttamente il controllo di primo livello prima di erogare il contributo al Beneficiario.

Quindi, l'Organismo Intermedio dà mandato alla sua banca tesoriera di erogare il contributo al Beneficiario.

Infine, l'Organismo Intermedio trasmette all'UCO la documentazione di rendicontazione della spesa sostenuta, comprendente sia la documentazione relativa alla spesa sostenuta per le erogazioni ai Beneficiari sia la documentazione giustificativa delle spese di gestione e controllo sostenute dall'Organismo Intermedio.

L'UCO trasmette alla sua Tesoreria il mandato di pagamento per l'importo erogabile all'Organismo Intermedio.

La Tesoreria dell'Ufficio Competente per le Operazioni esegue il pagamento a favore della Tesoreria dell'Organismo Intermedio ed invia conferma dell'avvenuto pagamento all'Ufficio Competente per le Operazioni.

3.4.4 La certificazione della spesa e il circuito finanziario

La procedura relativa alla "certificazione della spesa e circuito finanziario" riguarda la rendicontazione delle operazioni, la certificazione della relativa spesa e il rimborso del contributo (comunitario e nazionale) all'Amministrazione titolare di intervento.

Il processo inizia con l'attività di pagamento del contributo, da parte della Commissione Europea, sotto forma di prefinanziamento. Infatti, in base a quanto stabilito nell'art. 76 del Reg. 1083/2006, i pagamenti della Commissione Europea si suddividono in prefinanziamento, pagamenti intermedi e pagamento del saldo finale.

Il prefinanziamento viene versato nel momento in cui la Commissione Europea approva il contributo al Programma Operativo ed è corrisposto in più rate con percentuali diverse in relazione all'anno di adesione dello Stato Membro all'UE, alla

¹⁷ Per copia si intende la copia autentica ai sensi dell'art. 18 del D.P.R. 445/2000 o, alternativamente, la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà di cui agli artt. 19 e 47 dello stesso D.P.R. 445/2000

tipologia di fondo e alla tipologia di obiettivo (art. 82 Reg. 1083/2006). Di seguito si evidenzia l'iter dell'incasso del prefinanziamento:

- ❑ al momento dell'approvazione del Programma Operativo, la Commissione Europea eroga il contributo comunitario a titolo di prefinanziamento all'IGRUE;
- ❑ l'IGRUE eroga il contributo comunitario e il corrispondente contributo nazionale, a titolo di prefinanziamento, alla Tesoreria dell'Amministrazione titolare di intervento;
- ❑ la Tesoreria dell'Amministrazione titolare di intervento dà comunicazione dell'incasso all'Autorità di gestione;
- ❑ l'Autorità di gestione ordina la ripartizione delle risorse finanziarie incassate tra i capitoli di competenza corrispondenti alle diverse operazioni o gruppi di operazioni e ne dà relativa comunicazione all'Ufficio Competente per le Operazioni;
- ❑ la Tesoreria dell'Amministrazione titolare trasferisce le risorse alla Tesoreria dell'Ufficio Competente per le Operazioni, se questi è soggetto esterno all'Amministrazione titolare.

L'erogazione dei pagamenti intermedi o del saldo finale del contributo all'Amministrazione titolare di intervento dipende dall'attuazione delle operazioni e dalla relativa rendicontazione e certificazione della spesa.

In particolare, a seguito della rendicontazione della spesa da parte dei Beneficiari, del successivo controllo di primo livello e dell'erogazione del contributo ai Beneficiari, l'Ufficio Competente per le Operazioni elabora una Dichiarazione di spesa contenente l'importo della spesa ammissibile per ciascuna delle operazioni gestite.

L'Ufficio Competente per le Operazioni trasmette la Dichiarazione di spesa e le check list, che documentano il controllo di primo livello (redatte dall'Ufficio Controlli di primo livello oppure, ove previsto, dall'Organismo Intermedio), all'Autorità di Gestione.

A sua volta, l'Autorità di Gestione svolge le seguenti attività:

- ❑ raccoglie e analizza le Dichiarazioni di spesa presentate dagli Uffici Competenti per le Operazioni;
- ❑ analizza le check list che documentano i controlli di primo livello e ne verifica la completezza;
- ❑ valida le Dichiarazioni di spesa prodotte dall'UCO e le check list di controllo di primo livello;
- ❑ elabora, sulla base della documentazione ricevuta e analizzata (Dichiarazioni di spesa ricevute da tutti gli UCO e relative check list di controllo di primo livello) una Dichiarazione di spesa per Programma Operativo ripartita per Asse prioritario;

- trasmette le Dichiarazioni di spesa ricevute da tutti gli UCO, le relative check list di controllo di primo livello e la Dichiarazione di spesa per Programma Operativo ripartita per Asse prioritario all'Autorità di Certificazione;
- comunica agli UCO eventuali spese ritenute non ammissibili ai fini della predisposizione della Dichiarazione di spesa.

Si consiglia alle Amministrazioni titolari di intervento di predisporre un sistema informativo per la elaborazione e la trasmissione delle Dichiarazioni di spesa dell'UCO, le check list di primo livello e la Dichiarazione di spesa per Programma Operativo. Nel caso si scelga unicamente la trasmissione della predetta documentazione in formato elettronico, la stessa dovrà avere la firma digitale del soggetto originatore o validatore. Il sistema informatico dovrà consentire la trasmissione e la ricezione di tali documenti solo ai soggetti autorizzati.

Qualora la documentazione sia trasmessa in formato cartaceo, l'Autorità di gestione deve archiviare la documentazione in originale.

Sulla base della documentazione ricevuta dall'Autorità di Gestione, l'Autorità di Certificazione svolge le seguenti attività:

- verifica la completezza e la coerenza della documentazione ricevuta (in particolare, che le Dichiarazioni di spesa dell'UCO tengano conto degli esiti del controllo di primo livello riportate sulle check list e che le somme aggregate per asse prioritario dall'Autorità di Gestione tengano conto degli importi di spesa ammissibili per ogni operazione risultanti dalle Dichiarazioni di spesa dei singoli UCO e dalle check list di controllo di primo livello);
- svolge verifiche indipendenti su un campione di spesa non inferiore al 5% della spesa dichiarata dall'Autorità di Gestione, al fine di assicurare che il processo di rendicontazione sia fondato su una documentazione amministrativo-contabile conforme alla normativa di riferimento e che i sistemi di contabilità siano adeguati;
- produce la Dichiarazione certificata della spesa e la relativa Domanda di pagamento e le inoltra, per via informatica, all'Amministrazione capofila per fondo e a IGRUE;
- comunica agli UCO eventuali spese ritenute non ammissibili ai fini della predisposizione della Dichiarazione certificata di spesa e della Domanda di pagamento.

L'Amministrazione capofila valida le Dichiarazioni certificate di spesa e le domande di pagamento e le inoltra alla Commissione Europea.

La Commissione Europea visualizza le domande di pagamento inserite nel sistema informatizzato, effettua un controllo sulla correttezza formale e svolge un'istruttoria sulla correttezza degli importi della Dichiarazione certificata di spesa e della quota di contributo comunitario richiesto nella domanda di pagamento; infine, verifica l'avvenuta

trasmissione da parte dell'Autorità di Gestione della relazione annuale/finale di esecuzione. Per il pagamento del saldo finale o in caso di chiusura parziale la Commissione deve altresì ricevere rispettivamente una dichiarazione di chiusura o una dichiarazione di chiusura parziale da parte dell'Autorità di Audit, che attesti la legittimità delle spese sottostanti la domanda di pagamento. Al termine del processo, la Commissione ordina l'erogazione del contributo all'IGRUE.

L'IGRUE, ricevuto il contributo comunitario, svolge una sua istruttoria sulla correttezza degli importi della Dichiarazione certificata di spesa e della quota di contributo nazionale richiesto nella domanda di pagamento; infine eroga la quota di contributo comunitario e la quota di contributo nazionale alla Tesoreria dell'Amministrazione titolare.

La Tesoreria dell'Amministrazione titolare di intervento comunica all'Autorità di Gestione l'avvenuto pagamento delle quote intermedie o del saldo finale.

L'Autorità di Gestione ripartisce le risorse finanziarie tra i vari Uffici Competenti per le Operazioni.

Si precisa che, ove previsto dalla normativa, nel caso di Programmi Operativi gestiti da Amministrazioni Centrali, IGRUE può erogare i pagamenti (contributo comunitario e nazionale) direttamente ai Beneficiari, sulla base di richieste di erogazione presentate dalle predette Amministrazioni.

In base a quanto stabilito nell'art. 87 del Reg. 1083/2006, al fine di ottenere l'erogazione nell'anno in cui è stata presentata la domanda, l'Autorità di Certificazione deve accertare che le domande per i pagamenti intermedi vengano inviate alla Commissione almeno tre volte all'anno e non più tardi del 31 ottobre. Infatti la Commissione Europea, in caso di disponibilità dei fondi, effettua il pagamento intermedio entro due mesi dalla data di registrazione della domanda di pagamento.

Di seguito si riportano le principali funzioni dei soggetti coinvolti nella gestione e nel controllo delle operazioni.

Attori	Opere pubbliche ed acquisizione beni e servizi		Formazione e erogazione finanziamenti e servizi a singoli destinatari	
	Titolarità	Regia	Titolarità	Regia
Autorità di Gestione	<ul style="list-style-type: none"> ▪ organizzare e coordinare la Struttura di Gestione; ▪ stipulare con gli Uffici Competenti per le Operazioni esterni alla organizzazione cui appartiene l'Autorità di Gestione e con gli Organismi Intermedi apposite convenzioni che chiariscano nel dettaglio funzioni e responsabilità degli UCO e degli OI; ▪ proporre i criteri di selezione delle singole categorie di operazioni e sottoporli, per l'approvazione, al Comitato di Sorveglianza; ▪ predisporre e divulgare ai soggetti interessati le piste di controllo conformemente all'art. 15 del Regolamento 1828/2006 ▪ predisporre e divulgare ai soggetti interessati le procedure di selezione e di approvazione delle operazioni nonché delle procedure destinate a garantire la conformità alle norme comunitarie e nazionali applicabili per l'intero periodo di attuazione; ▪ predisporre e divulgare ai soggetti interessati le procedure per la verifica amministrativa e in loco delle operazioni ; ▪ predisporre e divulgare ai soggetti interessati le procedure di ricezione, verifica e convalida delle domande di rimborso dei beneficiari nonché le procedure di autorizzazione, esecuzione e iscrizione nei conti dei pagamenti ai beneficiari; ▪ predisporre e coordinare l'attuazione del piano di comunicazione che consenta, ai sensi dell'art. 7 del Reg. (CE) 1828/2006, un'ampia diffusione del Programma Operativo sia presso i beneficiari sia presso i cittadini, attraverso la partecipazione di tutti i soggetti operanti nell'ambito della Struttura di Gestione e di tutti gli operatori (istituzionali e non) coinvolti a diverso titolo nel Programma Operativo. ▪ fornire agli Uffici Competenti per le Operazioni le indicazioni necessarie a garantire il rispetto della normativa nazionale e comunitaria in materia di pubblicità delle operazioni; ▪ organizzare e gestire il sistema informatizzato in cui sono registrati i dati relativi alle singole operazioni del Programma Operativo conformemente all'art. 60 lettera c) del Regolamento 1083/2006 e all'art. 14 del Regolamento 1828/2006 nonché all'allegato III dello stesso Regolamento. ▪ emettere i pareri di coerenza programmatica delle operazioni selezionate al fine di consentire l'adozione dell'impegno definitivo di spesa; ▪ verificare la corretta applicazione dei criteri di priorità e di ammissibilità indicati dal Programma Operativo e adottare la Lista generale dei Progetti del Programma Operativo, informandone il Comitato di Sorveglianza; ▪ sovrintendere alla gestione finanziaria del Programma Operativo, ordinando, la ripartizione delle risorse finanziarie tra i capitoli di competenza degli Uffici Competenti per le Operazioni e dandone comunicazione a questi; ▪ raccogliere, analizzare e validare le Dichiarazioni di spesa prodotte dagli Uffici Competenti per le Operazioni; 			

Attori	Opere pubbliche ed acquisizione beni e servizi		Formazione e erogazione finanziamenti e servizi a singoli destinatari	
	Titolarità	Regia	Titolarità	Regia
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ raccogliere, analizzare e validare le Check list dell'Ufficio Controlli di Primo livello relative ad ogni singola operazione; ▪ elaborare le Dichiarazioni di spesa dell'intero Programma ripartite per Asse; ▪ inoltrare all'Autorità di Certificazione tutta la documentazione (Dichiarazioni di spesa a livello di singola operazione prodotte dagli Uffici Competenti per le Operazioni, le Check list relative ai controlli di primo livello - amministrativi e in loco - a livello di singola operazione e le Dichiarazioni di spesa a livello di asse prioritario, prodotte da essa stessa); ▪ guidare i lavori del Comitato di Sorveglianza e trasmettere ai componenti del Comitato i documenti necessari per consentire ad essi un controllo qualitativo sull'avanzamento del Programma Operativo; ▪ elaborare la Relazione Annuale di Esecuzione e la Relazione Finale; ▪ gestire i rapporti con la Commissione con particolare riguardo alla trasmissione di tutte le informazioni ad essa necessarie (Programma Operativo e relative modifiche, Schede Grandi Progetti, RAE, Lista Progetti, dati a livello di operazione richiesti ai sensi dell'art. 14, paragrafo 2 del Regolamento 1828/2006, .ecc); ▪ assicurare la corretta esecuzione delle valutazioni del Programma Operativo; ▪ adottare le misure correttive a fronte di carenze/irregolarità riscontrate da soggetti con funzioni di controllo (in particolare procedere alle rettifiche e ai recuperi). 			

Attori	Opere pubbliche ed acquisizione beni e servizi		Formazione e erogazione finanziamenti e servizi a singoli destinatari	
	Titolarità	Regia	Titolarità	Regia
Ufficio Competente per le Operazioni	<ul style="list-style-type: none"> ▪ attuare la fase di selezione finalizzata all'individuazione delle operazioni da ammettere a contributo a valere sul Programma Operativo in base all'applicazione dei criteri di selezione prestabiliti; ▪ predisporre tutti gli atti necessari alle procedure per la selezione di uno o più ditte che, in qualità di soggetti attuatori, realizzeranno l'opera pubblica o forniranno il bene o il servizio oggetto dell'operazione cofinanziata; ▪ predisporre, in qualità di stazione appaltante, tutti gli atti necessari per l'esecuzione e il collaudo dell'opera pubblica o per la fornitura dei beni e dei servizi (es. consegna lavori, ecc.); ▪ predisporre un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ attuare la fase di selezione finalizzata all'individuazione dei Beneficiari e delle relative operazioni da ammettere a contributo a valere sul Programma Operativo in base all'applicazione dei criteri di selezione prestabiliti; ▪ stipulare le convenzioni con i Beneficiari selezionati, in cui sono precisati gli obblighi e le responsabilità delle parti; ▪ supportare i Beneficiari nella predisposizione di un sistema di contabilità separata o di una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative all'operazione; ▪ emettere i mandati/ordini di pagamento del contributo sulla base della documentazione amministrativa, contabile e tecnica ricevuta dal Beneficiario. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ attuare la fase di istruttoria finalizzata all'individuazione degli Enti formatori/imprese Beneficiari; ▪ stipulare apposite convenzioni con gli Enti formatori/imprese selezionati come Beneficiari e ricevere la polizza fideiussoria a garanzia del contributo concesso; ▪ supportare l'Ente formatore/impresa Beneficiari nella predisposizione di un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative all'operazione ; ▪ predisporre ed emettere i mandati/ordini di pagamento relativi all'anticipazione del contributo in favore dell'Ente formatore Beneficiario o 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ procedere alla selezione dell'Organismo intermedio; ▪ stipulare con l'Organismo intermedio selezionato/individuato apposita convenzione, che precisi gli obblighi e le responsabilità delle parti; ▪ ricevere la polizza fideiussoria da parte dell'Organismo intermedio e predisporre il mandato di pagamento relativo all'anticipazione a favore dell'Organismo stesso; ▪ ricevere la graduatoria delle operazioni e dei relativi Beneficiari selezionati dall'Organismo intermedio; ▪ sulla base della documentazione di rendicontazione della spesa trasmessa dall'Organismo intermedio, emettere i mandati/ordini di pagamento a favore di tale Organismo.

Attori	Opere pubbliche ed acquisizione beni e servizi		Formazione e erogazione finanziamenti e servizi a singoli destinatari	
	Titolarietà	Regia	Titolarietà	Regia
	<p>all'operazione;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ emettere i mandati/ordini di pagamento relativamente ai SAL o agli acconti richiesti dal soggetto attuatore; ▪ emettere il mandato/ordine di pagamento relativo al saldo e verificare la corretta esecuzione finanziaria dell'operazione relativamente al saldo. 		<p>dell'impresa Beneficiaria;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ ricevere da parte dell'Ente formatore la documentazione relativa all'organizzazione dell'attività formativa e provvedere alla sua corretta archiviazione; ▪ ricevere da parte dell'Ente formatore o dell'impresa Beneficiaria la documentazione necessaria ad avviare il pagamento degli acconti e del saldo; ▪ predisporre ed emettere il mandato/ordine di pagamento relativo agli acconti e al saldo. ▪ selezionare il soggetto esecutore del servizio ai Beneficiari (nel caso di erogazione di servizi a singoli Beneficiari), stipulare il contratto di fornitura del servizio con il soggetto 	

Attori	Opere pubbliche ed acquisizione beni e servizi		Formazione e erogazione finanziamenti e servizi a singoli destinatari	
	Titolarità	Regia	Titolarità	Regia
			esecutore individuato ed emettere il mandato/ordine di pagamento relativo al compenso riconosciuto al soggetto attuatore del servizio.	
Ufficio Competente per le Operazioni	<ul style="list-style-type: none"> ▪ predisporre l'impegno delle risorse finanziarie; ▪ elaborare la lista progetti da inviare all'Autorità di Gestione (nelle operazioni a regia la lista progetti sarà elaborata sulla base della graduatoria predisposta dall'Organismo intermedio) e provvedere al suo periodico aggiornamento; ▪ emettere l'impegno definitivo di spesa; ▪ assicurare che i dati di avanzamento procedurale, fisico e finanziario dell'operazione siano forniti all'Ufficio di Monitoraggio; ▪ verificare la completezza della documentazione di spesa e inviare tale documentazione all'Ufficio Controlli di primo livello per attivare le verifiche amministrative e in loco; ▪ elaborare la Dichiarazione di spesa ripartita per ciascuna delle operazioni gestite; ▪ trasmettere le Dichiarazioni di spesa a livello di operazione, corredate delle check list per i controlli di primo livello completamente compilate a livello di singola operazione a cura dell'Ufficio Controlli Primo Livello, all'Autorità di Gestione; ▪ predisporre le azioni necessarie a garantire la corretta informazione sugli interventi realizzati in cofinanziamento con i Fondi strutturali, sulla base di quanto disposto dall'art. 8 del Reg. (CE) 1828/2006. 			

Attori	Opere pubbliche ed acquisizione beni e servizi		Formazione e erogazione finanziamenti e servizi a singoli destinatari	
	Titolarità	Regia	Titolarità	Regia
Beneficiario	coincide con l'Ufficio Competente per le Operazioni	<ul style="list-style-type: none"> ▪ stipulare la convenzione con l' Ufficio Competente per le Operazioni in cui sono precisati gli obblighi e le responsabilità delle parti; ▪ predisporre un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative all'operazione cofinanziata; ▪ predisporre tutti gli atti necessari alle procedure per la selezione di uno o più ditte che, in qualità di soggetti attuatori, realizzeranno l'opera pubblica o forniranno il bene o il servizio oggetto dell'operazione cofinanziata; ▪ predisporre tutti gli atti necessari per l'esecuzione e il collaudo dell'opera pubblica o per la fornitura dei beni o dei servizi; ▪ emettere i mandati/ordini di pagamento relativamente ai SAL 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ad esclusione dell'erogazione di contributi in conto interessi, stipulare la polizza fidejussoria corrispondente agli importi richiesti a titolo di anticipazione e presentazione della richiesta di anticipazione, corredata da detta polizza, all' Ufficio Competente per le Operazioni (per le operazioni a titolarità) o all'Organismo intermedio (per le operazioni a regia); ▪ predisporre un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative all'operazione cofinanziata; ▪ nell'Erogazione di finanziamenti, selezionare i fornitori e stipulare i relativi contratti; ▪ nella Formazione, selezionare gli allievi ed inviare all'UCO (per le operazioni a titolarità) o all'Organismo intermedio (per le operazioni a regia) la documentazione relativa all'organizzazione dell'attività formativa; ▪ nell'erogazione di contributi in conto interesse, presentare all'UCO (per le operazioni a titolarità) o all'Organismo intermedio (per le operazioni a regia) il contratto di finanziamento stipulato con l'Istituto finanziatore corredato del piano di ammortamento; ▪ effettuare i pagamenti dei fornitori (nell'Erogazione di finanziamenti) o dei docenti/tutor/personale amministrativo (nella Formazione) a fronte dell'esecuzione dell'operazione e della presentazione di idonea documentazione probatoria di spesa (fatture quietanzate o 	

Attori	Opere pubbliche ed acquisizione beni e servizi		Formazione e erogazione finanziamenti e servizi a singoli destinatari	
	Titolarità	Regia	Titolarità	Regia
		<p>o agli acconti richiesti dal soggetto attuatore;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ emettere il mandato/ordine di pagamento relativo al saldo e verificare la corretta esecuzione finanziaria dell'operazione relativamente al saldo. ▪ verificare l'avanzamento procedurale, fisico e finanziario dell'operazione e fornire all'UCO i dati necessari all'alimentazione del monitoraggio; • trasmettere la documentazione probatoria della spesa all'UCO. 	<p>documentazione contabile avente forza probatoria equivalente);</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ nell'Erogazione di finanziamenti e servizi, conseguimento di una perizia giurata attestante l'inerenza dei costi sostenuti alle tipologie ammissibili e la loro congruità da parte di un professionista abilitato; ▪ presentare all'UCO (per le operazioni a titolarità) o all'Organismo intermedio (per le operazioni a regia) la richiesta di erogazione degli acconti/saldo del contributo, corredata della rendicontazione della spesa e, ad esclusione dei contributi in conto interessi, della richiesta di svincolo delle polizze fideiussorie connesse agli acconti e al saldo; ▪ nel caso dell'erogazione di servizi, l'attività del Beneficiario si limita alla richiesta di erogazione del servizio e alla presentazione al soggetto attuatore del servizio, precedentemente selezionato dall'UCO (per le operazioni a titolarità) o dall'Organismo intermedio (per le operazioni a regia), di una dichiarazione di accettazione o di presa d'atto dell'erogazione del servizio 	
Ufficio Controlli di primo livello	<ul style="list-style-type: none"> ▪ eseguire, per ogni operazione, tutte le verifiche documentali e in loco connesse ai controlli di primo livello ex art. 13 del Reg. (CE) 1828/2006, registrando gli esiti di tali controlli su apposite check list; ▪ trasmettere all'Ufficio Competente per le Operazioni le check list per singola operazione relative alle verifiche amministrative e in loco, al fine di consentire l'erogazione del contributo commisurato alle spese ritenute ammissibili. ▪ monitorare il follow up delle criticità eventualmente riscontrate nei precedenti controlli (tale attività viene eseguita da parte della Sezione raccolta dati di controllo e gestione delle irregolarità, all'interno dell'Ufficio Controlli di primo livello); 			

Attori	Opere pubbliche ed acquisizione beni e servizi		Formazione e erogazione finanziamenti e servizi a singoli destinatari	
	Titolarietà	Regia	Titolarietà	Regia
Soggetto attuatore	<ul style="list-style-type: none"> ▪ attuare materialmente l'opera pubblica o fornire il bene o il servizio oggetto dell'operazione cofinanziata; ▪ fornire all' Ufficio Competente per le Operazioni (nelle operazioni a titolarità) o al Beneficiario (nelle operazioni a regia) i documenti amministrativi e contabili che dimostrino la realizzazione dell'operazione e il sostenimento della spesa (contratto firmato, SAL e fatture, quietanza liberatoria, ecc). 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ nell'Erogazione di finanziamenti, i soggetti attuatori sono i fornitori del Beneficiario, che realizzano l'opera o la fornitura o il servizio, emettono le fatture nei confronti del Beneficiario e, dietro pagamento, rilasciano le quietanze liberatorie; ▪ nella Formazione, , i soggetti attuatori sono i docenti/tutors/personale amministrativo o eventuali fornitori incaricati dall'Ente formatore di prestare un servizio. Essi realizzano il servizio, emettono le fatture nei confronti del Beneficiario e, dietro pagamento, rilasciano le quietanze liberatorie (nel caso di personale dipendente il pagamento è dimostrato dalla busta paga e dai connessi movimenti finanziari); ▪ nell'Erogazione di servizi a singoli Beneficiari, il soggetto attuatore è il soggetto esecutore precedentemente selezionato dall'UCO (per le operazioni a titolarità) o dall'Organismo Intermedio (per le operazioni a regia); tale soggetto realizza il servizio a favore del Beneficiario, emette le fatture nei confronti di UCO o Organismo Intermedio e, dietro pagamento, rilascia le quietanze liberatorie. 	

Attori	Opere pubbliche, acquisizione beni e servizi, Formazione ed erogazione di finanziamenti e servizi a singoli destinatari – operazioni a regia
Organismo intermedio	<ul style="list-style-type: none"> ▪ stipulare con l’Autorità di Gestione (o con l’Ufficio Competente per le Operazioni) apposita convenzione/contratto che precisi gli obblighi e le responsabilità reciproche (con particolare riferimento alla gestione, all’attuazione , alla sorveglianza e al controllo delle operazioni cofinanziate); ▪ attuare la fase di istruttoria per la selezione dei Beneficiari e delle relative operazioni; ▪ comunicare all’UCO la graduatoria dei Beneficiari e delle relative operazioni ammesse a contributo; ▪ stipulare una convenzione con il Beneficiario che precisi obblighi e responsabilità reciproche (con particolare riferimento al contributo concesso, all’oggetto da realizzare, alla documentazione da produrre per giustificare la spesa e ottenere il contributo); ▪ supportare i Beneficiari affinché predispongano un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative all’operazione; ▪ predisporre ed emettere i mandati/ordini di pagamento relativi all’anticipazione del contributo in favore del Beneficiario; ▪ nel macroprocesso Formazione a regia, ricevere da parte dell’Ente formatore la documentazione inerente l’esecuzione dell’attività di formazione (es. documentazione relativa alla selezione degli allievi con relative liste allievi, all’approntamento di aule conformi alla normativa sulla sicurezza, al materiale didattico utilizzato nel corso della formazione, la dichiarazione di inizio dell’attività formativa, ecc.) e provvedere alla sua corretta archiviazione; ▪ nel macroprocesso Formazione a regia o Erogazione di finanziamenti o servizi a singoli Beneficiari a regia, ricevere da parte del Beneficiario (rispettivamente Ente formatore o Impresa) la documentazione giustificativa necessaria a consentire il pagamento degli acconti e del saldo del contributo; ▪ predisporre ed emettere il mandato/ordine di pagamento relativo agli acconti e al saldo del contributo a favore del Beneficiario; ▪ assicurare che i dati relativi all’avanzamento procedurale, fisico e finanziario dell’operazione siano forniti all’UCO o direttamente all’Ufficio di Monitoraggio; ▪ trasmettere all’Ufficio Competente per le Operazioni le informazioni necessarie per l’elaborazione della Dichiarazione di spesa.

Attori	Opere pubbliche, acquisizione beni e servizi, Formazione ed erogazione di finanziamenti e servizi a singoli destinatari – operazioni a regia
Autorità di Certificazione	<ul style="list-style-type: none"> ▪ definire le procedure relative alla redazione, alla certificazione e alla presentazione delle Dichiarazioni certificate di spesa alla Commissione; ▪ organizzare e tenere la contabilità degli importi recuperabili o ritirati a seguito della soppressione totale o parziale della partecipazione del Fondo a un'operazione; ▪ ricevere dall'Autorità di Gestione la seguente documentazione: Dichiarazioni di spesa prodotte dall'UCO con riferimento alle singole operazioni, check list per il controllo di primo livello a livello di singola operazione, Dichiarazione di spesa dell'Autorità di Gestione suddivisa per asse prioritario e, complessivamente, per l'intero Programma; ▪ effettuare verifiche a campione delle operazioni su base documentale (con particolare riferimento alla verifiche della documentazione giustificativa della spesa, della documentazione di pagamento del relativo contributo, delle check list utilizzate per il controllo di primo livello); ▪ registrare sul sistema informatico gli esiti delle verifiche, le spese ritenute non ammissibili e le spese certificate; ▪ predisporre e trasmettere alla Commissione (per il tramite delle Amministrazioni capofila per Fondo) e a IGRUE le Dichiarazioni di spesa certificate e le relative Domande di Pagamento; ▪ trasmettere all'Autorità di Audit la Dichiarazione certificata di spesa per consentire il rilascio dell'eventuale dichiarazione di chiusura parziale o per la dichiarazione di chiusura definitiva del Programma Operativo.
Autorità di Audit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ predisporre una strategia di audit ▪ verificare annualmente i sistemi di gestione e controllo dei diversi Gruppi di Operazioni; ▪ effettuare verifiche a campione sulle operazioni; ▪ redigere un rapporto annuale contenente gli esiti del controllo e formulare un parere in merito all'efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo; ▪ trasmettere il rapporto e il relativo parere alla Commissione e alla Sezione raccolta dati di controllo e gestione delle irregolarità dell'Ufficio Controlli primo livello; ▪ analizzare la documentazione di spesa per l'elaborazione dell'eventuale dichiarazione di chiusura parziale o della dichiarazione di chiusura definitiva del Programma Operativo, al fine di fornire un parere sulla legittimità e regolarità delle transazioni soggiacenti coperte dalla Dichiarazione delle spese; ▪ trasmettere alla Commissione l'eventuale dichiarazione di chiusura parziale o la dichiarazione di chiusura definitiva del Programma Operativo.

4. L'ammissibilità delle spese

Sebbene l'art. 56, comma 4 del Reg. 1083/2006 stabilisca che le norme in materia di ammissibilità delle spese sono definite a livello nazionale, sulla base del disposto combinato dei Regolamenti comunitari relativi ai singoli Fondi Strutturali e al Regolamento di attuazione si possono individuare i vincoli nell'ambito dei quali i singoli Stati membri possono definire le regole di ammissibilità delle spese.

Tali vincoli consentono di valutare l'ammissibilità di una spesa sulla base di tre elementi:

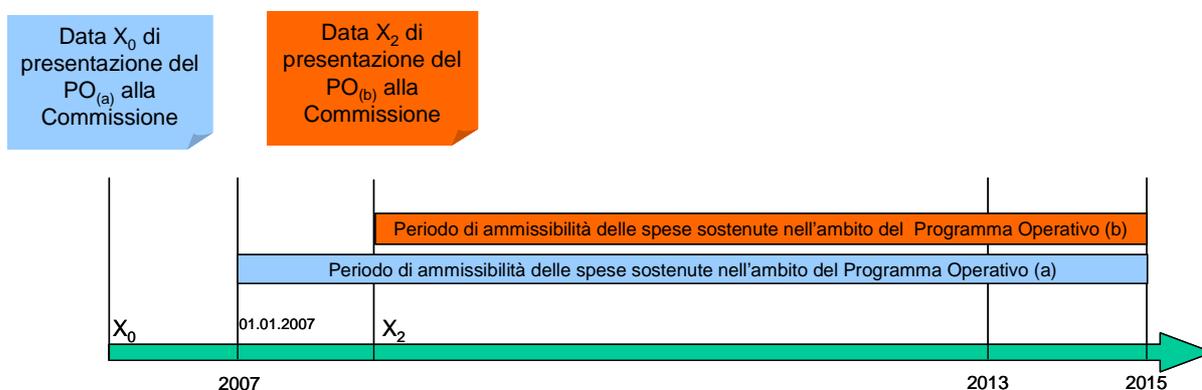
- periodo di ammissibilità;
- tipologia di spesa;
- documenti giustificativi.

a) periodo di ammissibilità

In relazione al periodo in cui vengono sostenute, sono considerate ammissibili le spese dichiarate nell'ambito di un Programma Operativo, comprese quelle relative ai Grandi Progetti, se il relativo pagamento è stato effettuato tra la data di presentazione del Programma alla Commissione oppure tra il 1° gennaio 2007, qualora il Programma sia stato presentato anteriormente a questa data, e il 31 dicembre 2015.

Il periodo di ammissibilità delle spese

Il periodo di ammissibilità delle spese nei Programmi Operativi



Qualora in occasione della revisione di un Programma Operativo venga aggiunta una nuova tipologia di spesa, questa verrà considerata ammissibile a partire dalla data di presentazione alla Commissione della richiesta di modifica del Programma Operativo.

b) tipologia di spesa

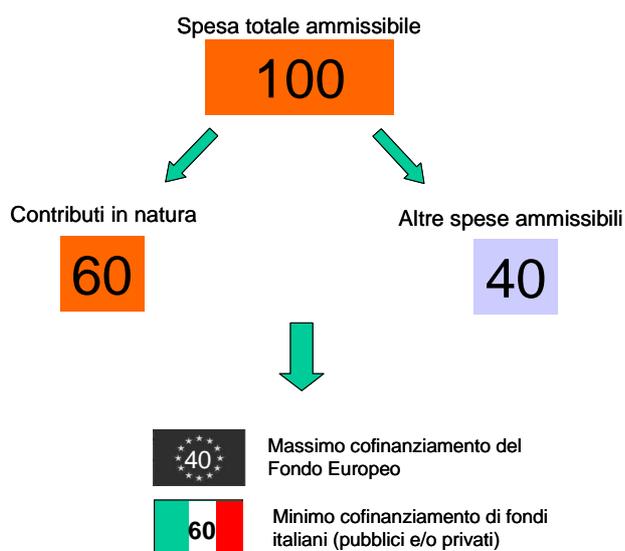
L'art. 56 del Reg. (CE) 1083/2006 stabilisce che sono considerate ammissibili le spese sostenute per la realizzazione di operazioni decise dall'Autorità di Gestione del Programma Operativo sulla base dei criteri di selezione fissati dal Comitato di Sorveglianza. Tali operazioni non devono essere concluse prima della data di inizio di ammissibilità della spesa.

I contributi in natura, le spese di ammortamento e le spese generali possono essere assimilati alle spese sostenute dai Beneficiari purché:

- siano stati dichiarati ammissibili dalle norme nazionali in materia di ammissibilità;
- siano giustificati da documenti contabili aventi valore probatorio equivalente alle fatture.

E' necessario che il cofinanziamento del Fondo non superi la spesa totale ammissibile, escluso il valore del contributo in natura.

Ammissibilità dei contributi in natura



I Regolamenti comunitari specifici per Fondo definiscono inoltre i vincoli di ammissibilità delle spese entro i quali i singoli Stati membri possono definire le norme nazionali di ammissibilità. In particolare:

- l'art. 7 del Reg. (CE) 1080/2006 definisce le spese non ammissibili a contributo FESR;
- l'art. 11 del Reg. (CE) 1081/2006 definisce le spese non ammissibili a contributo FSE.

Nella seguente tabella vengono riassunte le tipologie di spese non ammissibili stabilite dalle predette norme:

Spese non ammissibili per Fondo/Obiettivo

Programmi Operativi FESR Convergenza e Competitività Art. 7 Reg (CE) 1080/2006

Le spese seguenti non sono ammissibili a un contributo del FESR:

- a) gli interessi passivi;
- b) l'acquisto di terreni per un importo superiore al 10 % della spesa ammissibile totale per l'operazione considerata. In casi eccezionali e debitamente giustificati l'autorità di gestione Può autorizzare una percentuale più elevata per operazioni a tutela dell'ambiente;
- c) la disattivazione di centrali nucleari;
- d) l'imposta sul valore aggiunto recuperabile;
- e) spese per l'edilizia abitativa

Per le azioni cofinanziate dal FESR che rientrano nel campo d'applicazione del FSE come definito dall'art. 3 del Reg. 1081/2006 si applicano le norme di ammissibilità relative al FSE .

Programmi Operativi FESR Cooperazione Territoriale Europea Art. 7 Reg (CE) 1080/2006 - Sezione 2 Reg. (CE) 1828/2006

Le spese seguenti non sono ammissibili a un contributo del FESR:

- a) gli interessi passivi;
- b) l'acquisto di terreni per un importo superiore al 10 % della spesa ammissibile totale per l'operazione considerata. In casi eccezionali e debitamente giustificati l'autorità di gestione Può autorizzare una percentuale più elevata per operazioni a tutela dell'ambiente;
- c) la disattivazione di centrali nucleari;
- d) l'imposta sul valore aggiunto recuperabile;
- e) spese per l'edilizia abitativa (se non presente uno Stato membro aderente all'UE a partire dal 1° maggio 2004);
- f) ammende, penali e le spese per controversie legali.

Programmi Operativi FSE Convergenza e Competitività Art. 11 Reg (CE) 1081/2006

Le spese seguenti non sono ammissibili a un contributo del FSE:

- a) l'imposta sul valore aggiunto recuperabile;
- b) gli interessi passivi;
- c) l'acquisto di mobili, attrezzature, veicoli, infrastrutture, beni immobili e terreni.

Le spese seguenti sono ammissibili a un contributo del FSE, purché siano sostenute conformemente alle normative nazionali, comprese quelle in materia contabile, e alle condizioni specifiche sottoindicate:

- a) le indennità o retribuzioni versate da un terzo a beneficio dei partecipanti ad un'operazione e certificate al beneficiario;
- b) nel caso delle sovvenzioni, i costi indiretti dichiarati su base forfettaria fino al 20 % dei costi diretti di un'operazione;
- c) i costi di ammortamento di beni ammortizzabili di cui al paragrafo 2, lettera c), assegnati esclusivamente per la durata di un'operazione, nella misura in cui sovvenzioni pubbliche non hanno contribuito all'acquisto di tale attivo.

Per le azioni cofinanziate dal FSE che rientrano nel campo d'applicazione del FESR come definito dall'art. 3 del Reg. 1080/2006 si applicano le norme di ammissibilità relative al FESR .

Per i Programmi Operativi relativi all'obiettivo Cooperazione Territoriale europea la sezione 2 del Reg. (CE) 1828/2006 di attuazione del Reg. (CE) 1083/2006 e del Reg. (CE) 1080/2006 definisce specifiche norme sull'ammissibilità delle spese, fatto salvo l'elenco delle spese ammissibili disposto per i Programmi cofinanziati dal FESR dall'art. 7 del Reg. (CE) 1080/2006.

Nella seguente tabella viene schematizzato quanto contenuto nella sezione 2 del Regolamento 1828/2006 (artt. 49-53):



Spese ammissibili nei Programmi Operativi di Cooperazione Territoriale Europea

Spese per l'edilizia abitativa,

solo se uno degli Stati membri partner ha aderito all'UE il 1° maggio 2004 o successivamente e nelle seguenti circostanze:

- le spese sono programmate nell'ambito di un'operazione di sviluppo urbano integrato o di un asse prioritario per zone colpite o minacciate dal deterioramento fisico e dall'esclusione sociale;
- l'allocazione per l'edilizia abitativa ammonta a un massimo del 3 % della dotazione del FESR destinata ai programmi operativi interessati ovvero al 2 % della dotazione totale del FESR;
- le spese sono limitate a:
 - l'edilizia plurifamiliare, o gli edifici di proprietà di autorità pubbliche o di operatori senza scopo di lucro da destinare a famiglie a basso reddito o a persone con esigenze particolari.

Oneri finanziari e spese di garanzia

- oneri relativi alle transazioni finanziarie transnazionali
- spese bancarie relative all'apertura e alla gestione dei conti necessari all'attuazione di una operazione;
- spese per consulenze legali, parcelle notarili e spese relative a perizie tecniche o finanziarie se direttamente connesse all'operazione cofinanziata e necessarie per la sua preparazione o realizzazione ;
- spese per contabilità o audit se direttamente connesse all'operazione cofinanziata e necessarie per la sua preparazione o realizzazione o se sono connesse ai requisiti prescritti dall'autorità di gestione;
- costi delle garanzie fornite da banche o da altri istituti finanziari se tali garanzie sono prescritte dalla legislazione nazionale o comunitaria;

Spese delle autorità pubbliche relative alla realizzazione delle operazioni

- costi relativi a prestazioni professionali rese da un'autorità pubblica diversa dal beneficiario ai fini della preparazione o della realizzazione di un'operazione;
- costi per la prestazione di servizi relativi alla preparazione o alla realizzazione di un'operazione resi dall'autorità pubblica che è beneficiaria e che realizza l'operazione autonomamente, senza ricorrere a fornitori di servizi esterni, solo se supplementari e relativi alla spesa sostenuta effettivamente e direttamente per l'operazione cofinanziata o ai contributi in natura di cui all'articolo 51;

Contributi in natura

- fornitura di terreni o immobili il cui valore è stato certificato da un professionista qualificato e indipendente o da un organismo debitamente autorizzato (*);
- attrezzature o materie prime e attività di ricerca o professionali il cui valore può essere oggetto di valutazioni e audit indipendenti (*);
- prestazioni volontarie non retribuite il cui valore viene determinato tenendo conto del tempo prestato e delle tariffe orarie e giornaliere in vigore per l'attività corrispondente;

Spese generali

relative a spese effettivamente attribuibili all'attuazione dell'operazione o relative ad una media delle spese attribuibili ad operazioni dello stesso tipo. I tassi forfetari basati sui costi medi non possono superare il 25% dei costi diretti di un'operazione che può influire sul livello delle spese generali. Il calcolo dei tassi forfetari è adeguatamente documentato e periodicamente riesaminato

Spese di ammortamento

relative a beni ammortizzabili direttamente utilizzati per un'operazione sostenute durante il periodo di cofinanziamento di tale operazione sono rimborsabili purché i beni non siano stati dichiarati come spese rimborsabili

(*) Si ritiene necessario che tali valori siano certificati da un professionista qualificato con perizia giurata

L'art. 7 del Regolamento 1080/2006 prevede condizioni di ammissibilità delle spese più vantaggiose per gli Stati membri che hanno aderito all'Unione Europea dopo il 1° maggio 2004. L'art. 13 dello stesso Regolamento stabilisce che, nel caso di Programmi di Cooperazione Territoriale Europea che coinvolgono i predetti Stati membri, le norme di ammissibilità più ampie di cui al predetto art. 7 si applicano a tutta la zona interessata dal Programma.

Alcuni Programmi Operativi possono includere al loro interno operazioni comprendenti contributi per sostenere strumenti di ingegneria finanziaria quali:

- fondi di capitale di rischio;
- fondi di garanzia;
- fondi per mutui;
- fondi per lo sviluppo urbano, ossia fondi che investono in partenariati tra settore pubblico e privato e altri progetti inclusi in un piano integrato per lo sviluppo urbano sostenibile;
- fondi di partecipazione.

Tali strumenti, come definito dall'art. 43 del Reg. (CE) 1828/2006, sono applicabili:

1. a imprese, principalmente PMI, nel caso di fondi di capitale di rischio, fondi di garanzia, fondi per mutui. In tal caso gli strumenti di ingegneria finanziaria sono finalizzati alla realizzazione di investimenti effettuati solo al momento della creazione dell'impresa, nelle fasi iniziali, inclusa la costituzione del capitale di avviamento, o nella fase di espansione e solo in attività che i gestori dello strumento d'ingegneria finanziaria giudicano potenzialmente redditizie.

Gli strumenti di ingegneria finanziaria non possono investire in imprese in difficoltà a norma degli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà

2. a partenariati tra settore pubblico e privato o altri progetti urbani inclusi in un piano integrato per lo sviluppo urbano sostenibile nel caso dei fondi per lo sviluppo urbano.

Ai sensi dell'art. 43 del Reg. (CE) 1828/2006 i costi di gestione relativi agli strumenti di ingegneria finanziaria non possono superare per la durata dell'intervento, su una media annua:

- a) il 2% del contributo del Programma Operativo ai fondi di partecipazione o del contributo del Programma Operativo o del fondo di partecipazione ai fondi di garanzia;
- b) il 3% del contributo del Programma Operativo o del fondo di partecipazione agli strumenti di ingegneria finanziaria in tutti gli altri casi, ad eccezione degli strumenti di microcredito a favore delle microimprese;
- c) il 4% del contributo del Programma Operativo o del fondo di partecipazione agli strumenti di microcredito a favore delle microimprese.

Tali valori possono essere superati solo se in seguito a gara d'appalto non si riveli necessaria una percentuale più elevata.

Nei limiti di quanto precedentemente indicato e prescritto dalla normativa comunitaria per il periodo 2007-2013, gli Stati membri possono definire le tipologie di spese ammissibili in relazione alle singole categorie di spesa (di cui all'allegato IV del Regolamento 1083/2006 o dell'allegato II parte A del Reg. 1828/2006).

c) documenti giustificativi

Affinché una spesa possa essere inserita in una dichiarazione di spesa è necessario, ai sensi dell'art. 78 del Reg. (CE) 1083/2006, che questa sia giustificata da fatture quietanzate o da documenti contabili di valore probatorio equivalente.

Nel caso di spese relative a contributi in natura, spese di ammortamento e spese generali, l'ammontare delle spese deve essere giustificato da documenti contabili avente un valore probatorio equivalente alle fatture (art. 56 del Reg. 1083/2006).

Nel caso di operazioni di ingegneria finanziaria la dichiarazione di spesa include le spese totali sostenute per costituire tali fondi o i fondi di partecipazione o per contribuire ad essi.

Alla chiusura parziale o totale del Programma Operativo la spesa ammissibile relativa a tali operazioni deve essere uguale a:

- totale di ogni pagamento per investimenti in ambito imprenditoriale versato da ciascuno dei fondi menzionati;
- totale di ogni garanzia fornita, compresi gli importi impegnati come garanzie da fondi di garanzia;
- totale dei costi di gestione ammissibili;

- totale di ogni pagamento versato dai fondi per lo sviluppo urbano per investimenti in partenariati pubblico-privato o altri progetti inclusi in un piano integrato per lo sviluppo urbano.

Gli interessi generati dai pagamenti dai Programmi Operativi verso i fondi di ingegneria finanziaria sono utilizzati per finanziare gli specifici progetti ammessi al beneficio di quei fondi (sviluppo urbano o finanziamenti a favore di PMI).

Le somme restituite all'operazione a partire da investimenti avviati dai fondi o ancora disponibili dopo che tutte le garanzie sono state soddisfatte, sono riutilizzate dagli Stati membri in favore di progetti di sviluppo urbano o di finanziamento di PMI.

Nell'ambito dei Programmi di Cooperazione Territoriale le spese sostenute dalle autorità pubbliche per la realizzazione delle operazioni nonché quelle relative a prestazioni professionali rese da un'autorità pubblica diversa da quella beneficiaria dovranno essere documentate da fattura o certificazione dei costi sulla base di documenti di valore probatorio.

Qualora la spesa sia relativa a costi per la prestazione di servizi necessari alla realizzazione dell'operazione resi dall'autorità pubblica beneficiaria questi dovranno essere certificati mediante documenti che consentano di determinare la spesa effettiva sostenuta o i contributi in natura forniti dall'autorità pubblica interessata per l'operazione in questione.

Il caso dei progetti generatori di entrate

Nel caso di progetti generatori di entrate, l'analisi di ammissibilità delle spese deve essere effettuata solo sulla quota di costo dell'investimento diminuito del valore attuale delle entrate nette derivanti dall'investimento nell'arco di un periodo di riferimento specifico.

Qualora il costo dell'investimento non sia integralmente ammissibile al cofinanziamento, le entrate nette vengono imputate pro rata alla parte ammissibile e a quella non ammissibile del costo dell'investimento.

Qualora sia impossibile valutare ex ante le entrate nette legate a una operazione, i proventi netti generati nei cinque anni successivi al completamento dell'operazione saranno detratti dalla spesa dichiarata alla Commissione. Tale detrazione sarà effettuata a cura dell'Autorità di Certificazione entro la chiusura parziale o finale del Programma Operativo e la domanda di pagamento finale dovrà essere corretta di conseguenza.

5. Il sistema contabile

L'articolo 61 lettera b) del Reg. 1083/2006 stabilisce che l'Autorità di Certificazione, nell'elaborazione delle domande di pagamento, deve certificare che "la dichiarazione delle spese è corretta, proviene da sistemi di contabilità affidabili ed è basata su documenti giustificativi verificabili".

A tal fine, come previsto dall'art. 60 lettera d) del Reg. 1083/2006, l'Autorità di Gestione ha la responsabilità di "garantire che i beneficiari e gli altri organismi coinvolti nell'attuazione delle operazioni mantengano un sistema di contabilità separata o una codificazione adeguata per tutte le transazioni relative all'operazione, ferme restando le norme contabili nazionali".

Nelle operazioni a titolarità la responsabilità della tenuta di un sistema contabile separato sarà in capo allo stesso Ufficio Competente per le Operazioni.

Nelle operazioni a regia, in cui la responsabilità dell'esecuzione dell'operazione non è in capo all'Autorità di Gestione, il Beneficiario deve assicurare che ogni transazione relativa all'operazione venga registrata in un sistema contabile separato e che quindi dal sistema contabile si possa risalire a ogni transazione relativa all'operazione.

In entrambi i casi il sistema contabile dell'UCO e del Beneficiario deve essere ispirato al criterio della massima trasparenza, consentendo di ottenere l'estratto analitico di tutte le transazioni oggetto di interventi comunitari, con puntuali richiami che rendano agevole e rapido il riscontro fra la contabilità generale e la contabilità relativa all'operazione, nonché fra questa e le prove documentali.

L'organizzazione di tale sistema contabile può avvenire secondo due diverse modalità:

- stante la contabilità predefinita dell'ente (UCO e/o Beneficiario), viene predisposta una contabilità separata attraverso la quale siano esattamente individuabili tutti i movimenti finanziari relativi alla singola operazione;
- nello stesso sistema di contabilità dell'ente vengono introdotte specifiche codificazioni relative alle singole operazioni attuate dall'ente e cofinanziate dal Programma Operativo.

Nel primo caso, l'ente deve predisporre un sistema di contabilità separata (anche mediante l'utilizzo di fogli di calcolo) che sia in grado di rintracciare, per ogni singola operazione realizzata, i movimenti finanziari in entrata e in uscita a essa riferiti. In particolare il sistema contabile deve fornire per ogni operazione le seguenti informazioni:

- Titolo dell'operazione;

- Codice di Monitoraggio di riferimento;
- Codice Unico di Progetto (ai sensi della L. 3/2003);
- Importo di spesa programmato;
- Importo ed estremi dell'atto o degli atti di impegno di spesa relativi all'operazione;
- Importo, tipologia ed estremi dei documenti relativi alla spesa sostenuta (fatture quietanzate o documenti contabili avente forza probatoria equivalente);
- Importo, tipologia e estremi dei titoli di pagamento o delle quietanze liberatorie;
- Estremi di registrazione nei libri contabili obbligatori o nella contabilità pubblica.

Nel secondo caso, è necessario registrare distintamente le assegnazioni comunitarie e nazionali iscrivendole in bilancio in appositi capitoli distinti per Programma/Fondo/Asse, articolati in subcapitoli distinti per operazione.

Tutti i movimenti relativi a tali conti e sottoconti devono essere adeguatamente codificati in modo tale da rendere possibile l'immediata e chiara individuazione di tutte le transazioni relative a una operazione cofinanziata, la loro inequivocabile riconducibilità all'operazione, nonché il rapido riscontro tra il movimento e la documentazione probatoria della spesa.

Ogni Beneficiario deve fornire all'Autorità di Gestione una dettagliata relazione sul sistema contabile adottato, al fine di consentire alla stessa una valutazione sulla sua effettiva affidabilità, adeguatezza e capacità di gestire in modo separato i flussi relativi al Programma dalla gestione ordinaria del Beneficiario stesso.

Infine, sotto il profilo finanziario, è necessario che il Beneficiario disponga di un conto di tesoreria nel quale siano chiaramente evidenziate sia le entrate ricevute a seguito di domanda di rimborso o a titolo di anticipo sia le uscite delle risorse relative alle spese sostenute per la realizzazione delle operazioni cofinanziate a valere sul Programma Operativo.

6. Il controllo di primo livello: verifiche amministrative su base documentale e in loco

6.1 Premessa

L'articolo 60, lettera b) del Regolamento (CE) n. 1083/2006 stabilisce che l'Autorità di Gestione ha la responsabilità di "verificare che i prodotti e i servizi cofinanziati siano forniti e l'effettiva esecuzione delle spese dichiarate dai beneficiari in relazione alle operazioni, nonché la conformità di tali spese alle norme comunitarie e nazionali"; inoltre lo stesso articolo stabilisce che "possono essere effettuate verifiche in loco di singole operazioni su base campionaria".

Le verifiche di cui all'articolo 60 lettera b) configurano i cosiddetti controlli di primo livello, ovvero i controlli da esercitare in concomitanza con la gestione dell'intervento e diretti a verificare la corretta esecuzione delle operazioni gestionali.

L'art. 13 del Regolamento 1828/2006 recante norme di attuazione del Regolamento 1083/2006 stabilisce che "le verifiche che l'autorità di gestione è tenuta ad effettuare a norma dell'articolo 60, lettera b) del regolamento (CE) n. 1083/2006 riguardano, a seconda del caso, gli aspetti amministrativi, finanziari, tecnici e fisici delle operazioni".

Inoltre, lo stesso articolo stabilisce che tali verifiche devono "accertare che le spese dichiarate siano reali, che i prodotti o i servizi siano stati forniti conformemente alla decisione di approvazione, che le domande di rimborso del beneficiario siano corrette e che le operazioni e le spese siano conformi alle norme comunitarie e nazionali." Le verifiche devono altresì comprendere "procedure intese ad evitare un doppio finanziamento delle spese attraverso altri programmi nazionali o comunitari o attraverso altri periodi di programmazione."

Le verifiche devono includere:

- verifiche amministrative di tutte le domande di rimborso presentate dai Beneficiari;
- verifiche in loco di singole operazioni.

Il predetto art. 13 prevede, altresì, che le verifiche in loco delle operazioni possano essere effettuate su base campionaria per ogni Programma Operativo, purché la dimensione del campione sia commisurata al livello di rischio identificato dall'Autorità di Gestione con riferimento alla tipologia di Beneficiari e di operazioni. La metodologia di campionamento deve essere opportunamente documentata, deve giustificare le operazioni o le transazioni campionate e deve essere aggiornata ogni anno.

L'articolo 13 citato stabilisce altresì che l'Autorità di Gestione deve predefinire in forma scritta procedure e strumenti per l'effettuazione delle verifiche amministrative e in loco

e deve tenere un archivio che contenga, per ciascuna verifica effettuata, l'attività di controllo svolta, la data e l'esito della verifica e le misure adottate in relazione alle irregolarità rilevate.

Infine, lo stesso articolo stabilisce che, qualora l'organismo designato come Autorità di Gestione di un Programma Operativo sia beneficiario di un'operazione compresa nel Programma stesso, è necessario stabilire procedure di verifica dell'operazione tali che sia assicurata la separatezza delle funzioni gestionali da quelle di verifica.

Stante il quadro normativo precedentemente delineato, il presente paragrafo fornisce le indicazioni in merito alla corretta procedura di esecuzione dei controlli di primo livello.

In particolare viene fornita la descrizione de:

- l'organizzazione presposta a svolgere le verifiche ex art. 13 del Reg (CE) 1828/2006;
- le procedure di verifica;
- le modalità e gli strumenti di esecuzione delle verifiche amministrative;
- il campionamento delle spese per le verifiche in loco e gli strumenti di esecuzione di tali verifiche;

6.2 L'organizzazione presposta a svolgere le verifiche ex art. 13 del Reg (CE) 1828/2006

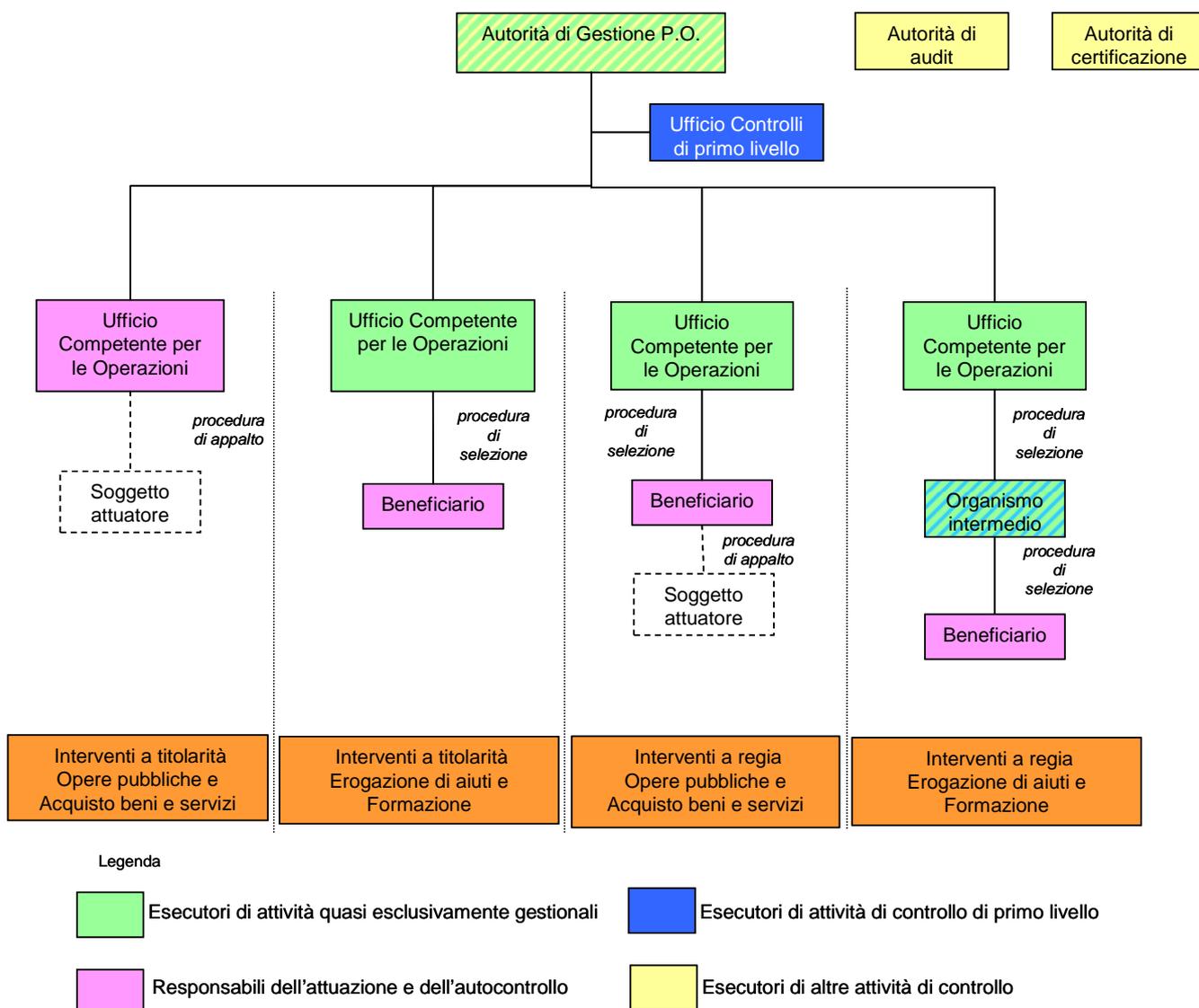
L'organizzazione dei controlli in corso di gestione prevede sostanzialmente una duplice responsabilità:

- l'autocontrollo del Beneficiario sulla completezza e correttezza della documentazione amministrativo-contabile riferita all'operazione, attraverso la quale il Beneficiario stesso giustifica la corretta esecuzione dell'operazione per ottenere il contributo;
- il controllo di primo livello costituito dalle verifiche amministrative e dalle verifiche in loco ai sensi dell'articolo 13 del Reg. (CE) 1828/2006 di competenza dell'Autorità di Gestione;

L'assetto organizzativo ritenuto più adeguato per lo svolgimento delle verifiche amministrative su base documentale e in loco previste dall'art. 13 del Reg. (CE) 1828/2006 prevede un Ufficio Controlli come organo dell'Autorità di Gestione, indipendente dagli altri organi della struttura di gestione preposti all'attuazione delle operazioni.

Nei casi in cui la responsabilità della gestione delle operazioni sia affidata a Organismi Intermedi, essi possono essere incaricati dall’Autorità di Gestione, con apposita convenzione, di eseguire le verifiche ex art. 13 del Reg. (CE) 1828/2006.

Nella seguente figura si illustra l’articolazione delle competenze in materia di autocontrollo e controllo di primo livello in relazione alle diverse tipologie di macroprocesso:

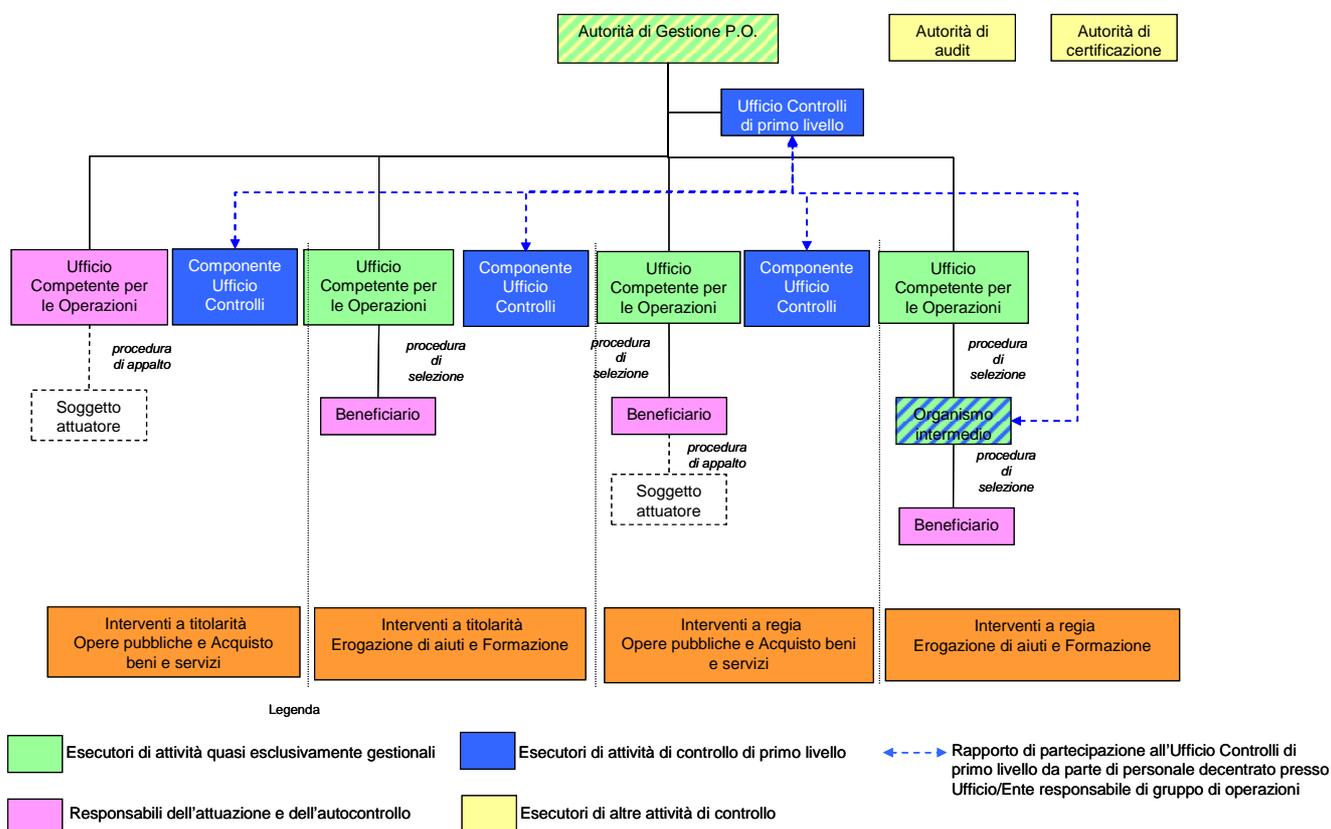


Tuttavia, al fine di rendere il modello organizzativo relativo ai controlli di primo livello flessibile e adeguato alle diverse ipotesi inerenti all’articolazione delle responsabilità di

gestione delle operazioni di un Programma Operativo, è possibile prevedere un assetto alternativo.

In particolare l'Ufficio Controlli di primo livello può configurarsi, anziché come organo accentrato presso l'Autorità di Gestione, come organo di coordinamento del controllo di primo livello partecipato da personale decentrato presso gli Uffici o gli Enti che hanno la responsabilità della gestione di operazioni o gruppo di operazioni: detto personale deve essere dedicato esclusivamente all'attività di controllo delle predette operazioni, applicando le metodologie e gli strumenti definiti dall'Ufficio Controlli di primo livello.

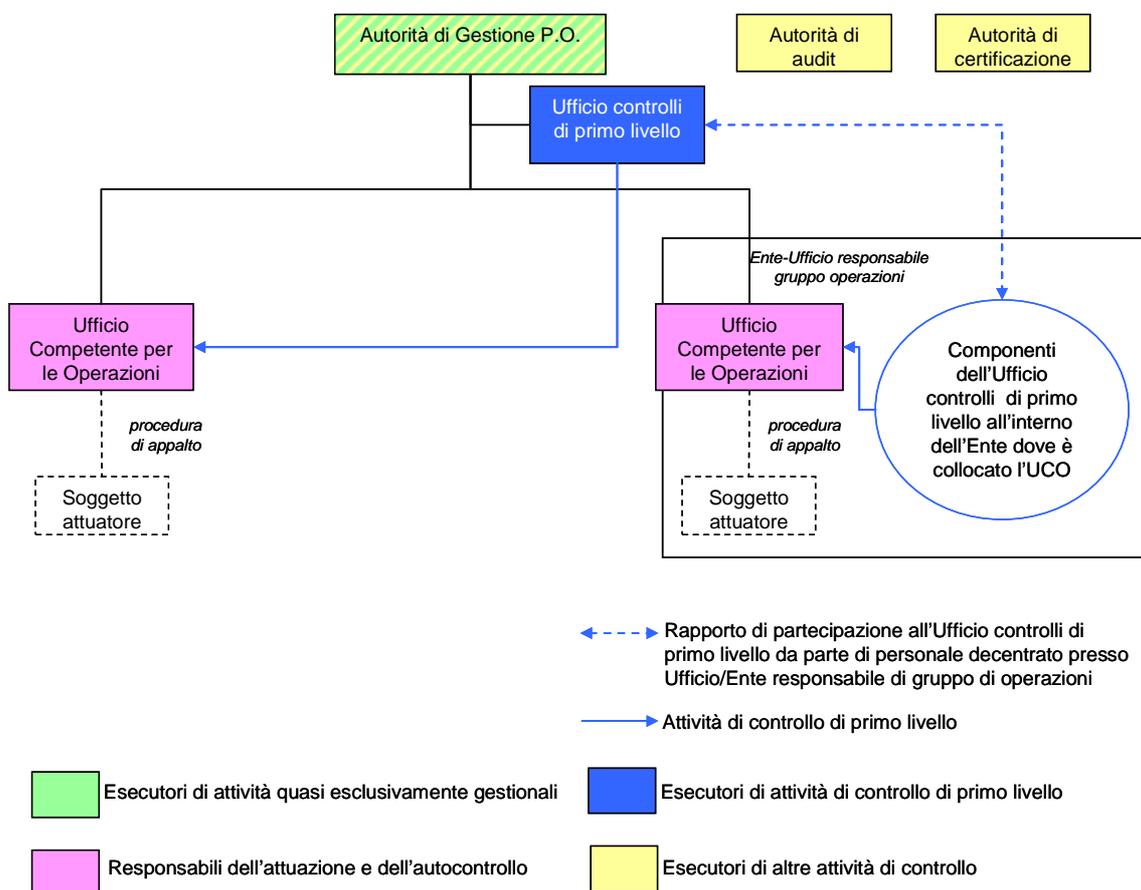
In questo secondo caso, l'Autorità di Gestione stipula con gli Uffici o gli Enti responsabili della gestione di operazioni o gruppo di operazioni apposite convenzioni aventi ad oggetto l'individuazione delle risorse professionali specificamente incaricate di partecipare all'Ufficio Controlli di primo livello e di eseguire i controlli di primo livello sulle operazioni gestite da detti Uffici o Enti. Nella seguente figura viene rappresentata l'ipotesi di struttura dell'Ufficio Controlli di primo livello come organo di coordinamento dipendente dall'Autorità di Gestione, partecipato da personale decentrato presso gli Uffici o gli Enti che hanno la responsabilità della gestione di operazioni o gruppo di operazioni (oppure presso Organismi Intermedi) ed esclusivamente dedicato al controllo di primo livello delle operazioni:



In effetti, all'interno dello stesso Programma Operativo possono coesistere le due modalità di strutturazione dell'Ufficio Controlli:

- modalità accentrata: il controllo di primo livello viene eseguito da personale dell'Ufficio Controlli localizzato presso l'Autorità di Gestione;
- modalità decentrata: gli Uffici o gli Enti competenti per le Operazioni individuano al loro interno il personale che partecipa all'Ufficio Controlli di primo livello ed esegue esclusivamente i controlli di primo livello per le operazioni da essi gestite, sotto il coordinamento di detto Ufficio.

Di seguito, si riporta un esempio in cui si evidenziano, all'interno dello stesso Programma Operativo, due Gruppi di Operazioni (riferite all'ipotesi di macroprocesso opere pubbliche o acquisto beni e servizi a titolarità) per le quali si ipotizzano due diverse modalità di organizzazione dei controlli di primo livello (modalità accentrata e modalità decentrata):



P

In entrambi i casi, è importante che esista un Ufficio, all'interno della Struttura di Gestione, preposto a definire metodologie, modalità e strumenti per eseguire correttamente i controlli di primo livello: a tale proposito, il personale che partecipa, in forma accentrata o decentrata, a tale Ufficio deve essere adeguatamente formato in materia di controllo delle operazioni cofinanziate con i Fondi Strutturali, mediante un apposito manuale che contenga procedure e strumenti per la corretta esecuzione dei controlli di primo livello.

L'Ufficio Controlli ha il compito di eseguire sia le verifiche amministrative, da svolgersi in occasione di ogni domanda di rimborso presentata dal beneficiario, sia le verifiche in loco su singole operazioni.

Le ipotesi organizzative relative ai controlli di primo livello precedentemente descritte presentano i seguenti vantaggi:

- assicurano la separatezza delle funzioni di controllo da quelle gestionali;

- prevedono che il personale coinvolto nell'esecuzione dei controlli di primo livello sia appositamente formato allo scopo;
- assicurano il coordinamento dei controlli di primo livello (comprendenti sia le verifiche amministrative su base documentale sia le verifiche in loco) in capo allo stesso organismo;
- consentono la centralizzazione degli esiti del controllo presso un organo dell'Autorità di Gestione;
- prevedono che i controlli di primo livello (verifiche amministrative e verifiche in loco) si svolgano parallelamente ai processi gestionali e siano propedeutiche alla certificazione della spesa.

6.3 *Le procedure di verifica*

Ai sensi dell'art. 13 del Regolamento (CE) n. 1828/2006, i controlli di primo livello comprendono:

- le verifiche sulla documentazione di spesa prodotta dal Beneficiario in occasione di ciascuna domanda di rimborso da questi presentata (verifiche amministrative su base documentale);
- le verifiche in loco delle operazioni (verifiche in loco).

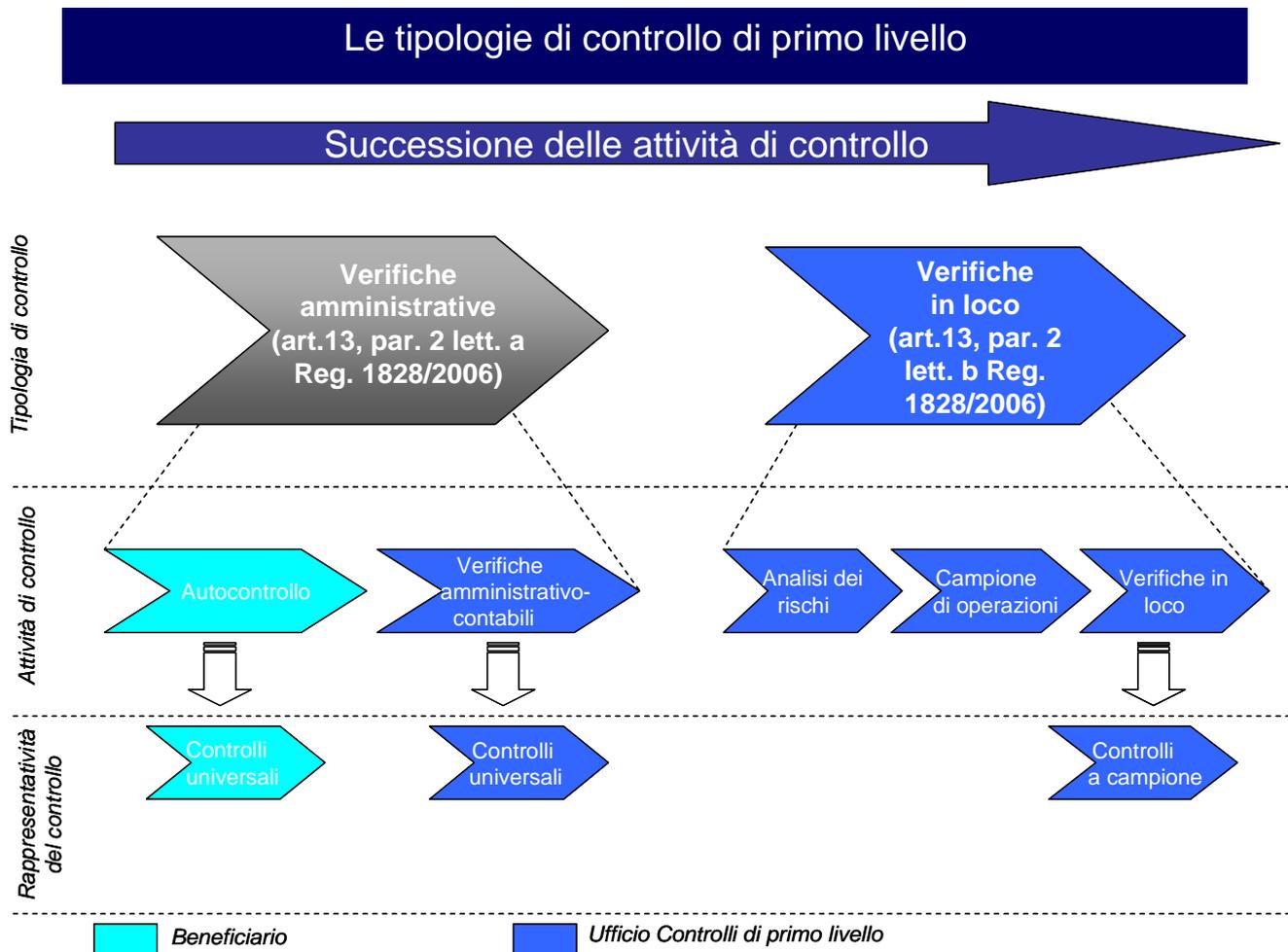
Poiché i controlli di primo livello sono finalizzati ad assicurare l'effettività e la correttezza della spesa, essi devono considerarsi propedeutici alla certificazione della spesa da parte dell'Autorità di Certificazione.

In particolare, le verifiche amministrative su base documentale devono svolgersi sul 100% delle spese rendicontate dai Beneficiari, devono riguardare le rendicontazioni di spesa che accompagnano la domanda di rimborso da parte dei Beneficiari e devono essere effettuate precedentemente all'erogazione dei contributi (o quote di contributo). Tali verifiche devono essere svolte periodicamente per gruppi di operazioni: in particolare, si ritiene che le verifiche amministrative su base documentale siano svolte mensilmente sul gruppo di operazioni per le quali i Beneficiari hanno presentato nel mese antecedente la rendicontazione di spesa e le domande di rimborso.

Le verifiche in loco possono essere svolte su un campione di operazioni, devono essere successive alle verifiche amministrative su base documentale effettuate sul gruppo di operazioni da cui è stato estratto il campione e devono essere effettuate precedentemente all'erogazione del contributo a favore di tale gruppo di operazioni: in particolare, le verifiche in loco devono riguardare operazioni che abbiano generato una spesa già rendicontata e sottoposta a verifiche amministrative su base documentale

ma per le quali l'erogazione del contributo è condizionata al buon esito dello stesso controllo in loco.

Le procedure di verifica così individuate assicurano che l'Autorità di Gestione, una volta che l'Ufficio Controlli di primo livello abbia effettuato le verifiche amministrative su base documentale e le verifiche in loco, proceda sulla base degli esiti di tali verifiche all'elaborazione della dichiarazione di spesa del Programma, distinta per asse prioritario: tale dichiarazione sarà successivamente sottoposta alla certificazione da parte dell'Autorità di Certificazione.

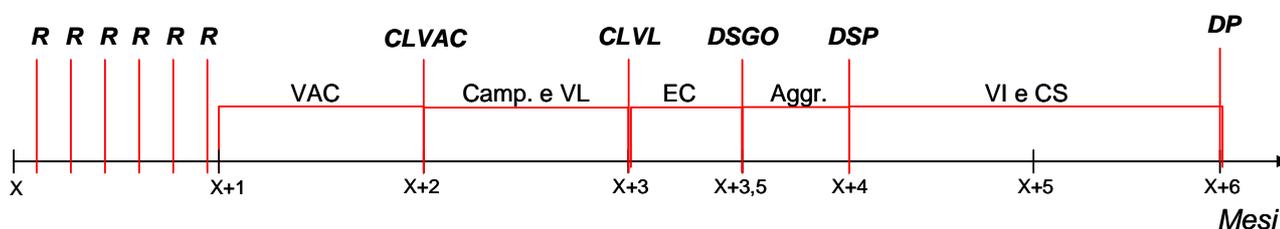


In particolare il controllo di primo livello, inteso come combinazione delle verifiche amministrative su base documentale universali e delle verifiche in loco a campione, deve accompagnare il processo di rendicontazione delle spese per fare in modo che le

verifiche siano propedeutiche al pagamento del contributo e, quindi, alla certificazione della spesa alla Commissione Europea.

Nella seguente figura viene illustrata un'ipotesi ottimale di successione temporale delle attività di rendicontazione da parte del Beneficiario, di esecuzione delle verifiche amministrative, di esecuzione delle verifiche in loco, di erogazione del contributo e di certificazione della spesa.

Dalla rendicontazione delle spese alla domanda di pagamento



Documenti e Attività

R = Presentazione della documentazione di rendicontazione delle spese da parte del Beneficiario (allegata alle richieste di erogazione del contributo) o, per i macroprocessi opere pubbliche/acquisizione di beni e servizi a titolarità, predisposizione della rendicontazione di spesa da parte dell'Ufficio Competente per le Operazioni

VAC = Verifiche amministrativo-contabili universali condotte dall'Ufficio controlli di primo livello sulla rendicontazioni di spesa rese disponibili nel mese precedente

CLVAC = Check lists compilate dall'Ufficio Controlli di primo livello, relative alle verifiche amministrativo-contabili, eseguite nel mese precedente,

Camp. e VL = Campionamento delle operazioni (già sottoposte alle verifiche amministrativo-contabili nel mese precedente) da sottoporre a verifica in loco ed esecuzione delle verifiche in loco a cura dell'Ufficio Controlli di primo livello

CLVL = Check lists compilate dall'Ufficio Controlli di primo livello relative alle verifiche in loco eseguite nel mese precedente

EC = Con riferimento alle operazioni verificate dall'Ufficio Controlli di primo livello nei due mesi precedenti, erogazione dei contributi ai Beneficiari da parte dell'Ufficio Competente per le Operazioni o, per i macroprocessi opere pubbliche/acquisizione di beni e servizi a titolarità, predisposizione della rendicontazione finale delle spese ammissibili da parte dell'Ufficio Competente per le Operazioni

DSGO = Dichiarazioni delle spese per gruppo di operazioni elaborate dagli Uffici Competenti per le Operazioni sulla base delle spese ritenute ammissibili dall'Ufficio Controlli di primo livello a seguito delle verifiche (amministrative e in loco)

Aggr. = Aggregazione per asse e per Programma, a cura dell'Autorità di Gestione, delle dichiarazioni delle spese presentate dagli Uffici Competenti per le Operazioni nella quindicina precedente

DSP = Dichiarazione delle spese per programma elaborata dall'Autorità di Gestione

VI e CS = Verifiche indipendenti e certificazione delle spese a cura dell'Autorità di Certificazione relativamente alle Dichiarazioni delle spese elaborate dall'Autorità di Gestione

DP = Dichiarazione certificata delle spese e Domanda di Pagamento elaborata dall'Autorità di Certificazione

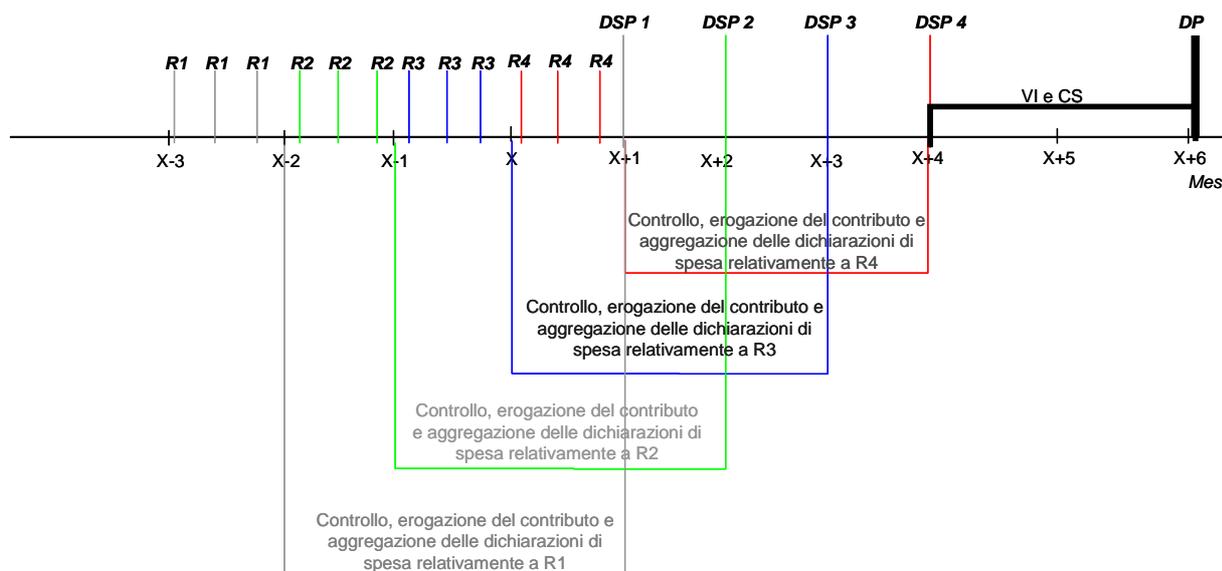
In particolare, nella precedente figura si dimostra che le rendicontazioni di spesa (allegate alle domande di rimborso) elaborate dai Beneficiari nell'arco di un mese sono sottoposte al controllo di primo livello nei due mesi successivi (verifiche amministrative su base documentale universali nel primo mese e verifiche in loco a campione nel secondo mese). A seguito degli esiti di tali controlli, si procede, nei quindici giorni successivi ai controlli in loco, all'erogazione del contributo ai Beneficiari (per i macroprocessi opere pubbliche/acquisizione di beni e servizi a titolarità alla rendicontazione finale delle spese ammissibili da parte dell'UCO) nonché alla predisposizione della dichiarazione di spesa per gruppo di operazioni da parte dell'Ufficio Competente per le Operazioni.

Nei quindici giorni seguenti, l'Autorità di Gestione procede all'aggregazione delle dichiarazioni di spesa ricevute dagli Uffici Competenti per le Operazioni e presenta la Dichiarazione di Spesa a livello di Programma e di Asse all'Autorità di Certificazione.

Nei successivi due mesi l'Autorità di Certificazione effettua proprie verifiche ai fini della certificazione ed elabora la Dichiarazione certificata delle spese e la relativa Domanda di Pagamento.

In realtà bisogna considerare che la certificazione delle spese è un adempimento quadrimestrale dell'Autorità di Certificazione. Pertanto, le verifiche indipendenti di tale Autorità e la conseguente certificazione delle spese si riferiscono alle spese sottostanti alle Dichiarazioni di spesa prodotte dall'Autorità di Gestione nel quadrimestre precedente, come illustrato nella seguente figura:

La domanda di pagamento si riferisce alla spesa rendicontata in un quadrimestre



Il predetto sistema di rendicontazione – controllo – erogazione del contributo – dichiarazione di spesa – certificazione e domanda di pagamento assicura i seguenti obiettivi:

- le rendicontazioni sono sottoposte a controlli documentali e in loco prima dell'erogazione del contributo;
- sulla base degli esiti dei controlli si procede al corretto calcolo del contributo da erogare (in particolare al calcolo del contributo commisurato alla spesa ammissibile) nonché al pagamento del contributo al massimo entro 105 giorni dalla domanda di rimborso;
- le dichiarazioni di spesa predisposte dall'Ufficio Competente per le Operazioni e, per successiva aggregazione, dall'Autorità di Gestione comprendono solo spese già sottoposte a controllo e per le quali è stato erogato il relativo contributo;
- la certificazione si basa su spese sottoposte a un completo controllo di primo livello e a una ulteriore verifica indipendente da parte dell'Autorità di Certificazione.

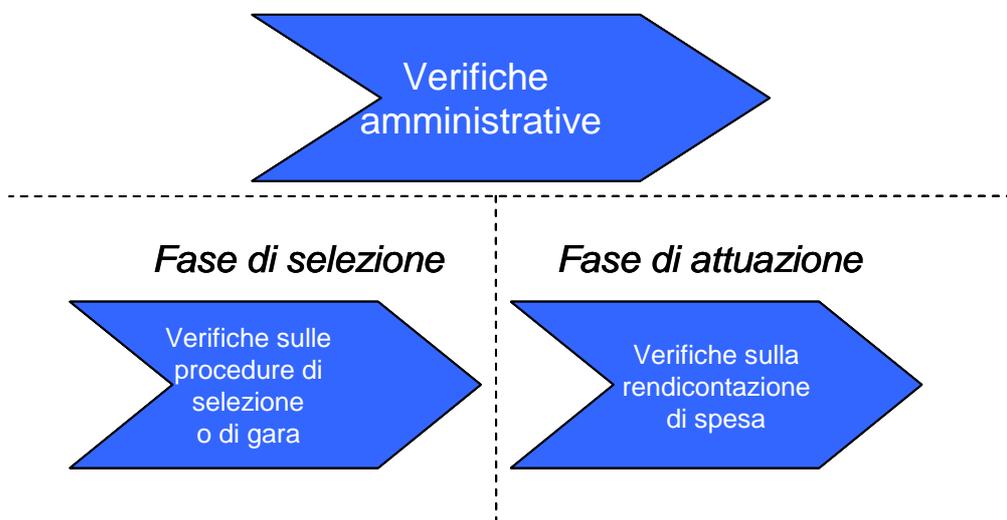
Per poter assicurare una tale efficacia del sistema di controllo di primo livello, occorre sia organizzare un Ufficio controlli di primo livello adeguato al numero e alla tipologia di controlli da effettuare (verifiche amministrativo-contabili e verifiche in loco), sia rispettare tassativamente la tempistica precedentemente esposta, evitando ritardi da parte dei diversi soggetti coinvolti nel circuito rendicontazione-controllo-dichiarazioni di spesa-certificazione.

6.4 Le modalità e gli strumenti di esecuzione delle verifiche amministrative

In base all'art. 13 del Reg. 1828/2006, le verifiche amministrative devono essere svolte in relazione a ogni domanda di rimborso presentata dal Beneficiario.

Tuttavia, le verifiche amministrative condotte dall'Ufficio Controlli di primo livello devono ritenersi più ampie, comprendendo le verifiche che devono essere svolte sulle attività dell' Ufficio Competente per le Operazioni (o dell'Organismo Intermedio) in fase di selezione del Beneficiario o di selezione del soggetto attuatore. Infatti, poiché l'Ufficio Competente per le Operazioni svolge essenzialmente attività di tipo gestionale, si ritiene opportuno che gli atti da esso prodotti per la selezione del Beneficiario o del soggetto attuatore siano sottoposti al controllo di un organo distinto dall'UCO.

In tal senso, l'Ufficio controlli di primo livello effettua le verifiche amministrative secondo il seguente schema:



Pertanto, l'Ufficio controlli di primo livello interviene in due momenti distinti:

- 1) al termine della fase di selezione del Beneficiario o, nel caso dei macroprocessi opere pubbliche/acquisizione di beni e servizi a titolarità, di appalto al soggetto attuatore;
- 2) a seguito della presentazione da parte del Beneficiario della documentazione amministrativo-contabile inerente l'esecuzione dell'operazione.

Nel primo caso la verifica è rivolta ad accertare:

- la corretta procedura di informazione ai potenziali Beneficiari o soggetti attuatori in conformità alla normativa e alle disposizioni del Programma (soprattutto mediante la verifica, rispettivamente, degli avvisi pubblici per la selezione dei Beneficiari o degli atti di gara per la selezione dei soggetti attuatori);
- la sussistenza di una procedura idonea per l'acquisizione e il protocollo delle domande di contributo, delle manifestazioni di interesse o delle offerte di gara;
- l'idonea organizzazione delle attività di valutazione delle domande di contributo, delle manifestazioni di interesse o delle offerte di gara (es. nomina di una commissione di valutazione) e la conformità di tale organizzazione alla normativa e alle disposizioni del Programma;
- la corretta applicazione dei criteri di valutazione delle domande di contributo, delle manifestazioni di interesse o delle offerte di gara in conformità sia alle norme amministrative nazionali e comunitarie (con particolare riferimento a quelle inerenti l'erogazione di aiuti e gli appalti pubblici) sia con riferimento alla conformità dei criteri adottati a quelli che risultano dal Programma.

La verifica della corretta selezione delle operazioni deve essere svolta preventivamente all'assunzione di impegni giuridicamente rilevanti con i Beneficiari e i soggetti attuatori.

La verifica amministrativa sul corretto esperimento della fase di selezione dei progetti o dei soggetti attuatori deve essere registrata dal personale dell'Ufficio Controlli di primo livello su apposite check list che vengono trasmesse all'Autorità di Gestione affinché essa possa adottare la lista definitiva dei progetti.

Le verifiche amministrativo-contabili della rendicontazione della spesa del Beneficiario, comprendono:

- verifica della sussistenza della documentazione amministrativa relativa all'operazione che dimostra il suo corretto finanziamento a valere sul Programma e che giustifica il diritto all'erogazione del contributo: in particolare

verifica della sussistenza del contratto/convenzione (o altra forma di impegno giuridicamente vincolante) tra Autorità di Gestione (o tra Ufficio Competente per le Operazioni o Organismo Intermedio) e Beneficiario (e/o soggetto attuatore) e della sua coerenza con il bando di selezione/bando di gara, lista progetti e Programma Operativo;

- verifica della completezza e della coerenza della documentazione giustificativa di spesa (comprendente almeno fatture quietanzate o documentazione contabile equivalente) ai sensi della normativa nazionale e comunitaria di riferimento, al Programma, al bando di selezione/bando di gara, al contratto/convenzione e a sue eventuali varianti;
- verifica della correttezza della documentazione giustificativa di spesa dal punto di vista normativo (civilistico e fiscale);
- verifica dell'ammissibilità della spesa in quanto sostenuta nel periodo consentito dal Programma;
- verifica di ammissibilità della spesa in quanto riferibile alle tipologie di spesa consentite congiuntamente dalla normativa nazionale e comunitaria di riferimento, dal Programma, dal bando di selezione/di gara, dal contratto/convenzione e da sue eventuali varianti;
- verifica del rispetto dei limiti di spesa ammissibile a contributo previsti dalla normativa comunitaria e nazionale di riferimento (es. dal regime di aiuti cui l'operazione si riferisce), dal Programma, dal bando di selezione/bando di gara, dal contratto/convenzione e da sue eventuali varianti; tale verifica deve essere riferita anche alle singole voci di spesa incluse nella rendicontazione sottoposta a controllo;
- verifica della riferibilità della spesa sostenuta e rendicontata esattamente al Beneficiario, che richiede l'erogazione del contributo, e all'operazione oggetto di contributo;
- verifica dell'assenza di cumulo del contributo richiesto con altri contributi non cumulabili (mediante verifica presso le banche dati sugli aiuti in possesso dell'Amministrazione che gestisce il Programma o presso le banche dati a livello centrale);
- verifica del rispetto delle politiche comunitarie in materia di pari opportunità e di ambiente nel corso dell'attuazione delle operazioni.

Le verifiche amministrativo-contabili sulla rendicontazione di spesa presentata dal Beneficiario (da svolgersi in occasione di ogni richiesta di erogazione del contributo o,

nel caso di macroprocessi opere pubbliche/acquisizione di bene e servizi a titolarità in occasione di ogni rendicontazione di spesa predisposta dall'UCO) devono essere svolte e documentate con l'utilizzo di apposite check list, che sono differenziate in relazione a ciascuna tipologia di macroprocesso.

Nell'allegato II vengono riportati modelli di check list per le verifiche amministrative differenziate per tipologia di macroprocesso.

6.5 Il campionamento della spesa per le verifiche in loco, le modalità e gli strumenti di esecuzione di tali verifiche

Una volta svolte le verifiche amministrative su base documentale, l'Ufficio Controlli di primo livello (o l'Organismo Intermedio, se ciò è previsto dall'apposita convenzione stipulata con l'Autorità di Gestione/l'Ufficio Competente per le Operazioni) è responsabile di svolgere le verifiche in loco su singole operazioni.

Si ritiene opportuno che tale attività venga svolta preventivamente sia rispetto alla erogazione del contributo sia rispetto alla certificazione della spesa. Ciò in quanto la verifica in loco deve ritenersi il complemento necessario alle verifiche amministrative su base documentale, anche se svolta su un campione di operazioni.

Se la numerosità dei progetti è elevata, stante l'eccessiva onerosità di svolgere verifiche in loco sul 100% delle operazioni selezionate (in termini sia di personale da impiegare per i controlli sia di relativi costi da sostenere e sia di tempo da impiegare a tale fine), si ritiene opportuno procedere ad un campionamento delle operazioni da sottoporre a verifica in loco.

In particolare il campionamento ha per oggetto la spesa rendicontata ammissibile risultante dagli esiti delle verifiche amministrativo-contabili eseguite in precedenza per ciascun gruppo di operazioni.

Al fine di poter definire il campione, l'Ufficio Controlli effettua un'analisi dei rischi riferita a tale spesa rendicontata ammissibile, individuando i fattori di rischio relativi al "tipo di beneficiari e di operazioni interessate", come prescritto dal Regolamento (CE) 1828/2006.

In particolare, l'analisi dei rischi è finalizzata a individuare diversi livelli di rischio associati alla spesa rendicontata ammissibile, in proporzione ai quali viene determinata l'ampiezza del campione da sottoporre a controllo.

In conformità agli standard di audit internazionalmente riconosciuti l'analisi dei rischi si basa principalmente sulla valutazione delle seguenti componenti:

- **IR** (inherent risk o rischio intrinseco), che rappresenta il rischio di irregolarità associato alle caratteristiche intrinseche delle operazioni quali la complessità organizzativa o procedurale, la tipologia di beneficiario, ecc;
- **CR** (control risk o rischio di controllo interno) che rappresenta il rischio che i controlli eseguiti dallo stesso organismo responsabile delle operazioni (e quindi gli autocontrolli del beneficiario) non siano efficaci nell'individuazione delle irregolarità o errori significativi.

Di seguito, si riportano le modalità per valutare i fattori di rischio gestionale o intrinseco (IR) e i fattori di rischio di controllo (CR).

Fattori di rischio gestionale:

1. **Rischi gestionali associati alla tipologia di macroprocesso.** Come precedentemente indicato, possono distinguersi otto possibili macroprocessi: opere pubbliche a titolarità, opere pubbliche a regia, acquisizione di beni e servizi a titolarità, acquisizione di beni e servizi a regia, erogazione di finanziamenti e/o servizi a singoli Beneficiari a titolarità, erogazione di finanziamenti e/o servizi a singoli Beneficiari a regia, formazione a titolarità, formazione a regia. La rischiosità dei diversi macroprocessi prende in considerazione i seguenti fattori:

- numero di attività previste nel macroprocesso;
- numero di passaggi di documentazione amministrativo-contabile tra i soggetti previsti nella pista di controllo;
- numero dei soggetti coinvolti e dei livelli di responsabilità.

In base a tali elementi possiamo distinguere valori di rischiosità della tipologia di macroprocessi come di seguito indicato:

- Rischiosità alta (A): opere pubbliche a regia, erogazione di finanziamenti e/o servizi a singoli Beneficiari a regia, formazione a regia;
- Rischiosità media (M): acquisizione di beni e servizi a regia, opere pubbliche a titolarità, erogazione di finanziamenti e/o servizi a singoli Beneficiari a titolarità, formazione a titolarità;
- Rischiosità bassa (B): acquisizione di beni e servizi a titolarità.

2. **Rischi gestionali associati alla tipologia di beneficiari.** In relazione alla tipologia di beneficiari possiamo distinguere 3 tipologie: Amministrazione Pubblica, Ente

pubblico e Ente privato. La rischiosità, in questo caso, è correlata al carattere pubblico o privato del beneficiario e quindi sia alla soggiacenza o meno a sistemi di controllo pubblici o strutturati sia al grado di solvibilità e capacità di restituzione del contributo in caso di erogazione indebita. Per tale motivo, i valori di rischio associato alla tipologia di beneficiario possono essere i seguenti:

- Rischiosità alta (A): ente privato beneficiario;
- Rischiosità media (M): ente pubblico beneficiario;
- Rischiosità bassa (B): Amministrazione pubblica beneficiaria.

A questo punto i valori di rischio gestionali complessivi associati alla coppia di fattori di rischio gestionale tipologia di macroprocesso-tipologia di beneficiario possono essere i seguenti:

Tipologia di macroprocesso	Tipologia di beneficiario		
	Ente privato	Ente Pubblico	Amministrazione Pubblica
erogazione di finanziamenti e servizi a singoli beneficiari a regia	a	m	
formazione a regia	a	m	b
opere pubbliche a regia		m	b
erogazione di finanziamenti e servizi a singoli beneficiari a titolarità	a	m	
formazione a titolarità	a	m	b
opere pubbliche a titolarità		m	b
acquisto di beni e servizi a regia		m	b
acquisto di beni e servizi a titolarità		b	b

a = rischiosità gestionale alta
 m = rischiosità gestionale media
 b = rischiosità gestionale bassa

non pertinente

In base a tale valutazione dei fattori di rischio gestionale, possiamo individuare i valori di IR corrispondenti ai diversi livelli di rischiosità gestionale:

rischiosità gestionale bassa (b): IR = 0,45;

rischiosità gestionale media (m): IR = 0,65;

rischiosità gestionale alta (a): IR = 1.

Fattori di rischio di autocontrollo

Per quanto riguarda l'autocontrollo condotto dai Beneficiari sulla spesa oggetto di contributo, il fattore di rischio deve essere almeno rinvenuto **nell'impatto finanziario di irregolarità rilevate nell'ambito delle verifiche amministrativo-contabili**. A tale proposito, possiamo distinguere i seguenti valori di rischiosità:

- Rischiosità di autocontrollo alta (A): impatto finanziario delle irregolarità rilevate nelle verifiche amministrativo-contabili superiore al 30% dell'importo di spesa rendicontato;
- Rischiosità di autocontrollo media (M): impatto finanziario delle irregolarità rilevate nelle verifiche amministrativo-contabili compreso tra il 10% e il 30% dell'importo di spesa rendicontato;
- Rischiosità di autocontrollo bassa (B): impatto finanziario delle irregolarità rilevate nelle verifiche amministrativo-contabili fino al 10%.

In base a tale valutazione dei fattori di rischio di controllo, possiamo individuare i valori di CR corrispondenti ai diversi livelli di rischiosità di autocontrollo:

rischiosità di autocontrollo bassa (B): $CR = 0,17$;

rischiosità di autocontrollo media (M): $CR = 0,28$;

rischiosità di autocontrollo alta (A): $CR = 1$.

Si può in tal modo procedere a classificare tutte le operazioni con spesa rendicontata ammissibile a seguito delle verifiche amministrativo-contabili in classi di operazioni per livello di rischiosità generale (congiuntamente gestionale e di controllo).

In particolare, si ritiene utile mantenere una suddivisione delle classi per tipologia di macroprocesso perché almeno una operazione di ciascuna tipologia di macroprocesso inserito nel Programma (ancora meglio, di ciascun Gruppo di Operazioni del Programma) sia successivamente inserita nel campione.

Avremo la seguente tabella che individua gli "strati", intesi come gruppi di operazioni omogenee per tipologia di macroprocesso e tipologia di beneficiario (che insieme determinano la rischiosità gestionale) e rischiosità di controllo:

Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE

Rischiosità gestionale	Rischiosità di controllo								
	ALTA			MEDIA			BASSA		
	Ente privato	Ente Pubblico	Amministrazione Pubblica	Ente privato	Ente Pubblico	Amministrazione Pubblica	Ente privato	Ente Pubblico	Amministrazione Pubblica
erogazione di finanziamenti e servizi a singoli beneficiari a regia	1Aa	1Am		1Ma	1Mm		1Ba	1Bm	
formazione a regia	2Aa	2Am	2Ab	2Ma	2Mm	2Mb	2Ba	2Bm	2Bb
opere pubbliche a regia		3Am	3Ab		3Mm	3Mb		3Bm	3Bb
erogazione di finanziamenti e servizi a singoli beneficiari a titolarità	4Aa	4Am		4Ma	4Mm		4Ba	4Bm	
formazione a titolarità	5Aa	5Am	5Ab	5Ma	5Mm	5Mb	5Ba	5Bm	5Bb
opere pubbliche a titolarità		6Am	6Ab		6Mm	6Mb		6Bm	6Bb
acquisto di beni e servizi a regia		7Am	7Ab		7Mm	7Mb		7Bm	7Bb
acquisto di beni e servizi a titolarità		8Ab	8Ab		8Mb	8Mb		8Bb	8Bb

Gli strati sono così contraddistinti da tre codici (una cifra per il macroprocesso, una lettera maiuscola per il rischio di controllo, una lettera minuscola per il rischio gestionale legato sia alla tipologia di operazione - macroprocesso – sia alla tipologia di beneficiario).

In relazione alla valutazione dei fattori di rischio precedentemente indicata, si avrà la seguente tabella che riporta i valori del fattore IRxCR, che identifica la valutazione congiunta di rischiosità gestionale e di autocontrollo per ogni strato:

Rischiosità gestionale	Rischiosità di controllo								
	ALTA			MEDIA			BASSA		
	Ente privato	Ente Pubblico	Amministrazione Pubblica	Ente privato	Ente Pubblico	Amministrazione Pubblica	Ente privato	Ente Pubblico	Amministrazione Pubblica
erogazione di finanziamenti e servizi a singoli beneficiari a regia	1,00	0,65		0,28	0,18		0,17	0,11	
formazione a regia	1,00	0,65	0,45	0,28	0,18	0,13	0,17	0,11	0,08
opere pubbliche a regia		0,65	0,45		0,18	0,13		0,11	0,08
erogazione di finanziamenti e servizi a singoli beneficiari a titolarità	1,00	0,65		0,28	0,18		0,17	0,11	
formazione a titolarità	1,00	0,65	0,45	0,28	0,18	0,13	0,17	0,11	0,08
opere pubbliche a titolarità		0,65	0,45		0,18	0,13		0,11	0,08
acquisto di beni e servizi a regia		0,65	0,45		0,18	0,13		0,11	0,08
acquisto di beni e servizi a titolarità		0,45	0,45		0,13	0,13		0,08	0,08

Indichiamo con Y la variabile dei valori in tabella.

L'estrazione delle operazioni da campionare è funzione dei seguenti elementi:

- Il livello di rischio (Y) associato allo strato;
- La dimensione finanziaria dello strato;
- La numerosità dei progetti (N) dello strato.

L'estrazione del campione può essere eseguita in primo luogo individuando una percentuale di spesa da controllare più alta in relazione a valori di rischio più elevati.

Tale percentuale, inoltre, può variare in funzione della numerosità dei progetti dello strato, secondo un sistema a scaglioni.

Di seguito si riportano diversi casi:

- Caso n. 1: $Y \geq 0,65$, $N < 100$. Lo strato è caratterizzato da rischio elevato; saranno campionate operazioni che coprono il 30% della spesa dello strato;
- Caso n. 2: $Y \geq 0,65$, $N > 100$. Lo strato è caratterizzato da rischio elevato, il numero di operazioni è elevato e pertanto risulta necessario procedere alla creazione di scaglioni. Le operazioni vengono preliminarmente disposte per ordine decrescente di spesa. Vengono campionate N_1 operazioni che coprono il 30% della spesa relativa alle prime 100 operazioni di dimensione maggiore. A queste sono sommate N_2 operazioni campionate sullo scaglione compreso tra l'operazione n. 101 e l'operazione n. 500, coprendo il 15% della spesa relativa a tale scaglione. Infine N_3 sarà estratto sulle restanti operazioni al fine di coprire il 6% della spesa relativa a tale scaglione. La numerosità complessiva delle operazioni sottoposte a controllo è data da $N_1 + N_2 + N_3$;
- Caso n. 3: $0,17 \leq Y \leq 0,45$; $N < 100$. Lo strato è caratterizzato da un livello medio di rischio; saranno campionate operazioni che coprono il 20% della spesa dello strato;
- Caso n. 4: $0,17 \leq Y \leq 0,45$; $N > 100$. Lo strato è caratterizzato da rischio medio, il numero di operazioni è elevato e pertanto risulta necessario procedere alla creazione di scaglioni. Le operazioni vengono preliminarmente disposte per ordine decrescente di spesa. Vengono campionate N_1 operazioni che coprono il 20% della spesa relativa alle prime 100 operazioni di dimensione maggiore. A queste sono sommate N_2 operazioni campionate sullo scaglione compreso tra il progetto n. 101 ed il progetto n. 500, coprendo il 10% della spesa relativa a tale scaglione. Infine N_3 sarà estratto sulle restanti operazioni al fine di coprire il

4% della spesa relativa a tale scaglione. La numerosità complessiva delle operazioni sottoposte a controllo è data da $N1+N2+N3$;

- Caso n. 5 $Y < 0,17$; $N < 100$. Lo strato è caratterizzato da un livello basso di rischiosità; saranno campionate operazioni che coprono il 10% della spesa dello strato;
- Caso n. 6 $Y < 0,17$; $N > 100$. Lo strato è caratterizzato da rischio basso, il numero delle operazioni è elevato e pertanto risulta necessario procedere alla creazione di scaglioni. Le operazioni sono disposte in ordine decrescente di spesa. Vengono campionate N1 operazioni che coprono il 10% della spesa relativa alle prime 100 operazioni di dimensione maggiore. A queste sono sommate N2 operazioni campionate sullo scaglione compreso tra l'operazione n. 101 e l'operazione n. 500, coprendo il 5% della spesa relativa a tale scaglione. Infine N3 sarà estratto sulle restanti operazioni al fine di coprire il 2% della spesa relativa a tale scaglione. La numerosità complessiva delle operazioni sottoposte a controllo è data da $N1+N2+N3$.

Tale metodologia, nel caso di un numero elevato di operazioni (fino a 1.800 operazioni) in uno strato, assicura il campionamento di una quota pari a circa il 12% della spesa complessiva per gli strati caratterizzati da un livello alto di rischiosità e del 4% di quella cui è attribuito un basso livello di rischiosità.

La tabella seguente riporta sinteticamente le percentuali di spesa da controllare in funzione della rischiosità dello strato (valori di Y) e degli scaglioni corrispondenti alla numerosità delle operazioni (valori di N):

progetti	rischiosità		
	alta $Y \geq 0,65$	media $0,17 \leq Y \leq 0,45$	bassa $Y < 0,17$
N1 per $N \leq 100$	30%	20%	10%
N2 per $100 < N \leq 500$	15%	10%	5%
N3 per $N > 500$	6%	4%	2%

L'estrazione delle operazioni all'interno dei singoli scaglioni sarà casuale e verrà ripetuta fino al raggiungimento della percentuale di spesa da campionare per quel dato scaglione.

6.6 Le verifiche in loco

Una volta selezionati i progetti da sottoporre a verifica in loco, tale verifica deve essere eseguita in maniera efficace e tempestiva, poiché, come visto, da essa dipende la stessa erogazione del contributo ai Beneficiari e la successiva predisposizione delle dichiarazioni di spesa da inoltrare all'Autorità di Certificazione.

La verifica in loco dei progetti, poiché mira ad analizzare prevalentemente la conformità degli elementi fisici e tecnici della spesa alla normativa comunitaria e nazionale nonché al Programma, si articola in verifiche differenziate per ogni tipologia di macroprocesso. Tuttavia, in linea di massima possiamo individuare i seguenti elementi comuni a tutti i macroprocessi:

- verifica della esistenza e della operatività del Beneficiario selezionato nell'ambito del Programma, asse prioritario, gruppo di operazioni (con particolare riferimento ai Beneficiari privati);
- verifica della sussistenza presso la sede del Beneficiario di tutta la documentazione amministrativo-contabile in originale (compresa la documentazione giustificativa di spesa), prescritta dalla normativa comunitaria e nazionale, dal Programma, dal bando di selezione dell'operazione, dalla convenzione/contratto stipulato tra Autorità di Gestione (o Ufficio Competente per le Operazioni o Organismo Intermedio) e Beneficiario;
- verifica della sussistenza presso la sede del Beneficiario di una contabilità separata relativa alle spese sostenute nell'ambito dell'operazione cofinanziata a valere sul Programma Operativo;
- verifica del corretto avanzamento ovvero del completamento dell'opera pubblica o della fornitura di beni e servizi oggetto del cofinanziamento, in linea con la documentazione presentata dal Beneficiario a supporto della rendicontazione e della richiesta di erogazione del contributo;
- verifica che le opere, i beni o i servizi oggetto del cofinanziamento siano conformi a quanto previsto dalla normativa comunitaria e nazionale, dal Programma, dal bando di selezione dell'operazione nonché dalla convenzione/contratto stipulato tra Autorità di Gestione (o Ufficio Competente per le Operazioni o Organismo Intermedio) e Beneficiario, dal bando di gara e dal contratto stipulato con il soggetto attuatore;
- verifica dell'adempimento degli obblighi di informazione previsti dalla normativa comunitaria, dal Programma e dal Piano di Comunicazione predisposto dall'Autorità di Gestione in relazione al cofinanziamento dell'operazione a valere sullo specifico Fondo Strutturale di riferimento e sul Programma Operativo;
- verifica della conformità dell'operazione alle indicazioni inerenti il rispetto delle politiche comunitarie in materia di pari opportunità e tutela dell'ambiente.

Le verifiche in loco devono essere svolte e documentate con l'utilizzo di apposite check list, che sono differenziate in relazione a ciascuna tipologia di macroprocesso.

Nell'allegato III vengono riportati modelli di check list per le verifiche in loco per ciascuna tipologia di macroprocesso.

7. La certificazione della spesa e le funzioni dell'Autorità di Certificazione

Le principali funzioni dell'Autorità di Certificazione, in relazione a quanto stabilito nell'art. 61 del Reg. (CE) 1083/2006, sono le seguenti:

- la certificazione della spesa del Programma Operativo;
- la contabilizzazione “degli importi recuperabili o ritirati a seguito della soppressione totale o parziale della partecipazione ad un'operazione”.

Il processo di certificazione della spesa ha come punto di partenza l'elaborazione della Dichiarazione di spesa da parte dell'Autorità di Gestione, a valle dell'elaborazione delle Dichiarazioni di spesa elaborate dagli Uffici Competenti per le Operazioni e dei controlli di primo livello svolti dall'Ufficio preposto. Pertanto la Dichiarazione dell'Autorità di Gestione rappresenta la sommatoria delle Dichiarazioni di spesa presentate dagli Uffici Competenti per le Operazioni.

L'Autorità di Gestione invia la propria Dichiarazione e copia di tutte le Dichiarazioni di spesa prodotte dagli UCO all'Autorità di Certificazione, corredate delle check list che documentano i controlli di primo livello elaborate dall'Ufficio Controlli Primo Livello.

L'Autorità di certificazione prima di effettuare la certificazione svolge due tipi di verifiche:

1. verifica della correttezza e della fondatezza della spesa;
2. verifiche a campione delle operazioni su base documentale.

Le verifiche di cui al punto 1 sono finalizzate ad assicurare che le dichiarazioni delle spese (dell'Autorità di Gestione e dell'Ufficio Competente per le Operazioni) sono corrette, provengono da sistemi di contabilità affidabili, sono basate su documenti giustificativi verificabili, sono state sottoposte a un controllo di ammissibilità alla normativa nazionale e comunitaria e sono state selezionate in base a criteri di selezione prestabiliti.

In particolare, l'Autorità di Certificazione in primo luogo verifica la corrispondenza dei dati di spesa ammissibile risultanti dalla Dichiarazione di spesa dell'Autorità di Gestione con quelli risultanti dalle Dichiarazioni di spesa degli Uffici Competenti per le Operazioni e dalle check list di controllo di primo livello.

Inoltre, verifica che gli importi di spesa a livello di ciascuna operazione, indicati nelle Dichiarazioni di spesa ricevute dall'Autorità di Gestione, siano coerenti con le seguenti informazioni registrate nel sistema informatizzato di cui all'art. 60 lettera c): importi dei singoli documenti giustificativi di spesa, importo di spesa ammissibile risultante dal controllo di primo livello, valore del contributo ammissibile erogato, estremi dell'atto ufficiale dell'Autorità di Gestione relativo all'approvazione della lista progetti contenente l'operazione in esame.

Le verifiche a campione su base documentale, di cui al precedente punto 2, sono finalizzate ad assicurarsi che:

- le informazioni sottostanti alle Dichiarazioni di spesa (dell'Autorità di Gestione e degli UCO), alle check list di controllo di primo livello e alle registrazioni sul sistema informatizzato siano convalidate dalla documentazione giustificativa di spesa;
- la documentazione giustificativa di spesa è corretta e conforme alla normativa;
- le spese risultanti dalla documentazione giustificativa sono ammissibili ai sensi della normativa comunitaria e nazionale;
- le operazioni sono state selezionate in conformità ai criteri di selezione prestabiliti e concretamente soddisfano tali criteri.

Per procedere a tali verifiche, l'Autorità deve determinare un campione che deve comprendere almeno il 5% delle spese inserite nella Dichiarazione di spesa dell'Autorità di Gestione e deve essere rappresentativo di ogni tipologia di macroprocesso.

Al fine di determinare il campione, l'Autorità si assicura che le sue verifiche non si sovrappongano con quelle dell'Autorità di Audit o di altri Organismi di controllo.

Una volta selezionato il campione, l'Autorità effettua verifiche sulla documentazione amministrativa e contabile presentata dal Beneficiario in occasione della richiesta del contributo. In particolare l'Autorità di Certificazione:

- verifica la completezza di ogni documento giustificativo di spesa presentato dal Beneficiario e la sua correttezza rispetto alla normativa civilistica e fiscale;
- verifica l'ammissibilità della spesa sostenuta dal Beneficiario e in particolare:
 - verifica che la spesa sia stata sostenuta nel periodo di ammissibilità previsto dalla normativa, dal Programma Operativo, dal bando/avviso pubblico per la selezione dell'operazione, dal Contratto/Convenzione di riferimento;
 - verifica che la spesa sia relativa alle categorie ammissibili stabilite dalla normativa comunitaria e nazionale, dal Programma Operativo, dal bando/avviso pubblico per la selezione delle operazioni e, ove previsto, dal Contratto/Convenzione stipulato/a tra UCO (o Organismo Intermedio) e Beneficiario;
 - verifica che la spesa sia relativa a un'operazione correttamente inserita nella Lista progetti prodotta dall'Autorità di Gestione, che, ai fini dell'inserimento in tale Lista, l'operazione sia stata selezionata in applicazione dei criteri di selezione prestabiliti e che l'operazione risponda a detti criteri;

- verifica che il contributo erogato per l'operazione in esame sia stato correttamente misurato rispetto a quanto stabilito nel bando/avviso pubblico e nel Contratto/Convenzione di riferimento nonché rispetto all'importo di spesa rendicontata e considerata ammissibile;
- verifica le check list elaborate dall'Ufficio Controlli di Primo Livello allo scopo di accertare la correttezza dei dati inseriti (in particolare corretta verifica da parte dell'Ufficio Controlli di Primo Livello delle spese ammissibili e corretta rilevazione di eventuali irregolarità e relativo impatto finanziario) rispetto a quanto emerso nel riscontro effettuato dall'Autorità stessa;
- verifica che le irregolarità rilevate durante i controlli di primo livello, ove pertinente, siano state inserite nel sistema informatizzato e siano state comunicate alle Autorità competenti con particolare riferimento alla compilazione e trasmissione delle schede OLAF;
- verifica che la Dichiarazione di spesa elaborata dall'Ufficio Competente per le Operazioni contenga l'indicazione esatta della spesa ammissibile riscontrata dall'Autorità di Certificazione per l'operazione da essa sottoposta a verifica;
- verifica che la Dichiarazione di spesa dell'Autorità di Gestione si fondi sulla spesa ammissibile e sul corrispondente contributo erogato risultante dalla Dichiarazione di spesa elaborata dall'Ufficio Competente per le Operazioni e che, quindi, l'Autorità di Gestione abbia correttamente aggregato la spesa ammissibile per asse prioritario;
- verifica che la spesa rendicontata dal Beneficiario, la spesa ritenuta ammissibile dall'Ufficio Controlli di primo livello e il contributo erogato e correttamente calcolato per l'operazione, siano rilevabili "nel sistema informatizzato di registrazione e conservazione dei dati contabili relativi a ciascuna operazione" di cui alla lettera c) dell'art. 60 del Reg. (CE) 1083/2006;
- verifica che tutti i documenti giustificativi di spesa siano correttamente archiviati in originale o sotto forma di copie¹⁸ presso gli Uffici indicati nella pista di controllo.

Le predette verifiche dell'Autorità di Certificazione devono essere documentate da apposite check list.

L'Autorità di Certificazione, a valle delle verifiche a campione, calcola l'incidenza finanziaria sulle irregolarità da essa stessa rilevate: se tale incidenza è superiore al 10% della spesa controllata, sospende la certificazione delle spese, ne dà comunicazione all'Autorità di Gestione e all'Autorità di Audit e procede ad ampliare il campione di spesa da sottoporre a controllo.

¹⁸ Per copia si intende la copia autentica ai sensi dell'art. 18 del D.P.R. 445/2000 o, alternativamente, la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà di cui agli artt. 19 e 47 dello stesso D.P.R. 445/2000.

L'Autorità di Certificazione, nel momento in cui elabora la domanda di pagamento, deve tener conto dei risultati delle proprie verifiche nonché degli esiti delle verifiche di tutti gli altri Organismi di Controllo, assicurando così ai fini della certificazione che:

- le spese ritenute non ammissibili in base alle verifiche effettuate e completate non siano inserite nella Dichiarazione certificata della spesa e nella Domanda di pagamento;
- le spese relative a operazioni sottoposte a verifiche in corso non vengano inserite nella Domanda di pagamento finché tali verifiche non siano completate.

Sulla base degli esiti delle verifiche, l'Autorità di Certificazione elabora e certifica la Dichiarazione di spesa conformemente all'art. 78 del Reg. 1083/2006.

L'Autorità di Certificazione comunica all'Autorità di Gestione e agli Uffici Competenti per le Operazioni (attraverso specifica funzionalità sul sistema informatizzato ex art. 60 lettera c) l'avvenuta certificazione delle spese da essi dichiarate nonché le spese ritenute non certificabili, indicandone le motivazioni.

La Dichiarazione certificata di spesa contiene l'importo delle spese sostenute dai Beneficiari e ritenute ammissibili in relazione a un'operazione finanziata a valere su un Programma Operativo e il corrispondente contributo versato. Tutte le spese certificate sono state soggette a controllo da parte degli Organi preposti (controllo di primo livello ed eventuali altri controlli di altre Autorità) e sono giustificate da documenti contabili quietanzati aventi valore probatorio in base alle leggi nazionali.

Le spese incluse nella Dichiarazione e il relativo contributo devono essere oggetto di un pagamento ai Beneficiari da parte dell'Organo che concede il contributo stesso.

Nel caso di regimi di aiuto, ai sensi dell'art. 87 del trattato, la Dichiarazione di spesa può contenere anche gli anticipi corrisposti ai Beneficiari se si verificano tre condizioni:

- gli anticipi pagati devono essere corredati da polizza fidejussoria o da altro meccanismo finanziario pubblico di effetto equivalente;
- gli anticipi pagati non devono superare il 35% dell'importo totale dell'aiuto riferito a un Beneficiario;
- gli anticipi pagati sono coperti da spese sostenute e rendicontate non oltre tre anni successivi a quello in cui è stato corrisposto l'anticipo o il 31 dicembre 2015 se la scadenza dei tre anni è successiva a tale termine. Nel caso in cui gli anticipi non vengano coperti con spese entro i tre anni successivi dall'ottenimento dell'anticipo stesso, la Dichiarazione di spesa successiva viene rettificata di conseguenza.

Al fine di assicurare il rispetto delle norme comunitarie in materia di certificazione degli anticipi erogati nell'ambito dei regimi di aiuto, il sistema informatizzato che l'Autorità di Gestione deve predisporre ai sensi della lettera c) dell'art. 60 del Reg. CE 1083/2006 dovrà consentire di identificare:

- l'operazione in regime di aiuto a cui si riferisce l'anticipo;
- il numero della polizza fidejussoria e la scadenza della polizza a garanzia degli anticipi erogati per l'operazione in regime di aiuto;
- l'ammontare dell'anticipo erogato e certificato;
- il termine di scadenza di tre anni entro il quale le spese a copertura dell'anticipo erogato devono essere sostenute e rendicontate;
- l'ammontare delle spese sostenute e rendicontate a copertura dell'anticipo.

Nel caso degli strumenti di ingegneria finanziaria, la Dichiarazione certificata di spesa contiene le spese totali sostenute per costituire i fondi o per contribuire ad essi.

Al momento della chiusura parziale o finale del Programma Operativo, "la spesa ammissibile deve corrispondere al totale:

- di ogni pagamento effettuato da fondi per lo sviluppo urbano, per investimenti in partenariati pubblico-privato o altri progetti inclusi in un piano integrato per lo sviluppo urbano;
- di ogni pagamento effettuato dai fondi suddetti per investimenti in ambito imprenditoriale;
- di ogni garanzia fornita, compresi gli importi impegnati come garanzie da fondi di garanzia;
- dei costi di gestione ammissibili".

L'Autorità di Certificazione, alla chiusura parziale o finale del Programma Operativo, riceve dall'Autorità di Gestione, oltre alla documentazione già indicata, il bilancio di chiusura del fondo dal quale devono risultare le spese effettivamente sostenute ed ammissibili comprovate da documenti giustificativi aventi valore probatorio in base alle leggi nazionali.

In base al bilancio finale del fondo, le spese ammissibili calcolate al momento della chiusura parziale o finale del Programma Operativo potrebbero non corrispondere a quelle certificate in precedenza dall'Autorità di Certificazione: pertanto l'Autorità stessa deve rettificare la Dichiarazione di spesa di chiusura, diminuendola degli importi ritenuti non ammissibili.

Per assicurare la corretta contabilizzazione e rendicontazione finale delle spese ammissibili del fondo nonché per assicurare il calcolo esatto del corrispondente valore finale del contributo erogabile al fondo, il sistema informatizzato che l'Autorità di Gestione deve predisporre ai sensi della lettera c) dell'art. 60 del Reg. CE 1083/2006 deve contenere le informazioni relative alle singole operazioni del fondo. Inoltre, lo stesso sistema deve registrare gli interessi maturati sui fondi utilizzati, le risorse che vengono restituite e le risorse disponibili non ancora impiegate: tali importi possono

essere adoperati a favore di altri progetti di sviluppo urbano o per operazioni relative a piccole e medie imprese.

La tenuta della contabilità degli importi recuperabili o ritirati

Per quanto riguarda la contabilizzazione “degli importi recuperabili o ritirati a seguito della soppressione totale o parziale della partecipazione ad un’operazione”, l’Autorità deve prevedere che il sistema informatico, adottato per la tenuta della contabilità delle spese dichiarate alla Commissione, consenta la registrazione anche di tali importi.

Gli importi recuperabili o ritirati derivano dalle rettifiche finanziarie effettuate dall’Autorità di Gestione in relazione alle irregolarità sistematiche o non sistematiche individuate nell’ambito dei controlli svolti per le operazioni appartenenti ad un Programma Operativo. Le rettifiche finanziarie possono consistere in una soppressione totale o parziale del contributo pubblico. L’importo del contributo soppresso non può essere riutilizzato su operazioni per le quali si è verificata l’irregolarità e se l’irregolarità è sistematica non può essere riutilizzato su operazioni appartenenti allo stesso asse prioritario in cui si è prodotto l’errore del sistema.

L’Autorità di Gestione dà comunicazione della rettifica finanziaria all’Autorità di Certificazione, la quale:

- se la spesa oggetto di rettifica è stata già inserita in una Domanda di pagamento, decurta l’importo rettificato nella prima domanda di pagamento successiva al ricevimento della comunicazione di rettifica;
- se la spesa oggetto di rettifica non è stata ancora inserita in una Domanda di pagamento, procederà a inserire nella Domanda di Pagamento solo l’importo di spesa al netto della rettifica.

In ogni caso l’Autorità di Certificazione tiene la contabilità degli importi che, in base agli esiti delle verifiche effettuate da tutti gli organi che hanno potere di controllo (sia interni al sistema di gestione e controllo del Programma Operativo sia esterni – es. Commissione Europea, IGRUE, Corte dei Conti, Guardia di Finanza, ecc.), siano da considerare recuperabili o ritirati.

A tale fine, l’Autorità di Certificazione si interfaccia sia con la “Sezione raccolta dati di controllo e gestione delle irregolarità” dell’Ufficio Controlli di Primo Livello, dipendente dall’Autorità di Gestione, che ha la responsabilità di registrare in un data-base tutti i controlli svolti e i relativi esiti.

8. L'autorità di audit e il controllo di secondo livello

I nuovi regolamenti che disciplinano le norme generali di funzionamento dei Fondi Strutturali e del Fondo di Coesione proseguono nella direzione di un maggior controllo delle procedure di attuazione dei programmi comunitari.

Secondo l'art. 59, punto 1 lett. c) del Reg. (CE) 1083/2006, lo svolgimento dell'attività di audit può essere assegnato ad un'autorità pubblica o ad un organismo pubblico, nazionale, regionale o locale che deve essere funzionalmente indipendente sia dall'Autorità di Gestione che da quella di Certificazione.

Il maggior peso riconosciuto alle attività di controllo è testimoniato dall'introduzione dell'Autorità di Audit, organismo avente il compito di pianificare, gestire e coordinare le attività di audit lungo tutto il periodo di programmazione, al fine di garantire l'efficacia dei sistemi di gestione e controllo di un Programma Operativo e la correttezza delle operazioni. L'Autorità di Audit, quindi, elabora appositi rapporti che sintetizzano le attività di audit svolte e informano la Commissione sugli esiti di tale attività.

Nello svolgimento di tale compito l'Autorità di Audit è tenuta a predisporre una strategia programmatica, a verificare il raggiungimento degli obiettivi di audit e a tenere costantemente informata la Commissione circa gli esiti dei controlli e le attività poste in essere per attivare meccanismi correttivi in caso di irregolarità o carenze.

Nella fase conclusiva del programma, l'Autorità di Audit è tenuta alla stesura di un rapporto finale, inserito nella dichiarazione di chiusura, che raccoglie il contenuto di tutti i rapporti di controllo effettuati nel corso del periodo di programmazione, evidenziando le carenze e le irregolarità rilevate, determinando l'ammontare della spesa affetta da tali irregolarità, le somme recuperate nonché i pareri sulla efficacia dei sistemi di gestione e controllo messi in atto per ciascun Programma Operativo sottoposto a controllo.

8.1 Il modello organizzativo di audit

L'Autorità di Audit, ha una responsabilità **monofunzionale** riguardante la verifica del corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo: poiché tale funzione di verifica non si differenzia (sotto il profilo metodologico) in maniera sostanziale tra i diversi Programmi Operativi, è possibile istituire una sola Autorità di Audit per più Programmi Operativi gestiti dalla medesima Amministrazione titolare, assicurando in tal modo unicità e condivisione delle metodologie di audit.

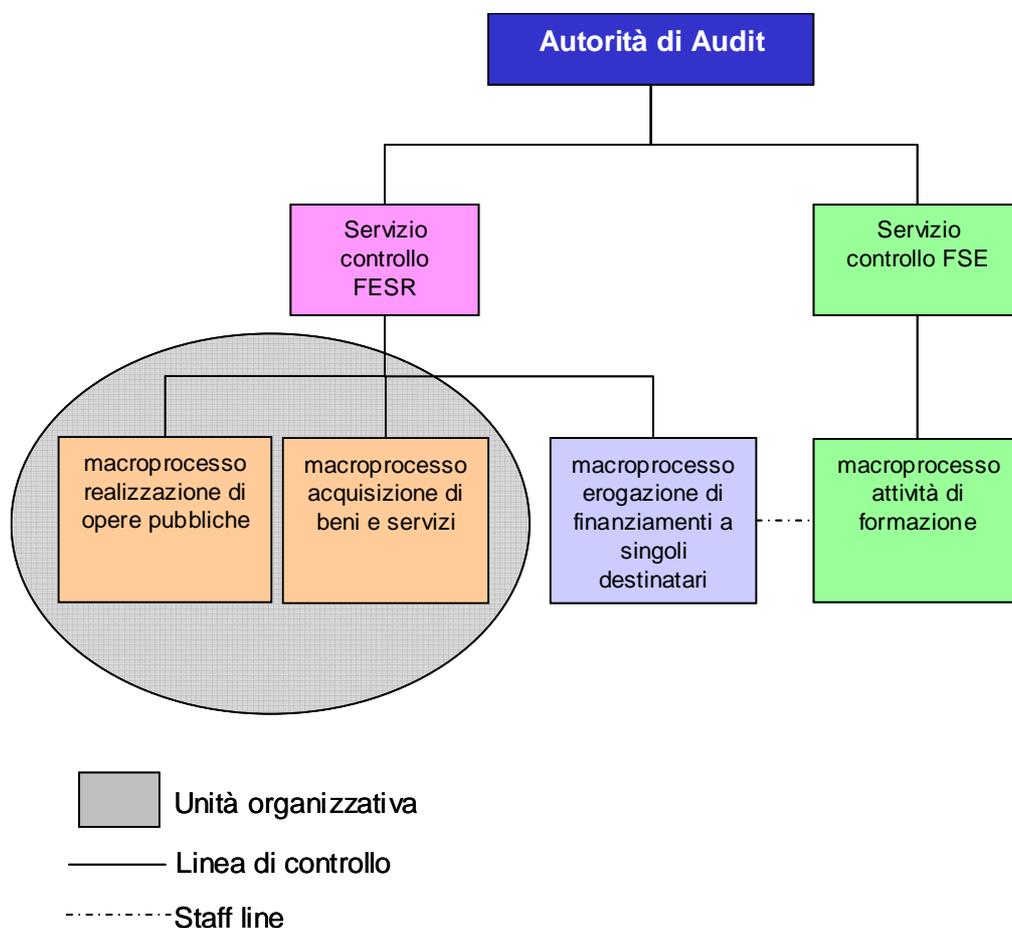
All'interno dell'unica Autorità di Audit, è facoltà dell'Amministrazione individuare due distinte Sezioni: una dedicata al controllo del P.O. finanziato dal FESR e l'altra al controllo del P.O. finanziato dal FSE. La struttura di ciascuna Sezione sarà quindi dimensionata sulla base della complessità e della dimensione del singolo Programma Operativo e del numero dei controlli da eseguire.

All'interno delle Sezioni possono essere individuate Unità Organizzative specializzate nell'esecuzione di audit inerenti i singoli macroprocessi.

Al fine di rendere possibile la condivisione delle metodologie ed il confronto tra Unità Organizzative che svolgono attività integrabili per alcuni aspetti, potrebbe essere opportuno prevedere delle figure di staff tra l'Unità relativa ai controlli sulla formazione e quella relativa all'erogazione di finanziamenti e/o servizi a singoli Beneficiari. Infatti, alcuni processi possono presentare una commistione dei due elementi (es: impresa che accede a pacchetti integrati di agevolazioni) per cui l'audit può risultare più efficace se effettuato con il contributo di entrambe le metodologie.

Nel definire il modello organizzativo è opportuno sottolineare che la normativa non pone limiti all'affidamento all'esterno di attività; in proposito può essere selezionato un fornitore esterno cui demandare lo svolgimento di attività operative come lo svolgimento delle attività di verifica a campione o un servizio specialistico quale ad esempio l'assessment rispetto ai rischi dei sistemi di gestione e controllo. Tuttavia, gli organi coinvolti nelle attività di audit come i soggetti esterni devono essere comunicati alla Commissione nell'ambito del modello di strategia di audit. Tali soggetti esterni devono altresì dichiarare la propria indipendenza rispetto a ogni altro organo di gestione e controllo del Programma Operativo nonché rispetto ai Beneficiari responsabili dell'avvio o dell'esecuzione delle operazioni.

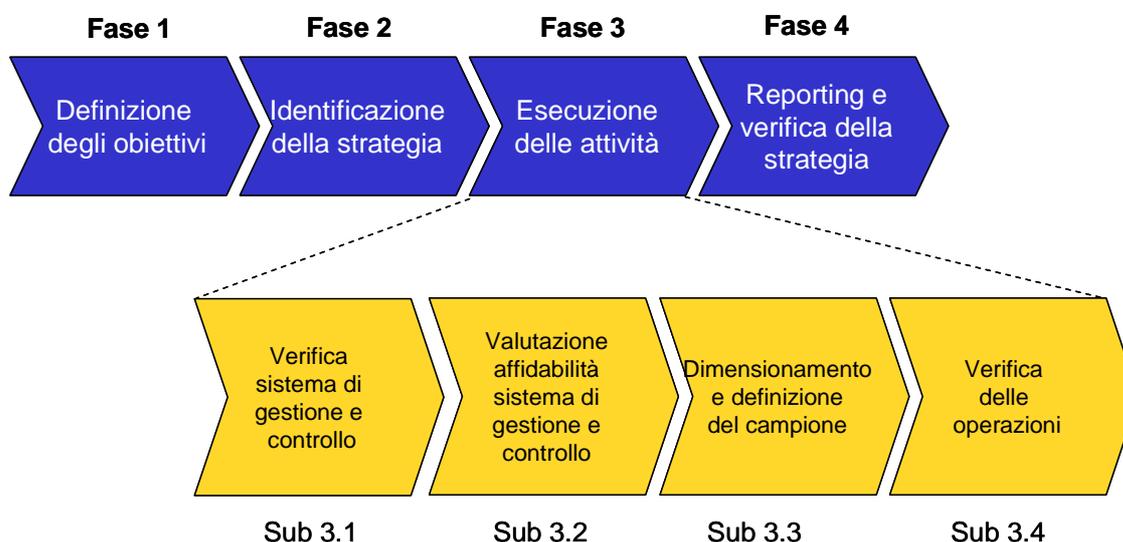
Di seguito si riporta un organigramma tipo per un'Autorità di audit.



8.2 La metodologia di audit

Sulla base di quanto prescritto dai regolamenti, nel condurre l'attività di audit deve essere rispettato il principio di uniforme distribuzione dei controlli lungo l'intero periodo di programmazione. A tale fine, è necessaria la predisposizione di un documento programmatico che espliciti gli obiettivi di audit, le azioni necessarie per il loro raggiungimento, le risorse coinvolte e la tempistica di esecuzione delle attività. Tali informazioni sono riassunte nel modello di strategia.

In merito alla metodologia sottostante all'elaborazione della strategia, possono essere individuate le seguenti fasi principali di attività dell'Autorità di Audit:



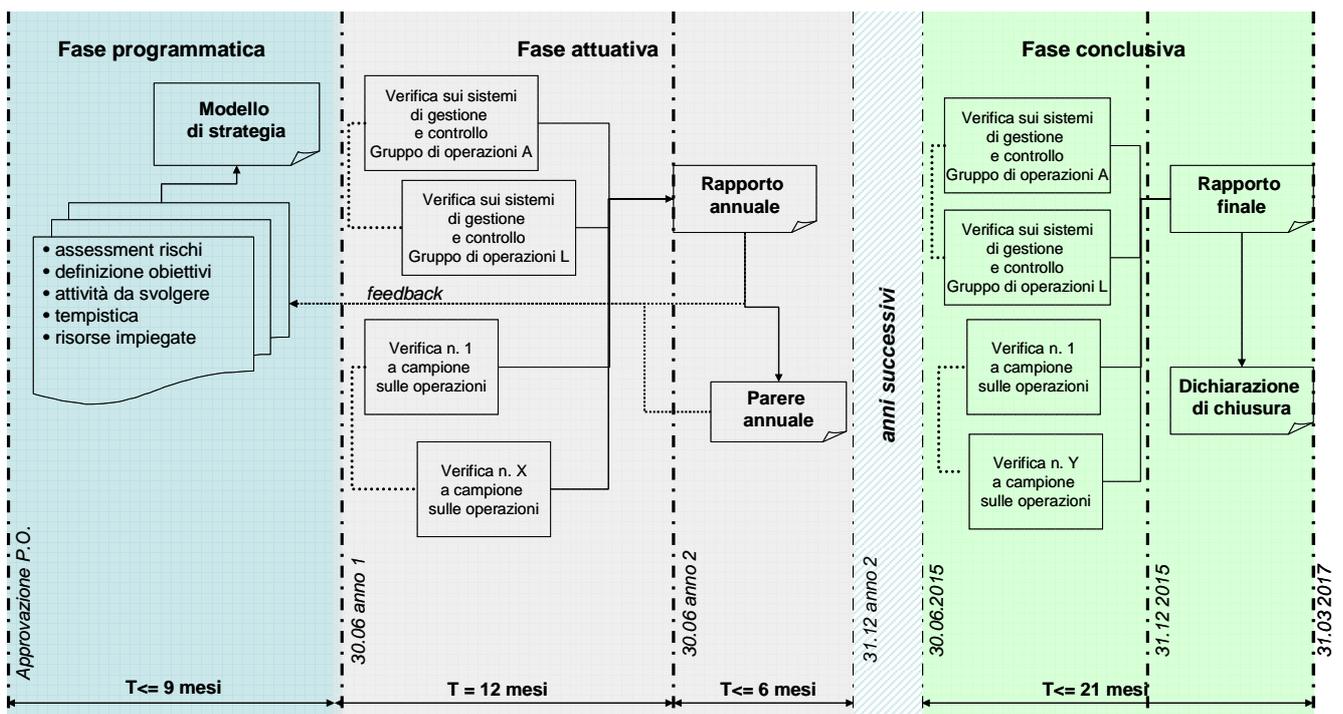
Fase 1: Ai sensi dell'art. 62 del Regolamento (CE) 1083/2006 gli obiettivi generali dell'attività di audit consistono nell'accertare l'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo del Programma Operativo e nella verifica delle spese dichiarate su un campione adeguato di operazioni. Sulla base di tali obiettivi generali, l'Autorità di Audit procede alla precisazione di obiettivi specifici di audit concernenti il Programma Operativo di riferimento, il suo sistema di gestione e controllo, la tipologia di operazioni da controllare.

Fase 2: definiti gli obiettivi di audit, l'Autorità di Audit procede alla descrizione della strategia di audit da inviare alla Commissione nel termine di 9 mesi dall'approvazione del relativo P.O.. A tale fine, l'Autorità di Audit effettua una verifica preliminare dei sistemi di gestione e controllo, identificandone l'ambiente di riferimento. Fissato tale ambito, è necessario individuare le azioni strumentali al raggiungimento degli obiettivi, progettando un modello organizzativo che incorpori gli organi e i soggetti a diverso titolo coinvolti nell'esecuzione delle attività di audit, identificando le relative risorse per il corretto espletamento delle attività e definendo le procedure di svolgimento di tali attività. Relativamente al primo anno di attività di audit, è opportuno che il modello di strategia indichi in dettaglio la tempistica dei controlli da eseguire individuando i carichi di lavoro e le risorse disponibili.

Fase 3: è la fase in cui si esercita la vera e propria attività di controllo. L'attività di audit si scompone nella verifica del sistema di gestione e controllo adottato per il P.O., nella valutazione di affidabilità di tale sistema, nel dimensionamento del campione di operazioni da sottoporre a audit e nell'esecuzione degli audit delle operazioni. La verifica del sistema di gestione e controllo considera l'assetto organizzativo, le procedure e i sistemi (di monitoraggio, contabili, informativi) adottati per il P.O. Tale verifica determina un assessment del livello di affidabilità del sistema di gestione e controllo concretamente adottato. La valutazione di affidabilità risulta determinante per la definizione del livello di confidenza in base al quale calcolare il dimensionamento del campione di spesa. Una volta definito tale campione, si procede all'espletamento degli audit delle operazioni e alla stesura dei relativi rapporti.

Fase 4: l'Autorità di Audit deve redigere annualmente i rapporti di controllo e i relativi pareri che riportano le attività svolte nell'arco dei 12 mesi precedenti in merito alle verifiche sui sistemi di gestione e agli audit sulle operazioni, i risultati delle attività, eventuali criticità o irregolarità riscontrate e le eventuali azioni correttive da adottare.

Di seguito viene riportato un diagramma che sintetizza le attività dell'Autorità di Audit e i documenti che la stessa deve predisporre nel corso dell'intero periodo di programmazione. Il diagramma evidenzia una fase programmatica, che si conclude con la stesura del modello di strategia, una fase attuativa per ciascun anno di programmazione e una fase conclusiva delle attività di controllo. La fase attuativa viene evidenziata per un generico "anno 1" di attuazione, in quanto deve essere reiterata negli anni successivi. In proposito si evidenzia che il primo rapporto di controllo fa riferimento alle attività di audit condotte nel periodo compreso tra il 1 gennaio 2007 ed il 30 giugno 2008.



8.3 I contenuti del modello di strategia

L'allegato V del Regolamento 1828/2006 individua in maniera precisa il contenuto del modello di strategia di audit a norma dell'articolo 62, paragrafo 1, lettera c) del Regolamento (CE) 1083/2006.

Nel documento deve essere in primo luogo fornita una prima identificazione dei soggetti coinvolti, l'identificazione di un modello organizzativo rispetto alle funzioni e alle responsabilità, la garanzia di indipendenza funzionale dell'Autorità di Audit.

Quindi deve essere indicata la base normativa presa a riferimento per lo svolgimento delle attività di audit, con particolare riferimento a quella nazionale. I riferimenti normativi devono riguardare sia gli aspetti peculiari dei macroprocessi di riferimento (lavori pubblici, erogazioni di finanziamento e/o servizi a singoli Beneficiari, ecc.) sia i principi orizzontali (tutela e salvaguardia dell'ambiente, pari opportunità, ecc.).

Devono essere altresì indicati il periodo nonché i Fondi, i Programmi e i settori coperti dalla strategia. A tale proposito, l'art. 62 prevede che qualora un sistema comune si applichi a più Programmi Operativi può essere comunicata una strategia unica di audit.

Nella stesura del documento contenente la strategia, l'Autorità di Audit deve fare riferimento a una metodologia riconosciuta a livello internazionale. In proposito sono disponibili principi standard che fanno capo a organismi di audit presenti su scala internazionale (INTOSAI, IIA, IFAC).

Nel definire la strategia, in primo luogo occorre fissare le soglie di rilevanza ai fini della pianificazione e di notifica delle carenze e indicare gli audit da svolgere, distinguendo gli audit sui sistemi da quelli sulle operazioni:

- in relazione agli audit sui sistemi di gestione deve essere identificato il soggetto che si occuperà dell'attività di audit e gli organismi che si intende sottoporre ad audit. Il controllo sui sistemi deve essere condotto anche con riferimento ai principi orizzontali quali l'idoneità rispetto alla normativa sugli appalti pubblici, alle pari opportunità ed alla tutela dell'ambiente.
- nel caso di audit sulle operazioni, il documento da inviare alla Commissione deve precisare: gli organismi responsabili dell'attività di audit, i criteri seguiti per determinare il livello di affidabilità ottenuto dall'audit dei sistemi e i documenti o altri riferimenti utilizzati nella procedura di campionamento. E' richiesta la descrizione della procedura che si prevede di applicare in caso di rilevazione di errori materiali.

Devono altresì essere indicate le priorità e gli obiettivi di audit per l'intero periodo di programmazione, deve essere stabilita la connessione tra i risultati della valutazione dei rischi e l'attività di audit (in particolare in termini di dimensionamento del campione rispetto al livello di affidabilità dei sistemi) e deve essere definito il calendario degli audit per l'anno successivo.

In relazione alla valutazione dei rischi, in primo luogo occorre precisare le procedure e la misura con cui si è tenuto conto di controlli precedenti (in particolare gli audit 2000-2006 e la valutazione di conformità dei sistemi di gestione e controllo ex art. 71 del Reg. 1083/2006). Inoltre, devono essere indicati l'Autorità di Gestione, l'Autorità di Certificazione e gli organismi intermedi coperti. Infine, devono essere individuati i fattori di rischio considerati e i risultati di tale valutazione stabilendo un ordine di priorità tra gli organismi, i processi, i controlli, i programmi principali nonché gli assi prioritari da sottoporre a audit.

Nel modello di strategia l'Autorità di Audit deve indicare per quali attività e in quale misura intenda ricorrere a soggetti esterni e le misure per garantire la qualità di tale attività.

Devono essere indicate le risorse finanziarie destinate all'attività di controllo per l'anno successivo.

Infine, devono essere indicate le procedure per l'attività di reporting, in particolare per la produzione del rapporto di audit provvisorio e definitivo, per assicurare che l'organismo controllato possa produrre proprie osservazioni in merito al controllo prima di una decisione definitiva.

8.4 L'attività di controllo di secondo livello

L'attività di controllo di secondo livello prevede l'espletamento di verifiche da svolgersi su base annuale e si articola in due momenti principali. In un primo tempo si procede alla verifica del livello di efficacia e di rispondenza di un sistema di gestione e controllo rispetto agli obiettivi di sana gestione e di coerenza con la normativa comunitaria e nazionale che ne regola il funzionamento. L'obiettivo di tale verifica è la valutazione di affidabilità del sistema di gestione e controllo.

In un secondo momento, a seguito di tale valutazione e sulla base di essa, si procede al campionamento della spesa e alla verifica delle operazioni.

L'analisi dei rischi collegati all'attività di gestione di un Programma Operativo è articolata nelle seguenti attività principali:

- acquisizione della documentazione e verifica dell'esito di precedenti controlli;
- verifica dei sistemi di gestione e controllo mediante l'analisi dei macroprocessi e processi rappresentati nelle piste di controllo;
- valutazione dell'affidabilità dei sistemi di gestione e controllo attraverso l'individuazione di profili di rischio associati ai processi gestionali e il livello di controllo interno presente, sulla base del numero e delle caratteristiche dei controlli di primo livello previsti e il grado di dettaglio delle check list allegate alla Dichiarazione di spesa;
- dimensionamento e definizione del campione. Sulla base della precedente valutazione dell'affidabilità dei sistemi di gestione e controllo, si provvede alla

definizione del livello di confidenza richiesto dalla normativa (Allegato IV del Reg. 1828/2006), all'individuazione dell'intervallo medio di campionamento e del "reliability factor";

- verifica delle operazioni, mediante l'esame della documentazione amministrativa e contabile relativa alle operazioni campionate e il controllo in loco per la verifica di corretta realizzazione della spesa;
- stesura del rapporto di controllo. I documenti, relativi a ciascuna attività di verifica, confluiscono nel reporting periodico che l'Autorità di audit è tenuta a trasmettere alla Commissione durante il periodo di programmazione (rapporti e pareri annuali). L'Autorità di audit comunica altresì i controlli effettuati e il relativo esito alla "Sezione raccolta dati di controllo e gestione delle irregolarità" dell'Ufficio Controlli di Primo Livello, in seno all'Autorità di Gestione.

Acquisizione della documentazione e verifica dell'esito dei controlli precedenti

Il primo passo nella valutazione dei rischi consiste nella verifica dei documenti risultanti da precedenti audit. Da tale analisi è possibile rilevare preliminarmente possibili criticità nei sistemi di gestione e controllo delle operazioni.

La prima documentazione di riferimento in proposito è costituita dai controlli di primo livello condotti dall'Autorità di Gestione e dai controlli indipendenti condotti dall'Autorità di Certificazione. L'insieme delle informazioni deducibili da tali controlli costituisce un riferimento prezioso: in particolare è possibile ottenere informazioni sull'adeguatezza dei sistemi di gestione e controllo, sulle caratteristiche di eventuali irregolarità riscontrate (sistematiche o non, aventi impatto finanziario o non, ecc.) e sulla tempestività di adozione delle misure correttive prescritte per il superamento di eventuali criticità riscontrate.

Verifica dei sistemi di gestione e controllo

La verifica dei sistemi di gestione e controllo ha per oggetto:

- l'organizzazione preposta alla gestione e al controllo (di primo livello) delle operazioni;
- i processi e le attività gestionali;
- le attività di controllo di primo livello;
- i sistemi di monitoraggio, di contabilità, di archiviazione dei risultati di controllo;
- gli strumenti di controllo, in particolare le check list allegate alle Dichiarazioni di spesa degli UCO e dell'Autorità di Gestione.

La pista di controllo fornisce, con riferimento alle operazioni cui si riferisce, informazioni sufficientemente dettagliate in relazione sia all'organizzazione sia ai processi e alle

single attività gestionali sia, in corrispondenza ad esse, alle attività di controllo che dovrebbero essere svolte.

Pertanto, la pista di controllo costituisce il documento di riferimento per avviare l'analisi del funzionamento del sistema di gestione e controllo.

Le informazioni contenute nella pista di controllo devono essere riscontrate sul campo, nell'analisi dell'organizzazione, dei processi e attività, dei sistemi e degli strumenti concretamente adottati dall'Autorità di Gestione (e organismi di gestione e controllo ad essa subordinati) e dall'Autorità di Certificazione.

A tale proposito la Guida agli Audit dei sistemi della Commissione costituisce un valido riferimento metodologico per l'effettuazione delle verifiche sul sistema di gestione e controllo da parte dell'Autorità di Audit.

Valutazione dei rischi e valutazione dell'affidabilità dei sistemi di gestione e controllo

La valutazione dei rischi è condotta con riferimento al rischio intrinseco (IR), costituito dalla probabilità di errori o irregolarità legate all'attività gestionale, e al rischio di controllo (CR), derivante dalla possibilità che eventuali errori o irregolarità non siano rilevate dai meccanismi di controllo interno e dai controlli posti in essere dall'Autorità di Gestione e dall'Autorità di Certificazione.

Il rischio intrinseco (inherent risk) dipende dai seguenti, principali elementi:

- numero di attività previste nel macroprocesso;
- complessità di tali attività;
- numero di passaggi di documentazione amministrativo-contabile tra i soggetti previsti nella pista di controllo;
- numero dei soggetti coinvolti e dei livelli di responsabilità;
- tempistica di attuazione delle operazioni.

Il rischio di controllo (control risk) viene determinato sulla base di considerazioni riguardanti i seguenti elementi:

- l'organizzazione della struttura preposta al controllo e il livello di preparazione delle persone e degli organismi che vi partecipano;
- la presenza di tutti i punti di controllo previsti dalla pista di controllo;
- le informazioni deducibili dai controlli di primo livello (in particolare dalle check list allegate alle Dichiarazioni di spesa dell'UCO e Autorità di Gestione);
- le informazioni deducibili dai controlli indipendenti condotti dall'Autorità di Certificazione.

Le tipologie di rischio possono essere oggetto di classificazione al fine di quantificarne la portata.

E' possibile procedere a classificare il rischio intrinseco come BASSO, MEDIO e ALTO attribuendo a tali classi precisi valori che esprimono la probabilità di carenze o irregolarità. Secondo una metodologia utilizzata dalla Corte dei Conti nell'ambito dei controlli sui capitoli di bilancio degli enti locali (in particolare *"Procedure di campionamento ai fini della verifica del Rendiconto generale della Regione Siciliana"*), a un rischio intrinseco "basso" può essere associato un livello di probabilità pari a 0,45, a un rischio intrinseco medio un livello pari a 0,65 e a un rischio elevato un livello prossimo a 1. Possono essere individuate anche categorie intermedie di rischio all'interno delle tre appena evidenziate.

Allo stesso modo si può procedere a una quantificazione del rischio di controllo: in particolare, la predetta metodologia adottata dalla Corte dei Conti prevede l'applicazione di classi di rischio aventi come limite i seguenti valori: a un rischio "basso" (o "controllato") è associato un valore pari a 0,17, a un rischio "medio" (o "poco controllato") è associato un valore limite di 0,28 e a un rischio "alto" (ovvero quando il rischio "non è valutabile" in relazione anche all'insufficienza della documentazione di supporto) un valore limite pari a 1.

La valutazione del livello di rischio intrinseco o inerente (IR) e di controllo (CR) viene fatta con riferimento a ciascun fattore di rischio presente in ogni processo gestionale di un gruppo di operazioni. Dal prodotto IRxCR si ottiene il valore di rischio dei singoli fattori di rischio.

Quindi, si procede a calcolare il valore di rischio del processo come media aritmetica dei valori di rischio associati ai singoli fattori di rischio presenti nel processo.

Il livello di rischio assegnato al gruppo di operazioni è quindi dato dalla media aritmetica dei rischi associati ai processi gestionali.

Al fine di procedere alla valutazione del rischio che caratterizza l'intero Programma, viene considerata altresì la dimensione finanziaria di ciascun gruppo di operazioni in termini relativi rispetto al Programma.

Di seguito si riporta lo schema tipo di un processo di valutazione del rischio intrinseco e del rischio di controllo per gruppo di operazioni



Programmazione	IR	CR	IR x CR		Rendicontazione	IR	CR	IR x CR
Rispetto normativa pubblicità			30%	→	Completezza documentazione	⋮	⋮	XX%
Tempi di istruttoria			15%		Errato pagamento	⋮	⋮	XY%
Criteri di aggiudicazione			5%		⋮	⋮	⋮	
⋮	⋮	⋮			⋮	⋮	⋮	
GIUDIZIO PROCESSO			14%		GIUDIZIO PROCESSO			XZ%

LEGENDA

BASSO		CONTROLLATO	
MEDIO		POCO CONTROLLATO	
ALTO		NON VALUTABILE	

Passando ad esporre il procedimento sul piano pratico, i coefficienti relativi ai giudizi soggettivi di valutazione del rischio (basso, poco controllato, ecc.) sono trasformati in valori di rischio secondo la metodologia di audit precedentemente indicata. In questo modo si ottiene un valore del rischio (IRxCR) per ciascun fattore di rischio; la media aritmetica dei valori relativi a ciascun fattore di rischio presente in un processo determina il livello di rischio da associare al processo considerato.

Processo "Istruttoria"	Valutazione soggettiva		Valutazione quantitativa		Livello di affidabilità
	IR	CR	IR	CR	IR x CR
Rispetto normativa pubblicità	ALTO	BASSO	100%	17%	17%
Differimento istruttoria	BASSO	BASSO	45%	17%	8%
Esposizione a ricorsi amministrativi	MEDIO	MEDIO	65%	28%	18%
Rispetto criteri aggiudicazione	ALTO	MEDIO	100%	28%	28%
Giudizio "Istruttoria"					18%

Per ciascuno dei processi attraverso i quali è attuato il gruppo di operazioni (inteso come categoria di operazioni ai sensi dell'allegato II al Reg. 1828/2006) si ottiene un valore per il livello di rischio; la media aritmetica dei valori riscontrati in ciascun processo consente di ottenere il valore di rischio relativo all'intero gruppo di operazioni.

Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE

Processi	Livello di affidabilità
	IR x CR
Programmazione	10%
Istruttoria	18%
Attuazione	35%
Rendicontazione	41%
Giudizio "gruppo di operazioni"	26%

Nell'esempio riportato il valore di rischio riscontrato per il gruppo di operazioni è pari al 26%, da considerare come intermedio rispetto ai valori di rischio (IRxCR) riportati nella seguente tabella:

		CR		
		17%	28%	100%
IR	basso	controllato	poco controllato	non valutabile
	45%	basso	8%	13%
65%	medio	11%	18%	65%
100%	alto	17%	28%	100%

Il valore di rischio dell'intero Programma Operativo è ottenuto come media ponderata dei valori di rischio di ciascun gruppo di operazioni per la dimensione finanziaria del gruppo di operazioni medesimo, espressa in rapporto alla dotazione del P.O., come di seguito esemplificato:

Gruppi di operazioni	livello di affidabilità	dimensione finanziaria	rischio ponderato
Gruppo 1	26%	12%	3%
Gruppo 2	11%	15%	2%
Gruppo 3	100%	6%	6%
Gruppo 4	45%	25%	11%
.....	28%	36%	10%
Gruppo n	8%	6%	0%
Giudizio programma operativo		100%	33%

Un valore di rischio complessivo (R) del Programma Operativo pari al 33% costituisce un valore di rischio alto: per avere un riferimento, il prodotto di un livello di rischio inerente (MEDIO = 65%) e di un livello del rischio di controllo (poco controllato = 28%) determina un valore pari al 18% circa. Con riferimento all'esempio precedentemente riportato, quindi, il livello di affidabilità del sistema di gestione e controllo che caratterizza il Programma è poco soddisfacente; conseguentemente l'attività di audit (o di controllo di secondo livello) deve essere condotta con un livello di confidenza elevato, al fine di contenere il rischio di irregolarità.

Al termine della valutazione del sistema di gestione e controllo viene espresso un giudizio sulla efficacia e sull'affidabilità di tale sistema. Sulla base di tale giudizio viene dimensionato il campione delle operazioni da sottoporre a verifica.

A tale proposito, si ritiene che i livelli di affidabilità del sistema di gestione e controllo di un Programma Operativo possano scaturire dai valori di rischio complessivo del P.O. come da seguente tabella:

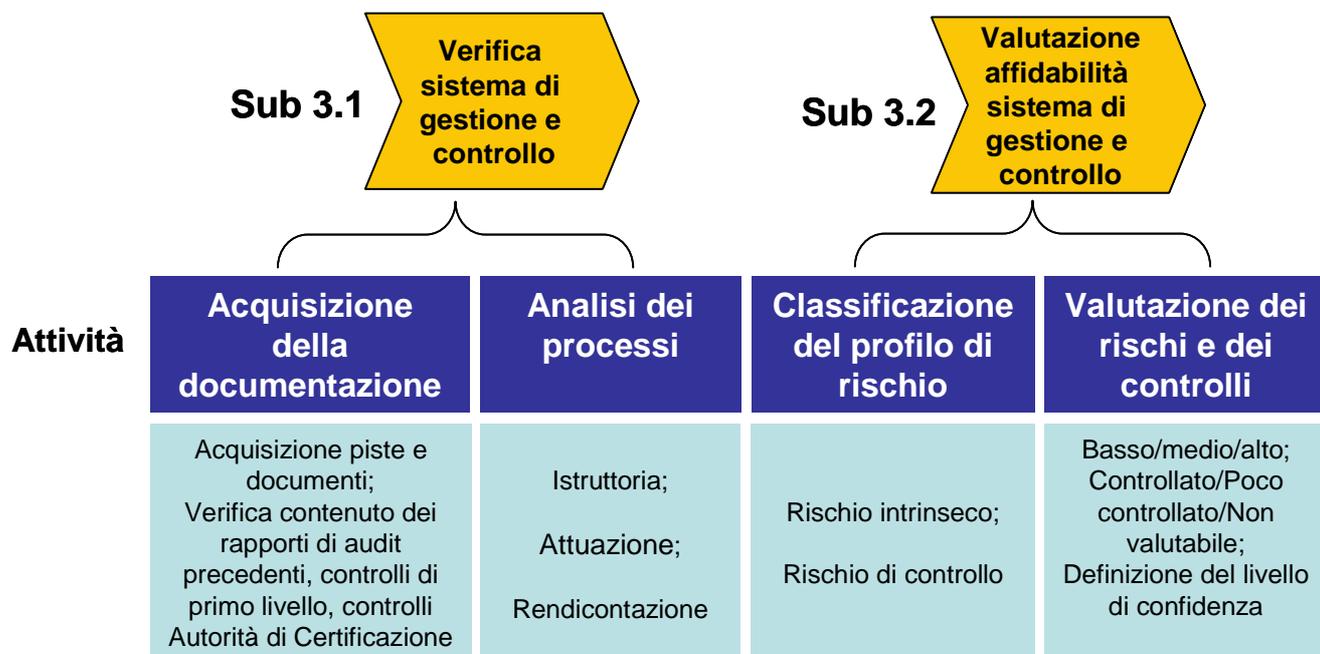
Valore del rischio complessivo del Programma Operativo (R)	Valutazione di affidabilità del Programma Operativo
$R \leq 13\%$	Affidabilità ALTA
$13\% < R < 28\%$	Affidabilità MEDIA
$R \geq 28\%$	Affidabilità BASSA

In proposito il Reg. (CE) 1828/2006 nell'allegato IV stabilisce che il livello di confidenza per le operazioni di campionamento non deve essere inferiore al 60%; nel caso in cui la valutazione congiunta del rischio intrinseco e del rischio di controllo facciano presupporre un sistema poco affidabile, il livello di confidenza nelle operazioni di campionamento non deve essere inferiore al 90%.

In tale senso, si propongono i seguenti livelli di confidenza associati al valore di affidabilità:

Valutazione di affidabilità del Programma Operativo	Livelli di Confidenza per la verifica delle operazioni
Affidabilità ALTA	60%
Affidabilità MEDIA	75%
Affidabilità BASSA	90%

Schema di riepilogo delle attività di verifica del sistema di gestione e controllo e di valutazione di affidabilità del sistema



Dimensionamento e definizione del campione

Il dimensionamento e la definizione del campione di spesa da sottoporre ad audit devono basarsi su di un metodo statistico, conformemente alle indicazioni contenute nell'allegato IV del Reg. (CE) 1828/2006.

In questo paragrafo, si fornisce un modello, statisticamente fondato, in base al quale dimensionare il campione di spesa da sottoporre ad audit, in funzione del Livello di Confidenza indicato nel predetto allegato.

La distribuzione di probabilità per una variabile di Poisson x , data dalla seguente formula:

$$P(X) = \frac{k^x \cdot e^{-k}}{x!}$$

indica la probabilità che un evento si verifichi x volte.

Se con x indichiamo il numero di errori in un campione, $P(x)$ rappresenta la probabilità di trovare esattamente x errori in un campione avente un numero atteso di errori pari a k .

Supponendo di indicare con x gli errori che ci si aspetta di trovare nel campione da estrarre, poiché la spesa da sottoporre ad audit (da cui estrarre il campione), essendo stata sottoposta al controllo, non dovrebbe presentare errori o irregolarità, possiamo

supporre che $x=0$, attendendoci che nel campione non ci siano errori o irregolarità che non siano state precedentemente individuate.

In tale ipotesi abbiamo la seguente statistica:

$$P(0) = \frac{e^{-k}}{0!}$$

$P(x)$ è pari al complemento del livello di confidenza (LC), indicando la probabilità che si verifichino x errori non individuabili.

Pertanto, una volta definito il livello di confidenza (LC) e stabilito che si vuole selezionare un campione che non comprenda errori non individuabili, si impone un valore della statistica $P(0)$ pari al complemento del valore di LC. Per esempio se LC è pari a 90%, si ha che:

$$P(0) = \frac{e^{-k}}{0!} = 0,10$$

Utilizzando le tavole logaritmiche troviamo che il valore che assicura questa uguaglianza è pari a 2,31. Tale valore rappresenta il reliability factor (**RF**)

Pertanto, per ogni valore di LC, utilizzando i logaritmi, possiamo determinare i corrispondenti valori di **RF**. Tale grandezza è funzionale a sezionare la spesa dell'universo in intervalli nell'ambito dei quali estrarre le unità campionarie nonché a determinare la dimensione del campione.

Infine, un ulteriore dato da determinare è quello relativo alla soglia di rilevanza (**SR**), che individua il livello massimo tollerabile di errore nell'esecuzione del controllo sul campione. In particolare le indicazioni dell'INTOSAI definiscono adeguata una SR collocata tra lo 0,005 e lo 0,02; e l'allegato IV al Reg. 1828/2006 (riferito ai controlli di secondo livello) indica un valore di SR pari a 0,02.

La dimensione del campione da esaminare è inversamente proporzionale al valore di SR.

La SR viene applicata all'intera spesa rendicontata ammissibile (**SP**) secondo la formula **SRP = SP x SR** dove **SRP** rappresenta la soglia di rilevanza applicata al livello massimo di spesa in cui è accettabile si annidino errori o irregolarità.

La metodologia prevede inoltre l'individuazione dell'intervallo di selezione del campione (**ASI** . average sampling interval) secondo la formula **ASI = SRP / RF**, che rappresenta l'ampiezza dell'intervallo da considerare nell'estrarre ciascuna unità statistica del campione dall'universo (1 ogni...). Il punto iniziale di applicazione dell'intervallo individuato deve essere casuale.

La procedura si conclude con l'individuazione della dimensione del campione (**DIM**), secondo la formula **DIM = SP / ASI**, dove DIM è l'ammontare di spesa rendicontata ammissibile da sottoporre ad audit.

Verifica delle operazioni

La verifica delle operazioni ricalca le verifiche amministrativo-contabili e le verifiche in loco indicate, per il controllo di primo livello, all'art. 13 del Regolamento 1828/2006.

Pertanto, la verifica dell'operazione consiste in una prima fase nella verifica della documentazione amministrativo-contabile in possesso dell'UCO o dell'Organismo Intermedio riguardante la fase di selezione dell'operazione e in particolare:

- la corretta procedura di informazione ai potenziali Beneficiari o soggetti attuatori in conformità alla normativa e alle disposizioni del Programma (soprattutto mediante la verifica, rispettivamente, degli avvisi pubblici per la selezione dei Beneficiari o degli atti di gara per la selezione dei soggetti attuatori);
- la sussistenza di una procedura idonea per l'acquisizione e il protocollo delle domande di contributo, delle manifestazioni di interesse o delle offerte di gara;
- l'idonea organizzazione delle attività di valutazione delle domande di contributo, delle manifestazioni di interesse o delle offerte di gara (es. nomina di una commissione di valutazione) e la conformità di tale organizzazione alla normativa e alle disposizioni del Programma;
- la corretta applicazione dei criteri di valutazione delle domande di contributo, delle manifestazioni di interesse o delle offerte di gara in conformità sia alle norme amministrative nazionali e comunitarie (con particolare riferimento a quelle inerenti l'erogazione di aiuti e gli appalti pubblici), sia con riferimento alla conformità dei criteri adottati a quelli che risultano dal Programma.

In un secondo momento, viene effettuata una verifica in loco presso la sede amministrativa del Beneficiario nonché presso il luogo in cui è stato realizzato l'investimento. In questa fase si procede a:

- verifica della esistenza e della operatività del Beneficiario selezionato nell'ambito del Programma, asse prioritario, Gruppo di Operazioni (con particolare riferimento ai Beneficiari privati);
- verifica della sussistenza presso la sede del Beneficiario di tutta la documentazione amministrativo-contabile in originale (compresa la documentazione giustificativa di spesa) che è prescritta dalla normativa comunitaria e nazionale, dal Programma, dal bando di selezione dell'operazione, dalla convenzione/contratto stipulato tra Autorità di Gestione (o Ufficio Competente per le Operazioni o Organismo Intermedio) e Beneficiario;
- verifica della documentazione amministrativa relativa all'operazione che dimostri il suo corretto finanziamento a valere sul Programma e che giustifichi il diritto all'erogazione del contributo da parte del Beneficiario richiedente: in particolare verifica della sussistenza del contratto/convenzione (o altra forma di impegno giuridicamente vincolante) tra Autorità di Gestione (o tra Ufficio Competente per le Operazioni o Organismo Intermedio) e Beneficiario e della sua coerenza con il bando di selezione/bando di gara, lista progetti e Programma Operativo;
- verifica della completezza e della coerenza della documentazione giustificativa di spesa (fatture quietanzate o documentazione contabile avente forza probatoria equivalente) ai sensi della normativa nazionale e comunitaria di riferimento, al Programma, al bando di selezione/bando di gara, al contratto/convenzione e alle sue eventuali varianti;

- verifica delle correttezza della documentazione giustificativa di spesa dal punto di vista normativo (civilistico e fiscale);
- verifica dell'ammissibilità della spesa in quanto sostenuta nel periodo consentito dal Programma;
- verifica di ammissibilità della spesa in quanto riferibile alle tipologie di spesa consentite congiuntamente dalla normativa nazionale e comunitaria di riferimento, dal Programma, dal bando di selezione/di gara, dal contratto/convenzione e sue eventuali varianti;
- verifica del rispetto dei limiti di spesa ammissibile a contributo previsti dalla normativa comunitaria e nazionale di riferimento (es. dal regime di aiuti cui l'operazione si riferisce), dal Programma, dal bando di selezione/bando di gara, dal contratto/convenzione e dalle sue eventuali varianti; tale verifica deve essere riferita anche alle singole voci di spesa incluse nella rendicontazione sottoposta a controllo;
- verifica della riferibilità della spesa sostenuta e rendicontata esattamente al Beneficiario che richiede l'erogazione del contributo e all'operazione oggetto di contributo;
- verifica dell'assenza di cumulo del contributo richiesto con altri contributi non cumulabili (mediante verifica presso le banche dati sugli aiuti in possesso dell'Amministrazione che gestisce il Programma o presso le banche dati a livello centrale);
- verifica della sussistenza presso la sede del Beneficiario di una contabilità separata relativa alle spese sostenute nell'ambito dell'operazione cofinanziata a valere sul Programma Operativo;
- verifica del corretto avanzamento ovvero del completamento dell'opera pubblica o della fornitura di beni e/o servizi oggetto del cofinanziamento, in linea con la documentazione presentata dal Beneficiario a supporto della rendicontazione e della richiesta di erogazione del contributo;
- verifica che le opere, i beni o i servizi oggetto del cofinanziamento siano conformi a quanto previsto dalla normativa comunitaria e nazionale, dal Programma, dal bando di selezione dell'operazione nonché dalla convenzione/contratto stipulato tra Autorità di Gestione (o Ufficio Competente per le Operazioni o Organismo Intermedio) e Beneficiario;
- verifica dell'adempimento degli obblighi di informazione previsti dalla normativa comunitaria, dal Programma e dal Piano di Comunicazione predisposto dall'Autorità di Gestione in relazione al cofinanziamento dell'operazione a valere sullo specifico Fondo Strutturale di riferimento e sul Programma Operativo;

- verifica della conformità dell'operazione alle indicazioni inerenti il rispetto delle politiche comunitarie in materia di pari opportunità e tutela dell'ambiente.

La verifica delle operazioni, opportunamente documentata con un verbale di controllo, comporta l'acquisizione di tutta la documentazione ritenuta utile per la successiva stesura del rapporto di controllo.

Stesura del rapporto di controllo

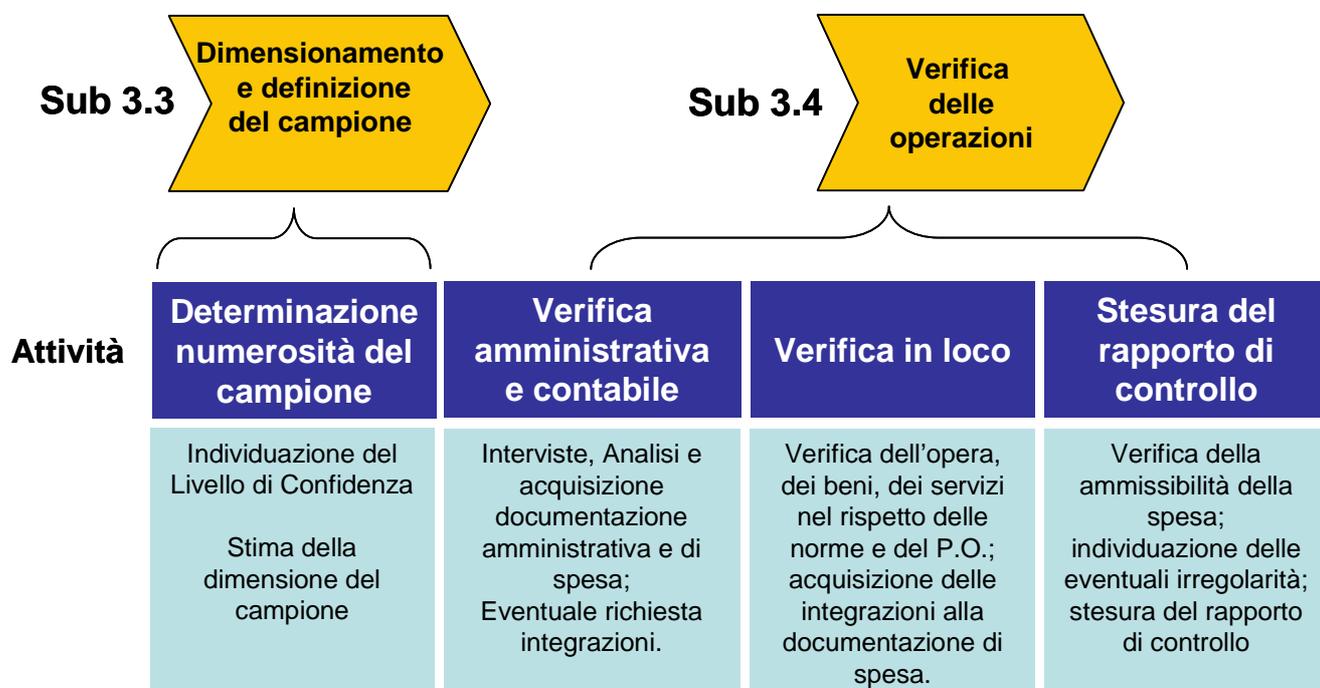
Nel corso di tale fase si procede al riesame di tutta la documentazione acquisita nel corso delle verifiche. In tale fase, viene esaminata in particolare l'ammissibilità della spesa, avendo a riferimento la validità della documentazione probatoria in termini di tipologia, contenuto, tempistica nonché di coerenza con il Programma Operativo di riferimento.

Oltre alla verifica sull'ammissibilità, nel corso dell'analisi si procede a una rilettura di tutta la documentazione acquisita nel corso delle verifiche al fine di formulare un giudizio sulla regolarità delle operazioni poste in essere rispetto a quanto modellizzato nella pista di controllo.

Nell'eventualità in cui siano rilevate delle carenze e/o delle irregolarità viene sentito l'organismo sottoposto a controllo al fine di consentirgli di produrre eventuale documentazione aggiuntiva o esprimere le sue osservazioni in proposito.

A termine della fase, si ha la stesura del rapporto di controllo che sintetizza quanto esaminato nel corso dell'attività di audit e riporta le risultanze dell'audit.

Schema di riepilogo delle attività di campionamento e verifica delle operazioni



8.5 L'attività di reporting

Nelle pagine precedenti è stato evidenziato come la fase attuativa sia a sua volta articolata in due sottofasi: una volta esperite entrambe, dirette la prima alla verifica dell'efficacia dei sistemi di gestione e controllo dei P.O. e la seconda alla verifica delle operazioni (previo campionamento delle stesse) e alla stesura del report di controllo, l'Autorità di Audit è tenuta alla predisposizione dei documenti con i quali tiene costantemente informata la Commissione sull'efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo del Programma Operativo e sulla correttezza delle operazioni a esso relative.

I documenti che l'Autorità di Audit è tenuta a predisporre nella fase di attuazione dei controlli sono:

- **rapporti annuali** di audit, che evidenziano le risultanze delle attività di audit effettuate nel corso del periodo precedente di 12 mesi al 30 giugno dell'anno in questione. In tali documenti confluiscono gli esiti di tutti i controlli di secondo livello condotti nel periodo di riferimento;
- **pareri annuali** sull'efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo. La valutazione della correttezza e dell'efficacia del sistema di gestione e controllo è espressa nel parere annuale, documento che viene redatto sulla base delle risultanze dei controlli, descritte nel rapporto annuale.

In sede di chiusura del Programma Operativo, è inoltre prevista la comunicazione di una **dichiarazione di chiusura**, che comprende il **rapporto di controllo finale**.

Il contenuto del rapporto annuale

Il rapporto deve indicare il periodo di riferimento di 12 mesi, terminanti il 30 giugno dell'anno cui il rapporto si riferisce, durante il quale sono stati condotti gli audit, i Programmi Operativi oggetto di controllo con indicazione delle rispettive Autorità di Gestione e di Certificazione. Le informazioni fornite devono essere distinte per Programma e per Fondo.

Nel documento confluiscono i risultati di tutte le verifiche condotte nel corso dei 12 mesi. Tali verifiche possono aver dato luogo all'adozione di modifiche nei sistemi di gestione e controllo in capo all'Autorità di Gestione, di Certificazione e di Audit che saranno quindi comunicati alla Commissione nell'ambito di tale rapporto annuale. Al contempo saranno comunicate eventuali modifiche alla strategia di audit, indicando espressamente le motivazioni che ne hanno resa necessaria l'adozione.

Per l'audit dei sistemi di gestione e controllo devono essere riportate le informazioni riguardanti i soggetti che hanno effettuato gli audit, l'elenco riepilogativo di tutti gli audit condotti nei 12 mesi e la rispondenza rispetto alla strategia di audit. Nel documento vengono riportate le principali constatazioni e conclusioni in merito all'adeguatezza dell'organizzazione (con particolare riferimento alla separazione delle funzioni), delle procedure di selezione e attuazione delle operazioni, delle procedure di rendicontazione e certificazione della spesa, delle piste di controllo, dei controlli relativi alla gestione (controlli di primo livello), nonché alla conformità in generale alle prescrizioni comunitarie.

Nel rapporto devono essere trattati separatamente gli eventuali errori o problemi che presentano carattere di sistematicità, evidenziandone i provvedimenti presi per annullarne l'impatto e ridurre la possibilità di insorgenza in futuro.

Per quanto concerne il controllo sulle operazioni, oltre alle informazioni esposte in precedenza, deve essere descritta la base per la selezione dei campioni, indicando la soglia di rilevanza applicata (SR), il livello di confidenza (LC) ed il relativo intervallo di campionamento (ASI). In una tabella riepilogativa, redatta secondo il modello di cui all'allegato VI del Regolamento 1828/2006, devono essere riportate le spese dichiarate alla Commissione e le spese sottoposte ad audit in termini di importo e di percentuale sul totale delle dichiarate.

Devono inoltre essere riportati i principali risultati degli audit condotti, con evidenza delle irregolarità riscontrate e del tasso di errore risultante dal campione sottoposto ad audit.

Ulteriori informazioni da riportare nel rapporto riguardano gli aspetti organizzativi della struttura di audit, il coordinamento delle attività tra i diversi organismi di controllo a livello nazionale e le procedure adottate dai soggetti che hanno condotto i controlli in loco.

Il contenuto del parere annuale

Allegato al rapporto annuale di controllo, il soggetto che effettua l'audit fornisce alla Commissione un parere in merito al funzionamento dei sistemi di gestione e controllo e alla completezza e veridicità della documentazione a corredo delle operazioni effettuate, al fine di fornire ragionevoli garanzie riguardo la correttezza delle dichiarazioni di spesa presentate alla Commissione e riguardo la legittimità e regolarità delle transazioni a queste collegate.

Nella stesura del parere deve essere indicata la portata del controllo, avendo a riferimento le seguenti aree: esistenza di irregolarità a livello di sistema, disponibilità della documentazione probativa di spesa, esistenza di operazioni su cui è in corso procedimento giudiziario o amministrativo.

Nel circoscrivere la portata dell'esame, l'Autorità di Audit deve indicare se ritiene che i limiti di analisi non incidano sulla correttezza delle spese definitive dichiarate.

Viene quindi espresso un parere che può assumere le seguenti forme: "senza riserve", "con riserva" e "negativo". Nel momento in cui si esprime un parere con riserva è necessario indicare le motivazioni che fanno ritenere i sistemi di gestione non conformi rispetto alle prescrizioni della normativa, fornendo una quantificazione dell'impatto sul totale delle spese dichiarate e in termini di contributo comunitario.

Allo stesso modo devono essere esplicitate le motivazioni alla base di un parere negativo.

La dichiarazione di chiusura

La dichiarazione di chiusura costituisce un documento di fondamentale importanza.

Tale dichiarazione deve essere redatta dall'Autorità di Audit e presentata alla Commissione entro il 31 marzo 2017.

La dichiarazione di chiusura, in conformità alla lettera e) del Regolamento (CE) 1083/2006, attesta la validità della domanda di pagamento del saldo finale e la legittimità e regolarità delle transazioni soggiacenti coperte dalla dichiarazione finale delle spese, accompagnata dal rapporto di controllo finale.

La dichiarazione di chiusura deve essere redatta conformemente al modello riportato nell'allegato VIII, parte B del Regolamento 1828/2006. In particolare, tale dichiarazione, dopo aver riportato le indicazioni relative al soggetto originatore, a eventuali limiti al controllo nonché a eventuali irregolarità, deve esprimere in calce un parere che, a seconda dei casi, può essere:

- senza riserve, per cui si attesta la validità della domanda di pagamento nonché la legittimità e la regolarità delle transazioni soggiacenti;
- con riserva, per cui si attesta la validità della domanda di pagamento nonché la legittimità e la regolarità delle transazioni soggiacenti a meno di rettifiche

finanziarie di spesa e del corrispondente contributo, sulla base di limiti al controllo ovvero di irregolarità/errori precedentemente precisati;

- negativo, per cui non è possibile attestare la validità della domanda di pagamento nonché la legittimità e la regolarità delle transazioni sottiacenti, in presenza di limiti all'attività di controllo e di irregolarità/errori impeditivi e opportunamente precisati.

8.6 Il coordinamento tra le Autorità di Audit

Al fine di garantire uniformità nei criteri e nelle metodologie di audit dei Programmi Operativi, è previsto un processo di coordinamento tra le Autorità di Audit.

In proposito, l'art. 73 paragrafo 1 del Regolamento (CE) 1083/2006 stabilisce che la Commissione in primo luogo collabora con le Autorità di Audit per coordinare i rispettivi piani e metodi di audit e, inoltre, provvede a scambiare immediatamente i risultati dei controlli realizzati sui sistemi di gestione e controllo al fine di evitare inutili duplicazioni del lavoro.

Lo stesso art. 73 prevede, inoltre, che al fine di facilitare la cooperazione tra la Commissione e più Autorità di Audit all'interno di uno Stato membro, possa essere nominato un organismo di coordinamento. Il Quadro Strategico Nazionale individua tale organismo nell'IGRUE.

In base al predetto articolo, la Commissione si incontra con le Autorità di Audit e IGRUE periodicamente e almeno una volta l'anno per esaminare il rapporto di controllo annuale e l'allegato parere e per scambiarsi opinioni su questioni relative al miglioramento dei sistemi di gestione e controllo.

IGRUE, in quanto organo di coordinamento, svolge un ruolo di impulso e orientamento alle attività di controllo che devono essere condotte dalle Autorità di Audit, di supporto all'interpretazione della normativa di riferimento, di trasmissione di metodologie e standard di audit riconosciute a livello internazionale, di scambio di informazioni ed esperienze al fine di garantire un'efficace svolgimento delle attività di audit.

Inoltre, in quanto ente erogatore della quota di finanziamento nazionale, l'IGRUE può procedere direttamente all'esecuzione di controlli in loco. Tale controllo può essere attivato anche su istanza della Commissione ai sensi del paragrafo 3 dell'art. 72 Reg. (CE) 1083/2006.

La Commissione, nel definire la propria strategia di audit, individua i Programmi Operativi per i quali sono stati espressi pareri "senza riserve" o nei quali le riserve siano state sciolte attraverso l'adozione di misure correttive, posto che per tali Programmi la strategia di audit sia considerata valida e siano state ottenute ragionevoli garanzie in merito all'efficacia dei sistemi di gestione e controllo.

Per tali Programmi, la Commissione può decidere di basare il suo giudizio sull'efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo sul parere annuale prodotto dall'Autorità di Audit del Programma e di limitare la propria attività di verifica in loco ai soli casi in cui si registrino carenze del sistema che interessino le spese certificate alla

Commissione per le quali è stato fornito un parere che non conteneva riserve in relazione a tali carenze.

9. L'Organizzazione del sistema di gestione delle irregolarità

Il Regolamento (CE) n. 1083/2006, all'art. 70, lett. b), attribuisce agli Stati membri la responsabilità di prevenire, individuare e correggere le irregolarità e recuperare gli importi indebitamente versati.

La responsabilità della procedura di gestione delle irregolarità spetta, quindi, all'Autorità di Gestione in quanto soggetto deputato alla raccolta dei dati riferiti alle verifiche e ai relativi esiti ai sensi dell'art. 60, lett. c) del Regolamento (CE) 1083/2006.

La procedura di gestione delle irregolarità appare complessa e articolata e richiede, quindi, l'individuazione di precise responsabilità e compiti all'interno del sistema di gestione. Da ciò deriva la necessità di prevedere all'interno dell'Ufficio Controlli di primo livello una "Sezione raccolta dati di controllo e gestione delle irregolarità".

Tale Sezione ha la responsabilità di rilevare e registrare le informazioni relative a tutti i controlli svolti da Autorità interne o esterne al sistema di gestione e controllo in relazione alle operazioni comprese nel Programma Operativo.

A tale proposito, nella successiva tabella si riportano i soggetti coinvolti a vario titolo nell'attività di controllo.

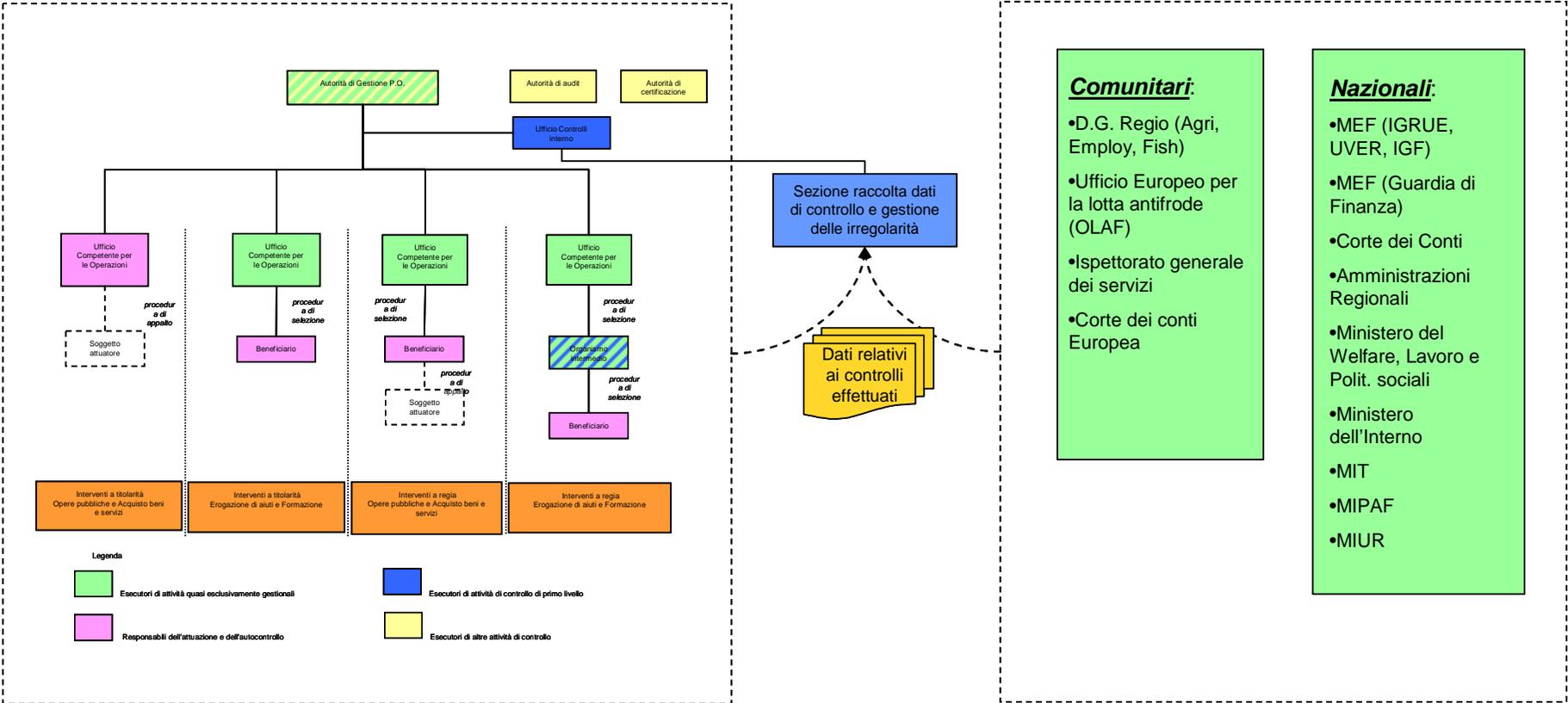
Soggetto controllore	Tipologia di controllo						
	Verifiche gestionali	Controllo di I livello	Controllo di II livello	Verifiche in fase di certificazione	Autocontrollo	Valutazione di conformità	Altri controlli a campione
Autorità/Organismi interni al sistema di gestione e controllo							
Autorità di Gestione	X						
Ufficio Competente per le Operazioni	X						
Organismo Intermedio	X	X					
Ufficio Controlli Interno		X					
Autorità di Audit			X				X
Autorità di Certificazione				X			
Beneficiario					X		
Altre Autorità pubbliche preposte al controllo di Operazioni co-finanziate dai Fondi strutturali							
Comunitari							
D.G. Regio (Agri, Employ, Fish)							X
Ufficio Europeo per la lotta antifrode (OLAF)							X
Ispettorato generale dei servizi							X
Corte dei conti Europea							X
Nazionali							
Ministero dell'Economia e delle Finanze (IGRUE, UVER, IGF)						X	X
Ministero dell'Economia e delle Finanze (Guardia di Finanza)							X
Corte dei conti							X
Amministrazioni regionali							X
Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale							X
Ministero dell'Interno							X
Ministero dello Sviluppo Economico							X
Ministero delle Infrastrutture e Trasporti							X
Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali							X
Ministero della Pubblica Istruzione							X
Ministero dell'Università e della Ricerca							X

Il rapporto funzionale tra la Sezione competente per le irregolarità e le Autorità esterne al sistema di gestione dovrà essere regolato da appositi protocolli d'intesa, sulla base dei quali tali Autorità segnalino a tale Sezione i dati relativi alle verifiche svolte, una volta effettuati i controlli, entro una data scadenza (es. un mese) dalla stesura del verbale amministrativo o giudiziario o di analogo documento; qualora possibile le Autorità potranno inviare copia dello stesso verbale.

Nella pagina seguente si illustra la posizione della "Sezione raccolta dati di controllo e gestione delle irregolarità" come soggetto che ha un ruolo di "cerniera" tra le Autorità interne e esterne di controllo.

Autorità/Organismi interni al sistema di gestione e controllo

Altre Autorità pubbliche preposte al controllo di Operazioni co-finanziate dai Fondi strutturali



L'Autorità di Gestione dovrà predisporre, ai sensi dell'art. 60, lett. c), un sistema informatizzato che sia in grado di registrare e conservare i dati relativi alle verifiche svolte da tutti gli organismi a vario titolo preposti ai controlli e affiderà la gestione del sistema alla "Sezione raccolta dei dati di controllo e gestione delle irregolarità". Il sistema dovrà prevedere almeno le seguenti informazioni:

- data, ora e luogo del controllo;
- Beneficiario sottoposto a controllo;
- operazione controllata;
- ammontare di spesa controllata;
- eventuale ammontare di spesa ritenuta irregolare;
- tipologia di irregolarità;
- eventuale provvedimento amministrativo o giudiziario intrapreso in relazione alle irregolarità rilevate;
- data e protocollo del verbale amministrativo o giudiziario o di analogo documento che riporta gli esiti del controllo.

La Sezione, pertanto, dovrà assicurarsi che le Autorità di Certificazione, di Audit e l'Ufficio Controlli di primo livello provvedano alla registrazione dei dati relativi ai controlli effettuati dagli stessi. Essa, inoltre, sarà tenuta ad inserire i dati forniti dalle Autorità esterne.

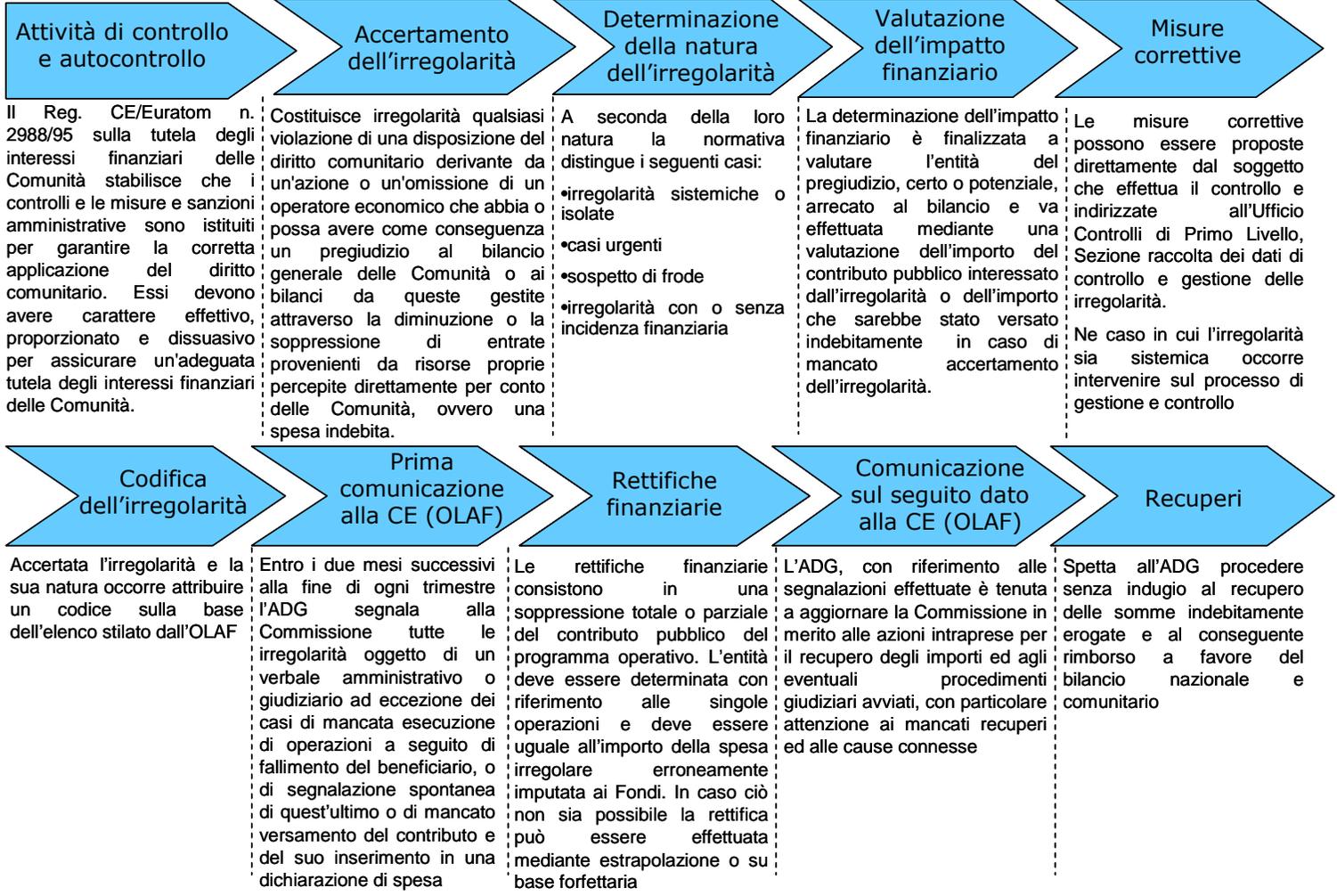
Il ruolo, quindi, della Sezione competente dell'Ufficio Controlli di primo livello risulta di centrale importanza al fine di raccogliere, gestire e monitorare tutti i documenti di controllo e di registrare, anche tenendo conto delle indicazioni provenienti dagli altri organismi controllori, tutte le misure correttive necessarie ad assicurare un'adeguata tutela degli interessi finanziari del bilancio comunitario, nazionale e locale. L'Autorità di Gestione ha la responsabilità di monitorare costantemente i dati del sistema e di adottare i provvedimenti correttivi a fronte delle irregolarità rilevate, procedendo alle necessarie rettifiche finanziarie e recuperi degli importi indebitamente versati.

Il processo di gestione delle irregolarità

Lo schema che segue illustra il processo di gestione delle irregolarità e fornisce, per ciascuna delle fasi che lo compongono, indicazioni sintetiche sul contenuto dell'attività.

A seguire vengono riportati alcuni approfondimenti per le principali fasi del processo.

Processo di gestione delle irregolarità



Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE

L'accertamento dell'irregolarità a opera di uno degli organismi preposti al controllo può verificarsi durante tutto il processo di gestione e controllo, dalla fase di programmazione a quella di certificazione della spesa. A tale proposito si configurano differenti ipotesi:

- L'irregolarità viene rilevata prima del pagamento del contributo e prima dell'inserimento della spesa interessata in una Dichiarazione di spesa elaborata dall'Ufficio Competente per le Operazioni;
- L'irregolarità viene rilevata dopo il pagamento del contributo e prima della Dichiarazione di spesa elaborata dall'Ufficio Competente per le Operazioni;
- L'irregolarità viene rilevata dopo il pagamento del contributo e prima della Dichiarazione di spesa elaborata dall'Autorità di Gestione;
- L'irregolarità viene rilevata dopo il pagamento del contributo e prima della Dichiarazione di spesa certificata dall'Autorità di Certificazione;
- L'irregolarità viene rilevata dopo il pagamento del contributo e dopo la Dichiarazione di spesa certificata dall'Autorità di Certificazione.

A seconda del momento in cui viene rilevata l'irregolarità si configurano differenti ipotesi nella gestione delle irregolarità che riguardano principalmente le comunicazioni alla Commissione Europea e la necessità di procedere ai recuperi.



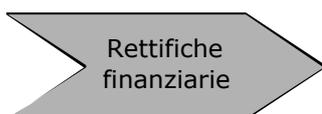
Le irregolarità oggetto di un verbale amministrativo o giudiziario devono essere segnalate alla Commissione, ai sensi dell'art. 28 del Regolamento 1828/2006, entro i due mesi successivi alla fine di ogni trimestre.

Fatti salvi i casi urgenti di cui all'art 29 dello stesso Regolamento o i casi di frode accertata o presunta, per i quali occorre effettuare sempre la segnalazione alla Commissione, l'Autorità di Gestione potrà non comunicare le irregolarità qualora:

- non sia stata realizzata in tutto o in parte un'operazione a seguito di fallimento del Beneficiario;
- l'irregolarità venga segnalata spontaneamente dal Beneficiario;
- il contributo non sia stato ancora erogato e la spesa non sia stata inserita in una Dichiarazione di spesa certificata.

Nei casi in cui l'importo dell'irregolarità è inferiore a 10.000 euro si procede a comunicazione solo su richiesta della Commissione.

L'Autorità di Gestione, attraverso successive comunicazioni, è tenuta ad informare la Commissione sui procedimenti avviati e sul seguito dato ai sensi dell'art. 30 del Regolamento 1828/2006.



In caso di irregolarità isolate o sistemiche occorre procedere alle necessarie rettifiche finanziarie che hanno lo scopo di ripristinare una situazione di conformità alla normativa nazionale e comunitaria delle spese dichiarate ai fini del cofinanziamento da parte dei Fondi strutturali.

Per irregolarità sistemica si intende un errore ricorrente imputabile a gravi lacune nei sistemi di gestione e controllo; in tali casi occorre procedere sempre a una rettifica finanziaria ed estendere l'indagine, da parte delle Autorità preposte al controllo, a tutte le operazioni che potrebbero essere interessate.

Qualora invece le irregolarità siano isolate o riconducibili a lievi lacune dei sistemi di gestione e controllo tali da non configurare un'irregolarità sistemica, non si procederà a una rettifica finanziaria, sempre che la normativa nazionale e comunitaria applicabile venga rispettata.

La rettifica consiste in una soppressione totale o parziale del contributo pubblico del Programma Operativo. I contributi svincolati possono essere riutilizzati nell'ambito dello stesso Programma Operativo entro il 31 dicembre 2015 ma non per l'operazione o le operazioni oggetto della rettifica né per operazioni appartenenti allo stesso Asse prioritario se l'irregolarità ha natura sistemica.

A seguito di una rettifica finanziaria l'Autorità di Gestione deve procedere alla modifica della Lista Progetti al fine di riutilizzare il contributo svincolato in un'altra operazione o gruppo di operazioni all'interno dello stesso Asse (se l'irregolarità non è sistemica) o in un altro Asse. Tale modifica comporta la comunicazione al Comitato di Sorveglianza.

L'entità della rettifica, laddove essa non sia quantificabile rispetto all'importo della spesa irregolare, dovrà essere determinata per estrapolazione o su base forfettaria. Si potrà ricorrere al metodo dell'estrapolazione solo quando sia possibile identificare una popolazione di operazioni omogenea o avente caratteristiche analoghe. In caso ciò non sia possibile, si dovrà procedere a una rettifica forfettaria in funzione della gravità della carenza del sistema di gestione e controllo o dell'infrazione individuale e delle implicazioni finanziarie dell'irregolarità.

Le rettifiche devono essere operate dall'Autorità di Gestione.

L'Autorità di Certificazione riceve dall'Autorità di Gestione la comunicazione delle rettifiche effettuate e delle operazioni interessate da tali rettifiche che determinano le restituzioni al bilancio comunitario.

Al fine di fornire un'indicazione utile alla determinazione dell'entità delle rettifiche da applicare in caso di valutazione forfettaria, di seguito si riportano gli orientamenti della Commissione C(2001)476 del 2 marzo 2001, relativi al precedente periodo di programmazione, in merito alle percentuali indicative da applicare per determinare le rettifiche finanziarie.

Rettifica del 100%

La percentuale di rettifica può essere fissata al 100% qualora le carenze nel sistema di gestione e di controllo di uno Stato membro, o un'infrazione specifica, siano tanto gravi da configurare l'assoluta violazione delle norme comunitarie e quindi l'irregolarità di tutti i pagamenti.

Rettifica del 25%

Una rettifica del 25% appare giustificata in caso di gravi omissioni da parte di uno Stato membro nell'applicazione del suo sistema di gestione e di controllo, nonché di comprovate irregolarità diffuse e di negligenza nella lotta contro le pratiche irregolari o fraudolente, in quanto si può ragionevolmente presumere che la possibilità di presentare impunemente domande irregolari determini un danno finanziario eccezionalmente elevato per il Fondo. Una rettifica della medesima percentuale è altresì appropriata per le irregolarità relative a singoli casi gravi ma che non invalidano l'intera operazione.

Rettifica del 10%

Qualora uno o più elementi essenziali del sistema non funzionano o funzionano in modo tanto carente o sporadico da risultare inefficaci ai fini di garantire l'ammissibilità della domanda o della prevenzione delle irregolarità, si giustifica una rettifica del 10%, in quanto si può ragionevolmente concludere che si configura un rischio elevato di grave danno finanziario per il Fondo. Tale percentuale di rettifica è altresì appropriata per irregolarità specifiche di modesta gravità in relazione a elementi essenziali del sistema.

Rettifica del 5%

Qualora tutti gli elementi essenziali del sistema funzionano, ma non secondo la coerenza, la frequenza o l'intensità imposti dalla normativa, si

giustifica una rettifica del 5%, in quanto si può ragionevolmente concludere che non vengono fornite garanzie sufficienti circa la regolarità delle domande e che si configura un rischio significativo di danno per il Fondo. Una rettifica del 5% è altresì appropriata per irregolarità meno gravi in singole operazioni in relazione ad elementi essenziali.

Il fatto che le modalità di funzionamento del sistema possano essere migliorate non giustifica di per sé l'imposizione di una rettifica finanziaria. Deve esservi una carenza grave quanto al rispetto di norme comunitarie o criteri comunitari specifici di buona pratica e la carenza deve costituire un rischio effettivo di perdita o di irregolarità per i Fondi strutturali.

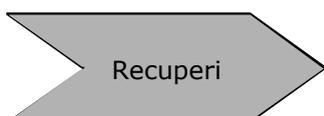
Rettifica del 2%

Quando la procedura è soddisfacente in relazione agli elementi essenziali del sistema, ma non sono stati del tutto attuati uno o più degli elementi ausiliari, si giustifica una rettifica del 2% in considerazione del minore rischio di danno finanziario per il Fondo e della minore incidenza dell'infrazione.

Una rettifica del 2% sarà portata al 5% in caso di recidiva nella stessa inadempienza in data posteriore alla prima rettifica e se lo Stato membro non ha adottato misure correttive appropriate per quella parte del sistema in cui sono state constatate carenze dopo la prima rettifica.

Una rettifica del 2% è anche giustificata quando la Commissione, senza imporre rettifiche, ha informato lo Stato membro che occorre migliorare taluni elementi ausiliari del sistema, che non operano in modo soddisfacente, ma lo Stato membro non ha adottato le opportune misure.

Le rettifiche per carenze di elementi ausiliari dei sistemi di gestione e di controllo vengono imposte esclusivamente quando non vengono riscontrate carenze in relazione agli elementi essenziali. Se vi sono carenze in merito agli elementi essenziali e agli elementi ausiliari, le rettifiche vengono effettuate limitatamente alla percentuale applicabile agli elementi essenziali.



Nel caso in cui l'irregolarità venga riscontrata dopo il pagamento del contributo al Beneficiario, l'Autorità di Gestione deve procedere senza indugio al recupero delle

somme indebitamente versate anche attraverso compensazione nella successiva richiesta di erogazione. Il recupero può avvenire per compensazione solo a fronte di crediti certi, liquidi ed esigibili. Gli importi recuperati sono restituiti alla Tesoreria dell'Amministrazione titolare 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.

Qualora l'Autorità di Gestione ritenga di non poter recuperare o prevedere il recupero di un importo indebitamente erogato, deve darne comunicazione alla Commissione indicando 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.

Infatti, in caso di mancato recupero riconducibile a colpa o negligenza imputabile alla Struttura di gestione, il rimborso al bilancio dell'Unione Europea graverà esclusivamente sul bilancio dello Stato membro.

Il paragrafo 2 dell'articolo 30 del Regolamento (CE) 1828/2006 definisce le informazioni che l'Autorità di Gestione deve fornire in modo dettagliato, al fine di consentire alla Commissione di prendere una decisione in merito all'imputabilità.

Le informazioni comprendono almeno:

- a) un copia della decisione di concessione;
- b) la data dell'ultimo pagamento al Beneficiario;
- c) un 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 sommaria dei provvedimenti presi dallo Stato membro per recuperare l'importo in questione con indicazione delle rispettive date.

La Commissione, al termine dell'indagine, può richiedere espressamente allo Stato membro di continuare il procedimento di recupero.

In caso di irregolarità non recuperabili al di sotto della soglia di segnalazione, valutata in 10.000 euro di contributo, la perdita viene condivisa con la Commissione secondo il tasso di cofinanziamento applicabile all'operazione interessata.

Al fine di consentire le necessarie compensazioni e rimborsi derivanti da una procedura di recupero, l'Autorità di Certificazione, a norma dell'art. 61 lettera f) del

Regolamento (CE) 1083/2006, tiene una contabilità degli importi recuperabili o ritirati a seguito della soppressione totale o parziale della partecipazione a una operazione.

In relazione a tale contabilità, l'Autorità di Certificazione riceve dalla "Sezione raccolta dati di controllo e gestione delle irregolarità" l'indicazione delle irregolarità che generano importi recuperabili, l'importo da recuperare, il debitore, la data in cui è sorto il debito. A fronte di tali importi, l'Autorità di Certificazione riceve dall'Autorità di Gestione la comunicazione dell'eventuale recupero con l'indicazione del pagatore, dell'importo recuperato, della data in cui è stato effettuato il pagamento.

10. Il sistema informatizzato

Nell'ambito dei principi generali a cui devono conformarsi i sistemi di gestione e controllo dei Programmi Operativi, la normativa europea pone un particolare accento sulla informatizzazione dei sistemi di contabilità, di sorveglianza e di informativa finanziaria al fine di consentire che gli scambi di informazioni tra gli Stati membri e la Commissione possano avvenire esclusivamente per via telematica.

L'obiettivo di tale innovazione è consentire la costruzione di sistemi informativi che siano in grado di assicurare la facile reperibilità e consultazione delle informazioni relative a un Programma Operativo, supportando le attività di gestione, sorveglianza, controllo e valutazione.

È opportuno quindi che per ogni Programma Operativo sia realizzato presso l'Amministrazione titolare di intervento, un sistema informativo integrato, in grado di gestire:

- i dati di interesse comune relativi al Programma Operativo;
- i dati relativi al monitoraggio ed alla sorveglianza del Programma Operativo;
- i dati relativi alle transazioni finanziarie del Programma Operativo;
- i dati contabili relativi alle singole operazioni;
- i dati relativi all'esito dei controlli, eseguiti sia da soggetti del sistema di gestione e controllo (Ufficio Controlli primo livello, Autorità di Certificazione e Autorità di Audit) sia da soggetti esterni (es. Commissione Europea, IGRUE, Corte dei Conti, Guardia di Finanza, ecc.);
- i dati relativi alle irregolarità rilevate da tutti i soggetti con potere di controllo sulle operazioni e i dati relativi al monitoraggio delle azioni correttive intraprese.

L'alimentazione dei dati, delle informazioni e dei documenti e il loro periodico aggiornamento sarà effettuata principalmente da parte dell'Ufficio di Monitoraggio che avrà il compito di reperire le informazioni presso i diversi attori coinvolti nella gestione, attuazione e controllo del Programma.

Di seguito si riporta una specifica dei dati, dei documenti e delle informazioni che dovranno essere gestite dal sistema informativo.

Riguardo ai documenti giustificativi relativi alle spese e alle verifiche del Programma Operativo si ricorda che in base all'art. 90 del Reg. (CE) 1083/2006 è compito

dell'Autorità di Gestione garantire che tali documenti siano tenuti a disposizione della Commissione:

- nei tre anni successivi alla chiusura di un Programma Operativo;
- nei tre anni successivi all'anno in cui ha avuto luogo la chiusura parziale, per le operazioni interessate.

I documenti devono essere inoltre conservati sotto forma di originali o di copie¹⁹ su supporti comunemente accettati.

Il sistema informativo per lo scambio dei dati (transazioni finanziarie e sorveglianza)

Lo scambio dei dati tra gli Stati membri e la Commissione è effettuato attraverso un sistema informatico realizzato dalla Commissione.

Pertanto, i sistemi informativi adottati in relazione ai singoli Programmi Operativi, che contengono i dati da trasmettere alla Commissione, dovranno integrarsi con il sistema informatico della Commissione.

Si ritiene opportuno che tali sistemi contengano:

- **informazioni di interesse comune sul Programma Operativo e dati necessari alle transazioni finanziarie, redatte secondo i modelli riportati negli Allegati al Reg. (CE) 1828/2006:**
 - la dotazione annuale indicativa di ciascun Fondo per Programma Operativo, conformemente al quadro di riferimento strategico nazionale;
 - i piani di finanziamento dei Programmi Operativi;
 - le dichiarazioni certificate di spesa e le domande di pagamento;
 - le previsioni annuali di probabili pagamenti delle spese;
 - la sezione finanziaria dei rapporti annuali e i rapporti finali di esecuzione.
- **documenti e dati d'interesse comune necessari per la sorveglianza, redatti secondo i modelli riportati negli Allegati al Reg. (CE) 1828/2006:**

¹⁹ Per copia si intende la copia autentica ai sensi dell'art. 18 del D.P.R. 445/2000 o, alternativamente, la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà di cui agli artt. 19 e 47 dello stesso D.P.R. 445/2000

- il quadro strategico di riferimento nazionale di cui all'articolo 27, paragrafo 1 del regolamento (CE) n. 1083/2006;
- i dati comprovanti il rispetto dell'addizionalità;
- i Programmi Operativi, compresi i dati relativi alla classificazione;
- le decisioni della Commissione riguardanti il contributo dei Fondi;
- le domande di assistenza per grandi progetti di cui agli articoli 39-41 del regolamento (CE) n. 1083/2006;
- i rapporti di esecuzione, compresi i dati relativi alla classificazione;
- i dati sui partecipanti alle operazioni dell'FSE ripartiti per priorità;
- la descrizione dei sistemi di gestione e di controllo, ivi comprese le piste di controllo e gli strumenti utilizzati nelle attività di controllo quali check list;
- la strategia di audit;
- i rapporti e i pareri relativi agli audit e la corrispondenza tra la Commissione e ciascuno Stato membro;
- le dichiarazioni di spesa relative alla chiusura parziale;
- la dichiarazione annuale sugli importi ritirati e recuperati e sui recuperi pendenti;
- il piano di comunicazione di cui all'articolo 2 del Reg. (CE) 1828/2006.

Il sistema informatizzato per la gestione dei dati contabili di ciascuna operazione

L'articolo 60 lettera c) del Reg. 1083/2006 stabilisce che l'Autorità di Gestione deve "garantire l'esistenza di un sistema informatizzato di registrazione e conservazione dei dati contabili relativi a ciascuna operazione svolta nell'ambito del Programma Operativo, nonché la raccolta dei dati relativi all'attuazione necessari per la gestione finanziaria, la sorveglianza, le verifiche, gli audit e la valutazione".

Ai sensi dell'art. 14 del Reg. (CE) 1828/2006 il predetto sistema informatizzato deve essere tale da:

- rendere possibile l'accesso e la consultazione delle informazioni in esso contenute alle Autorità di Gestione, di Certificazione, di Audit e gli organismi preposti all'esecuzione delle attività di audit;
- assicurare la rapida e facile estrazione delle informazioni richieste dalla Commissione per consentire ad essa lo svolgimento di controlli documentali o in loco e l'invio di tali informazioni entro 15 giorni dal ricevimento delle richiesta o entro un altro periodo concordato.

Sulla base dell'Allegato III al Reg. (CE) 1828/2006, il sistema informatizzato deve quindi includere, per ogni operazione, le seguenti informazioni:

A. Dati sulle operazioni (conformemente alla decisione di approvazione, se del caso modificata)

- Campo 1. Codice CCI del programma operativo
- Campo 2. Numero di priorità
- Campo 3. Nome del Fondo
- Campo 4. Codice della regione o della zona in cui è ubicata o effettuata l'operazione (livello NUTS o altro, se pertinente)
- Campo 5. Autorità di certificazione
- Campo 6. Autorità di gestione
- Campo 7. Organismo intermedio che dichiara la spesa all'autorità di certificazione, (se pertinente)
- Campo 8. Numero di codice unico dell'operazione
- Campo 9. Breve descrizione dell'operazione
- Campo 10. Data d'inizio dell'operazione
- Campo 11. Data di conclusione dell'operazione
- Campo 12. Organismo che adotta la decisione di approvazione
- Campo 13. Data dell'approvazione
- Campo 14. Numero di riferimento del beneficiario

- Campo 15. Valuta (se diversa dall'euro, nel caso di Programmi di Cooperazione Territoriale)
- Campo 16. Costo totale dell'operazione (compresi i finanziamenti privati, ma al netto delle spese non rimborsabili e di altri finanziamenti)
- Campo 17. Totale delle spese rimborsabili (l'importo sarà identico a quello del campo 16 o 18 a seconda della base del contributo dei Fondi di cui all'articolo 53 del regolamento (CE) n. 1083/2006)
- Campo 18. Totale delle spese pubbliche rimborsabili
- Campo 19. Finanziamento della BEI

B. Spese dichiarate per l'operazione

- Campo 20. Numero di riferimento interno dell'ultima domanda di rimborso dell'operazione
- Campo 21. Data in cui l'ultima domanda di rimborso dell'operazione è stata registrata nel sistema di sorveglianza
- Campo 22. Importo delle spese rimborsabili dichiarato nell'ultima domanda di rimborso dell'operazione registrata nel sistema di sorveglianza
- Campo 23. Totale delle spese rimborsabili per le quali è stata presentata una domanda di rimborso
- Campo 24. Ubicazione dei documenti giustificativi dettagliati relativi alla domanda se diversa dalla sede del beneficiario
- Campo 25. Spese relative al FESR per programmi operativi cofinanziati dall'FSE
- Campo 26. Spese relative all'FSE per programmi operativi cofinanziati dal FESR
- Campo 27. Spese sostenute in zone adiacenti alle zone ammissibili (cooperazione transfrontaliera)
- Campo 28. Spese sostenute dai partner situati esternamente alla zona (cooperazione transnazionale)
- Campo 29. Spese sostenute all'esterno della Comunità (cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale)
- Campo 30. Spese sostenute per l'acquisto di terreni

- Campo 31. Spese sostenute per l'edilizia abitativa
- Campo 32. Spese relative ai costi indiretti/alle spese generali su base forfetaria
- Campo 33. Eventuali entrate detratte dall'importo oggetto delle domande di rimborso
- Campo 34. Eventuali rettifiche finanziarie detratte dall'importo oggetto delle domande di rimborso
- Campo 35. Totale delle spese rimborsabili dichiarate per l'operazione e incluse nella dichiarazione di spesa inviata alla Commissione dall'autorità di certificazione (in euro)
- Campo 36. Totale delle spese rimborsabili dichiarate per l'operazione e incluse nella dichiarazione di spesa inviata alla Commissione dall'autorità di certificazione (valuta nazionale nel caso di Programmi di Cooperazione Territoriale)
- Campo 37. Data dell'ultima dichiarazione di spesa dell'autorità di certificazione contenente le spese dell'operazione
- Campo 38. Data delle verifiche effettuate nell'ambito dei controlli di primo livello (verifiche amministrative su base documentale e verifiche in loco)
- Campo 39. Data degli audit effettuati dall'Autorità di Audit
- Campo 40. Organismo che effettua l'audit o la verifica
- Campo 41. Grado di conseguimento dell'obiettivo dell'operazione, se completata (%)

Si ritiene opportuno che all'interno del sistema informatizzato i dati di spesa di ogni operazione siano disaggregati negli importi dei singoli giustificativi di spesa (indicando altresì data e numero di fatture quietanzate – o documentazione probatoria equivalente - e dei titoli di pagamento) e tali importi siano riconciliati con l'importo inserito nella Dichiarazione di spesa dell'Ufficio Competente per le Operazioni (indicando i riferimenti – numero e data – di tale Dichiarazione), nella Dichiarazione di spesa dell'Autorità di Gestione (indicando i riferimenti – numero e data – di tale Dichiarazione) e nella Dichiarazione certificata di spesa dell'Autorità di Certificazione (indicando i riferimenti – numero e data – della Dichiarazione certificata di spesa e della Domanda di pagamento).

Ciò consentirà altresì di alimentare automaticamente la sezione “Dossier di operazione” della Pista di controllo, relativamente alla Parte finanziaria.

Al fine di ottimizzare il sistema informatizzato e consentire che esso faciliti la trasmissione delle informazioni tra le Autorità e i soggetti coinvolti nella gestione, certificazione e controllo delle operazioni, si ritiene opportuno che tale sistema contenga almeno le seguenti informazioni aggiuntive:

- riferimenti relativi all'Ufficio Competente per le Operazioni;
- informazioni anagrafiche del Beneficiario;
- check list di controllo di primo livello relativa ai controlli amministrativi su base documentale con indicazione delle spese ammissibili e non ammissibili a seguito dei controlli;
- check list di controllo di primo livello relativa ai controlli campionari in loco con indicazione delle spese ammissibili e non ammissibili a seguito dei controlli;
- esito dei controlli indipendenti svolti dall'Autorità di Certificazione con indicazione delle spese ammissibili e non ammissibili a seguito dei controlli;
- esito dei controlli di secondo livello svolti dall'Autorità di Audit con indicazione delle spese ammissibili e non ammissibili a seguito dei controlli;
- registrazione e codifica OLAF delle irregolarità riscontrate nel corso dei diversi controlli e audit svolti, comprese quelle riscontrate da controllori esterni al sistema di gestione e controllo del Programma (es. Commissione, IGRUE, Corte dei Conti, Guardia di Finanza, ecc.);
- azioni correttive intraprese e relativa data di attivazione;
- azioni correttive concluse e relativa data di conclusione;
- importo da recuperare;
- importo recuperato.

Gli ultimi due dati devono coincidere con la contabilità degli importi da recuperare e degli importi ritirati tenuta dall'Autorità di Certificazione.

11. Il reporting delle attività di gestione e controllo

Il Reg. 1083/2006 e il Reg. (CE) 1828/2006 precisano i documenti che devono essere prodotti dagli Stati membri e dalle Autorità dei Programmi Operativi, e le relative scadenze.

Di seguito si riportano le tabelle riepilogative dei principali documenti da produrre nel corso dell'intero periodo di programmazione, suddivise tra reporting relativo alla fase di avvio della programmazione e reporting relativo alle fasi di gestione e controllo del Programma.

Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE

Il reporting relativo alla fase di avvio della programmazione

Responsabile della relazione	Riferimento normativo	Documento	Anni											
			2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Stato membro	- art. 29 Reg. (CE) 1083/2006	Rapporto strategico degli Stati membri												
		<i>Sezione sintetica all'interno del rapporto annuale di attuazione del programma nazionale di riforma</i>												
		<i>Rapporto sintetico</i>												
Stato membro Autorità di Gestione	- art. 71 Reg. (CE) 1083/2006 - artt. 22 - 24 Reg. (CE) 1828/2006 - Allegato XII Reg. (CE) 1828/2006	Descrizione dei sistemi di gestione e controllo (accompagnata da una relazione sulla valutazione del sistema di gestione e controllo)	prima della prima presentazione della prima domanda di pagamento e al più tardi entro 12 mesi dall'approvazione di ciascun Programma Operativo											
IGRUE	- art. 71 Reg. (CE) 1083/2006 - art. 25 Reg. (CE) 1828/2006 - Allegato XIII Reg.(CE) 1828/2006	Relazione sulla valutazione del sistema di gestione e controllo	prima della prima presentazione della prima domanda di pagamento e al più tardi entro 12 mesi dall'approvazione di ciascun Programma Operativo											

Il reporting relativo alle fasi di gestione e controllo del Programma

Responsabile della relazione	Riferimento normativo	Documento	Anni													
			2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017			
Autorità di Audit	- art. 62 Reg. (CE) 1083/2006 - art. 18 Reg. (CE) 1828/2006 - Allegato V Reg. (CE) 1828/2006	Strategia di audit	entro 9 mesi dall'approvazione del P.O.													
		Rapporto annuale di controllo e relativo parere														
		<i>I° Rapporto annuale di controllo 1° gennaio 2007 - 30 giugno 2008</i>		entro il 31 dicembre												
		<i>II° Rapporto annuale di controllo 30 giugno 2008 - 30 giugno 2009</i>			entro il 31 dicembre											
		<i>III° Rapporto annuale di controllo 30 giugno 2009 - 30 giugno 2010</i>				entro il 31 dicembre										
		<i>IV° Rapporto annuale di controllo 30 giugno 2010 - 30 giugno 2011</i>					entro il 31 dicembre									
		<i>V° Rapporto annuale di controllo 30 giugno 2011 - 30 giugno 2012</i>						entro il 31 dicembre								
		<i>VI° Rapporto annuale di controllo 30 giugno 2012 - 30 giugno 2013</i>							entro il 31 dicembre							
		<i>VII° Rapporto annuale di controllo 30 giugno 2013 - 30 giugno 2014</i>								entro il 31 dicembre						
		<i>VIII° Rapporto annuale di controllo 30 giugno 2014 - 30 giugno 2015</i>									entro il 31 dicembre					
	<i>Rapporto finale di controllo (accompagna la Dichiarazione di chiusura)</i>														entro il 31 marzo	
	- art. 88 Reg. (CE) 1083/2006 - art. 18 Reg. (CE) 1828/2006 - Allegato IX Reg. (CE) 1828/2006	Eventuale Dichiarazione di chiusura parziale	entro il 31 dicembre	entro il 31 dicembre	entro il 31 dicembre	entro il 31 dicembre	entro il 31 dicembre	entro il 31 dicembre	entro il 31 dicembre	entro il 31 dicembre	entro il 31 dicembre	entro il 31 dicembre	entro il 31 dicembre	entro il 31 dicembre	entro il 31 dicembre	
	- art. 62 Reg. (CE) 1083/2006 - art. 18 Reg. (CE) 1828/2006 - Allegato VIII Reg. (CE) 1828/2006	Dichiarazione di chiusura (accompagnata dal Rapporto finale di controllo)													entro il 31 marzo	

Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE

Responsabile della relazione	Riferimento normativo	Documento	Anni											
			2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Autorità di Gestione	- art. 67 Reg. (CE) 1083/2006 - art. 11 Reg. (CE) 1828/2006 - Allegato II parti A e C Reg (CE) 1828/2006	Rapporto annuale di esecuzione		entro il 30 giugno										
	- art. 67 Reg. (CE) 1083/2006 - art. 11 Reg. (CE) 1828/2006 - Allegato II parti A e C Reg (CE) 1828/2006	Rapporto finale di esecuzione												entro il 31 marzo
Autorità di Certificazione	- art. 61 Reg. (CE) 1083/2006	Dichiarazione certificata di spesa e Domanda di pagamento												
	- art. 87 Reg. (CE) 1083/2006 - Allegato X Reg. (CE) 1828/2006	<i>Dichiarazione certificata di spesa e domanda di pagamento (pagamenti intermedi)</i>	ogni 4 mesi											
	- Allegato XI Reg. (CE) 1828/2006 per la dichiarazione relativa al saldo	<i>Dichiarazione certificata di spesa e domanda di pagamento (saldo)</i>												entro il 31 marzo
	- Allegato XIV Reg. (CE) 1828/2006 per la dichiarazione di spesa parziale	<i>Dichiarazione certificata di spesa e domanda di pagamento (eventuale chiusura parziale)</i>	entro il 31 dicembre											

12. La valutazione di conformità dei sistemi di gestione e controllo

12.1 La descrizione dei sistemi di gestione e controllo ai sensi dell'art. 71 del Regolamento (CE) 1083/2006

L'art. 71 del Regolamento (CE) 1083/2006 stabilisce al par. 1 che “prima della presentazione della prima domanda di pagamento o al più tardi entro dodici mesi dall'approvazione di ciascun programma operativo, gli Stati membri trasmettono alla Commissione una descrizione dei sistemi, comprendente in particolare l'organizzazione e le procedure relative ai seguenti elementi:

- a) autorità di gestione, certificazione e organismi intermedi;
- b) autorità di audit e ogni altro organismo incaricato di svolgere attività di audit sotto la responsabilità di quest'ultima”.

Inoltre, il par. 4 dello stesso articolo stabilisce che “nel caso in cui un sistema comune si applichi a più programmi operativi, una descrizione di tale sistema può essere notificata” alla Commissione.

L'art. 21 del Reg. 1828/2006 stabilisce che la descrizione dei sistemi di gestione e controllo dei Programmi Operativi contiene le informazioni relative ai principi generali dei sistemi di gestione e controllo di ciascun Programma Operativo, indicati all'art. 58 del Reg. 1083/2006 e di seguito riportati:

- a) la definizione delle funzioni degli organismi coinvolti nella gestione e nel controllo e la ripartizione delle funzioni all'interno di ciascun organismo;
- b) l'osservanza del principio della separazione delle funzioni fra tali organismi e all'interno degli stessi;
- c) procedure atte a garantire la correttezza e la regolarità delle spese dichiarate nell'ambito del programma operativo;
- d) sistemi di contabilità, sorveglianza e informativa finanziaria informatizzati;
- e) un sistema di informazione e sorveglianza nei casi in cui l'organismo responsabile affida l'esecuzione dei compiti a un altro organismo;
- f) disposizioni per la verifica del funzionamento dei sistemi;
- g) sistemi e procedure per garantire una pista di controllo adeguata;
- h) procedure di informazione e sorveglianza per le irregolarità e il recupero degli importi indebitamente versati.

Inoltre lo stesso art. 21 del Reg. 1828/2006 stabilisce che la descrizione dei sistemi di gestione e controllo contiene anche le informazioni indicate ai successivi artt. 22 (autorità di gestione, autorità di certificazione e organismi intermedi), 23 (autorità di audit e altri organismi che svolgono attività di audit) e, se del caso, 24 (sistemi di gestione e controllo dell'obiettivo Cooperazione Territoriale europea).

In particolare tali informazioni devono essere presentate in conformità al modello di cui all'allegato XII del Reg. 1828/2006.

Tale modello indica in sostanza la struttura del documento di Descrizione del sistema di gestione e controllo di un Programma Operativo.

Le informazioni da fornire riguardano i seguenti aspetti:

- dati generali sul Programma Operativo, sulle Autorità (di gestione, certificazione e di audit) e sugli Organismi Intermedi;
- informazioni dettagliate inerenti l'Autorità di gestione, principalmente le seguenti:
 - le funzioni e i compiti svolti direttamente e quelli delegati;
 - l'organigramma e l'indicazione precisa delle funzioni delle unità;
 - la descrizione delle procedure di selezione e approvazione delle operazioni e delle procedure per garantirne la conformità alle norme comunitarie e nazionali per l'intero periodo di programmazione;
 - descrizione delle procedure per il controllo di primo livello (verifiche amministrative e verifiche in loco) e dell'organizzazione all'uopo preposta;
 - descrizione delle procedure di ricevimento, verifica e convalida delle domande di rimborso dei beneficiari nonché delle procedure di autorizzazione, esecuzione e iscrizione nei conti dei pagamenti ai beneficiari (incluso il diagramma indicante tutti gli organismi interessati) e indicazione degli organismi responsabili del trattamento delle domande di rimborso;
 - descrizione delle modalità di trasmissione delle informazioni all'autorità di certificazione;
 - nel caso in cui lo stesso organismo sia designato come autorità di gestione e autorità di certificazione (per es. nel caso di Programmi Operativi di cui all'art. 74 del Reg. 1083/2006) descrizione delle modalità per assicurare la separazione delle rispettive funzioni;
 - misure previste per assicurare l'applicazione delle politiche comunitarie e delle norme rilevanti in materia di appalti pubblici, pari opportunità e ambiente;
 - descrizione delle modalità in base alle quali le piste garantiranno le prescrizioni di cui all'art. 15 del Reg. 1828/2006 (in particolare: capacità della pista di mostrare come l'importo certificato alla Commissione possa riconciliarsi con i documenti contabili e i documenti giustificativi di spesa conservati ai diversi livelli e fino al beneficiario; capacità della pista di verificare il pagamento del contributo comunitario; capacità della pista di verificare l'applicazione dei criteri di selezione stabiliti dal Comitato di Sorveglianza; capacità della pista di contenere per ogni operazione, ove

pertinente, le specifiche tecniche e il piano di finanziamento, documenti riguardanti l'approvazione del contributo, l'aggiudicazione di appalti pubblici, relazioni sui progressi compiuti e sulle verifiche e sugli audit rilevati);

- descrizione della procedura per la comunicazione delle irregolarità alla Commissione ai sensi dell'art. 28 del Reg. 1828/2006 e riferimento alle istruzioni per la rilevazione delle irregolarità, le rettifiche, la registrazione del debito e i recuperi;
- informazioni dettagliate inerenti i singoli Organismi Intermedi, principalmente le seguenti:
 - organizzazione e funzioni dell'Organismo Intermedio;
 - descrizione delle procedure per la selezione e approvazione delle operazioni;
 - descrizione delle procedure per i controlli di primo livello;
 - descrizione delle procedure per il trattamento delle domande di rimborso;
- informazioni dettagliate inerenti l'Autorità di certificazione, principalmente le seguenti:
 - organizzazione e funzioni dell'Autorità di certificazione;
 - descrizione delle procedure per la redazione, certificazione e presentazione delle dichiarazioni di spesa alla Commissione;
 - descrizione in particolare delle misure adottate:
 - ✓ per assicurare che la dichiarazione delle spese è corretta, proviene da sistemi di contabilità affidabili ed è basata su documenti giustificativi verificabili;
 - ✓ per assicurare che le spese dichiarate siano conformi alle norme comunitarie e nazionali applicabili e siano state sostenute in rapporto alle operazioni selezionate per il finanziamento conformemente ai criteri applicabili al programma e alle norme comunitarie e nazionali;
 - ✓ per garantire ai fini della certificazione di aver ricevuto dall'autorità di gestione informazioni adeguate in merito alle procedure seguite e alle verifiche effettuate in relazione alle spese figuranti nelle dichiarazioni di spesa;
 - ✓ per tener conto, ai fini della certificazione, dei risultati di tutte le attività di audit svolte dall'autorità di audit o sotto la sua responsabilità;

Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE

- descrizione del sistema contabile istituito e utilizzato come base per la certificazione delle spese alla Commissione;
- descrizione del sistema per garantire un rapido recupero del contributo comunitario;
- informazioni dettagliate inerenti l'Autorità di audit, principalmente le seguenti:
 - organizzazione e funzioni dell'Autorità di audit e degli eventuali organismi di audit sotto la responsabilità dell'Autorità;
 - descrizione delle procedure per verificare l'adozione dei correttivi suggeriti dall'Autorità di Audit;
 - descrizione delle procedure relative alla redazione del rapporto annuale, del parere annuale e della dichiarazione di chiusura;
- informazioni dettagliate inerenti al sistema informatizzato che l'Autorità di Gestione deve garantire ai sensi dell'art. 60 lettera c) del Regolamento 1083/2006 per la registrazione e la conservazione dei dati contabili relativi a ciascuna operazione svolta nell'ambito del Programma Operativo, nonché la raccolta dei dati relativi all'attuazione necessari per la gestione finanziaria, la sorveglianza, le verifiche, gli audit e la valutazione.

La descrizione del sistema di gestione e controllo deve essere comunicata, oltre che alla Commissione, anche all'organismo che effettua la valutazione di conformità di detto sistema ai sensi dell'art. 71 del Reg. (CE) 1083/2006.

12.2 Valutazione dei sistemi di gestione e controllo e parere di conformità di cui all'art. 71, paragrafo 2, del Regolamento (CE) 1083/2006

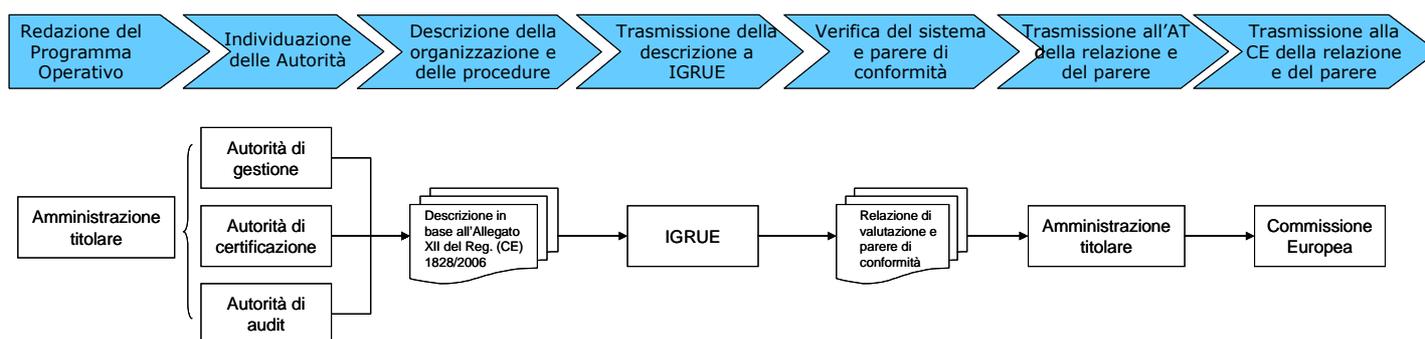
La descrizione dei sistemi di gestione e controllo, di cui all'art. 71 paragrafo 1 del Reg. (CE) 1083/2006, deve essere accompagnata da una relazione che esponga i risultati di una valutazione dei sistemi istituiti e che esprima un parere in merito alla loro conformità con quanto disposto dagli articoli 58, 59, 60, 61 e 62 del Reg. (CE) 1083/2006.

Lo stesso articolo, inoltre, demanda il compito di redigere la relazione ed il parere all'Autorità di Audit o a un organismo funzionalmente indipendente dall'Autorità di Gestione e dall'Autorità di Certificazione, che operi tenendo conto degli standard di controllo accettati a livello internazionale.

Partendo da questo contesto normativo, ai sensi del Quadro Strategico Nazionale (QSN) IGRUE svolge un ruolo di coordinamento per le valutazioni dei sistemi di gestione e controllo e la formulazione dei pareri di conformità. Di seguito si illustra il processo individuato per lo svolgimento di tale funzione da parte di IGRUE.

Le Amministrazioni titolari, nel predisporre i Programmi Operativi, descrivono le linee generali dei sistemi di gestione e controllo adottati indicando le Autorità prescelte e le loro funzioni. Ciascuna Autorità così individuata redige per proprio conto una descrizione della propria organizzazione e delle procedure adottate sulla base delle indicazioni di cui agli articoli 21, 22 e 23 del Regolamento (CE) 1828/2006 e in particolare dell'Allegato XII allo stesso Regolamento.

Entro il termine massimo di tre mesi dall'approvazione del Programma Operativo, le Amministrazioni titolari trasmettono ad IGRUE le descrizioni dei sistemi di gestione e controllo da esse adottati, affinché l'Ispettorato possa effettuare la valutazione dei sistemi ed esprimere il parere sulla loro conformità. Entro i successivi 9 mesi e comunque non oltre i 12 mesi dall'approvazione del PO, IGRUE effettua la valutazione e trasmette gli esiti, unitamente al parere di conformità, all'Amministrazione titolare per il successivo inoltro alla Commissione Europea. La valutazione da parte di IGRUE viene effettuata rispettando l'ordine cronologico di inoltro a IGRUE delle relazioni descrittive dei sistemi da parte delle Amministrazioni titolari.



La Commissione procede al primo pagamento intermedio qualora il parere non contenga riserve o qualora, in presenza di riserve, abbia ricevuto conferma dell'attuazione delle misure correttive e del conseguente scioglimento delle riserve.

Contenuti della relazione di valutazione dei sistemi di gestione e controllo e del parere di conformità

IGRUE, nell'esercizio della propria funzione di valutazione dei sistemi di gestione e controllo, redige una relazione che, ai sensi dell'art. 25 del Regolamento (CE) 1828/2006, si basa su un esame della descrizione dei sistemi effettuata dall'Amministrazione titolare e dei documenti pertinenti ai sistemi stessi, nonché su colloqui con il personale degli organismi designati al fine di approfondire e verificare le informazioni. Sulla base delle informazioni acquisite, IGRUE si esprime specificatamente in merito alla conformità dei sistemi rispetto a quanto prestabilito dagli articoli da 58 a 62 del Regolamento (CE) 1083/2006, redigendo un parere secondo il modello di cui all'Allegato XIII al Regolamento (CE) 1828/2006.

Nell'esame delle caratteristiche dei sistemi di gestione e controllo, IGRUE presterà particolare attenzione ai seguenti aspetti:

a) Organizzazione

- responsabilità e funzioni delle Autorità designate;
- organigrammi e ripartizione delle funzioni;
- separatezza tra le funzioni di gestione, controllo di primo livello, certificazione e controllo di secondo livello;
- eventuali Organismi Intermedi e relative funzioni;
- misure intraprese per prevenire possibili conflitti di interesse nell'esercizio delle funzioni assegnate;
- formazione, preparazione e dimensionamento del personale coinvolto.

b) Procedure di gestione e certificazione

- adeguatezza delle procedure di gestione e di certificazione e loro conformità alla normativa e agli standard di riferimento;
- esistenza e adeguatezza di manuali di descrizione delle procedure di gestione e di certificazione;
- adeguatezza delle piste di controllo ai sensi dell'articolo 58, lett. g) del Regolamento (CE) 1083/2006 e dell'art. 15 del Regolamento 1828/2006.

c) Sistemi di monitoraggio

- adeguatezza del sistema informativo per il monitoraggio finanziario, procedurale e fisico delle operazioni;
- capacità del sistema informativo di rilevare gli elementi di dettaglio della singola operazione, con particolare riferimento alle singole transazioni finanziarie di un'operazione;
- sicurezza del sistema informativo mediante adozione di dispositivi adeguati per l'accesso, per la validazione e per la trasmissione;
- presenza di un manuale per la gestione e l'utilizzo del sistema di monitoraggio.

d) Sistemi contabili

- sussistenza di sistemi contabili conformi alla normativa;

- esistenza e adeguatezza di procedure per assicurare una contabilità separata per le operazioni cofinanziate, rendendo distinguibili le singole transazioni dell'operazione cofinanziata.

e) Controlli di primo livello

- esistenza e adeguatezza di procedure per l'espletamento dei controlli di primo livello;
- adozione di strumenti (check list) che documentino la corretta esecuzione di controlli di primo livello (verifiche amministrative ed in loco) sulle operazioni cofinanziate;
- conformità della metodologia di campionamento delle operazioni da sottoporre a verifica in loco, nel caso di verifiche in loco a campione;
- conformità dei controlli di primo livello a quanto previsto dalle piste di controllo;
- sussistenza di un sistema informatizzato di registrazione dei controlli effettuati dalle Autorità competenti.

f) Controlli di secondo livello

- sussistenza e adeguatezza della strategia di audit;
- adeguatezza e correttezza delle procedure e degli strumenti per la verifica dei sistemi di gestione e controllo ai sensi della normativa di riferimento e degli standard di audit.
- conformità della metodologia di campionamento delle operazioni da sottoporre a verifica alla normativa di riferimento e agli standard di audit;
- adeguatezza e correttezza delle procedure e degli strumenti per la verifica a campione delle operazioni ai sensi della normativa di riferimento e degli standard di audit;
- presenza e diffusione di un manuale delle procedure e degli strumenti per i controlli di secondo livello a cura dell'Autorità di Audit e diffusione di tale manuale presso il personale incaricato di tali controlli;
- adeguatezza e conformità alla normativa degli strumenti di reporting;
- sussistenza di un sistema informatizzato di registrazione dei controlli.

g) Gestione delle irregolarità e dei recuperi basata in linea di massima sui seguenti elementi:

Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE

- idonea ripartizione delle funzioni per la gestione delle irregolarità ed i recuperi tra i diversi organismi coinvolti;
- procedure e modalità di rilevazione, registrazione e comunicazione delle irregolarità e procedimenti finalizzati ai recuperi;
- procedure e modalità di applicazione e registrazione delle misure correttive.

Le Amministrazioni titolari dovranno prestare particolare attenzione alla valutazione di conformità: infatti, se il parere di conformità non comporta riserve o se eventuali riserve siano state sciolte a seguito dell'applicazione di misure correttive, la Commissione, ai sensi dell'art. 73, paragrafi 2 e 3, del Reg. (CE) 1083/2006 può basare la propria valutazione in merito al funzionamento dei sistemi di gestione e controllo sul parere annuale formulato dall'Autorità di Audit (ai sensi dell'art. 62, paragrafo 1, lettera d, punto ii) e limitare la propria attività di verifica in loco ai soli casi in cui si registrino carenze del sistema che interessino spese già certificate, per le quali è stato fornito un parere che non conteneva riserve in relazione a tali carenze.