



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO
ISPettorato GENERALE PER I RAPPORTI FINANZIARI CON L'UNIONE
EUROPEA - IGRUE

**Manuale per il controllo a campione delle
operazioni cofinanziate dai Fondi Strutturali
comunitari per il periodo 2000-06**

(Ai sensi dell'art. 38 del Reg. (CE) 1260/99 e del Reg. (CE) 438/2001)

Giugno 2002

INDICE

<u>PREMESSA</u>	3
<u>1. LA PIANIFICAZIONE DELLE ATTIVITÀ DI CONTROLLO</u>	5
<u>1.1. IL QUADRO NORMATIVO IN CUI SI INSERISCE IL CONTROLLO</u>	5
<u>1.2. L'INTERVENTO, LA MISURA, L'OPERAZIONE E L'ORGANISMO OGGETTO DI CONTROLLO</u>	7
<u>1.3. GLI OBIETTIVI DEL CONTROLLO E L'AMBITO INTERESSATO</u>	8
<u>1.4. SCANSIONE DELLE FASI OPERATIVE</u>	10
<u>1.5. GLI ELEMENTI PROBATORI DA CONSIDERARE</u>	11
<u>1.6. I TEMPI E LE RISORSE</u>	12
<u>2. ANALISI E VALUTAZIONE DEI RISCHI E DEI CONTROLLI</u>	16
<u>2.1. IL MODELLO PER L'ANALISI DEI RISCHI CONNESSI ALL'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI</u> <u>COFINANZIATI DAI FONDI STRUTTURALI COMUNITARI</u>	16
<u>2.2. ANALISI DELLA PISTA DI CONTROLLO</u>	16
<u>2.3. INDIVIDUAZIONE DEL PROFILO DI RISCHIO DEI PROCESSI SIGNIFICATIVI E DEI CONTROLLI AD ESSO</u> <u>ASSOCIATI</u>	18
<u>2.4. VALUTAZIONE DEI RISCHI E DEI CONTROLLI</u>	21
<u>2.4.1. Valutazione del rischio</u>	22
<u>2.4.2. Valutazione del controllo</u>	24
<u>2.5. VALUTAZIONE DEL RISCHIO COMPLESSIVO A LIVELLO DI MISURA</u>	25
<u>3. IL CAMPIONAMENTO</u>	29
<u>3.1. LA METODOLOGIA DI CAMPIONAMENTO</u>	29
<u>3.1.1. Obiettivi del campionamento</u>	29
<u>3.1.2. La procedura di campionamento</u>	29
<u>4. PROCEDURE PER L'ESECUZIONE DEI CONTROLLI PERIODICI</u>	35
<u>4.1. LA PREDISPOSIZIONE DEL PROGRAMMA DI VERIFICA</u>	35
<u>4.2. LA VERIFICA DI SISTEMA ED I CONTROLLI SUGLI ORGANISMI INTERMEDI</u>	36
<u>4.3. I CONTROLLI SULLE OPERAZIONI</u>	40
<u>4.4. L'UTILIZZO DELLE VERIFICHE CONDOTTE DA ALTRI CONTROLLORI</u>	44
<u>5. IL RILASCIO DELLA CERTIFICAZIONE FINALE E ADEMPIMENTI RELATIVI</u> ..	47
<u>5.1. LA DICHIARAZIONE FINALE - CAPO V REGOLAMENTO CE 438/2001</u>	47
<u>5.2. I PRINCIPI CUI DEVONO ATTENERSI GLI ORGANI DI CONTROLLO AI FINI DELLA REDAZIONE DELLA</u> <u>DICHIARAZIONE DI CUI ALL'ARTICOLO 38, PARAGRAFO 1, LETTERA F), DEL REGOLAMENTO CE N.</u> <u>1260/1999</u>	49
<u>6. EMISSIONE DI RESOCONTI E RELAZIONI</u>	52
<u>6.1. IL FOLLOW UP DEL CONTROLLO: REGOLARITÀ, IRREGOLARITÀ, FRODE</u>	52
<u>6.2. IL RESOCONTO DEL CONTROLLO IN LOCO E LA RELAZIONE DI CONTROLLO</u>	53
<u>6.3. LE COMUNICAZIONI PERIODICHE ALL'OLAF</u>	54
<u>6.4. L'APPLICAZIONE E LA VERIFICA DELLE RETTIFICHE FINANZIARIE</u>	56
<u>GLOSSARIO</u>	59
<u>ALLEGATO 1 - LA VALUTAZIONE DEI RISCHI PER TIPOLOGIA DI OPERAZIONE</u>	62
<u>ALLEGATO 2 - CHECK LIST PER LE VERIFICHE DI SISTEMA</u>	78
<u>ALLEGATO 3 - CHECK LIST PER LE VERIFICHE SULLE OPERAZIONI</u>	97
<u>ALLEGATO 4 - PRINCIPALI TIPOLOGIE DI IRREGOLARITÀ IN BASE ALLA CODIFICA</u> <u>PROPOSTA DAL COCOLAF</u>	122

<u>ALLEGATO 5 - MODELLI INDICATIVI PER IL RESOCONTO DEL CONTROLLO IN LOCO, LA RELAZIONE DI CONTROLLO, LA DICHIARAZIONE FINALE EX ART. 38 DEL REG. (CE) N. 1260/99, LA RELAZIONE CONCLUSIVA DI CONTROLLO, LA SCHEDA DI SINTESI SUI CONTROLLI EFFETTUATI</u>	125
<u>ALLEGATO 6 - COCOLAF 11/04/2002 OBBLIGO DI COMUNICARE LE IRREGOLARITÀ: MODALITÀ PRATICHE</u>	134
<u>ALLEGATO 7 - NORMATIVA E BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO</u>	143

PREMESSA

Il Reg. (CE) n. 1260/99 ed il Reg. (CE) n. 438/2001 apportano importanti elementi di novità in relazione ai sistemi di gestione e controllo degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali per il periodo 2000-2006. Ciò in linea di continuità con il precedente periodo di programmazione 1994-99, per il quale il Reg. (CE) n. 2064/97 introduceva una serie di norme volte al miglioramento dei sistemi di gestione e controllo al fine di garantire l'efficacia e l'efficienza della spesa rispetto agli obiettivi previsti.

Il criterio di fondo era ed è rappresentato dalla *sana gestione finanziaria* supportata da un sistema di controllo indipendente con predefinite procedure di certificazione della spesa e dalle piste di controllo, quale strumento micro-organizzativo per monitorare i processi ed apportare azioni di miglioramento.

In questo ambito, i nuovi regolamenti per la programmazione 2000–2006, puntano innanzitutto ad una migliore definizione delle responsabilità attribuite ai vari soggetti coinvolti dalla gestione e dai circuiti finanziari. Altro punto essenziale è costituito dall'enfasi attribuita al funzionamento dei sistemi di gestione e controllo ed allo sviluppo di meccanismi procedurali organizzati per testarli e valutarli, in termini di efficacia ed efficienza.

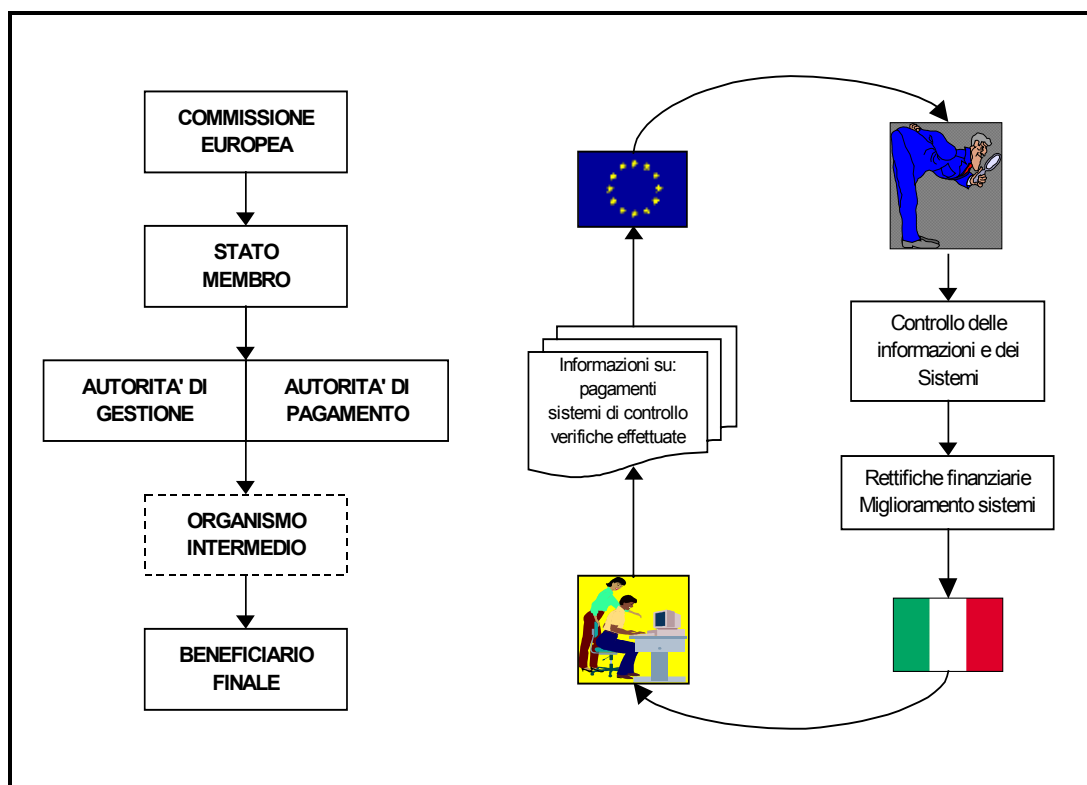
Nell'articolo 9 – *Definizioni* del Reg. (CE) n. 1260/99 sono infatti precisati, oltre agli strumenti, anche i soggetti coinvolti nella gestione dei Fondi strutturali e tali soggetti sono richiamati, quando opportuno, nel capo II – *Gestione finanziaria* dello stesso Regolamento e nel Reg. (CE) n. 438/2001 che reca le modalità di applicazione del Reg. (CE) n. 1260/99 in materia di sistemi di gestione e controllo.

In base a quanto prescritto da tali regolamenti, si dovrà instaurare fra i vari soggetti coinvolti nella gestione dei Fondi strutturali un costante meccanismo di *feedback* che ha come scopo ultimo sia la gestione delle rettifiche finanziarie che il miglioramento continuo dei sistemi di gestione e controllo (Figura 1). In un sistema in cui sono ben definite le responsabilità, la Commissione regola la gestione e controlla sia i sistemi che le spese mentre i soggetti dello Stato membro, ai vari livelli, attuano e rendicontano gli interventi, controllano e riportano in relazione alle verifiche effettuate sia sulle spese che sui sistemi, intervengono con Misure sia correttive che preventive.

Vista l'innovatività dei contenuti dei regolamenti sopra citati, il Ministero dell'Economia e delle Finanze attraverso l'Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE), facente parte del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, ha assunto il compito di elaborare le linee guida per orientare le Amministrazioni centrali e locali sull'applicazione delle disposizioni in materia di sistemi di gestione e controllo.

Il presente documento, redatto con la collaborazione dell'A.T.I. Ernst & Young Financial Advisors S.r.l. – Ecosfera S.p.A., ha per obiettivo la definizione delle **metodologie** e delle **procedure per i controlli a campione delle Operazioni** degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali comunitari, anche noti come controlli di II livello. Tale tipologia di controlli è regolata, nello specifico, dall'articolo n. 38 del Capo II – *Controllo finanziario* - del Reg.(CE) n. 1260/99 ed in relazione alle modalità di applicazione dal Capo IV – *Controlli a campione delle Operazioni* - del Reg. (CE) n. 438/2001.

Figura 1 – Circuito di gestione e controllo



La finalità perseguita è quella di fornire alle suddette Amministrazioni uno strumento agile e concreto che consenta di effettuare i controlli a campione delle Operazioni in relazione alle seguenti fasi:

1. pianificazione delle attività di controllo (vedi capitolo 1);
2. analisi e valutazione dei rischi e dei controlli (vedi cap. 2);
3. campionamento (vedi cap. 3) ;
4. procedure per l'esecuzione dei controlli periodici (vedi cap. 4);
5. rilascio certificazione finale ed adempimenti relativi (vedi cap. 5);
6. emissione di resoconti e relazioni (vedi cap. 6).

Il documento è inoltre corredato dalla normativa di riferimento e da una bibliografia per eventuali approfondimenti sulla materia.

Le metodologie di seguito descritte si pongono in una prospettiva di coerenza con le "Linee guida per l'organizzazione dei sistemi di gestione e controllo e per la predisposizione delle piste di controllo", documento nel quale sono stati affrontati gli aspetti connessi ai requisiti cui deve rispondere la struttura organizzativa di un'Amministrazione che gestisce interventi cofinanziati ed è stata definita la metodologia per la predisposizione delle piste di controllo. Gli strumenti e le procedure relative ai controlli di II livello sono infatti progettati in riferimento alle tre classi di Operazione (realizzazione di opere pubbliche, acquisizione di beni e servizi ed erogazione di finanziamenti e di servizi a singoli destinatari) che sono in grado di rappresentare in maniera esaustiva le caratteristiche dei processi gestionali e finanziari delle Operazioni cofinanziate.

1. LA PIANIFICAZIONE DELLE ATTIVITÀ DI CONTROLLO

La pianificazione delle attività di controllo non può prescindere dalla identificazione del quadro normativo in cui si inseriscono dette attività e dal contesto specifico dell'Operazione oggetto del controllo (Programma/Misura, Autorità di gestione e pagamento e loro struttura organizzativa).

Altro punto essenziale è l'individuazione degli obiettivi del controllo e degli ambiti dello stesso, rispetto ai quali si deve fare riferimento a quanto indicato nel capo IV – *Controlli a campione delle Operazioni* – del Reg. (CE) n. 438/2001.

Una volta chiarito il contesto e gli obiettivi, bisognerà segmentare il processo di controllo nelle principali fasi che lo compongono, identificando le propedeuticità e definendo con chiarezza gli output principali. Effettuata questa Operazione sarà più semplice associare a ciascuna fase le risorse necessarie al loro espletamento, stimare la durata sia delle singole fasi che complessiva del processo di controllo e schedarlo nell'ambito dell'anno solare.

Nella pianificazione dei controlli di II livello deve comunque essere rispettato il criterio di uniforme ripartizione di tali attività nell'arco dell'intero periodo interessato (art. 10 Reg. (CE) n. 438/2001).

Altro punto da definire riguarda la gestione dei documenti, quali elementi probatori da tenere a disposizione, di cui dovrà essere individuata l'ubicazione e l'ente responsabile della conservazione, prescritta per un periodo di tre anni.

1.1. Il quadro normativo in cui si inserisce il controllo

L'attività di controllo degli interventi cofinanziati si inserisce in un contesto normativo suddivisibile su due livelli. Il primo di carattere generale, che riguarda l'individuazione della normativa comunitaria, nazionale e regionale. Il secondo attiene, invece, all'oggetto specifico dell'intervento cofinanziato.

Il quadro di riferimento normativo è composto da disposizioni comunitarie e nazionali.

Nella tabella 1 che segue vengono elencati i principali regolamenti comunitari riguardanti i controlli:

Tabella 1 – Regolamenti comunitari di riferimento

Regolamento	Oggetto
Reg. (CE) 1260/99	Disposizioni generali sui Fondi strutturali
Reg. (CE) 438/2001	Modalità di applicazione del Reg. 1260/1999 per i sistemi di gestione e controllo dei contributi dei Fondi strutturali
Reg. (CE) 448/2001	Modalità di applicazione del Reg. 1260/1999 per le rettifiche finanziarie dei contributi dei Fondi strutturali
Reg. (CE) 1681/94	Irregolarità e recupero delle somme indebitamente pagate
Reg. (CE, Euratom) 2988/95	Tutela degli interessi finanziari delle Comunità
Reg. (Euratom, CE) 2185/96	Controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità
Reg. (CE) 659/99 – art. 22	Modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE - Controlli in loco nel settore degli aiuti di Stato
Reg. (CE) 1159/2000	Azioni informative e pubblicitarie a cura degli Stati membri
Reg. (CE) 1685/2000	Individuazione delle spese ammissibili

In relazione agli specifici ambiti territoriali, inoltre, le Amministrazioni destinatarie di questo documento dovranno riferirsi alla legislazione regionale che, per ciascun caso specifico, potrà regolare l'Operazione oggetto del controllo. Questo aspetto dovrà essere curato in maniera particolare per consentire ad eventuali *auditors* esterni di orientarsi tempestivamente tra le norme regionali ed attuare in maniera efficace ed efficiente il proprio compito.

Il controllo dei contributi concessi nell'ambito dei Fondi strutturali non può infatti essere assolto senza la conoscenza della legislazione specifica. Nella tabella sono indicate, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo degli argomenti indicati, alcune disposizioni normative nazionali, riguardanti la realizzazione di opere pubbliche, l'acquisizione di beni e servizi e l'erogazione di finanziamenti a singoli destinatari (le tre *classi di Operazione* poste a base sia del monitoraggio che della strutturazione delle piste di controllo¹).

¹ Vd. *Linee guida per l'organizzazione dei sistemi di gestione e controllo e per la predisposizione delle piste di controllo* – Ministero dell'Economia e delle Finanze – sezione B punto 1.

Tabella 2 – Associazione normativa-classi di Operazioni

Classe di Operazione	Normativa di riferimento
Realizzazione di opere pubbliche	Legge 11/02/1994, n. 109 e successive modificazioni ed integrazioni. D.P.R. 21/12/1999 n. 554
Acquisizione di beni e servizi	D. Leg.vo 24/07/1992, n. 358 e successive modificazioni. DPR 18/04/1994 n. 573 D. Leg.vo 17/03/1995, n. 157 e successive modificazioni. D. Leg.vo 17/03/1995, n. 158 e successive modificazioni.
Erogazione di finanziamenti a singoli destinatari	Regolamenti specifici ad esempio sui regimi di aiuto nr. 68, 69, 70 del 2001

Alle norme qui riportate vanno aggiunte quelle di carattere tipicamente settoriale (ad esempio formazione, agricoltura, pesca, ecc.) che per brevità si omettono.

È da tener presente che le Operazioni di controllo non possono prescindere dalla conoscenza della normativa disciplinante l'intervento oggetto del finanziamento. Per esempio, occorre far riferimento a tutte le norme oltre che comunitarie anche nazionali e regionali, le circolari, i pareri, ecc.. Occorre poi tenere in considerazione gli aspetti fiscali e lavoristici e così via.

1.2. L'Intervento, la Misura, l'Operazione e l'Organismo oggetto di controllo

Nella pianificazione dei controlli a campione delle Operazioni diventa essenziale chiarire le coordinate per l'individuazione dell'oggetto del controllo. A seconda dell'ambiente di riferimento da verificare (Intervento, Misura, Operazione) bisognerà, infatti, citare una serie di informazioni che consentano l'identificazione precisa e inconfutabile dell'oggetto dei controlli. Può accadere, ad esempio, che in base alla dimensione finanziaria o al livello di rischio, potrebbe essere necessario sottoporre a controllo una specifica Operazione (progetto o azione) all'interno di una determinata Misura. A quel punto una corretta identificazione richiede di citare le tre coordinate per consentire l'individuazione incontrovertibile dell'oggetto del controllo.

Altre informazioni riguardano gli organismi coinvolti nel controllo, dei quali bisognerà identificare dati essenziali, quali il nome dell'ufficio, l'ubicazione, il nominativo dei responsabili e, se utile, i collegamenti che dovessero evidenziarsi, attraverso la rappresentazione di un organigramma.

In merito agli organismi che possono essere sottoposti a controllo, si cita il Regolamento (CE) n. 438/2001, nel paragrafo 2 dell'articolo 7. Tale articolo, in riferimento all'adeguatezza della pista di controllo, recita che essa deve consentire la verifica delle certificazioni in corrispondenza "alle singole registrazioni di spesa e alla relativa documentazione giustificativa, conservate ai vari livelli dell'amministrazione e presso i beneficiari finali, nonché, nel caso in cui questi ultimi non siano i percettori finali del contributo, presso gli organismi o le imprese che eseguono le Operazioni ...". La norma coinvolge, di conseguenza, tutti i soggetti interessati dal circuito finanziario ed inoltre, in base alle prescrizioni del paragrafo 6 dell'articolo 38 del Reg. (CE) n. 1260/99, la documentazione pertinente deve essere conservata presso tali soggetti per un periodo di tre anni, con decorrenza dalla data di pagamento della Commissione del saldo relativo all'intervento.

Il controllo di II livello, come si approfondirà in seguito nel paragrafo 4.4, deve poter utilizzare le risultanze di eventuali controlli, sulle Operazioni prescelte, già effettuati da altri soggetti. Nell'ambito della pianificazione delle attività si consiglia, di conseguenza, di richiedere appositamente all'Autorità di gestione quali siano stati i controlli precedenti con l'indicazione degli enti titolari di tali verifiche al fine di prendere visione sia delle metodologie che delle risultanze.

E' opportuno effettuare tale ricerca in anticipo rispetto alla pianificazione dei controlli sia per meglio orientare l'analisi dei rischi gestionali (vedi capitolo 2) che per modulare le risorse da assegnare ai controlli *sfruttando* per quanto possibile il lavoro svolto da altri controllori², legittimati quanto il controllo di secondo livello allo svolgimento delle verifiche.

1.3. Gli obiettivi del controllo e l'ambito interessato

Gli obiettivi e l'ambito interessato dai controlli sono esplicitati nel Reg. (CE) n. 438/2001 al capo IV – *Controlli a campione delle Operazioni*.

Nell'articolo 10, oltre ad identificare l'oggetto della verifica (efficacia dei sistemi di gestione e controllo e le dichiarazioni di spesa presentate ai vari livelli) si definiscono i criteri per la metodologia di campionamento progettata sulla base di un'analisi dei rischi.

L'articolo successivo elenca in otto differenti punti, gli aspetti da sottoporre a verifica:

- a) la concreta applicazione ed efficacia dei sistemi di gestione e di controllo;
- b) la concordanza di un adeguato numero di registrazioni contabili con i pertinenti documenti giustificativi;
- c) l'esistenza di un'adeguata pista di controllo;
- d) la conformità della natura e dei tempi di esecuzione di un adeguato numero di voci di spesa alle disposizioni comunitarie, al capitolato approvato per l'Operazione ed ai lavori effettivamente eseguiti;
- e) la conformità della destinazione o della prevista destinazione dell'Operazione a quella indicata nella richiesta di cofinanziamento comunitario;
- f) il rispetto dei limiti di cui all'art. 29 del Reg. (CE) n. 1260/1999;
- g) l'effettiva disponibilità del pertinente cofinanziamento nazionale;
- h) la conformità delle Operazioni cofinanziate alle norme ed alle politiche comunitarie ai sensi dell'articolo 12 del Reg. (CE) n. 1260/1999.

Continuando brevemente nella descrizione del Capo IV – *Controlli a campione delle Operazioni*, l'articolo 12 dispone il riscontro della sistematicità delle irregolarità rilevate nell'ambito dei controlli ed inoltre impone di:

- identificare le cause delle irregolarità;
- disporre ulteriori controlli di approfondimento;
- definire le opportune Misure correttive e preventive.

La tempistica della comunicazione contenente i risultati dei controlli e gli eventuali adeguamenti dei sistemi di gestione e controllo viene definita dall'articolo 13.

² Autorità nazionali, Commissione Europea, Corte dei Conti italiana ed Europea ...

Il funzionamento dei controlli a campione delle Operazioni consente una verifica complessiva che riguarda sia le Operazioni che i sistemi. Gli oggetti dei controlli sono molteplici e richiedono procedure e competenze notevolmente diversificate.

A riguardo si propone una catalogazione delle otto tipologie di controllo sopra elencate in tre differenti categorie, come riportato dalla tabella 3.

Tabella 3 – Tipologia di controllo

Audit organizzativo	Audit contabile	Audit strategico-normativo
a) La concreta applicazione ed efficacia dei sistemi di gestione e di controllo	b) la concordanza di un adeguato numero di registrazioni contabili con i pertinenti documenti giustificativi	e) la conformità della destinazione o della prevista destinazione dell'Operazione a quella indicata nella richiesta di cofinanziamento comunitario
c) L'esistenza di un'adeguata pista di controllo	d) la conformità della natura e dei tempi di esecuzione di un adeguato numero di voci di spesa alle disposizioni comunitarie, al capitolato approvato per l'Operazione ed ai lavori effettivamente eseguiti	f) il rispetto dei limiti di cui all'art. 29 del Reg. (CE) n. 1260/99
	g) l'effettiva disponibilità del pertinente cofinanziamento nazionale	h) la conformità delle Operazioni cofinanziate alle norme ed alle politiche comunitarie ai sensi dell'articolo 12 del Reg. (CE) n. 1260/99

La complessità dell'attività di *audit* è in buona parte connessa a *cosa si controlla*. Le verifiche sull'efficacia dei sistemi di gestione e controllo richiedono da parte del controllore conoscenze approfondite di analisi organizzativa, dei sistemi e delle procedure. L'*audit* contabile è quello di tipo *tradizionale* che può essere affidato ad esperti di contabilità mentre le attività connesse all'*audit strategico-normativo* richiedono conoscenze perlopiù di natura giuridica ed in particolare degli ordinamenti e delle politiche comunitarie e delle normative settoriali di riferimento dell'Operazione sottoposta a verifica. Senza trascurare, inoltre, che tutto ciò è preceduto dall'analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e dalla progettazione e realizzazione del campionamento.

L'audit normativo è spesso necessariamente legato a verifiche di tipo tecnico che consentano di accertare (mediante rilievi di tipo fisico) se l'oggetto del cofinanziamento sia in linea con la destinazione prevista dalla domanda di cofinanziamento e con la normativa di riferimento.

Le otto tipologie di controllo previste dal Regolamento (CE) n. 438/2001 sono, in effetti, notevolmente disomogenee. Alcune hanno necessariamente come oggetto l'Operazione (azione o progetto) mentre altre, quelle in particolare di tipo organizzativo, si riferiscono a sistemi e strumenti di controllo che sono parte di un sistema organizzativo più ampio, quello dell'Amministrazione/Ufficio coinvolto nel controllo.

L'azione relativa ai controlli a campione sulle Operazioni non si esaurisce con l'espletamento dei controlli sopra elencati. Infatti le risultanze di tali verifiche devono essere seguite dall'analisi della sistematicità delle irregolarità, dall'identificazione delle

cause del verificarsi di tali irregolarità, parallelamente ad eventuali ulteriori controlli di approfondimento e concludersi con l'identificazione di Misure correttive e preventive.

1.4. Scansione delle fasi operative

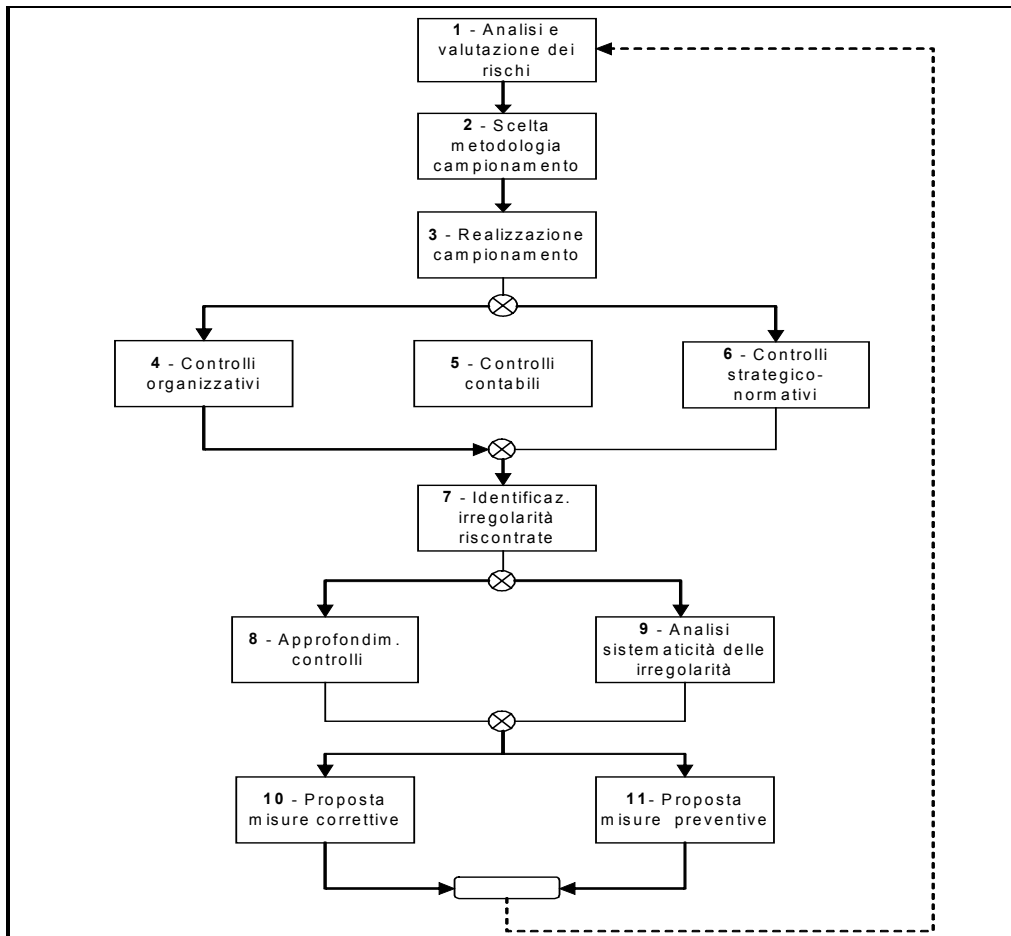
Per effettuare la pianificazione dei controlli a campione sulle Operazioni occorre segmentare il processo nelle sue fasi principali ed analizzare tali fasi in relazione alle propedeuticità. Utile anche l'individuazione degli input che utilizzano e degli output che determinano. Un esempio di quanto detto viene riportato nella tabella 4.

Tabella 4 – Fasi operative del processo relativo ai controlli di II livello

Cod.	Fase	Propedeuticità	Input	Output
1	Analisi e valutazione dei rischi	Prima di 2	Documento di programma Normativa Pista di controllo Descrizione dell'organizzazione dei sistemi di gestione e controllo Tipologia di Operazione	Relazione sui rischi
2	Scelta metodologia campionamento	Dopo di 1 Prima di 3	Relazione sui rischi Normativa	Metodologia del campionamento
3	Realizzazione campionamento	Dopo di 2 Prima di 4	Metodologia del campionamento	Relazione sul campionamento; Oggetti da controllare
4, 5, 6	Controlli organizzativi/contabili/normativi	Dopo di 3 Prima di 7	Oggetti da controllare	Oggetti controllati e lista irregolarità
7	Identificazione irregolarità riscontrate	Dopo di 7 Prima di 8 e 9	Oggetti controllati e lista irregolarità	Verbale controllo Relazione di audit In caso di frode, denuncia all'autorità competente
8	Approfondimento controlli	Dopo di 7 Prima di 10 e 11	Verbale controllo Relazione di audit Oggetti da controllare	Oggetti controllati e lista irregolarità
9	Analisi della sistematicità delle irregolarità	Dopo di 7 Prima di 10 e 11	Verbale controllo Relazione di audit	Lista irregolarità sistematiche
10	Proposta di Misure correttive	Dopo di 8 e 9	Oggetti controllati e lista irregolarità Lista irregolarità sistematiche	Relazione di audit contabile e strategico-normativo su irregolarità e rettifiche finanziarie
11	Proposta di Misure preventive	Dopo di 8 e 9	Oggetti controllati e lista irregolarità Lista irregolarità sistematiche	Relazioni di audit organizzativo su criticità del sistema e Misure preventive

In base alle propedeuticità sopra definite è possibile rappresentare il processo relativo ai controlli di II livello con un diagramma di flusso (figura 2).

Figura 2 – Diagramma di flusso delle attività di controllo



Le attività considerate nel diagramma di flusso si attuano nell’ambito di un *ciclo con cadenza annuale e si svolgono su almeno il 5% della spesa totale rendicontata nell’annualità precedente, in modo tale da coprire, al termine dell’intervento, un insieme di Operazioni corrispondenti ad almeno il 5% della spesa totale ammissibile*. Lo stesso flusso, come illustra il *flow chart* si reitera nel corso dell’anno successivo, con strumenti affinati ed una conoscenza dell’Intervento che consenta di pesare meglio i rischi ed ottimizzare le risorse utilizzate per il controllo. L’esecuzione dei controlli deve essere comunque ripartita uniformemente su tutto il periodo interessato (art. 10 del Reg. (CE) nr. 438/2001).

1.5. Gli elementi probatori da considerare

La corretta gestione della documentazione di supporto ai controlli assume un peso rilevante nella pianificazione delle attività. Dimostrare inefficienza alla presenza degli *auditors* nel momento in cui sono richieste le documentazioni da sottoporre a controllo o anche i documenti da consultare, oltre ad amplificare i tempi del controllo stesso, con inutile aggravio di costi, fornisce una cattiva immagine dell’Amministrazione sottoposta a verifica.

Per ciascuna delle otto tipologie di controllo previste dall’articolo 11 del Reg. (CE) n. 438/2001, saranno richiesti elementi probatori distinti, per cui è importante mantenere

un controllo costante sulla gestione degli archivi e curarne in particolare l'aggiornamento.

Nella tabella 5 si propone un esempio di possibili documenti da associare alle diverse tipologie di controllo con l'individuazione dell'organismo controllato e di conseguenza responsabile della tenuta degli archivi.

Tabella 5 – Associazione tipologie di controllo – Organismo controllato – Documenti probatori

Tipo di Controllo		Organismo controllato	Documenti probatori
ORGANIZZATIVO	a) La concreta applicazione ed efficacia dei sistemi di gestione e di controllo	Autorità di gestione	Comunicazione ex art.5 Reg.438/2001 Descrizione dei sistemi di gestione e controllo
	c) L'esistenza di un'adeguata pista di controllo	Autorità di gestione	Documento sulla Pista di controllo
CONTABILE	b) La concordanza di un adeguato numero di registrazioni contabili con i pertinenti documenti giustificativi	Autorità di pagamento Beneficiario finale Organismi intermedi Ente esecutore	Documenti giustificativi Partite contabilizzate
	d) La conformità della natura e dei tempi di esecuzione di un adeguato numero di voci di spesa alle disposizioni comunitarie, al capitolato approvato per l'Operazione ed ai lavori effettivamente eseguiti	Autorità di pagamento Beneficiario finale Organismi intermedi Ente esecutore	Documenti giustificativi Partite contabilizzate Schede di rendicontazione Capitolato approvato
	g) L'effettiva disponibilità del pertinente cofinanziamento nazionale	Autorità di gestione	Bilancio dello Stato – Capitolo fondo di rotazione (Legge finanziaria – Delibera Cipe) Bilancio Regionale, Provinciale, Comunale
NORMATIVO	e) La conformità della destinazione o della prevista destinazione dell'Operazione a quella indicata nella richiesta di cofinanziamento comunitario	Autorità di gestione	Domanda di finanziamento Relazioni di attuazione Rapporti di valutazione
	f) Il rispetto dei limiti di cui all'art. 29 del Reg. (CE) n. 1260/99	Autorità di gestione	Relazioni di attuazione Rapporti di valutazione
	h) La conformità delle Operazioni cofinanziate alle norme ed alle politiche comunitarie ai sensi dell'articolo 12 del Reg. (CE) n. 1260/99	Autorità di gestione	Rapporti di valutazione

1.6. I tempi e le risorse

A ciascuna delle fasi del processo relativo ai controlli a campione sulle Operazioni è possibile associare le risorse da utilizzare per la determinazione del tempo necessario a completare il processo.

L'individuazione delle risorse di supporto al processo dipende essenzialmente dalla complessità delle attività da gestire. I principali fattori da analizzare a riguardo sono i seguenti:

- strutturazione del Sistema di gestione e controllo dell'Ente;
- articolazione dell'Intervento (Misure ed azioni);
- dimensione finanziaria dell'Intervento;
- tipologie di opere da verificare;

- risultanze dell'analisi e valutazione dei rischi e dei controlli;
- irregolarità riscontrate.

Si noti, come i due ultimi fattori possono assumere una precisa connotazione solo durante lo svolgimento del processo e, per essi, nella pianificazione bisognerà orientarsi con un approccio prudentiale.

Analizzata la complessità di ciascuna fase, si passa a stimare le risorse professionali e le giornate uomo necessarie a svolgerle. In base poi alla disponibilità di risorse umane ed alle prescrizioni normative – sono cicli di controllo da svolgersi annualmente - si attribuiscono le risorse stesse a ciascuna fase.

La determinazione del tempo necessario all'espletamento di ciascuna fase sarà fornita dalla seguente formula:

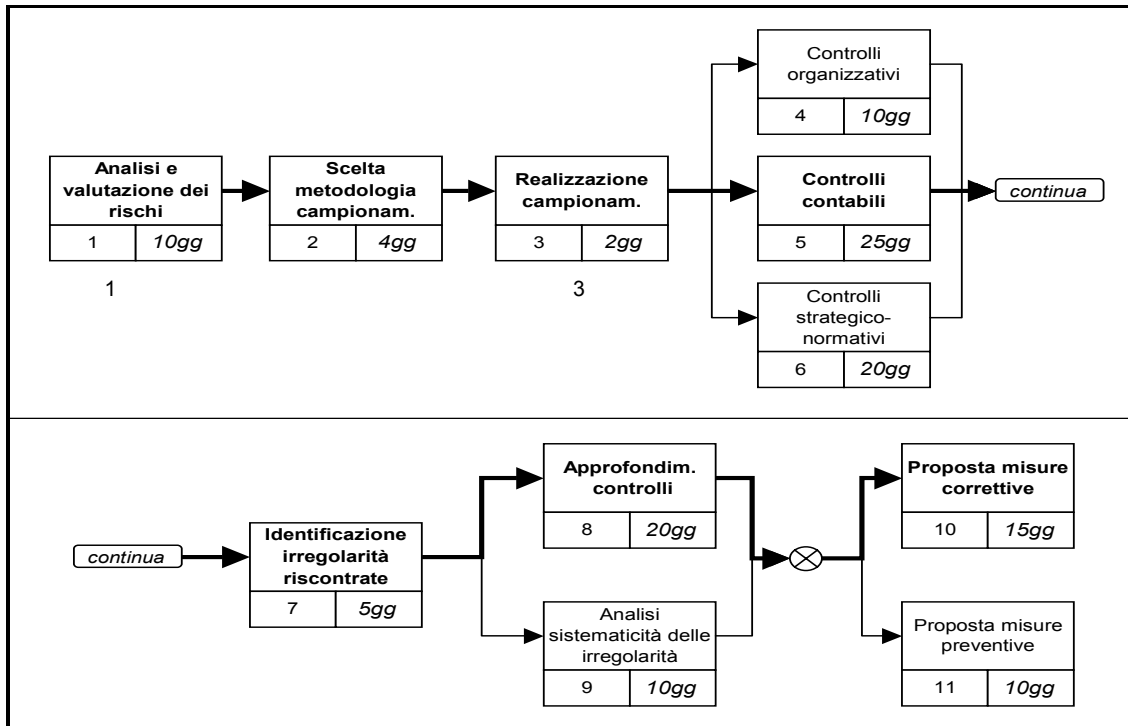
$$D=Y/N$$

in cui D rappresenta la durata in giorni della fase, Y è la stima delle giornate uomo necessarie ad effettuare le attività di controllo della fase ed N è il numero di risorse umane attribuibili a tali attività.

E' evidente che, dato il numero di giornate uomo necessarie ad un corretto svolgimento delle attività, il quale come detto dipende in massima parte dalla complessità delle stesse, quanto maggiore sarà la disponibilità di risorse umane utilizzabili tanto minore risulterà essere il tempo di espletamento dei controlli.

Si ricorda che, come illustrato dal diagramma di flusso precedente, alcune fasi possono svolgersi parallelamente mentre altre sono vincolate dalle propedeuticità.

Figura 3 – Reticolo delle attività di controllo



La figura 3 propone una rappresentazione in forma reticolare delle attività di controllo di II livello. A ciascuna fase è associato il codice identificativo, oltre alla stima del peso percentuale che essa assume rispetto alla durata dell'intero processo³.

Le fasi evidenziate in neretto si trovano sul cosiddetto *percorso critico*, ossia sono fasi che se realizzate con ritardo determinano lo slittamento nel tempo dell'intero processo, mentre le altre, svolgendosi in parallelo ed essendo più brevi, hanno maggiori margini sempre però limitati alla durata della fase parallela più lunga.

A questo punto occorre collocare il ciclo di controlli nel calendario di gestione operativa dei Fondi. Ogni Amministrazione schedulerà i controlli di II livello nel corso dell'anno solare in base alle proprie esigenze specifiche. L'IGRUE ha assunto il compito di relazionare alla Commissione Europea entro il 30 giugno (art .13 del Reg. (CE) n. 438/2001) in merito all'applicazione dei controlli a campione delle Operazioni relativi all'anno precedente (articoli 10, 11 e 12 del Regolamento (CE) n. 438/2001). Per espletare tale compito l'IGRUE somministra un questionario alle amministrazioni che lo restituiscono tempestivamente per consentire l'elaborazione della comunicazione sopra citata.

Un esempio di schedulazione su un arco temporale di due anni, con l'utilizzo della tecnica di Gantt, viene proposto nella tabella 6.

Come si vede i controlli svolti dalle amministrazioni sono distribuiti nel corso dell'anno solare e la scadenza della comunicazione dello Stato membro alla

³ Si è evitato di indicare il numero di giornate in valore assoluto poiché tali valori dipendono in maniera decisiva dalla complessità delle attività, dalla qualità e dal numero di risorse assegnate.

Commissione viene posizionata nel mese di giugno e si riferisce alla relazione annuale sull'applicazione dei controlli di II livello effettuati nel corso dell'anno precedente.

Tabella 6 – Gantt dei processi

Processi operazioni cofinanziate	ANNO n+1												ANNO n+2											
	G	F	M	A	M	G	L	A	S	O	N	D	G	F	M	A	M	G	L	A	S	O	N	D
Gestione dell'operazione	[Yellow cells]																							
Controlli (anno n+1)	[Orange cells]												[White cells]											
Comunicazione dello Stato membro alla Commissione (anno n)	[White cells]												[White cells]											
Controlli (anno n+2)	[White cells]												[Orange cells]											
Comunicazione dello Stato membro alla Commissione (anno n+1)	[White cells]												[White cells]											

Le risorse umane utilizzate sono costituite da personale interno e/o esterno che viene coinvolto nelle attività di controllo. E' evidente che si dovrà trattare di risorse con le competenze adatte a gestire momenti di particolare criticità. Non si dimentichi che i controlli di II livello possono determinare, nel caso evidenzino irregolarità sistematiche nei circuiti finanziari, rilevanti tagli di contributi comunitari. Di conseguenza, nel rispetto degli organigrammi e delle procedure dell'Amministrazione, è indispensabile, comunque, attribuire la gestione interna dei controlli a personale di notevole capacità ed esperienza.

Altra risorsa indispensabile è rappresentata dal sistema informativo ed organizzativo dell'Amministrazione sottoposta a controllo. Efficienti tecnologie informatiche di supporto alla normale gestione operativa e finanziaria delle Operazioni migliorano anche le attività connesse ai controlli. Disporre di sistemi di gestione informatizzata con database ben strutturati e sicuri, operare una tempestiva e corretta gestione del monitoraggio fisico, finanziario e procedurale rappresentano *atouts* indispensabili a che le verifiche, in particolare quelle di tipo organizzativo, diano riscontri positivi. Un buon sistema informativo, poi, in genere si accompagna ad un sistema organizzativo e procedurale anch'esso efficiente, che consente di migliorare le *performance* sia per le normali attività di gestione che per quelle saltuarie, ma comunque proceduralizzate, connesse ai controlli.

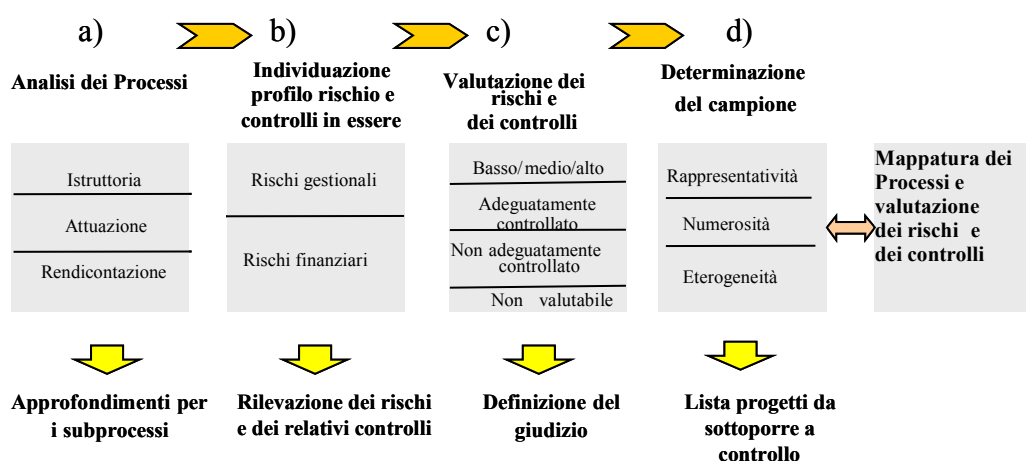
2. ANALISI E VALUTAZIONE DEI RISCHI E DEI CONTROLLI

2.1. Il modello per l'analisi dei rischi connessi all'attuazione degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali comunitari

L'approccio metodologico per l'analisi dei rischi di seguito proposto richiede alla persona o Servizio preposta al controllo di secondo livello di svolgere le seguenti attività principali:

- analizzare i processi significativi legati alle Misure, individuati con l'ausilio della pista di controllo;
- individuare il profilo di rischio dei processi significativi ed i controlli ad esso associati;
- esprimere un giudizio in merito ai rischi ed ai controlli in essere;
- determinare l'ampiezza del campione di attività progetti da sottoporre a controllo.

Figura 4 – Approccio metodologico per l'analisi e valutazione dei rischi e dei controlli



Come si evince dalla Figura 4, lo svolgimento delle diverse fasi di attività verrà attuato attraverso un processo di tipo iterativo, in grado di orientare l'attività di verifica verso quelle aree che presentano i livelli di rischio più elevati. In tal senso la valutazione dei rischi e dei controlli va effettuata su tutte le Misure ed è parte dell'analisi di sistema rappresentata nel paragrafo 4.2.

2.2. Analisi della pista di controllo

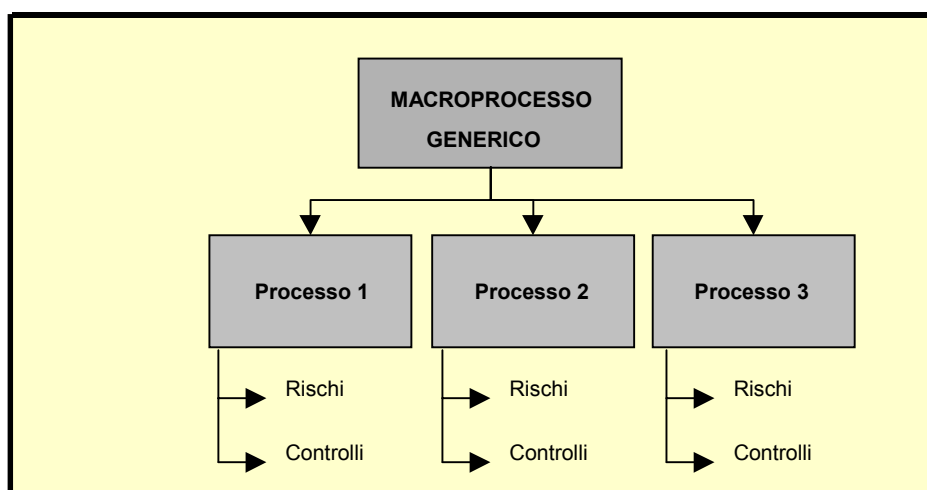
Il primo compito del soggetto preposto al controllo di secondo livello consiste nell'analisi delle piste di controllo e dei processi di attuazione in esse rappresentati, volta a verificarne l'attendibilità e, successivamente, ad esprimere un giudizio in merito ai rischi ed ai controlli in essere.

Il primo passo che l'*auditor* deve compiere consiste nell'*analisi dei processi* rappresentati attraverso le piste di controllo. Tale analisi è finalizzata a descrivere e rappresentare i flussi di attività identificando i rischi ed i controlli connessi,

permettendo di allocare efficientemente le risorse che dovranno svolgere i controlli in funzione del grado di rischio rilevato.

La metodologia adottata sposta l'obiettivo dell'analisi dai controlli sulle singole transazioni ai controlli sui processi. Si ritiene, infatti, che attraverso questo tipo di analisi sia possibile sviluppare una visione organica dell'adeguatezza del sistema dei controlli volti a garantire il corretto funzionamento e la regolarità operativa degli interventi nell'ambito degli indirizzi strategici fissati in sede di programmazione. La Figura 5 illustra i livelli presi in considerazione ai fini dell'analisi.

Figura 5



Come si evince, i livelli individuati sono due: macroprocesso e processo. Un macroprocesso è composto da più processi a ciascuno dei quali sono attribuibili n rischi e controlli.

L'analisi finalizzata alla individuazione e valutazione dei rischi e controlli sarà applicata alle tre classi di Operazione, *Realizzazione di opere pubbliche*, *Erogazione di finanziamenti e di servizi a singoli destinatari* ed *Acquisizione di beni e servizi* (vedi Allegato 1). Ognuna di queste classi può essere ricondotta ad un generico macroprocesso (ad esempio *macroprocesso acquisizione di beni e servizi*) che raccoglie tutte le attività (progettuali, fisiche, amministrative, finanziarie e di controllo) che si esplicano per conseguire l'obiettivo principale del macroprocesso.

Ciascun macroprocesso è suddivisibile in processi standard:

- istruttoria;
- attuazione;
- rendicontazione.

Tali processi possono, infatti, dirsi comuni a tutte le classi di Operazione. Qualsiasi intervento cofinanziato necessita di una valutazione delle istanze, di una realizzazione fisico-amministrativa delle azioni e di un controllo consuntivo.

I controlli associati a ciascun processo risultano già formalizzati nella pista di controllo, la quale deve assicurare che sia monitorata la correttezza, la regolarità e

l'ammissibilità delle spese per le quali sono richiesti i contributi comunitari. Pertanto l'analisi delle piste di controllo sarà il punto iniziale per l'individuazione dei rischi e dei controlli associati a ciascun processo.

2.3. Individuazione del profilo di rischio dei processi significativi e dei controlli ad esso associati

Ai fini della loro individuazione, rischi si suddividono in:

- *rischio inerente*, rappresentato dal rischio relativo ad una determinata area, a prescindere dai controlli posti in essere;
- *rischio di controllo*, il quale si sostanzia nel rischio che i controlli associabili ad un determinato sistema di gestione, non riescano a identificare gli eventuali errori verificatisi.

I *rischi inerenti* associabili all'analisi della pista di controllo possono, a loro volta, essere distinti nelle seguenti tipologie principali⁴ :

- rischi gestionali: connessi alle procedure operative d'attuazione (p. es. tempi d'istruttoria, dimensionamento del personale, etc.);
- rischi finanziari: derivanti da un errato utilizzo o dalla perdita di risorse (p. es. duplice attribuzione di risorse ad uno stesso beneficiario, rettifiche finanziarie, ecc.).

Nella figura 6 riportiamo, a titolo esemplificativo, un elenco di rischi inerenti connessi all'attuazione degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali comunitari.

Per l'analisi e la rappresentazione sistematica dei rischi e dei controlli associati a ciascuna pista di controllo si utilizza il modello grafico, esemplificato nella tabella 7, il quale prevede rispettivamente nella prima e quarta colonna la descrizione del rischio e del controllo posto in essere per mitigare tale rischio.

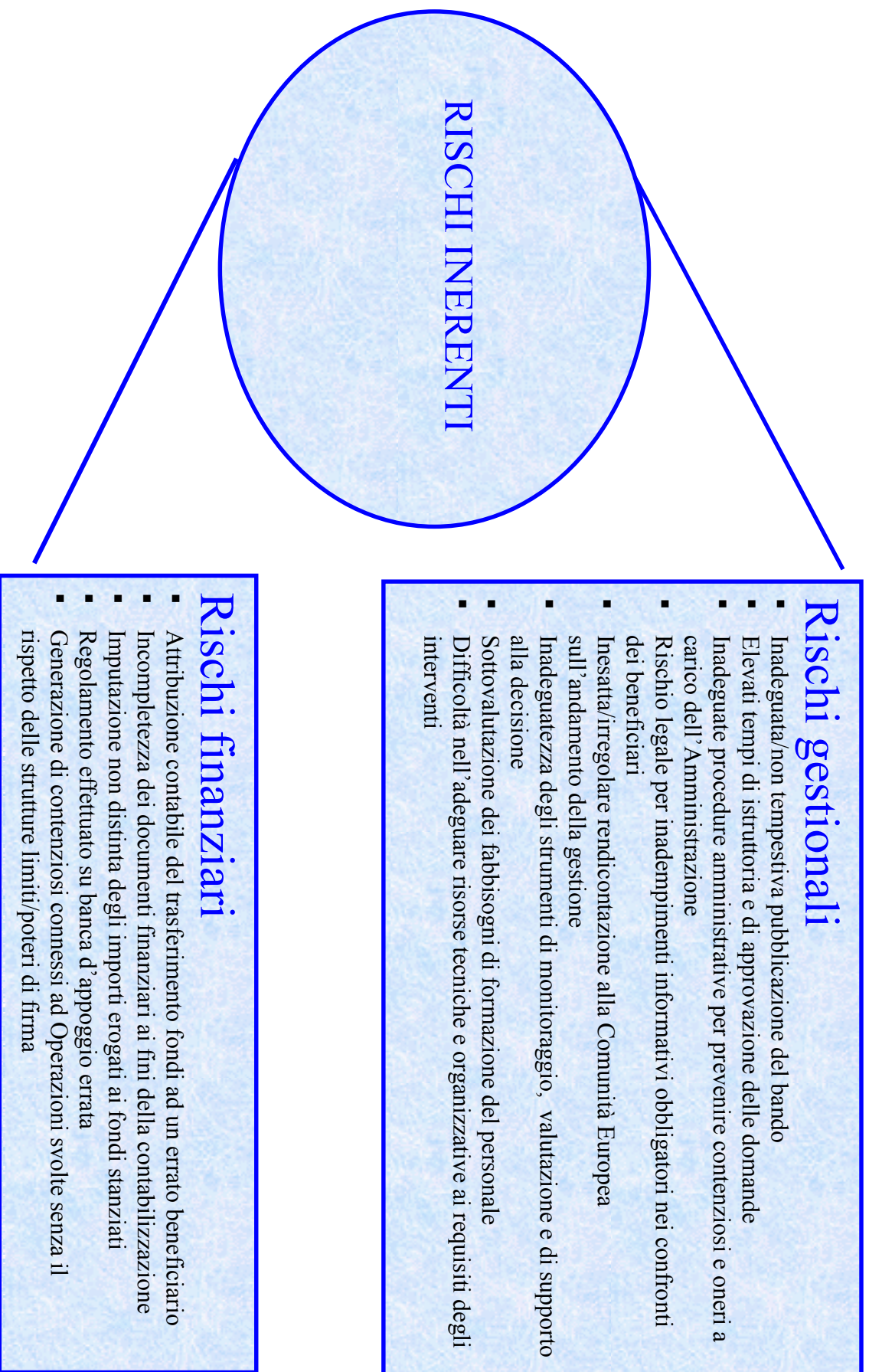
⁴ Ulteriori categorie di rischio inerente, non rilevanti ai fini dell'analisi della pista di controllo, sono i rischi "strategici" ed i rischi "esterni"; i primi sono legati all'attività di definizione delle linee programmatiche, degli obiettivi e delle risorse comunitarie, mentre i rischi esterni si riferiscono a situazioni complesse, a situazione di cambiamento frequenti (cambiamenti socio-politici, cambiamenti normativi che ostacolano il raggiungimento degli obiettivi) e all'influenza di interessi conflittuali.

Tabella 7 – Modello grafico per l'analisi e la rappresentazione dei rischi e dei controlli

Macroprocesso: Realizzazione di opere pubbliche				
Processo: istruttoria				
Cod. Rischio	Rischio	Valutazione del rischio	Valutazione del controllo	Controllo
R _G	Mancato rispetto dei doveri di pubblicità delle graduatorie nei confronti dei soggetti ammessi e non ammessi.			Graduatorie approvate dall'organismo competente.
R _G	Tempi di istruttoria troppo lunghi con conseguente insoddisfazione dei beneficiari e perdita di immagine.			Compilazioni verbali di istruttoria.
R _G	Elevati tempi approvazione delle domande.			Verifica della completezza giuridico amministrativa delle domande.

Nell'Allegato 1 sono riportati per le tre classi di Operazioni precedentemente individuate degli esempi di rischi e controlli legati ai diversi processi.

Figura 6 – Rischi inerenti



2.4. Valutazione dei rischi e dei controlli

Una volta determinati e riepilogati nel modello i rischi ed i controlli legati alle attività caratteristiche riconducibili ai diversi processi, si passa alla fase di *valutazione*.

Il modello grafico utilizzato per la valutazione (riportato a titolo di esempio nella tabella 8) prevede l'espressione di un giudizio da parte del controllore di secondo livello, riportato rispettivamente nella seconda e terza colonna, in merito alla Misurazione del rischio e del controllo.

Tabella 8 – Misurazione del rischio e del controllo

Macroprocesso: Realizzazione di opere pubbliche				
Processo: istruttoria				
Cod. Rischio	Rischio	Valutazione del rischio	Valutazione del controllo	Controllo
R _G	Mancato rispetto dei doveri di pubblicità delle graduatorie nei confronti dei soggetti ammessi e non ammessi.	Alto ●	Non adeguatamente controllato	Graduatorie approvate dall'organismo competente.
R _G ●	Tempi di istruttoria troppo lunghi con conseguente insoddisfazione dei beneficiari e perdita di immagine.	Medio	Adeguatamente controllato	Compilazioni verbali di istruttoria.
R _G	Elevati tempi approvazione delle domande.	Basso ○	N/V	Verifica della completezza giuridico amministrativa delle domande.

Il processo di valutazione si suddivide in valutazione del rischio (*rischio inerente*) e valutazione del controllo (*rischio di controllo*). Il primo viene Misurato sia in termini di impatto sul raggiungimento degli obiettivi dell'intervento, che in termini di frequenza del rischio stesso (ripetibilità del rischio).

La valutazione del controllo dipende dai controlli posti a presidio del rischio e quindi tende a stabilire l'efficacia del controllo stesso (tabella 9).

Tabella 9 – Processo di valutazione

Rischio	Evento la cui manifestazione ha un impatto sul raggiungimento degli obiettivi dell'intervento	
Rilevanza ● rischio ● ○	Valutazione del rischio, predisposta dalla persona o Servizio che svolge i controlli di secondo livello	Basso
		Medio
		Alto
		N/V Non valutabile
Controllo	Attività orientata alla prevenzione o alla rilevazione di errori e alla mitigazione del loro impatto.	
Valutazione del controllo	Valutazione dell'efficacia della mitigazione del rischio da parte dell'insieme dei controlli sia di primo che di secondo livello su di esso applicati	- Non adeguatamente controllato
		Adeguatamente controllato
		N/V Non valutabile

Gli schemi precedentemente indicati permettono di *esprimere un giudizio qualitativo* in merito alla gravità del rischio e all'efficacia del controllo, nonché alla capacità di quest'ultimo di ridurre / contenere il profilo di rischio. La valutazione generale del livello di rischio è la sintesi delle valutazioni rilevate per ogni rischio del processo. Il giudizio di sintesi per ciascun processo tiene naturalmente conto della diversa ponderazione attribuita ai singoli rischi e controlli.

2.4.1. Valutazione del rischio

L'obiettivo principale di tale valutazione dei rischi è essenzialmente quello di consentire all'*auditor* di formulare una prima analisi dell'attività da svolgere al fine della programmazione della verifica.

In funzione della conoscenza del processo viene chiesto alla persona o servizio che deve svolgere i controlli di secondo livello di valutare, per ogni singolo rischio, la probabilità di accadimento e la gravità dell'impatto in caso di accadimento.

I due parametri devono essere valutati in modo del tutto indipendente rispetto ai controlli posti in essere a presidio dei rischi stessi.

Al parametro "probabilità" di accadimento si può assegnare il valore bassa-media-alta, mentre al parametro "impatto" si può assegnare il valore di grave-moderato-non rilevante.

La combinazione di tali valutazioni attraverso la matrice di seguito riportata consente di fornire una valutazione del rischio, classificabile in:

- alto (A);
- medio (M);
- basso (B).

La valutazione del rischio viene effettuata mediante l'utilizzo della matrice di seguito riportata:

PROBABILITÀ

		1	2	3
		bassa	moderata	alta
I M P A T T O	1 grave	M	A	A
	2 moderato	B	M	A
	3 non rilevante	B	B	M

Tabella 10 – Valutazione del rischio

Alto	il livello di rischio è tale da dover prevedere un'azione immediata per ricondurlo ad un livello tollerabile
Medio	è un rischio da gestire attraverso una specifica ed efficace procedura, oltre ad un costante monitoraggio
Basso	Rischio da gestire attraverso una procedura specifica. In taluni casi, se il rischio è molto basso potrebbe anche non essere opportuno intervenire

Qualora, a causa della limitatezza delle informazioni disponibili, non si possa esprimere un giudizio sulla probabilità e sull'impatto, il rischio si ritiene *non valutabile* (N/V).

Valutazione dell'impatto del rischio

L'impatto o la gravità del rischio è il livello con cui il manifestarsi del rischio può influenzare il raggiungimento degli obiettivi dell'intervento. Si può avere, per esempio, una perdita di fondi causata da eventi quali il mancato rispetto della normativa di riferimento, frodi, sistemi e servizi non adeguati, ecc. (Cfr. tabella 11).

Tabella 11 – Impatto del rischio

IMPATTO	DESCRIZIONE
GRAVE	Impatto significativo sul raggiungimento degli obiettivi strategici dell'Intervento, ad es: <ul style="list-style-type: none"> • irregolare rendicontazione alla Commissione Europea • frodi / irregolarità sistematiche • problemi di carattere giudiziario • perdita di fondi
MODERATO	Inefficienza nelle normali Operazioni con un effetto limitato sul raggiungimento della strategia e degli obiettivi, ad es: <ul style="list-style-type: none"> • interruzioni o significative inefficienze nei processi • problemi temporanei di qualità/servizio • inefficienze nei flussi e nelle Operazioni • irregolarità isolate
NON RILEVANTE	Nessun impatto concreto sulla strategia o sugli obiettivi dell'Ente.

Valutazione della probabilità del rischio

In funzione delle conoscenze è possibile, da parte della persona o organismo che deve svolgere i controlli di secondo livello, valutare la probabilità o frequenza di manifestazioni del rischio stesso. La miglior valutazione della frequenza dovrebbe essere basata sull'esperienza e capacità di giudizio, servendosi della tabella 12.

Tabella 12 – Probabilità del rischio

PROBABILITÀ	DESCRIZIONE
ALTA	E' molto probabile che il rischio si verifichi più di una volta durante l'attuazione della Misura/Operazione
MODERATA	Vi è la possibilità che il rischio si verifichi in maniera occasionale durante l'attuazione della Misura/Operazione
BASSA	Appare improbabile che il rischio si verifichi durante l'attuazione della Misura/Operazione

2.4.2. Valutazione del controllo

La valutazione dell'efficacia dei controlli viene determinata in base al raggiungimento degli obiettivi di controllo di seguito riepilogati nella tabella 13.

Tabella 13

Obiettivo	Esempio
Legittimità e regolarità dell'attività	L'attività svolta è conforme ai dettami giuridici.
Completezza dei documenti finanziari	Tutti i dati obbligatori sono registrati nei sistemi finanziari e/o di informazione
Realtà dell'Operazione	L'Operazione registrata è stata effettivamente realizzata
Valutazione della correttezza delle transazioni eseguite	Gli importi delle transazioni sono corretti.
Qualità degli input e degli output	Adeguatezza della qualità degli input e degli output

Per poter esprimere un giudizio in merito ai controlli è necessaria una conoscenza della natura del sistema dei controlli, indispensabile per ottenere informazioni adeguate sul funzionamento degli stessi. In particolare, nel valutare l'efficacia dei controlli, deve essere tenuta in considerazione la caratteristica dell'ambiente in cui essi operano. Esistono, infatti, fattori ambientali che possono influenzare la valutazione del controllo quali:

- competenza e correttezza di coloro i quali svolgono i controlli;
- possibilità che i controlli vengano elusi;
- grado di supervisione.

Nel caso in cui la persona chiamata ad esprimere il giudizio ritenga che la propria conoscenza del sistema di controllo non sia sufficiente a consentirgli di effettuare la valutazione questo potrà ricorrere ai seguenti metodi di indagine:

- a) osservazioni e indagini: osservazioni degli addetti ai controlli durante il lavoro e interviste per stabilire i metodi di svolgimento;
- b) esame: raccolta di elementi comprovanti il buon funzionamento dei controlli, ad esempio tramite l'ispezione di documenti attestanti l'avvenuto controllo;
- c) test: si può prelevare un campione delle transazioni in oggetto per determinare se su di esse siano stati effettuati i controlli previsti.

Alla luce delle considerazioni di cui sopra, è possibile decidere se i controlli identificati sono efficaci per raggiungere gli obiettivi di controllo. In tale caso il giudizio sarà "adeguatamente controllato". In caso contrario, in merito a tale controllo sarà espresso un giudizio di "non adeguatamente controllato".

In altri casi, completata la valutazione, si può concludere che, per un particolare obiettivo, nonostante l'apparente presenza di efficaci controlli fondamentali, non sia possibile dare una valutazione, pertanto il giudizio finale sarà "non valutabile".

2.5. Valutazione del rischio complessivo a livello di Misura

In questa sezione, le considerazioni fin qui emerse in materia di valutazione dei rischi e dei controlli, vengono messe a sistema al fine di predisporre una metodologia per la valutazione del rischio complessivo associato alla Misura.

Nelle procedure di controllo a campione, come sarà illustrato nel Cap. 3, la Misura riveste, infatti, un ruolo fondamentale perché contiene l'insieme delle unità oggetto della rilevazione (le Operazioni), e della successiva fase di campionamento (vedi Cap. 3)

La definizione di un rischio complessivo a livello di Misura è la sintesi:

- della valutazione dei rischi e dei controlli associati ad essa;
- del peso finanziario della Misura stessa.

La metodologia proposta permette di esprimere il fattore di rischio complessivo in termini ponderati, in modo che qualora il rischio sia elevato, ad esso venga associata probabilità di estrazione più alta nella successiva fase di campionamento.

A tale fine, deve essere soddisfatta la condizione che la somma dei pesi associati alle singole Misure che compongono un intervento sia pari all'unità.

La definizione del peso associato al rischio complessivo pertanto è calcolata sulla base:

- del livello di rischio associato alla Misura;
- del suo peso finanziario.

Per quanto riguarda il punto c) dell'elenco di cui al precedente punto 2.1, una volta individuati, per ogni Misura, i macroprocessi ed i processi, con i relativi giudizi sulla valutazione del rischio e dei controlli, è necessario pervenire ad un giudizio di sintesi valido per la Misura nel suo complesso.

A tal fine nella tabella seguente è riportato il risultato della applicazione del confronto a coppie alla valutazione congiunta dei rischi e dei controlli.

L'ipotesi di partenza è che la modalità di giudizio "non valutabile" (N/V) sia situata tra il giudizio "medio" e "basso" (per quanto riguarda la valutazione del rischio) e tra "adeguato" e "non adeguato" (per quanto riguarda la valutazione del controllo).

Con tale metodo di confronto, ogni coppia (rischio-controllo) viene confrontata con le altre e sulla base della rischiosità viene associato un punteggio che è uguale alla somma dei confronti con le "dominanti".

Nella tabella 14 il punteggio più alto è associato alla coppia (rischio elevato-controllo non adeguato) che risulta "dominante" rispetto alle restanti 11 coppie.

Tabella 14 - Punteggi associati alle coppie rischi-controlli

Controlli Rischi	Controllo Non Adeguato	N/V	Controllo Adeguato
A	10	8	6
M	8	6	4
N/V	6	4	2
B	4	2	1

Nella tabella 15 sono invece riportati i pesi associati ad ogni coppia, calcolati dividendo ogni punteggio per la somma totale dei punteggi.

Tabella 15 - Pesi associati alle coppie rischi-controlli

Controlli Rischi	Controllo Non Adeguato	N/V	Controllo Adeguato
A	0,16	0,13	0,10
M	0,13	0,10	0,07
N/V	0,10	0,07	0,03
B	0,07	0,03	0,02

E' possibile così individuare per ogni processo un peso che esprima il grado di rischiosità. La media dei pesi associati a tutti i processi di una Misura definisce il grado di rischiosità totale della Misura stessa (vedi Esempio riportato in tabella 16).

Il grado di rischiosità totale della Misura deve essere successivamente "standardizzato" in funzione del livello di rischiosità complessivo dell'intervento,

semplicemente rapportando il grado di rischio associato a ciascuna Misura al livello di rischio totale del Programma (vedi tabella 16).

Per quanto riguarda la quantificazione del peso finanziario della Misura all'interno dell'intervento, questa avverrà in funzione della sua dimensione finanziaria rispetto al costo totale del Programma approvato.

La tabella 16 riporta un esempio, in cui sono valutati il grado di rischiosità delle 3 Misure previste dal Programma: la Misura A, B e C con una spesa rispettivamente pari a 20, 50, e 30 Meuro.

Il peso associato all'incidenza finanziaria della spesa delle Misure A, B, C (colonna e) è pertanto rispettivamente pari a 0,2, 0,5 e 0,3.

I pesi associati alla valutazione del rischio e del controllo per le Misure A, B e C (colonna d) sono pari rispettivamente a 0,44; 0,24 e 0,32. Tali valori sono stati calcolati rapportando il grado di rischiosità di ciascuna Misura (corrispondente alla media dei pesi associati alle coppie rischio-controllo e pari rispettivamente a 0,13, 0,07 e 0,10) al grado di rischiosità totale del Programma (pari a 0,30)

L'ultimo passaggio riguarda la definizione del rischio complessivo di Misura (nella tabella 15 la colonna f). A tale scopo, può essere utile richiamare l'esempio appena descritto.

Il rischio complessivo di Misura deve essere una coerente sintesi del peso associato alla dimensione finanziaria e alla valutazione dei rischi e dei controlli, come ad esempio il valor medio.

Il rischio complessivo di Misura viene pertanto espresso come somma di tutti i rischi complessivi di Misura, laddove il rischio complessivo di Programma è pari all'unità.

Nell'esempio calcolando il valore medio delle coppie (0,20; 0,50; 0,30) e (0,44; 0,24; 0,32) si ottiene un peso associato al rischio complessivo delle tre Misure rispettivamente pari a 0,32; 0,37 e 0,31.

La *determinazione del campione* da sottoporre a controllo, descritta nel prossimo Capitolo, sarà quindi conseguenza del livello di rischio residente nei processi, nonché della valutazione espressa in merito ai controlli ad essa afferenti.

Grazie a tale tipo di analisi si può orientare l'attività di controllo sulle Operazioni/processi a maggior rischio, pur rispettando gli altri elementi vincolanti previsti dal regolamento in materia di ampiezza del campione.

Tabella 16 - Esempio di valutazione dei rischi a livello di Misura

	Valutazione dei rischi <i>(a)</i>	Valutazione dei controlli <i>(b)</i>	Valutazione congiunta rischi e controlli <i>(c)</i>	Peso associato alla valutazione dei rischi e dei controlli <i>(d) = media (Misura, Programma)</i>	Peso associato alla incidenza finanziaria <i>(e)</i>	Valutazione del rischio complessivo di Misura <i>(f) = Media (d, e)</i>
Misura A						
Macroprocesso A.1						
Processo 1	A	Non adeguato	0,16			
Processo 2	A	Adeguato	0,10			
Macroprocesso A.2						
Processo 1	A	N/V	0,13			
Processo 2	M	Non adeguato	0,13			
Media A			0,13	0,44	0,20	0,32
Misura B						
Macroprocesso B.1						
Processo 1	B	Non adeguato	0,07			
Processo 2	N/V	N/V	0,07			
Macroprocesso B.2						
Processo 1	B	Adeguato	0,02			
Processo 2	M	Non adeguato	0,13			
Media B			0,07	0,24	0,50	0,37
Misura C						
Macroprocesso C.1						
Processo 1	M	Non adeguato	0,13			
Processo 2	A	N/V	0,13			
Macroprocesso C.2						
Processo 1	B	Adeguato	0,02			
Processo 2	N/V	Non adeguato	0,10			
Media C			0,10	0,32	0,30	0,31
Totale Programma			0,30	1,00	1,00	1,00

3. IL CAMPIONAMENTO

3.1 La metodologia di campionamento

3.1.1 Obiettivi del campionamento

La normativa di riferimento in materia di controlli a campione delle Operazioni, regolata dal Capo IV del Reg. 438/2001, contiene le linee guida per la costituzione di un campione rappresentativo delle Operazioni approvate.

In particolare, sulla base della valutazione dei rischi e dei controlli, precedentemente svolta, il campione deve contenere almeno il 5% della spesa totale ammissibile e possedere i seguenti requisiti (Art. 10 Par. 3 del Reg. 438/2001):

- deve includere Operazioni di vario tipo e di varie dimensioni;
- deve essere rappresentativo degli eventuali fattori di rischio identificati dai controlli nazionali e comunitari;
- deve prendere in considerazione la concentrazione delle Operazioni in capo a determinati organismi intermedi/beneficiari finali in modo tale che i principali siano oggetto di controllo prima della conclusione di ciascun intervento.

3.1.2 La procedura di campionamento

Alla luce di questi vincoli, la procedura di selezione può essere utilmente condotta attraverso un campionamento stratificato in cui le variabili alla base del processo di stratificazione dell'universo campionario, composto dall'insieme delle Operazioni sovvenzionate, sono proprio i requisiti indicati art. 10 del Reg. 438/2001 suddetto.

Il campionamento stratificato consente, generalmente, di ottenere stime più precise rispetto ad altri metodi di campionamento in quanto utilizza anche informazioni desunte da variabili collegate a quelle oggetto di studio, permettendo di aggregare unità della popolazione di riferimento aventi caratteristiche simili (strati).

La minore variabilità del carattere all'interno dello strato (ovvero una maggiore somiglianza) fa sì che, per ogni strato, si possa estrarre un campione che "rappresenti meglio" il carattere individuante lo strato. Ne consegue che dal campione stratificato, cioè dall'unione dei campioni di strato, si attendono stime più precise rispetto ad un campione non stratificato della stessa dimensione.

Per quanto riguarda la formazione degli strati, questa può essere effettuata con "scelta ragionata" o mediante tecniche di "analisi statistica multivariata" (esempio cluster analysis), che consentono l'individuazione di gruppi di unità della popolazione di riferimento omogenei al loro interno e differenziati tra loro.

A titolo di esempio, si consideri un Programma composto da tre Misure, ognuna delle quali già sottoposta alla valutazione dei rischi (vedi paragrafo 2.5 tabella 16);

Tabella 17 - Esempio di stratificazione

	Costo Totale (Meuro)	Numero Progetti	Tipologia Progetti	Soggetto Gestore	Rischio di Misura (vedi tab.16)
Misura A	100	250	Regime aiuto alle imprese	Ass.to Industria	0,32
Misura B	50	100	Formazione	Soggetto Esterno	0,37
Misura C	250	80	Opere Pubbliche Settore Idrico	Ass.to LL.PP.	0,31
Totale	400	430			1

Come illustrato nella Tabella 17, in tale situazione la formazione degli strati è di facile applicazione; infatti anche se le tre Misure hanno una rischiosità molto simile, le altre variabili di stratificazione consentono di individuare tre strati, che coincidono con le tre Misure del Programma. Si osservi che non sempre si verifica la coincidenza tra strato e Misura, come nell'esempio riportato. Infatti, nel caso in cui la formazione della Misura B non fosse stata gestita da un soggetto esterno ma, ad esempio, dallo stesso assessorato all'industria della Misura A, si sarebbe potuto arrivare ad uno strato composto dalle Misure A e B, ed un altro dalla Misura C.

Al fine di assicurare l'efficacia e la rappresentatività del campione selezionato, si raccomanda comunque di adottare una strategia di stratificazione che assicuri la verifica di almeno un'Operazione per ciascuna Misura dell'Intervento sottoposto al controllo.

Per ogni strato individuato, viene estratto un campione rappresentativo. Una possibile metodologia consiste nell'utilizzo della tecnica di campionamento del "MUS" (Monetary-Unit Sampling), che risulta essere particolarmente adatta per la verifica di un universo costituito da transazioni monetarie (es. pagamenti afferenti a progetti finanziati dai Fondi strutturali); inoltre, va considerato che la stessa Commissione Europea indica tale tecnica di campionamento nelle "Linee direttrici per la certificazione dei conti degli organismi pagatori del FEOGA" (doc. VI/636/97 della Commissione Europea, Direzione Generale VI – Agricoltura). Per quest'ultimo motivo, la trattazione metodologica della tecnica di campionamento in questione sarà breve e riguarderà i punti principali; per i necessari e doverosi approfondimenti finalizzati ad una corretta applicazione del metodo in questione, si rimanda a testi specializzati ed al suddetto documento della Commissione Europea.

Il MUS si fonda sull'assunzione che gli errori presenti sulla popolazione oggetto di studio seguano la distribuzione di probabilità di Poisson, meglio conosciuta con il

nome “legge degli eventi rari”⁵, termine questo dovuto al fatto che è la legge teorica di distribuzione di quei fenomeni con una bassa probabilità di verificarsi (fenomeni rari appunto). Questo è uno dei motivi per cui è generalmente utilizzata in revisione di bilancio per la verifica di popolazioni monetarie. Tale campionamento associa a ciascuna unità monetaria (ciascun Euro), in un universo di transazioni monetarie (in questo caso pagamenti afferenti ad Operazioni finanziate dai Fondi strutturali), uguale probabilità di essere selezionata. Quanto esposto è ottenuto definendo come singola unità campionabile ogni singola unità monetaria, piuttosto che una singola transazione contabile (pagamento).

Un elemento molto importante, risiede nel fatto che è estremamente difficile che errori di sovrastima, qualora significativi, non vengano selezionati utilizzando la metodologia MUS, poiché, ad esempio, un pagamento effettuato in eccesso, verrebbe scomposto nelle singole unità monetarie che, se di ammontare significativo, avrebbero un’alta probabilità di essere selezionate. Una delle caratteristiche del MUS è il fatto che le transazioni/Operazioni con un valore elevato abbiano maggiore possibilità di essere selezionate rispetto a quelle di basso valore monetario; ogni transazione/Operazione ha infatti una probabilità di essere selezionata proporzionale al proprio valore monetario⁶.

L’applicazione del MUS per la verifica del 5% della spesa totale ammissibile, come indicato nel Reg. 438/2001, risulta quindi abbastanza agevole. Le ipotesi da formulare sono le seguenti:

- Intervallo di confidenza, IC; ossia il valore percentuale di rappresentatività del campione estratto dalla popolazione di riferimento;
- Materialità, UEL (rate); ossia la percentuale ottenuta rapportando il valore assoluto dell’errore monetario massimo ammissibile al valore totale della popolazione;
- Numero di errori (k) presenti nel campione, da stabilire a priori.

Le ipotesi suddette determinano la dimensione del campione da estrarre dalla popolazione di riferimento.

A titolo di esempio, si supponga di voler effettuare il campionamento sulla Misura A di cui all’esempio precedente (Tabella 17), su una popolazione di transazione di aiuti pari a 100 Meuro. Anziché considerare l’universo come composto da 250 Operazioni diverse, potremmo pensare di avere una popolazione di cento miliardi di monete del

⁵ Formula della distribuzione di Poisson: $P(x) = \frac{e^{-np} (np)^x}{x!}$ con $\sum_{x=0}^{\infty} P(x) = 1$

Dove e è il numero di Nepero, n è la numerosità del campione, p è il tasso di errore atteso (espresso in % dell’universo), x è il numero di errori nel campione. In altre parole, $P(x)$ rappresenta la probabilità di trovare esattamente x errori in un campione avente un numero atteso di errori pari a np . Come si può notare, per determinare la probabilità $P(x)$ è necessario determinare soltanto il valore np .

⁶ Un accorgimento utilizzato nella pratica, consiste nel fatto che, una volta determinati gli strati della popolazione delle Operazioni, si stabilisce per ognuno la relativa materialità e si individuano, all’interno degli stessi, i progetti che eccedono l’importo in questione. Questo perché un errore su tali progetti potrebbe far raggiungere subito la materialità di strato e, perciò, tali Operazioni andranno aggiunte alla numerosità campionaria successivamente determinata.

valore di un Euro. Selezionando casualmente 46 monete⁷, trasferendo ogni Euro selezionato all'intera Operazione cui appartiene che, quindi, diventa oggetto del controllo, non trovando alcun errore, le tavole di campionamento statistiche ci farebbero concludere di essere confidenti al 90%, che sull'intera popolazione, non siano presenti errori per un controvalore superiore a 5 Meuro.

Occorre evidenziare che la conclusione sopra riportata, non richiede particolari ipotesi sul campione o sulla distribuzione degli errori nell'ambito delle Operazioni, oltre al fatto che ciascun singolo progetto non può essere errato per un ammontare superiore al suo valore⁸.

Per tornare all'esempio proposto, al fine di estrarre con eguale probabilità un campione di 46 *items* da una popolazione di 100 Meuro, sarà necessario selezionare un Euro ogni 2,2 Meuro (quest'ultimo valore rappresenta l'intervallo medio di campionamento, determinato dal rapporto $\text{Meuro}/n = 100/46 = 2,2$).

Riguardo al processo di trasferimento dall'unità monetaria all'Operazione da sottoporre a controllo, possono essere utilizzati differenti metodologie.

Uno dei modi più veloci con cui individuare le Operazioni da sottoporre a controllo consiste nella predisposizione di una tabella di tre colonne in cui nella prima colonna viene inserito l'elenco delle Operazioni della Misura, nella seconda il relativo importo (costo totale dell'Operazione rendicontata) e nella terza il valore cumulato del costo totale delle Operazioni.

Estratto un numero casuale compreso tra 1 e 250, numero totale delle Operazioni, ci si posiziona sull'Operazione corrispondente e si aggiunge al relativo importo sulla cumulata dei pagamenti l'intervallo medio di campionamento (nel caso dell'esempio 2,2 Meuro) e si individua, sulla base del nuovo valore trovato, la prima Operazione che andrà sottoposta a controllo. Tale procedimento viene reiterato tante volte pari al numero di Euro da estrarre, precedentemente determinato, tenendo presente che se

⁷ Stabilito IC pari al 90%, posto $UEL(\text{rate})$ pari al 5%, ed ipotizzato che nel campione non vengano riscontrati errori (quindi $k=0$), si ha che il numero di unità monetarie da estrarre dalla popolazione monetaria di riferimento è dato da:

$$n = \frac{UEL(\text{factor})}{UEL(\text{rate})} = \frac{2,31}{0,05} = 46;$$

dove $UEL(\text{factor})$, è quel valore che verifica la seguente uguaglianza:

$$\frac{e^{-np} (np)^k}{k!} = \frac{e^{-np}}{0!} = 0,10$$

ossia è quel valore che uguaglia la probabilità che vengano riscontrati k errori in un campione, alla percentuale di rischio, intesa come il complemento del livello di confidenza che si è stabilito di accettare, quindi pari al 10%. Nella pratica non è necessario procedere analiticamente alla determinazione dell' $UEL(\text{factor})$, ma è sufficiente ricorrere alle apposite tabelle già costruite per i diversi intervalli di confidenza e numero di errori, k , riscontrati nel campione.

⁸ Non sono inoltre necessarie ipotesi circa il fatto che:

- la distribuzione dell'universo sia normale o per lo scostamento della deviazione standard del campione rispetto all'universo, richieste invece dal metodo di campionamento per variabili;
- il valore medio degli errori nell'universo sia uguale al valore medio dei pagamenti, poiché gli errori, per quanto noto, potrebbero essere concentrati nei pagamenti di importo più elevato;
- il valore medio degli errori nella popolazione sia uguale al valore medio degli errori, qualora esistano, nel campione.

nell'aggiungere l'intervallo medio di campionamento al valore cumulato del costo totale delle Operazioni si rimane sempre nell'ambito della stessa Operazione, questa verrà inserita nel campione una sola volta.

L'individuazione delle Operazioni da sottoporre a campione avviene nel seguente modo:

Operazioni	Costo totale (Meuro)	Costo totale cumulato
1	2,0	2,0
2	1,5	3,5
3	5,0	8,5
4	0,5	9,0
5	10,0	19,0
6	6,0	25,0
7	7,0	32,0
8	15,0	47,0
...
250	5,0	100,0

Estratto il numero casuale, pari a 3, questo individuerà la riga di partenza (corrispondente ad un valore cumulato di 8,5) e, aggiungendo 2,2 (intervallo di campionamento) sulla colonna della cumulata, si ottiene 10,7, quindi, la prima Operazione da considerare è la numero 5. Aggiungendo di nuovo il passo di campionamento, si ottiene 12,9, ma essendo il pagamento sempre lo stesso non lo si considera; aggiungendo di nuovo il passo si ottiene 15,1 che rientra ancora nella quinta Operazione, e così via sino al completamento dei 46 items da considerare.

Dalla descrizione della tecnica di campionamento, si evidenzia come il MUS:

- presenti una semplicità di gestione che lo premiano rispetto al campionamento per variabili, anche se quest'ultimo presenta maggior rigore statistico;
- a parità di parametri identifica un campione di transazioni inferiore;

- ha una gestione più semplice dell'inferenza statistica, ovvero della proiezione dell'errore sull'universo.

Nella pratica, la selezione del campione utilizzando la metodologia presentata avviene attraverso i vari software presenti sul mercato (ad es. Microstart o ACL, raccomandato nelle stesse linee direttrici per la certificazione dei pagamenti afferenti al FEOGA, o prodotti diffusi di *office automation*).

Si osservi che in questo caso l'intervallo di confidenza viene calcolato direttamente dal software, il quale tiene conto delle informazioni supplementari che possono essere rilevate nell'attività di audit del sistema di gestione e controllo, quali:

- il numero e l'importo complessivo delle Operazioni che superano la soglia suddetta di materialità, per ogni strato;
- la materialità di strato;
- il livello di rischiosità complessivo attribuito ad ogni singolo strato;
- le eventuali informazioni riguardanti sistemi operanti per la riduzione del rischio inerente il sistema di gestione e controllo esterno alle relative piste di controllo.

La possibilità di tenere conto di tali informazioni permette di ottimizzare l'attività di controllo ottenendo, attraverso campionamenti più mirati, una potenziale riduzione degli *items* oggetto di controllo.

Si fa presente che la metodologia proposta può portare, nel caso di ambienti di controllo contraddistinti da un elevato livello di rischiosità, all'individuazione di campioni caratterizzati da un'elevata numerosità. In tal caso si suggerisce di effettuare analisi approfondite sui sistemi di gestione e controllo, al fine di individuare le carenze esistenti e di intervenire mediante opportune Misure correttive (vedi par. 4.2). Si ritiene opportuno, inoltre, procedere attraverso la definizione di piani di campionamento annuali, i quali consentono di ottimizzare l'attività di verifica, individuando tempestivamente le eventuali carenze del sistema di gestione e controllo e ponendo in essere, quindi, le azioni correttive necessarie al superamento delle stesse.

4. PROCEDURE PER L'ESECUZIONE DEI CONTROLLI PERIODICI

4.1. La predisposizione del programma di verifica

Ai fini dello svolgimento del proprio incarico, l'organo preposto al controllo di secondo livello deve predisporre programmi di verifica dei sistemi di gestione e controllo delle Operazioni, contenenti una esauriente descrizione del lavoro che lo stesso è chiamato a svolgere. La persona o il Servizio incaricato del controllo di secondo livello, attraverso il programma di verifica, deve determinare con precisione gli elementi da sottoporre a controllo al fine di evidenziarne l'adeguatezza degli stessi in termini di sufficienza, attendibilità e pertinenza rispetto agli obiettivi del controllo stesso.

In particolare, a norma dell'articolo 11 del Regolamento 438/2001 il controllore di secondo livello deve verificare i seguenti aspetti:

- a) la concreta applicazione e l'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo;
- b) per un adeguato numero di registrazioni contabili, la relativa concordanza con i pertinenti documenti giustificativi, detenuti dagli organismi intermedi, dai beneficiari finali e dagli organismi o imprese che eseguono le Operazioni;
- c) l'esistenza di un'adeguata pista di controllo;
- d) per un adeguato numero di voci di spesa, la conformità della loro natura e dei relativi tempi di esecuzione alle disposizioni comunitarie, al capitolato approvato per l'Operazione ed ai lavori effettivamente eseguiti;
- e) la conformità della destinazione o della prevista destinazione dell'Operazione a quella indicata nella richiesta di cofinanziamento comunitario;
- f) il rispetto dei limiti di cui all'articolo 29 del regolamento (CE) n.1260/1999 e i ogni altro limite imposto dalle disposizioni comunitarie applicabili ai contributi finanziari della Comunità, che devono essere corrisposti ai beneficiari finali senza decurtazioni o ritardi ingiustificati;
- g) l'effettiva disponibilità del pertinente cofinanziamento nazionale;
- h) la conformità delle Operazioni cofinanziate alle norme e alle politiche comunitarie, ai sensi dell'articolo 12 del regolamento (CE) n.1260/1999.

Nel presente capitolo, si definiscono i contenuti chiave dei programmi di verifica per gli aspetti concernenti:

- la verifica sui sistemi di gestione e controllo, delle autorità di gestione e di pagamento e degli organismi intermedi;
- la verifica sulle Operazioni.

Per quanto concerne gli aspetti connessi alla verifica dei sistemi di gestione e controllo (*system audit*), occorre tenere presente che tale tipo di *audit* rivestirà un carattere "propedeutico" rispetto agli obiettivi del controllo di secondo livello.

L'organo preposto al controllo di secondo livello deve preliminarmente verificare l'affidabilità del sistema di gestione e controllo attraverso l'analisi delle modalità organizzative e delle procedure generali di gestione e controllo poste in essere dall'autorità di gestione e di pagamento e dagli organismi intermedi. Ciò al fine di pervenire ad una valutazione dei rischi, la cui metodologia è descritta nel capitolo 2 del presente documento.

Ai fini della predisposizione del programma di verifica sulle Operazioni, l'organo preposto al controllo di secondo livello delinea, sulla base della pista di controllo, le *check list* per tipologia di Operazione, al fine di individuare gli elementi oggetto della verifica (cfr. par. 4.3).

Nello svolgimento delle attività di verifica, l'organo che svolge i controlli, qualora lo ritenga necessario, potrà modificare il piano d'*audit* precedentemente definito, al fine di assicurarne la continua rispondenza alle necessità del controllo.

A conclusione delle verifiche effettuate, i programmi di verifica devono essere riportati nelle relazioni (vedi paragrafo 6.2) che documentano le procedure di controllo eseguite in tal modo. Le conclusioni raggiunte nello svolgimento dei controlli vengono documentate attraverso note che comprovino i risultati delle procedure stesse.

4.2. La verifica di sistema ed i controlli sugli organismi intermedi

La verifica dei sistemi di gestione e controllo è finalizzata a stabilire se i sistemi posti in atto siano in grado di garantire un'adeguata organizzazione delle funzioni e degli uffici in modo da assicurare (art. 3 del Reg. (CE) 438/2001):

- una chiara definizione e assegnazione delle funzioni, nonché un'adeguata separazione delle stesse all'interno dell'organizzazione interessata per garantire sane procedure finanziarie;
- sistemi efficaci per garantire che le funzioni vengano espletate in maniera soddisfacente;
- l'informazione dell'autorità responsabile, in merito all'esecuzione dei compiti e ai mezzi impiegati dagli organismi intermedi.

Ciò considerato, l'organo preposto al controllo di secondo livello ha il compito di verificare l'affidabilità complessiva del sistema di gestione e controllo posto in essere, nonché di cogliere e segnalare le eventuali irregolarità.

Tale tipo di verifica, anche detta *system audit*, riguarda sia l'organizzazione e le procedure adottate dalle Autorità di gestione e di pagamento, che le verifiche condotte su organismi intermedi, come definiti dall'art. 1 del Reg (CE) 438/2001.

Nell'ambito della verifica dei sistemi, l'organo preposto al controllo di secondo livello deve, innanzitutto, raccogliere le informazioni sulle modalità organizzative e sulle procedure generali di gestione e controllo poste in essere dall'Autorità di gestione e di pagamento e dagli Organismi intermedi.

In proposito, si fa presente che la pratica internazionale sulle verifiche di sistema focalizza l'analisi sui seguenti aspetti:

- Ambiente di controllo;
- Processo di valutazione dei rischi dell'organismo sottoposto al controllo;
- Attività di monitoraggio e controllo.

L'***ambiente di controllo*** determina l'impostazione di un'organizzazione, influenzando la cultura dell'attività di controllo dei componenti della stessa. Esso costituisce la base

su cui si fondano tutti gli altri elementi del controllo interno, caratterizzando il funzionamento e la struttura organizzativa. È possibile pervenire ad una conoscenza dell'ambiente di controllo sufficiente a capire l'atteggiamento e la cultura dei funzionari e dei dirigenti, considerando sia il contenuto delle attività di controllo che i loro effetti complessivi.

Nello specifico, l'ambiente di controllo si compone dei seguenti elementi:

- cultura del controllo di gestione e stile operativo;
- coinvolgimento e partecipazione di dirigenti e funzionari all'attività di controllo;
- struttura organizzativa e conferimento di autorità e responsabilità;
- politiche e sistema di gestione delle risorse umane.

Al fine di conoscere l'ambiente di controllo, bisogna considerare ognuno di questi elementi e le interrelazioni esistenti fra di essi. In particolare, bisogna riconoscere che mancanze significative in qualcuno di tali fattori possono compromettere l'efficacia di tutti gli altri.

Per quanto concerne, in particolare, l'aspetto relativo alla *struttura organizzativa ed al conferimento di autorità e responsabilità*, si evidenzia che la struttura organizzativa dell'organismo sottoposto al controllo fornisce il quadro entro cui vengono pianificate, eseguite, controllate e monitorate le attività realizzate nell'ambito dell'Intervento.

Tracciare un quadro generale della struttura organizzativa comporta l'esame delle principali aree di autorità e di responsabilità e delle connessioni che vi sono fra di esse. L'organismo sottoposto al controllo deve dotarsi di una struttura organizzativa che consenta il raggiungimento dei propri obiettivi. Ciò dipende, in parte, dalla complessità della struttura stessa e dalla natura delle attività da svolgere. Il conferimento di autorità e responsabilità riguarda il modo in cui le attività operative vengano distribuite ed i criteri con cui vengano stabiliti gli obblighi informativi e le gerarchie interne. Tale aspetto, inoltre, è relativo alle politiche e alle tecniche di comunicazione volte ad assicurare che tutto il personale condivida i macro-obiettivi individuati e riconosca che le proprie azioni individuali possono interrelarsi con tali obiettivi e contribuire al raggiungimento degli stessi.

Nell'Allegato 2 viene riportata una *check list* indicativa per la verifica di sistema sulla struttura e sull'organizzazione dell'Autorità di Gestione, dell'Autorità di Pagamento e degli Organismi intermedi.

Per quanto riguarda *le politiche e il sistema di gestione delle risorse umane*, si specifica che esse sono relative ai seguenti aspetti: assunzione, orientamento, formazione, valutazione, promozione e retribuzione del personale.

Il ***processo di valutazione dei rischi dell'organismo sottoposto al controllo*** è rappresentato dall'insieme di attività attraverso cui l'Autorità di Gestione identifica ed analizza i rischi che risultano rilevanti ai fini del raggiungimento dei propri obiettivi. Inoltre, tale processo fornisce all'Amministrazione le basi per stabilire come gestire tali rischi. In particolare, una volta individuati i principali fattori di rischio, bisogna analizzare (anche attraverso inchieste, osservazioni e ispezioni sulla principale documentazione) il processo di valutazione dei rischi posto in essere dall'organismo controllato, al fine di verificare che lo stesso abbia identificato ed analizzato tutti i possibili rischi e che, di conseguenza, abbia posto in essere tutte le Misure opportune per mitigare ciascuno dei rischi individuati.

Le **attività di monitoraggio e controllo** consistono nell'insieme di tecniche che contribuiscono ad assicurare che siano state intraprese le azioni necessarie per evitare che i rischi individuati ostacolino la corretta realizzazione delle attività programmate. Le attività di monitoraggio e controllo si concretizzano nell'insieme di funzioni relative, da un lato, al *sistema di sorveglianza* (di cui all'art. 34 del Reg. 1260/1999, recante le Disposizioni generali sui Fondi strutturali), nel quale assume particolare rilievo l'obbligo da parte dell'Autorità di Gestione dell'istituzione di un sistema di monitoraggio che consenta la raccolta di dati finanziari e statistici affidabili sull'attuazione delle Operazioni e dell'Intervento nel suo complesso e, dall'altro, nelle attività concernenti il *sistema di controllo di primo livello*, rappresentato dall'insieme dei controlli che accompagnano l'attività dell'Autorità di Gestione, di Pagamento e degli Organismi intermedi e che vengono espletati in concomitanza con l'attività di gestione stessa.

Sotto tale profilo, il sistema di monitoraggio, articolato nei tre sottosistemi relativi al monitoraggio finanziario, fisico e procedurale, costituisce un elemento chiave del sistema di "governo" dell'Intervento posto in essere da parte dell'Autorità di Gestione.

La verifica sulle modalità organizzative e sulle procedure generali di gestione, monitoraggio e controllo poste in essere dall'Autorità di Gestione/Pagamento e dagli Organismi intermedi è parte integrante dell'attività di identificazione e valutazione dei principali fattori di rischio, condotta mediante l'analisi della pista di controllo, la cui metodologia è stata individuata nel capitolo 2 del presente documento.

Si riporta di seguito, a titolo esemplificativo, un elenco degli elementi chiave oggetto di tale analisi preliminare, tratto dalle liste di controllo utilizzate nell'ambito delle verifiche di sistema effettuate dalla Commissione Europea. Il dettaglio di tali *check list* è riportato nell'Allegato 2.

- La struttura e l'organizzazione dell'Autorità di Gestione, di Pagamento e degli Organismi intermedi
- Le relazioni esistenti tra le funzioni dell'Autorità di Gestione, dell'Autorità di Pagamento e le funzioni di controllo e gli obblighi informativi nei confronti della Commissione Europea
- Le modalità con cui viene gestita sotto il profilo amministrativo-contabile la ripartizione dei fondi rispetto ai vari interventi
- La metodologia prestabilita per la quantificazione degli obiettivi che si intendono raggiungere
- I controlli attraverso cui viene assicurato che l'esecuzione degli interventi sia conforme al rispetto degli obiettivi prefissati
- L'esistenza di meccanismi di controllo interno ed esterno, conformi agli standard internazionali, cui sia soggetto il sistema di gestione e controllo
- La procedura attraverso cui viene effettuata un'analisi generale dei rischi
- Le procedure di monitoraggio poste in essere a fronte delle diverse tipologie di rischio
- La struttura, l'organizzazione ed i contenuti del sistema informativo e di monitoraggio
- Le modalità organizzative e le procedure generali attraverso cui vengono svolte le funzioni di gestione e di pagamento
- L'attribuzione di responsabilità nell'ambito del personale coinvolto nelle attività di gestione e controllo del Programma

- L'adeguatezza delle risorse umane e tecniche rispetto alle esigenze della gestione e del controllo ordinario
- Le procedure che regolano le attività di gestione e pagamento e che ne delimitano le competenze
- L'identificazione dell'organismo che fornisce, all'Autorità di Gestione e agli Organismi intermedi, indicazioni sulla gestione finanziaria e sul rispetto delle norme comunitarie e nazionali di riferimento
- La procedura attraverso cui viene gestita la riprogrammazione delle ripartizioni già effettuate
- La diffusione delle indicazioni relative alla tenuta della documentazione necessaria per la pista di controllo da parte dell'Autorità di Gestione, degli Organismi intermedi e dei Beneficiari finali
- L'eshaustività delle informazioni contenute nelle dichiarazioni di spesa trasmesse da Autorità di Gestione/Organismi intermedi/beneficiari finali all'Autorità di Pagamento
- I criteri adottati dall'Autorità di Pagamento per verificare se le dichiarazioni di spesa ricevute rispettino il requisito dell'eleggibilità, secondo le regole stabilite per i Fondi Strutturali e le regole comunitarie relative agli appalti di pubblici servizi, alla pubblicità, alle pari opportunità, alla concorrenza e all'ambiente
- La presenza di "un addetto o di un ufficio dell'autorità di pagamento, funzionalmente indipendente da qualunque ufficio che autorizza i pagamenti" che ha la responsabilità di elaborare le certificazioni delle dichiarazioni di spesa intermedie e finali
- Le procedure attraverso cui si effettuano controlli ordinari preventivi all'inoltro delle dichiarazioni di spesa alle Amministrazioni centrali competenti ed alla Commissione Europea
- Le procedure attraverso cui viene data comunicazione dell'esito del controllo ordinario
- Le procedure attraverso cui viene riportato l'esito dei controlli interni sui documenti
- L'esistenza di un sistema che impedisca l'erogazione di pagamenti non autorizzati
- L'erogazione dei pagamenti esclusivamente nei confronti di beneficiari ben identificati o dei loro legali rappresentanti
- L'esistenza di una procedura finalizzata ad assicurare che i pagamenti vengano emessi per il loro importo totale, senza deduzioni
- L'adozione di Misure per il reintegro delle somme indebitamente erogate
- L'esistenza di procedure di coordinamento e collegamento tra organismi di controllo e organismi di recupero delle somme indebitamente erogate (Reg. CE n.1681/94)
- Le procedure attraverso cui si effettua una contabilità separata per la registrazione delle Operazioni di natura comunitaria
- Le metodologie/strumenti attraverso cui si effettua il monitoraggio ed il controllo in itinere sulle Operazioni
- Le modalità ed i tempi stabiliti per la trasmissione dei dati alle Amministrazioni centrali competenti ed alla Commissione Europea (piani finanziari, previsioni di spesa, dichiarazioni di spesa, ecc.)

4.3. I controlli sulle Operazioni

Le verifiche sulle Operazioni comportano un esame approfondito di tutti gli aspetti connessi alla gestione e rendicontazione, alla predisposizione delle dichiarazioni di spesa ed alla tenuta dei documenti inerenti l'avvio dei singoli progetti e di tutte le relative registrazioni contabili effettuate dai beneficiari, nonché alle specifiche tecniche dell'opera realizzata.

Per una corretta pianificazione ed esecuzione delle attività di verifica sulle Operazioni occorre segmentare il processo nelle sue fasi principali e analizzare le stesse in relazione alle loro propedeuticità. Il diagramma di flusso che rappresenta il processo di verifica sulle Operazione, è riportato nella figura 7.

Il processo di controllo delle Operazioni si articola in 3 fasi principali, ciascuna composta da una o più attività. Tali fasi sono:

- Fase desk;
- Fase della verifica in loco;
- Fase di reporting.

La *Fase desk* del processo di verifica è costituita dalle seguenti attività:

- acquisizione della pista di controllo;
- predisposizione di *check list* di controllo.

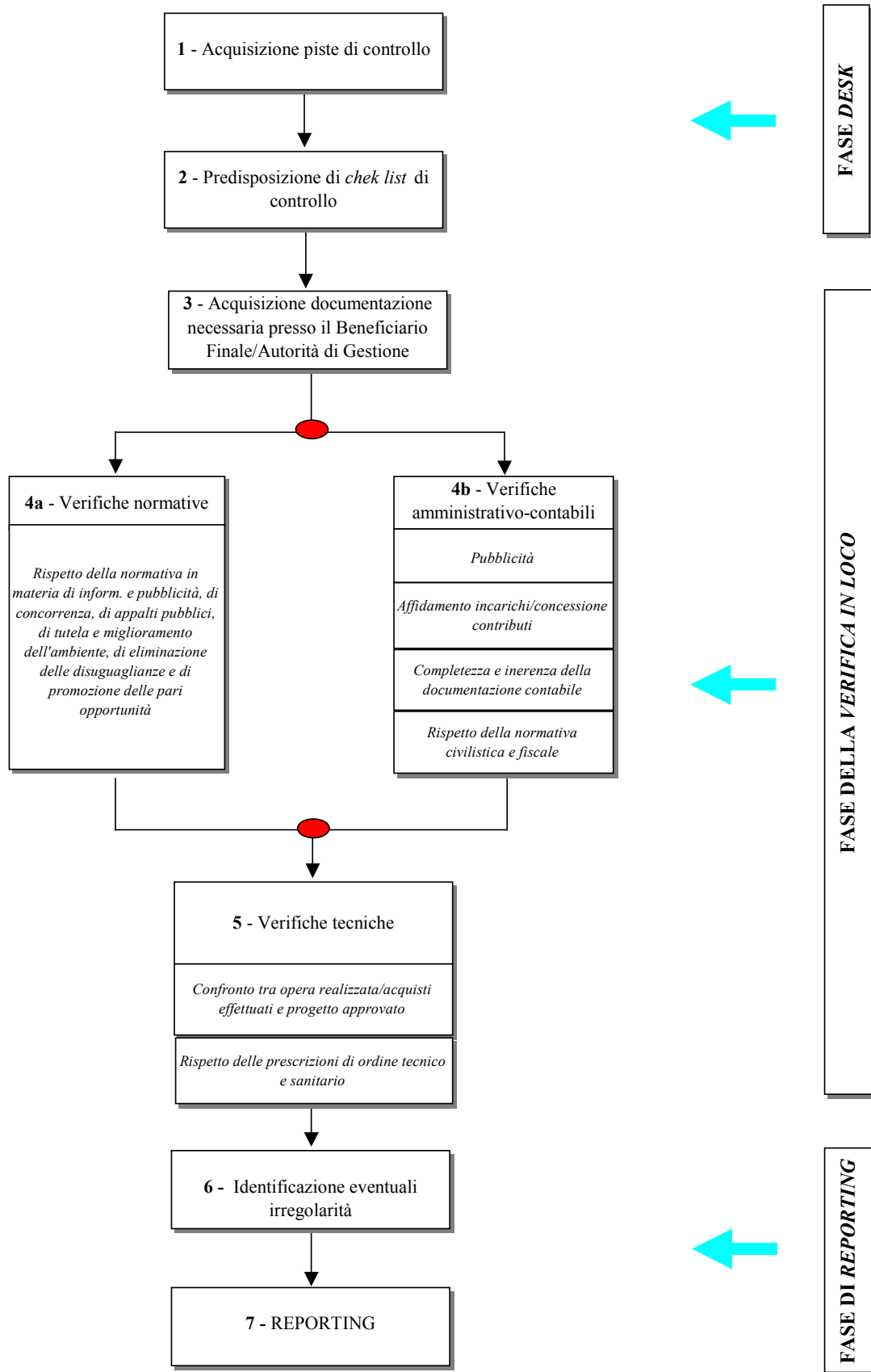
L'organo preposto al controllo di secondo livello deve preliminarmente acquisire le piste di controllo riferite ai progetti da sottoporre a verifica. Le piste di controllo, rappresentando lo strumento per l'ottimizzazione delle attività di gestione e controllo degli interventi, permettono di ricostruire il "percorso" di attuazione dei singoli progetti e di individuare i ruoli e le responsabilità degli organi coinvolti nella gestione e nel controllo degli stessi, oltre alla documentazione a supporto del controllo sulle fasi di gestione amministrativa e contabile dell'Operazione.

Sulla base della pista di controllo, il controllore delinea, per ciascuna tipologia di Operazione, la *check list* di controllo volta ad individuare, in maniera completa ed esaustiva tutti gli elementi oggetto della verifica.

In funzione dell'oggetto della verifica, come esplicitato nella metodologia illustrata nel capitolo 1, le *check list* debbono essere articolate in due sezioni principali:

- verifiche del rispetto della normativa nazionale e comunitaria di riferimento (audit normativo);
- verifiche amministrativo – contabili (audit amministrativo - contabile).

Figura 7 – Fasi del processo di verifica sulle Operazioni



La tabella 18, esemplifica lo schema di *check list* proposto il quale prevede nella prima colonna la descrizione degli elementi oggetto della verifica e nella seconda la normativa comunitaria, nazionale e regionale di riferimento.

Tabella 18 - Check list per la verifica sulle Operazioni

CLASSE DI OPERAZIONE Verifiche del rispetto del programma e della normativa nazionale e comunitaria di riferimento	
Descrizione	Normativa di riferimento

CLASSE DI OPERAZIONE Verifiche amministrativo-contabili	
Descrizione	Normativa di riferimento

Nell'allegato 3 sono riportati alcuni schemi esemplificativi di *check list* relativamente alle tre classi di Operazioni considerate dalla metodologia di *audit*:

- realizzazione di Operazioni pubbliche;
- acquisizioni di beni e servizi;
- erogazioni di finanziamenti e servizi a singoli destinatari, a loro volta suddivisi in controlli nel campo degli aiuti alle imprese e in quello della formazione professionale.

Gli schemi proposti sono di carattere generale, in quanto gli organismi preposti al controllo di secondo livello, nello svolgimento del proprio incarico, dovranno predisporre *check list* specifiche in base alle caratteristiche dell'Operazione e alla natura dei rischi e dei controlli oggetto di verifica. In proposito, nella *bibliografia* si riportano riferimenti normativi utili alla predisposizione di *check list* specifiche.

La Fase di verifica in loco consiste nell'espletamento delle seguenti attività:

- acquisizione della documentazione necessaria presso il Beneficiario finale/Autorità di gestione;
- svolgimento delle verifiche normative e amministrativo-contabili;
- svolgimento delle verifiche tecniche sul progetto.

Sulla base degli elementi oggetto di verifica identificati nelle *check list*, l'organo preposto al controllo di secondo livello, attraverso controlli *in loco* presso la struttura del Beneficiario Finale/Autorità di Gestione (secondo la modalità di attuazione degli interventi), acquisisce la documentazione necessaria ai fini delle verifiche normative, amministrativo-contabili e tecniche.

Le verifiche del rispetto del Programma e della normativa comunitaria di riferimento consistono nel verificare la rispondenza degli interventi alla normativa in materia di:

- informazione e pubblicità;
- concorrenza;
- appalti pubblici;
- tutela e miglioramento dell'ambiente.

Le verifiche amministrativo-contabili si sostanziano in attività di controllo degli atti inerenti:

- la pubblicità dell'intervento;
- l'affidamento degli incarichi;
- la completezza e l'inerenza della documentazione contabile (ammissibilità delle spese, correttezza dei giustificativi di spesa, ecc.);
- il rispetto della normativa civilistica e fiscale (tenuta libri contabili e del personale, registri ai fini IVA ed altre imposte, ecc.).

A seguito del controllo su tutti gli aspetti inerenti la programmazione, la gestione, l'attuazione e la rendicontazione dei progetti sottoposti a verifica, l'organo preposto al controllo di secondo livello effettua, altresì, le verifiche di carattere tecnico sul progetto.

Le verifiche tecniche sul progetto consentono di esaminare:

- la rispondenza delle opere realizzate, dei servizi acquisiti e degli acquisti effettuati a quanto previsto nel progetto approvato;
- il rispetto delle prescrizioni di ordine amministrativo e tecnico previste nel progetto o dalla normativa vigente.

Tali verifiche sono funzionali all'*audit normativo*, in quanto consentono di accertare la rispondenza dell'oggetto del cofinanziamento alla normativa di riferimento.

La Fase di reporting, fase finale del processo esaminato, comprende le seguenti attività:

- identificazione di eventuali irregolarità;
- reporting.

Attraverso l'espletamento delle suddette attività di verifica (normativa, amministrativo-contabile e tecnica), l'organo preposto al controllo di secondo livello rileva la regolarità o meno delle Operazioni oggetto di verifica. Qualora si riscontrino irregolarità, si rende necessario l'approfondimento del controllo, nonché l'analisi delle cause che possono aver generato le irregolarità stesse.

L'attività finale del processo di verifica sulle Operazioni è costituita dalla predisposizione del *resoconto del controllo in loco*, che verrà trattato nel paragrafo 6.2 del presente documento.

Il resoconto del controllo *in loco* è un documento, elaborato a seguito di ciascun controllo *in loco*, che contiene le principali informazioni (luogo e periodo del controllo, responsabile del controllo, ente da sottoporre a controllo, attività di verifica svolte, risultanze delle verifiche, etc.) inerenti le attività di verifica effettuate presso la struttura dell'ente controllato. Tale documento alimenta la relazione di controllo che verrà esaminata nel paragrafo 6.2.

4.4. L'utilizzo delle verifiche condotte da altri controllori

I controlli di II livello fanno parte di un ampio spettro di verifiche cui possono essere sottoposti le unità organizzative ed i progetti afferenti ad iniziative finanziate dai Fondi Strutturali.

Di conseguenza, nell'ambito della propria attività, i controllori di II livello hanno la possibilità di usufruire delle risultanze di attività poste in essere da altri enti deputati, in base a normative comunitarie, nazionali, regionali ed a regolamenti interni, a verificare la gestione dei Programmi in tutti i vari aspetti.

A supporto delle liste di controlli proposte nel presente capitolo può a questo punto risultare utile un approfondimento su tutti i principali soggetti che a vario titolo possono effettuare delle verifiche sulle Operazioni cofinanziate. Coerentemente con l'intero documento si propone una distinzione di tali soggetti in riferimento alla classe di Operazione sottoposta a controllo.

Tabella 19 – Principali soggetti controllori di Operazioni cofinanziate

Soggetti controllori		Classi di Operazioni			
		Realizzazione Opere pubbliche	Acquisizione beni e servizi	Erogazioni di finanziamenti e servizi a singoli destinatari	
				Aiuti alle imprese	Formazione professionale
C O M U N I T A R I	D.G. Regio Agri, Employ, Fish	X	X	X	X
	Ufficio Europeo per la lotta antifrode (OLAF)	X	X	X	X
	Ispettorato generale dei servizi	X	X	X	X
	Corte dei conti Europea	X	X	X	X
N A Z I O N A L I	Ministero dell'Economia e delle Finanze	X	X	X	X
	Ministero dell'Economia e delle Finanze (Guardia di Finanza)	X	X	X	X
	Corte dei conti	X	X	X	X
	Amministrazioni regionali	X	X	X	X
	Ministero del Welfare, Lavoro e Polit. sociali				X
	Ministero dell'Interno	X	X		
	Ministero delle Attività Produttive			X	
	Ministero delle Infrastrutture e Trasporti	X			
	Ministero delle Politiche Agricole e Forestali		X	X	
Ministero della Pubblica Istruzione, Università e Ricerca scientifica		X			

Come si evince dalla tabella 19, i soggetti controllori sono suddivisi in interni ed esterni, in relazione all'appartenenza allo Stato membro. Gli organi esterni fanno capo alla Commissione Europea e sono:

- Direzione Generale - Politiche Regionali, con compiti di controllo in loco, mediante sondaggi sui sistemi di gestione e controllo. Sulla base delle specifiche competenze richieste in relazione ai vari programmi di spesa vengono attivate le unità di audit facenti parte delle diverse Direzioni (Agri, Employ, Fish, ecc.);
- Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), con compiti di indagine contro frodi, corruzione o qualsiasi attività illecita che colpisca gli interessi della Comunità;
- Ispettorato generale dei servizi, istituito nel 1991. Fornisce alla Commissione informazioni sull'idoneità dei servizi, valutando il rispetto della normativa comunitaria ed il buon uso delle risorse; verifica la validità dei controlli attraverso audit interni;
- Corte dei conti europea, istituita dal Trattato di Bruxelles del 1975, esterna alla Commissione, ha facoltà consultive, è autonoma ed esamina i conti di tutte le entrate e le spese nella legittimità e nella regolarità, accerta la sana gestione finanziaria.

Alcuni degli organi di controllo interni possono agire su tutte le categorie di Operazione e sono:

- Ministero dell'Economia e delle Finanze:
 - IGRUE, titolare dei rapporti finanziari attivati con l'Unione Europea;
 - UVER, organismo di controllo all'interno del Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari del Dipartimento Politiche di Sviluppo e Coesione, responsabile principale della pianificazione, controllo e liquidazione dei Fondi Strutturali nell'ambito dei Quadri Comunitari di Sostegno;
 - IGF, Ispettorato Generale di Finanza deputato al controllo sull'intera spesa pubblica;
 - Guardia di Finanza, che in base a quanto prescritto dall'articolo 30 della Legge 21/12/99 n. 526, è fra i soggetti investiti della tutela degli interessi finanziari comunitari;
- Corte dei conti, in quanto organo principale di controllo della P.A.;
- Amministrazioni regionali.

Altri organi di tipo interno allo Stato membro hanno delega specifica a controllare alcuni aspetti relativi a diverse tipologie di Operazione:

- Ministero del Lavoro e Politiche Sociali che gestisce le attività formative a valenza nazionale attraverso l'Ufficio centrale dell'orientamento e della formazione professionale dei lavoratori (UCOFPL) ed effettua la vigilanza ex ante, in itinere ed ex post attraverso le Direzioni regionali e provinciali del lavoro;
- Ministero dell'Interno, responsabile del P.O. *Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno*;
- Ministero delle Attività produttive, in quanto titolare della gestione della legge 488/92, principale strumento di agevolazione per le imprese (P.O.N. *Sviluppo imprenditoriale locale*);

- Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, quale coordinatore e riferimento centrale principale della gestione delle grandi opere infrastrutturali (P.O.N. *Trasporti*);
- Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, responsabile del P.O.N. *Pesca*;
- Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, titolare dei P.O.N. *Scuola per lo sviluppo e Ricerca scientifica, tecnologica ed alta formazione*.

L'utilizzo delle verifiche condotte da altri controllori deve essere considerata in termini positivi quale opportunità, tra l'altro, per ridurre i costi associati alle attività di controllo.

Tale utilizzo può essere utile in varie fasi del processo:

- nella programmazione, le relazioni redatte da altri controllori ed esperti possono informare in merito ai potenziali punti di Forza e Debolezza dei sistemi di controllo ed in merito ad errori gravi che siano stati commessi nel settore dei controlli;
- durante la fase delle verifiche, i lavori precedenti possono servire per reperire una parte degli elementi probatori ritenuti necessari per conseguire gli obiettivi del controllo;
- alla conclusione del controllo, i lavori di altri controllori possono fornire informazioni per convalidare o mettere in dubbio i risultati ottenuti oppure le conclusioni preliminari che il controllore ha tratto in base agli elementi probatori raccolti durante la fase delle verifiche di controllo.

Nell'utilizzo del lavoro di altri controllori è importante comunque valutarne l'attendibilità e l'adeguatezza, che derivano dal fatto che il controllore autore dei lavori sia indipendente dall'organismo controllato e abbia operato con obiettività.

E' fondamentale, inoltre, che il lavoro svolto in precedenza da altri esperti e controllori non si sostituisca a quello del controllore e sia utilizzato al solo fine di rafforzarne le risultanze.

5. IL RILASCIO DELLA CERTIFICAZIONE FINALE E ADEMPIMENTI RELATIVI

5.1. La dichiarazione finale - Capo V Regolamento CE 438/2001

A norma dell'articolo 38, paragrafo 1, lettera f), del Regolamento CE n. 1260/1999, gli Stati Membri, contestualmente alla presentazione della domanda di pagamento finale riguardante ciascuna forma d'intervento, sono tenuti a presentare alla Commissione un'attestazione che riassume le risultanze dei controlli effettuati negli anni precedenti e valuta globalmente la fondatezza della domanda di pagamento del saldo nonché la legittimità e la regolarità delle Operazioni cui si riferisce la certificazione finale delle spese.

Le modalità di applicazione del suddetto articolo 38 sono stabilite dal Regolamento CE n. 438 del 2 marzo 2001, recante modalità di applicazione del Regolamento 1260/1999 del Consiglio, per quanto riguarda i sistemi di gestione e di controllo concessi nell'ambito dei fondi strutturali.

In particolare, nel Capo V "Dichiarazione a conclusione dell'intervento" all'articolo 15, comma 1, si stabilisce che la persona o l'ufficio incaricati di rilasciare l'attestazione di cui all'articolo 38 paragrafo 1, lettera f), del Regolamento CE n. 1260/1999, sono funzionalmente indipendenti dall'autorità di gestione, dall'ufficio o dalla persona addetta dell'autorità di pagamento responsabile delle certificazioni di spesa e dagli organismi intermedi. Ai fini del rilascio della suddetta attestazione, i soggetti incaricati ricevono dall'autorità di gestione e di pagamento e dagli organismi intermedi tutte le informazioni richieste ed hanno accesso alle registrazioni e ai documenti giustificativi (art. 15, comma 2).

L'attestazione tiene conto dell'esame dei sistemi di gestione e di controllo, delle risultanze dei controlli già eseguiti e, se necessario, di un ulteriore campione di Operazioni. La persona o l'ufficio che rilascia la dichiarazione effettua tutti gli accertamenti necessari per ottenere ragionevole assicurazione sulla correttezza della dichiarazione di spesa certificata e sulla legittimità e regolarità delle relative Operazioni (art. 16, comma 1).

Le attestazioni sono accompagnate da:

- una relazione conclusiva che include tutte le informazioni idonee a documentare le attività di controllo di secondo livello svolte;
- una scheda di sintesi dei controlli effettuati relativamente alle Operazioni campionate;
- un riepilogo dei risultati di tutti i controlli effettuati da organismi nazionali e comunitari dei quali il dichiarante ha avuto conoscenza (art. 16 comma 2).

Il modello di dichiarazione è contenuto nell'allegato 5, unitamente alla struttura indicativa per la relazione conclusiva ed alla scheda di sintesi dei controlli.

Qualora vengano riscontrate gravi carenze di gestione e di controllo o comunque fattori che hanno costituito un ostacolo nel corso della verifica (ad esempio: problemi sistemici, mancanza di pista di controllo, mancanza di documenti giustificativi, procedimenti legali in corso, ecc), nonché sia stata rilevata un'elevata frequenza di

irregolarità per cui non risulta possibile garantire con assoluta certezza la validità della domanda di pagamento del saldo finale e della certificazione finale delle spese, l'attestazione deve riportare dettagliatamente tale situazione, fornire una valutazione del problema e una stima delle relative conseguenze finanziarie (art. 17, comma 1). In tal caso, la Commissione europea può richiedere l'effettuazione di un controllo aggiuntivo al fine di individuare e sanare le irregolarità entro un periodo di tempo determinato (art. 17, comma 2).

Infine, l'attestazione finale può pervenire a tre risultati a seconda delle evidenze riscontrate:

a) **L'esame non ha riscontrato ostacoli, la frequenza di errori rilevata è bassa e tutti i problemi sono stati adeguatamente affrontati.**

In tal caso l'organo preposto alla certificazione ex art.10 Reg. 438/2001 (che può o non coincidere con il responsabile del controllo di 2° livello) può ritenere che la dichiarazione finale delle spese rispecchi in modo sostanzialmente corretto le spese effettuate conformemente sia alle disposizioni regolamentari che a quelle dell'intervento e che la domanda di pagamento del saldo del contributo comunitario presentata alla Commissione europea sia da considerarsi valida.

b) **L'esame ha riscontrato alcuni ostacoli ma la frequenza di errori non è elevata, oppure si ritiene che alcuni problemi non siano stati adeguatamente affrontati.**

L'organismo preposto può ritenere che la dichiarazione finale delle spese rispecchi in modo sostanzialmente corretto le spese effettuate conformemente alle disposizioni regolamentari e dell'intervento, se si eccettuano gli aspetti di cui al punto 3 della dichiarazione (ostacoli incontrati nel corso dell'esame) e/o gli errori/le irregolarità riscontrate che non sono stati/e adeguatamente affrontati/e. La domanda di pagamento del saldo del contributo comunitario presentata alla Commissione europea è, quindi, da considerarsi valida.

c) **L'esame è stato fortemente ostacolato e/o la frequenza di errori è risultata elevata, anche se gli errori/le irregolarità riscontrati/e sono stati/e adeguatamente affrontati/e.**

In considerazione degli aspetti di cui al punto 3 della dichiarazione (ostacoli incontrati nel corso dell'esame) e/o vista l'alta frequenza di errori di cui al punto 4, l'organismo responsabile non è in grado di esprimere un giudizio sulla dichiarazione finale delle spese e sulla richiesta di pagamento del saldo del contributo comunitario presentata alla Commissione europea.

5.2. I principi cui devono attenersi gli organi di controllo ai fini della redazione della dichiarazione di cui all'articolo 38, paragrafo 1, lettera f), del Regolamento CE n. 1260/1999

Il Regolamento CE 438/2001 all'art. 10, comma 1, specifica che i controlli eseguiti prima della liquidazione delle varie forme d'intervento, riguardano almeno il 5% della spesa totale ammissibile e sono relativi ad un campione rappresentativo dei progetti approvati.

L'organo preposto al controllo di 2° livello (o altro organismo individuato *ad hoc*) redige l'attestazione finale di cui all'art. 38, paragrafo 1, lettera f, del Reg. 1260/99 a seguito di un'analisi volta a verificare:

- l'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo istituiti;
- le dichiarazioni di spesa presentate ai vari livelli interessati, svolte attraverso un modello condiviso riguardante almeno il 5% della spesa ammissibile.

Le modalità di esecuzione dei suddetti controlli sono riportati nella relazione esplicativa che accompagna l'attestazione dell'*auditor*.

Relativamente al primo obiettivo, occorre precisare che lo scopo della **verifica dei sistemi** è quella di garantire che i sistemi di gestione e controllo istituiti siano in grado di tutelare adeguatamente sia le risorse nazionali che comunitarie. L'affidabilità dei suddetti sistemi è di primaria importanza per la prevenzione e l'identificazione di errori ed irregolarità, infatti, maggiore è il grado di affidabilità, minore è il rischio che errori o irregolarità rimangano non rilevati.

Al fine di accertarne il buon funzionamento, la verifica dei sistemi deve includere la documentazione relativa ai sistemi di gestione e controllo, nonché i test relativi alla valutazione del rischio e alla valutazione del controllo secondo la metodologia individuata nel capitolo 2. Tale verifica deve basarsi sulla pista di controllo accertandone il funzionamento.

Altro obiettivo del controllo finanziario è la **verifica di validità delle dichiarazioni di spesa** volta a determinare la correttezza delle singole transazioni poste in essere. Tale verifica si effettua attraverso il campionamento (capitolo 3) e le verifiche sostanziali individuate nel capitolo 4.

Come esplicitato nel paragrafo 5.1, l'attestazione finale può pervenire a tre diversi risultati (classificati nelle categorie a, b e c) a seconda degli ostacoli e delle irregolarità riscontrate nell'esecuzione dei controlli. Le indicazioni che l'organismo incaricato del controllo di 2° livello deve fornire nell'ambito della dichiarazione finale, quindi, variano a seconda della tipologia di problemi riscontrati.

Relativamente agli ostacoli incontrati nel corso della verifica, è possibile distinguere due casi:

- ostacoli che non assicurano la validità della domanda di pagamento finale;
- ostacoli che garantiscono, comunque, la validità della domanda di pagamento finale.

Gli ostacoli che non assicurano la validità della domanda di pagamento finale potrebbero includere (caso “c” dell’attestazione finale):

- errore nel controllo della percentuale minima di spesa dichiarata;
- errore nel condurre i controlli sulle dichiarazioni di spesa dei beneficiari finali;
- carenze nella verifica delle Operazioni dei principali organismi intermedi o beneficiari finali ;
- rilevanti carenze di gestione per le quali non sono stati adottati provvedimenti adeguati.

Gli ostacoli che garantiscono, comunque, la validità della domanda di pagamento finale potrebbero includere (caso “b” dell’attestazione finale):

- errore nel condurre l’analisi dei rischi sistematici sul campione selezionato;
- impossibilità di assicurare la rappresentatività del campione di controllo;
- mancanza di procedure formali finalizzate ad identificare e trattare i problemi sistematici;
- carente qualità delle relazioni sui controlli ex art. 10 del Reg. (CE) 438/2001 (qualora l’organismo incaricato del controllo a campione delle Operazioni sia diverso da quello responsabile della dichiarazione finale);
- insufficiente indipendenza dei soggetti incaricati dei controlli ex art. 10 del Reg. (CE) 438/2001 (qualora l’organismo incaricato del controllo a campione delle Operazioni sia diverso da quello responsabile della dichiarazione finale).

L’organismo incaricato dei controlli di 2° livello deve, inoltre, stabilire l’impatto che gli ostacoli incontrati hanno sulla spesa finale dichiarata e le relative conseguenze finanziarie. In ogni caso, la Commissione può richiedere agli Stati Membri l’esecuzione di ulteriori controlli, al fine di correggere le irregolarità entro un periodo di tempo determinato.

Nel caso in cui si riscontrino errori/irregolarità o problemi sistematici che non siano stati affrontati adeguatamente, la dichiarazione finale deve riferire in merito alla situazione, valutare gli importi di spesa interessati da tali errori/irregolarità ed il corrispondente contributo comunitario.

Se l’organismo incaricato dei controlli di 2° livello ritiene che la frequenza degli errori rilevati sia “alta”⁹, anche se gli errori/irregolarità riscontrati sono stati affrontati adeguatamente, non è possibile esprimere un giudizio sulla dichiarazione finale delle spese e sulla richiesta di pagamento del saldo presentata alla Commissione. Una frequenza di errori “alta”, infatti, è indicativa della presenza di problemi sistematici nei processi di gestione e controllo. In tal caso, l’organismo indipendente dovrebbe fornire, nell’ambito della dichiarazione finale, il dettaglio degli errori e delle irregolarità identificate e le motivazioni per cui la frequenza degli errori

⁹ La frequenza si definisce “alta” quando gli errori/irregolarità riscontrate influenzano in modo rilevante l’efficienza dell’intero sistema di gestione e controllo, impedendo, quindi, la formulazione di un giudizio sulla validità della domanda di pagamento del saldo finale. La frequenza si definisce “bassa” quando la consistenza delle conseguenze finanziarie degli errori/irregolarità risulta inferiore al margine di errore stabilito dall’Autorità di Gestione dell’intervento e, quindi, consentirà di accertare la validità della domanda di pagamento del saldo finale e della certificazione finale delle spese.

è considerata “alta”. Le conclusioni dell’organismo indipendente possono limitarsi a specifiche Misure o a determinati organismi intermedi; in tal caso deve essere indicato l’ammontare di spesa interessato dagli errori/irregolarità riscontrati.

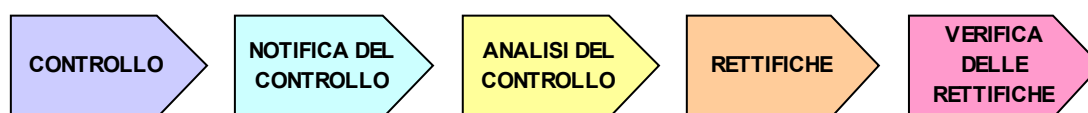
Tenuto conto di tali considerazioni, la Commissione dovrà concordare con le autorità nazionali le azioni da intraprendere al fine di identificare l’ammontare di spesa dichiarata da ammettere al cofinanziamento.

In generale, la presenza di ostacoli o errori/irregolarità può ritardare l’erogazione del saldo finale da parte della Commissione. Pertanto, l’organismo indipendente incaricato dei controlli dovrebbe cercare di concordare con l’Autorità di Gestione e/o con gli Organismi Intermedi le azioni da intraprendere per garantire con assoluta certezza la validità della domanda di pagamento del saldo finale e della certificazione finale delle spese.

6. EMISSIONE DI RESOCONTI E RELAZIONI

Questo capitolo approfondisce l'analisi sui principali output che derivano dalle attività di controllo. Tali output sono di tipo documentale, poiché un controllo si chiude con un resoconto e, di solito, con una relazione contenente pareri e suggerimenti indirizzati ai soggetti interessati. Riguardo questi ultimi, altro punto importante è la loro corretta identificazione, connessa essenzialmente al tipo di risultanze del controllo, oltre che, evidentemente, all'oggetto del controllo stesso.

I resoconti e le relazioni determinati dalle attività di controllo sono inviati ai soggetti interessati che avviano ulteriori processi distinti a seconda che siano state rilevate irregolarità e/o frodi. Per quanto riguarda i circuiti finanziari relativi a risorse di cofinanziamento comunitario, il tipico processo che nasce dall'individuazione di irregolarità o frodi è costituito dalle rettifiche finanziarie, disciplinate dall'art.39 del Reg. (CE) 1260/99 e dal Reg. (CE) 448/2001.



Il grafico sopra illustrato ha lo scopo di fornire una rappresentazione semplificata ed a livello macro di tutta una serie di possibili procedure che si determinano nell'ambito della normale gestione dei circuiti finanziari e, nello specifico, dell'attuazione dei controlli e delle eventuali rettifiche finanziarie.

6.1. Il follow up del controllo: regolarità, irregolarità, frode

Le risultanze principali dei controlli possono essere di due tipi: regolarità ed irregolarità. Considerando che un controllo si attua su più Operazioni e può essere di diversa natura (contabile, finanziaria, gestionale, ecc.), si possono riscontrare una serie di Operazioni espletate correttamente ed altre in maniera irregolare.

Il Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, nell'articolo 1 paragrafo 2, definisce come "**irregolarità** qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita".

Il Comitato Consultivo per il coordinamento della Lotta contro le frodi (COCOLAF) ha evidenziato una serie di possibili irregolarità riscontrabili nel quadro di interventi che utilizzano i Fondi Strutturali.

All'allegato 4 è proposto l'elenco delle possibili irregolarità, come codificato dal COCOLAF. Tale elenco costituisce, peraltro, uno dei punti di riferimento cui occorre rifarsi per le comunicazioni periodiche da inviare all'OLAF (Organismo europeo per la Lotta Alle Frodi), di cui più avanti si dirà in dettaglio.

Il riscontro di irregolarità impone l'approfondimento del controllo e l'analisi delle cause. Il controllore dovrà interpretare se le irregolarità sono state determinate da errori involontari o se siano intervenuti comportamenti illeciti, e quindi, si possa parlare di tentativo di frode.

In un atto del Consiglio Europeo del 26 luglio 1995, che stabilisce la convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, è stata definita **frode**, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:

- all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse;
- alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto;
- alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi.

In caso di irregolarità e/o frode il controllore può rimodulare il piano di controllo con procedure idonee (ad esempio: test sul controllo, verifiche di convalida, tecniche d'intervista ed osservazione), per avvalorare gli elementi probatori di cui è entrato in possesso. In sede di notifica segnalerà, comunque, la frode sospettata.

Un maggiore coinvolgimento degli organismi di gestione e di monitoraggio sull'efficacia ed efficienza dei sistemi di controllo interno e di controllo contabile può essere molto utile a minimizzare il determinarsi di irregolarità, in particolare di quelle sistematiche, che risultano essere quelle più rischiose.

A prescindere da ciò che emerge in termini di *follow up*, il risultato tipico delle attività di controllo è costituito dalla redazione di un documento ufficiale nel quale indicare tutte le principali informazioni per fornire, ai soggetti interessati, un quadro completo del controllo effettuato e delle risultanze dello stesso. I documenti di solito utilizzati sono il resoconto del controllo in loco e la relazione di controllo.

6.2. Il resoconto del controllo in loco e la relazione di controllo

Le attività di controllo si sostanziano in due diversi tipi di documenti: il resoconto del controllo in loco e la relazione di controllo.

Il resoconto del controllo in loco è un documento che contiene in forma analitica le principali informazioni da associare alle attività di controllo. Tali attività sono effettuate garantendo la presenza fisica dei responsabili del controllo presso l'ente sottoposto a verifica, anche al fine di effettuare i riscontri sui documenti originali e monitorare i flussi documentali ed informativi (adeguatezza sistemi informativi, rispetto delle procedure, gestione della documentazione, ecc.).

Le informazioni di base contenute nel resoconto in loco sono le seguenti:

- Luogo e periodo del controllo
- Responsabile del controllo ed amministrazione di riferimento

- Ente sottoposto a controllo
- Coordinate del Programma cui si riferisce l'Operazione controllata
- Attività di verifica svolte
- Risultanze delle verifiche

Tale documento viene firmato dal responsabile del controllo e nell'eventualità controfirmato da altri soggetti che hanno collaborato alle attività, rappresentanti di amministrazioni titolari di responsabilità di controllo.

La documentazione ritenuta utile a supportare le risultanze emerse ed ufficializzate nel resoconto in loco, oltre ad essere citata nell'ambito degli esiti delle verifiche, viene allegata allo stesso documento.

Il resoconto in loco è una tipologia di documento utilizzabile, ad esempio, per le verifiche di tipo contabile che richiedono la presa visione della documentazione, delle Operazioni di contabilizzazione e del rispetto delle procedure di supporto dei circuiti finanziari.

La relazione di controllo, invece, è un documento organico che descrive in maniera approfondita le verifiche e le loro risultanze, facendo riferimento anche a più controlli in loco svolti su diverse Operazioni e su diversi Uffici. Essa, però, si sostanzia soprattutto nell'analisi delle cause che possono avere generato eventuali irregolarità riscontrate.

Il valore aggiunto del documento risiede in particolare nel fornire una disamina approfondita sugli esiti del controllo. Da essa discende una sollecitazione all'ente sottoposto a controllo ad intervenire con misure preventive e/o correttive ed una specifica segnalazione di tali esigenze ai soggetti destinatari degli esiti della relazione.

La relazione di controllo, di conseguenza, è un documento che può supportare in particolare sia il *system audit* connesso alla verifica dell'affidabilità complessiva dei sistemi di gestione e controllo che l'*audit amministrativo contabile* finalizzato a verificare la coerenza degli interventi ed il rispetto delle norme comunitarie e di settore.

Si riporta in allegato 5, a titolo esemplificativo, lo schema generale relativo al resoconto dei controlli in loco e alla relazione di controllo.

6.3. Le comunicazioni periodiche all'OLAF

Fra gli adempimenti connessi all'espletamento dell'attività di controllo sui fondi strutturali, assume centrale significato la necessità di provvedere, entro i due mesi successivi alla fine di ciascun trimestre solare, a comunicare all'Organismo europeo per la Lotta alle Frodi, l'elenco delle irregolarità che hanno formato oggetto di un primo atto di accertamento amministrativo o giudiziario.

Tale obbligo discende dall'applicazione del Reg.(CE) 1681/94, relativo alle *irregolarità ed al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento delle politiche strutturali*.

Un ulteriore *follow up* dell'attività di controllo dalla quale emergano fenomeni identificabili quali irregolarità, è quindi la comunicazione in discorso, prevista dagli artt. 3 e seguenti del Regolamento citato.

Delle tipologie concrete di irregolarità manifestabili (e quindi da comunicare all'OLAF) si è già detto al precedente punto 6.1, nel fare rinvio alla codifica riportata all'allegato 4 al presente documento.

Nell'allegato 6 è stato inserito il documento di lavoro della Commissione Europea (OLAF) n. 5370 del 24/5/2002 relativo all'"Obbligo di comunicare le irregolarità: modalità pratiche". Tale documento fornisce alcuni chiarimenti in ordine alle modalità pratiche di attuazione del regolamento CE n. 1681/94.

Le informazioni che è necessario trasmettere con la comunicazione furono oggetto di apposita Circolare esplicativa dell'allora Ministero per il Coordinamento delle Politiche dell'Unione Europea, prot. 728/GAB del 10 marzo 1995. Gli elementi informativi sono i seguenti:

- a) i Fondi Strutturali o lo strumento finanziario interessati, l'obiettivo, il quadro comunitario di sostegno e i dati di identificazione della forma di intervento o dell'azione in oggetto;
- b) la disposizione violata;
- c) la natura e l'entità della spesa; se non è stato eseguito alcun pagamento, le somme che sarebbero state pagate indebitamente ove non si fosse accertata l'irregolarità, ad eccezione degli errori o negligenze commessi dagli operatori economici ma scoperti prima del pagamento e non comportanti sanzioni amministrative o giudiziarie;
- d) l'importo globale e la sua ripartizione fra le differenti fonti di finanziamento;
- e) il momento o periodo in cui è stata commessa l'irregolarità;
- f) le pratiche utilizzate per commetterla;
- g) il modo in cui l'irregolarità è stata scoperta;
- h) i servizi od organismi nazionali che hanno proceduto all'accertamento dell'irregolarità;
- i) le conseguenze finanziarie, l'eventuale sospensione dei pagamenti e le possibilità di recupero;
- j) la data e la fonte della prima informazione che ha fatto sospettare l'esistenza di un'irregolarità;
- k) la data di accertamento dell'irregolarità;
- l) eventualmente, gli Stati Membri ed i Paesi Terzi interessati;
- m) l'identità delle persone fisiche e giuridiche implicate.

Qualora non sia possibile fornire alcune delle informazioni di cui sopra, in particolare quelle relative alle pratiche utilizzate per commettere l'irregolarità ed al modo in cui questa è stata scoperta, è opportuno darne comunicazione alla Commissione non appena se ne abbia notizia.

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

Si deve comunicare, inoltre, immediatamente alla Commissione e, se necessario, agli altri Stati Membri interessati, le irregolarità accertate o presunte per le quali si ha motivo di temere:

- che possano avere rapidamente effetto fuori del suo territorio;
- che rivelino il ricorso ad una nuova pratica irregolare.

La Commissione dovrà essere informata, altresì, dei procedimenti intentati a seguito delle irregolarità comunicate, nonché dei cambiamenti significativi intervenuti in tali procedimenti, con particolare riguardo:

- all'importo dei recuperi eseguiti o previsti;
- alle misure conservative prese a salvaguardia degli importi indebitamente pagati;
- ai provvedimenti amministrativi o giudiziari intentati per recuperare gli importi indebitamente pagati ed applicare le sanzioni;
- ai motivi dell'eventuale abbandono dei procedimenti di recupero (per quanto possibile la Commissione deve essere informata prima di una decisione in tal senso);
- all'eventuale abbandono dei procedimenti penali.

Nel caso in cui nessuna irregolarità sia da segnalare nel corso di un trimestre, è fatto carico comunque allo Stato Membro di segnalare l'assenza di fenomeni di tal genere alla Commissione.

6.4. L'applicazione e la verifica delle rettifiche finanziarie

In base a quanto prescritto dal Reg. (CE) 1260/99 nell'articolo 39, il perseguimento delle irregolarità isolate o sistemiche e la successiva applicazione delle rettifiche finanziarie ricadono nella responsabilità dello Stato membro.

Il compito principale della Commissione riguarda la verifica dell'operato degli Stati membri in relazione al perseguimento delle irregolarità con l'effettiva applicazione delle rettifiche, oltre al monitoraggio del regolare funzionamento dell'intero sistema di gestione e controllo.

Dalla individuazione di irregolarità sostanziali scaturite dalla verifica autonoma della Commissione, deriva una procedura di serrato confronto con lo Stato membro. La Commissione sopprime autonomamente la partecipazione dei Fondi, solo nel caso in cui lo Stato membro rifiuti di procedere alle rettifiche in mancanza di un accordo risolutivo.

Le modalità specifiche di gestione delle rettifiche finanziarie, in relazione alla soppressione ed al recupero delle risorse finanziarie, sono disciplinate dal Reg. (CE) 448/2001 distinte fra quelle di responsabilità degli Stati membri (Capo II) e quelle attribuite alla Commissione (Capo III).

La procedura relativa alle rettifiche del Capo II - *Rettifiche finanziarie effettuate dagli Stati membri* prevede nell'articolo 2 l'invio (in allegato alle relazioni trimestrali trasmesse ex Reg. (CE) 1681/94), dell'elenco dei procedimenti di soppressione avviati nell'anno decorso, al quale aggiungere i dati relativi alle iniziative già prese o da prendere per adeguare i sistemi di gestione e controllo. L'articolo 3 definisce le modalità relative al recupero del contributo. Esso non può essere riutilizzato per la/e Operazione/i oggetto della rettifica. Lo Stato membro, inoltre, deve illustrare, nell'allegato che descrive i provvedimenti di rettifica, le decisioni o le proposte relative al recupero dei Fondi e l'eventuale correzione del piano di finanziamento dell'intervento interessato alla rettifica.

Il sistema di controllo dei Fondi strutturali prevede che la Commissione sia responsabile di un processo di verifica che valuti l'intero operato dello Stato membro, dal perseguimento delle irregolarità isolate e sistematiche all'effettiva applicazione delle rettifiche finanziarie. Altri punti da sottoporre a verifica sono la pertinenza della partecipazione di Fondi, in tutto o in parte, agli interventi gestiti e la presenza di gravi insufficienze nei sistemi di gestione e controllo suscettibili di generare gravi irregolarità di carattere sistematico.

Per supportare tale processo lo Stato membro, attraverso l'IGRUE, comunica entro il 30 giugno di ogni anno (art. 13 del Reg. (CE) 438/2001) in merito all'applicazione dei controlli a campione delle Operazioni relativi all'anno precedente (articoli 10, 11 e 12 del Reg. (CE) 438/2001).

Di conseguenza l'applicazione delle rettifiche finanziarie può derivare oltre che dai *normali* controlli operati dalle Amministrazioni titolari di Programmi cofinanziati nell'ambito della prevista autonomia e contrapposizione dei poteri di gestione e di controllo, anche dal processo di verifica, di cui si è detto sopra, di specifica responsabilità della Commissione.

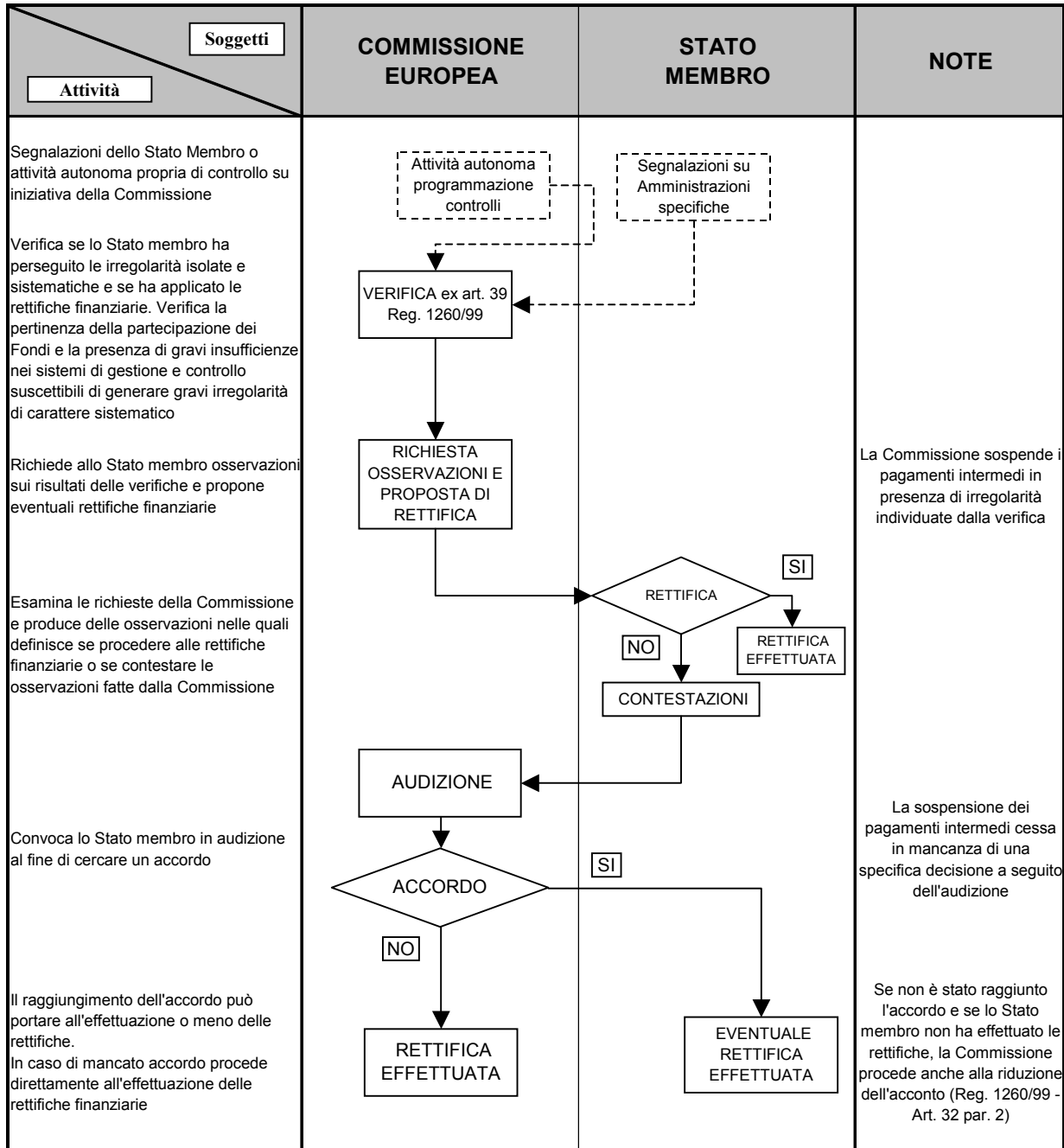
E' evidente che le rettifiche operate direttamente dalla Commissione sono sintomo di una situazione di contrasto e rappresentano probabilmente la *extrema ratio* nel normale funzionamento dei circuiti finanziari dei Fondi.

Nella figura 8 viene rappresentato il diagramma di flusso relativo alla procedura di gestione delle rettifiche finanziarie susseguenti alla verifica della Commissione europea. Nella prima colonna sono descritte sinteticamente le attività rappresentate nel *flow-chart* dai canonici simboli (già utilizzati nel precedente documento¹⁰) mentre nella quarta colonna si riportano alcune note a margine relative agli effetti finanziari che si determinano al verificarsi dei vari eventi.

Come si evince dalla figura 8, la procedura riserva alla Commissione l'effettuazione delle rettifiche solo nel caso in cui non si giunga ad un accordo con lo Stato membro, con le conseguenze di tipo finanziario che possono derivarne. Si determina un primo effetto finanziario con la sospensione dei pagamenti intermedi quando viene identificata un'irregolarità sostanziale. L'azione si può concludere o con il rientro di tale Misura o con il suo completamento connesso alla richiesta di restituzione dell'acconto. Si tratta di una procedura che, nel pieno rispetto dei principi del partenariato, ha il precipuo obiettivo di assicurare una sana e corretta gestione finanziaria e di tutelare gli interessi finanziari della Comunità europea.

¹⁰ *Linee guida per l'organizzazione dei sistemi di gestione e controllo e per la predisposizione delle piste di controllo*

Figura 8 - Diagramma di flusso relativo alla procedura di gestione delle rettifiche finanziarie



GLOSSARIO

- **Analisi dei rischi:** la definizione dei sistemi di gestione e controllo deve essere fondata su un'analisi dei rischi che consenta di individuare e "presidiare" i fattori che possono pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi dell'intervento, con particolare riferimento alle finalità di una sana gestione finanziaria.
- **Attività:** l'unità minima rilevata nella descrizione dei sistemi gestionali, della quale viene individuata la descrizione, il/i soggetto/i responsabile/i, gli eventuali controlli relativi.
- **Autorità di Gestione:** le autorità o gli organismi pubblici o privati, nazionali, regionali o locali designati dallo Stato membro per la gestione di un intervento.
- **Autorità di Pagamento: una o più autorità o organismi nazionali, regionali o locali** incaricati dallo Stato membro di elaborare e presentare le richieste di pagamento e di ricevere i pagamenti dalla Commissione.
- **Campionamento:** i controlli effettuati prima della conclusione di ciascun intervento riguardano almeno il 5% della spesa totale ammissibile e si basano su un campione rappresentativo delle Operazioni approvate. Il campione deve possedere i seguenti requisiti: (1) deve includere Operazioni di vario tipo e di varie dimensioni, (2) deve essere rappresentativo degli eventuali fattori di rischio identificati dai controlli nazionali e comunitari, (3) deve prendere in considerazione la concentrazione delle Operazioni in capo a determinati organismi intermedi/beneficiari finali in modo che i principali organismi intermedi/beneficiari finali siano oggetto di controllo prima della conclusione di ciascun intervento (Reg. 438/2001).
- **Certificazione delle spese:** certificazione delle dichiarazioni di spesa intermedie rilasciata dall'Autorità di Pagamento ai sensi dell'art. 32, paragrafi 3 e 4, e dell'art. 38, paragrafo 1, lett. d) del Regolamento (CE) 1260/99.
- **Classi/tipologie di Operazione:** la molteplicità delle Operazioni realizzabili, anche all'interno di ciascuna Misura, richiede di fissare dei modelli standard di Operazione, che siano assimilabili in base all'iter attuativo; sono state a questo scopo individuate (dal sistema di monitoraggio in fase di implementazione) 3 Operazioni/tipo consistenti in: *realizzazione di opere pubbliche, acquisizione di beni e servizi, erogazione di finanziamenti e di servizi a singoli destinatari.*
- **Controllo a campione delle Operazioni (di secondo livello):** è volta a verificare l'efficacia dei sistemi di gestione e controllo, nonché a verificare, con criteri selettivi e sulla base di un'analisi dei rischi, le dichiarazioni di spesa presentate ai vari livelli interessati. Tale attività è inoltre tesa al rilascio della attestazione a conclusione degli interventi di cui all'art. 38, paragrafo 1, lettera f), del regolamento CE n. 1260/99. Quest'ultimo compito deve essere affidato ad una persona o ad un Servizio funzionalmente indipendente rispetto all'Autorità di Gestione, rispetto alla persona o Servizio dell'Autorità di Pagamento responsabile delle certificazioni di cui all'art. 38, paragrafo 1, lettera d), e rispetto agli organismi intermedi.
- **Controllo ordinario (di primo livello):** è espletato in concomitanza con la gestione ed è rappresentato dall'insieme dei controlli che accompagnano l'attività dell'Autorità di Gestione, di Pagamento e degli organismi intermedi (art. 4 Reg. CE n. 438/01).

- **Dichiarazione da presentare a conclusione dell'intervento:** attestazione redatta a conclusione di ciascun intervento da una persona o Servizio indipendenti rispetto all'Autorità di Gestione, rispetto al Servizio o alla persona dell'Autorità di Pagamento e rispetto agli organismi intermedi, nella quale si sintetizzano le conclusioni dei controlli effettuati negli anni precedenti e si esprime un giudizio sulla fondatezza della domanda di pagamento del saldo, nonché sulla legalità e regolarità delle Operazioni cui si riferisce l'attestazione finale delle spese;
- **Intervento:** vengono così denominati i Programmi Operativi (PO), i Documenti Unici di Programmazione (DOCUP), i Programmi di Iniziativa Comunitaria (PIC), il sostegno alle Misure di assistenza tecnica e le azioni innovative.
- **Macro processo:** insieme delle procedure che caratterizzano una tipologia di Operazione; esiste quindi un rapporto biunivoco fra dette tipologie e il macroprocesso, per cui avremo un macroprocesso per ciascuna tipologia di Operazione.
- **Operazione:** ogni progetto o azione realizzato dai beneficiari finali degli interventi, o anche l'entità minima che il beneficiario finale può realizzare e che è significativo individuare ai fini del monitoraggio fisico e procedurale.
- **Pista di controllo:** Descrizione scritta dei sistemi di gestione e di controllo che indica le procedure ed i controlli necessari per adottare decisioni sulle spese a titolo di Fondi Strutturali nonché sui pagamenti e la contabilità relativa ai pagamenti. La pista di controllo deve quindi consentire la verifica: dell'esistenza di procedure adeguate e coerenti con i principi comunitari; dell'esistenza di sufficienti Misure che garantiscano che i destinatari delle risorse forniscano informazioni appropriate; che il sistema gestionale assicura che i pagamenti vengano effettuati solo quando dovuto; che il sistema stesso è coerente con le indicazioni sul controllo comunitario; che esistono sistemi di controllo di gestione che assicurino l'efficacia della spesa.
- **Processo principale:** blocco di procedure o attività caratterizzanti la gestione di una determinata Operazione, all'interno di un macroprocesso definito. I processi principali che caratterizzano ciascuna Operazione sono individuati in: *programmazione, istruttoria, attuazione, rendicontazione*.
- **Progetto:** l'unità minima di rilevazione del monitoraggio, con caratteristiche di completezza ed unitarietà di risultati.
- **Programma di verifica:** attraverso il programma di verifica (verifica sulle Operazioni e verifica di sistema) l'organo preposto al controllo di secondo livello determina con precisione gli elementi da sottoporre a controllo al fine di evidenziarne l'adeguatezza degli stessi in termini di sufficienza, attendibilità e pertinenza rispetto agli obiettivi del controllo stesso.
- **Rischio inerente:** i rischi inerenti associabili all'analisi della pista di controllo possono essere distinti in rischi gestionali, connessi alle procedure operative d'attuazione (p. es. tempi d'istruttoria, dimensionamento del personale, etc.) e rischi finanziari, derivanti da un errato utilizzo o dalla perdita di risorse (p. es. duplice attribuzione di risorse ad uno stesso beneficiario, rettifiche finanziarie, ecc.). Il rischio inerente viene valutato sia in funzione del suo impatto sul raggiungimento degli obiettivi dell'intervento, che in funzione della probabilità del manifestarsi del rischio stesso.

- **Rischio di controllo:** si calcola attraverso l'esame approfondito dei sistemi di controllo interno e si sostanzia nel rischio che tali controlli non riescano a identificare gli eventuali errori.
- **Sistemi di gestione e controllo:** sono rappresentati dall'insieme dei processi amministrativi e delle strutture organizzative sui quali poggia l'attuazione degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali. I sistemi di gestione e controllo devono garantire la sana gestione finanziaria degli interventi, assicurando la regolarità delle spese rendicontate, la loro ammissibilità e conformità alla normativa comunitaria.
- **Sistema di monitoraggio:** sistema informativo predisposto dalla Ragioneria Generale dello Stato per il monitoraggio degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali dell'UE nel periodo di programmazione 2000-2006, articolato in tre sottosistemi: monitoraggio fisico, finanziario e procedurale.
- **Valutazione dei controlli:** la valutazione dei controlli tende a stabilire il livello di efficacia generale dei controlli posti a presidio dei rischi inerenti. La valutazione dell'efficacia dei controlli viene determinata in base al raggiungimento dei seguenti obiettivi di controllo: legittimità e regolarità dell'attività, completezza dei documenti finanziari, realtà dell'Operazione, valutazione della correttezza delle transazioni eseguite, qualità degli input e degli output.
- **Valutazione dei rischi:** al fine di verificare l'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo, il controllo di secondo livello deve essere improntato in funzione dell'identificazione dei principali fattori di rischio ad esso connessi. Per tale motivo, la selezione del campione delle Operazioni da sottoporre a controllo deve essere effettuata attraverso una preventiva valutazione dei rischi, che tenga conto sia dei rischi inerenti (legati alle caratteristiche proprie delle Operazioni come, ad esempio, l'ammontare elevato del finanziamento, la natura del soggetto beneficiario, ecc.) che dei rischi di controllo (connessi all'affidabilità del sistema di controllo in essere come, ad esempio, la mancata individuazione di errori e/o irregolarità).
- **Verifica dei sistemi:** nell'ambito dello svolgimento del proprio incarico, l'organo preposto al controllo di secondo livello effettua una verifica sulle modalità organizzative e sulle procedure generali di gestione e di controllo poste in essere dall'autorità di gestione/pagamento e dagli organismi intermedi al fine di stabilire se i sistemi posti in essere siano in grado di garantire un'adeguata organizzazione delle funzioni e degli uffici. Tale verifica è parte integrante dell'attività di identificazione e valutazione dei principali fattori di rischio, mediante l'analisi della pista di controllo.

ALLEGATO 1 - LA VALUTAZIONE DEI RISCHI PER TIPOLOGIA DI OPERAZIONE

Di seguito riportiamo, per le classi di Operazioni sopra identificate, dei modelli di valutazione dei rischi e dei controlli. I rischi ed i controlli contenuti nel modello rappresentano una lista esemplificativa e non esaustiva delle possibili fenomenologie riscontrabili. Si ricorda che con R_G si intende Rischio Gestionale mentre con R_F Rischio Finanziario.

MACROPROCESSO: 1. REALIZZAZIONE DI OPERE PUBBLICHE				
Processo: istruttoria				
Cod. Rischio	Rischio	Valutazione del rischio	Valutazione del controllo	Controllo
R _G	Inadeguata o non tempestiva pubblicizzazione del bando con conseguente scarsità di domande presentate.			Redazione e pubblicazione del bando in modo tempestivo e con un'adeguata pubblicizzazione sia su giornali locali che presso uffici pubblici.
R _G	Errata attribuzione della data di arrivo delle richieste.			Verifica della corretta datazione di arrivo delle domande con particolare riferimento alla data ultima utile per l'ammissibilità delle domande di finanziamento.
R _G	Disallineamento tra i criteri di valutazione utilizzati nella scelta dei beneficiari finali.			Verifica della congruenza dei criteri applicati rispetto a quelli eventualmente inseriti nel Bando, o della loro coerenza rispetto agli obiettivi della Misura, nonché rispetto alle politiche orizzontali dell'Unione Europea (Pari Opportunità, Ambiente, Occupazione, Concorrenza).
R _G	Inadeguata applicazione di procedure amministrative idonee a prevenire la manifestazione e/o l'ampliamento dei contenziosi ed il sostenimento di oneri aggiuntivi a carico dell'Amministrazione.			Monitoraggio del rispetto dei criteri di scelta delle domande indicati nel bando.
R _G	Mancato rispetto dei doveri di pubblicità delle graduatorie nei confronti dei soggetti ammessi e non ammessi.			Graduatorie approvate dall'organismo competente.

MACROPROCESSO: 1. REALIZZAZIONE DI OPERE PUBBLICHE
Processo: istruttoria

Cod. Rischio	Rischio	Valutazione del rischio	Valutazione del controllo	Controllo
R _G	Tempi di istruttoria troppo lunghi con conseguente insoddisfazione dei beneficiari e perdita di immagine.			Compilazioni verbali di istruttoria.
R _G	Elevati tempi approvazione delle domande.			Verifica della completezza giuridico amministrativa delle domande.
R _G	Rischio legale per inadempimenti informativi obbligatori nei confronti dei beneficiari.			Verifica dell'invio a tutti i soggetti che hanno presentato domanda per l'ammissione ai finanziamenti di comunicazione circa l'esito della valutazione sia in caso positivo che negativo.

MACROPROCESSO: 1. REALIZZAZIONE DI OPERE PUBBLICHE

Processo: attuazione

Cod. Rischio	Rischio	Valutazione del rischio	Valutazione del controllo	Controllo
R _G	Tempi di progettazione eccessivamente lunghi.			Analisi dei tempi di esecuzione degli allegati progettuali, nonché della convocazione dei necessari momenti di confronto fra enti coinvolti (Enti territoriali, Ministero Ambiente, Sovrintendenze, ecc.) per il passaggio dal livello preliminare a quello esecutivo della progettazione.
R _F	Mancata rispondenza fra acconto richiesto ed ammontare dovuto.			Verifica dell'importo richiesto dal beneficiario finale (Comunicazione di richiesta primo anticipo) rispetto a quanto dovuto in relazione all'ammontare del finanziamento ed alla quota percentuale da erogare in prima istanza (Notifica di ammissione al finanziamento).
R _F	Insussistenza dei fondi stanziati nei capitoli di bilancio rispetto all'ammontare delle richieste ammesse a finanziamento con conseguente impossibilità di effettuare le liquidazioni.			Verifica dell'importo del/i capitolo/i di bilancio o dei residui accantonati relativo/i all'azione. Confronto dell'importo di spesa da anticipare (Mandato di pagamento primo anticipo) con l'importo preventivato.
R _F	Attribuzione contabile del trasferimento fondi ad un errato beneficiario.			Verifica dei dati identificativi del beneficiario del contributo e del suo tesoriere (Mandato di pagamento). Verifica della documentazione bancaria di ritorno (contabile bancaria) comprovante l'avvenuto trasferimento dei fondi, per consentire la contabilizzazione dell'uscita.
R _F	Non corretta applicazione normativa sui lavori pubblici da parte della ditta esecutrice.			Verifica del rispetto della normativa sulla sicurezza da parte della ditta esecutrice (piano della sicurezza e altri documenti richiesti). Verifica della regolarità in materia assicurativa e contributiva della ditta, nonché del rispetto del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (certificati di correttezza contributiva). Accertamento della mancanza di procedure concorsuali o di procedimenti penali a carico della ditta e dei suoi rappresentanti legali (certificazioni degli enti competenti o autocertificazioni).

MACROPROCESSO: 1. REALIZZAZIONE DI OPERE PUBBLICHE
Processo: attuazione

Cod. Rischio	Rischio	Valutazione del rischio	Valutazione del controllo	Controllo
R _F	Mancato controllo preventivo della documentazione a supporto del SAL per l'erogazione della quota all'avente diritto.			Analisi delle spese inserite fra le somme a disposizione dell'amministrazione e verifica loro ammissibilità. Congruenza fra le spese via via liquidate e le previsioni formulate in sede di approvazione del Quadro Tecnico Economico.
R _F	Inadeguatezza del sistema di controllo delle richieste di anticipo in relazione all'ammontare del finanziamento ed alla quota percentuale da erogare.			Verifica dell'importo da liquidare al creditore, confronto con documentazione a sostegno (Fattura, ricevuta, piano particellare espropri, etc.). Controllo della corretta individuazione del conto corrente e dell'identità dell'avente diritto per l'accredito o il pagamento diretto presso la tesoreria. Confronto dell'importo di spesa da corrispondere con la giacenza finanziaria a disposizione dell'Ente.
R _G	Attivazione di procedure liquidative non autorizzate			Riscontro obiettivo della data di fine lavori mediante verbale di sopralluogo con il Direttore Lavori ed il responsabile di cantiere.

MACROPROCESSO: 1. REALIZZAZIONE DI OPERE PUBBLICHE				
Processo: rendicontazione				
Cod Rischio	Rischio	Valutazione del rischio	Valutazione del controllo	Controllo
R _F	Inadeguatezza dei sistemi preposti alla lavorazione dei rendiconti di spesa - limitata capacità di intraprendere le opportune azioni correttive con tempestività.			Verifica dell'importo da liquidare al creditore, confronto con documentazione giustificativa. Correttezza formale e sostanziale della intera documentazione esibita (datazione e numerazione, leggibilità, originalità, etc.).
R _F	Non corretta tenuta della documentazione amministrativa contabile			Documentazione da sottoporre a controllo: Documentazione di spesa; Prospetto di rendiconto finale Quadro Tecnico Economico; Stati di Avanzamento Lavori e Certificati di pagamento; Documentazione specifica richiesta nel bando; Certificazione di spesa con riparto definitivo fra Lavori e Somme a Disposizione; Prospetto di rendiconto finale.
R _F	Duplicazioni/errori di pagamento.			Verifica dell'importo richiesto dal beneficiario finale (Comunicazione di richiesta saldo finale) rispetto a quanto dovuto in relazione all'ammontare del finanziamento ed alle quote precedentemente erogate.
R _F	Mancata imputazione distinta degli importi erogati ai fondi stanziati da comunità/stato/regioni.			Verifica della rispondenza dell'importo erogato ad un valore pari al 7% della partecipazione dei Fondi agli interventi. Corretta contabilizzazione dell'entrata nell'ambito della gestione della contabilità, distinguendo i finanziamenti comunitari da quelli statali.
R _F	Incompleta acquisizione della documentazione relativa alle Operazioni effettuate.			Verifica dei dati anagrafici e delle coordinate bancarie del destinatario del contributo (Mandato di pagamento). Verifica della documentazione bancaria di ritorno (contabile bancaria) comprovante l'avvenuto transito dei fondi, per consentire la contabilizzazione dell'uscita.
R _G	Non esecuzione delle verifiche connesse al collaudo.			Riscontro fra le realizzazioni fisiche e la natura delle opere previste da progetto. Verifica del dimensionamento delle opere rispetto al progetto. Verifica della funzionalità dell'opera rispetto agli obiettivi della Misura.

MACROPROCESSO: 1. REALIZZAZIONE DI OPERE PUBBLICHE
Processo: rendicontazione

Cod Rischio	Rischio	Valutazione del rischio	Valutazione del controllo	Controllo
R _F	Generazione di contenziosi connessi ad Operazioni svolte senza il rispetto della normativa nazionale in materia di lavoro dipendente.			Verifica della regolarità complessiva degli adempimenti della ditta esecutrice in materia di lavoro dipendente (sulla base richiesta apposito certificato liberatorio agli enti competenti). Accertamento della mancanza di procedure concorsuali o di procedimenti penali a carico della ditta e dei suoi rappresentanti legali (certificazioni degli enti competenti o autocertificazioni).

MACROPROCESSO: 2. ACQUISIZIONE DI BENI E SERVIZI

Processo: istruttoria

Cod. rischio	Rischio	Valutazione del rischio	Valutazione del controllo	Controllo
R _G	Inadeguata o non tempestiva pubblicizzazione del bando con conseguente scarsità di domande presentate.			Redazione e pubblicazione del bando in modo tempestivo e con un'adeguata pubblicizzazione sia su giornali locali che presso uffici pubblici.
R _G	Manca o inadeguatezza della procedura di ricevimento e registrazione delle domande.			Verifica della correttezza della procedura in relazione a quanto previsto per il ricevimento delle istanze e la registrazione delle stesse.
R _G	Errata attribuzione della data di arrivo delle richieste.			Verifica della corretta datazione della data di arrivo delle domande con particolare riferimento alla data ultima ammessa per l'ammissibilità delle domande di finanziamento.
R _G	Corretta valutazione tecnico-amministrativa dell'istanza.			Controllo che la valutazione delle istanze sia svolto in base a criteri chiari, pertinenti e quantificabili oltre che conformi alle regole di ammissibilità poste dalla CE. Verifica della predisposizione di verbali di istruttoria.
R _G	Mancato rispetto dei doveri di pubblicità delle graduatorie nei confronti dei soggetti ammessi e non ammessi.			Graduatorie approvate dall'organismo competente.
R _G	Rischio legale per inadempimenti informativi obbligatori nei confronti dei beneficiari.			Verifica dell'invio a tutti i soggetti che hanno presentato domanda per l'ammissione ai finanziamenti di comunicazione circa l'esito della valutazione sia in caso positivo che negativo.

MACROPROCESSO: 2. ACQUISIZIONE DI BENI E SERVIZI

Processo: attuazione

Cod. rischio	Rischio	Valutazione del rischio	Valutazione del controllo	Controllo
Rg	Stipula convenzione.			Tempestiva e formale informazione nei confronti del beneficiario circa i diritti ed i doveri scaturenti dalla concessione dei fondi.
Rf	Mancata rispondenza fra acconto richiesto ed ammontare dovuto.			Verifica dell'importo richiesto dal beneficiario finale (Comunicazione di richiesta primo anticipo) rispetto a quanto dovuto in relazione all'ammontare del finanziamento ed alla quota percentuale da erogare in prima istanza (Notifica di ammissione al finanziamento).
Rf	Insussistenza dei fondi stanziati nei capitoli di bilancio rispetto all'ammontare delle richieste ammesse a finanziamento con conseguente impossibilità di effettuare le liquidazioni.			Verifica dell'importo dei/i capitolo/i di bilancio o dei residui accantonati relativi/o/i all'azione: Confronto dell'importo di spesa da anticipare (Mandato di pagamento primo anticipo) con l'importo preventivato.
Rg	Elevati tempi di liquidazione dei finanziamenti.			Verifica tempestività dei pagamenti a decorrere dal ricevimento delle domande (3 mesi) con modalità e condizioni conformi a quanto prescritto.
Rf	Attribuzione contabile del trasferimento fondi ad un errato beneficiario.			Verifica dei dati identificativi del beneficiario del contributo e del suo tesoriere (Mandato di pagamento). Verifica della documentazione bancaria di ritorno (contabile bancaria) comprovante l'avvenuto trasferimento dei fondi, per consentire la contabilizzazione dell'uscita.
Rf	Inadeguatezza del sistema di controllo delle richieste di anticipo in relazione all'ammontare del finanziamento ed alla quota percentuale da erogare.			Verifica dell'importo da liquidare al creditore, confronto con documentazione a sostegno (Fattura, ricevuta, piano particellare espropri, etc.). Controllo della corretta individuazione del conto corrente e dell'identità dell'avente diritto per l'accredito o il pagamento diretto presso la tesoreria. Confronto dell'importo di spesa da corrispondere con la giacenza finanziaria a disposizione dell'Ente.

MACROPROCESSO: 2. ACQUISIZIONE DI BENI O SERVIZI				
Processo: rendicontazione				
Cod. Rischio	Rischio	Valutazione del rischio	Valutazione del controllo	Controllo
Rf	Inadeguatezza dei sistemi preposti alla lavorazione dei rendiconti di spesa - limitata capacità di intraprendere le opportune azioni correttive con tempestività.			Verifica dell'importo da liquidare al creditore, confronto con documentazione a sostegno. Correttezza formale e sostanziale della intera documentazione esibita (datazione e numerazione, leggibilità, originalità, etc.).
Rf	Non corretta tenuta della documentazione amministrativo contabile.			Documentazione da sottoporre a controllo: Documentazione di spesa; Prima nota cassa; Prospetto di rendiconto finale; Stati di Avanzamento Lavori e Certificati di pagamento; Documentazione specifica richiesta nel bando; Certificazione di spesa con riparto definitivo fra Lavori e Somme a Disposizione; Prospetto di rendiconto finale
Rf	Duplicazioni/errori di pagamento.			Verifica dell'importo richiesto dal beneficiario finale (Comunicazione di richiesta saldo finale) rispetto a quanto dovuto in relazione all'ammontare del finanziamento ed alle quote precedentemente erogate.
Rf	Mancata imputazione distinta degli importi erogati ai fondi stanziati da comunità/stato/regioni.			Verifica della rispondenza dell'importo erogato ad un valore pari al 7% della partecipazione dei Fondi agli interventi. Corretta contabilizzazione dell'entrata nell'ambito della gestione della contabilità, distinguendo i finanziamenti comunitari da quelli statali.
Rf	Incompleta acquisizione della documentazione relativa alle Operazioni effettuate.			Verifica dei dati anagrafici e delle coordinate bancarie del destinatario del contributo (Mandato di pagamento). Verifica della documentazione bancaria di ritorno (contabile bancaria) comprovante l'avvenuto transito dei fondi, per consentire la contabilizzazione dell'uscita.

MACROPROCESSO: 2. ACQUISIZIONE DI BENI O SERVIZI
Processo: rendicontazione

Cod. Rischio	Rischio	Valutazione del rischio	Valutazione del controllo	Controllo
R _F	Non esecuzione delle verifiche connesse alla liquidazione del contributo.			<p>Il dettaglio dei controlli può essere così riassunto: attinenza delle spese rispetto al progetto; correttezza formale e sostanziale dell'intera documentazione esibita; verifica della effettività dei pagamenti eseguiti; coincidenza, o variazione entro i limiti consentiti, fra importi a consuntivo e preventivo; correttezza dei coefficienti di riparto in caso di costi comuni a più progetti o a diverse azioni del beneficiario; sommatoria delle voci di spesa a consuntivo coincidenti con la sommatoria dei singoli documenti contabili allegati;</p>

MACROPROCESSO: 3. EROGAZIONE DI FINANZIAMENTI E SERVIZI A SINGOLI DESTINATARI

Processo: istruttoria

Cod. Rischio	Rischio	Valutazione del rischio	Valutazione del controllo	Controllo
Rg	Inadeguata o non tempestiva pubblicizzazione del bando con conseguente scarsità di domande presentate.			Redazione e pubblicazione del bando in modo tempestivo e con un'adeguata pubblicizzazione sia su giornali locali che presso uffici pubblici.
Rg	Manca o inadeguatezza della procedura di ricevimento e registrazione delle domande			Verifica della correttezza della procedura in relazione a quanto previsto per il ricevimento delle istanze e la registrazione delle stesse.
Rg	Errata attribuzione della data di arrivo delle richieste.			Verifica della corretta datazione di arrivo delle domande con particolare riferimento alla data ultima utile per l'ammissibilità delle domande di finanziamento.
Rg	Corretta valutazione tecnico-amministrativa dell'istanza.			Controllo che la valutazione delle istanze sia svolto in base a criteri chiari, pertinenti e quantificabili oltre che conformi alle regole di ammissibilità poste dalla CE. Verifica della predisposizione di verbali di istruttoria.
Rg	Mancato rispetto dei doveri di pubblicità delle graduatorie nei confronti dei soggetti ammessi e non ammessi.			Graduatorie approvate dall'organismo competente.
Rg	Rischio legale per inadempimenti informativi obbligatori nei confronti dei beneficiari.			Verifica dell'invio a tutti i soggetti che hanno presentato domanda per l'ammissione ai finanziamenti di comunicazione circa l'esito della valutazione sia in caso positivo che negativo.

MACROPROCESSO: 3. EROGAZIONE DI FINANZIAMENTI E SERVIZI A SINGOLI DESTINATARI

Processo: attuazione

Cod. rischio	Rischio	Valutazione del rischio	Valutazione del controllo	Controllo
Rf	Erogazione anticipazione non a fronte di corretta documentazione di supporto.			<p>Verifica dell'importo richiesto dal beneficiario finale e della sussistenza e completezza della seguente documentazione: Richiesta di erogazione dell'anticipazione; Certificazione CCIAA; Fidejussione bancaria (o polizza assicurativa); Documentazioni attestanti l'impegno ad apportare mezzi propri e l'effettivo versamento; Eventuale delibera di finanziamento a medio-lungo termine da parte di ente creditizio; Dichiarazione di non aver goduto di altre agevolazione per i beni oggetto del programma di investimento; Perizia giurata, in caso di utilizzo di immobili preesistenti, sulla conformità alle concessioni e/o autorizzazioni edilizie e destinazioni d'uso.</p>
Rf	Mancata rispondenza fra acconto richiesto ed ammontare dovuto.			<p>Verifica dell'importo richiesto dal beneficiario finale (Comunicazione di richiesta primo anticipo) rispetto a quanto dovuto in relazione all'ammontare del finanziamento ed alla quota percentuale da erogare per l'anticipazione (Notifica di ammissione al finanziamento).</p>
Rf	Insussistenza dei fondi stanziati nei capitoli di bilancio rispetto all'ammontare delle richieste ammesse a finanziamento con conseguente impossibilità di effettuare le liquidazioni.			<p>Verifica delle disponibilità finanziarie in riferimento alla richieste avanzate dalla banca concessionaria per conto del beneficiario. Confronto dell'importo di spesa da anticipare (Mandato di pagamento primo anticipo) con l'importo preventivato.</p>
Rg	Elevari tempi di liquidazione dei finanziamenti.			<p>Verifica tempestività dei pagamenti a decorrere dal ricevimento delle domande (3 mesi) con modalità e condizioni conformi a quanto prescritto.</p>
Rf	Attribuzione contabile del trasferimento fondi ad un errato beneficiario.			<p>Verifica dei dati identificativi del beneficiario del contributo e del suo tesoriere (Mandato di pagamento). Verifica della documentazione bancaria di ritorno (contabile bancaria) comprovante l'avvenuto trasferimento dei fondi, per consentire la contabilizzazione dell'uscita.</p>

MACROPROCESSO: 3. EROGAZIONE DI FINANZIAMENTI E SERVIZI A SINGOLI DESTINATARI
Processo: attuazione

Cod. rischio	Rischio	Valutazione del rischio	Valutazione del controllo	Controllo
Rf	Inadeguatezza del sistema di controllo delle richieste di anticipo/acconto in relazione all'ammontare del finanziamento ed alla quota percentuale da erogare.			Verifica dell'importo da liquidare; confronto con documentazione a sostegno (Fattura, ricevuta, etc.); Controllo della corretta individuazione del conto corrente e dell'identità dell'avente diritto per l'accredito o il pagamento diretto presso la tesoreria. Confronto dell'importo di spesa da corrispondere con la giacenza finanziaria a disposizione dell'Ente.
Rf	Erogazione quote intermedie non a fronte di corretta documentazione di supporto.			Verifica dell'importo richiesto dal percettore finale e della sussistenza e completezza della seguente documentazione: Richiesta di erogazione per stato di avanzamento; Certificazione CCIAA; Documentazioni attestanti lo stato d'avanzamento del programma; Perizia giurata, in caso di costruzione ex-novo di opere murarie, sulla conformità alle concessioni e/o autorizzazioni edilizie e destinazioni d'uso.
Rf	Mancata rispondenza fra quota richiesta ed ammontare dovuto.			Verifica dell'importo richiesto dal percettore finale (Comunicazione di richiesta primo anticipo/acconto) rispetto a quanto dovuto in relazione all'ammontare del finanziamento ed alla quota percentuale da erogare in prima istanza (Notifica di ammissione al finanziamento).
Rf	Insussistenza dei fondi stanziati nei capitoli di bilancio rispetto all'ammontare delle richieste ammesse a finanziamento con conseguente impossibilità di effettuare le liquidazioni.			Verifica delle disponibilità finanziarie in riferimento alla richieste avanzate dalla banca concessionaria per conto del beneficiario. Confronto dell'importo di spesa da anticipare (Mandato di pagamento primo anticipo) con l'importo preventivato.
Rg	Elevati tempi di liquidazione dei finanziamenti.			Verifica tempestività dei pagamenti a decorrere dal ricevimento delle domande (3 mesi) con modalità e condizioni conformi a quanto prescritto.
Rf	Attribuzione contabile del trasferimento fondi ad un errato beneficiario.			Verifica dei dati identificativi del destinatario del contributo e del suo tesoriere (Mandato di pagamento). Verifica della documentazione bancaria di ritorno (contabile bancaria) comprovante l'avvenuto trasferimento dei fondi, per consentire la contabilizzazione dell'uscita.

MACROPROCESSO: 3. EROGAZIONE DI FINANZIAMENTI E SERVIZI A SINGOLI DESTINATARI

Processo: rendicontazione

Cod. Rischio	Rischio	Valutazione del rischio	Valutazione del controllo	Controllo
Rf	Inadeguatezza dei sistemi preposti alla lavorazione dei rendiconti di spesa limitano la capacità di intraprendere le opportune azioni correttive con tempestività.			Verifica dell'importo da liquidare all'avente diritto, confronto con documentazione giustificativa Correttezza formale e sostanziale della intera documentazione esibita (datazione e numerazione, leggibilità, originalità, etc.).
Rf	Non corretta tenuta documentazione amministrativo contabile.			Documentazione da detenere da parte del percettore finale e da sottoporre a controllo: Fatture quietanzate; Schede di commessa interna con allegati (elenco delle fatture d'acquisto e dei buoni di prelievo di magazzino e schede di lavorazione di personale dipendente). Il documento deve esporre in calce l'attestazione da parte dell'impresa che la valorizzazione determini l'effettivo costo per l'azienda della commessa interna; Relazione sullo stato finale del progetto; Dichiarazioni dell'impresa. L'attività genera il seguente documento: Relazione monografica sugli esiti dell'accertamento.
Rf	Duplicazioni/errori di pagamento.			Verifica dell'importo richiesto dal percettore finale (Comunicazione di richiesta saldo finale) rispetto a quanto dovuto in relazione all'ammontare del finanziamento ed alle quote precedentemente erogate. Verifica e quantifica le erogazioni corrisposte alle Banche concessionarie, a fronte degli elenchi di richieste fatte da imprese con spese effettivamente sostenute (spese certificate). Verifica della rispondenza dell'importo richiesto con quanto erogato dalla Commissione Europea. Determina il saldo ancora da erogare.
Rf	Mancata imputazione distinta degli importi erogati ai fondi stanziati da comunità/stato/regioni.			Corretta contabilizzazione dell'entrata nell'ambito della gestione della contabilità speciale "Interventi per le Aree depresse".

MACROPROCESSO: 3. EROGAZIONE DI FINANZIAMENTI E SERVIZI A SINGOLI DESTINATARI
Processo: rendicontazione

Cod. Rischio	Rischio	Valutazione del rischio	Valutazione del controllo	Controllo
R _F	Incompleta acquisizione della documentazione relativa alle Operazioni effettuate.			Verifica dei dati anagrafici e delle coordinate bancarie del destinatario del contributo (Mandato di pagamento). Verifica della documentazione bancaria di ritorno (contabile bancaria) comprovante l'avvenuto transito dei fondi, per consentire la contabilizzazione dell'uscita.
R _F	Non esecuzione delle verifiche connesse alla liquidazione del contributo.			Il dettaglio dei controlli può essere così riassunto: attinenza delle spese rispetto al progetto; correttezza formale e sostanziale dell'intera documentazione esibita; verifica della effettività dei pagamenti eseguiti; coincidenza, o variazione entro i limiti consentiti, fra importi a consuntivo e preventivo; correttezza dei coefficienti di riparto in caso di costi comuni a più progetti o a diverse azioni del beneficiario; sommatoria delle voci di spesa a consuntivo coincidenti con la sommatoria dei singoli documenti contabili allegati.

ALLEGATO 2 - CHECK LIST PER LE VERIFICHE DI SISTEMA

I controlli sulle funzioni dell'Autorità di Gestione

I CONTROLLI SULL'AUTORITÀ DI GESTIONE	
Verifiche sulla struttura complessiva del sistema di gestione e controllo	
Descrizione	Normativa di riferimento
<p>Verifica del recepimento della Comunicazione dello Stato Membro relativa all'art. 5 del Reg. (CE) n. 438/2001.</p>	<p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizioni generali sui Fondi strutturali – Artt. 18, 38</p>
<p>DESCRIZIONE DEL SISTEMA DI GESTIONE E CONTROLLO</p> <p>Identificazione dell'Autorità di Gestione, dell'Autorità di Pagamento, degli Organismi intermedi, dei soggetti responsabili del controllo del 5% e dei soggetti responsabili della dichiarazione di cui all'art. 38 (1) (f) del Reg. 1260/1999.</p> <p>Verifica dei compiti dell'Autorità di Gestione: valutazione e selezione dei progetti, pagamenti ai beneficiari, monitoraggio, formulazione di istruzioni sulla gestione finanziaria e sull'applicazione delle norme comunitarie e nazionali di riferimento.</p> <p>Verifica dei compiti dell'Autorità di Pagamento: pagamenti all'Autorità di Gestione/ai beneficiari, redazione di dichiarazioni di spesa e certificazioni.</p> <p>Verifica dei compiti degli Organismi intermedi: attuazione del programma, informazione e pubblicità, ricezione ed istruttoria delle domande di ammissione a finanziamento, selezione dei progetti da ammettere a finanziamento, elaborazione della comunicazione di ammissione a finanziamento, selezione degli enti appaltanti, pagamenti ai beneficiari, monitoraggio.</p> <p>Verifica dei cambiamenti avvenuti nella distribuzione delle funzioni fra l'Autorità di Gestione, l'Autorità di Pagamento e gli Organismi intermedi e delle motivazioni che hanno determinato tale cambiamento.</p> <p>Ai fini di una descrizione esaustiva del sistema di gestione e controllo è necessario fornire un organigramma del sistema stesso che evidenzia le relazioni tra le funzioni dell'Autorità di Gestione, le funzioni dell'Autorità di Pagamento e le funzioni di controllo e che mostri gli obblighi informativi nei confronti della Commissione Europea.</p>	<p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizioni generali sui Fondi strutturali – Artt. 18, 38</p> <p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali – Artt. 5, 13</p>

I CONTROLLI SULL' AUTORITÀ DI GESTIONE	
Verifiche sulla struttura e sull'organizzazione dell' Autorità di Gestione e degli Organismi intermedi	
Descrizione	Normativa di riferimento
<p>FUNZIONI DELL'AUTORITÀ DI GESTIONE</p> <p>Verifica delle funzioni assegnate all'Autorità di Gestione: realizzazione del programma, informazione e pubblicità, ricezione ed istruttoria delle domande di finanziamento, selezione dei progetti da ammettere a finanziamento, elaborazione della comunicazione di ammissione a finanziamento, selezione degli enti appaltanti, pagamenti ai beneficiari, monitoraggio dei progetti, eventuale recupero delle spese indebite e comunicazione ai Servizi di controllo.</p> <p>Verifica dell'esistenza di un'eventuale delega formale da parte dell'Autorità di Gestione di alcune delle sue funzioni.</p>	<p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizioni generali sui Fondi strutturali – Artt. 9, 32</p> <p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali – Artt. 3, 5, 9</p>
<p>ORGANIZZAZIONE DELL'AUTORITÀ DI GESTIONE</p> <p>Tale analisi è finalizzata alla verifica dei seguenti aspetti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • esistenza di un organigramma relativo alla struttura dell'Autorità di Gestione; • esistenza di un manuale sulle procedure che l'Autorità di Gestione deve adottare nello svolgimento delle proprie funzioni; • esistenza di una procedura formale che consenta di controllare il cambiamento, l'introduzione o l'abbandono da parte dell'Autorità di Gestione di una determinata procedura; • eventuale uso del manuale sulle procedure, redatto per l'Autorità di Gestione, da parte degli Organismi intermedi; • attribuzione di responsabilità nell'ambito del personale appartenente all'Autorità di Gestione; • esistenza, presso l'Autorità di Gestione, di un percorso formativo che assicuri la competenza del personale allo svolgimento delle funzioni ad esso assegnate; • sottoposizione del Sistema di gestione dei dati ad un processo di controllo interno o esterno, condotto sulla base degli standard internazionali. 	<p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizioni generali sui Fondi strutturali – Art. 34</p> <p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali – Artt. 3, 6</p>
<p>SEPARAZIONE DI FUNZIONI TRA L'AUTORITÀ DI GESTIONE E DI PAGAMENTO</p> <p>Verifica dell'adozione di una strategia finalizzata alla separazione di funzioni, nel caso in cui lo stesso</p>	<p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizioni generali sui Fondi strutturali – Art. 9</p>

I CONTROLLI SULL'AUTORITÀ DI GESTIONE	
Verifiche sulla struttura e sull'organizzazione dell'Autorità di Gestione e degli Organismi intermedi	
Descrizione	Normativa di riferimento
<p>organismo venga designato sia come Autorità di Gestione che di Pagamento.</p> <p>Verifica dell'esistenza di un ulteriore organismo di controllo che esprima un parere sulla separazione tra le funzioni dell'Autorità di Gestione e di Pagamento.</p>	<p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali – Art. 9</p>
<p>CONTROLLO</p> <p>Verifica dell'esistenza di meccanismi di controllo interno ed esterno, conformi agli standard internazionali, cui siano soggetti l'Autorità di Gestione e, ove possibile, agli Organismi intermedi.</p>	<p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizioni generali sui Fondi strutturali – Art. 34</p> <p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali – Art. 10</p>

I CONTROLLI SULL'AUTORITÀ DI GESTIONE	
Verifiche sulle istruzioni relative alla gestione finanziaria e alle norme comunitarie e nazionali di riferimento	
Descrizione	Normativa di riferimento
Identificazione dell'organismo/amministrazione cui siano conferite responsabilità di coordinamento generale. Identificazione dell'organismo che fornisce, all'Autorità di Gestione e agli Organismi intermedi, le istruzioni sulla gestione finanziaria e sul rispetto delle norme comunitarie e nazionali di riferimento.	Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizioni generali sui Fondi strutturali – Artt. 9, 32, 34, 38 Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali – Art. 2 Reg. (CE) n. 1159/2000 relativo alle azioni informative e pubblicitarie

I CONTROLLI SULL' AUTORITÀ DI GESTIONE Verifiche sulla pista di controllo	
Descrizione	Normativa di riferimento
<p>ISTRUZIONI SULLA TENUTA DELLA DOCUMENTAZIONE NECESSARIA PER LA PISTA DI CONTROLLO DA PARTE DEI BENEFICIARI FINALI</p> <p>Verifica della diffusione di indicazioni relative alla tenuta della documentazione di supporto alle disposizioni di pagamento.</p> <p>Tale analisi, inoltre, è rivolta a verificare in quale formato la documentazione debba essere archiviata, (originale, ...) e se il nome dell'organismo che detiene la documentazione, la sua collocazione ed il soggetto responsabile dello stesso siano registrati ufficialmente.</p>	<p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizioni generali sui Fondi strutturali – Art. 38</p> <p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali – Art. 7</p>
<p>ISTRUZIONI SULLA TENUTA DELLA DOCUMENTAZIONE NECESSARIA PER LA PISTA DI CONTROLLO DA PARTE DEGLI ORGANISMI INTERMEDI</p> <p>Verifica della correttezza della contabilità dei beneficiari finali, relativa alle spese effettuate sui progetti di propria competenza.</p> <p>Tale analisi è finalizzata, inoltre, a verificare se gli Organismi intermedi tengono una corretta contabilità sui progetti di cui sono responsabili e se conservano tutta la documentazione relativa alla domanda di finanziamento, alla selezione, all'ammissione a finanziamento, ecc. E', inoltre, necessario verificare se gli Organismi intermedi presentano all'Autorità di Gestione e/o di Pagamento un rendiconto delle spese effettivamente sostenute sui progetti di propria competenza.</p>	<p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizioni generali sui Fondi strutturali – Art. 38</p> <p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali – Art. 7</p>
<p>ISTRUZIONI SULLA TENUTA DELLA DOCUMENTAZIONE NECESSARIA PER LA PISTA DI CONTROLLO DA PARTE DELL'AUTORITÀ DI GESTIONE</p> <p>Nel caso in cui i beneficiari finali riportino direttamente all'Autorità di gestione, bisogna verificare la correttezza della contabilità dei beneficiari finali, relativa alle spese effettivamente sostenute sui progetti di propria competenza.</p> <p>Tale analisi è finalizzata, inoltre, a verificare se gli Organismi intermedi tengono una corretta contabilità sui</p>	<p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizioni generali sui Fondi strutturali – Art. 38</p> <p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali – Art. 7</p>

I CONTROLLI SULL'AUTORITÀ DI GESTIONE Verifiche sulla pista di controllo	
Descrizione	Normativa di riferimento
<p>progetti di cui sono responsabili e se conservano tutta la documentazione relativa alla domanda di finanziamento, alla selezione, all'ammissione a finanziamento, ecc.</p> <p>Inoltre tale verifica è finalizzata a stabilire se la contabilità dell'Autorità di gestione evidenzia la spesa totale per progetto, Misura, e programma.</p> <p>Nel caso in cui gli Organismi intermedi riportino all'Autorità di gestione, bisogna verificare che l'Autorità di gestione riceva dagli Organismi intermedi informazioni aggregate esauritive sugli interventi e che la stessa abbia la possibilità di accesso ad informazioni più dettagliate sugli interventi realizzati dagli Organismi intermedi.</p>	

I CONTROLLI SULL'AUTORITÀ DI GESTIONE Verifiche sulle Misure correttive	
Descrizione	Normativa di riferimento
<p>Tale analisi è finalizzata alla verifica dei seguenti aspetti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • elaborazione di indicazioni circa la correzione di eventuali irregolarità o errori riscontrati relativamente all'assunzione di impegni giuridicamente vincolanti o all'erogazione di pagamenti; • tempistica per l'implementazione di Misure correttive; • implementazione di una procedura per la segnalazione di eventuali errori o irregolarità all'Autorità di Gestione e di Pagamento; • esistenza di una procedura implementata al fine di rispettare gli obblighi informativi. 	<p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizioni generali sui Fondi strutturali – Art. 39</p> <p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali – Art. 8</p> <p>Reg. (CE) n. 448/2001 – Modalità di applicazione del Reg. 1260/1999 per le rettifiche finanziarie dei contributi dei Fondi strutturali – Artt. 2, 3</p>

I controlli sulle funzioni dell'Autorità di Pagamento

I CONTROLLI SULL'AUTORITÀ DI PAGAMENTO	
Verifiche sulla struttura complessiva del sistema di gestione e controllo	
Descrizione	Normativa di riferimento
<p>Verifica del recepimento della Comunicazione dello Stato Membro relativa all'art. 5 del Reg. (CE) n. 438/2001.</p>	<p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizioni generali sui Fondi strutturali – Artt. 9, 32</p> <p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali – Artt. 3, 5, 9</p>
<p>DESCRIZIONE DEL SISTEMA DI GESTIONE E CONTROLLO</p> <p>Identificazione dell'Autorità di Gestione, dell'Autorità di Pagamento, degli Organismi intermedi, dei soggetti responsabili del controllo del 5% e dei soggetti responsabili della dichiarazione di cui all'art. 38 (1) (f) del Reg. 1260/1999.</p> <p>Verifica dei compiti dell'Autorità di Gestione: valutazione e selezione dei progetti, pagamenti ai beneficiari, monitoraggio, formulazione di istruzioni sulla gestione finanziaria e sull'applicazione delle norme comunitarie e nazionali di riferimento.</p> <p>Verifica dei compiti dell'Autorità di Pagamento: pagamenti all'Autorità di Gestione/ai beneficiari, redazione di dichiarazioni di spesa e certificazioni.</p> <p>Verifica dei compiti degli Organismi intermedi: attuazione del programma, informazione e pubblicità, ricezione ed istruttoria delle domande di ammissione a finanziamento, selezione dei progetti da ammettere a finanziamento, elaborazione della comunicazione di ammissione a finanziamento, selezione degli enti appaltanti, pagamenti ai beneficiari, monitoraggio.</p> <p>Verifica dei cambiamenti avvenuti nella distribuzione delle funzioni fra l'Autorità di Gestione, l'Autorità di Pagamento e gli Organismi intermedi e delle motivazioni che hanno determinato tale cambiamento.</p> <p>Ai fini di una descrizione esaustiva del sistema di gestione e controllo è necessario fornire un organigramma del sistema stesso che evidenzii le relazioni tra le funzioni dell'Autorità di Gestione, le funzioni dell'Autorità di Pagamento e le funzioni di controllo e che mostri gli obblighi informativi nei confronti della Commissione Europea.</p>	<p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizioni generali sui Fondi strutturali – Artt. 18, 38</p> <p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali – Artt. 5, 13</p>

I CONTROLLI SULL'AUTORITÀ DI PAGAMENTO	
Verifiche sulla struttura e sull'organizzazione dell'Autorità di Pagamento	
Descrizione	Normativa di riferimento
<p>FUNZIONI DELL'AUTORITÀ DI PAGAMENTO</p> <p>Verifica delle funzioni assegnate all'Autorità di Pagamento: certificazioni di spesa, redazione delle domande di pagamento, trasferimento dei fondi comunitari all'Autorità di Gestione e agli Organismi intermedi, erogazione dei pagamenti ai beneficiari finali, implementazione e gestione del sistema contabile del Programma.</p> <p>Verifica dell'esistenza di un'eventuale delega formale da parte dell'Autorità di Pagamento di alcune delle sue funzioni.</p>	<p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizioni generali sui Fondi strutturali – Artt. 9</p> <p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali – All. 2</p>
<p>ORGANIZZAZIONE DELL'AUTORITÀ DI PAGAMENTO</p> <p>Tale analisi è finalizzata alla verifica dei seguenti aspetti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • esistenza di un organigramma relativo alla struttura dell'Autorità di Pagamento; • esistenza di un manuale sulle procedure che l'Autorità di Pagamento deve adottare nello svolgimento delle proprie funzioni; • esistenza di un meccanismo formale che consenta di controllare il cambiamento, l'introduzione o l'abbandono da parte dell'Autorità di Pagamento di una determinata procedura; • attribuzione di responsabilità nell'ambito del personale appartenente all'Autorità di Pagamento; • esistenza, presso l'Autorità di Pagamento, di un percorso formativo che assicuri la competenza del personale allo svolgimento delle funzioni ad esso assegnate; • sottoposizione del Sistema di gestione dei dati ad un processo di controllo interno o esterno, condotto sulla base degli standard internazionali. 	<p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizioni generali sui Fondi strutturali – Art. 32</p> <p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali – Artt. 3, 6</p>
<p>SEPARAZIONE DI FUNZIONI TRALL'AUTORITÀ DI PAGAMENTO E DI GESTIONE</p> <p>Verifica dell'adozione di una strategia finalizzata alla separazione di funzioni, nel caso in cui lo stesso organismo venga designato sia come Autorità di Gestione che di Pagamento.</p> <p>Verifica dell'esistenza di un ulteriore organismo di controllo che esprima un parere sulla separazione tra le funzioni dell'Autorità di Gestione e di Pagamento.</p>	<p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizioni generali sui Fondi strutturali – Art. 9</p> <p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali – Art. 9</p>

I CONTROLLI SULL'AUTORITÀ DI PAGAMENTO	
Verifiche sulla struttura e sull'organizzazione dell'Autorità di Pagamento	
Descrizione	Normativa di riferimento
CONTROLLO Verifica dell'esistenza di meccanismi di controllo interno ed esterno, conformi agli standard internazionali, cui sia sottoposta l'Autorità di Pagamento.	Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizioni generali sui Fondi strutturali – Art. 38 Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali – Art. 10, 11

I CONTROLLI SULL'AUTORITÀ DI PAGAMENTO	
Verifiche sulla funzione di certificazione dell'Autorità di Pagamento	
Descrizione	Normativa di riferimento
<p>INFORMAZIONI RELATIVE ALLE SPESE SOSTENUTE SUI PROGETTI</p> <p>Analisi del <i>flow chart</i> che illustri il flusso delle dichiarazioni di spesa dai beneficiari finali (e dai soggetti attuatori dei progetti) all'Autorità di Pagamento e il flusso di pagamenti dall'Autorità di Pagamento fino ai beneficiari finali (e ai soggetti attuatori dei progetti).</p> <p>Tale diagramma deve descrivere, inoltre, gli strumenti utilizzati per i trasferimenti ed il formato in cui le relative informazioni sono archiviate.</p> <p>Verifica dell'esustività delle informazioni contenute nelle dichiarazioni di spesa trasmesse da Autorità di Gestione/Organismi intermedi/beneficiari finali, con particolare riferimento a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ammontare di spesa sostenuta; • periodo di eleggibilità per l'effettuazione delle spese; • rendicontazione delle spese sostenute distinta per categorie; • elenco delle fatture emesse; • soggetto che predispone le dichiarazioni di spesa; • soggetto che controlla le dichiarazioni di spesa; • soggetto che autorizza le dichiarazioni di spesa; • eventuali ispezioni sui progetti condotte dai funzionari; • documentazione originale di supporto alle dichiarazioni di spesa; • rapporti relativi all'attività di gestione e controllo dei progetti, ove previsto. 	<p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizioni generali sui Fondi strutturali – Art. 32</p> <p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali – Art. 9, All. 2</p>
<p>SISTEMA DI RACCOLTA ED ANALISI DELLE INFORMAZIONI</p> <p>Tale analisi è finalizzata a verificare che i controlli sulle dichiarazioni di spesa effettuati dall'Autorità di Pagamento siano volti ad assicurare il rispetto dei seguenti requisiti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • esattezza delle informazioni fornite; • eleggibilità delle spese dichiarate rispetto alle regole stabilite per i Fondi Strutturali, rispetto alle regole comunitarie relative agli appalti di pubblici servizi, alla pubblicità, alle pari opportunità, alla 	<p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizioni generali sui Fondi strutturali – Art. 32</p> <p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo</p>

I CONTROLLI SULL'AUTORITÀ DI PAGAMENTO Verifiche sulla funzione di certificazione dell'Autorità di Pagamento	
Descrizione	Normativa di riferimento
<p>concorrenza e all'ambiente, rispetto alle previsioni specifiche del Programma e rispetto alla decisione di ammissione a finanziamento dei diversi progetti;</p> <ul style="list-style-type: none"> • correttezza della conversione (per i Paesi che non abbiano adottato l'euro). <p>Verifica delle modalità con cui l'Autorità di Pagamento effettua i controlli (utilizzo di <i>check list</i> sulle dichiarazioni di spesa, controlli da parte dei funzionari, ecc.).</p> <p>Verifica dell'esistenza di un sistema che assicuri che tutte le domande di pagamento vengano inoltrate nel periodo corretto e che non vi sia una duplicazione delle stesse.</p> <p>Verifica dell'esistenza di un adeguato sistema che controlli quali domande di pagamento non vengono validate e quali vengono, quindi, inoltrate nuovamente.</p> <p>Verifica della possibilità di accesso da parte dell'Autorità di Pagamento ai rapporti sull'attività di controllo interno ed esterno degli Organismi intermedi o dell'Autorità di Gestione.</p> <p>Verifica delle possibilità di accesso dell'Autorità di Pagamento al sistema e alle registrazioni contabili dell'Autorità di Gestione e degli Organismi intermedi al fine di verificare le informazioni relative alle spese sostenute.</p>	<p>dei Fondi Strutturali – Artt. 3, 6</p>
<p>ADEGUATEZZA DELLA PISTA DI CONTROLLO</p> <p>Verifica che il sistema contabile dell'Autorità di Pagamento mostri la spesa totale per Misura e per ciascun fondo.</p> <p>Verifica della possibilità di accesso dell'Autorità di Pagamento ad informazioni più dettagliate sui progetti realizzati dall'Autorità di Gestione/Organismi intermedi.</p> <p>Verifica del possesso da parte dell'Autorità di Pagamento di una lista completa dei progetti finanziati, che riporti le spese dichiarate ed i pagamenti erogati per ciascuno di essi.</p>	
<p>DICHIARAZIONI DI SPESA INOLTRATE ALLA COMMISSIONE EUROPEA</p>	
	<p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi</p>

I CONTROLLI SULL'AUTORITÀ DI PAGAMENTO	
Verifiche sulla funzione di certificazione dell'Autorità di Pagamento	
Descrizione	Normativa di riferimento
<p>Identificazione del soggetto indipendente responsabile, ai sensi dell'art. 9 del Reg. 438/2001, della predisposizione, del controllo e dell'autorizzazione delle dichiarazioni di spesa e delle domande di pagamento da inoltrare alla Commissione Europea</p> <p>Verifica del criterio utilizzato per stabilire l'esattezza e la completezza delle dichiarazioni di spesa e delle domande di pagamento e per determinare l'eleggibilità delle spese dichiarate.</p> <p>Verifica dell'esistenza di un modello standard da utilizzare per le dichiarazioni di spesa.</p> <p>Verifica della possibilità di predisporre le dichiarazioni di spesa in formato elettronico.</p>	<p>di gestione e controllo dei Fondi Strutturali – Art. 9</p>

I CONTROLLI SULL'AUTORITÀ DI PAGAMENTO Verifiche sui pagamenti e sui reintegri	
Descrizione	Normativa di riferimento
<p>PAGAMENTI EROGATI A FAVORE DELL'AUTORITÀ DI GESTIONE O DEGLI ORGANISMI INTERMEDI</p> <p>Tale analisi è finalizzata a verificare i seguenti aspetti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • erogazione, da parte dell'Autorità di Pagamento, dei fondi comunitari a favore dell'Autorità di Gestione o degli Organismi intermedi; • autorizzazione all'effettuazione di tali pagamenti concessa, preventivamente all'emissione degli stessi, da parte di un soggetto investito di tale autorità; • esistenza di un sistema che impedisca l'erogazione di pagamenti non autorizzati; • registrazione dei pagamenti erogati a favore del Programma nel sistema contabile dell'Autorità di Pagamento; • esistenza di un adeguato sistema che assicuri l'avvenuto accredito dei fondi comunitari; • versamento e contabilizzazione delle risorse comunitarie su conti che ne consentano l'immediata identificazione; • erogazione dei pagamenti esclusivamente nei confronti di beneficiari ben identificati o dei loro legali rappresentanti; • tempistica con cui le risorse comunitarie vengano erogate a favore dell'Autorità di Gestione o degli Organismi intermedi; • esistenza di un sistema finalizzato ad assicurare che i pagamenti vengano emessi per il loro importo totale, senza deduzioni; • modalità di pagamento (assegni, trasferimento elettronico); • esistenza di controlli sui sistemi di emissione degli assegni o sui trasferimenti elettronici; • esistenza della possibilità che gli importi o i beneficiari degli stessi vengano cambiati dopo che le domande di pagamento siano state autorizzate. 	<p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizioni generali sui Fondi strutturali – Art. 32</p> <p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali – Artt. 8, 9</p> <p>Reg. (CE) n. 448/2001 – Modalità di applicazione del Reg. 1260/1999 per le rettifiche finanziarie dei contributi dei Fondi strutturali – Artt. 2, 3, 7</p>

I CONTROLLI SULL'AUTORITÀ DI PAGAMENTO Verifiche sui pagamenti e sui reintegri	
<p>AZIONI PER IL REINTEGRO DELLE SOMME INDEBITAMENTE EROGATE</p> <p>Tale analisi è finalizzata alla verifica dei seguenti aspetti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tempistica con cui i conti dell'Autorità di Pagamento vengono rettificati a seguito dell'eliminazione di un pagamento già erogato o di parte di esso; • registrazione, nei conti dell'Autorità di Pagamento, dei pagamenti da reintegrare sotto la voce "debiti"; • esistenza di un ufficiale responsabile della gestione dei debiti nell'ambito dei Fondi Strutturali; • implementazione di una procedura per la gestione dei debiti e per il reintegro delle somme erogate; • esistenza di una procedura che identifichi le situazioni in cui non è possibile reintegrare le somme indebitamente erogate; • tempestività con cui i casi di risorse indebitamente versate vengono comunicati alla Commissione europea; • implementazione di un sistema finalizzato ad assicurare che, quando le somme vengono reintegrate, le successive dichiarazioni di spesa e domande di pagamento emesse nei confronti della Commissione europea vengano riadeguate e che la Commissione venga opportunamente rimborsata; • autorizzazione della procedura per il reintegro delle somme indebitamente versate da parte di un ufficiale investito di tale autorità. 	<p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizioni generali sui Fondi strutturali – Art. 39</p> <p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali – Artt. 8, All. 2</p> <p>Reg. (CE) n. 448/2001 – Modalità di applicazione del Reg. 1260/1999 per le rettifiche finanziarie dei contributi dei Fondi strutturali – Artt. 2, 3, 7</p>

I controlli sul Sistema Informativo

I CONTROLLI SUL SISTEMA INFORMATIVO Verifiche sul sistema informativo e di monitoraggio	
Descrizione	Normativa di riferimento
<p>STRUTTURA DEL SISTEMA INFORMATIVO E DI MONITORAGGIO</p> <p>Tale analisi è finalizzata a verificare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • se il sistema informativo è un sistema, centralizzato o reticolare, condiviso dall'autorità di Gestione e di Pagamento; • gli organismi autorizzati ad utilizzare il sistema informativo; • che il sistema informativo comprenda tutte le categorie di finanziamenti; • se il sistema informativo è un sistema decentralizzato in cui le informazioni sono allocate in diversi sistemi locali, non collegati tra di loro, e dal quale informazioni, dettagliate o solo sommarie, vengono fornite all'Autorità di Gestione e di Pagamento. <p>Ai fini di una descrizione esaustiva del sistema informativo è necessario fornire un organigramma del sistema stesso che evidenzii gli elementi che lo compongono e specifichi se i legami che sussistono tra di essi sono di tipo reticolare o decentralizzato.</p> <p>Nell'ambito di tale analisi occorre, inoltre, verificare il grado di operatività del sistema informativo e se lo stesso costituisce la base per l'elaborazione delle certificazioni di spesa relative alla programmazione 2000-06.</p> <p>Risulta, infine, necessario verificare se il sistema informativo costituisce un sistema contabile separato per i progetti finanziati nell'ambito dei Fondi Strutturali.</p>	<p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizioni generali sui Fondi strutturali – Art. 34</p> <p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali – Artt. 3, 4, 7, 8, 9, 18 – All. I, II, IV, V</p>
<p>CONTENUTI DEL SISTEMA INFORMATIVO E DI MONITORAGGIO</p> <p>Tale analisi è finalizzata a verificare se il sistema informativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • consente di evidenziare il trasferimento dei fondi comunitari e nazionali ai beneficiari finali o ai soggetti che realizzano i progetti; • riporta il piano finanziario a livello di Misura (originale e riprogrammato); • fornisce informazioni relative alle spese dichiarate su tutto il Programma ad una determinata data, sia in totale che suddivise per dichiarazione; • fornisce informazioni dettagliate sui progetti (identificazione, collegamento con il Programma, piano 	<p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizioni generali sui Fondi strutturali – Art. 34</p> <p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali – Artt. 3, 4, 7, 8, 9, 18 – All. I, II, IV, V</p>

I CONTROLLI SUL SISTEMA INFORMATIVO Verifiche sul sistema informativo e di monitoraggio	
Descrizione	Normativa di riferimento
<ul style="list-style-type: none"> • finanziario, indicatori, controlli effettuati, archiviazione della documentazione di supporto); • fornisce informazioni relative alle dichiarazioni di spesa predisposte a livello di progetto; • registra gli eventuali reintegri delle somme indebitamente versate. 	
<p>ORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA INFORMATIVO E DI MONITORAGGIO</p> <p>Individuazione del soggetto responsabile del funzionamento del sistema informativo e di monitoraggio. Verifica dell'attribuzione di responsabilità nell'ambito del personale coinvolto nel sistema informativo e di monitoraggio. Verifica dell'esistenza di enti appaltanti esterni. Verifica dell'esistenza di un manuale sul funzionamento del sistema informativo e di monitoraggio.</p>	<p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizioni generali sui Fondi strutturali – Art. 34</p> <p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali – Artt. 3, 4, 7, 8, 9, 18 – All. I, II, IV, V</p> <p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizioni generali sui Fondi strutturali – Art. 34</p>
<p>PROCEDURE E CONTROLLI</p> <p>Tale analisi è finalizzata a verificare i seguenti aspetti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tipologie e categorie del personale che ha accesso al sistema informativo; • eventuale esigenza di richiesta formale per l'accesso al sistema informativo; • esistenza di password per l'accesso al sistema informativo; • esistenza di un manuale redatto al fine di fornire le istruzioni per l'inserimento dei dati; • salvataggio periodico delle informazioni contenute nel sistema di monitoraggio; • eventuale esecuzione di una verifica sull'installazione del sistema; • eventuale sottoposizione del sistema informativo all'<i>IT audit</i>; • effettuazione di controlli sull'inserimento dei dati; • implementazione di procedure finalizzate ad assicurare che tutte le transazioni relative ad un determinato periodo vengano incluse nel periodo di contabilizzazione corretto; • effettuazione periodica di verifiche e riscontri tra i registri contabili; 	<p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali – Artt. 3, 4, 7, 8, 9, 18 – All. I, II, IV, V</p>

I CONTROLLI SUL SISTEMA INFORMATIVO Verifiche sul sistema informativo e di monitoraggio	
Descrizione	Normativa di riferimento
<ul style="list-style-type: none">• effettuazione periodica di riscontri con i conti bancari;• effettuazione di una registrazione formale di eventuali correzioni apportate ai registri contabili;• eventuale implementazione di procedure per la sospensione e l'interruzione dei pagamenti, nel caso in cui ciò sia necessario al fine di salvaguardare le risorse nazionali e comunitarie.	

ALLEGATO 3 - CHECK LIST PER LE VERIFICHE SULLE OPERAZIONI

I controlli sulla realizzazioni di opere pubbliche

I CONTROLLI SULLE OPERE PUBBLICHE	
Verifiche del rispetto del programma e della normativa nazionale e comunitaria di riferimento	
Descrizione	Normativa di riferimento
<p>Verifica del rispetto dell'articolo 29 del Reg. (CE) n. 1260/1999 – <i>Diversificazione dei tassi di partecipazione</i> che regola la partecipazione finanziaria dei Fondi Strutturali alle azioni/progetti inseriti nei Programmi. Verifica in particolare del punto 1f, in relazione all'impiego ottimale delle risorse ed all'integrazione di diversi strumenti di intervento, del punto 2 (calcolo della partecipazione), del punto 3 (limiti di partecipazione) e del punto 4 (investimenti generatori di entrate). Nel punto 4a, in riferimento alle opere infrastrutturali che generano entrate nette consistenti, sono imposti limiti più restrittivi rispetto a quelli fissati nel punto 3.</p> <p>La verifica si attua utilizzando la scheda di Misura e la scheda tecnica del progetto anche ai fini di identificare l'eventuale appartenenza alla categorie di opere infrastrutturali che generano entrate nette consistenti.</p> <p>Da verificare la possibilità di utilizzo del database dei beneficiari per verificare la presenza di sovrapposizioni o utilizzo di fondi per la stessa Operazione/beneficiario provenienti da più strumenti di finanziamento.</p> <p>Verifica di conformità dell'opera alla destinazione indicata nella domanda di contributo.</p> <p>La verifica è resa possibile dal confronto fra documentazione di progetto (scheda progetto) e verbali relativi agli Stati di Avanzamento Lavori ed al collaudo finale.</p>	<p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizioni generali sui Fondi strutturali</p> <p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali</p>
<p>Verifica del rispetto dell'articolo 12 del Reg. (CE) n. 1260/1999 – <i>Compatibilità</i> che prescrive che le azioni cofinanziate devono essere conformi alle disposizioni del Trattato e degli atti emanati in virtù dello stesso nonché alle politiche comunitarie, ivi comprese:</p> <ul style="list-style-type: none"> • regole sulla concorrenza • aggiudicazione appalti pubblici • tutela a miglioramento dell'ambiente • eliminazione delle ineguaglianze e promozione della parità fra uomo e donna 	<p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizioni generali sui Fondi strutturali</p> <p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali</p>

I CONTROLLI SULLE OPERE PUBBLICHE	
Verifiche del rispetto del programma e della normativa nazionale e comunitaria di riferimento	
Descrizione	Normativa di riferimento
<p>Per i controlli sulle opere infrastrutturali, approfondire gli aspetti relativi al rispetto della concorrenza, alle norme sull'aggiudicazione degli appalti pubblici ed alla tutela e miglioramento dell'ambiente.</p>	<p>Legge 109/94 e succ. mod. D.P.R. 554/99</p>
<p>REGOLE SULLA CONCORRENZA</p> <p>La verifica del rispetto del principio della concorrenza riguarda essenzialmente l'esame delle forme di pubblicità adottate che devono essere in linea con le direttive comunitarie e con la normativa nazionale.</p> <p>Tale verifica si attua attraverso l'esame del bando di gara, verificandone l'adeguata pubblicizzazione attraverso gli usuali mezzi di comunicazione (gazzetta ufficiale, sito internet, giornali nazionale e locali, ecc.).</p>	
<p>AGGIUDICAZIONE APPALTI PUBBLICI</p> <p>La verifica riguarda la corretta applicazione delle norme in relazione alla procedura di aggiudicazione di appalti pubblici.</p> <p>Essa può essere suddivisa in base alle seguenti tre fasi:</p> <p>a) elaborazione e pubblicazione bando b) istruttoria ed aggiudicazione c) definizione contratto</p> <p>Per la elaborazione e pubblicazione del bando (a), verificare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la necessità di ricorrere alla procedura di bando • la corretta stesura del bando • la presenza dell'autorizzazione alla pubblicazione da parte del Responsabile di Misura <p>Per il processo di istruttoria ed aggiudicazione (b), verificare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • gli atti di nomina della Commissione aggiudicatrice • il rispetto dei termini di presentazione delle domande • la completezza della documentazione delle domande inserite in graduatoria 	

I CONTROLLI SULLE OPERE PUBBLICHE	
Verifiche del rispetto del programma e della normativa nazionale e comunitaria di riferimento	
Descrizione	Normativa di riferimento
<ul style="list-style-type: none"> • la correttezza della valutazione effettuata dalla Commissione in base ai criteri ed ai fattori di valutazione stabiliti nel bando • l'effettiva pubblicazione della graduatoria • la valutazione di eventuali ricorsi • la corretta indicazione dell'ente aggiudicatario <p>Per la definizione del contratto (c), verificare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la correttezza della stesura del documento in particolare in riferimento agli aspetti normativi • l'autorizzazione e l'impegno di spesa da parte del Responsabile di Misura <p>Di supporto a tali verifiche utilizzare il documento di pubblicazione del bando, l'atto di nomina della Commissione aggiudicatrice, il protocollo attestante la ricezione delle domande, la documentazione originale delle domande ricevute, i verbali di istruttoria, il documento di pubblicazione della graduatoria, eventuali ricorsi di opposizione alla graduatoria, i verbali di esame dei ricorsi, gli atti di aggiudicazione definitiva dell'appalto, il contratto di appalto, gli atti che attestano l'autorizzazione ed il successivo impegno di spesa da parte del Responsabile di Misura</p> <p>TUTELA E MIGLIORAMENTO DELL'AMBIENTE</p> <p>I progetti cofinanziati devono essere realizzati minimizzando l'impatto ambientale. A riguardo è richiesta la realizzazione della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) affinché si verifichi ed attesti l'impatto sopportato dal territorio sul quale insiste l'opera infrastrutturale.</p> <p>I controlli devono verificare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la presenza della VIA • la completezza di tale documentazione e la rispondenza alle prescrizioni normative 	

I CONTROLLI SULLE OPERE PUBBLICHE Verifiche amministrativo-contabili	
Descrizione	Normativa di riferimento
<p>Verificare per un adeguato numero di voci di spesa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • congruenza fra quanto esposto nella attestazione di spesa (ad es. fattura, ricevuta, piano particellare espropri, ecc.) e quanto risultante dalla documentazione allegata • congruenza fra dati anagrafici del beneficiario e del tesoriere e quanto indicato nell'attestazione di spesa del Responsabile di Misura <p>Verificare inoltre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • che tale spesa è congruente con quanto previsto nell'azione/progetto del Programma • se l'importo richiesto è congruente con quanto previsto dal contratto, in base anche all'avanzamento (acconto iniziale, stati di avanzamento lavori, saldo finale) • la validità della suddetta documentazione in riferimento alla normativa fiscale <p>Per l'attuazione di tali controlli si dispone della convenzione fra beneficiario e responsabile di gestione, della fidejussione e della comunicazioni di inizio progettazione, delle richieste di pagamento, dei documenti attestanti la spesa e relative quietanze, dei verbali di collaudo, dell'attestazione di spesa da parte dei responsabili di Misura e del Quadro tecnico economico</p> <p>Verificare, inoltre, la disponibilità finanziaria e di competenza relativamente al cofinanziamento nazionale, confrontando la spesa da anticipare e l'importo preventivato a bilancio.</p>	<p>Reg. 1685/2000.</p> <p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizione generali sui Fondi strutturali</p> <p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali</p>

I CONTROLLI SULLE OPERE PUBBLICHE
Verifiche sull'attività di monitoraggio effettuata durante e dopo la realizzazione degli interventi

Descrizione	Normativa di riferimento
<p>Verifica dell'esistenza di procedure volte ad analizzare lo stato di realizzazione dei progetti ammessi a finanziamento (rapporti dei responsabili di progetto, ispezioni saltuarie, controlli sulla documentazione).</p> <p>Verifica dell'esistenza, nell'ambito di tali procedure, di analisi relative ai seguenti aspetti:</p> <ul style="list-style-type: none">• eleggibilità delle spese• rispetto delle condizioni di finanziamento• rispetto delle norme comunitarie di riferimento <p>Verifica dell'esistenza di procedure che assicurino il rispetto degli obblighi informativi.</p> <p>Verifica dell'esistenza di un controllo finanziario effettuato da un soggetto indipendente su ogni progetto a conclusione delle attività.</p>	<p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali – Art. 4</p>

I controlli sulle acquisizioni di beni e servizi

I CONTROLLI SULLE ACQUISIZIONI DI BENI E SERVIZI	
Verifiche del rispetto del programma e della normativa nazionale e comunitaria di riferimento	
Descrizione	Normativa di riferimento
<p>RISPETTO DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI INFORMAZIONE E PUBBLICITA'</p> <p>In particolare occorre verificare</p> <ul style="list-style-type: none"> • la pubblicità data all'intervento • il rispetto degli obblighi informativi nei confronti della Commissione europea circa le azioni informative e pubblicitarie promosse 	<p>Reg. CE 1260/1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali</p> <p>Reg. (CE) n. 1159/2000 relativo alle azioni informative e pubblicitarie</p>
<p>RISPETTO DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI CONCORRENZA</p> <p>La verifica del rispetto del principio della concorrenza riguarda essenzialmente</p> <ul style="list-style-type: none"> • il rispetto della normativa comunitaria e normativa nazionale per quanto riguarda le forme di pubblicità adottate (vedi sopra) • il rispetto del principio della trasparenza • la corretta definizione dei criteri di selezione delle offerte 	<p>Reg. CE 1260/1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali</p> <p>Trattato CE</p>
<p>IL RISPETTO DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI APPALTI DI PUBBLICI SERVIZI</p> <p>Occorre in tal caso verificare:</p> <p>le modalità di acquisizione di beni e servizi nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria relativamente all'affidamento mediante appalto concorso oppure mediante licitazione privata – trattativa privata – pubblico incanto</p>	<p>Reg. CE 1260/1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali</p> <p>D.L.vo n. 358/1992</p> <p>D.P.R. n. 573/1994</p> <p>D.L.vo n. 157/1995</p> <p>D.L.vo n. 158/1995</p>
<p>RISPETTO DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI TUTELA E MIGLIORAMENTO DELL'AMBIENTALE</p> <p>E' necessario verificare la completezza della documentazione a tal fine presentata</p>	<p>Reg. CE 1260/1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali</p>

I CONTROLLI SULLE ACQUISIZIONI DI BENI E SERVIZI Verifiche amministrativo-contabili	
Descrizione	Normativa di riferimento
<p>PUBBLICITA'</p> <p>Nel caso in cui l'affidamento avviene mediante <u>appalto</u> <u>concorso</u> occorre verificare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la corretta stesura del bando • l'indicazione nello stesso dei criteri di valutazione delle offerte, in maniera chiara e coerente • la presenza dell'autorizzazione alla pubblicazione da parte del Responsabile di Misura, se prevista • il rispetto degli obiettivi e delle procedure fissati nel Programma e nel Complemento di programmazione • la rispondenza del bando alla normativa nazionale e comunitaria sulla pubblicità <p>Nel caso in cui l'affidamento avviene mediante <u>licitazione privata</u> - <u>trattativa privata</u> – <u>pubblico incanto</u> è necessario verificare la lettera di invito o l'avviso di gara</p> <p>AFFIDAMENTO INCARICHI</p> <p>In relazione al processo di istruttoria delle domande pervenute bisogna verificare in particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • gli atti di nomina della Commissione salutarice; • il rispetto dei termini di presentazione delle offerte; • la completezza e regolarità giuridico-amministrativa della documentazione presentata, ivi compresa la polizza fidejussoria/assicurativa (se prevista); • l'attestazione di congruità tecnico-economica della/e offerte presentate, rilasciata da organi interni o soggetti esteri qualificati (se prevista); • la correttezza della valutazione effettuata dalla Commissione in base ai criteri ed ai fattori di valutazione stabiliti; • la corretta stesura dei verbali da parte della Commissione; • la valutazione degli eventuali ricorsi presentati; • la corretta indicazione del soggetto vincitore; <p>In relazione all' <u>aggiudicazione dell'incarico</u> è necessario verificare la correttezza dell'atto di aggiudicazione;</p> <p>In relazione alla <u>stipula del contratto</u> è necessario verificare</p> <ul style="list-style-type: none"> • la corretta stesura del contratto nel rispetto della normativa civilistica. • l'autorizzazione ed il successivo impegno di spesa da parte del Responsabile di Misura 	

I CONTROLLI SULLE ACQUISIZIONI DI BENI E SERVIZI Verifiche amministrativo-contabili	
Descrizione	Normativa di riferimento
<p>VERIFICHE SUGLI ATTI INERENTI I PAGAMENTI</p> <p><u>Per la richiesta dell'anticipazione è necessario verificare la correttezza e la completezza della seguente documentazione presentata dal soggetto aggiudicatario:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • la richiesta di erogazione dell'anticipazione; • la certificazione CCIAA (nel caso di impresa); • la fidejussione bancaria o polizza assicurativa, se richiesta; • la fattura di pagamento. <p><u>Per i pagamenti intermedi è necessario verificare la correttezza e la completezza della seguente documentazione presentata dal soggetto aggiudicatario:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • la richiesta di erogazione dei pagamenti intermedi; • la documentazione attestante lo stato di avanzamento; • la fattura dell'importo corrispondente ai pagamenti intermedi; • il rendiconto delle spese. <p><u>Per ogni richiesta di saldo è necessario verificare la correttezza e la completezza della seguente documentazione presentata dall'aggiudicatario:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • la richiesta di erogazione del saldo; • la fatture dell'importo corrispondente al saldo; • il rendiconto finale delle spese • verbale di collaudo <p>Analizzando la documentazione amministrativo - contabile del soggetto aggiudicatario, è necessario verificare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la corrispondenza tra la documentazione allegata al progetto e la medesima esibita al controllo presso il soggetto aggiudicatario • la validità, ai fini fiscali e civilistici, della documentazione presentata dall'aggiudicatario 	<p>Codice civile e leggi collegate</p> <p>D.P.R. 633/72 (IVA) e succ. mod.</p> <p>D.P.R. 600/73 (Accertamento) e succ. mod.</p> <p>D.P.R. 917/86 (Testo Unico Imposte sui Redditi) e succ. mod.</p>

I CONTROLLI SULLE ACQUISIZIONI DI BENI E SERVIZI Verifiche amministrativo-contabili	
Descrizione	Normativa di riferimento
<p>Stabilito quanto sopra, per ogni richiesta di pagamento bisogna verificare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • se le spese rendicontate sono congruenti con quanto indicato nell'offerta • se la richiesta di pagamento rientra fra le spese ammissibili al contributo comunitario • che tale spesa è congruente con quanto previsto nell'azione/progetto del Programma • se l'importo richiesto a titolo di anticipazione, pagamenti intermedi e saldo finale è congruente con l'avanzamento del progetto • la corrispondenza tra l'importo rendiconto e quanto indicato nell'attestazione di spesa del responsabile di Misura • la congruenza fra dati anagrafici e le coordinate bancarie dell'aggiudicatario e quanto indicato nell'attestazione di spesa del Responsabile di Misura • la correttezza del mandato di pagamento da parte del beneficiario finale • la documentazione bancaria di ritorno (contabile bancaria) comprovante l'avvenuto transito dei fondi, per consentire la contabilizzazione dell'erogazione 	<p>Schede di ammissibilità della spesa riferite a progetti cofinanziati dai fondi strutturali - Reg. (CE) n. 1685/2000.</p> <p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizione generali sui Fondi strutturali</p>

I CONTROLLI SULLE ACQUISIZIONI DI BENI E SERVIZI
Verifiche sull'attività di monitoraggio effettuata durante e dopo la realizzazione degli interventi

Descrizione	Normativa di riferimento
<p>Verifica dell'esistenza di procedure volte ad analizzare lo stato di realizzazione dei progetti ammessi a finanziamento (rapporti dei responsabili di progetto, ispezioni saltuarie, controlli sulla documentazione).</p> <p>Verifica dell'esistenza, nell'ambito di tali procedure, di analisi relative ai seguenti aspetti:</p> <ul style="list-style-type: none">• eleggibilità delle spese• rispetto delle condizioni di finanziamento• rispetto delle norme comunitarie di riferimento <p>Verifica dell'esistenza di procedure che assicurino il rispetto degli obblighi informativi.</p> <p>Verifica dell'esistenza di un controllo finanziario effettuato da un soggetto indipendente su ogni progetto a conclusione delle attività.</p>	<p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali – Art. 4</p>

I controlli sulle erogazioni di finanziamenti e servizi a singoli destinatari

I controlli sugli aiuti alle imprese

I CONTROLLI SUGLI AIUTI ALLE IMPRESE	
Verifiche del rispetto del programma e della normativa nazionale e comunitaria di riferimento	
Descrizione	Normativa di riferimento
<p>RISPETTO DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI INFORMAZIONE E PUBBLICITA'</p> <p>In particolare occorre verificare :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la pubblicità data all' intervento • il rispetto degli obblighi informativi nei confronti della Commissione europea circa le azioni informative e pubblicitarie promosse 	<p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizione generali sui Fondi strutturali Reg. (CE) n. 1159/2000 relativo alle azioni informative e pubblicitarie</p>
<p>RISPETTO DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI CONCORRENZA</p> <p>La verifica del rispetto del principio della concorrenza riguarda essenzialmente</p> <ul style="list-style-type: none"> • il rispetto della normativa comunitaria e normativa nazionale per quanto riguarda le forme di pubblicità adottate • il rispetto del principio della trasparenza • la corretta definizione dei criteri di selezione delle domande 	<p>Trattato CE</p>
<p>IL RISPETTO DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI AIUTI ALLE IMPRESE</p> <p>Occorre in tal caso verificare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la corretta applicazione degli artt. 87 e 88 del Trattato CE in materia di aiuti di stato (ad esempio, Reg. (CE) n. 68/2001 “aiuti destinati alla formazione”, Reg. (CE) n. 69/2001 “aiuti di importanza minore – <i>de minimis</i>”, Reg. 70/2001 “aiuti di Stato a favore delle PMI • il rispetto della normativa nazionale in materia 	<p>Artt. 87 e 88 del Trattato CE</p>
<p>RISPETTO DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI TUTELA E MIGLIORAMENTO DELL'AMBIENTALE</p> <p>E' necessario verificare la completezza della documentazione a tal fine presentata</p>	

I CONTROLLI SUGLI AIUTI ALLE IMPRESE Verifiche amministrativo-contabili	
Descrizione	Normativa di riferimento
<p>ELABORAZIONE E PUBBLICAZIONE BANDO</p> <p>In relazione all'<u>elaborazione e pubblicazione del bando</u> bisogna verificare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la corretta stesura del bando • l'indicazione nello stesso dei criteri di valutazione delle domande, in maniera chiara e coerente • la presenza dell'autorizzazione alla pubblicazione da parte del Responsabile di Misura, se prevista • il rispetto degli obiettivi e delle procedure fissati nel Programma e nel Complemento di programmazione • rispetto dei massimali di aiuto stabiliti nel bando • la rispondenza del bando alla normativa nazionale e comunitaria sulla pubblicità <p>ISTRUTTORIA DOMANDE PERVENUTE</p> <p>In relazione al processo di istruttoria delle domande <u>pervenute</u> bisogna verificare in particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • gli atti di nomina della Commissione valutatrice • il rispetto dei termini di presentazione delle domande • la completezza e regolarità giuridico-amministrativa della documentazione presentata dalle imprese, ivi compresa la cauzione o polizza fidejussoria/assicurativa e la presenza di una polizza incendio e rischi industriali (se prevista) • l'esistenza, al momento della presentazione della domanda di contributo e al momento della verifica, dei requisiti soggettivi e oggettivi dell'impresa. Nello specifico è necessario verificare: <ul style="list-style-type: none"> • che l'impresa beneficiaria sia costituita, come personalità giuridica, con le corrette modalità previste dal nostro ordinamento; • i documenti originali relativi alla costituzione dell'impresa quali l'atto costitutivo e/o il libro verbali delle assemblee; • che alla data del controllo l'impresa beneficiaria sia in regola con le iscrizioni al registro delle imprese tenuto presso la Camera di Commercio competente territorialmente; • che l'impresa risulti nel normale esercizio delle attività prevista dallo statuto sociale; • la compatibilità del settore di appartenenza con quanto previsto dalla disciplina dell'intervento di riferimento. 	<p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizione generali sui Fondi strutturali</p>

I CONTROLLI SUGLI AIUTI ALLE IMPRESE Verifiche amministrativo-contabili	
Descrizione	Normativa di riferimento
<ul style="list-style-type: none"> • il rispetto dei requisiti di ammissibilità previsti dalla Decisione comunitaria di approvazione del programma e dalla scheda di Misura con riferimento a: <ul style="list-style-type: none"> • localizzazione geografica del progetto; • ammissibilità temporale delle spese; • classe dimensionale dell'impresa destinataria del contributo; • tipologia dell'impresa destinataria del contributo; • categoria di spese ammissibili. • la correttezza della valutazione effettuata dalla commissione in base ai criteri ed ai fattori di valutazione stabiliti nel bando; • la corretta stesura dei verbali da parte della commissione valutatrice; • la pubblicazione della graduatoria dei progetti ammessi a contributo fino ad esaurimento delle risorse finanziarie; • corretta indicazione dei beneficiari degli aiuti; • l'avvenuta comunicazione alle imprese non ammesse dell'esito negativo dell'istruttoria delle domande; • valutazione di eventuali ricorsi predisposti dalle imprese partecipanti alla gara. 	
<p>CONCESSIONE CONTRIBUTI</p> <p>In relazione alla concessione dei contributi bisogna verificare in particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la correttezza del decreto di concessione del finanziamento il quale legittima l'erogazione dell'anticipazione e delle quote intermedie e del saldo, previa presentazione di idonea documentazione; • l'autorizzazione ed il successivo impegno di spesa da parte del Responsabile di Misura. 	
<p>VERIFICHE SUGLI ATTI INERENTI I PAGAMENTI</p> <p>Per la richiesta dell'anticipazione è necessario verificare la correttezza e la completezza della seguente documentazione presentata dall'impresa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la richiesta di erogazione dell'anticipazione; • la certificazione CCIAA; • la fidejussione bancaria o polizza assicurativa (es. polizza incendio e rischi industriali, mutui, ecc); 	

I CONTROLLI SUGLI AIUTI ALLE IMPRESE Verifiche amministrativo-contabili	
Descrizione	Normativa di riferimento
<ul style="list-style-type: none"> • Le documentazioni attestanti l'impegno ad apportare mezzi propri e l'effettivo versamento; • l'eventuale delibera di finanziamento a medio e lungo termine da parte dell'ente creditizio; • la dichiarazione di non aver goduto di altre agevolazioni per i beni oggetto del Programma d'investimento; • la perizia giurata in caso di utilizzo di immobili preesistenti, sulla conformità alle concessioni e/o autorizzazioni edilizie e destinazioni d'uso; <p><u>Per i pagamenti intermedi è necessario verificare la correttezza e la completezza della seguente documentazione presentata dall'impresa:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • la richiesta di erogazione dei pagamenti intermedi; • la documentazione attestante lo stato di avanzamento; • le fatture quietanzate (numero e data fattura, fornitore, natura della spesa e importo al netto dell'IVA, prova dell'avvenuto pagamento); • il rendiconto presentato dall'impresa a fronte delle fatture pagate; • la perizia giurata in caso di costruzione ex-novo di opere murarie, sulla conformità alle concessioni e/o autorizzazioni edilizie e destinatari d'uso; <p><u>Per ogni richiesta di saldo è necessario verificare la correttezza e la completezza della seguente documentazione presentata dall'impresa:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • la richiesta di erogazione del saldo; • le fatture quietanzate (numero e data fattura, fornitore, natura della spesa e importo al netto dell'IVA e prova dell'avvenuto pagamento); • il rendiconto finale presentato dall'impresa; • verbale di collaudo. <p>In particolare nel caso di sostenimento di spese per immobilizzazioni materiali e/o immateriali occorre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • verificare che le spese ammissibili per acquisto di immobilizzazioni materiali trovino riscontro, oltre che nelle scritture contabili obbligatorie, nel registro dei beni ammortizzabili e nel registro degli inventari 	

I CONTROLLI SUGLI AIUTI ALLE IMPRESE Verifiche amministrativo-contabili	
Descrizione	Normativa di riferimento
<ul style="list-style-type: none"> • verificare l'esistenza di un inventario analitico delle immobilizzazioni • verificare che le spese relative alle immobilizzazioni siano state effettivamente sostenute • verificare che i pagamenti siano avvenuti per gli importi corretti, tramite la visione della relativa documentazione • verificare tramite la lettura degli atti societari messi a disposizione dal destinatario, che non esistano accordi con i fornitori per il riacquisto delle predette immobilizzazioni • effettuare il riscontro sull'esistenza delle predette immobilizzazioni. Nel caso di immobilizzazioni materiali, effettuare il riscontro fisico delle immobilizzazioni, individuando con certezza il bene materiale oggetto del contributo • effettuare un riscontro sul costo di acquisto dell'immobilizzazione rispetto ai correnti valori di mercato • verificare che per le predette spese non sia stata richiesta altra forma di agevolazione o rimborso <p>Nel caso di spese per l'acquisizione di servizi reali specializzati e non, necessita:</p> <ul style="list-style-type: none"> • verificare che le spese ammissibili per servizi reali trovino riscontro nelle scritture contabili obbligatorie • verificare che le spese relative all'acquisizione di servizi reali siano state effettivamente sostenute • verificare che i pagamenti siano avvenuti per gli importi corretti, tramite la visione della relativa documentazione originale • effettuare, se possibile, un riscontro sul costo di acquisto dei servizi in questione rispetto ai correnti valori di mercato • verificare che per le predette spese non sia stata richiesta altra forma di agevolazione o rimborso <p>Nel caso di spese generali e costo del personale, è necessario:</p> <ul style="list-style-type: none"> • verificare che le spese ammissibili per spese generali e costo del personale interno trovino riscontro nelle scritture contabili obbligatorie • verificare che le spese siano state correttamente imputate al progetto finanziato per la quota parte ad esso correlata • verificare che le spese relative siano state effettivamente sostenute • verificare che i pagamenti siano avvenuti per gli importi corretti, tramite la visione della relativa 	

I CONTROLLI SUGLI AIUTI ALLE IMPRESE Verifiche amministrativo-contabili	
Descrizione	Normativa di riferimento
<p>documentazione originale</p> <ul style="list-style-type: none"> • verificare il rispetto degli adempimenti obbligatori relativi al personale dipendente (es. tenuta delle scritture contabili, obblighi contributivi e fiscali, rispetto della normativa in materia di lavoro) • verificare che per le predette spese non sia stata richiesta altra forma di agevolazione o rimborso <p>Nel caso di finanziamento di Misure di ingegneria finanziaria nella modalità di costituzione od incremento di capitale di rischio ed erogazione di prestiti partecipativi, occorre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • verificare che l'organismo intermedio (O.I.), in base alla normativa nazionale di riferimento, sia autorizzato all'esercizio delle Operazioni finanziarie necessarie per la gestione del Fondo Capitale di Rischio (FCR) • verificare che l'O.I. possieda strutture operative idonee ad assicurare la buona gestione del FCR • verificare che per la gestione del FCR sia stata attivata presso l'O.I. un sistema contabile autonomo • verificare il FCR sia stato costituito per un periodo adeguato, in considerazione degli obiettivi previsti (tale periodo non potrà essere inferiore alla durata dell'investimento) • verificare le modalità e l'entità del finanziamento privato sul FCR nel rispetto della convenzione istitutiva, del Reg. (CE) 1685/2000 (concernente l'ammissibilità delle spese) e del programma di riferimento • verificare che per tutta la durata del finanziamento le entrate del FCR (in particolare gli eventuali dividendi, il plus-valore e gli interessi derivanti da investimenti) siano affluite nel fondo e siano state utilizzate solamente per finanziare altri prestiti partecipativi oppure per coprire le spese di gestione del fondo stesso • verificare, per le Operazioni di assunzione di partecipazione nel capitale di rischio, la forma di investimento assunta nonché le valutazioni ex ante seguite dall'O.I: nella scelta dei soggetti beneficiari. Questo affinché le imprese finanziate siano esclusivamente quelle finanziariamente ed economicamente sane • verificare, per le Operazioni di assunzione di partecipazione nel capitale di rischio, che tali Operazioni siano state effettuate esclusivamente in denaro • verificare, per le Operazioni di prestito partecipativo, le modalità di erogazione, di rimborso e di remunerazione dell'intervento, e la loro conformità con la convenzione istitutiva, con il Reg. (CE) 	<p>Codice civile e leggi collegate</p> <p>D.P.R. 633/72 (IVA) e succ. mod.</p>

I CONTROLLI SUGLI AIUTI ALLE IMPRESE Verifiche amministrativo-contabili	
Descrizione	Normativa di riferimento
<p>1685/2000 (concernente l'ammissibilità delle spese) e con il programma di riferimento</p> <p>Analizzando la documentazione amministrativo - contabile dell'impresa beneficiaria è necessario :</p> <ul style="list-style-type: none"> • verificare la corrispondenza tra la documentazione allegata al progetto e la medesima esibita al controllo presso l'impresa beneficiaria; • verificare la validità, ai fini fiscali e civilistici, della documentazione presentata dall'impresa; • verificare la corrispondenza tra l'importo delle fatture e quello inserito nel rendiconto dell'impresa; • verificare che l'importo rendicontato trovi riscontro nelle scritture contabili obbligatorie (ai fini delle imposte dirette e dell'IVA) tenute dall'impresa; • verificare che i contributi percepiti trovino riscontro anche nel bilancio d'esercizio; • verificare il rispetto della tenuta dei libri sociali obbligatori (ad es. Libro Soci, Libro Giornale, Libro degli Inventari, Libro delle Assemblee, Libro dei Cespiti ammortizzabili, Registro degli acquisti, Registro delle vendite, Libro del collegio sindacale); • verificare il rispetto del programma temporale di investimento inizialmente approvato. <p>Stabilito quanto sopra, per ogni richiesta di pagamento bisogna verificare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • verificare la correttezza della documentazione afferente le richieste di pagamento; • verificare se le spese rendicontate sono congruenti con quanto indicato nella domanda di finanziamento; • verificare se la richiesta di pagamento rientra fra le spese ammissibili al contributo comunitario; • verificare che tale spesa è congruente con quanto previsto nell'azione/progetto del Programma; • verificare la corrispondenza tra l'importo rendiconto dall'impresa e quanto indicato nell'attestazione di spesa del responsabile di Misura. • verificare la congruenza fra dati anagrafici e le coordinate bancarie dell'impresa beneficiaria e quanto indicato nell'attestazione di spesa del Responsabile di Misura • verificare le disponibilità finanziarie in riferimento alle richieste avanzate dall'impresa • verificare la correttezza del mandato di pagamento da parte del beneficiario finale • verificare la documentazione bancaria di ritorno (contabile bancaria) comprovante l'avvenuto transito dei fondi, per consentire la contabilizzazione dell'erogazione 	<p>D.P.R. 600/73 (Accertamento) e succ. mod.</p> <p>D.P.R. 917/86 (Testo Unico Imposte sui Redditi) e succ. mod.</p> <p>Schede di ammissibilità della spesa riferite a progetti cofinanziati dai fondi strutturali -Reg. (CE) n. 1685/2000.</p> <p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizione generali sui Fondi strutturali</p>

I CONTROLLI SUGLI AIUTI ALLE IMPRESE	
Verifiche sull'attività di monitoraggio effettuata durante e dopo la realizzazione degli interventi	
Descrizione	Normativa di riferimento
<p>Verifica dell'esistenza di procedure volte ad analizzare lo stato di realizzazione dei progetti ammessi a finanziamento (rapporti dei responsabili di progetto, ispezioni saltuarie, controlli sulla documentazione).</p> <p>Verifica dell'esistenza, nell'ambito di tali procedure, di analisi relative ai seguenti aspetti:</p> <ul style="list-style-type: none">• eleggibilità delle spese• rispetto delle condizioni di finanziamento• rispetto delle norme comunitarie di riferimento <p>Verifica dell'esistenza di procedure che assicurino il rispetto degli obblighi informativi.</p> <p>Verifica dell'esistenza di un controllo finanziario effettuato da un soggetto indipendente su ogni progetto a conclusione delle attività.</p>	<p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali – Art. 4</p>

I Controlli nel campo della formazione professionale

Rispetto a questa tipologia di Operazione un utile supporto all'attività di gestione e controllo è rappresentato dal Vademecum del Fondo Sociale Europeo¹.

I CONTROLLI SULLA FORMAZIONE PROFESSIONALE	
Verifiche del rispetto del programma e della normativa nazionale e comunitaria di riferimento	
Descrizione	Normativa di riferimento
<p>Verifica del rispetto dell'articolo 29 del Reg. (CE) n. 1260/1999 – <i>Diversificazione dei tassi di partecipazione</i> che regola la partecipazione finanziaria dei Fondi Strutturali alle azioni/progetti inseriti nei Programmi. Verifica in particolare del punto 1f, in relazione all'impiego ottimale delle risorse ed all'integrazione di diversi strumenti di intervento, del punto 2 (calcolo della partecipazione), del punto 3 (limiti di partecipazione). La verifica si attua utilizzando la scheda di Misura e la scheda tecnica del progetto formativo.</p> <p>Da verificare la possibilità di utilizzo del database dei beneficiari per verificare la presenza di sovrapposizioni o utilizzo di fondi per la stessa Operazione/beneficiario provenienti da più strumenti di finanziamento.</p> <p>Verifica di conformità dell'intervento formativo alla destinazione indicata nella domanda di contributo. La verifica è resa possibile dal confronto fra documentazione del progetto formativo ed i verbali di ispezione delle attività corsuali.</p>	<p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizioni generali sui Fondi strutturali</p> <p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali</p>
<p>Verifica del rispetto dell'articolo 12 del Reg. (CE) n. 1260/1999 – <i>Compatibilità</i> che prescrive che le azioni cofinanziate devono essere conformi alle disposizioni del Trattato e degli atti emanati in virtù dello stesso</p>	<p>Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizioni generali sui Fondi Strutturali</p>

¹ Vademecum del Fondo Sociale Europeo, Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale - Ufficio Centrale per l'Orientamento e la Formazione Professionale dei Lavoratori - Divisione sesta; seconda edizione anno 2000.

I CONTROLLI SULLA FORMAZIONE PROFESSIONALE	
Verifiche del rispetto del programma e della normativa nazionale e comunitaria di riferimento	
Descrizione	Normativa di riferimento
<p>nonché alle politiche comunitarie, ivi comprese:</p> <ul style="list-style-type: none"> • regole sulla concorrenza • aggiudicazione appalti pubblici • tutela a miglioramento dell'ambiente • eliminazione delle ineguaglianze e promozione della parità fra uomo e donna <p>Per questa lista di controlli bisogna verificare in particolare il rispetto delle regole della concorrenza ed l'eliminazione delle ineguaglianze e promozione della parità fra uomo e donna.</p>	<p>strutturali</p> <p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali</p> <p>Legge n. 196/97</p> <p>Art.142 D. Lgs n. 112/98</p> <p>Leggi Regionali specifiche</p>
<p>REGOLE SULLA CONCORRENZA</p> <p>La verifica del rispetto del principio della concorrenza riguarda essenzialmente l'esame delle forme di pubblicità adottate che devono essere in linea con le direttive comunitarie e con la normativa nazionale. In accezione più ampia del principio della concorrenza occorre valutare la pubblicizzazione anche in riferimento ai destinatari finali (allievi).</p> <p>Tale verifica si attua attraverso l'esame del bando di gara e/o dei bandi di selezione e verificare l'adeguata pubblicizzazione attraverso i mezzi di comunicazione (gazzetta ufficiale, sito internet, giornali nazionale e locali, ecc.)</p>	
<p>PARI OPPORTUNITA'</p> <p>Verificare i criteri effettivi di selezione dei potenziali allievi ed il rispetto delle quote di genere. In senso lato l'assicurazione delle pari opportunità riguarda anche l'ammissione alle attività consuali attraverso una corretta informazione e selezione dei potenziali alunni.</p> <p>Disporre della scheda di Misura (obiettivi) e dei bandi per verificare la presenza di meccanismi di valutazione finalizzati a premiare gli individui svantaggiati e favorire le pari opportunità. Altra documentazione utile è rappresentata dai bandi di selezione, dai verbali di esame e dalle graduatorie dei potenziali allievi.</p>	
<p>ASSEGNAZIONE FINANZIAMENTI</p> <p>Il controllo riguarda la corretta applicazione delle procedure di messa a bando ed attribuzione dei</p>	

I CONTROLLI SULLA FORMAZIONE PROFESSIONALE	
Verifiche del rispetto del programma e della normativa nazionale e comunitaria di riferimento	
Descrizione	Normativa di riferimento
<p>finanziamenti.</p> <p>Essa può essere suddivisa in base alle seguenti tre fasi:</p> <p>a) elaborazione e pubblicazione bando</p> <p>b) istruttoria ed aggiudicazione</p> <p>c) definizione convenzione ed assegnazione dei finanziamenti</p> <p>In relazione all'elaborazione e pubblicazione del bando (a) verificare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la correttezza stesura del bando • la presenza dell'autorizzazione alla pubblicazione da parte del Responsabile di Misura <p>In relazione al processo di istruttoria ed aggiudicazione (b) verificare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • gli atti di nomina della Commissione di Valutazione • il rispetto dei termini di presentazione delle domande • la completezza della documentazione delle domande • la correttezza della valutazione effettuata dalla Commissione in base ai criteri ed ai fattori di valutazione stabiliti nel bando • l'effettiva pubblicazione della graduatoria • la valutazione di eventuali ricorsi • la corretta indicazione degli enti destinatari di contributi <p>In relazione alla definizione della convenzione ed assegnazione dei finanziamenti (c) verificare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la correttezza della stesura del documento in particolare in riferimento agli aspetti normativi • l'autorizzazione ed il successivo impegno di spesa da parte del Responsabile di Misura <p>Per attuare i precedenti controlli relativi all'assegnazione dei finanziamenti occorre avere a disposizione il bando di gara, il documento di pubblicazione del bando, l'atto di nomina della Commissione di Valutazione, il protocollo attestante la ricezione delle istanze, la documentazione originale delle istanze ricevute, i verbali di istruttoria, il documento di pubblicazione della graduatoria, eventuali ricorsi di opposizione alla</p>	

I CONTROLLI SULLA FORMAZIONE PROFESSIONALE	
Verifiche del rispetto del programma e della normativa nazionale e comunitaria di riferimento	
Descrizione	Normativa di riferimento
graduatoria, i verbali di esame dei ricorsi, gli atti di attribuzione definitiva del finanziamento, la convenzione, gli atti che attestano l'autorizzazione ed il successivo impegno di spesa da parte del Responsabile di Misura	

I CONTROLLI SULLA FORMAZIONE PROFESSIONALE Verifiche amministrativo-contabili	
Descrizione	Normativa di riferimento
<p>Verificare per un adeguato numero di voci di spesa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • congruenza fra quanto esposto nella attestazione di spesa (ad es. fattura, ricevuta, ecc.) e quanto risultante dalla documentazione allegata • congruenza fra dati anagrafici del beneficiario e del tesoriere e quanto indicato nell'attestazione di spesa del Responsabile di Misura <p>Verificare inoltre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • se la richiesta di pagamento rientra fra le spese ammissibili al contributo comunitario • che tale spesa è congruente con l'azione/progetto del Programma • se l'importo richiesto è congruente con quanto previsto dalla convenzione; in base anche all'avanzamento delle attività corsuali (accanto iniziale, pagamenti intermedi, saldo finale) • la validità della suddetta documentazione in riferimento alla normativa fiscale <p>Per l'attuazione di tali controlli si dispone della convenzione fra beneficiario e responsabile di Misura, della fideiussione e della comunicazioni di inizio corso, in itinere e di fine corso, delle richieste di pagamento, dei documenti attestanti la spesa e relativa quietanza, dei verbali di ispezione, dell'attestazione di spesa dei responsabili di Misura.</p>	<p>Schede di ammissibilità della spesa riferite a progetti cofinanziati dai fondi strutturali Reg. (CE) n.1685/2000. Reg. (CE) n. 1260/1999 – Disposizione generali sui Fondi strutturali Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali D.P.R. 633/72 (IVA) e succ. mod. D.P.R. 600/73 (Accertamento) e succ. mod. D.P.R. 917/86 (Testo Unico Imposte sui Redditi) e succ. mod. L. 626/94 (Sicurezza) L. 143/91 (limitazioni uso contante)</p>

I CONTROLLI SULLA FORMAZIONE PROFESSIONALE
Verifiche sull'attività di monitoraggio effettuata durante e dopo la realizzazione degli interventi

Descrizione	Normativa di riferimento
<p>Verifica dell'esistenza di procedure volte ad analizzare lo stato di realizzazione dei progetti ammessi a finanziamento (rapporti dei responsabili di progetto, ispezioni saltuarie, controlli sulla documentazione).</p> <p>Verifica dell'esistenza, nell'ambito di tali procedure, di analisi relative ai seguenti aspetti:</p> <ul style="list-style-type: none">• eleggibilità delle spese• rispetto delle condizioni di finanziamento• rispetto delle norme comunitarie di riferimento <p>Verifica dell'esistenza di procedure che assicurino il rispetto degli obblighi informativi.</p> <p>Verifica dell'esistenza di un controllo finanziario effettuato da un soggetto indipendente su ogni progetto a conclusione delle attività.</p>	<p>Reg. (CE) n. 438/2001 – Sistemi di gestione e controllo dei Fondi Strutturali – Art. 4</p>

**ALLEGATO 4 – PRINCIPALI TIPOLOGIE DI IRREGOLARITÀ IN BASE ALLA
CODIFICA PROPOSTA DAL COCOLAF**

COD.	
	CONTABILITA'
101	Contabilità assente
102	Contabilità errata
103	Contabilità falsa o falsificata
104	Contabilità non presentata
199	Altri casi di contabilità irregolare
	DOCUMENTI
207	Domanda di aiuto errata o incompleta
208	Domanda di aiuto falsificata
209	Domanda di aiuto falsa
210	Documenti giustificativi incompleti o mancanti
211	Documenti giustificativi errati
212	Documenti giustificativi falsi
213	Documenti giustificativi falsificati
299	Altri casi di documenti irregolari
	AZIONI
324	Misura non eleggibile all'aiuto
325	Spese non eleggibili
326	Ritenuta di commissione non dovuta
	OPERATORE ECONOMICO
401	Dati identificativi irregolari
402	Attività inesistente
403	Falsa descrizione dell'attività
404	Ripresa irregolare della produzione
405	Cessazione, vendita o riduzione irregolare
406	Non cessazione, non estirpazione, non abbattimento, ...
407	Inosservanza della quota, della soglia, ...
408	Operatore non avente la qualità necessaria
409	Assenza di identificazione, di marcatura, ...
410	Non riconversione
499	Altre irregolarità dell'operatore
	DIRITTO ALL'AIUTO
601	Inosservanza dei termini
602	Operazione vietata durante la isura
605	Dichiarazione assente o tardiva
606	Cumulo di aiuti incompatibili
607	Assenza delle prove prescritte
608	Rifiuto del controllo
609	Rifiuto del pagamento
611	Diverse domande per lo stesso soggetto
612	Inosservanza di altre condizioni del regolamento / contratto
614	Infrazione alle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici
699	Altre irregolarità del diritto all'aiuto
	OPERAZIONE
810	Mancata realizzazione dell'Operazione
811	Realizzazione incompleta dell'Operazione
812	Realizzazione non conforme dell'Operazione

822	Spese non afferenti al periodo di realizzazione
823	Spese non legittime / costo-beneficio non probante
831	Soprafinanziamento
832	Contributo insufficiente dello Stato Membro / Privato
840	Reddito non dichiarato
	ALTRO
998	Non indicato
999	Altre irregolarità (da precisare)

**ALLEGATO 5 – MODELLI INDICATIVI PER IL RESOCONTO DEL
CONTROLLO IN LOCO, LA RELAZIONE DI CONTROLLO, LA
DICHIARAZIONE FINALE EX ART. 38 DEL REG. (CE) N. 1260/99, LA
RELAZIONE CONCLUSIVA DI CONTROLLO, LA SCHEDA DI SINTESI SUI
CONTROLLI EFFETTUATI**

RESOCONTO CONTROLLI IN LOCO (Reg. (CE) n.438/2001 - Controlli a campione delle Operazioni) ENTE RESPONSABILE DEL CONTROLLO			
RIFERIMENTI DEL PROGETTO SOTTOPOSTO A CONTROLLO	Programma:		
	Misura:		
	Azione/Operazione:		
TIPOLOGIA DI OPERAZIONE		Realizzazione di opere pubbliche	Erogazione di finanziamento e servizi a singoli destinatari (imprese)
		Acquisizione di beni e servizi	Erogazione di finanziamento e servizi a singoli destinatari (formazione)
SOGGETTO SOTTOPOSTO A CONTROLLO			
LUOGO DEL CONTROLLO			
PERIODO DEL CONTROLLO			
SOGGETTI DESTINATARI DELLE RISULTANZE DEL CONTROLLO			

RESOCONTO CONTROLLI IN LOCO
(Reg. (CE) n.438/2001 - Controlli a campione delle Operazioni)
ENTE RESPONSABILE DEL CONTROLLO

DESCRIZIONE ATTIVITA' DI CONTROLLO IN LOCO

- Descrizione delle risorse utilizzate (nr. controllori, qualifica, ore uomo impiegate)
- Attività di controllo svolte:
 - Verifiche amministrativo-contabili (**controllo documentale**)
 - correttezza formale e sostanziale delle procedure di bando ed istruttoria SI NO
 - correttezza formale e sostanziale della procedura assegnazione contributi SI NO
 - validità della documentazione presentata (civilistico-fiscale) SI NO
 - corrispondenza tra l'importo delle fatture e quello inserito nel rendiconto SI NO
 - corrispondenza fra importo rendicontato e scritture contabili obbligatorie SI NO
 - tenuta dei documenti obbligatori SI NO
 - correttezza della documentazione afferente le richieste di pagamento SI NO
 - congruenza fra le spese rendicontate e quanto indicato nella domanda SI NO
 - ammissibilità delle spese inserite nella richiesta di pagamento SI NO
 - congruenza con quanto previsto nell'azione/progetto del Programma SI NO
 - Verifica della presenza di un'adeguata pista controllo SI NO
 - Verifica del rispetto della normativa in materia di:
 - informazione e pubblicità SI NO
 - concorrenza SI NO
 - aiuto alle imprese SI NO
 - tutela dell'ambiente SI NO
 - pari opportunità SI NO

RISULTANZE DEL CONTROLLO IN LOCO

- Premessa con sintetica descrizione del contesto di svolgimento del controllo (grado di collaborazione, tempestività nell'acquisizione delle informazioni, efficienza nella gestione documentazione, ecc.)
- Descrizione delle risultanze con riferimento a ciascuna attività di controllo
-

DOCUMENTAZIONE DI SUPPORTO

- Copie documentazione verificata
- Verbali dei controlli operati da altri soggetti
-

DATA VERIFICA:

NOME E COGNOME ISPETTORE:

DATA COMPILAZIONE RESOCONTO:

FIRMA:

RELAZIONE DI CONTROLLO (Reg. (CE) n.438/2001 – Controlli a campione delle Operazioni)			
ENTE RESPONSABILE DEL CONTROLLO			
RIFERIMENTI DEL PROGETTO SOTTOPOSTO A CONTROLLO	Programma:		
	Misura:		
	Azione/Operazione:		
TIPOLOGIA DI OPERAZIONE		Realizzazione di opere pubbliche	Erogazione di finanziamento e servizi a singoli destinatari (imprese)
		Acquisizione di beni e servizi	Erogazione di finanziamento e servizi a singoli destinatari (formazione)
SOGGETTO SOTTOPOSTO A CONTROLLO			
SOGGETTI DESTINATARI DELLE RISULTANZE DEL CONTROLLO			
DESCRIZIONE SINTETICA DELLE IRREGOLARITA' RILEVATE			
Irregolarità 1: _____ Irregolarità 2: _____ Irregolarità n: _____			

RELAZIONE DI CONTROLLO
(Reg. (CE) n.438/2001 – Controlli a campione delle Operazioni)

DESCRIZIONE ATTIVITA' DI CONTROLLO

- Metodologia applicata
- Attività di controllo svolte
- Risorse utilizzate (tempi, ore uomo, curricula controllori)
-

RISULTANZE DEI CONTROLLI E PARERI

- Premessa con sintetica descrizione del contesto di svolgimento dei controlli in loco di supporto alla relazione (grado di collaborazione, tempestività nell'acquisizione delle informazioni, efficienza nella gestione documentazione, ecc.)
- Individuazione delle criticità
- Descrizione di eventuali irregolarità con identificazione dei rischi connessi
- Indicazioni su interventi risolutivi delle criticità (correttivi e preventivi)
-

DOCUMENTAZIONE DI SUPPORTO

- Resoconti controlli in loco
- Copie documentazione verificata
- Verbali dei controlli operati da altri soggetti
-

DATA VERIFICA:

NOME E COGNOME ISPETTORE:

DATA COMPILAZIONE RELAZIONE:

FIRMA:

MODELLO INDICATIVO PER LA DICHIARAZIONE DA PRESENTARE A CONCLUSIONE DELL'INTERVENTO

(capo V)

Alla Commissione europea, direzione generale

INTRODUZIONE

1. Il sottoscritto,.....(nome in stampatello,qualifica e servizio), dichiara di aver esaminato la dichiarazione finale delle spese relativa a(indicare il titolo dell'intervento, il fondo strutturale e il periodo interessato) e la richiesta di pagamento del saldo del contributo comunitario presentata alla Commissione.

OGGETTO DELL'ESAME

2. Il sottoscritto dichiara di aver eseguito l'esame conformemente al capo V del regolamento (CE)n.....Il controllo è stato preparato ed effettuato con l'obiettivo di appurare, con un ragionevole grado di certezza, che la dichiarazione finale delle spese e la richiesta di pagamento del saldo del contributo comunitario non contengano errori sostanziali. La procedura seguita e le informazioni utilizzate per l'esame, incluse le conclusioni di verifiche effettuate in anni precedenti, sono sintetizzate nella relazione allegata.

OSSERVAZIONI

3. Il lavoro di controllo è stato limitato dai seguenti fattori:

- a)
- b)
- c), ecc.

(Indicare gli ostacoli incontrati nel corso dell'esame, ad esempio problemi sistematici, carenze di gestione, mancanza di pista di controllo, mancanza di documenti giustificativi, procedimenti legali in corso,ecc.; valutare gli importi di spesa interessati da tali ostacoli e il corrispondente contributo comunitario).

4. Dall'esame effettuato e dalle conclusioni di altri controlli nazionali o comunitari ai quali il sottoscritto ha avuto accesso è emersa una bassa/alta frequenza (indicare a seconda dei casi;se la frequenza è alta,fornire spiegazioni) di errori/irregolarità. Gli errori/le irregolarità riferiti/e hanno dato luogo a un adeguato intervento da parte della autorità di gestione e non sembrano ripercuotersi sull'importo del contributo comunitario erogabile, con le seguenti eccezioni:

- a)
- b)
- c), ecc.

(Indicare gli errori/le irregolarità che non hanno dato luogo a un adeguato intervento e, per ciascun caso, il possibile carattere sistemico e la portata del problema, nonché l'importo del contributo comunitario interessato).

CONCLUSIONI

Se l'esame non ha incontrato ostacoli, la frequenza di errori rilevata è bassa e tutti i problemi sono stati adeguatamente affrontati:

- 5a. In base all'esame eseguito e alle conclusioni di altri controlli nazionali e comunitari ai quali ha avuto accesso, il sottoscritto ritiene che la dichiarazione finale delle spese rispecchi in modo sostanzialmente corretto, sotto tutti gli aspetti essenziali, le spese effettuate conformemente alle disposizioni regolamentari e alle disposizioni dell'intervento e che la domanda di pagamento del saldo del contributo comunitario presentata alla Commissione sia da considerarsi valida.

Oppure:

Se l'esame ha incontrato alcuni ostacoli ma la frequenza di errori non è elevata, oppure se alcuni problemi non sono stati adeguatamente affrontati:

- 5b. In base all'esame eseguito e alle conclusioni di altri controlli nazionali e comunitari ai quali ha avuto accesso, il sottoscritto ritiene, se si eccettuano gli aspetti di cui al precedente punto 3 e/o gli errori/le irregolarità di cui al precedente punto 4 che non sono stati/e adeguatamente affrontati/e, che la dichiarazione finale delle spese rispecchi in modo sostanzialmente corretto, sotto tutti gli aspetti essenziali, le spese effettuate conformemente alle disposizioni regolamentari e alle disposizioni dell'intervento e che la domanda di pagamento del saldo del contributo comunitario presentata alla Commissione sia da considerarsi valida.

Oppure:

Se l'esame è stato fortemente ostacolato o la frequenza di errori è elevata, anche se gli errori/le irregolarità riscontrati/e sono stati affrontati adeguatamente:

- 5c. In considerazione degli aspetti di cui al precedente punto 3 e/o vista l'alta frequenza di errori di cui al precedente punto 4, il sottoscritto non è in grado di esprimere un giudizio sulla dichiarazione finale delle spese e sulla richiesta di pagamento del saldo del contributo comunitario presentata alla Commissione.

Data, firma

RELAZIONE CONCLUSIVA DI CONTROLLO (Reg. (CE) n.438/2001 – Controlli a campione delle Operazioni)

INTRODUZIONE

- Dati identificativi dell'organismo indipendente incaricato di rilasciare la dichiarazione finale di cui all'art. 38 del Reg. (CE) 1260/99
- Descrizione della forma di intervento

DESCRIZIONE ATTIVITA' DI CONTROLLO

Metodologia applicata

- Analisi del sistema di gestione e controllo
- Criteri di campionamento
- Descrizione del campione selezionato
- Sintesi delle fasi di verifica

Attività di controllo svolte

- Dati identificativi dei soggetti che hanno effettuato i controlli (verifica dell'efficacia dei sistemi di gestione e controllo istituiti, verifica delle dichiarazioni di spesa presentate ai vari livelli interessati)
- Indicazione del numero dei controlli effettuati suddivisi per anno e per organismo
- Indicazione dell'ammontare totale della spesa sottoposta al controllo
- Indicazione della percentuale della spesa controllata, calcolata rispetto alla spesa totale eleggibile dichiarata alla Commissione
- Descrizione dei principali risultati e conclusioni della verifica sui sistemi di gestione e controllo (*system audit*)
- Descrizione dei principali risultati e conclusioni delle verifiche sulle dichiarazioni di spesa presentate
- Verifica dei soggetti responsabili dei controlli ordinari
- Verifica delle procedure di esecuzione e di pagamento dell'Autorità di Gestione e degli Organismi Intermedi
- Analisi dei verbali dei controlli operati da altri organismi nazionali o comunitari
- Analisi delle informazioni relative al *follow up* del controllo ed al trattamento delle irregolarità
- Analisi delle ulteriori informazioni ricevute

RISULTATI DEI CONTROLLI

Limitazioni ai controlli e alle verifiche condotte dall'organismo indipendente

- Elenco degli ostacoli incontrati nel corso dell'esame (problemi sistematici, carenze di gestione, mancanza di pista di controllo, mancanza di documenti giustificativi, procedimenti legali in corso, inadeguate procedure di campionamento, insufficiente indipendenza dei soggetti incaricati dei controlli, ecc.)
- Indicazione degli importi di spesa interessati da tali ostacoli e del corrispondente contributo comunitario

Trattamento degli errori e delle irregolarità riscontrate

- Elenco delle irregolarità riscontrate ex Reg. 1681/94 che interessino le spese dichiarate
- Elenco di altre irregolarità o errori riscontrati suddivisi per categoria
- Elenco di irregolarità o errori riscontrati sistematicamente ed indicazione dell'ammontare di spesa interessato
- Indicazione degli errori/irregolarità che hanno dato luogo ad adeguate azioni correttive o a Misure per il recupero dei pagamenti indebitamente erogati

Frequenza degli errori e delle irregolarità

- Determinazione della frequenza degli errori e delle irregolarità riscontrate.
- Elenco degli errori e delle irregolarità identificate nell'ambito dei controlli operati da altri organismi nazionali, dalla Commissione europea e dalla Corte dei Conti.

SCHEDA DI SINTESI SUI CONTROLLI EFFETTUATI

CAMPIONI DA CONTROLLARE		SPESA DICHIARATA (spesa rendicontata al momento della verifica)	SPESA COSTATATA (a seguito dei controlli di II livello)	DATA CONTROLLO	ISPETTORI (nome e cognome)	DATA RAPPORTO	ESITO VERIFICA E FOLLOW UP				
Operazioni selezionate	N° Rif.						Descriptione problematiche e irregolarità rilevate	Estremi comunicazione agli Uffici interessati	Estremi contraddeduzioni degli Uffici interessati	Provvedimento adottato per il miglioramento dei sistemi di gestione e controllo istituiti	

ALLEGATO 6 – COCOLAF 11/04/2002
OBBLIGO DI COMUNICARE LE IRREGOLARITÀ: MODALITÀ PRATICHE

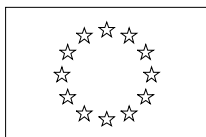


COMMISSIONE EUROPEA
UFFICIO EUROPEO PER LA LOTTA ANTIFRODE (OLAF)
POLITICA, LEGISLAZIONE E QUESTIONI GIURIDICHE
Work Programs, Reports & Consultative Committee

DOCUMENTO DI LAVORO

**Obbligo di comunicare le irregolarità :
Modalità pratiche**

CoCoLaF
11/04/2002



COMMISSIONE EUROPEA

POLITICA, LEGISLAZIONE E AFFARI GIURIDICI
Affari generali, relazioni con le altre istituzioni

DOCUMENTO DI LAVORO

**Oggetto: Lotta contro la frode e le altre attività illegali
Obbligo per gli altri Stati membri di comunicare le irregolarità
Modalità pratiche**

Introduzione

Al fine di tutelare gli interessi finanziari, la normativa comunitaria impone di comunicare informazioni relative ai settori d'attività delle Comunità¹¹. Essa fa obbligo agli Stati membri di trasmettere regolarmente un elenco delle irregolarità che hanno formato oggetto di un primo accertamento amministrativo o giudiziario.

Per consentire di utilizzare al meglio le informazioni comunicate, la normativa comunitaria in materia contiene un elenco dettagliato delle informazioni da comunicare, prime fra tutte la disposizione violata, gli importi frodati, le pratiche utilizzate per commettere l'irregolarità e le persone fisiche o giuridiche coinvolte¹².

Questo regime di comunicazione e informazione reciproca è la trasposizione pratica del dovere di mutua e leale collaborazione sancito dall'articolo 10 del trattato CE¹³ e agevola la realizzazione della strategia antifrode della Commissione, definita nel luglio 2000¹⁴. La solidarietà tra la Commissione e gli Stati membri è altresì il principio fondamentale sotteso alle disposizioni del diritto derivato¹⁵.

11 Si vedano in particolare l'articolo 3., paragrafo 1 dei regolamenti (CEE) n. 595/91 del Consiglio del 4 marzo 1991 (GU L67 del 14.03.1997), (CE) n. 1681/94 della Commissione dell'11 luglio 1994 e (CE) n.1831/94 della Commissione del 26 luglio 1994 (GU 191 del 27.07.94) per le spese, nonché l'articolo 6., paragrafo 5 del regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio per le risorse proprie tradizionali.

12 Tranne per quel che riguarda il regolamento (CE, EURATOM) n. 1150/2000 del Consiglio (GU L130 del 31.05.2000), recante applicazione della decisione 94/728/CE, Euratom, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità, ai sensi del quale questa informazione è facoltativa.

13 Nell'interpretazione datane dalla Corte nelle sentenze Zwartveld¹³ e Granoturco jugoslavo¹³. Ordinanza del 13/07/90, nella causa 2/88 Imm. (Racc. 1990 I, p 3365); Commissione contro Repubblica ellenica 68/88 (Racc. 1989, p 2965).

14 COM(2000) 358 def. del 28.06.2000 e Piano d'azione 2001-2003 (COM(2001)254 def. del 15.05.2001).

15 In particolare all'articolo 4 dei regolamenti 595/91, 1681/94 e 1831/94: «Ogni Stato membro beneficiario comunica immediatamente alla Commissione, e se necessario, agli altri Stati membri interessati, le irregolarità accertate o presunte, per le quali si ha motivo di temere che possano avere rapidamente effetto fuori del suo territorio o che rivelino il ricorso a una nuova pratica».

Come ribadito più volte dal Consiglio, la qualità e l'omogeneità delle informazioni comunicate è essenziale per permettere ai servizi della Commissione di sfruttare efficacemente le informazioni e di avere una quadro globale della situazione, nonché per intensificare la lotta contro le frodi e per garantire un monitoraggio incisivo dei casi, a livello nazionale non meno che comunitario¹⁶.

Al riguardo, il Consiglio "Ecofin" riunito a Göteborg il 15 giugno 2001 ha invitato gli Stati membri a migliorare la densità e l'omogeneità "dell'informazione sui risultati conseguiti nella lotta antifrode, senza tralasciare il recupero dei fondi comunitari, per conformarsi agli obblighi di comunicazione previsti dalla normativa comunitaria"¹⁷. La Commissione ha inoltre assunto determinati impegni, in particolare nelle sue risposte alle osservazioni della Corte dei conti.

Per contribuire al conseguimento di questo obiettivo, i servizi della Commissione reputano necessario fornire alcuni chiarimenti, suggeriti dall'esperienza accumulata nel corso degli anni, in ordine alle modalità pratiche di attuazione dell'obbligo di comunicare i casi di irregolarità.

1. Il concetto di irregolarità

I vari regolamenti comunitari settoriali fanno obbligo agli Stati membri di trasmettere periodicamente alla Commissione un elenco dei casi di irregolarità¹⁸ oppure, in materia di risorse proprie tradizionali, "una descrizione delle frodi e irregolarità già individuate".

- 1.1. La definizione del concetto di "irregolarità" figura all'articolo 1, paragrafo 2 del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95¹⁹: "costituisce irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita".

Tale definizione copre tutti i comportamenti materiali di un operatore economico (atti o omissioni), compresi quelli non intenzionali, che arrecano o potrebbero arrecare un pregiudizio al bilancio delle Comunità²⁰. La loro conseguenza obbiettiva deve essere la violazione di una disposizione del diritto comunitario.

Il concetto di irregolarità quale definito dal legislatore comunitario non si limita agli atti che comportano l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 5 del regolamento 2988/95 (i quali presuppongono per principio l'esistenza di un

¹⁶ Anche per quel che riguarda gli aspetti contabili e di recupero dei fondi indebitamente percepiti.

¹⁷ Conclusioni del Consiglio sulla tutela degli interessi finanziari della Comunità e sulla lotta antifrode - documento n. 9270/01 - FIN 169 - punto 4. Rapporto speciale n. 10/2001 della Corte dei conti, relativo al controllo finanziario dei fondi strutturali (GU C314 del 8.11.2001).

¹⁸ Si vedano le disposizioni citate in precedenza.

¹⁹ Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (GU 312 del 21/12/95 pag. 1).

²⁰ Sono esclusi gli errori o le negligenze che arrecano pregiudizio al bilancio delle Comunità europee, commesse dalle amministrazioni che agiscono a livello nazionale in veste di pubbliche autorità (si veda il punto 3), fermi restando gli obblighi di comunicazione di tali errori a norma dei regolamenti settoriali.

elemento di colpa, intenzionale o dovuta a negligenza), ma riguardano anche gli atti che giustificano l'applicazione di misure e controlli comunitari, nell'ambito dell'obiettivo generale di tutela degli interessi finanziari delle Comunità.

1.2. Affinché vi sia irregolarità, deve esserci violazione di una disposizione di diritto comunitario.

Ed è pacifico che le disposizioni nazionali necessarie affinché la norma comunitaria possa dispiegare la sua piena efficacia, vanno a loro volta assimilate a norme che tutelano gli interessi finanziari della Comunità.

Nel quadro del cofinanziamento dei fondi strutturali e del Fondo di coesione, per esempio, sono d'applicazione le disposizioni nazionali in materia gestione di bilancio e di controllo finanziario. Esse devono quindi intendersi come parte integrante del dispositivo volto a tutelare gli interessi finanziari delle Comunità europee, ai sensi del regolamento n. 2988/95.²¹

La portata del concetto d'irregolarità va quindi valutata in funzione della disciplina legislativa a tutela degli interessi finanziari comunitari, la quale può variare da un settore all'altro²². In materia di FEOGA-Garanzia, i regolamenti d'applicazione²³ stabiliscono che "gli Stati membri adottano le misure necessarie

21 La complementarità fra norme nazionali e norme comunitarie per garantire la tutela degli interessi finanziari comporta la necessità, in sede di comunicazioni sulle frodi e irregolarità, di precisare la quota corrispondente a ciascuna fonte di finanziamento (si veda l'articolo 3, paragrafo 1, quarto trattino dei regolamenti n. 1681/94 e n. 1831/94).

22 Come interpretare per esempio il concetto di irregolarità sotto il profilo dell'obbligo degli Stati membri di comunicare le irregolarità? Per quanto riguarda i fondi strutturali e il Fondo di coesione, le disposizioni relative al "controllo finanziario" nella normativa di base (in materia di fondi strutturali, articolo 23 del regolamento n. 4253/88, per i periodi 1989-1993 e 1994-1999, nonché l'articolo 38 del regolamento 1260/99 – per il periodo 2000-2006, e articolo 12 del regolamento 1164/94, per quel che riguarda il Fondo di coesione) impongono alcuni obblighi agli Stati membri, tra cui quello di adottare le misure necessarie per:

- verificare periodicamente che le iniziative finanziate dalla Comunità siano state eseguite correttamente;
- prevenire le irregolarità e perseguirle;
- recuperare i fondi perduti a causa di abusi o negligenza.

Tale obbligo viene precisato all'articolo 2 dei regolamenti 1681/94 e 1831/94, a norma dei quali gli Stati membri sono tenuti a comunicare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative concernenti l'applicazione delle misure disposte ai sensi degli articoli 23 del regolamento 4253/88 e 38 del regolamento 1260/99 (periodi di programmazione 2000-2006), nonché dell'articolo 12 del regolamento 1164/94, evidenziando in tal modo la natura comunitaria di questi obblighi imposti agli Stati membri.

Per precisare ulteriormente tale obbligo, i regolamenti della Commissione n. 2064/97 (GU L 290 del 23/10/97) e n. 438/2001 (GU L63 del 03/03/2001) fissano le modalità dettagliate d'applicazione, rispettivamente dei regolamenti n. 4253/88 e n. 1260/99 del Consiglio.

In virtù di dette disposizioni gli Stati membri adottano le misure legislative e regolamentari idonee, oltre a istituire un sistema di gestione e di controllo idoneo a garantire una gestione finanziaria e a permettere di accertare l'esistenza di un sistema sufficiente di revisione contabile anche a livello del beneficiario finale. L'inosservanza da parte degli operatori economici di queste disposizioni nazionali adottate in applicazione del diritto comunitario, costituisce pertanto irregolarità ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2 del regolamento n. 2988/95, in quanto potrebbe "avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite". Ogni Stato membro è quindi tenuto a darne comunicazione ai sensi del regolamento n. 1681/94, in particolare se l'irregolarità si configura come violazione delle disposizioni nazionali di attuazione.

23 Regolamenti (CEE) n. 729/70 del Consiglio, del 21 aprile 1970 (GU L 94 del 28.4.1970), abrogato dal regolamento (CE) n. 1258/1999 del Consiglio, relativo al finanziamento della politica agricola comune

per prevenire o perseguire le irregolarità e per recuperare le somme perse in seguito a irregolarità o negligenze". Quanto alle risorse proprie tradizionali, gli Stati membri sono tenuti a informare la Commissione delle frodi e irregolarità individuate²⁴ e a prendere i provvedimenti necessari per recuperare e versare al bilancio comunitario gli importi corrispondenti ai diritti accertati²⁵.

2. L'elemento che fa scattare l'obbligo di comunicazione

La normativa comunitaria rammentata in precedenza fa obbligo agli Stati membri di comunicare, entro due mesi dalla fine di ogni trimestre, i casi di irregolarità che hanno formato oggetto di un "primo atto di accertamento amministrativo o giudiziario". Va precisato che nel settore delle risorse proprie tradizionali, a norma dell'articolo 6, paragrafo 5²⁶ del regolamento n. 1150/2000, l'obbligo sussiste dal momento in cui l'irregolarità o la frode vengono individuate. Manca invece qualunque riferimento all'atto amministrativo corrispondente, ovvero l'obbligo di comunicazione prescinde dal fatto che le autorità competenti abbiano già provveduto a contabilizzare l'importo del debito.

Il "primo atto di accertamento" non corrisponde necessariamente all'atto formale che chiude un procedimento amministrativo o giudiziario e stabilisce l'esistenza di un'irregolarità. Gli Stati membri sono infatti tenuti a comunicare in seguito le informazioni relative all'irregolarità di cui non disponevano all'atto della prima comunicazione (si veda per esempio l'articolo 3, paragrafo 2 del regolamento 595/91). Essi devono altresì informare la Commissione circa l'esito dei procedimenti avviati dopo la prima comunicazione e le decisioni amministrative o giudiziarie intervenute nel corso del procedimento, nonché sulle decisioni finali che concludono la procedura (si veda per esempio l'articolo 5, paragrafo 1 e 2 del regolamento 595/91).

Ne consegue che l'obbligo di comunicazione sorge ben prima che uno Stato membro abbia acquisito tutti gli elementi relativi a un caso di irregolarità, ed è d'applicazione fin dalla fase di individuazione.

Questa caratteristica è intrinseca alla finalità stessa del sistema di comunicazione posto in essere dalla normativa comunitaria, che intende permettere un rapido intervento della Commissione e degli eventuali altri Stati interessati²⁷.

(GU n. L160 del 26.6.1999), il quale è d'applicazione nei confronti delle spese agricole dall'1.1.2000; per le spese effettuate nel quadro della "sezione garanzia" del FEAOG, la Commissione applica la cosiddetta procedura di "liquidazione dei conti", istituita per la prima volta nel 1970 e il cui ampio rimaneggiamento è stato applicato per la prima volta all'esercizio finanziario 1996 (regolamento (CE) n. 1663/95 della Commissione, che fissa le modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 729/70, in ordine alla procedura di liquidazione dei conti del FEAOG-Garanzia, GU n. L 158 dell'8.7.1995).

24 Per le risorse proprie tradizionali la comunicazione dei casi di frode e irregolarità si fonda sulla trasmissione, da parte degli Stati membri, di schede di segnalazione tramite il sistema OWNRES in vigore dal 1996.

25 Articoli 6, paragrafo 5 e 17, paragrafo 1 del regolamento n. 1150/2000.

26 Idem.

27 Si vedano ad esempio gli articoli 4 dei regolamenti 595/91, 1681/94 e 1831/94, che prevedono un obbligo espresso di informazione di altri Stati membri in caso di "irregolarità accertate o presunte". L'obbligo di comunicazione non è messo in causa dal termine di 6 mesi previsto all'articolo 7 del regolamento (CE) n. 2064/97 della Commissione, del 15 ottobre 1997, recante modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio, riguardo ai controlli finanziari effettuati dagli Stati membri sulle operazioni cofinanziate dai fondi strutturali (periodo di programmazione 1994-1999).

Affinché il sistema di comunicazione possa dispiegare la massima efficacia, si deve intendere per primo atto di accertamento la prima manifestazione, anche interna, di un'autorità amministrativa o giudiziaria che, sulla scorta di fatti concreti, constati l'esistenza di una irregolarità. Ciò non osta a che le autorità amministrative o giudiziarie possano successivamente revocare o correggere questo primo accertamento, in funzione degli sviluppi del procedimento amministrativo o giudiziario²⁸.

3. Il concetto di operatore economico

Le irregolarità che gli Stati membri sono tenuti a comunicare, secondo la definizione di cui all'articolo 1, paragrafo 2 e all'articolo 7 del regolamento 2988/95 suddetto, sono le violazioni "di una disposizione del diritto comunitario derivant[i] da un'azione o un'omissione di un operatore economico".

Ai fini dell'applicazione pratica del regolamento, una dichiarazione iscritta al verbale del Consiglio ha chiarito il concetto di operatore economico stabilendo che "gli Stati membri, nell'esercizio delle loro prerogative di pubblici poteri, non possono ritenersi *operatori economici* ai sensi del regolamento" stesso²⁹.

Per garantire che gli obiettivi che la normativa comunitaria d'applicazione si prefigge spieghino tutta la loro efficacia, occorre chiarire l'azione degli Stati membri quando si avvalgono delle «prerogative di pubblici poteri», vale a dire le «attività che rientrano nell'esercizio dei pubblici poteri»³⁰, le quali non sono soggette al diritto comune che disciplina le relazioni tra privati. Al di fuori di queste attività specifiche, uno Stato membro può ritenersi un operatore economico ai sensi del regolamento n. 2988/95, per esempio ove svolga atti di gestione quale l'organizzazione di un corso di formazione nel quadro di un programma finanziato dal Fondo sociale europeo o effettuati migliorie su un'infrastruttura stradale nel quadro di un programma finanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale. In casi del genere, eventuali irregolarità commesse nella gestione dei fondi comunitari vanno comunicate a norma della normativa vigente, dato che lo Stato membro agisce in quanto autorità preposta ai compiti di esecuzione e di gestione, e non esercita le prerogative di pubblici poteri.

4. La soglia dalla quale scatta l'obbligo di comunicazione

4.1. Per irregolarità relative a somme inferiori a 4 000 euro, la normativa comunitaria in materia di spese (articolo 12 dei regolamenti 595/91, 1681/94 e 1831/94) prevede una comunicazione solo qualora la Commissione ne faccia esplicita richiesta; in materia di risorse proprie, l'obbligo di comunicazione scatta da una soglia minima di 10 000 euro.

A proposito di questo limite all'obbligo di comunicazione, occorre però sottolineare che la normativa comunitaria prevede che vadano comunicate, non solo le irregolarità che hanno causato un danno reale pari o superiore a dette soglie, ma anche le irregolarità che potrebbero avere un impatto tale da superare

²⁸ Come previsto dall'articolo 3, paragrafo 2, nonché dagli articoli 5 e 10 dei regolamenti suddetti.

²⁹ Conclusioni del Consiglio del 14 giugno 1995, doc. 8138/95 FIN 233, dichiarazione allegata al verbale, punto 9 *ad* articoli 1 e 7.

³⁰ Ai sensi in particolare dell'articolo 45 del trattato CE.

le soglie minime. La normativa parla infatti di "somme che sarebbero state pagate indebitamente se non si fosse scoperta l'irregolarità" (articolo 3, paragrafo 1, secondo trattino dei regolamenti 595/91, 1681/94 e 1831/94).

Tale interpretazione trova conferma nella definizione stessa del concetto di irregolarità, quale figura all'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento 2988/95, che ingloba altresì "qualsiasi violazione che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità".

- 4.2. Il frazionamento artificioso di un complesso di operazioni al fine di eludere l'obbligo di comunicazione, contravviene alle finalità della normativa comunitaria, la quale mira in particolare a informare i servizi della Commissione dei rischi maggiori, e quindi dei casi premeditati, organizzati e continuati nel tempo o nello spazio. Possono quindi costituire "casi di irregolarità", ai sensi della normativa comunitaria - in base a indizi materiali - le operazioni irregolari (o addirittura fraudolente) collegate tra loro, il cui elemento generatore comune si protragga nel tempo e nello spazio, e la cui incidenza finanziaria superi la soglia di 4 000 euro o di 10 000 euro (per le risorse proprie tradizionali), anche ove le singole operazioni restino al di sotto della soglia.

5. **Deroghe all'obbligo di comunicazione**³¹

I regolamenti 595/91, 1681/94 et 1831/94³² contemplano una deroga all'obbligo di comunicazione nell'ipotesi di "errori o ... negligenze scoperti prima del pagamento e non implicanti alcuna sanzione amministrativa o giudiziaria" (articolo 3, paragrafo 1, secondo trattino).

Nella pratica, i servizi amministrativi della Commissione e degli Stati membri possono trovarsi di fronte a casi di non conformità con la normativa applicabile ma per i quali la definizione testé ricordata del concetto di irregolarità risulta però poco appropriata. Alla luce dell'esperienza, la Commissione può prendere in considerazione le eccezioni seguenti³³:

- i casi segnalati all'autorità amministrativa dal beneficiario *sua sponte* o prima che fossero scoperti dall'autorità competente, o ancora prima o dopo l'assegnazione delle somme in questione;
- i casi in cui l'autorità amministrativa accerti un errore circa l'ammissibilità del progetto finanziato e provveda a correggerlo prima del versamento delle somme³⁴;
- i casi di «forza maggiore» nei limiti previsti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità³⁵.

³¹ Escluse le risorse proprie tradizionali che non sono coperte dal segreto istruttorio (si veda più oltre il punto 6).

³² Si veda la nota 1.

³³ Già menzionata in un documento di lavoro della direzione generale Agricoltura (doc. VI/278/ – rev. 3), nel quadro dell'applicazione del vecchio regolamento 283/72, sostituito dal regolamento 595/91.

³⁴ Questa deroga non è d'applicazione ove l'errore venga accertato dopo il versamento delle somme, dato che in tal caso l'amministrazione è tenuta a procedere a un recupero e pertanto a comunicare il caso.

³⁵ Comunicazione C(88) 1696 della Commissione, GU n. C 259, 6.10.1988, pag. 10. Si tratta di una deroga alla norma generale dell'osservanza scrupolosa delle disposizioni legislative, la cui interpretazione e applicazione sono rigorosamente circoscritte.

6. Segreto istruttorio

L'obbligo di principio previsto dalla normativa comunitaria può nondimeno essere temperato dalle disposizioni della legislazione nazionale, ove esse prevedano il segreto istruttorio e subordinino la comunicazione alla Commissione al benessere dell'autorità giudiziaria competente (articolo 3, paragrafo 3 dei regolamenti 595/91, 1681/91 e 1831/94).

Tenuto però conto dell'obbligo più generale di leale collaborazione, invocare il segreto istruttorio per rifiutare la comunicazione dei casi di irregolarità deve restare l'eccezione. Non è possibile opporre un rifiuto totale, perché ciò equivarrebbe a svuotare l'obbligo di comunicazione della sua ragion d'essere e della sua utilità.

Né è possibile che l'osservanza di determinate prescrizioni nazionali di diritto penale si traduca nel rifiuto sistematico di comunicare le irregolarità (presunte o accertate). Ciò contravverrebbe al principio dell'applicazione uniforme del diritto comunitario, visto che in alcuni Stati membri le disposizioni relative al segreto istruttorio non impediscono che fra pubbliche autorità (giudiziarie o amministrative) possano essere scambiate informazioni di cui abbiano a conoscere nell'esercizio delle loro funzioni.

Inoltre, il segreto istruttorio va invocato in funzione della sua finalità, che è in particolare di garantire il rispetto della presunzione di innocenza, nonché l'accertamento dei fatti e la dimostrazione della verità.

Ne consegue che il segreto istruttorio non potrà essere invocato per giustificare un eventuale rifiuto di comunicare informazioni raccolte da un'autorità nazionale, solo perché essa potrebbe prendere in considerazione, in una fase successiva, di trasmetterle all'autorità giudiziaria. Il segreto istruttorio può essere invocato infatti solo qualora l'autorità giudiziaria preposta all'istruzione sia stata effettivamente adita e non abbia dato il proprio benessere alla comunicazione di informazioni alla Commissione su un caso di irregolarità (ciò vale altresì per eventuali informazioni acquisite da un'autorità amministrativa su ordine del giudice, dopo l'avvio del procedimento giudiziario).

Il potere dell'autorità giudiziaria di autorizzare o rifiutare la comunicazione per ragioni legate al segreto istruttorio - potere di cui i giudici dispongono in alcuni Stati membri - va inoltre esercitato in modo proporzionato. L'autorità giudiziaria deve infatti tener conto altresì dell'obbligo previsto dalla normativa comunitaria di informare la Commissione in merito all'andamento dell'azione penale nei casi di irregolarità.

Il segreto istruttorio non è quindi assoluto; esso deve bensì garantire la confidenzialità di determinati dati, ma permettere nel contempo al giudice competente di comunicare alla Commissione informazioni sull'andamento delle varie fasi dell'azione giudiziaria e su alcuni elementi fattuali quali gli importi, i provvedimenti o il programma in questione, o su qualsiasi altro elemento pertinente, non tutelato dal segreto istruttorio³⁶.

36

Per le risorse proprie tradizionali, l'articolo 2, paragrafo 3 del regolamento 1150/2000 precisa che, in caso di denuncia all'autorità giudiziaria, la data di accertamento può essere quella della denuncia; per analogia, questa è anche la data estrema alla quale dovrà essere trasmessa la comunicazione della Commissione.

ALLEGATO 7 – NORMATIVA E BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO

Normativa e bibliografia di carattere generale

- Regolamento (CE) 1260/99 – *Disposizioni generali sui Fondi strutturali*
Regolamento (CE) 1261/99 – *Fondo Europeo di Sviluppo Regionale*
Regolamento (CE) 1262/99 – *Fondo Sociale Europeo*
Regolamento (CE) 1263/99 – *Strumento finanziario di orientamento della pesca*
Regolamento (CE) 1257/99 – *Sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG)*
Regolamento (CE) 438/2001 – *Modalità di applicazione del Reg. 1260/1999 per i sistemi di gestione e controllo dei contributi dei Fondi strutturali*
Regolamento (CE) 448/2001 – *Modalità di applicazione del Reg 1260/1999 per le rettifiche finanziarie dei contributi dei Fondi strutturali*
Regolamento (CE) 1681/94 – *Irregolarità e recupero delle somme indebitamente pagate*
Regolamento (CE, Euratom) 2988/95 – *Tutela degli interessi finanziari delle Comunità*
Regolamento (Euratom, CE) 2185/96 – *Controlli e verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità.*
Regolamento (CE) 659/99 – art. 22 – *Modalità di applicazione dell'articolo 93 del Trattato CE – Controlli in loco nel settore degli aiuti di Stato*
Regolamento (CE) 1159/2000 – *Azioni informative e pubblicitarie a cura degli Stati membri*
Regolamento (CE) 1685/2000 – *Individuazione delle spese ammissibili*
Vademecum regole comunitarie applicabili agli aiuti di stato
Russell D. Archibald, *Project management – La gestione di progetti e programmi complessi*, ed. Franco Angeli
Criteri-guida europei di attuazione delle norme di controllo dell'INTOSAI – Comitato di contatto dei Presidenti delle ISC dell'Unione europea
Circolare del Ministero dell'Economia n. 24 del 29 maggio 2001 – *Orientamenti sui sistemi di gestione e controllo*
Circolare del Ministero dell'Economia n. 30 del 6 agosto 2001 – *Procedure finanziarie relative agli interventi di politica strutturale comunitaria 2000/2006.*
Linee guida per l'organizzazione dei sistemi di gestione e controllo e per la predisposizione delle piste di controllo.

Bibliografia di riferimento per il campionamento

- McRae, T.W., *Statistical sampling for Audit and Control* (John Wiley, London, 1974);
Lesile, D.A., *Monetary Unit Sampling in Auditing*, International Journal of Government Auditing, April 1975
Roberts, D.M., *Statistical Auditing*, (American Institute of Certified Public Accountants), 1978.
Commissione Europea, Direzione Generale VI – Agricoltura, *Linee direttrici per la certificazione dei conti degli organismi pagatori del FEOGA* (doc. VI/636/97)

Normativa e bibliografia di riferimento per i controlli sulle opere pubbliche

- Regolamento sui Lavori Pubblici
D.P.R. 554/99
Legge 109/94 – e successive modificazioni e integrazioni – *Realizzazione di opere pubbliche*

Normativa e bibliografia di riferimento per i controlli sulle acquisizioni di beni e servizi

- D.L.vo n. 358/1992
D.P.R. n. 573/1994

D.L.vo n. 157/1995 sugli appalti di pubblici servizi
D.L.vo n. 158/1995

Normativa e bibliografia di riferimento per i controlli sugli aiuti alle imprese

Trattato CE relativo alla concorrenza
Trattato CE in materia di aiuti di Stato
Regolamento (CE) n. 68/2001 - *Aiuti destinati alla formazione*
Regolamento (CE) n. 69/2001 – *Aiuti di importanza minore – de minimis*
Regolamento (CE) n. 70/2001 – *Aiuti di Stato a favore delle PMI*
Regolamento (CE) 1685/2000 – *Individuazione delle spese ammissibili*
La gestione e la rendicontazione degli interventi di ingegneria finanziaria – Manuale realizzato dall’Istituto di Promozione Industriale (IPI) nell’ambito del supporto tecnico al Ministero delle Attività produttive – D.G.S.P.C. per l’attuazione dei P.I.C. Industriali per il periodo di programmazione 1994-99.
IPI – *Guida al pacchetto integrato di agevolazioni – PIA Innovazione*
IPI – *Guida al pacchetto integrato di agevolazioni – PIA Formazione*

Normativa e bibliografia di riferimento per i controlli nel campo della formazione professionale

Legge 845/78
Legge 196/97
D. Lgs n. 112/98
Delibera CIPE 94/2000 del 4/8/2000 – *Delibera di cofinanziamento QCS ob. 3 2000-2006 – Fondo Sociale Europeo (G.U. 257 del 3/11/2000)*
Vademecum del Fondo Sociale Europeo, Ministero del Welfare, Lavoro e Politiche sociali - Ufficio Centrale per l'Orientamento e la Formazione Professionale dei Lavoratori - Divisione sesta; seconda edizione anno 2000.

Elenco siti dedicati all’informazione comunitaria

<http://europa.eu.int>
<http://europa.eu.int/comm>
<http://ue.eu.int>
<http://www.eca.eu.int>
<http://www.ces.eu.int>
<http://www.bei.eu.int>
<http://www.ecb.eu.int>
<http://europa.eu.int/eurostat.html>
<http://www.eur-op.eu.int>
<http://europa.eu.int/eur-lex>
<http://www.eudor.com>
<http://europa.eu.int/business>
<http://www.inforegio.cec.eu.int>