

**Documento di orientamento sulle
verifiche di gestione che gli Stati membri devono effettuare sulle operazioni cofinanziate dai
Fondi strutturali e dal Fondo di coesione per il periodo di programmazione 2007-2013**

Indice

Introduzione	3
1. Requisiti normativi.....	3
2. Questioni principali relative alle verifiche di gestione per i Fondi strutturali e di coesione.....	4
2.1. Verifiche di gestione – principi generali e finalità	4
2.2. Responsabilità delle autorità di gestione, degli organismi intermedi e dei beneficiari	5
2.3. Orientamenti in materia di verifiche di gestione	6
2.4. Tempistica delle verifiche di gestione	8
2.5. Metodologia e ambito di applicazione delle verifiche di gestione di cui all'articolo 13, paragrafo 2	9
2.6. Organizzazione di verifiche in loco.....	10
2.7. Intensità delle verifiche	10
2.8. Documentazione relativa alle verifiche di gestione.....	12
2.9. Affidamento a terzi delle verifiche di gestione	13
2.10. Certificazione del revisore.....	13
2.11. Verifiche di gestione / audit sotto la responsabilità dell'autorità di audit..	14
3. Aree specifiche relative alle verifiche di gestione	15
3.1. Verifiche di gestione degli appalti pubblici.....	15
3.2. Ambiente	18
3.3. Verifiche di gestione dei regimi di aiuti di Stato.....	20
3.4. Aiuti di Stato.....	21
3.5. Strumenti di ingegneria finanziaria	22
3.6. Progetti generatori di entrate (articolo 55 del regolamento n. 1083/2006)	24
3.7. Stabilità delle operazioni	25
3.8. Parità e non discriminazione.....	26
3.9. Obiettivo «Cooperazione territoriale europea»	27

Introduzione

Obiettivo del presente documento è quello di fornire orientamenti su taluni aspetti pratici relativi all'applicazione dell'articolo 13 del regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione. Si prefigge di costituire un documento di riferimento per gli Stati membri ai fini dell'attuazione del suddetto articolo. Gli Stati membri sono invitati a seguire tali orientamenti tenendo in considerazione le proprie strutture organizzative e misure di controllo.

Le missioni di audit effettuate dalla Commissione nel periodo di programmazione 2000 – 2006 hanno messo in evidenza i potenziali benefici di tale documento.

Esso copre i requisiti normativi, i principi generali nonché la finalità delle verifiche, gli organismi responsabili per la loro esecuzione, la tempistica, la portata e intensità delle verifiche, l'organizzazione di verifiche in loco, l'obbligo di documentare il lavoro e l'affidamento a terzi. In varie aree specifiche vengono proposti esempi dettagliati di buone prassi, nello specifico appalti pubblici e regimi di aiuto, che hanno a volte costituito un problema negli Stati membri. Include altresì informazioni riguardanti le verifiche di gestione nelle aree concernenti gli aiuti di Stato, l'ingegneria finanziaria, i progetti generatori di entrate e la cooperazione territoriale europea. Sono state inoltre coperte questioni quali la stabilità delle operazioni, l'uguaglianza e la non-discriminazione nonché l'ambiente.

A causa delle ampie variazioni in termini di strutture organizzative tra gli Stati membri non è possibile coprire nel presente documento tutte le situazioni. Le verifiche di gestione ricadono essenzialmente sotto la responsabilità dell'autorità di gestione che ha la possibilità di delegare taluni compiti agli organismi intermedi. Conseguentemente, un riferimento alle autorità di gestione nella presente nota può essere applicato anche agli organismi intermedi laddove l'autorità di gestione stessa abbia delegato parzialmente o totalmente a un organismo intermedio i compiti relativi alle verifiche di gestione.

In tutto il documento viene fatto riferimento ad altre note orientative pertinenti reperibili all'indirizzo <http://www.cc.cec/vista/latestdocuments.action>

1. Requisiti normativi

L'articolo 13, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 1828/2006 stipula che le verifiche che l'autorità di gestione è tenuta a effettuare a norma dell'articolo 60, lettera b) del regolamento (CE) n. 1083/2006 riguardano, a seconda del caso, gli aspetti amministrativi, finanziari, tecnici e fisici delle operazioni. Le verifiche consentono di accertare che le spese dichiarate siano reali, che i prodotti o i servizi siano stati forniti conformemente alla decisione di approvazione, che le domande di rimborso del beneficiario siano corrette e che le operazioni e le spese siano conformi alle norme comunitarie¹ e nazionali. Esse comprendono procedure intese a evitare un doppio finanziamento delle spese con altri programmi nazionali o comunitari e in altri periodi di programmazione. Le verifiche comprendono le verifiche amministrative di tutte le domande di rimborso presentate dai beneficiari nonché le verifiche in loco di singole operazioni.

¹ Ivi compreso il principio di una sana gestione finanziaria di cui all'articolo 27 del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee.

Conformemente all'articolo 13, paragrafo 4 del regolamento (CE) n. 1828/2006 l'autorità di gestione stabilisce per iscritto norme e procedure relative alle verifiche in loco e tiene una documentazione relativa a ciascuna verifica, indicante il lavoro svolto, la data e i risultati della verifica e i provvedimenti presi in connessione alle irregolarità riscontrate².

A norma dell'articolo 13, paragrafo 5 del regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione qualora l'organismo designato come autorità di gestione sia anche beneficiario nel quadro di un programma operativo, le disposizioni riguardanti le verifiche di cui sopra garantiscono un'adeguata separazione delle funzioni tra la sezione responsabile dell'esecuzione dell'operazione e la sezione responsabile delle verifiche.

Gli orientamenti contenuti nella nota si applicano sia ai Fondi strutturali che al Fondo di coesione (in appresso "i Fondi") salvo indicazione contraria.

2. Questioni principali relative alle verifiche di gestione per i Fondi strutturali e di coesione

Il presente documento fornisce degli orientamenti su taluni aspetti particolari delle verifiche di gestione. Le prassi che si ritiene rappresentino elementi particolarmente positivi dei sistemi di controllo per quanto concerne le verifiche vengono messi in evidenza come esempi di "buone prassi". Laddove opportuno viene fatto riferimento ad altri documenti orientativi nonché a note informative esistenti.

2.1. Verifiche di gestione – principi generali e finalità

Le verifiche di gestione fanno parte del sistema di controllo interno³ di una qualsivoglia organizzazione ben gestita. Si tratta di normali controlli giornalieri che un dirigente di un'organizzazione effettua al fine di assicurare la corretta esecuzione dei processi per cui è responsabile.

Un esempio semplice di questo tipo di verifiche all'interno di un'organizzazione classica consiste nel confrontare beni realmente forniti con il relativo ordine di acquisto in termini di quantità di beni, prezzo e condizioni. Tale verifica permette di assicurare che sia stata ricevuta la reale quantità di merci ordinata, al prezzo concordato e corrispondente alla qualità richiesta.

Per i processi più complessi occorrerà ovviamente ampliare la portata delle verifiche che potrà comprendere verifiche della conformità alle opportune norme e regolamenti. Tuttavia il principio rimane lo stesso, ossia che le verifiche effettuate dai dirigenti di un'organizzazione devono

² Con il termine "irregolarità" si intende 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 europee mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio generale (articolo 2, paragrafo 7 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio).

³ Il controllo interno viene definito in generale come quel processo attuato dal consiglio di amministrazione, dai dirigenti e altri soggetti della struttura aziendale finalizzato a fornire una ragionevole certezza sul conseguimento degli obiettivi rientranti nelle seguenti categorie:

- efficacia ed efficienza delle operazioni;
- attendibilità delle informazioni contabili;
- conformità alle leggi e ai regolamenti in vigore.

Fonte: COSO – Definizione di controllo interno

garantire che i processi per cui gli stessi sono responsabili vengano eseguiti in maniera adeguata e siano conformi alle norme e ai regolamenti vigenti. Le verifiche di gestione di cui all'articolo 13 non sono differenti; si tratta comunque di verifiche di gestione giornaliere relative ai processi per cui l'organizzazione è responsabile e che vengono condotte per verificare la fornitura di prodotti e servizi cofinanziati, la realtà della spesa rivendicata e la conformità con i termini della relativa decisione della Commissione che approva il programma operativo nonché le norme nazionali e comunitarie applicabili. Tuttavia, se da un lato i sistemi di controllo interni degli Stati membri possono essere adeguati per i programmi nazionali, è possibile che debbano essere adattati a taluni requisiti specifici dei Fondi.

Le verifiche di gestione sono parte integrante del sistema di controllo interno di tutte le organizzazioni e, quando vengono attuate nel modo appropriato, contribuiscono altresì alla prevenzione e all'individuazione di frodi.

2.2. Responsabilità delle autorità di gestione, degli organismi intermedi e dei beneficiari

Riferimenti

Documento orientativo sulle funzioni dell'autorità di certificazione per il periodo di programmazione 2007-2013 (progetto)

Le **autorità di gestione**⁴ sono responsabili della gestione e attuazione dei programmi operativi conformemente al principio della sana gestione finanziaria. In particolare, sono tenute a:

- garantire che le operazioni destinate a beneficiare di un finanziamento siano selezionate conformemente ai criteri applicabili al programma operativo e siano conformi alle norme comunitarie e nazionali applicabili per l'intero periodo di attuazione;
- verificare che i prodotti e i servizi cofinanziati siano forniti e l'effettiva esecuzione delle spese dichiarate dai beneficiari in relazione alle operazioni, nonché la conformità di tali spese alle norme comunitarie e nazionali;
- garantire che l'autorità di certificazione riceva tutte le informazioni necessarie in merito alle procedure e verifiche eseguite in relazione alle spese ai fini della certificazione;
- garantire il rispetto degli obblighi in materia di informazione e pubblicità.

L'autorità di gestione ha la responsabilità generale per questi compiti. Può scegliere se delegare⁵ l'esecuzione di uno o tutti questi compiti a organismi intermedi⁶. Tuttavia, non può delegare per intero la responsabilità di assicurare la loro corretta esecuzione. Per questo motivo, laddove taluni compiti siano stati delegati ad altri organismi, l'autorità di gestione dovrà, nella sua capacità di

⁴ Articolo 60, lettere a), b), g) e j) del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

⁵ Ove uno o più compiti dell'autorità di gestione o dell'autorità di certificazione siano effettuati da un organismo intermedio i pertinenti accordi sono formalmente registrati per iscritto.

⁶ Per organismo intermedio si intende qualsiasi organismo o servizio pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di un'autorità di gestione o di certificazione o che svolge mansioni per conto di questa autorità nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni (articolo 2, paragrafo 6 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio). Essi sono responsabili della creazione di un sistema di controllo interno che garantisca la regolarità e la legittimità delle operazioni, il loro rispetto delle condizioni fissate nella decisione della Commissione nonché la loro conformità alle norme comunitarie applicabili. Laddove l'autorità di gestione abbia delegato i compiti di cui all'articolo 13, paragrafo 2, il sistema di controllo interno dovrà includere controlli delle verifiche che l'organismo intermedio deve effettuare sulle dichiarazioni di spesa presentate dal beneficiario.

supervisore, ottenere assicurazioni in merito alla corretta esecuzione dei compiti. Può far ciò in svariati modi, per esempio:

- ottenendo ed esaminando rapporti rilevanti redatti dagli organismi intermedi;
- ricevendo rapporti di audit preparati nell'ambito dell'articolo 62, paragrafo 1, lettere a) e b) del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio che dovranno includere controlli delle verifiche effettuate a livello di organismo intermedio ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2;
- realizzando controlli di qualità sulle verifiche effettuate dagli organismi intermedi.

Si riserva altresì il diritto di realizzare alcuni controlli a livello di organismo intermedio in modo da poter valutare, sia nell'ambito della supervisione di routine o laddove tema che i compiti non vengano realizzati in modo adeguato, come sono state realizzate le verifiche. In questo senso dovrebbe essere previsto un esame di un campione limitato di file selezionati in base a un giudizio professionale.

Al fine di evitare i rischi derivanti dal fatto che un'autorità di gestione sia responsabile per i) la selezione e approvazione delle operazioni e ii) le verifiche di gestione, occorrerà assicurare tra queste due funzioni un'adeguata separazione dei compiti.

Gli **organismi intermedi** possono essere responsabili di riunire in un'unica dichiarazione di spesa generale le dichiarazioni di spesa trasmesse dai vari beneficiari che poi presentano all'autorità di gestione. In questi casi l'autorità di gestione dovrà verificare che l'organismo intermedio abbia compilato con precisione la dichiarazione di spesa. È possibile condurre tali verifiche su un campione stabilito sulla base di una valutazione del rischio. Nei casi in cui l'organismo intermedio presenti le dichiarazioni di spesa direttamente all'autorità di certificazione le verifiche di cui all'articolo 13, paragrafo 2 dovranno essere condotte a livello di organismo intermedio. Inoltre, l'autorità di gestione dovrà essere informata di ciascuna trasmissione delle dichiarazioni per poter essere nelle condizioni di verificare l'esattezza del calcolo delle spese e poter fornire all'autorità di certificazione le assicurazioni richieste a tal proposito.

Per **beneficiari**⁷ si intendono operatori, organismi o imprese, pubblici o privati, responsabili dell'avvio o dell'avvio e dell'attuazione delle operazioni. Quando si tratta di organismi pubblici, essi possono corrispondere all'organismo designato come autorità di gestione od organismo intermedio. In tal caso deve essere garantita una chiara separazione delle funzioni⁸. È compito dei beneficiari assicurare che la spesa che dichiarano a titolo del cofinanziamento sia legittima e regolare nonché conforme alle norme comunitarie e nazionali applicabili. Per fornire questa assicurazione essi devono dunque disporre di proprie procedure di controllo interno, proporzionate alla dimensione dell'organismo e alla natura dell'operazione.

2.3. Orientamenti in materia di verifiche di gestione

Orientamenti indirizzati dallo Stato membro a tutte le autorità

Gli Stati membri devono fare in modo che le autorità di gestione e certificazione nonché gli organismi intermedi ricevano orientamenti adeguati circa l'attuazione di sistemi di gestione e di controllo necessari ad assicurare una sana gestione finanziaria dei Fondi e in particolare a fornire

⁷ Articolo 2, paragrafo 4 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

⁸ Articolo 13, paragrafo 5 del regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione.

assicurazioni sufficienti circa la correttezza, regolarità e ammissibilità delle domande di aiuti comunitari.

Una migliore prassi in quest'area implica la definizione degli orientamenti per tutti i livelli (vale a dire a livello di autorità di gestione e organismo intermedio) al fine di assicurare la coerenza della metodologia applicata da tutti gli organismi con riferimento alla conduzione delle verifiche di gestione. Gli orientamenti generali potrebbero essere preparati a livello di autorità di gestione e, laddove necessario, adattati a livello di organismi intermedi per soddisfare esigenze specifiche. Tali orientamenti dovranno essere inseriti nei manuali di procedure di questi organismi.

Le autorità di gestione dovranno garantire al proprio personale una formazione adeguata e fornire loro orientamenti in relazione alle competenze richieste. In particolare, il personale dell'autorità di gestione deve essere in possesso delle competenze necessarie all'esame delle procedure per l'aggiudicazione degli appalti per poter determinare se l'assegnazione degli stessi sia conforme alle norme nazionali e comunitarie vigenti.

Orientamenti indirizzati dall'autorità di gestione ai beneficiari

Le autorità degli Stati membri devono cercare di prevenire il verificarsi di errori collaborando con i beneficiari all'inizio di ciascuna operazione. Devono assicurare ai beneficiari la formazione e gli orientamenti necessari alla creazione dei sistemi per soddisfare i requisiti comunitari e alla redazione delle prime dichiarazioni di spesa. Occorrerà verificare con attenzione che i beneficiari siano a conoscenza dei costi ammissibili per il rimborso nonché dell'obbligo di conservare i dati che consentano di dimostrare come vengono calcolate e assegnate le spese generali.

Deve essere prestata un'attenzione particolare nel sensibilizzare i beneficiari di sovvenzioni del FSE in merito alla possibilità di cui all'articolo 11, paragrafo 3, lettera b) del regolamento (CE) n. 1081/2006 di dichiarare i costi indiretti su base forfettaria conformemente al regime adottato a livello nazionale e comunicato alla Commissione.

L'autorità di gestione ha il compito di garantire che le operazioni destinate a beneficiare di un finanziamento siano selezionate conformemente ai criteri applicabili al programma operativo e siano conformi, per l'intero periodo di attuazione, alle norme comunitarie e nazionali in vigore, in particolare le norme comunitarie e nazionali in materia di ammissibilità. In questo senso deve assicurare che i beneficiari siano informati sulle condizioni specifiche relative ai prodotti o servizi da fornire nell'ambito dell'operazione, sul piano di finanziamento, il termine di esecuzione e le informazioni finanziarie di altro tipo da annotare e comunicare. L'autorità di gestione deve accertarsi che il beneficiario abbia la capacità di rispettare queste condizioni prima che venga presa la decisione in merito all'approvazione.

Dovrà essere creata una strategia che assicuri che i beneficiari abbiano accesso a tutte le informazioni necessarie attraverso, tra le altre cose, volantini, opuscoli, seminari, workshop e siti Internet. La strategia dovrà coprire in particolare tutte le norme di ammissibilità nazionali e comunitarie nonché altri requisiti normativi, ivi compresi i requisiti in materia di informazione e pubblicità.

L'autorità di gestione potrà fissare criteri adeguati per valutare la capacità dei beneficiari. I criteri possono variare a seconda del tipo di operazione, ma potranno includere, tra l'altro, una valutazione della posizione finanziaria del beneficiario, le qualifiche e l'esperienza del suo personale nonché la sua struttura amministrativa e operativa.

2.4. Tempistica delle verifiche di gestione

Le verifiche di gestione dovranno essere realizzate prima che le spese corrispondenti siano dichiarate al livello immediatamente superiore. Per esempio, un organismo intermedio dovrà aver già effettuato le sue verifiche di gestione amministrative prima della trasmissione di una dichiarazione di spesa intermedia o finale all'autorità di gestione (o, nel caso di un'autorità di gestione, prima della trasmissione all'autorità di certificazione). In ogni caso, tutte le verifiche amministrative (cfr. punto 2.5) rispetto alle spese che figurano in una particolare dichiarazione di spesa devono essere completate prima che l'autorità di certificazione⁹ presenti la dichiarazione alla Commissione.

Ai fini della selezione e dell'approvazione delle operazioni, l'autorità di gestione deve assicurare che i beneficiari siano nella capacità di soddisfare un certo numero di condizioni prima che venga presa la decisione di approvazione (cfr. punto 2.3). Una verifica in loco immediatamente dopo l'inizio dell'operazione può dunque non essere necessaria come misura preventiva.

Le verifiche in loco devono essere generalmente effettuate quando il progetto è ben avviato, sia dal punto di vista materiale sia finanziario. Non è raccomandabile procedere a verifiche in loco quando l'operazione è già stata completata giacché sarebbe troppo tardi per adottare misure correttive laddove venissero identificati problemi e nel frattempo le spese irregolari sarebbero state certificate.

La natura e le caratteristiche specifiche di un'operazione influenzeranno spesso la tempistica delle verifiche in loco. Per i grandi progetti relativi alle infrastrutture, per la cui realizzazione sono previsti vari anni, conviene prevedere la realizzazione di una serie di verifiche in loco durante tale periodo, compresa una al completamento dell'operazione per verificarne la realtà. Laddove vengano attribuiti gli stessi tipi di sovvenzioni a seguito di un invito annuale a manifestare interesse, le verifiche in loco realizzate nel primo anno dovrebbero consentire di evitare la reiterazione negli anni successivi di qualunque problema identificato.

Gli accordi di sovvenzione che implicano la costruzione o l'acquisto di un bene spesso impongono ai beneficiari che vengano mantenute taluni condizioni (per es. conservazione della titolarità, numero di nuovi impiegati) dopo il completamento dell'operazione o l'acquisizione del bene. In questi casi potrebbe essere necessaria una ulteriore verifica in loco durante la fase operativa per assicurare che continuino a essere osservate le condizioni di sovvenzione rilevanti.

Laddove le operazioni siano di natura immateriale e dove siano poche o inesistenti le prove fisiche dopo il loro completamento (per es. le operazioni FSE: corsi di formazione, programmi a favore dell'occupazione), le verifiche in loco, se effettuate, dovranno aver luogo durante la loro attuazione (per es. prima del completamento). Tali verifiche in loco sono di fondamentale importanza per verificare la realtà di tali operazioni.

⁹ Articolo 61, del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

2.5. Metodologia e ambito di applicazione delle verifiche di gestione di cui all'articolo 13, paragrafo 2

Le verifiche di cui all'articolo 13, paragrafo 2 comprendono due elementi chiave, vale a dire le verifiche amministrative (ossia le verifiche documentarie) di tutte le domande di rimborso presentate dai beneficiari e le verifiche in loco delle singole operazioni.

Tutte le domande di rimborso presentate dai beneficiari, siano esse domande intermedie o finali, saranno soggette a verifiche amministrative basate su un esame della richiesta e dei documenti giustificativi quali fatture, bollette di consegna, estratti bancari, relazioni di avanzamento e fogli presenze. La verifica dei documenti giustificativi può essere realizzata, laddove giustificato, su un campione (cfr. punto 2.7). La natura dei documenti da presentare sarà definita dall'autorità di gestione tenendo in considerazione l'intero sistema di controllo e in particolare il livello delle verifiche in loco. È raccomandabile includere almeno un elenco e descrizione delle fatture su cui si basa la richiesta nonché un elenco degli appalti aggiudicati. A seconda della documentazione fornita, le verifiche amministrative dovranno verificare:

- la correttezza della domanda di rimborso;
- che la spesa faccia riferimento al periodo di ammissibilità;
- che la spesa faccia riferimento a un'operazione approvata;
- la conformità alle condizioni del programma ivi compresa, se del caso, la conformità con il tasso di finanziamento approvato;
- la conformità alle norme di ammissibilità nazionali e comunitarie;
- l'adeguatezza dei documenti giustificativi e l'esistenza di una pista di controllo adeguata;
- la conformità alle norme sugli aiuti di Stato, alle norme ambientali nonché con gli obblighi in materia di pari opportunità e non discriminazione;
- la conformità alle norme comunitarie e nazionali relative agli appalti pubblici;
- il rispetto delle norme comunitarie e nazionali in materia di pubblicità.

Le verifiche amministrative non sono di per sé sufficienti per dare assicurazioni su tutti gli elementi relativi alla legittimità e regolarità delle spese ed è dunque essenziale che vengano condotte verifiche in loco per accertare in particolare la realtà dell'operazione, la fornitura di prodotti/servizi in piena conformità ai termini e alle condizioni dell'accordo di sovvenzione, l'avanzamento fisico, il rispetto delle norme comunitarie sulla pubblicità e la piena conformità con le procedure relative agli appalti pubblici. Le verifiche in loco possono altresì servire per verificare che il beneficiario fornisca informazioni accurate in merito all'attuazione fisica e finanziaria dell'operazione. Quando vengono condotte verifiche in loco e amministrative da due persone differenti, le procedure devono assicurare che entrambe ricevano informazioni pertinenti e tempestive sui risultati delle verifiche condotte. Le relazioni redatte dai beneficiari sullo stato di avanzamento del progetto nonché le relazioni degli ingegneri nel caso di grandi progetti di infrastrutture possono servire da base per le verifiche sia amministrative che in loco.

L'autorità di gestione, nel determinare la portata delle verifiche di cui all'articolo 13, paragrafo 2 da condurre, può tenere in considerazione le procedure di controllo del beneficiario laddove questo sia giustificato. Per esempio, qualora il beneficiario sia un ministero e i controlli sulla spesa siano stati condotti da una parte distinta del ministero (vale a dire con l'opportuna separazione

delle funzioni conformemente all'articolo 58, lettera b) del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio), l'autorità di gestione può considerare che tali controlli contribuiscano ad apportare le garanzie necessarie ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, senza però ritenersi dispensata dall'obbligo di procedere alle verifiche di cui al medesimo articolo 13, paragrafo 2 per assicurarne l'affidabilità.

Qualora il beneficiario presenti una certificazione del revisore dei conti a sostegno delle spese dichiarate, anche quest'ultima può essere tenuta in considerazione (cfr. punto 2.10).

Qualora l'autorità di gestione sia anche un beneficiario, deve essere assicurata un'adeguata separazione delle funzioni per le verifiche di cui all'articolo 13, paragrafo 2. Tale separazione può essere conseguita, per esempio, utilizzando per la conduzione delle verifiche di gestione un dipartimento distinto all'interno della stessa organizzazione, indipendente dal dipartimento cui appartiene il beneficiario. Si può per esempio ricorrere al dipartimento finanziario o all'unità di audit interno a condizione che nessuno di questi organismi sia il beneficiario e che l'unità non svolga alcuna attività di audit ai sensi dell'articolo 62 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

In aree tecniche quali il rispetto delle norme ambientali, vi possono essere autorità nazionali competenti preposte al controllo della conformità e al rilascio delle opportune autorizzazioni. In questi casi le autorità di gestione devono verificare che il beneficiario abbia ottenuto le opportune autorizzazioni da parte di questi organismi. Per verificare la conformità alle norme relative agli aiuti di Stato, le autorità di gestione possono altresì contare sul lavoro delle altre autorità nazionali competenti in quest'area.

La metodologia adottata dalle autorità di gestione per condurre le verifiche di cui all'articolo 13, paragrafo 2 dovrà essere descritta nei manuali di procedure di ciascun organismo e dovrà precisare i punti rispettivamente controllati nelle verifiche amministrative e in loco facendo altresì riferimento alle liste di controllo da utilizzare per i diversi controlli eseguiti.

2.6. Organizzazione di verifiche in loco

Per essere efficaci, le verifiche in loco dovranno essere pianificate in anticipo. Generalmente occorrerà notificare le verifiche in loco affinché il beneficiario possa mettere a disposizione, al momento della verifica, il personale interessato (per es. addetti alla gestione dei progetti, ingegneri e contabili) nonché la documentazione utile (in particolare di carattere finanziario, per es. estratti bancari e fatture). Tuttavia in alcuni casi, laddove sia impossibile determinare la realtà del progetto dopo che quest'ultimo è stato completato, potrebbe essere opportuno condurre verifiche in loco durante la sua realizzazione e senza preavviso (per es. nel caso di corsi di formazione finanziati dal FSE, per i quali dovranno essere verificati i fogli presenze dei partecipanti e del personale docente).

2.7. Intensità delle verifiche

Le **verifiche amministrative** devono essere condotte nel rispetto di tutte le domande di rimborso intermedie e finali presentate dai beneficiari.

Sebbene il regolamento prescriva verifiche di gestione per tutte le richieste di rimborso presentate dai beneficiari, le verifiche di ogni singola voce di spesa e le relative prove di fornitura che figurano nella domanda, per quanto auspicabili, possono rivelarsi difficili da mettere in pratica. Pertanto, la selezione delle voci di spesa da verificare, laddove giustificata, può essere effettuata su un campione di transazioni, selezionate tenendo in considerazione i fattori di rischio (valore dei beni, tipo di beneficiario, esperienza passata) e completata da un campione casuale, ove considerato necessario.

La migliore prassi consisterebbe nel presentare tutta la documentazione unitamente alla domanda di rimborso. Questo consentirebbe di condurre tutti i controlli documentari durante le verifiche, riducendo dunque la necessità di verificare tali documenti in loco. I documenti giustificativi devono almeno comprendere una distinta delle singole voci di spesa che, sommate, mostrano l'importo della spesa, i riferimenti delle relative fatture, la data di pagamento e il numero di riferimento del pagamento. L'ideale sarebbe che venissero fornite copie delle fatture e ricevute di pagamento per ciascuna voce di spesa. Tuttavia, quando questo implica la presentazione di un volume di documentazione eccessivo da parte dei beneficiari, si può prevedere di richiedere agli stessi di fornire unicamente i documenti giustificativi correlati al campione di voce di spesa selezionato per la verifica. Questo modo di procedere ha il vantaggio di ridurre il volume della documentazione che il beneficiario deve presentare. Tuttavia, giacché la selezione dei documenti giustificativi richiesti può essere effettuata solo alla ricezione della domanda di rimborso del beneficiario, l'elaborazione della richiesta rischia di essere ritardata fino alla ricezione della documentazione necessaria. Esiste inoltre un rischio potenzialmente superiore in materia di conservazione dei documenti se il beneficiario cessa le operazioni prima della fine del periodo.

In alcuni Stati membri, i sistemi informatizzati consentono al beneficiario di inserire nel sistema e inviare elettronicamente a livello locale tutti i documenti giustificativi, ivi comprese le distinte di spesa, le copie delle fatture e le ricevute di pagamento. Questa procedura consente di verificare tutti i documenti nel quadro delle verifiche amministrative.

Le **verifiche in loco** possono essere effettuate su un campione. Qualora si ricorra al campionamento per la selezione delle singole transazioni dalle domande di rimborso o per la selezione di operazioni per le verifiche in loco, l'autorità di gestione conserverà i dati che descrivono e giustificano il metodo di campionamento nonché quelli relativi alle transazioni e operazioni selezionate per la verifica.

L'autorità di gestione determinerà la dimensione del campione che consentirà di ottenere assicurazioni sufficienti riguardo alla legittimità e regolarità delle transazioni, tenendo in considerazione il livello di rischio che sarà definito dall'autorità di gestione in funzione del tipo di beneficiari e delle operazioni interessate. Il metodo di campionamento sarà riesaminato ogni anno.

Per nessuna operazione dovrà essere esclusa la possibilità di una verifica in loco. Tuttavia, in pratica, per i programmi o assi prioritari che comportano un gran numero di operazioni di modesta entità, le verifiche amministrative possono fornire un elevato livello di assicurazione (per es. qualora il beneficiario faccia pervenire all'autorità di gestione tutta la documentazione utile e vengano fornite prove documentarie affidabili in merito alla realtà del progetto). Le verifiche amministrative possono allora essere completate da visite in loco a un campione di queste operazioni per fornire conferma sull'assicurazione ottenuta.

L'intensità delle verifiche in loco dipende dalla natura delle operazioni nel programma (o priorità) e dal tipo di documentazione trasmessa dal beneficiario. Il campione può concentrarsi su operazioni di ampio valore, operazioni per cui sono stati precedentemente identificati problemi o irregolarità o su transazioni che sono apparse, durante le verifiche amministrative, come insolite e

che richiedono esami ulteriori (per es. orientati al rischio). Come complemento o alternativa può essere selezionato un campione casuale. Per progetti relativi a grandi infrastrutture realizzati su più anni, saranno probabilmente necessarie tre o più verifiche in loco durante la realizzazione del progetto stesso e al termine. Nel caso in cui un beneficiario particolare sia responsabile per varie operazioni, occorrerà procedere alla verifica in loco di almeno una di esse.

Nel caso in cui vengano identificati problemi nelle verifiche condotte sul campione, sarà possibile ampliare la dimensione del campione per determinare se esistano problemi simili nelle operazioni non controllate.

L'autorità di gestione deve essere in grado di dimostrare, attraverso una documentazione adeguata delle verifiche di gestione condotte, che l'intensità generale delle verifiche, siano esse amministrative e in loco, è sufficiente a dare una ragionevole assicurazione della legittimità e regolarità delle spese cofinanziate nell'ambito del programma.

2.8. Documentazione relativa alle verifiche di gestione

Tutte le verifiche di gestione devono essere documentate. I dati dovranno riportare la descrizione del lavoro svolto, la data delle eventuali verifiche in loco, i risultati delle verifiche, ivi compreso il livello generale e la frequenza degli errori individuati, una descrizione completa delle irregolarità individuate con una chiara identificazione delle relative norme comunitarie o nazionali violate e le misure correttive adottate. Le azioni successive possono prevedere la presentazione di un rapporto di irregolarità e/o di una procedura per il recupero della sovvenzione. Non è necessario comunicare alla Commissione i casi rilevati e corretti dall'autorità di gestione o dall'autorità di certificazione prima di qualsiasi versamento del contributo pubblico al beneficiario e prima dell'inserimento della spesa interessata in una dichiarazione di spesa presentata alla Commissione¹⁰. Vanno tuttavia registrate tali irregolarità e correzioni.

Le liste di controllo, che fungono da guida per procedere alle verifiche, sono spesso usate per tenere traccia di tutte le azioni svolte congiuntamente e dei relativi risultati. Tali liste devono essere sufficientemente dettagliate. Per esempio, nel momento in cui vengono registrate le verifiche sull'ammissibilità delle spese, non è sufficiente che esse contengano una sola casella a indicare che è stata verificata l'ammissibilità delle spese nella dichiarazione. Al contrario dovranno contenere nei dettagli un elenco di tutti i punti relativi all'ammissibilità con riferimento alla base giuridica pertinente (per es. le spese sostenute all'interno del periodo di ammissibilità, la conformità dei documenti giustificativi e degli estratti bancari, l'assegnazione adeguata e ragionevole delle spese generali all'operazione).

Per verifiche più semplici consistenti per esempio nella verifica della somma di una serie di transazioni, sarà sufficiente un semplice segno di spunta accanto all'importo totale per registrare il lavoro svolto. Dovranno altresì essere sempre registrati il nome e la posizione della persona che svolge le verifiche e la data in cui sono state condotte.

Le fotografie di cartelloni, le copie di opuscoli promozionali, i materiali per i corsi di formazione e i diplomi forniti possono essere usati per attestare la conformità ai requisiti in materia di pubblicità.

Per ciascun programma dovrà esistere un sistema generale di registrazione dei dati relativi alle verifiche condotte. Un certo numero di Stati membri conserva i dati in un sistema informatizzato

¹⁰ Articolo 28, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione.

di monitoraggio che facilita la pianificazione delle verifiche, aiuta a evitare inutili duplicazioni di lavoro e fornisce utili informazioni ad altri organismi (per es. autorità di audit, autorità di certificazione).

La data delle verifiche in loco delle singole operazioni realizzate deve¹¹ essere registrata in un sistema informatizzato di monitoraggio.

2.9. Affidamento a terzi delle verifiche di gestione

Come principio generale, le verifiche di gestione devono essere condotte sotto la responsabilità dell'autorità di gestione dall'organismo direttamente responsabile per la gestione del programma o dell'asse prioritario. Dovranno essere destinate a tali verifiche risorse sufficienti a livello di personale al fine di garantire la loro corretta e tempestiva esecuzione.

Tuttavia, nelle situazioni in cui, a causa del volume importante o della complessità tecnica delle operazioni da verificare, le autorità di gestione ritengono di non disporre di sufficienti risorse umane o competenze per condurre le verifiche autonomamente, quest'ultime possono essere totalmente o parzialmente affidate a imprese esterne. Nel caso si ricorra all'affidamento a terzi, è essenziale che il capitolato d'onere definisca chiaramente la portata del lavoro da realizzare. Dovranno dunque essere riconosciute le conseguenze di ogni ritardo nella realizzazione del suddetto compito e in particolare la conformità alle norme N+2 e N+3. Questo vale soprattutto nel caso di organismi del settore pubblico dove si possono verificare ritardi nell'aggiudicazione di appalti per questo tipo di prestazioni. Spetta inoltre all'amministrazione aggiudicatrice valutare la qualità del lavoro affidato a terzi. Ciò comporterà generalmente la necessità di destinare ulteriori risorse umane a questa funzione. Di conseguenza, prima di prendere una decisione in merito all'affidamento a terzi delle verifiche di gestione, occorre tenere in considerazione tutti questi fattori.

2.10. Certificazione del revisore

I termini dell'accordo di sovvenzione possono richiedere ai beneficiari di fornire una certificazione del revisore con le dichiarazioni di spesa che gli stessi presentano per il pagamento. Tali certificazioni variano a seconda della portata del lavoro realizzato dal revisore ma coprono generalmente i requisiti essenziali quali la conferma che le spese sono state sostenute entro il periodo ammissibile, fanno riferimento a elementi approvati nell'ambito dell'accordo di sovvenzione, che i termini dell'accordo di sovvenzione sono stati soddisfatti e che esistono documenti giustificativi adeguati, compresi i documenti contabili. Sebbene le assicurazioni di cui all'articolo 13, paragrafo 2 non possano essere ottenute esclusivamente con i controlli condotti dagli stessi beneficiari o da terzi (per es. i revisori dei conti) per loro conto, le certificazioni dei revisori possono, a patto che il lavoro condotto sia di qualità soddisfacente, giustificare la limitazione delle verifiche di gestione a un campione sufficiente tenendo in considerazione i rischi noti, incluso il rischio di mancanza di indipendenza dell'organismo che fornisce il certificato. Tuttavia, per garantire affidabilità alle certificazioni, è essenziale che l'autorità di gestione fornisca degli orientamenti ai revisori dei conti dei beneficiari in merito alla portata del lavoro da svolgere e al rapporto/certificato da presentare. Non si tratterà di un semplice certificato di una sola frase

¹¹ Articolo 60, lettera c) del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio e articolo 14, paragrafo 1 e allegato III del regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione.

che certifichi la regolarità della richiesta del beneficiario: il documento dovrà descrivere il lavoro svolto e i risultati conseguiti.

La Federazione internazionale dei revisori contabili (IFAC) ha elaborato una norma ISRS (International Standard on Related Services) 4400 dal titolo "Engagements to perform Agreed-upon Procedures regarding Financial Information" (Impegni a eseguire procedure convenute in materia di informazioni finanziarie). Tale norma fissa le norme e fornisce orientamenti in merito alle responsabilità professionali dei revisori dei conti quando assumono l'impegno di seguire procedure convenute in materia di informazioni finanziarie nonché sulla forma e il contenuto del rapporto che il revisore elabora nel quadro di tale impegno. Tale tipo di procedura convenuta può essere utilizzata per fornire una certificazione del revisore dei conti a completamento di una domanda di rimborso del beneficiario.

Con un impegno su procedure convenute il revisore si ripropone di svolgere procedure di natura contabile sulle quali il revisore, l'entità e qualsiasi terza parte siano convenuti e fare rapporto sugli accertamenti dei fatti. Il consenso deve essere rivolto ai seguenti punti:

- la natura dell'impegno;
- lo scopo dell'impegno;
- l'identificazione delle informazioni finanziarie cui saranno applicate le procedure convenute;
- la natura, la tempistica e la portata delle procedure specifiche da applicare;
- la forma prevista del rapporto contenente gli accertamenti dei fatti.

La relazione dovrà descrivere la finalità e le procedure convenute relative all'impegno in modo sufficientemente dettagliato per consentire al lettore di comprendere la natura e la portata del lavoro svolto. La norma ISRS 4400 fissa inoltre degli utili modelli per le lettere d'impegno e per i rapporti concernenti gli accertamenti dei fatti.

Le dichiarazioni finanziarie annuali sottoposte ad audit di una società beneficiaria non possono sostituire una specifica certificazione del revisore dei conti per ciascuna richiesta presentata dal beneficiario.

2.11. Verifiche di gestione / audit sotto la responsabilità dell'autorità di audit

Il personale che svolge le verifiche ai sensi dell'articolo 13 non deve partecipare ai sistemi di audit né alle attività di audit delle spese realizzate sotto la responsabilità dell'autorità di audit (articolo 62 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio) e viceversa. Gli obiettivi delle verifiche di gestione sono differenti da quelli delle attività di audit realizzate sotto la responsabilità dell'autorità di audit, che possono essere realizzate *ex-post* (per es. dopo che è stata presentata alla Commissione la dichiarazione di spesa). Questi audit si prefiggono di verificare che i controlli interni stiano funzionando in modo efficace laddove le verifiche di gestione costituiscono parte integrante dei controlli interni. I due tipi di attività devono dunque essere chiaramente distinti nella loro pianificazione, organizzazione, esecuzione, contenuto e documentazione.

Sebbene le verifiche di gestione e gli audit sotto la responsabilità dell'autorità di audit debbano essere separati, è auspicabile lo scambio di informazioni tra il personale rispettivamente incaricato dei controlli separati. Per esempio, il personale che si occupa delle verifiche di gestione dovrà essere tenuto al corrente dei risultati degli audit e potrà rivolgersi all'autorità di audit per ottenere

consigli, mentre quest'ultima dovrà tenere in considerazione i risultati delle verifiche di gestione nella sua analisi del rischio e strategia di audit.

3. Aree specifiche relative alle verifiche di gestione

3.1. Verifiche di gestione degli appalti pubblici

Riferimenti

i) Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi;

ii) direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali;

iii) comunicazione interpretativa della Commissione relativa al diritto comunitario applicabile alle aggiudicazioni di appalti non o solo parzialmente disciplinate dalle direttive «appalti pubblici» (2006/C 179/02);

iv) comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (2007/C 6661).

Generale

Le verifiche condotte in relazione agli appalti pubblici devono avere come finalità il rispetto, durante tutto il processo, delle norme comunitarie e delle relative norme nazionali in materia di appalti pubblici nonché dei principi di parità di trattamento, non-discriminazione, trasparenza, libera circolazione e concorrenza.

Le verifiche dovranno essere realizzate il più rapidamente possibile dopo che si è verificato un particolare processo giacché è spesso difficile adottare misure correttive in una fase successiva.

Al momento dell'assegnazione del finanziamento, occorre verificare che i beneficiari siano consapevoli dei loro obblighi in quest'area e che il personale abbia ricevuto la formazione adeguata. Alcuni Stati membri hanno redatto orientamenti specifici in materia di appalti pubblici destinati ai beneficiari. Si tratta di un'azione particolarmente utile quando i beneficiari sono coinvolti in appalti esclusivi e non hanno l'esperienza necessaria. Gli orientamenti e le note esplicative sulle norme comunitarie in materia di appalti pubblici sono stati redatti dalla Commissione europea e forniscono informazioni e spiegazioni utili. (http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm)

Per lo svolgimento di queste verifiche è essenziale che venga impiegato personale esperto e qualificato e che siano disponibili per il personale liste di controllo dettagliate.

Intensità delle verifiche riguardanti gli appalti pubblici

L'intensità delle verifiche di gestione dovrà essere determinata dall'autorità di gestione a seconda del valore e del tipo di appalti.

In almeno uno Stato membro viene controllato il rispetto delle norme sugli appalti pubblici per tutti gli appalti che superano sia le soglie fissate nelle direttive in materia di appalti pubblici comunitari sia le soglie nazionali, se quest'ultime sono inferiori. Questo approccio può rivelarsi

poco pratico dove il numero di appalti che supera le soglie è elevato, ma è raccomandabile in particolare quando si ritiene che l'amministrazione aggiudicatrice non abbia la necessaria esperienza.

Pianificazione

I beneficiari sono responsabili per la qualità degli studi preliminari, per l'ideazione e l'esattezza del calcolo dei costi connessi al progetto. Se ritengono che vi sia un rischio, le autorità di gestione devono verificare questi elementi a titolo di misura preventiva nonché controllare che le stime dei costi siano aggiornate. In questo modo si evitano i problemi connessi alla procedura di gara iniziale nonché ai lavori supplementari / appalti complementari durante l'attuazione del progetto.

La verifica degli aspetti seguenti merita un'attenzione particolare:

- l'adeguatezza del metodo di aggiudicazione utilizzato;
- l'interdipendenza tra le diverse fasi dell'appalto (acquisizione di terre, preparazione dell'area, connessioni ai servizi di pubblica utilità, ecc.);
- piani di finanziamento e disponibilità di co-finanziamento nazionale.

Procedura di gara

Per appalti di elevato valore o dove si ritiene che i beneficiari non abbiano esperienza nell'area degli appalti pubblici, le autorità di gestione devono assicurare, prima della pubblicazione del bando di gara, che la qualità dei documenti di gara (ivi compreso il capitolato d'onere) sia stata verificata o dai propri esperti o da un esperto esterno. Occorre verificare con estrema attenzione che il capitolato sia ben definito, per quanto concerne le capacità tecniche, economiche e finanziarie e che vengano utilizzati i criteri di selezione e aggiudicazione adeguati.

Sebbene esistano specifici requisiti in termini di pubblicità previsti dalle norme comunitarie sugli appalti pubblici, le autorità di gestione devono altresì essere coscienti della necessità di verificare, anche quando gli appalti scendono sotto le soglie comunitarie o i servizi siano soggetti solo a un'applicazione limitata della direttiva 2004/18/CE (cfr. allegato IIB) o della direttiva 2004/17/CE (cfr. allegato XVII B), che sia stato accordato all'appalto un livello adeguato (per quanto riguarda la dimensione e la natura dell'appalto¹²) di pubblicità al fine di assicurare che vengano rispettati i principi generali di parità di trattamento e trasparenza previsti dal trattato. È possibile procedere alle verifiche di cui sopra richiedendo ai beneficiari di fornire copia delle pubblicazioni pertinenti al momento della presentazione delle loro dichiarazioni di spesa. Dovranno essere richiesti anche gli avvisi post-aggiudicazione, soprattutto per i servizi elencati all'allegato IIB della direttiva 2004/18/CE o all'allegato XVII B della direttiva 2004/17/CE.

Criteri di selezione e aggiudicazione

Al fine di verificare che le procedure di selezione e aggiudicazione di un appalto siano state condotte conformemente alle norme comunitarie e nazionali in materia di appalti pubblici, le autorità di gestione dovranno ottenere ed esaminare i rapporti di valutazione della gara redatti dalle commissioni di valutazione. Dovranno altresì esaminare ogni denuncia presentata

¹² Causa C- 324/98, Telaustria [2000] racc. pag. I-10745 e comunicazione interpretativa della Commissione relativa al diritto comunitario applicabile alle aggiudicazioni di appalti non o solo parzialmente disciplinate dalle direttive «appalti pubblici» (2006/C 179/02).

all'amministrazione aggiudicatrice dall'offerente. Tali denunce possono evidenziare possibili carenze nella procedura di aggiudicazione di un appalto.

Per gli appalti che superano la soglia fissata nelle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, le autorità di gestione di alcuni Stati membri inviano un osservatore per assistere alla procedura di valutazione delle offerte. Viene in seguito redatto un rapporto contenente le conclusioni dell'osservatore in merito alla procedura di valutazione delle offerte. L'osservatore verifica che sia stato redatto un rapporto di valutazione della gara sufficientemente dettagliato e che evidenzi chiaramente come la commissione di valutazione abbia raggiunto le sue conclusioni.

Questo approccio può rivelarsi poco pratico se il numero di appalti che supera le soglie è elevato, ma è raccomandabile quando si ritiene che l'amministrazione aggiudicatrice non abbia la necessaria esperienza. Può essere altresì utilizzato su un campione limitato per ottenere assicurazione che le amministrazioni aggiudicatrici maggiormente affermate, responsabili per un gran numero di appalti che superano le soglie, si stiano conformando alle norme applicabili in materia di gare d'appalto.

Gli audit della Commissione hanno identificato come problematiche le seguenti aree particolari della valutazione della gara e delle procedure di aggiudicazione:

- nessuna separazione tra la fase di selezione e quella di aggiudicazione della procedura e confusione in merito ai criteri di selezione e aggiudicazione;
- criteri di selezione usati in modo scorretto durante la fase di aggiudicazione;
- mancata pubblicazione dei criteri di selezione e aggiudicazione nell'avviso di gara o nelle specifiche;
- utilizzo di specifiche tecniche discriminatorie;
- utilizzo, durante la valutazione, di criteri di selezione e aggiudicazione differenti da quelli pubblicati;
- criteri utilizzati non conformi ai principi fondamentali del trattato CE (trasparenza, non discriminazione, parità di trattamento);
- documentazione inadeguata in merito alle decisioni prese dalla commissione di valutazione;
- lavori supplementari / complementari aggiudicati direttamente senza una nuova gara d'appalto;
- modifica alle condizioni essenziali dell'aggiudicazione dell'appalto durante la fase di realizzazione.

Alcuni Stati membri hanno creato una unità di controllo indipendente per gli appalti pubblici che ha il potere di svolgere controlli di tutte le fasi delle procedure di gara, fino a quella della firma del contratto. Tale unità può assistere in qualità di osservatore alle valutazioni delle offerte, sia che si tratti di appalti finanziati a livello nazionale sia nel caso di appalti finanziati con i fondi comunitari. Nel caso in cui abbia delle riserve su qualunque elemento della procedura, riferirà tali riserve sia all'amministrazione aggiudicatrice che all'autorità di gestione. In questo modo, l'autorità di gestione viene informata dei problemi relativi all'appalto e, prima di approvare le spese dichiarate da parte del beneficiario rispetto all'appalto in questione, essa può richiedere informazioni sia al beneficiario che all'unità di controllo degli appalti pubblici al fine di verificare che i problemi identificati siano stati adeguatamente affrontati. Per specificare la portata e la copertura dei controlli in merito agli appalti che beneficiano del finanziamento comunitario può essere previsto un accordo tra l'autorità di gestione e l'unità di controllo degli appalti pubblici.

Fase di attuazione dell'appalto

Per gli appalti che superano la soglia prevista nelle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, le migliori prassi includerebbero una procedura che assicuri che tutti gli appalti aggiuntivi/complementari importanti o qualsivoglia modifica sostanziale apportata agli appalti siano notificati a un'unità di controllo degli appalti pubblici/autorità di gestione prima della firma da parte dell'amministrazione aggiudicatrice. Questo consentirà di provvedere alle verifiche ritenute necessarie per assicurare il rispetto delle norme pertinenti in materia di appalti pubblici prima della firma dei relativi contratti o dell'approvazione delle modifiche.

3.2. Ambiente

Il diritto comunitario comprende oltre 200 atti giuridici nel campo ambientale. Tali misure legislative coprono tutti i settori ambientali, ivi compresi quello idrico, atmosferico, naturale, quello relativo ai rifiuti e alle sostanze chimiche mentre altre si occupano di questioni trasversali quali l'accesso alle informazioni ambientali e la partecipazione pubblica alle decisioni in materia di ambiente. Mentre l'*acquis* ambientale si applica alle azioni cofinanziate nel contesto dei Fondi, le seguenti aree tematiche sono di particolare rilevanza:

- la **direttiva sull'impatto ambientale** o direttiva sulla VIA¹³ come modificata prevede che gli Stati membri conducano una valutazione dei progetti pubblici e privati che possono avere un impatto ambientale importante prima che vengano autorizzati. Si tratta di una direttiva procedurale che richiede la valutazione di un'ampia gamma di impatti ambientali e consultazioni con le autorità ambientali e il pubblico (ivi comprese le consultazioni transfrontaliere). La direttiva tiene in considerazione le disposizioni della convenzione di Aarhus sulla partecipazione pubblica e l'accesso alla giustizia nelle questioni ambientali. La direttiva sulla VIA contiene una disposizione relativa ai casi eccezionali (articolo 2.3). Gli orientamenti recenti sottolineano la natura eccezionale delle circostanze in cui tale disposizione può essere impiegata (in linea con il normale approccio della Corte di giustizia delle Comunità europee rispetto all'interpretazione delle deroghe);
- la direttiva relativa alla **valutazione ambientale strategica** (VAS), oltre a prevedere per gli Stati membri una valutazione prima che il programma operativo sia approvato, comprende disposizioni in merito agli indicatori di monitoraggio per identificare, in una fase precoce, effetti avversi imprevisti e adottare le misure correttive adeguate. Se del caso, per evitare duplicazioni, possono essere usate le disposizioni di monitoraggio esistenti. Inoltre, il processo relativo alla valutazione ambientale strategica già condotto può necessitare un aggiornamento se vengono apportate modifiche significative al programma operativo. Se i programmi operativi sfociano in ulteriori piani e programmi, allora occorre valutare se anche quest'ultimi necessitano di un processo VAS. Infine, occorre notare che i piani di gestione dei rifiuti previsti nell'ambito della direttiva quadro sui rifiuti necessitano di una VAS obbligatoria. Solo quegli interventi e lavori sulle infrastrutture conformi ai piani sui rifiuti notificati alla Commissione sono ammissibili per il finanziamento;
- **informazioni ambientali** – scopo della libertà di accesso alle informazioni prevista dalla direttiva per l'ambiente¹⁴ è quello di rendere le informazioni in possesso delle autorità

¹³ Direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, modificata da ultimo dalla direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

¹⁴ Direttiva 90/313/CEE del Consiglio, come modificata dalla direttiva 2003/4/CE.

pubbliche più accessibili al pubblico e assicurare che vengano applicate in tutta la Comunità delle norme eque di accesso alle informazioni;

- **la natura** è coperta dalle direttive sugli uccelli e gli habitat¹⁵, in particolare in relazione agli impatti sulla rete dei siti di Natura 2000. Insieme queste direttive forniscono un sistema di protezione globale per una gamma di animali e piante nonché per la selezione dei tipi di habitat. Al fine di ripristinare o mantenere uno status di conservazione favorevole per gli habitat naturali e le specie di interesse comunitario, la direttiva sugli habitat ha creato la rete ecologica Natura 2000 relativa alle aree protette, che è divenuta il centro della politica comunitaria in materia di natura e biodiversità. La direttiva sugli habitat (all'articolo 6) contiene disposizioni specifiche per un'adeguata valutazione degli impatti nonché misure di attenuazione e compensazione;
- **acque** – la direttiva quadro in materia di acque¹⁶ istituisce un quadro per la tutela di tutti i corpi idrici (per es. fiumi, laghi, acque di transizione, acque costiere, canali e acque sotterranee) nell'Unione europea. Il suo obiettivo principale è quello di raggiungere un buono stato delle risorse idriche entro il 2015 attraverso una gestione integrata basata sui distretti idrografici. Contiene delle disposizioni specifiche (all'articolo 4, paragrafo 7) per la valutazione delle infrastrutture che comportano potenziali rischi di deterioramento delle risorse idriche, per esempio in relazione a progetti per le vie navigabili;
- **rifiuti** – La direttiva quadro sui rifiuti¹⁷ fissa dei requisiti di base in materia di gestione dei rifiuti (per esempio in merito al fatto che lo smaltimento e il recupero non costituiscono un rischio per l'ambiente o la salute; sul divieto dello scarico e dello smaltimento incontrollato dei rifiuti; sull'elaborazione di piani di gestione dei rifiuti; o nella definizione di permessi per le operazioni di trattamento dei rifiuti) e crea una gerarchia per le opzioni di gestione dei rifiuti (in ordine decrescente di preferenza: prevenzione, recupero (riutilizzo, riciclo dei materiali, recupero energetico, smaltimento). Affinché un progetto di infrastrutture per la gestione dei rifiuti possa essere co-finanziato dal FESR o dal Fondo di coesione, esso deve rientrare in un piano di gestione dei rifiuti coerente. La direttiva sulle discariche¹⁸ fissa una serie di norme dettagliate destinate a prevenire o ridurre al minimo gli effetti negativi che possono implicare le discariche destinate ai rifiuti, ivi compreso l'inquinamento del suolo, dell'atmosfera, delle acque e i rischi per la salute umana. Suddette norme si prefiggono altresì di ridurre le quantità di rifiuti biodegradabili da collocare a discarica. La direttiva sull'incenerimento¹⁹ si prefigge di prevenire o limitare, per quanto praticabile, gli effetti dannosi per l'ambiente e i relativi rischi per la salute umana derivanti dall'incenerimento dei rifiuti. Impone condizioni di funzionamento e requisiti tecnici rigorosi e fissa valori limite di emissione per gli impianti di incenerimento dei rifiuti nell'UE.

Varie direttive in materia di riciclaggio, quali quelle sui rifiuti di imballaggio, di apparecchiature elettriche ed elettroniche, di veicoli e batterie, fissano degli obiettivi vincolanti per il riciclo dei rifiuti o di specifici materiali ivi contenuti. La maggior parte di esse prevede che i produttori di tali prodotti siano responsabili dal punto di vista finanziario per l'opportuno trattamento dei rifiuti.

¹⁵ Direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici; direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

¹⁶ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, modificata da ultimo dalla direttiva 2008/32/CE.

¹⁷ Direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006 relativa ai rifiuti.

¹⁸ Direttiva 1999/31/CE del Consiglio del 26 aprile 1999 relativa alle discariche di rifiuti.

¹⁹ Direttiva 2000/76/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 dicembre 2000, sull'incenerimento dei rifiuti.

Le verifiche di gestione nell'area ambientale dovranno accertare che il beneficiario abbia soddisfatto le opportune direttive verificando che le autorità nazionali competenti abbiano accordato le opportune autorizzazioni conformemente alle procedure applicabili. Le autorità nazionali competenti sono responsabili per la corretta applicazione della normativa comunitaria in materia di ambiente e per l'adozione delle misure adeguate se questo non è il caso.

Per adempiere alle responsabilità di cui all'articolo 13, paragrafo 1, durante le operazioni di selezione e approvazione, le autorità di gestione dovranno assicurare di poter contare su personale competente interno o esterno in grado di assisterle nell'identificazione di tutte le questioni ambientali rilevanti connesse al tipo particolare di operazioni da approvare. È possibile prevedere delle strette relazioni di lavoro con le relative agenzie nazionali in materia di ambiente al fine di apportare assistenza in questo senso alle autorità di gestione.

Analogamente, ai fini delle verifiche di gestione di cui all'articolo 13, paragrafo 2 le autorità di gestione dovranno assicurare di disporre delle competenze necessarie per verificare la continua conformità delle operazioni alle norme ambientali rilevanti.

3.3. Verifiche di gestione dei regimi di aiuti di Stato

I regimi di aiuti possono implicare problemi per gli Stati membri relativamente alle verifiche di gestione, a causa dei fattori di cui in seguito:

- maggiore rischio di controllo (ossia la complessità intrinseca delle norme che governano i regimi di aiuti, la natura dei destinatari - ossia le PMI - con il rischio di un ambiente di controllo potenzialmente più debole, ecc.);
- criteri di ammissibilità specifici;
- disposizioni specifiche relative alla data finale di ammissibilità della spesa.

Per adottare un approccio soddisfacente rispetto alle verifiche di gestione, devono essere distinti due tipi di disposizioni in materia di regimi di aiuti:

1) quando il ruolo dell'organismo che concede l'aiuto nel contesto di un regime di aiuti è prettamente di tipo amministrativo/manageriale (che prevede dunque la selezione dei beneficiari, la ripartizione e amministrazione delle singole sovvenzioni fornite, ecc.) e quando lo stesso non ha alcun interesse finanziario diretto nel regime stesso. Questo può verificarsi per esempio quando l'organismo che concede l'aiuto è un organismo della pubblica amministrazione;

2) quando l'organismo che concede gli aiuti ha un interesse finanziario nel regime o nel progetto (per esempio fornisce parte del capitale o prestiti al beneficiario che li utilizza per finanziare l'operazione). Questo si verifica generalmente quando l'organismo è un'istituzione finanziaria.

In entrambi i casi, la migliore prassi consisterebbe in una definizione dettagliata degli investimenti ammissibili nella decisione di sovvenzione per ciascuna singola operazione o nel regime di aiuti stesso. Questo è particolarmente importante quando l'organismo che concede gli aiuti fa affidamento alle certificazioni dei revisori dei conti per chiarire la portata delle verifiche richieste.

La questione che può derivarne riguarda la natura e la portata delle verifiche condotte dall'autorità di gestione nell'ambito dell'articolo 13 al fine di ottenere assicurazione in merito alla corretta esecuzione delle verifiche condotte a livello di organismo che concede gli aiuti. Nel caso 1) l'organismo che concede gli aiuti svolge le sue funzioni come organismo intermedio. L'autorità di gestione può svolgere autonomamente verifiche limitate per ottenere assicurazioni in merito alla regolarità della spesa dalle verifiche condotte a livello di organismo che concede gli aiuti.

A seconda del giudizio dell'autorità di gestione in merito al livello di rischio nei sistemi di gestione e controllo sia dell'organismo che concede gli aiuti sia dei beneficiari, tale assicurazione potrà essere fornita mediante regolare relazione da parte dell'organismo che concede gli aiuti. Tale relazione conterrà le statistiche concernenti i risultati delle verifiche e le informazioni relative a chi le ha condotte, la metodologia applicata e la portata, in particolare relativamente alla conformità alle norme di ammissibilità. Tale attività di relazione potrà essere associata alle verifiche condotte dall'organismo che concede gli aiuti.

Nel caso 2) l'organismo che concede gli aiuti ha un interesse finanziario diretto nell'operazione e dunque non può essere considerato interamente indipendente. La fiducia che l'autorità di gestione pone sul lavoro dell'organismo che concede gli aiuti dovrà essere supportata da proprie verifiche in loco presso il beneficiario.

A seconda delle misure di controllo assunte dall'organismo che concede gli aiuti in risposta a questo rischio apparente maggiore, le disposizioni di controllo che l'autorità di gestione dovrà organizzare implicheranno un meccanismo di rapporti regolari (contenente le stesse informazioni menzionate per il caso 1) associato a verifiche in loco a livello di beneficiario, la cui frequenza sarà fissata con riferimento al capitolo 2, paragrafo 7 dei presenti orientamenti.

3.4. Aiuti di Stato

Riferimenti

- i) Vademecum Regole comunitarie applicabili agli aiuti di Stato datato 15 febbraio 2007;*
- ii) orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013 (GU C 54 del 4.3.2006).*

Le norme UE in materia di aiuti di Stato si applicano unicamente alle misure che rispondono a tutte le condizioni precisate nell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato, in particolare: le misure comportano un trasferimento di risorse statali; conferisce un vantaggio economico che l'impresa non avrebbe ottenuto nel corso normale della sua attività; l'aiuto deve essere selettivo, e incidere pertanto sull'equilibrio esistente tra un'impresa e i suoi concorrenti; deve avere un effetto potenziale sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri.

Gli Stati membri sono tenuti a informare la Commissione di qualsiasi progetto diretto a istituire o modificare aiuti di Stato e non possono darvi esecuzione prima che sia stato autorizzato dalla Commissione. La Commissione è competente a determinare se la misura di aiuto notificata costituisca aiuto di Stato e, in caso affermativo, se possa beneficiare di deroga ai sensi dell'articolo 87, paragrafi 2 o 3, del trattato.

Talune misure possono essere esentate dall'obbligo di notifica in base a un regolamento di esenzione per categoria per gli aiuti di Stato. Mediante detti regolamenti la Commissione può dichiarare talune categorie di aiuti di Stato compatibili con il trattato purché soddisfino determinate condizioni, esentandole quindi dall'obbligo di notifica preventiva. Attualmente la Commissione ha adottato cinque regolamenti di esenzione per categoria. Tre di questi regolamenti prevedono

esenzioni per gli aiuti alle piccole e medie imprese, per gli aiuti all'occupazione e per gli aiuti alla formazione. Di conseguenza, gli Stati membri possono concedere aiuti che soddisfino le condizioni stabilite in questi tre regolamenti senza la necessità di notificarli preventivamente alla Commissione e di ottenerne l'autorizzazione. Un quarto regolamento esenta i regimi trasparenti di aiuti per investimenti a finalità regionale e alcuni aiuti ad hoc ed è in vigore dal 2007 fino alla fine del 2013. Un quinto regolamento codifica l'applicazione della regola *de minimis* e stabilisce chiaramente che l'aiuto di importo inferiore al massimale di 200 000 euro concesso ad un'impresa nel corso di tre esercizi finanziari e che soddisfa determinate condizioni non costituisce aiuto di Stato. Non è quindi necessario che detti aiuti siano notificati. Un regolamento generale di esenzione per categoria, che entrerà in vigore nel 2008, riunirà questi strumenti esistenti.

Varie aree importanti di rischio meritano, in materia di aiuti di Stato, un'attenzione particolare al momento delle verifiche di gestione:

- il regime di aiuti è stato notificato e approvato dalla Commissione o è coperto da un'esenzione per categoria o soddisfa le regole *de minimis*²⁰ e per tal motivo il regime di aiuti non deve essere notificato;
- le imprese che hanno ricevuto gli aiuti soddisfano le condizioni del regime di aiuti approvato dalla Commissione o la natura delle operazioni coperte da un'esenzione per categoria soddisfa le particolari condizioni di esenzione;
- non vi è alcun cumulo di aiuti provenienti da fonti differenti che possa violare la regola *de minimis* o le norme applicabili in materia di cumulo degli aiuti.

Le migliori prassi affinché le verifiche di gestione assicurino la conformità alla regola *de minimis* consisterebbero nel verificare, su un campione, che gli aiuti a un'impresa su un periodo di tre esercizi finanziari non abbiano superato il relativo massimale.

La Direzione generale della Concorrenza ha redatto una utile guida²¹ e bollettini informativi sulle norme comunitarie in materia di aiuti di Stato.

3.5. Strumenti di ingegneria finanziaria

Riferimenti

Nota dei servizi della Commissione sull'ingegneria finanziaria nel periodo di programmazione 2007-2013 DOC COCOF/07/0018/01-EN FINAL del 16 luglio 2007 Versione definitiva.

Gli strumenti di ingegneria finanziaria²² ai sensi dell'articolo 44 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio comprendono fondi di capitale di rischio, fondi di garanzia, fondi per mutui e fondi per lo sviluppo urbano.

²⁰ Il massimale per gli aiuti coperti dalla regola *de minimis* è in genere pari a 200 000 EUR nel corso di tre esercizi finanziari.

²¹ Vademecum Regole comunitarie applicabili agli aiuti di Stato datato 15 febbraio 2007 e Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013 (GU C 54 del 4.3.2006).

²² Le regole di applicazione per i presenti fondi sono stabilite agli articoli da 43 a 46 del regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione.

Gli strumenti di ingegneria finanziaria possono essere finanziati direttamente da uno o più programmi operativi o per mezzo di un fondo di partecipazione. Tali strumenti implicano la fornitura di assistenza alle imprese o ai progetti urbani tramite investimenti in capitale, prestiti e garanzie. La fornitura di assistenza implica due fasi, vale a dire il contributo dal programma operativo allo strumento di ingegneria finanziaria e il successivo investimento da parte dello strumento di ingegneria finanziaria in imprese o progetti urbani.

Il programma di attività degli strumenti di ingegneria finanziaria deve essere presentato e valutato o dall'autorità di gestione o dal fondo di partecipazione che dovrà poi selezionare gli strumenti e sottoscrivere con essi gli accordi di finanziamento. Dovrà essere applicata una procedura trasparente per la selezione degli strumenti di ingegneria finanziaria e per prendere decisioni in merito ai contributi loro versati dai programmi operativi. La procedura di selezione si baserà su criteri di selezione specifici ed adeguati connessi agli obiettivi del programma operativo.

Le verifiche di gestione dovranno dunque prevedere un esame della trasparenza della procedura di selezione utilizzata.

Giacché lo stesso strumento di ingegneria finanziaria può ricevere contributi da uno o più programmi operativi, in questi casi il fondo di partecipazione e lo strumento di ingegneria finanziaria devono mantenere un sistema di contabilità separata o utilizzare una codificazione contabile specifica per il contributo di ciascun programma operativo, ai fini delle attività di rendicontazione e di audit. Un esame della pista di controllo formerà parte delle verifiche di cui all'articolo 13, paragrafo 2.

Il beneficiario²³ può essere o il fondo di partecipazione o, se quest'ultimo non esiste, lo stesso strumento di ingegneria finanziaria. Tuttavia, in deroga²⁴ alla norma generale secondo cui le dichiarazioni di spesa devono includere esclusivamente le spese realmente sostenute dal beneficiario, le dichiarazioni di spesa per lo strumento di ingegneria finanziaria includono le spese totali sostenute dal programma operativo per costituire tali fondi o i fondi di partecipazione o per contribuire a essi. Tuttavia, alla chiusura, la spesa ammissibile corrisponde al totale versato dal fondo di partecipazione o strumento di ingegneria finanziaria che è stato investito, fornito o impegnato come garanzia o versato in costi di gestione e non alla spesa versata dal programma operativo.

Ciononostante le verifiche di gestione dovranno essere condotte per tutto il periodo di programmazione al fine di monitorare gli investimenti effettuati e assicurare che i fondi siano investiti conformemente agli obiettivi dell'asse prioritario. Dovranno altresì verificare che non siano superati i valori²⁵ per i costi di gestione. Il pagamento dei costi di gestione raggruppati a inizio periodo può essere giustificato in alcuni casi quando i gestori dei fondi devono far fronte a significativi costi iniziali prima dell'effettuazione degli investimenti.

Qualora i contributi versati dai programmi operativi agli strumenti di ingegneria finanziaria siano investiti, prestati o impegnati come garanzia in imprese o progetti urbani, si può avere un aiuto di

²³ L'articolo 2, paragrafo 4 del regolamento (CE) n. 1083/2006 definisce beneficiario un operatore, organismo o impresa, pubblico o privato, responsabile dell'avvio o dell'avvio e dell'attuazione delle operazioni.

²⁴ Articolo 78, paragrafo 6 del regolamento (CE) n.1083/2006 del Consiglio.

²⁵ Valori fissati all'articolo 43, paragrafo 4 del regolamento 1828/2006 della Commissione.

Stato. Le verifiche di gestione devono dunque accertare che vengano rispettate le norme in materia di aiuti di Stato.

L'articolo 45 del regolamento (CE) n. 1828/2006 prevede che gli investimenti degli strumenti di ingegneria finanziaria nelle PMI siano effettuati solo al momento della creazione dell'impresa, nelle fasi iniziali o nella fase di espansione e solo in attività che i gestori dello strumento d'ingegneria finanziaria giudicano potenzialmente redditizie. Gli strumenti di ingegneria finanziaria non possono investire in imprese in difficoltà²⁶.

Nella maggioranza dei casi, nessuna condizione prevede che le PMI debbano sostenere una spesa su beni o servizi particolari. I capitali, i prestiti o le garanzie sono spesso concessi in vista dello sviluppo o dell'espansione dell'attività generale delle PMI, ivi compreso il capitale circolante. In tal caso le verifiche di gestione dovranno essere finalizzate alla verifica dei documenti giustificativi che attestano l'osservanza delle condizioni di finanziamento. La documentazione potrà includere formulari, programmi di attività, conti annuali, liste di controllo e rapporti dei fondi di capitale di rischio relativi alla valutazione della domanda, l'accordo sottoscritto di investimento, prestito o garanzia; rapporti dell'impresa; rapporti riguardanti le visite o le riunioni del consiglio di amministrazione; rapporti da parte dell'intermediario del prestito al fondo di garanzia che sostiene le domande; approvazioni ambientali; relazioni sulle pari opportunità e dichiarazioni formulate in relazione alla ricezione di un aiuto *de minimis*.

La pista di controllo esige prove delle spese sotto forma di fatture quietanzate e attestazioni di pagamenti effettuati dalle PMI per beni e servizi solo quando il capitale, il prestito o la garanzia sono stati concessi alla PMI a patto che la stessa incorra in una spesa su beni o servizi particolari. Tuttavia, in tutti i casi, occorrerà fornire prova del trasferimento di capitale o del prestito dal fondo di capitale di rischio o dall'intermediario del prestito verso l'impresa.

3.6. Progetti generatori di entrate (articolo 55 del regolamento n. 1083/2006)

Riferimenti

- i) (Progetto di) nota orientativa della direzione regionale della Politica regionale riguardante l'articolo 55 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio;*
- ii) (progetto di) nota orientativa della direzione regionale della Politica regionale riguardante l'articolo 55, paragrafo 6 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.*

Per progetto generatore di entrate si intende qualsiasi operazione che comporti un investimento in infrastrutture il cui utilizzo sia soggetto a tariffe direttamente a carico degli utenti o qualsiasi operazione che comporti la vendita o la locazione di terreni o immobili o qualsiasi altra fornitura di servizi contro pagamento. Quando è previsto che un'operazione generi entrate, quest'ultime dovranno essere tenute in considerazione nel calcolo delle spese ammissibili²⁷. La spesa ammissibile non supera il valore attuale del costo d'investimento diminuito del valore attuale dei proventi netti derivanti dall'investimento nell'arco di un periodo di riferimento specifico per quanto riguarda gli investimenti in infrastrutture o altri progetti per i quali sia possibile stimare obiettivamente *ex ante* le entrate.

Il metodo del "divario di finanziamento", utilizzato per determinare il contributo dai fondi ai progetti generatori di entrate, è basato sulla differenza tra il valore attuale dei costi di investimento e

²⁶ Ai sensi degli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà.

²⁷ Articolo 55, del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

le entrate nette dell'operazione. Si tratta della parte del costo di investimento del progetto che deve essere finanziata. L'obiettivo generale è quello di assicurare che un'operazione disponga di risorse sufficienti e al contempo evitare un finanziamento eccessivo.

Al momento della valutazione dell'esattezza delle entrate nette, l'autorità di gestione tiene conto del periodo di riferimento adeguato alla categoria di investimento in questione, della categoria del progetto, della redditività normalmente attesa per la categoria di investimento in questione, dell'applicazione del principio «chi inquina paga» e, se del caso, di considerazioni di equità. Dovrà altresì valutare il carattere ragionevole di qualsivoglia ipotesi formulata in relazione alle previsioni di entrate e di spesa dell'operazione.

Giacché è responsabilità dell'autorità di gestione assicurare che le operazioni siano conformi alle norme comunitarie, essa dovrà fornire ai beneficiari orientamenti adeguati per la preparazione della loro analisi finanziaria. L'autorità di gestione, nel quadro delle sue verifiche di gestione, dovrà verificare che le valutazioni delle operazioni generatrici di entrate siano state condotte in maniera adeguata, che abbiano esaminato l'analisi finanziaria in dettaglio e che le valutazioni siano totalmente documentate.

L'autorità di gestione dovrà altresì assicurare che qualora sia obiettivamente impossibile valutare per un progetto le entrate in anticipo, le entrate generate nei cinque anni successivi al completamento di un'operazione siano detratte dalla spesa dichiarata alla Commissione²⁸.

Qualora, al più tardi tre anni dopo la chiusura del programma operativo, si accerti che un'operazione ha generato entrate non contemplate (ossia dove le entrate reali siano superiori a quelle stimate e tali entrate supplementari non siano state dedotte dalla spesa dichiarata), queste ultime sono restituite al bilancio generale dell'Unione europea in proporzione alla partecipazione dei Fondi²⁹.

Dovrà essere posto in essere un sistema che consenta all'autorità di gestione di monitorare e quantificare tali entrate. Nel quadro delle sue verifiche di gestione in loco e dopo le operazioni di chiusura, l'autorità di gestione dovrà verificare, sulla base di un campione, l'esattezza delle entrate riportate dai beneficiari.

Potranno essere adottate procedure proporzionate per la verifica delle entrate generate da operazioni il cui costo complessivo è inferiore ai 200 000 EUR. I progetti soggetti alle norme sugli aiuti di Stato non sono soggetti alle norme in materia di generazione di entrate di cui all'articolo 55, paragrafi da 1 a 5.

La direzione generale della Politica regionale ha redatto un progetto di nota orientativa distinta e dettagliata riguardante l'attuazione dell'articolo 55 sui progetti generatori di entrate³⁰ nonché un progetto di nota informativa riguardante l'articolo 55, paragrafo 6³¹.

3.7. Stabilità delle operazioni

Ai sensi dell'articolo 57 del regolamento (CE) n. 1083/2006 l'autorità di gestione accerta che la partecipazione dei Fondi resti attribuita ad un'operazione esclusivamente se quest'ultima, entro

²⁸ Articolo 55, paragrafo 3 del regolamento (CE) n.1083/2006 del Consiglio.

²⁹ Articolo 55, paragrafo 4 del regolamento (CE) n.1083/2006 del Consiglio.

³⁰ Progetto di nota orientativa sull'articolo 55, del regolamento (CE) n.1083/2006 del Consiglio.

³¹ Progetto di nota informativa sull'articolo 55, paragrafo 6 del regolamento (CE) n.1083/2006 del Consiglio.

cinque anni³² dal completamento dell'operazione, non subisce modifiche sostanziali: a) che ne alterino la natura o le modalità di esecuzione, o che procurino un vantaggio indebito a un'impresa o a un ente pubblico; e b) risultanti da un cambiamento nella natura della proprietà di un'infrastruttura o dalla cessazione di un'attività produttiva.

Nell'ambito delle verifiche e dopo il completamento delle operazioni, l'autorità di gestione deve verificare la conformità con tali condizioni, anche mediante verifiche in loco su una base campione. Gli importi indebitamente versati vengono recuperati.

3.8. Parità e non discriminazione

Riferimenti

(Progetto di) nota informativa della direzione regionale della Politica regionale riguardante l'articolo 16 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

Ai sensi dell'articolo 16 del regolamento (CE) n. 1083/2006 le verifiche di gestione dovranno accertare che le operazioni rispettino e promuovano la parità tra uomini e donne e che sia applicata l'integrazione della prospettiva di genere nel corso delle varie fasi di attuazione dei Fondi. Ciò comporta una strategia di integrazione della dimensione di genere che accerti che tutte le operazioni tengano in considerazione in modo aperto e attivo i loro effetti sulla rispettiva situazione di donne e uomini in una prospettiva di eliminazione delle disuguaglianze. Tutti i programmi devono contribuire a una maggiore uguaglianza tra uomini e donne e devono essere in grado di dimostrare l'impatto in questo senso prima, durante e dopo la loro attuazione.

Le verifiche dovranno altresì accertare che si adottino le misure necessarie per prevenire ogni discriminazione fondata sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, le disabilità, l'età o l'orientamento sessuale durante le varie fasi di attuazione dei Fondi, ed in particolare nell'accesso agli stessi.

Le liste di controllo utilizzate per le verifiche di gestione dovranno dunque prevedere, laddove opportuno, domande relative al rispetto dei principi di uguaglianza e non discriminazione. Le verifiche di gestione devono indirizzarsi alla reale prestazione dei programmi e delle operazioni cofinanziate rispetto agli indicatori obiettivo utilizzati nel corso del periodo di programmazione. Le autorità di gestione devono assicurarsi che durante l'esecuzione dell'operazione siano state adottate le misure adeguate per rispettare le condizioni pertinenti stipulate nel contratto di sovvenzione. Una buona prassi consisterebbe nel verificare dal foglio presenze di un programma di formazione che il tasso di partecipazione femminile e maschile corrisponda a quello specificato nella proposta di progetto e di ottenere spiegazioni in caso di differenze significative. L'accessibilità per i disabili è uno dei criteri da osservare nel definire le operazioni cofinanziate dai Fondi e di cui tener conto nelle varie fasi di attuazione.

Nell'ambito delle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici figurano disposizioni in merito all'accesso dei disabili che prevedono che, laddove possibile, le specifiche tecniche contenute nella documentazione d'appalto, quali avvisi di gara, documenti di gara o documenti supplementari saranno definite in modo da tenere conto dei criteri di accessibilità per le persone disabili o da essere concepite per tutti gli utilizzatori. Le verifiche di gestione dovranno verificare

³² O entro tre anni dal completamento dell'operazione negli Stati membri che hanno esercitato l'opzione di ridurre tale termine per il mantenimento di un investimento ovvero dei posti di lavoro creati dalle PMI.

che le operazioni siano conformi alle presenti disposizioni in materia di accessibilità. In particolare le verifiche in loco devono assicurare l'adeguata attuazione delle specifiche tecniche o di qualsivoglia altra disposizione prevista nella documentazione d'appalto per assicurare una adeguata accessibilità.

La direzione generale della Politica regionale ha redatto una nota informativa sull'articolo 16 (progetto da preparare per il COCOF di giugno 2008).

3.9. Obiettivo «Cooperazione territoriale europea»

Nell'ambito dell'obiettivo cooperazione territoriale europea, il Fondo europeo di sviluppo regionale concentra la sua assistenza sullo sviluppo di attività economiche, sociali e ambientali transfrontaliere, sulla creazione e lo sviluppo della cooperazione transnazionale e il rafforzamento dell'efficacia della politica regionale. La struttura dei programmi di cooperazione territoriale europea può essere complessa e implicare una cooperazione tra differenti combinazioni di Stati membri/regioni e di Stati non membri. Questa complessità giustifica la fornitura di orientamenti in merito alle verifiche in quest'area.

Ai sensi dell'articolo 15 del regolamento (CE) n. 1080/2006 e in deroga alle disposizioni generali per la gestione di programmi di integrazione dove spetta all'autorità di gestione verificare la legittimità e la regolarità delle spese, nel quadro della cooperazione territoriale europea, questa responsabilità spetta allo Stato membro partecipante. Questi ultimi sono tenuti a porre in essere sistemi di controllo e designare controllori che procederanno a loro volta alla verifica della legittimità e della regolarità delle spese dichiarate da ciascun beneficiario che partecipa all'operazione. L'autorità di gestione verificherà che le spese di ciascun beneficiario che partecipa a un'operazione siano state convalidate dal controllore di cui all'articolo 16, paragrafo 1 del regolamento (CE) n. 1080/2006.

Al fine di convalidare le spese, ai sensi dell'articolo 16 del regolamento (CE) n. 1080/2006 ciascuno Stato membro predispose un sistema di controllo che consenta di verificare la fornitura dei beni e dei servizi cofinanziati, la veridicità delle spese dichiarate per le operazioni o le parti di operazioni realizzate sul proprio territorio nonché la conformità di tali spese e delle relative operazioni, o parti di operazioni, con le norme comunitarie e le sue norme nazionali.

A tale scopo ciascuno Stato membro designa i controllori responsabili della verifica della legittimità e regolarità delle spese dichiarate da ciascuno dei beneficiari che partecipano all'operazione. Gli Stati membri possono decidere di designare un unico controllore per l'intera zona interessata dal programma. Qualora la verifica sulla fornitura dei prodotti e dei servizi cofinanziati possa essere effettuata unicamente sull'insieme dell'operazione, tale verifica viene eseguita dal controllore dello Stato membro in cui è situato il beneficiario principale o dall'autorità di gestione.

Il contenuto e la portata delle verifiche effettuate dai controllori sono identici a quelli di un'autorità di gestione per i programmi di competitività e convergenza³³. I controllori devono verificare che i prodotti e i servizi cofinanziati siano forniti e l'effettiva esecuzione delle spese dichiarate dai beneficiari in relazione alle operazioni, nonché la conformità di tali spese alle norme comunitarie e

³³ Articolo 60, lettera b) del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

nazionali. A tal fine devono effettuare verifiche amministrative rispetto a ciascuna domanda di rimborso da parte dei beneficiari nonché verifiche in loco di singole operazioni su base campionaria.

I principi generali delineati precedentemente nel presente documento e relativi a tempistica, finalità e intensità delle verifiche, all'organizzazione di verifiche in loco, al requisito di documentare il lavoro svolto e alla separazione funzionale dei compiti relativamente all'attività di verifica e di audit si applicano altresì al lavoro dei controllori. I controllori dovranno inoltre garantire che i beneficiari e gli altri organismi coinvolti nell'attuazione delle operazioni mantengano un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative all'operazione.

Nell'ambito dell'obiettivo "cooperazione territoriale europea", l'articolo 20 del regolamento (CE) n. 1080/2006 stipula che venga designato per ciascuna operazione un beneficiario principale. Il beneficiario principale garantisce che le spese dichiarate dai beneficiari che partecipano all'operazione sono state sostenute al fine di eseguire l'operazione e corrispondono alle attività concordate tra i beneficiari medesimi; egli verifica altresì la convalida, da parte dei controllori, delle spese dichiarate dai beneficiari che partecipano all'operazione. Pertanto, il mandato del controllore responsabile per il beneficiario principale dovrà comprendere la verifica del modo in cui tale beneficiario soddisfi gli obblighi di cui sopra. Per quanto riguarda l'autorità di gestione, il suo ruolo consiste nell'accertarsi che le spese di ciascun beneficiario che partecipa a un'operazione siano state convalidate dai controllori.

La migliori prassi in quest'area consisterebbe nel mettere a disposizione del controllore del beneficiario principale, del beneficiario principale stesso o dell'autorità di gestione la descrizione dettagliata del lavoro svolto da ciascun controllore. Tale requisito potrà essere incluso nel mandato dei controllori al momento della loro designazione.

Qualora parte di un'operazione sia attuata al di fuori della Comunità europea³⁴ e non sia stato designato un controllore, dovranno essere adottate misure specifiche per definire quale controllore o entità sia responsabile per la verifica della legittimità e della regolarità delle spese. Dovranno essere adottate disposizioni simili per la verifica delle spese sostenute nella Comunità europea ma al di fuori del territorio degli Stati membri partecipanti³⁵.

³⁴ Cfr. articolo 21, paragrafo 3 del regolamento (CE) n. 1080/2006 del Consiglio.

³⁵ Cfr. articolo 21, paragrafo 1 e 2 del regolamento (CE) n. 1080/2006 del Consiglio.