



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**

ESPERI@
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA
e-LEARNING 

I controlli di primo livello

Formez  **PA**

Questo materiale didattico rientra nell'ambito dei Percorsi e-Learning di alta formazione specialistica del Progetto Esperi@ - Rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa delle Regioni e degli Enti Locali del Mezzogiorno mediante il reclutamento di nuove figure professionali - Linea 7 Alta Formazione.

Finanziamento: Programmazione 2007-2013

Questo materiale è distribuito con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).



Autore: Michele Nicolaj

Creatore: Formez PA

Diritti: Dipartimento della Funzione Pubblica

Data: Agosto 2017

I controlli di primo livello

Premessa

Qualsiasi organizzazione ben gestita, indipendentemente dalle tipologie di risorse finanziarie utilizzate, ha un proprio sistema di controllo interno ed effettua normali controlli giornalieri per garantire che i processi di cui è responsabile siano correttamente eseguiti e che vi sia conformità delle procedure utilizzate alla normativa vigente.

Le verifiche di gestione previste per i Fondi strutturali hanno esattamente la medesima finalità, dovendo però assicurare il controllo di ulteriori aspetti e adempimenti specifici richiesti dai Regolamenti europei, in aggiunta a quanto previsto dalla normativa specifica vigente; richiedono un livello maggiore di formalizzazione e di dettaglio dei controlli effettuati, nonché determinate tipologie di controllo.

Controllo: definizione

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

A norma dell'articolo 125 del Reg. (UE) n. 1303/2013 (RDC), l'**Autorità di Gestione (AdG)** è responsabile della gestione e attuazione dei Programmi Operativi (PO) e del corretto finanziamento degli interventi, conformemente al principio della sana gestione finanziaria, in modo da poter garantire che la spesa certificata alla Commissione europea sia legittima e regolare.

I controlli di primo livello

L'AdG, ai sensi dell'art. 125 paragrafo 4 del RDC, deve assicurare le funzioni di gestione finanziaria e controllo del Programma e delle operazioni finanziate. A tal fine, deve realizzare

adeguati controlli per verificare la regolarità delle operazioni e, in particolare che:

- i prodotti e servizi cofinanziati siano stati effettivamente forniti;
- i Beneficiari abbiano effettivamente pagato le spese dichiarate, o realizzato le attività in caso di utilizzo delle opzioni di semplificazione dei costi;
- le spese dichiarate siano conformi al diritto applicabile, al PO e alle condizioni per il sostegno dell'operazione.

Nell'ambito dei controlli di primo livello, l'AdG deve, inoltre, verificare che i Beneficiari responsabili dell'attuazione delle operazioni rimborsate, sulla base dei costi ammissibili effettivamente sostenuti, mantengano un sistema di **contabilità separata** o una codificazione contabile per tutte le transazioni relative ad un'operazione, al fine di assicurare una pista di controllo adeguata e consentire di riconciliare i costi dichiarati nell'ambito dell'operazione cofinanziata.

Le tipologie di controllo di primo livello

Le verifiche di primo livello comprendono le seguenti procedure:

- verifiche amministrative rispetto a ciascuna domanda di rimborso presentata dai Beneficiari;
- verifiche in loco delle operazioni.

Le **verifiche amministrative** devono accertare, in particolare, i seguenti aspetti:

- che la spesa faccia riferimento al periodo di ammissibilità previsto per il periodo di Programmazione 2014-2020 (1/01/2014 - 31/12/2023) e al periodo specifico previsto per la singola operazione, e che sia stata effettivamente sostenuta;
- che la spesa faccia riferimento ad un'operazione approvata dall'AdG o sotto la sua responsabilità;
- che la spesa sia conforme alle condizioni stabilite dal PO (Asse, obiettivo, Beneficiari, destinatari, costi ammissibili, etc.);
- che la spesa sia conforme alle norme di ammissibilità nazionali e dell'Unione;
- che i documenti giustificativi a corredo siano adeguati e che vi sia una pista di

controllo adeguata;

- per le opzioni semplificate in materia di costi, che le condizioni per i pagamenti siano state rispettate;
- laddove opportuno, che vi sia conformità alle norme dell'Unione e nazionali relative agli appalti pubblici;
- laddove opportuno, che vi sia conformità alle norme sugli aiuti di Stato, nonché rispetto agli obblighi in materia di sviluppo sostenibile, pari opportunità e non discriminazione;
- che il prodotto o servizio fornito sia pienamente conforme rispetto ai termini e alle condizioni dell'accordo per una singola forma di sostegno;
- che i progressi fisici dell'operazione siano stati misurati tramite indicatori di output e, se del caso, indicatori di risultato, comuni e specifici per Programma, e microdati;
- che siano state rispettate le norme dell'UE e nazionali in materia di pubblicità.

Le **verifiche in loco** delle operazioni hanno la finalità di accertare la realtà dell'operazione, la fornitura del bene/servizio in conformità con i termini e le condizioni dell'accordo stipulato, i progressi fisici, il rispetto delle norme dell'Unione europea sulla pubblicità, il controllo su tutti i documenti giustificativi di supporto in originale e la verifica del sistema contabile utilizzato da parte del Beneficiario.

Le verifiche in loco possono essere svolte anche a campione. La frequenza e la portata di tali verifiche devono essere proporzionali all'ammontare del sostegno pubblico ad un'operazione e al livello di rischio individuato da tali verifiche e dagli audit effettuati dall'Autorità di Audit per il sistema di gestione e controllo nel suo complesso. Il campione dovrà pertanto essere basato su una analisi dei rischi che evidenzia l'entità della spesa da controllare per assicurare l'affidabilità delle spese certificate alla Commissione. Il campionamento avverrà attraverso una stratificazione dell'universo delle operazioni sulle quali sono state dichiarate le spese nel periodo di riferimento e, una volta definita l'entità da controllare per ciascuno strato sulla base dell'analisi dei rischi, le operazioni verranno estratte in maniera casuale.

Tempistica delle verifiche di gestione

Relativamente alla tempistica, i controlli di primo livello accompagnano tutto il periodo di attuazione degli interventi e del PO e devono pertanto essere previste:

- **verifiche delle procedure di selezione:** per assicurare il rispetto della normativa prevista sugli appalti, informazione e pubblicità degli avvisi, etc.;
- **verifiche amministrative durante l'attuazione dell'operazione:** sono effettuate verifiche durante tutto il periodo di realizzazione del progetto in seguito alla presentazione da parte del Beneficiario delle domande di rimborso. Le verifiche di gestione dovranno essere realizzate obbligatoriamente prima che le relative spese siano incluse nella domanda di pagamento che l'Autorità di Certificazione presenta alla Commissione europea;
- **verifiche in loco durante la realizzazione dell'operazione:** sono previste verifiche in loco durante tutto il periodo di realizzazione del progetto. A seconda della tipologia di operazione, è opportuno che queste avvengano quando il livello di attuazione dell'intervento risulti avanzato dal punto di vista sia materiale, sia finanziario. I controlli amministrativi in loco saranno preventivamente concordati con il soggetto controllato. Nei casi in cui sia difficile determinare la realtà dell'operazione dopo che il progetto è stato completato, come nel caso di un corso di formazione, è opportuno condurre verifiche in loco durante la sua realizzazione e senza preavviso al Beneficiario;
- **verifiche in loco dopo la realizzazione dell'operazione:** nel caso di finanziamento di un'operazione che prevede la costruzione o l'acquisto di un bene, i Beneficiari sono generalmente obbligati a mantenere talune condizioni (per es. conservazione della titolarità, numero di nuovi impiegati) dopo il completamento dell'operazione o l'acquisizione del bene stesso. In questi casi, quindi, è necessaria un'ulteriore verifica in loco, successivamente al termine dell'operazione, per assicurare che le condizioni previste dall'accordo continuino ad essere osservate.

Nessuna spesa deve essere inclusa nei conti certificati presentati alla Commissione se le verifiche di gestione pianificate non sono state del tutto completate e la spesa non viene confermata come legittima e regolare.

Gli strumenti del controllo di I livello

I controlli devono essere condotti utilizzando appositi strumenti che possano guidare e documentare le verifiche effettuate e consentire successivamente ad un controllore esperto di ripercorrere lo stesso controllo e giungere alle medesime conclusioni. Per ogni controllo dovranno, quindi, essere utilizzate apposite check list e verbali, che dovranno sempre essere debitamente compilati e firmati con l'indicazione del nominativo del soggetto che ha effettuato il controllo.

La check list ripercorrerà tutte le fasi di attuazione dell'operazione, la fase di programmazione, la fase di approvazione dell'operazione, la fase di realizzazione dell'intervento e la fase di dichiarazione delle spese/attività, andando a verificare che le procedure utilizzate siano conformi alla normativa vigente.