



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

ESPERI@
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA
E-LEARNING 

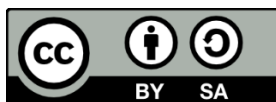
Fasi e modalità dei controlli di primo livello

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

Fasi e modalità dei controlli di primo livello

Premessa

Affinché una spesa possa essere attestata alla Commissione europea, è necessario che la relativa domanda di rimborso sia sottoposta ad un controllo preventivo da parte dell'Autorità di Gestione (AdG).

Le buone prassi, soprattutto nei casi in cui l'AdG è beneficiaria, richiedono che il controllo sia svolto da un soggetto funzionalmente indipendente da chi ha gestito l'operazione, per assicurare la massima obiettività ed imparzialità.

La normativa europea e, in particolare, l'art. 125 paragrafo 4 e 5 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 prevedono le seguenti tipologie di verifiche di gestione:

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

Verifiche amministrative

Le verifiche amministrative devono essere realizzate su ciascuna domanda di rimborso presentata da parte dei Beneficiari, siano esse domande intermedie o finali, e devono riguardare l'esame della richiesta e dei documenti giustificativi di supporto quali fatture, bolle di consegna, estratti bancari, relazioni di avanzamento e fogli presenze etc., per assicurare la regolarità e la conformità della spesa.

È necessario, quindi, visionare tutta la documentazione a supporto della regolarità della spesa, che riguarda non solo il documento di spesa, ad esempio la fattura e/o la ricevuta, ma anche tutta la documentazione che rende legittima tale spesa quale, ad esempio, la procedura utilizzata per l'acquisto/fornitura del bene o del servizio, nonché elementi utili per valutare la congruità del costo quali i preventivi, la prova delle quietanze di pagamento, relazioni/SAL che giustificano la spesa rispetto all'attività realizzata, etc.

Per poter effettuare un adeguato controllo su una domanda di rimborso, può essere necessario visionare un gran numero di documenti di supporto, a seconda della tipologia di operazione finanziata.

La **Guida della Commissione europea sulle verifiche di gestione** prevede che, sebbene sarebbe auspicabile verificare analiticamente tutte le voci di spesa previste nell'ambito di ciascuna domanda di rimborso, laddove giustificato, può essere effettuata una verifica su un campione di voci di costo, selezionate tenendo in considerazione i fattori di rischio (valore dei beni, tipo di Beneficiario, esperienza pregressa), e completata da un campione casuale per garantire a tutte le voci di costo la possibilità di essere selezionate. In questo caso, l'AdG dovrà stabilire il metodo di campionamento e l'ampiezza del campione ex ante sulla base di una valutazione dell'analisi di rischio. Nel caso in cui si riscontrino nel campione verificato errori materiali, è necessario estendere la verifica per stabilire se gli errori hanno una caratteristica comune e, quindi, estendere le verifiche all'intera domanda di rimborso, o proiettare l'errore nel campione sulla popolazione non verificata. L'errore complessivo dovrà, quindi, essere calcolato aggiungendo gli errori riscontrati nel campione basato sul rischio all'errore proiettato nel campione casuale.

Verifiche in loco

Anche se le verifiche amministrative sono effettuate in maniera dettagliata ed approfondita, alcuni elementi sulla legittimità e regolarità della spesa non possono essere verificati a tavolino. È, pertanto, fondamentale ed obbligatorio realizzare verifiche in loco per controllare la realtà dell'operazione, la consegna del prodotto o del servizio nel rispetto delle condizioni previste, l'avanzamento fisico dell'operazione, ove previsto, e il rispetto delle norme in materia di pubblicità delle operazioni finanziate a valere sui Fondi strutturali.

Le verifiche in loco, a seconda delle tipologie di operazioni e del loro valore finanziario, possono essere effettuate a campione. La loro intensità, frequenza e copertura dipendono da un'analisi di rischio basata principalmente su:

- l'ammontare del sostegno pubblico dell'operazione;
- il livello di rischio identificato dalle verifiche amministrative dell'AdG;

- il livello di rischio identificato dagli audit dell'Autorità di Audit (AdA);
- il tipo di documentazione trasmessa dal Beneficiario;
- la tipologia di Beneficiario;
- il numero di operazioni gestite dal Beneficiario (concentrazione).

Inoltre, per avere un controllo più rappresentativo, il campione dovrebbe essere integrato con un campione casuale.

Aspetti specifici delle verifiche

Nel corso dei controlli, devono essere verificati la regolarità della spesa e della documentazione di supporto e una serie di elementi specifici:

- appalti pubblici,
- aiuti di Stato,
- progetti generatori di entrate,
- stabilità delle operazioni,
- sviluppo sostenibile,
- parità fra uomini e donne e non discriminazione,
- verifica degli indicatori,
- informazione e pubblicità.

Gli appalti pubblici

Durante le verifiche di gestione dovranno, innanzitutto, essere effettuati appositi controlli in relazione agli appalti pubblici, con l'obiettivo di accertare il rispetto, durante tutto il processo di selezione ed attuazione delle operazioni, delle norme dell'Unione europea e delle relative norme nazionali e regionali in materia di appalti pubblici, nonché dei principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, libera circolazione e concorrenza. In particolare, dovrà essere verificato il rispetto della procedura utilizzata e dei diversi adempimenti previsti dal codice degli appalti (Decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50) e dell'ulteriore normativa di settore prevista, anche nei casi dei cosiddetti **appalti sotto soglia** che più frequentemente possono presentare criticità.

Tale controllo andrà effettuato sia in fase di verifica della prima domanda di rimborso, sia in occasione delle successive domande di rimborso relative a ciascuna operazione, verificando l'eventuale presenza di nuove fattispecie che hanno determinato variazioni al rapporto contrattuale e che, come tali, costituiscono oggetto di ulteriore verifica (p. es. varianti, lavori supplementari o complementari, etc.) che in diversi casi possono rappresentare delle criticità.

Gli aiuti di Stato

L'AdG deve assicurare, per il rispetto delle regole sulla concorrenza, la corretta applicazione della normativa dell'UE in materia di aiuti di Stato nell'ambito dell'attuazione del Programma Operativo. Nel caso di contributi erogati ad imprese, le verifiche di gestione devono accertare se l'operazione rientra nell'applicazione delle norme comunitarie in materia di aiuti di Stato e, nel caso in cui un finanziamento si configuri come tale, applicare la norma vigente.

In presenza di aiuto di Stato, questa prevede che l'AdG:

- non deve notificare i regimi di aiuto che rispettano tutte le condizioni stabilite per l'esenzione (Reg. UE n. 651/2014 "Regolamento generale di esenzione per categoria" e Reg. UE n. 1407/2014 "Regolamento de minimis"), ma dovrà rispettare le regole stabilite da tali Regolamenti, quali ad esempio la tipologia di Beneficiari, la tipologia di azione incentivata, l'ammontare e l'intensità dell'aiuto;
- dovrà notificare i regimi di aiuto che non rispettano le condizioni stabilite dal Regolamento generale per l'esenzione e dal Regolamento de minimis e i regimi di aiuto che, materialmente, non ricadono nell'ambito di applicazione dei Regolamenti stessi; tali aiuti devono essere preventivamente approvati da parte della Commissione europea.

Nell'ambito dei controlli di primo livello si dovrà, quindi, procedere a verificare se il finanziamento concesso rientra nell'ambito di un aiuto di Stato e, in caso affermativo, se sono stati rispettati correttamente la procedura e gli adempimenti previsti.

Progetti generatori di entrate

Per "entrate nette" si intendono i flussi finanziari in entrata pagati direttamente dagli utenti per

beni o servizi forniti dall'operazione, quali le tariffe direttamente a carico degli utenti per l'utilizzo dell'infrastruttura, la vendita o la locazione di terreni o immobili o i pagamenti per i servizi detratti gli eventuali costi operativi e costi di sostituzione di attrezzature con ciclo di vita breve sostenuti durante il periodo corrispondente.

Nell'ambito delle verifiche di gestione è necessario effettuare, nei casi previsti per il FESR in cui il valore del costo ammissibile totale di un'operazione supera €1.000.000, un controllo se l'operazione rientra nell'ambito di un progetto generatore di entrate ai sensi dell'articolo 61, paragrafo 1, del Reg. (UE) n. 1303/2013 e se, di conseguenza, l'AdG lo ha adeguatamente trattato, riducendo la spesa ammissibile. In questi casi, il finanziamento deve essere ridotto tenendo conto delle entrate nette dell'operazione previste, determinate tramite una delle modalità stabilite dalla normativa europea.

Tale verifica dovrà essere fatta sia in fase di controllo della prima domanda di rimborso che successivamente, per accertare che qualsiasi entrata generata prima del completamento dell'operazione sia stata presa in considerazione e che sia detratta dalla spesa ammissibile. Tale elemento dovrà essere verificato fino ai tre anni successivi al completamento di un'operazione o entro il termine per la chiusura del Programma, se precedente.

Stabilità delle operazioni

Ai sensi dell'art. 71 del Reg. (UE) n. 1303/2013, i controlli in loco devono verificare che le operazioni cofinanziate abbiano mantenuto l'investimento senza modifiche sostanziali nei cinque anni successivi al pagamento finale al Beneficiario, o entro il termine stabilito dalla normativa in materia di aiuti di Stato, e che nel caso di un'operazione che preveda un investimento in infrastrutture o un investimento produttivo, entro dieci anni dal pagamento finale al Beneficiario, l'attività produttiva non sia soggetta a delocalizzazione al di fuori dell'Unione europea, pena la revoca del finanziamento.

Le verifiche sulla stabilità delle operazioni dovranno accertare, in particolare, che non si siano verificate le seguenti ipotesi:

- cessazione o rilocalizzazione di un'attività produttiva al di fuori dell'area del Programma;

- cambio di proprietà di un'infrastruttura che procuri un vantaggio indebito a un'impresa o a un ente pubblico;
- una modifica sostanziale che alteri la natura, gli obiettivi o le condizioni di attuazione dell'operazione, con il risultato di comprometterne gli obiettivi originari.

Sviluppo sostenibile

Ulteriore elemento di controllo riguarda la verifica che nell'esecuzione del Programma Operativo siano promossi gli obblighi in materia di tutela dell'ambiente: l'impiego efficiente delle risorse, la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ai medesimi, la protezione della biodiversità, la resilienza alle catastrofi, nonché la prevenzione e la gestione dei rischi ambientali.

Le verifiche in materia di ambiente devono coprire tutti i settori ambientali, ivi compresi quello idrico, atmosferico, naturale, quello relativo ai rifiuti e alle sostanze chimiche. Le verifiche nell'area ambientale dovranno accertare che il Beneficiario abbia soddisfatto le opportune direttive verificando che le autorità nazionali competenti abbiano accordato le necessarie autorizzazioni conformemente alle procedure applicabili. Le verifiche sono effettuate mediante il controllo della documentazione di supporto che deve dare evidenza del soddisfacimento di tutte le prescrizioni previste.

Parità fra uomini e donne e non discriminazione

Ai sensi dell'articolo 7 del Reg. (UE) n. 1303/2013, le verifiche di gestione dovranno accertare, inoltre, 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 degli interventi. In pratica, è necessario verificare che l'AdG abbia assicurato 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, verificando il rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

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, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale durante le varie fasi di attuazione dei Fondi SIE e, in particolare, nell'accesso agli stessi. Tali verifiche riguarderanno la documentazione di supporto di tutte le procedure utilizzate per l'attuazione dell'intervento verificando l'assenza di elementi discriminatori e, ove possibile, la valorizzazione della parità di genere.

Verifica degli indicatori

In considerazione del forte orientamento ai risultati della Programmazione 2014-2020, nel corso della verifica delle domande di rimborso dovranno essere analizzati i progressi realizzati per il raggiungimento degli indicatori relativi all'operazione finanziata e, nella fase della domanda di rimborso finale, se il Beneficiario ha presentato le informazioni pertinenti, ossia le informazioni sull'effettivo contributo agli indicatori di output e di risultato, se tutti gli indicatori concordati sono stati raggiunti e, se del caso, la giustificazione della differenza tra il contributo impegnato e quello effettivo e la corrispondenza tra le informazioni dichiarate e quelle rilevate.

In fase di verifica dei dati di monitoraggio e delle domande di rimborso presentate dal Beneficiario, dovrà essere verificato l'avanzamento degli indicatori di progetto rispetto ai risultati previsti, evidenziando se eventuali scostamenti sono stati debitamente giustificati e sono state attuate adeguate azioni correttive.

Informazione e pubblicità

Ultimo aspetto fondamentale dei controlli riguarda il rispetto degli obblighi e vincoli previsti in materia di informazione e pubblicità (cfr. Regolamento UE n. 1303/2013, Allegato XII).

Le verifiche sui Beneficiari dovranno, in particolare, accertare la presenza e il corretto utilizzo dell'emblema dell'Unione europea, i riferimenti al Fondo che sostiene l'operazione, la presenza sui rispettivi siti web di una breve descrizione dell'operazione, compresi le finalità e i risultati, evidenziando il sostegno finanziario ricevuto dall'Unione europea e, nei casi previsti, la presenza della cartellonistica e della targa permanente.

Tali controlli saranno effettuati, per quanto riguarda la documentazione di progetto, in fase di

controllo amministrativo, mentre per quanto riguarda il rispetto degli obblighi di pubblicità che prevedono l'obbligo di cartelli e targhe, in fase di controllo in loco.