



Fondi strutturali e di investimento europei

Linee guida per gli Stati membri sulle verifiche di gestione

**(Periodo di programmazione 2014-2020)**

**CLAUSOLA DI ESCLUSIONE DELLA RESPONSABILITÀ:** *il presente documento di lavoro è stato predisposto dai servizi della Commissione. In conformità del vigente diritto dell'Unione, esso fornisce ai colleghi e agli organismi coinvolti nelle attività di sorveglianza, controllo o attuazione dei Fondi strutturali e d'investimento europei (escluso il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) una serie di orientamenti tecnici sulle modalità di interpretazione e applicazione delle norme dell'Unione in quest'ambito. L'obiettivo del presente documento è di offrire i chiarimenti e le interpretazioni dei servizi della Commissione in relazione alle suddette norme, al fine di agevolare l'attuazione dei programmi e di incoraggiare le buone pratiche. I presenti orientamenti lasciano impregiudicata l'interpretazione della Corte di giustizia e del Tribunale, come pure le decisioni della Commissione.*

## Sommario

I. CONTESTO.....	4
1. Riferimenti regolamentari.....	4
2. Scopo delle linee guida.....	4
II. ORIENTAMENTI.....	5
1. Questioni principali relative alle verifiche di gestione .....	5
1.1. Principi generali e obiettivo .....	5
1.2. Responsabilità delle autorità di gestione, degli organismi intermedi e dei beneficiari .....	6
1.3. Orientamenti offerti dagli Stati membri .....	8
1.4. Capacità dell'autorità di gestione e degli organismi intermedi nel quadro delle verifiche.....	9
1.5. Metodologia e ambito di applicazione delle verifiche di gestione di cui all'articolo 125, paragrafo 5 .....	10
1.6. Tempistica delle verifiche di gestione .....	11
1.7. Intensità delle verifiche di gestione .....	13
1.8. Documentazione relativa alle verifiche di gestione .....	16
1.9. Affidamento a terzi delle verifiche di gestione .....	17
1.10. Certificazione del revisore .....	17
1.11. Separazione dei compiti .....	18
2. Aree specifiche relative alle verifiche di gestione .....	19
2.1. Appalti pubblici .....	19
2.2. Ambiente .....	23
2.3. Aiuti di Stato .....	25
2.4. Strumenti finanziari .....	27
2.5. Operazioni che generano entrate .....	31
2.6. Stabilità delle operazioni .....	33
2.7. Parità e non discriminazione .....	34
2.8. Obiettivo "Cooperazione territoriale europea" .....	34
2.9. Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile .....	37
2.10. Opzioni semplificate in materia di costi .....	37
2.11. Indicatori .....	37

## ELENCO DEGLI ACRONIMI E DELLE ABBREVIAZIONI

AA	Autorità di audit
AC	Autorità di certificazione
AG	Autorità di gestione
CTE	Cooperazione territoriale europea - Regolamento (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17.12.2013
FESR	Fondo europeo di sviluppo regionale - Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17.12.2013
FSE	Fondo sociale europeo - Regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17.12.2013
Fondi SIE	I fondi SIE sono tutti i fondi strutturali e di investimento europei. Le presenti linee guida si applicano a tutti questi fondi ad eccezione del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).
GECT	Gruppo europeo di cooperazione territoriale
OI	Organismo intermedio
PMI	Piccola e media impresa
RDC	Regolamento sulle disposizioni comuni (regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17.12.2013)
SC	Segretariato congiunto (per i programmi CTE)
SGC	Sistema di gestione e di controllo
Verifiche di gestione	Verifiche ai sensi dell'articolo 125, paragrafo 4, lettera a), dell'RDC, che includono le verifiche amministrative rispetto a ciascuna domanda di rimborso presentata dai beneficiari e le verifiche in loco delle operazioni, come previsto dall'articolo 125, paragrafo 5, dell'RDC.

## I. CONTESTO

### 1. Quadro giuridico

Regolamento	Articoli
Reg. (UE) n. 1303/2013 Regolamento sulle disposizioni comuni ( <i>in seguito</i> RDC)	Articolo 125 (4, 5 e 7) – Funzioni dell'autorità di gestione
Reg. (UE) n. 1299/2013 Cooperazione territoriale europea ( <i>in seguito</i> regolamento CTE)	Articolo 23 - Funzioni dell'autorità di gestione

L'articolo 125, paragrafo 4, lettera a), dell'RDC richiede all'autorità di gestione (AG) di verificare che i prodotti e servizi cofinanziati siano stati forniti, che i beneficiari abbiano pagato le spese dichiarate e che queste ultime siano conformi al diritto applicabile, al programma operativo e alle condizioni per il sostegno dell'operazione.

A norma dell'articolo 125, paragrafo 5, dell'RDC, le verifiche comprendono le verifiche amministrative rispetto a ciascuna domanda di rimborso presentata dai beneficiari e le verifiche in loco delle operazioni.

A norma dell'articolo 125, paragrafo 7, dell'RDC, qualora l'AG sia anche un beneficiario nell'ambito del programma operativo, le disposizioni relative alle verifiche di cui al paragrafo 4, primo comma, lettera a), di questo articolo, garantiscono un'adeguata separazione delle funzioni.

A norma dell'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento CTE, l'AG di un programma di cooperazione svolge le funzioni di cui all'articolo 125, paragrafo 4, dell'RDC. Ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 4, del regolamento CTE, gli Stati membri e i paesi terzi, a determinate condizioni, sono responsabili delle verifiche di gestione. Le specificità relative alle verifiche dei programmi CTE figurano nell'articolo 23 (paragrafi 3 e 5) del regolamento CTE.

### 2. Scopo delle linee guida

Obiettivo del presente documento è quello di fornire orientamenti su taluni aspetti pratici relativi all'applicazione dell'articolo 125, paragrafo 4, lettera a), e paragrafo 5, dell'RDC, nonché dell'articolo 23 del regolamento CTE. Il documento si prefigge di costituire un riferimento per gli Stati membri ai fini dell'attuazione dei suddetti articoli. Questi orientamenti sono applicabili ai fondi SIE, ad eccezione del FEASR, e gli Stati membri sono invitati a seguirli tenendo in considerazione le proprie strutture organizzative e le proprie misure di controllo. Il documento presenta alcuni esempi di buone prassi che possono essere attuate dall'AG e da altri organi, come indicato all'articolo 23, paragrafo 4, del regolamento CTE, tenendo conto delle specificità di ciascun sistema di gestione e di controllo (SGC). Le missioni di audit effettuate dalla Commissione nei periodi di programmazione 2000-2006 e 2007-2013 hanno messo in evidenza i potenziali benefici di tale documento.

Gli orientamenti riguardano 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 strumenti finanziari, i progetti generatori di entrate e la CTE. Sono state inoltre trattate questioni quali la stabilità delle operazioni, l'uguaglianza e la non discriminazione e l'ambiente.

A causa delle ampie variazioni in termini di strutture organizzative tra gli Stati membri non è possibile trattare nel presente documento ogni singola situazione. Le verifiche di gestione ricadono sotto la responsabilità dell'AG quando vengono effettuate a norma dell'articolo 125, paragrafo 4, lettera a), dell'RDC e a norma dell'articolo 23, paragrafo 3, del regolamento CTE. L'AG ha la possibilità di delegare taluni compiti agli organismi intermedi (OI). 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. Negli altri casi, per i programmi CTE, la responsabilità delle verifiche di gestione ricade sugli Stati membri, sui paesi o sui territori terzi che designano l'organo o la persona responsabile conformemente all'articolo 23, paragrafi 3 e 4, del regolamento CTE.

Ai fini della riduzione dell'onere amministrativo per i beneficiari dei fondi SIE occorre sottolineare che lo scambio di informazioni tra i beneficiari e le AG, le autorità di certificazione (AC), le autorità di audit (AA) e gli OI può essere effettuato mediante sistemi di scambio elettronico di dati. Le regole nel pacchetto legislativo 2014-2020, legate all'iniziativa "e-Cohesion", sono formulate in maniera tale da consentire agli Stati membri e alle regioni di trovare soluzioni in base alla loro struttura organizzativa e istituzionale e alle loro specifiche esigenze, definendo al contempo requisiti minimi uniformi.

## **II. ORIENTAMENTI**

### **1. Questioni principali relative alle verifiche di gestione**

Il presente documento fornisce orientamenti su alcuni 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 in un riquadro come esempi di "buone prassi".

#### **1.1. Principi generali e obiettivo**

Le verifiche di gestione fanno parte del sistema di controllo interno<sup>1</sup> di qualsiasi organizzazione ben gestita. Si tratta dei normali controlli quotidiani che la direzione effettua all'interno di un'organizzazione per garantire il corretto svolgimento dei processi di cui è responsabile.

Un esempio pratico di una verifica del genere in un'organizzazione tipo consiste nell'effettuare un confronto tra le merci effettivamente consegnate e il relativo ordine d'acquisto in termini di quantità delle merci, prezzo e condizioni. Tale verifica permette di assicurarsi che la quantità effettivamente ordinata sia stata consegnata al prezzo convenuto e corrisponda alla qualità richiesta.

Nel caso di processi più complessi, ovviamente il campo delle verifiche si estende e può comprendere l'accertamento del rispetto delle norme e dei regolamenti pertinenti. Il principio resta tuttavia il medesimo: le verifiche effettuate dalla direzione all'interno di un'organizzazione devono consentirle di sincerarsi del corretto svolgimento dei processi di cui è responsabile e della loro

---

<sup>1</sup> Fonte: definizione di controllo interno fornita dal COSO, cfr. [www.coso.org](http://www.coso.org)

conformità alle norme e ai regolamenti pertinenti. Le verifiche di gestione di cui all'articolo 125, paragrafo 5, dell'RDC non sono diverse, poiché anch'esse consistono nel controllo della gestione quotidiana dei processi di cui l'organizzazione è responsabile, realizzato per accertare la fornitura dei prodotti e dei servizi cofinanziati e la veridicità delle spese dichiarate in caso di rimborso dei costi effettivamente sostenuti, nonché il rispetto dei termini della pertinente decisione della Commissione che approva il programma operativo e delle vigenti disposizioni nazionali e dell'Unione relative alla sua attuazione. Pur essendo adatti ai programmi nazionali, tuttavia, i sistemi di controllo interno degli Stati membri possono necessitare di adeguamenti per soddisfare alcuni requisiti specifici dei fondi SIE.

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.

Occorre altresì precisare che ciascuna AG è pienamente responsabile di pianificare, amministrare e valutare le proprie capacità interne per individuare il numero e il valore delle operazioni che possono essere gestite in maniera adeguata.

## **1.2. Responsabilità delle autorità di gestione, degli organismi intermedi e dei beneficiari**

**A norma dell'articolo 125 dell'RDC, l'autorità di gestione è responsabile della gestione e attuazione dei programmi operativi conformemente al principio della sana gestione finanziaria. In particolare è tenuta a:**

- preparare la dichiarazione di affidabilità sui conti relativi alla spesa sostenuta e presentata alla Commissione per il rimborso;
- preparare la sintesi annuale delle relazioni finali di audit e dei controlli eseguiti;
- verificare che i prodotti e servizi cofinanziati siano forniti e che le spese dichiarate dai beneficiari per le operazioni siano state pagate e che tali spese siano conformi alle norme vigenti, al programma operativo e alle condizioni per il sostegno dell'operazione;
- garantire una pista di controllo adeguata;
- istituire un sistema di registrazione e conservazione informatizzata dei dati relativi alle operazioni, compresi i dati su singoli partecipanti alle operazioni, se del caso;
- istituire misure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati;
- garantire che i beneficiari coinvolti nell'attuazione delle operazioni mantengano un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata per tutte le operazioni.

L'autorità di gestione ha la responsabilità generale per questi compiti. Può scegliere se delegare<sup>2</sup> l'esecuzione di alcuni o tutti questi compiti a organismi intermedi<sup>3</sup>. Tuttavia, non può delegare per intero la responsabilità di assicurare la loro corretta esecuzione. Per questo motivo, laddove taluni

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Per "organismo intermedio" si intende qualsiasi organismo 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 18, dell'RDC). Tali organismi devono creare un sistema di controllo interno per garantire la regolarità e la legalità delle operazioni, la loro conformità con le condizioni del programma operativo e l'osservanza delle norme dell'Unione pertinenti. Qualora l'autorità di gestione abbia delegato i compiti previsti all'articolo 125, paragrafo 5, dell'RDC, il sistema di controllo interno comprenderà verifiche, da parte dell'organismo intermedio, delle domande di rimborso presentate dal beneficiario.

compiti siano stati delegati agli OI, l'autorità di gestione dovrà, nella sua capacità di supervisore, ottenere assicurazioni in merito alla corretta esecuzione dei compiti. Può far ciò in svariati modi, per esempio:

- preparando note orientative, manuali delle procedure e liste di controllo adattati alle esigenze degli OI e da essi utilizzati;
- ottenendo ed esaminando rapporti rilevanti redatti dagli OI;
- ricevendo rapporti di audit preparati nell'ambito dell'articolo 127, paragrafo 1, dell'RDC, che dovranno includere controlli delle verifiche ai sensi dell'articolo 125, paragrafo 5, dell'RDC, effettuate dagli OI;
- realizzando controlli di qualità sulle verifiche effettuate dagli OI.

L'AG effettuerà controlli a livello di organismo intermedio comprendenti un campione delle domande di rimborso del beneficiario, in modo da poter valutare come sono state realizzate le verifiche, sia nell'ambito della supervisione di routine sia laddove sospetti che i compiti non vengano realizzati in modo adeguato. In questo senso dovrebbe essere previsto un esame di un campione limitato di file selezionati in base a un giudizio professionale.

Al momento di progettare le verifiche di gestione, l'AG deve tener conto dei rischi di frode. La direzione e il personale dovrebbero avere sufficienti conoscenze in materia di frodi per individuarne gli indicatori ("*red flags*"). In linea di principio la presenza di più di un indicatore alla volta aumenta la probabilità di trovarsi di fronte a un caso di frode. Le verifiche di gestione dovranno essere effettuate con scetticismo professionale. L'AG includerà nei suoi manuali istruzioni e informazioni volte a sensibilizzare in merito al rischio di frode. Inoltre andranno stabilite procedure chiare per garantire il tempestivo trattamento dei casi di frode o di sospetta frode segnalati. Nel momento in cui si rileva una sospetta frode (ad es. tramite le verifiche di gestione), l'AG dovrebbe informare senza indugio l'autorità nazionale pertinente affinché siano prese le misure del caso; questa autorità sarebbe quella cui spetta notificare le irregolarità e i casi di frode sospetta alla Commissione (OLAF) in linea con le vigenti norme settoriali relative all'obbligo di segnalare le irregolarità. Le persone più indicate da informare in primo luogo sono generalmente gli amministratori dell'entità in questione, sempre che non vi sia ragione di credere che siano coinvolti nella sospetta frode. Diversamente, l'AG è tenuta a notificare il caso direttamente alle autorità giudiziarie, fatta salva la normativa nazionale sulla riservatezza delle informazioni ottenute dall'AG. Se la normativa nazionale lo consente, l'AG dovrebbe essere informata su tutti i casi di frode sospetta o accertata che riguardano i progetti cofinanziati dai fondi SIE; a tale scopo andrebbe incoraggiato il coordinamento tra gli organismi nazionali.

La Commissione invita le AG ad adottare un approccio proattivo, strutturato e mirato nella gestione dei rischi di frode. Per quanto concerne i fondi SIE, l'obiettivo consiste in misure antifrode proattive e proporzionate, accompagnate da strumenti efficaci in termini di costi. Tutte le autorità responsabili dei programmi devono impegnarsi a favore di una "tolleranza zero" nei confronti della frode, partendo dall'adozione di una corretta impostazione dai più alti livelli. La nota d'orientamento della Commissione "Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate" (EGESIF 14-0021-00 del 16 giugno 2014) assiste l'AG nell'attuazione dell'articolo 125, paragrafo 4, lettera c), a norma del quale l'AG istituisce misure antifrode effettive e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati.

Alcuni Stati membri hanno deciso di utilizzare lo strumento di valutazione del rischio ARACHNE. Tale strumento è inteso a creare una banca dati completa e globale dei progetti attuati a titolo dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione in Europa, arricchita con informazioni provenienti da fonti disponibili al pubblico al fine di individuare, sulla base di oltre 100 indicatori del rischio, i progetti,
--

i beneficiari, i contratti e i contraenti più rischiosi. Lo strumento di estrazione dei dati ARACHNE è a disposizione delle AG e può essere un utile strumento per condurre verifiche di gestione efficaci e adottare misure antifrode proporzionate.

Gli **organismi intermedi** possono, tra l'altro, essere responsabili di riunire le domande di rimborso trasmesse dai vari beneficiari in un'unica dichiarazione di spesa generale che poi presentano all'AG. In questi casi l'AG dovrà verificare, a norma dell'articolo 125, paragrafo 5, dell'RDC, che l'OI abbia compilato con precisione la dichiarazione di spesa. Nei casi in cui l'OI presenti le dichiarazioni di spesa direttamente all'AC, le verifiche a norma dell'articolo di cui sopra dovranno essere condotte a livello di OI. Inoltre, l'AG 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'AC le assicurazioni richieste a tal proposito.

La definizione di **beneficiario** figura all'articolo 2, paragrafo 10, dell'RDC. Quando l'AG e l'OI sono anche beneficiari deve essere garantita una chiara separazione delle funzioni tra il ruolo di destinatario e quello di supervisore. È compito dei beneficiari assicurare che la spesa che dichiarano a titolo del cofinanziamento sia legittima e regolare nonché conforme al diritto applicabile dell'Unione e nazionale relativo alla sua attuazione. Per fornire questa assicurazione essi devono dunque disporre di proprie procedure di controllo interno, proporzionate alla dimensione dell'organismo e alla natura dell'operazione. Tuttavia, i controlli effettuati direttamente dai beneficiari non possono essere considerati equivalenti alle verifiche previste dall'articolo 125 dell'RDC. I beneficiari che utilizzano sistemi di archiviazione elettronica o di elaborazione delle immagini (ossia che effettuano scansioni dei documenti originali e li archiviano in forma elettronica) sono invitati a organizzare il loro sistema di controllo interno in modo tale da garantire che: ciascun documento elettronico scannerizzato sia identico all'originale cartaceo, sia impossibile scannerizzare lo stesso documento cartaceo per produrre documenti elettronici diversi, ciascun documento elettronico resti unico e non possa essere riutilizzato per uno scopo diverso da quello iniziale. La procedura di approvazione, contabile e di pagamento per ciascun documento elettronico deve essere unica. Non deve essere possibile approvare, contabilizzare o pagare lo stesso documento elettronico più volte. Una volta sottoposto a scansione, deve essere impossibile modificare i documenti elettronici o creare copie alterate.

### 1.3. Orientamenti offerti dagli Stati membri

#### Orientamenti indirizzati dallo Stato membro a tutte le autorità

Gli Stati membri devono fare in modo che le AG, le AC e gli OI ricevano orientamenti adeguati circa l'attuazione di sistemi di gestione e di controllo necessari ad assicurare una sana gestione finanziaria dei fondi SIE e in particolare a fornire assicurazioni sufficienti circa la correttezza, regolarità e ammissibilità delle domande di aiuti dell'Unione.

Una migliore prassi in quest'area implica la definizione degli orientamenti per tutti i livelli (vale a dire a livello di AG e OI) 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 AG e, laddove necessario, adattati a livello di OI per soddisfare esigenze specifiche. Tali orientamenti dovranno essere inseriti nei manuali di procedure di questi organismi.

#### Orientamenti indirizzati dall'AG 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 dell'UE e alla redazione delle prime domande di rimborso. Occorrerà verificare con attenzione che i beneficiari siano a



conoscenza dei costi e dei risultati oppure delle realizzazioni ammissibili per il rimborso.

Andrebbe prestata un'attenzione particolare nel sensibilizzare i beneficiari in merito alla possibilità offerta dall'articolo 67, paragrafo 1, lettere b), c) e d), e dall'articolo 68 dell'RDC, nonché dall'articolo 14, paragrafi 2, 3 e 4, del regolamento FSE e dall'articolo 19 del regolamento CTE, in merito ai costi unitari, alle somme forfettarie e ai finanziamenti a tasso forfettario nonché al rimborso delle spese sostenute dagli Stati membri sulla base di costi unitari e somme forfettarie stabiliti dalla Commissione, applicabili ai beneficiari del FSE a norma dell'articolo 14 del regolamento FSE.

L'AG ha il compito di garantire che le operazioni destinate a beneficiare di un finanziamento siano selezionate conformemente a procedure e criteri adeguati che siano non discriminatori e trasparenti, che tengano conto di principi quali la parità fra uomini e donne e lo sviluppo sostenibile, che siano conformi alle vigenti norme nazionali e dell'UE, e che rientrino nell'ambito di applicazione dei Fondi per l'intero periodo di attuazione. 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, sul termine di esecuzione e sulle informazioni finanziarie e di altro tipo da annotare e comunicare. L'AG deve accertarsi che il beneficiario abbia la capacità di rispettare queste condizioni prima che venga presa la decisione in merito all'approvazione. Deve accertarsi che il richiedente garantisca la stabilità delle operazioni e che, laddove l'operazione sia iniziata prima di presentare una domanda di finanziamento all'AG, le norme nazionali e dell'Unione relative alla sua attuazione siano state rispettate.

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

Dovrà essere creata una strategia che assicuri che i beneficiari abbiano accesso alle 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 dell'UE nonché altri requisiti normativi, ivi compresi i requisiti in materia di informazione e pubblicità.

#### **1.4. Capacità dell'autorità di gestione e degli organismi intermedi nel quadro delle verifiche**

Gli Stati membri dovrebbero cercare di disporre di risorse umane appropriate con un'adeguata esperienza nella realizzazione di verifiche per operazioni cofinanziate dai fondi SIE. L'AG e gli OI dovrebbero identificare chiaramente nella descrizione del sistema di gestione e controllo le unità responsabili dell'esecuzione delle verifiche, indicando il numero di risorse umane assegnate. Occorre inoltre identificare l'organismo responsabile dell'esecuzione delle verifiche nel caso in cui l'AG e l'OI siano i beneficiari. L'AG e gli OI possono adottare un sistema di verifica centralizzato o decentrato. I controlli centralizzati offrono maggiori possibilità di condividere le esperienze. Consentono inoltre di migliorare l'efficienza del personale che effettua le verifiche di gestione e facilitano il controllo della qualità. Nell'ambito di un sistema decentrato l'AG dovrebbe assicurarsi che vi sia un sistema di controllo della qualità, al fine di garantire lo stesso livello di produzione tra i vari membri del personale che effettuano le verifiche di gestione.

I paesi che partecipano ai programmi CTE dovrebbero concordare l'organizzazione delle verifiche di gestione e identificare il personale responsabile della loro esecuzione, la strategia in materia di personale, le principali competenze e responsabilità, e come intendono garantire uniformità tra gli addetti alle verifiche di gestione provenienti da tutte le nazioni che partecipano al programma.

Quando l'AG o l'OI ricorrono all'assistenza tecnica è necessario assicurarsi che il personale esterno

che eseguirà le verifiche di gestione abbia ricevuto orientamenti. L'assistenza tecnica dovrebbe essere usata, quanto più possibile, come strumento di sviluppo delle capacità per il personale addetto alle verifiche di gestione dell'AG e dell'OI.

L'AG dovrebbe fornire al proprio personale formazione e orientamento sulle competenze richieste. In particolare, il suo personale dovrebbe avere capacità di sovrintendenza oltre a conoscere le norme e i regolamenti nazionali e dell'UE (tra cui le regole di ammissibilità, le regole sugli aiuti di Stato, le regole sugli appalti pubblici, il funzionamento degli strumenti finanziari).

### **1.5. Metodologia e ambito di applicazione delle verifiche di gestione di cui all'articolo 125, paragrafo 5**

Le verifiche di cui all'articolo 125, paragrafo 5, dell'RDC comprendono due elementi chiave: le verifiche amministrative (ossia le verifiche documentarie) di tutte le domande di rimborso presentate dai beneficiari e le verifiche in loco delle 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. Il numero dei documenti giustificativi può essere ridotto quando le operazioni vengono attuate mediante opzioni semplificate in materia di costi<sup>4</sup>. Le verifiche condotte dall'AG e dall'OI prima che la spesa venga certificata alla Commissione dovrebbero essere sufficienti a garantire che la spesa certificata sia legittima e regolare. Tutte le spese irregolari individuate nel corso delle verifiche dovrebbero essere escluse dalla spesa dichiarata alla Commissione.

Qualora nel corso delle verifiche in loco realizzate su un campione si rilevino irregolarità di importo consistente in una spesa già inclusa in una richiesta di pagamento presentata alla Commissione, l'autorità competente dovrebbe:

- realizzare una valutazione quantitativa e qualitativa delle irregolarità individuate per poter valutare il rischio di irregolarità anche nelle operazioni non facenti parte del campione;
- adottare le misure correttive necessarie per intensificare le verifiche prima di presentare la richiesta di pagamento alla Commissione.

Il trattamento delle spese irregolari individuate nel corso delle verifiche di cui all'articolo 125, paragrafo 5, dell'RDC dovrebbe essere in linea con le norme vigenti e con la *Guidance note on accounts* (Nota d'orientamento in materia di conti) della Commissione (EGESIF 15\_0017).

Le verifiche dovrebbero in particolare accertare:

- che la spesa faccia riferimento al periodo di ammissibilità e sia stata sostenuta;
- 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 dell'Unione;
- l'adeguatezza dei documenti giustificativi e l'esistenza di una pista di controllo adeguata;
- per le opzioni semplificate in materia di costi, che le condizioni per i pagamenti siano state rispettate;

---

<sup>4</sup> Per le opzioni semplificate in materia di costi si rimanda alla "Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC)" della Commissione (EGESIF\_14-0017 del 6.10.2014).

- la conformità alle norme sugli aiuti di Stato, nonché con gli obblighi in materia di sviluppo sostenibile, pari opportunità e non discriminazione;
- laddove opportuno, la conformità alle norme dell'Unione e nazionali relative agli appalti pubblici;
- il rispetto delle norme dell'UE e nazionali in materia di pubblicità;
- i progressi fisici dell'operazione misurati tramite indicatori di output e, se del caso, indicatori di risultato, comuni e specifici per programma, e microdati;
- la fornitura del prodotto o del servizio in piena conformità ai termini e alle condizioni dell'accordo per una singola forma di sostegno.

Quando lo stesso beneficiario attua più operazioni contemporaneamente o quando un'operazione viene finanziata a titolo di varie forme di sostegno o di vari fondi, dovrà essere istituito un meccanismo per verificare il potenziale doppio finanziamento di una voce di spesa.

Qualora il beneficiario presenti una certificazione del revisore a sostegno della spesa dichiarata, anche quest'ultima può essere presa in considerazione (vedi punto 1.10).

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 AG 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 AG possono altresì contare sul lavoro delle altre autorità nazionali competenti in quest'area.

La metodologia adottata dalle AG per condurre le verifiche di cui all'articolo 125, paragrafo 5, dell'RDC 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.

Quando un beneficiario o un fornitore ha uno statuto speciale (ad es. un'organizzazione internazionale), lo Stato membro interessato deve garantire l'accesso ai documenti a fini di verifica (ad es. protocollo d'intesa) prima di concludere un accordo di finanziamento o un contratto, fatte salve le disposizioni dell'articolo 40, paragrafo 1, dell'RDC.

## **1.6. Tempistica delle verifiche di gestione**

### **1) Verifiche durante la selezione del progetto**

Ai fini della selezione e dell'approvazione delle operazioni, l'AG deve assicurare che i richiedenti siano nella capacità di soddisfare un certo numero di condizioni prima che venga presa la decisione di approvazione (vedi punto 1.3).

### **2) Verifiche amministrative durante l'attuazione del progetto**

Le verifiche di gestione dovranno essere realizzate prima che le spese corrispondenti siano dichiarate al livello immediatamente superiore. Per esempio, un OI dovrà aver già effettuato le sue verifiche di gestione amministrative prima della trasmissione di una domanda di pagamento intermedio o finale all'AG (o, nel caso di un'AG, prima della trasmissione all'AC). In ogni caso, tutte le verifiche amministrative (vedi punto 1.5) rispetto alle spese che figurano in una particolare domanda di pagamento devono essere completate prima che l'AC presenti la domanda di pagamento alla Commissione.

### **3) Verifiche in loco durante la realizzazione del progetto**

Per essere efficaci, le verifiche in loco dovranno essere pianificate in anticipo, in particolare in previsione della certificazione che le spese iscritte nei conti sono conformi al diritto applicabile

(articolo 133, lettera c), dell'RDC). 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 difficile determinare la realtà dell'operazione dopo che il progetto è stato completato, potrebbe essere opportuno condurre verifiche in loco durante la sua realizzazione e senza preavviso al beneficiario.

Le verifiche in loco devono essere generalmente effettuate quando l'operazione è ben avviata, 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. I controlli delle operazioni come misura preventiva per verificare la capacità di un richiedente non sostituiscono le verifiche in loco delle operazioni selezionate per il finanziamento.

La natura, le caratteristiche specifiche di un'operazione, l'importo del sostegno pubblico, il livello di rischio e la portata delle verifiche amministrative influenzeranno spesso la tempistica delle verifiche in loco.

Per i grandi progetti relativi alle infrastrutture, la cui realizzazione è prevista nel corso di vari anni, conviene predisporre 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 sostegno 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.

#### 4) Verifiche in loco dopo la realizzazione dell'operazione

Gli accordi per un unico tipo di sostegno che implicano la costruzione o l'acquisto di un bene spesso impongono ai beneficiari che vengano mantenute talune 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 un'ulteriore verifica in loco durante la fase operativa per assicurare che le condizioni continuino a essere osservate.

Laddove le operazioni siano di natura immateriale e dove siano poche o inesistenti le prove fisiche dopo il loro completamento, 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.

5) Tutte le verifiche di gestione devono essere concluse in tempo utile per consentire alle autorità degli Stati membri di trasmettere puntualmente i documenti di cui all'articolo 138 dell'RDC quali i conti, la dichiarazione di gestione e la relazione annuale di controllo o il parere di audit. Si raccomanda all'AG di fissare scadenze interne per il completamento di tutte le verifiche di gestione onde consentire all'AC di certificare i conti come richiesto dall'articolo 126, lettera c), dell'RDC, all'AG di rilasciare la dichiarazione di gestione in linea con l'articolo 125, paragrafi 4 e 10, dell'RDC, e all'AA di redigere il parere di audit e la relazione di controllo annuale come previsto dall'articolo 127, paragrafo 5, dell'RDC.

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<sup>5</sup>. Se l'AG decide di effettuare verifiche in loco (per es. in aggiunta a quelle eventualmente già effettuate) in un periodo contabile successivo, le eventuali irregolarità riscontrate dovrebbero essere trattate in linea con le norme vigenti e con la *Guidance note on accounts* (Nota d'orientamento in materia di conti) della Commissione.

### 1.7. Intensità delle verifiche di gestione

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

I servizi della Commissione raccomandano, quale buona prassi, che i documenti trasmessi dai beneficiari insieme a ciascuna domanda di rimborso siano completi in modo da consentire all'AG di verificare la legittimità e la regolarità delle spese conformemente alle norme UE e nazionali applicabili. Le verifiche amministrative devono quindi comprendere un esame completo dei documenti giustificativi (quali fatture, prove di pagamento, schede di presenza, elenchi presenze, prove di fornitura, ecc.), allegati a ciascuna domanda di rimborso.

Sebbene il regolamento prescriva verifiche di gestione per tutte le domande di rimborso presentate dai beneficiari, le verifiche di ogni singola voce di spesa, rispetto alla documentazione originale contenuta in ogni domanda di rimborso inviata, e delle 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 nell'ambito di ciascuna domanda di rimborso, 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 per garantire a tutti i beni la probabilità di essere selezionati. Il valore della spesa verificata è l'importo verificato rispetto alla documentazione originale. Il metodo di campionamento utilizzato dovrà essere stabilito ex ante dall'AG e si raccomanda di stabilire i parametri in modo da poter usare i risultati del campione casuale verificato per proiettare gli errori nella popolazione non verificata. Qualora si riscontrino errori materiali nel campione verificato, si raccomanda di estendere la verifica al fine di stabilire se gli errori abbiano una caratteristica comune (per es. tipo di operazione, sede, prodotto, periodo) e quindi di estendere le verifiche all'intera domanda di rimborso o proiettare l'errore nel campione sulla popolazione non verificata. L'errore complessivo viene calcolato aggiungendo gli errori del campione basato sul rischio all'errore proiettato del campione casuale.

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 e l'elenco dei contratti firmati. Inoltre, l'ideale sarebbe che venissero fornite le fatture e le prove di pagamento elettroniche o le copie delle fatture e delle prove di pagamento per tutte le voci di spesa.

---

<sup>5</sup> A norma dell'articolo 126, lettera c), dell'RDC, quando l'AC trasmette i conti alla Commissione, essa certifica che la spesa dichiarata è legittima e regolare, come risulta dall'Allegato VII del regolamento (UE) n. 1011/2014, in virtù del quale l'AC è tenuta a certificare: i) la completezza, esattezza e veridicità dei conti e che le spese in essi iscritte sono conformi al diritto applicabile e sono state sostenute in rapporto ad operazioni selezionate per il finanziamento conformemente ai criteri applicabili al programma operativo e nel rispetto del diritto applicabile; ii) il rispetto delle norme contenute nei regolamenti specifici dei fondi e il rispetto dell'articolo 59, paragrafo 5, del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 e dell'articolo 126, lettere d) e f), dell'RDC; il rispetto delle disposizioni dell'articolo 140 dell'RDC relative alla disponibilità dei documenti.

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.

Si raccomanda inoltre, come migliore prassi, di verificare il rispetto delle norme nazionali e dell'UE in materia di appalti pubblici durante le verifiche amministrative. Anche se la migliore prassi è quella di verificare tutti gli appalti pubblici, tale impostazione può risultare difficilmente applicabile qualora il numero di contratti sia elevato. In tal caso l'AG dovrebbe istituire una procedura atta a verificare un campione di contratti selezionati in base al rischio. Come migliore prassi si raccomanda di verificare tutti i contratti che superano le soglie dell'UE e un campione di contratti inferiori alla soglia dell'UE, selezionati mediante un approccio basato sul rischio. L'articolo 122, paragrafo 3, dell'RDC, introduce una nuova disposizione per la "e-Cohesion". Il concetto di scambio elettronico tra i beneficiari e gli organismi pertinenti coinvolti nell'attuazione della politica di coesione è volto a sostenere la riduzione dell'onere amministrativo. Una buona prassi consiste nella creazione di sistemi informatizzati che consentano al beneficiario di inserire nel sistema a livello locale e di trasmettere per via elettronica tutti i documenti giustificativi, incluse le spese programmate, le copie delle fatture e delle prove di pagamento. In questo modo è possibile effettuare controlli di tutti i documenti nell'ambito delle verifiche amministrative.

### **Verifiche in loco**

Per quanto approfondite e dettagliate siano le verifiche amministrative, alcuni elementi che riguardano la legittimità e la regolarità della spesa non possono essere verificati con una verifica amministrativa. È quindi fondamentale effettuare verifiche in loco per controllare in particolare la realtà dell'operazione, la consegna del prodotto o del servizio nel pieno rispetto dei termini e delle condizioni dell'accordo, l'avanzamento fisico, il rispetto delle norme dell'UE in materia di pubblicità. 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 operazioni di infrastrutture possono servire da base per verifiche sia amministrative che in loco.

L'AG, nel determinare la portata delle verifiche di cui all'articolo 125, paragrafo 5, lettera b), dell'RDC da condurre, può tenere in considerazione le procedure di controllo interno 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 nell'ambito delle sue procedure di controllo (vale a dire con l'opportuna separazione delle funzioni), l'AG può considerare che tali controlli contribuiscano ad apportare le garanzie necessarie ai sensi dell'articolo 125, paragrafo 5, dell'RDC, senza però ritenersi dispensata dall'obbligo di procedere alle verifiche di cui al medesimo articolo. I controlli effettuati direttamente dai beneficiari non possono essere considerati equivalenti alle verifiche di cui all'articolo 125 dell'RDC.

Le verifiche in loco possono essere effettuate su un campione. Qualora si ricorra al campionamento per la selezione di operazioni per le verifiche in loco, l'AG conserverà i dati che descrivono e

giustificano il metodo di campionamento nonché quelli relativi alle operazioni selezionate per la verifica. Il metodo di campionamento sarà riesaminato ogni anno. Quando un particolare beneficiario è responsabile di un'operazione costituita da un gruppo di progetti, l'AG dovrebbe istituire una procedura per stabilire quali progetti di tale operazione verranno sottoposti alla verifica in loco.

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'AG 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. Per le operazioni relative a infrastrutture realizzate su più anni saranno probabilmente necessarie diverse verifiche durante la realizzazione e al termine.

L'intensità, la frequenza e la copertura delle verifiche in loco dipende dalla complessità dell'operazione, dall'importo del sostegno pubblico destinato a un'operazione, dal livello di rischio identificato dalle verifiche di gestione, dalla portata dei controlli dettagliati durante le verifiche amministrative e gli audit dell'AA per l'intero SGC, nonché 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. selezione in base al rischio). Come complemento si dovrebbe selezionare un campione casuale.

Come indicato al paragrafo 1.2, gli Stati membri possono optare per lo strumento di valutazione del rischio ARACHNE che è in grado di identificare oltre 100 rischi associati a indicatori del rischio, quali appalti, gestione dei contratti, ammissibilità, performance, concentrazione, nonché allerte sulla reputazione e le frodi. Questo programma consente all'AG di identificare i progetti, i contratti, i contraenti e i beneficiari più rischiosi e aiuta ad orientare la sua capacità amministrativa verso i casi più rischiosi pianificando visite in loco. Inoltre, l'identificazione sistematica del rischio può aiutare l'AG a supervisionare i compiti delegati agli OI, quali la verifica di primo livello. Gli Stati membri interessati possono ricevere formazione sull'utilizzo dello strumento.

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

Per la selezione delle voci di spesa da verificare nell'ambito di ogni operazione valgono le stesse regole che si applicano alle verifiche amministrative. Qualora, in seguito a verifiche in loco, emerga che un importo consistente della spesa già inclusa in una richiesta di pagamento inviata alla Commissione è irregolare, l'AG o l'OI dovrebbero adottare le misure correttive necessarie per rafforzare le verifiche prima della successiva certificazione alla Commissione. Questo è possibile rafforzando le verifiche amministrative oppure effettuando i controlli in loco prima di certificare la spesa alla Commissione.

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

La migliore prassi per l'AG per la verifica in loco delle misure che includono opere di costruzione è effettuare controlli aggiuntivi sulla quantità e la qualità del materiale usato. Normalmente il

contraente e l'ingegnere incaricato della supervisione hanno il compito di garantire che l'investimento sia rigorosamente conforme alle condizioni riportate nella specifica tecnica. Essi verificano la quantità e la qualità del materiale da costruzione. Tuttavia, in alcuni casi, il materiale utilizzato per costruire non risulta conforme ai requisiti indicati nella specifica tecnica nonostante i controlli effettuati dal contraente o dall'ingegnere incaricato della supervisione. Le conseguenze sono gravi ed è molto costoso riparare i danni una volta effettuato l'investimento. Fra i rischi possibili si annoverano:

- la necessità di riparare il manto stradale subito dopo il suo completamento perché gli strati sono troppo sottili oppure la sua qualità non corrisponde a quella indicata nella specifica tecnica.
- la qualità insufficiente o non conforme ai requisiti del cemento utilizzato per costruire edifici quali gli impianti di trattamento delle acque reflue. L'edificio rischia di diventare inutilizzabile oppure saranno necessari costosi lavori di riparazione. I controlli supplementari della quantità e della qualità del materiale utilizzato, eseguiti dall'AG o da un esperto indipendente da essa incaricato, aiutano a prevenire gravi danni durante e dopo i lavori di costruzione, a garantire che solo le spese regolari siano certificate alla Commissione e a prevenire le pratiche di corruzione.

### **1.8. Documentazione relativa alle verifiche di gestione**

Tutte le verifiche di gestione (amministrative e in loco) devono essere documentate nel fascicolo del progetto e i risultati resi disponibili a tutti i membri del personale e organismi interessati. I dati dovranno riportare la descrizione del lavoro svolto e la data in cui è stato effettuato, i dettagli della domanda di rimborso controllata, l'importo della spesa verificata, 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 o nazionali o dell'Unione 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 del finanziamento.

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). Nel caso degli appalti pubblici si consiglia di avere liste di controllo dettagliate che coprano i rischi principali della procedura d'appalto (cfr. il successivo paragrafo 2.1).

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 di registrazione e conservazione informatizzata dei dati relativi a ciascuna operazione destinata a verifica o determinata da una verifica condotta. I dati sono conservati in sistemi informatizzati di sorveglianza negli Stati membri. Questo facilita la pianificazione delle verifiche, aiuta a evitare inutili duplicazioni di lavoro e fornisce utili informazioni ad altri organismi (per es. AA, AC). Inoltre, gli Stati membri devono mantenere un



registro delle verifiche di gestione in cui siano conservati almeno i dati di seguito riportati con il collegamento alla verifica pertinente: valore di un'irregolarità riscontrata, importo interessato, tipo di irregolarità o di risultato, misure adottate. Questo registro andrebbe tenuto ai fini della dichiarazione di gestione e le statistiche pertinenti andrebbero regolarmente comunicate ad altri organismi (per es. AA, AC).

I dettagli (per es. la data delle verifiche in loco delle singole operazioni realizzate) devono essere registrati nel sistema informatizzato di sorveglianza.

### **1.9. Affidamento a terzi delle verifiche di gestione**

Come principio generale, le verifiche di gestione devono essere condotte sotto la responsabilità dell'AG 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 (cfr. paragrafo 1.4).

Tuttavia, nelle situazioni in cui, a causa del volume importante o della complessità tecnica delle operazioni da verificare, l'AG ritenga di non disporre di sufficienti risorse umane o competenze per condurre le verifiche autonomamente, queste ultime possono essere totalmente o parzialmente affidate a imprese esterne. Nel caso si ricorra all'affidamento a terzi è essenziale che nel capitolato d'onori figurino chiaramente la portata del lavoro da realizzare e una formulazione del parere. Pertanto, le conseguenze di eventuali ritardi nella realizzazione del lavoro possono influire sulla soglia delle spese ammissibili da dichiarare per evitare il disimpegno N+3. Per ovviare a questo rischio, si raccomanda all'AG di attuare procedure volte a garantire il trattamento tempestivo delle relazioni da parte delle aziende esterne. Questo vale soprattutto nel caso di organismi del settore pubblico dove si possono verificare ritardi nell'aggiudicazione di appalti per questo tipo di lavoro. Spetta inoltre all'amministrazione aggiudicatrice valutare la qualità del lavoro affidato a terzi, ad esempio esaminando alcune domande di rimborso. 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.

### **1.10. Certificazione del revisore**

I termini degli accordi per un unico tipo di sostegno possono richiedere ai beneficiari di fornire una certificazione del revisore insieme alle domande di rimborso che essi presentano. 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, che fanno riferimento a elementi approvati nell'ambito dell'accordo, che i termini dell'accordo per un unico tipo di sostegno sono stati soddisfatti e che esistono documenti giustificativi adeguati, compresi i documenti contabili. Sebbene le assicurazioni di cui all'articolo 125, paragrafo 5, dell'RDC, non possano essere ottenute esclusivamente con i controlli condotti dagli stessi beneficiari o da terzi (per es. i revisori contabili) 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'AG 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 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 che 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 domanda di rimborso presentata dal beneficiario.

Per garantire la qualità e l'affidabilità delle certificazioni dei revisori, l'AG ne verificherà alcune.

### **1.11. Separazione dei compiti**

Al fine di garantire l'osservanza del principio della separazione delle funzioni (cfr. articolo 72, lettera b), dell'RDC) ed evitare i rischi che possono emergere nel caso in cui un'AG (o l'OI) sia responsabile 1) della selezione e approvazione delle operazioni, 2) delle verifiche di gestione e 3) dei pagamenti, occorre garantire un'adeguata separazione dei compiti fra queste tre funzioni.

Come indicato sopra, laddove l'AG (o l'OI) sia anche un beneficiario, occorre garantire un'adeguata separazione delle funzioni per la conduzione delle verifiche di cui all'articolo 125, paragrafo 5, dell'RDC. Un'adeguata separazione si può ottenere, ad esempio, utilizzando per le verifiche di gestione un dipartimento distinto della stessa organizzazione, indipendente da quello in cui si trova il beneficiario. Questo può essere il dipartimento finanziario oppure l'unità di audit interno, se nessuno di questi organismi è il beneficiario e se quest'ultima non svolge lavori di audit a norma dell'articolo 127 dell'RDC.

Il personale addetto alle verifiche di cui all'articolo 125, paragrafo 5, dell'RDC non deve essere coinvolto nei controlli dei sistemi o negli audit delle operazioni eseguiti sotto la responsabilità dell'AA (articolo 127 dell'RDC) e viceversa. Gli obiettivi delle verifiche di gestione sono diversi dagli obiettivi degli audit svolti sotto la responsabilità dell'AA, considerato che questi ultimi vengono effettuati ex post (vale a dire dopo la presentazione della domanda di pagamento alla Commissione). L'obiettivo di questi audit è valutare se i controlli interni funzionano in modo efficiente, mentre le verifiche di gestione fanno parte dei controlli interni. Occorre quindi distinguere chiaramente i due tipi di attività nella loro pianificazione, organizzazione, esecuzione, contenuto e documentazione.

Anche se le verifiche di gestione e gli audit sotto la responsabilità dell'AA devono essere separati, è opportuno che vi sia uno scambio di informazioni tra i servizi dell'AG, dell'AC e dell'AA. Ad

esempio, il personale addetto alle verifiche di gestione dovrebbe essere informato dei risultati degli audit e dovrebbe rivolgersi all'AA per ottenere informazioni, mentre quest'ultima dovrebbe tenere conto dei risultati delle verifiche di gestione nella sua analisi dei rischi e nella sua strategia di audit.

## 2. Aree specifiche relative alle verifiche di gestione<sup>6</sup>

### 2.1. 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-privato istituzionalizzati (2007/C 6661);*
- v) *"Individuazione dei conflitti di interessi nelle procedure d'appalto nel quadro delle azioni strutturali. Guida pratica per i dirigenti"<sup>7</sup>;*
- vi) *"Individuazione di frodi documentali nel quadro delle azioni strutturali. Guida pratica per le autorità di gestione"<sup>8</sup>;*
- vii) *Nuove direttive sugli appalti pubblici:*
  - *Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione;*
  - *Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE;*
  - *Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE;*
- viii) *Decisione della Commissione C(2013) 9527 del 19.12.2013 relativa alla fissazione e all'approvazione degli orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie che la Commissione deve applicare alle spese finanziate dall'Unione nell'ambito della gestione concorrente in caso di mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici.*
- ix) *"Appalti Pubblici - Orientamenti per i funzionari responsabili degli appalti sugli errori più*

---

<sup>6</sup> I riferimenti alla normativa UE che figurano nel presente paragrafo sono indicativi, ossia non sono esaustivi. Spetta alle autorità nazionali interessate garantire la conformità a tutta la normativa dell'UE e nazionale pertinente, ivi inclusa quella non esplicitamente citata in questo documento.

<sup>7</sup> Documento di lavoro elaborato da un gruppo di esperti degli Stati membri con il coordinamento dell'OLAF. Si propone di facilitare l'attuazione dei programmi operativi e di incoraggiare le buone pratiche. Non è giuridicamente vincolante per gli Stati membri, ma fornisce orientamenti generali nonché raccomandazioni e riflette le migliori pratiche.

<sup>8</sup> Documento di lavoro elaborato da un gruppo di esperti degli Stati membri con il coordinamento dell'OLAF. Si propone di facilitare l'attuazione dei programmi operativi e di incoraggiare le buone pratiche. Non è giuridicamente vincolante per gli Stati membri, ma fornisce orientamenti generali nonché raccomandazioni e riflette le migliori pratiche.

## *comuni da evitare nei progetti finanziati dai Fondi strutturali e d'investimento europei"*

Le verifiche condotte in relazione agli appalti pubblici devono avere come finalità il rispetto, durante tutto il processo, delle norme dell'UE 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<sup>9</sup> al termine di 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 o perfino dei modelli per gli 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](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm)). La DG Politica regionale e urbana ha anche ultimato di recente la guida "Appalti pubblici - Orientamenti per i funzionari responsabili degli appalti sugli errori più comuni da evitare nei progetti finanziati dai Fondi strutturali e d'investimento europei"<sup>10</sup>.

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.

Si raccomanda caldamente all'AG di prepararsi già all'attuazione delle direttive sugli appalti pubblici, pubblicate nella Gazzetta ufficiale L 94 del 28 marzo 2014, il cui termine per il recepimento è fissato al 18 aprile 2016.

### Intensità delle verifiche degli appalti pubblici

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

Qualora l'appalto pubblico sia già stato verificato da un'altra istituzione nazionale competente, i risultati possono essere presi in considerazione ai fini della verifica di gestione purché l'AG si assuma la responsabilità di tali controlli e a condizione che la loro portata sia almeno equivalente a quella della verifica che condurrebbe l'AG.

### 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 l'AG ritiene vi sia un rischio, essa deve verificare questi elementi ex ante a titolo di misura preventiva nonché controllare che le stime dei costi siano aggiornate. È consigliabile adottare un approccio prudente quando i costi stimati si avvicinano alla soglia dell'UE. In tali casi si consiglia di valutare una decisione a favore di un appalto a livello europeo, tenuto conto di quanto segue:

- L'obbligo per l'AG di controllare, durante le verifiche di gestione, com'è stata effettuata la stima dei costi. In particolare nei casi descritti sopra è necessario garantire che la stima dei

<sup>9</sup> Per gli appalti pubblici in caso di opzioni semplificate in materia di costi, si rimanda alla "Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC)", EGESIF\_14-0017.

<sup>10</sup> Il documento verrà pubblicato sul sito [http://ec.europa.eu/regional\\_policy](http://ec.europa.eu/regional_policy).

costi non stia indebitamente abbassando il prezzo allo scopo di evitare un appalto a livello europeo. La vicinanza alla soglia rappresenta un fattore di rischio.

- Gli addenda. Può accadere che nel capitolato d'appalto siano stati omessi alcuni elementi successivamente appaltati sotto forma di addenda al contratto e che con tali aggiunte l'importo dell'appalto superi la soglia dell'UE.

Ciò dovrebbe garantire che non emergano problemi con la procedura di gara iniziale e con i lavori aggiuntivi o i contratti supplementari 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 per i quali si ritiene che i beneficiari non abbiano esperienza nell'area degli appalti pubblici, l'AG deve assicurare, prima della pubblicazione del bando di gara, che la qualità dei documenti di gara (ivi compreso il capitolato d'oneri) 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 dell'UE sugli appalti pubblici, l'AG deve altresì essere cosciente della necessità di verificare, anche quando gli appalti scendono sotto le soglie dell'UE o i servizi siano soggetti solo a un'applicazione limitata della direttiva 2004/18/CE (cfr. allegato II B) 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'appalto<sup>11</sup>) di pubblicità al fine di assicurare che vengano rispettati i principi generali di parità di trattamento e trasparenza previsti dal trattato. Questo è particolarmente rilevante per gli appalti pubblici che presentano un interesse transfrontaliero. È possibile procedere alle verifiche di cui sopra richiedendo ai beneficiari di fornire copia delle pubblicazioni pertinenti al momento della presentazione delle loro domande di rimborso. Dovranno essere richieste anche le prove dell'invio degli avvisi di aggiudicazione dell'appalto, soprattutto per i servizi elencati all'allegato II B della direttiva 2004/18/CE o all'allegato XVII B della direttiva 2004/17/CE.

### Criteri di selezione e aggiudicazione

Al fine di verificare in maniera adeguata che le procedure di selezione e aggiudicazione di un appalto siano state condotte conformemente alle norme dell'UE e nazionali in materia di appalti pubblici, l'AG dovrà ottenere ed esaminare i rapporti di valutazione della gara redatti dalle commissioni di valutazione. L'AG o gli organismi costituiti, a seconda del caso, dovranno altresì esaminare ogni denuncia presentata all'amministrazione aggiudicatrice, o agli organismi costituiti, dagli offerenti. Durante le verifiche di gestione l'AG deve assicurarsi che la procedura di denuncia sia stata seguita correttamente. Tali denunce possono evidenziare possibili carenze nella procedura di aggiudicazione di un appalto.

---

<sup>11</sup> 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).

Per gli appalti che superano le soglie fissate nelle direttive dell'UE in materia di appalti pubblici, le AG 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 superano le soglie è elevato, ma è raccomandabile quando si ritiene che l'amministrazione aggiudicatrice non abbia la necessaria esperienza. Può essere altresì applicato su un campione limitato per accertarsi 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 nel capitolato d'oneri;
- utilizzo di specifiche tecniche discriminatorie o permessi nazionali richiesti al momento della presentazione delle offerte;
- 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;
- criteri di selezione troppo dissuasivi non legati all'oggetto del contratto.

Alcuni Stati membri hanno creato un'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 dell'UE. Nel caso in cui abbia delle riserve su qualunque elemento della procedura, riferirà tali riserve sia all'amministrazione aggiudicatrice che all'AG. In questo modo, l'AG viene informata dei potenziali 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 dell'UE può essere previsto un accordo tra l'AG e l'unità di controllo degli appalti pubblici.

#### Fase di attuazione dell'appalto

Gli audit della Commissione hanno identificato come problematiche le seguenti aree particolari della fase di attuazione dell'appalto:

- lavori supplementari o complementari aggiudicati direttamente senza una nuova gara d'appalto;
- modifica sostanziale alle condizioni essenziali del contratto durante la fase di realizzazione.

Per gli appalti che superano la soglia prevista nelle direttive dell'UE 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/AG 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<sup>12</sup>.

Esempi delle principali problematiche individuate in passato dalla Commissione nel settore degli appalti pubblici:

- lavori aggiuntivi: aggiudicazione diretta in assenza di circostanze che un'amministrazione aggiudicatrice diligente non ha potuto prevedere;
- criteri di aggiudicazione illeciti;
- suddivisione di un progetto per evitare procedure d'appalto a livello di UE;
- criteri di selezione illeciti;
- scadenze troppo brevi per la presentazione delle offerte;
- aggiudicazione diretta dell'appalto;
- mancato rispetto delle regole in materia di pubblicità;
- inadeguatezze nei chiarimenti in merito alle offerte;
- mancata presentazione di una pista di controllo adeguata;
- ricorso ingiustificato alla procedura negoziata e accelerata;
- inadeguatezze nel caso del calcolo del valore dell'appalto;
- mancato rispetto del termine di consegna concordato;
- lavori avviati prima della conclusione della procedura di gara.

## 2.2. 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 SIE, le seguenti aree tematiche sono di particolare rilevanza:

- la **direttiva sull'impatto ambientale** o direttiva VIA<sup>13</sup> prevede che gli Stati membri conducano una valutazione dei progetti pubblici e privati che possono avere un impatto ambientale importante prima dell'approvazione o autorizzazione del progetto. Benché non siano ancora esplicitamente inclusi nei requisiti formali della valutazione, anche gli impatti del clima sul progetto, denominati "adattamento ai cambiamenti climatici", devono essere considerati nella

<sup>12</sup> Cause del Tribunale T-540/10 e T-235/11 del 21.1.2013 sull'interpretazione di "circostanza imprevista" riguardo agli addenda dei contratti.

<sup>13</sup> Direttiva 85/337/CEE del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. La direttiva VIA del 1985 e i suoi tre emendamenti sono stati codificati dalla direttiva 2011/92/UE del 13 dicembre 2011. La direttiva 2011/92/UE è stata modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2014/52/UE del 16 aprile 2014. Il termine per il recepimento della direttiva 2014/52/UE è il 16 maggio 2017.

fase di concezione di alcuni progetti<sup>14</sup>. La direttiva tiene in considerazione le disposizioni della convenzione di Aarhus sulla partecipazione pubblica e l'accesso alla giustizia nelle questioni ambientali. La direttiva 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 dell'Unione europea rispetto all'interpretazione delle deroghe).

- La direttiva relativa alla **valutazione ambientale strategica (VAS)**<sup>15</sup> – La valutazione ambientale può essere effettuata per i singoli progetti sulla base della suddetta direttiva VIA o per i piani o programmi pubblici sulla base della direttiva VAS. Oltre a prevedere per gli Stati membri una valutazione prima che il programma operativo sia approvato, la direttiva VAS 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** – la direttiva concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente<sup>16</sup> si prefigge di rendere le informazioni sull'ambiente in possesso delle autorità 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 habitat<sup>17</sup>, 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 acque<sup>18</sup> 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

---

<sup>14</sup> Cfr. *Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Impact Assessment* (Linee guida per l'integrazione dei cambiamenti climatici e della biodiversità nella valutazione d'impatto ambientale), Commissione europea, DG Ambiente, 2013. Quest'obbligo dovrebbe applicarsi ai progetti per i quali la procedura VIA inizia dopo il recepimento della direttiva 2014/52/UE nella legislazione nazionale (al più tardi il 16 maggio 2017).

<sup>15</sup> Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, modificata da ultimo dalla direttiva 2014/52/UE.

<sup>16</sup> Direttiva 90/313/CEE del Consiglio, modificata dalla direttiva 2003/4/CE.

<sup>17</sup> Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (versione codificata della direttiva 79/409/CEE) da ultimo modificata dalla direttiva 2013/17/UE sulla conservazione degli uccelli selvatici; direttiva del Consiglio 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e fauna selvatiche, da ultimo modificata dalla direttiva 2013/17/UE.

<sup>18</sup> Direttiva 2000/60/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, da ultimo modificata dalla direttiva 2008/32/CE



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 rifiuti<sup>19</sup> fissa dei requisiti di base in materia di gestione 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 cofinanziato dal FESR o dal Fondo di coesione, esso deve rientrare in un piano di gestione dei rifiuti coerente. La direttiva sulle discariche<sup>20</sup> fissa una serie di norme dettagliate destinate a prevenire o a 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. Tale direttiva intende altresì ridurre le quantità dei rifiuti biodegradabili da collocare a discarica. La direttiva sull'incenerimento<sup>21</sup> 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 intese a migliorare il 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 in maniera esplicita che i produttori di tali prodotti siano responsabili dal punto di vista finanziario per l'opportuno trattamento 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 della corretta applicazione della normativa dell'UE in materia di ambiente e dell'adozione delle misure adeguate qualora ciò non avvenga.

Per adempiere alle responsabilità di cui all'articolo 125, paragrafo 3, dell'RDC durante la selezione e l'approvazione delle operazioni, l'AG dovrà assicurare di poter contare su personale competente interno o esterno in grado di assisterla 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 all'AG.

Analogamente, ai fini delle verifiche di gestione di cui all'articolo 125, paragrafo 5, dell'RDC, l'AG dovrà assicurare di disporre delle competenze necessarie per verificare la continua conformità delle operazioni alle norme ambientali rilevanti.

### 2.3. Aiuti di Stato

Gli Stati membri devono conformarsi alle norme in materia di aiuti di Stato. Si configura un aiuto di Stato se le disposizioni dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sono soddisfatte: gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri.

---

<sup>19</sup> Direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti, modificata dalla direttiva 2011/97/UE.

<sup>20</sup> Direttiva 1999/31/CE del Consiglio relativa alle discariche di rifiuti, modificata dalla direttiva 2011/97/UE.

<sup>21</sup> Direttiva 2000/76/CE sull'incenerimento dei rifiuti, modificata dal regolamento (CE) n. 1137/2008.

Nella misura in cui si configura un aiuto di Stato, gli Stati membri sono tenuti a notificare l'aiuto di Stato alla Commissione e non possono attuare detto aiuto fino a quando la Commissione non l'avrà approvato. Tuttavia, talune misure sono esenti dall'obbligo di notifica perché sono compatibili con il trattato quando soddisfano talune condizioni (esenzioni per categoria) o non costituiscono un aiuto di Stato (*de minimis*).

Anche se il processo di selezione è fondamentale per stabilire la conformità con le norme in materia di aiuti di Stato, l'obiettivo delle verifiche di gestione è anche quello di verificare se un'operazione contiene un elemento di aiuto di Stato e quindi di garantire che siano osservate le disposizioni previste dalla base giuridica pertinente.

I seguenti regolamenti e orientamenti in materia di aiuti di Stato hanno tipicamente rilevanza per la valutazione<sup>22</sup>:

- norme *de minimis* – il regolamento n. 1407/2013 o eventuali regolamenti precedenti. Esiste anche un regolamento specifico *de minimis* per servizi di interesse economico generale (regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione);
- norme di esenzione per categoria – il regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, l'ex regolamento (CE) n. 800/2008 di esenzione per categoria, è stato abrogato dall'articolo 57 del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, fatte salve le disposizioni transitorie di cui all'articolo 58 di quel regolamento;
- aiuto notificato (individuale o regimi) – cfr. il sito web della DG Concorrenza: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/register](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register)

È possibile consultare un elenco dei regolamenti e degli orientamenti in materia di aiuti di Stato sul seguente sito web: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/legislation.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html)

Per quanto riguarda gli strumenti finanziari, la verifica dovrebbe anche tenere conto dei documenti seguenti:

- Finanziamento del rischio: "Orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio" (2014/C 19/04);
- Garanzie: "Comunicazione della Commissione sull'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie" (2008/C 155/02);
- Prestiti: "Comunicazione della Commissione 2008/C 14/02 relativa alla revisione del metodo di fissazione dei tassi di riferimento e di attualizzazione".

Inoltre, come indicato nella guida pertinente<sup>23</sup>: "Per gli strumenti finanziari, l'aiuto di Stato va rispettato da tutti e tre i livelli: AG, fondo di fondi e intermediario finanziario. Gli aiuti andrebbero considerati su vari livelli: il gestore dei fondi (che è remunerato), l'investitore privato (che sta coinvestendo e può ricevere aiuto) e il destinatario finale". Per i fondi SIE, l'articolo 37, paragrafo 12, dell'RDC, chiarisce l'applicabilità pertinente: "Ai fini dell'applicazione del presente articolo, le norme dell'Unione applicabili in materia di aiuti di Stato sono quelle in vigore al momento in cui l'autorità di gestione o l'organismo che si occupa dell'attuazione del fondo o dei fondi assegna,

---

<sup>22</sup> In questo documento di orientamento non è possibile fare una panoramica completa dell'intero *acquis* legislativo sugli aiuti di Stato. L'*acquis* sugli aiuti di Stato è elencato sul sito web della DG Concorrenza: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/overview/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html)

Il sito web è aggiornato regolarmente.

<sup>23</sup> Cfr. il paragrafo 7.7 del documento *Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020 - A short reference guide for managing authorities* (EGESIF\_14\_0038-03 del 10 dicembre 2014), (Strumenti finanziari nei programmi dei fondi SIE 2014-2020 – Una breve guida di riferimento per le autorità di gestione), disponibile all'indirizzo [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/fin\\_inst/pdf/fin\\_esif\\_2014\\_2020.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/pdf/fin_esif_2014_2020.pdf)

come stabilito da contratto, contributi a titolo del programma a uno strumento finanziario, o quando lo strumento finanziario assegna, come stabilito dal contratto, contributi a titolo del programma ai destinatari finali, se del caso".

In termini pratici le verifiche di gestione sugli aiuti di Stato dovrebbero completare i controlli condotti durante il processo di selezione delle operazioni:

1) Esse devono verificare se l'operazione include aiuti di Stato. Occorre notare che l'aiuto di Stato non è escluso se il beneficiario è un'organizzazione senza scopo di lucro o un organismo pubblico. Pertanto, si dovrà considerare se il beneficiario svolge un'attività economica (ossia offre beni e servizi su un mercato aperto alla concorrenza) indipendentemente dal suo status giuridico.

2) Si dovrebbe identificare chiaramente la base giuridica (solitamente in base alla documentazione di selezione dell'operazione).

3) Si raccomanda caldamente l'utilizzo di una lista di controllo specifica per ciascun tipo di misura di aiuto di Stato per garantire che tutte le disposizioni pertinenti siano verificate. Tale lista di controllo verrà utilizzata come promemoria e pista di controllo delle verifiche effettuate.

Sebbene i principali test di conformità avrebbero dovuto essere effettuati durante il processo di selezione, durante le verifiche di gestione si dovrebbero effettuare test complementari. Ad esempio:

- con riguardo alla regola *de minimis*, è possibile controllare i conti del beneficiario per garantire che la soglia *de minimis* non sia superata e verificare che tutte le imprese appartenenti allo stesso gruppo l'abbiano rispettata (quantomeno con una dichiarazione, come stabilito dai regolamenti *de minimis*, oppure attraverso i mezzi consentiti dalle norme nazionali);
- per quanto concerne le esenzioni per categoria, si dovrebbe prestare particolare attenzione alla definizione di PMI, alle disposizioni comuni applicabili a tutti i tipi di misure (effetto di incentivazione, trasparenza, ecc.) e alle disposizioni specifiche per le varie categorie di aiuto (ossia gli importi massimi, l'intensità massima, i costi ammissibili);
- per quanto riguarda l'aiuto notificato, andrebbero verificate le condizioni stabilite nell'aiuto approvato.

È fondamentale garantire una sana verifica degli aiuti di Stato, in base a elenchi di controllo specifici per ciascuna misura, da utilizzarsi come promemoria e come pista di controllo delle verifiche effettuate.

Esempi delle problematiche più comuni identificate in passato dalla Commissione in materia di aiuti di Stato:

- mancata verifica della regola *de minimis*;
- superamento dei massimali dell'aiuto consentiti per il fatto che un'impresa non si qualifica come una PMI e quindi non ha diritto a una maggiorazione per le PMI;
- avvio prematuro dei lavori (prima della domanda di aiuto) o prima dell'approvazione dell'autorità concedente l'aiuto;
- controlli insufficienti dell'"effetto di incentivazione" per l'aiuto.

## **2.4. Strumenti finanziari**

### Riferimenti:

1. *Articoli 40 e 125, paragrafo 9, dell'RDC.*
2. *Allegato IV dell'RDC (requisiti minimi degli accordi di finanziamento o dei documenti di*

strategia).

3. *Gli articoli 9 e 25 del regolamento delegato (UE) n. 480/2014<sup>24</sup>.*
4. *Il regolamento (CE) n. 1781/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, riguardante i dati informativi relativi all'ordinante che accompagnano i trasferimenti di fondi.*
5. *Regolamento (CE) n. 1889/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa.*
6. *Direttiva 2001/97/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 dicembre 2001, recante modifica della direttiva 91/308/CEE del Consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite.*
7. *Direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo.*
8. *"Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020 - A short reference guide for managing authorities" (EGESIF\_14\_0038-03 del 10 dicembre 2014)<sup>25</sup> (Strumenti finanziari nei programmi dei fondi SIE 2014-2020 – Una breve guida di riferimento per le autorità di gestione), da integrare con orientamenti specifici più dettagliati ove pertinente, anche in modo complementare rispetto a fi-compass, la piattaforma unica per servizi di consulenza in materia di strumenti finanziari a valere sui fondi SIE (<http://www.fi-compass.eu/>)<sup>26</sup>.*

Le verifiche di gestione relative agli strumenti finanziari dovrebbero mirare a garantire la conformità con le leggi e i regolamenti applicabili, una sana gestione finanziaria dei fondi SIE, la salvaguardia degli attivi, il controllo e il rendiconto finanziario affidabile da parte degli organismi che attuano i fondi di fondi o lo strumento finanziario, ove del caso.

Per quanto riguarda le operazioni relative agli strumenti finanziari, l'AG dovrà effettuare verifiche amministrative su ciascuna domanda di pagamento presentata dal beneficiario. Un intermediario finanziario può essere anche un beneficiario nel caso in cui gestisca direttamente un fondo di fondi o lo strumento finanziario. L'organismo che attua lo strumento finanziario riferisce all'organismo che attua il fondo di fondi (eventuale), che riferisce all'AG.

Per quanto concerne gli strumenti finanziari attuati dalla BEI a norma dell'articolo 38, paragrafo 4, lettera b), punto i), dell'RDC e secondo quanto stabilito dall'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento delegato (UE) n. 480/2014 della Commissione, l'AG conferisce a un'impresa che opera nell'ambito di un quadro comune istituito dalla Commissione l'incarico di procedere alle verifiche in loco delle operazioni ai sensi dell'articolo 125, paragrafo 5, lettera b), dell'RDC. L'attuale quadro di audit comune è in fase di aggiornamento da parte della Commissione e verrà discusso con gli Stati membri. Nel frattempo l'AG è invitata a consultare la Commissione per sapere quale metodo seguire a tale riguardo, fatto salvo l'articolo 9, paragrafo 4, del citato regolamento.

Si dovrebbe garantire che la creazione e l'attuazione dello strumento finanziario siano conformi con il diritto applicabile, ivi incluse le regole sui fondi SIE, gli aiuti di Stato, gli appalti pubblici, nonché le norme pertinenti e la normativa vigente sulla prevenzione del riciclaggio dei proventi, la lotta al terrorismo e la frode fiscale. La creazione andrebbe verificata alla prima domanda di pagamento, l'attuazione ad ogni successiva domanda.

---

<sup>24</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2014.138.01.0005.01.ITA](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.138.01.0005.01.ITA)

<sup>25</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/fin\\_inst/pdf/fi\\_esif\\_2014\\_2020.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf)

<sup>26</sup> La versione definitiva della guida dettagliata e delle schede interpretative sugli strumenti finanziari verrà messa a disposizione in una prima fase su INFOREGIO e successivamente sul sito <http://www.fi-compass.eu/>, dove confluirà tutto il materiale sugli strumenti finanziari.

Per quanto riguarda la creazione si dovrebbero verificare, tra l'altro, gli aspetti seguenti:

- valutazione ex ante a norma dell'articolo 37, paragrafo 2, dell'RDC;
- opzione di attuazione a norma dell'articolo 38 dell'RDC;
- progettazione dello strumento finanziario (con o senza fondo di fondi): per es. i prodotti finanziari da offrire, i destinatari finali che si intende raggiungere e, se del caso, la combinazione prevista con il sostegno sotto forma di sovvenzioni);
- contenuto degli accordi di finanziamento o del documento di strategia (requisiti minimi stabiliti nell'allegato IV dell'RDC);
- selezione e accordi con fondo di fondi o intermediari finanziari;
- conti fiduciari o capitale separato (solo per l'opzione di cui all'articolo 38, paragrafo 4, lettera b), dell'RDC);
- cofinanziamento nazionale (articolo 38, paragrafo 9, dell'RDC), ossia tracciare i contributi nazionali forniti a vari livelli;
- aiuti di Stato (norme sul finanziamento del rischio, regolamento generale di esenzione per categoria, *de minimis* - cfr. il punto 2.3).

Per quanto riguarda l'attuazione si dovrebbero verificare, tra l'altro, gli aspetti seguenti:

- conformità con gli elementi degli accordi di finanziamento (indipendentemente dal livello in cui vengono firmati), fra cui:
- attuazione della strategia di investimento (ad es. prodotti, destinatari finali, combinazione con sovvenzioni);
- attuazione del programma di attività inclusa la leva;
- calcolo e pagamento dei costi di gestione;
- monitoraggio e rendicontazione dell'attuazione degli investimenti anche a livello dei destinatari finali, dei requisiti di audit e della pista di controllo;
- selezione e accordi con intermediari finanziari, se vi sono cambiamenti rispetto alla creazione.

Per gli strumenti finanziari gestiti ai sensi dell'articolo 38, paragrafo 4, lettera c), si dovrebbe verificare la conformità con il documento di strategia di cui all'articolo 38, paragrafo 8.

Il rispetto della normativa sulla prevenzione del riciclaggio dei proventi e la lotta al terrorismo può basarsi sull'assicurazione fornita dall'organismo nazionale investito dalla legge di poteri di ispezione in questo campo e delle competenze necessarie per controllare l'organismo responsabile dell'attuazione del fondo di fondi e l'organismo responsabile dell'attuazione dello strumento finanziario. La principale normativa applicabile è enumerata sopra.

Per le verifiche in loco si opera una distinzione tra:

- gli strumenti finanziari costituiti a livello di Unione, gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione, laddove l'AG non effettui verifiche in loco (articolo 40, paragrafi 1 e 2, dell'RDC) ma riceva relazioni di controllo periodiche dagli organismi incaricati dell'attuazione di detti strumenti finanziari, e
- gli strumenti finanziari costituiti a livello nazionale, regionale, transnazionale o transfrontaliero, gestiti da o sotto la responsabilità dell'AG, laddove l'AG effettui verifiche

in loco.

Le verifiche in loco dovrebbero essere effettuate in via principale a livello di strumento finanziario. Dovrebbero inoltre essere effettuate a livello di destinatario finale (ad es. a campione) qualora l'AG lo ritenga giustificato alla luce del livello di rischio identificato.

Occorre altresì notare che andrebbero verificati anche gli aspetti legati all'ammissibilità, fra cui:

- le condizioni riguardanti la fase dell'investimento: generalmente gli investimenti che devono essere sostenuti tramite gli strumenti finanziari non sono materialmente completati o realizzati interamente alla data della decisione di investimento (articolo 37, paragrafo 5, dell'RDC; vi è tuttavia una deroga a questa regola ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 6, dell'RDC);
- la combinazione di strumenti finanziari con altri tipi di sostegno nell'ambito della stessa operazione (articolo 37, paragrafo 7) o come operazione separata (articolo 37, paragrafo 8, dell'RDC). Occorre rispettare le condizioni di cui all'articolo 37, paragrafo 9, dell'RDC;
- le limitazioni per i contributi in natura (articolo 37, paragrafo 10, dell'RDC);
- il trattamento dell'IVA (qualora le sovvenzioni e gli strumenti finanziari siano combinati in una singola operazione, articolo 37, paragrafo 11, dell'RDC);
- il capitale circolante;
- le imprese in difficoltà (limitazione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, lettera d), del regolamento FESR, e delle regole in materia di aiuti di Stato).

Requisiti per la pista di controllo: il beneficiario ha la responsabilità di provvedere a che i documenti giustificativi siano disponibili e non impongano ai destinatari finali obblighi di tenuta di documentazione che vadano oltre quanto sia necessario per adempiere in maniera ragionevole alla propria responsabilità (articolo 40, paragrafo 5, dell'RDC). Si mantengono registrazioni separate per ciascuna forma di sostegno qualora un'operazione associ strumenti finanziari con sovvenzioni, abbuoni di interesse e/o abbuoni di commissioni di garanzia e quando un destinatario finale di un sostegno fornito mediante uno strumento finanziario riceve assistenza anche a titolo di un'altra fonte finanziata dall'Unione (articolo 37, paragrafi 7 e 8, dell'RDC).

Giacché lo stesso strumento di ingegneria finanziaria può ricevere contributi da uno o più programmi operativi, in questi casi il fondo di fondi o l'intermediario finanziario 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, di audit e di verifica. Un esame della pista di controllo formerà parte delle verifiche di cui all'articolo 125, paragrafo 5.

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 dello strumento finanziario relativi alla valutazione della domanda, l'accordo sottoscritto di investimento, prestito o garanzia, rapporti dell'impresa, i rapporti riguardanti le visite e le riunioni del consiglio di amministrazione, i rapporti da parte dell'intermediario del prestito al fondo di garanzia che sostiene le domande, le approvazioni ambientali, le relazioni sulle pari opportunità e le 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 la prova del trasferimento di capitale o del prestito dal fondo di capitale di rischio o dall'intermediario del prestito verso l'impresa nonché la prova del

fatto che il sostegno fornito tramite lo strumento finanziario è stato utilizzato per lo scopo previsto.

Le verifiche di gestione degli strumenti finanziari sono piuttosto specifiche e richiedono conoscenze adeguate della materia. Si dovrebbe prestare attenzione all'aderenza degli strumenti finanziari alle norme sugli aiuti di Stato (che possono essere presenti ai vari livelli di attuazione, per esempio coinvestitori privati, fondo di fondi, intermediari finanziari e destinatari finali), alle norme sulla selezione degli organismi (ad es. le norme sugli appalti pubblici, se applicabile), alla selezione del fondo di fondi e degli intermediari finanziari, nonché a livello dei costi di gestione.

Esempi delle problematiche più comuni identificate in passato dalla Commissione nel settore degli strumenti finanziari<sup>27</sup> (prospettiva finanziaria 2007-2013):

- le garanzie emesse dallo strumento di ingegneria finanziaria costituivano garanzie per prestiti erogati da un altro strumento di ingegneria finanziaria nell'ambito dello stesso programma operativo;
- illecite riduzioni di capitale quando il capitale del prestito non è interamente rimborsato;
- prestiti forniti per finanziare esclusivamente capitale circolante prima dell'1.12.2011;
- costi di gestione non basati su prove;
- mancata presentazione di un'adeguata pista di controllo;
- lenta attuazione del progetto e contromisure potenzialmente inefficaci per migliorare le prestazioni;
- inadeguatezza delle verifiche di gestione;
- elementi obbligatori mancanti nell'accordo di finanziamento;
- audit delle operazioni non effettuato a causa della limitazione alla portata.

## **2.5. Operazioni che generano entrate**

### Riferimenti

1. *Articoli 61 e 65, paragrafo 8, e allegato V dell'RDC.*
2. *Articoli da 15 a 19 del regolamento delegato (UE) n. 480/2014.*
3. *Guida all'analisi costi-benefici dei progetti di investimento - Strumento di valutazione economica per la politica di coesione 2014-2020.*

L'RDC opera una distinzione tra le operazioni che generano entrate nette dopo il loro completamento (ed eventualmente anche durante la loro attuazione), disciplinate dall'articolo 61, e le operazioni che generano entrate nette nel corso della loro attuazione, disciplinate dall'articolo 65, paragrafo 8, alle quali non si applica l'articolo 61, paragrafi da 1 a 6.

### Operazioni che generano entrate nette dopo il loro completamento

Il paragrafo 1 dell'articolo 61 dell'RDC definisce le "entrate nette".

L'AG, nell'ambito delle sue verifiche di gestione, dovrebbe innanzitutto controllare se un'operazione rientra nell'ambito dell'articolo 61, paragrafo 1, dell'RDC. Laddove è possibile attendersi flussi finanziari in entrata dopo il completamento dell'operazione, l'AG dovrebbe in particolare esaminare se i flussi finanziari in entrata verranno direttamente pagati dagli utenti o se possono essere classificati come "altri flussi finanziari in entrata", come ad esempio altri contributi privati o pubblici o altri proventi finanziari.

L'AG dovrebbe assicurarsi che i flussi finanziari in entrata siano stati determinati sulla base

---

<sup>27</sup> Le disposizioni giuridiche riguardano periodi passati e attualmente non sono più in vigore.

dell'approccio incrementale (ossia calcolando la differenza tra le situazioni con e senza operazione), che può comportare risparmi sui costi. Qualora i risparmi sui costi attesi non siano stati trattati dal beneficiario come entrate nette, le verifiche di gestione dovrebbero ottenere le prove che esse verranno compensate da una pari riduzione delle sovvenzioni per il funzionamento.

Quando l'operazione fa parte di un progetto più ampio può essere irrilevante effettuare l'analisi finanziaria solo sull'operazione. L'AG dovrebbe verificare che l'analisi sia stata fatta su un'unità autosufficiente di analisi e che le entrate nette del progetto siano state assegnate all'operazione in proporzione al costo ammissibile dell'operazione nel costo dell'investimento del progetto.

In linea con l'articolo 61 dell'RDC, paragrafi da 2 a 5, la spesa ammissibile dell'operazione è ridotta anticipatamente tenendo conto delle entrate nette potenziali dell'operazione, determinate tramite uno dei seguenti metodi:

- applicazione di una percentuale forfettaria di entrate nette per il settore o sottosettore;
- calcolo delle entrate nette attualizzate del funzionamento;
- riduzione del tasso massimo di cofinanziamento per tutte le operazioni della priorità o della misura corrispondente del programma.

Il metodo è scelto conformemente alle norme nazionali.

Qualora si applichi il secondo metodo, le entrate nette generate durante l'esecuzione dell'operazione, derivanti da fonti di entrate non prese in considerazione nel determinare le entrate nette potenziali dell'operazione, sono dedotte non più tardi che nella richiesta di pagamento finale presentata dal beneficiario.

L'AG dovrebbe fornire orientamenti adeguati ai beneficiari. In particolare, dovrebbe offrire loro indicazioni sul metodo da applicare per prevedere le entrate nette future. Gli orientamenti dovrebbero inoltre chiarire le norme che riguardano la scelta del metodo per calcolare le entrate nette potenziali. Quando il metodo scelto è il calcolo delle entrate nette attualizzate, gli orientamenti dovrebbero fornire informazioni dettagliate sui parametri applicabili nel calcolo, quali la lunghezza del periodo di riferimento, il tasso di attualizzazione, il calcolo del valore residuo, ecc.

L'AG, nell'ambito delle sue verifiche di gestione, dovrebbe verificare che le norme e gli orientamenti siano stati seguiti e che la valutazione dell'operazione generatrice di entrate sia stata effettuata adeguatamente e sia documentata nella sua interezza. Al momento della valutazione dell'esattezza del calcolo delle entrate nette, l'AG dovrebbe verificare in particolare:

- il carattere ragionevole e la rivelazione di qualsivoglia ipotesi formulata in relazione alle previsioni di entrate e di spesa nelle situazioni con e senza operazione, considerando qualsiasi dato storico disponibile, la categoria di investimento in questione, il tipo di progetto, la redditività normalmente attesa per il tipo di investimento in questione, l'applicazione del principio "chi inquina paga";
- il collegamento diretto tra la valutazione e le ipotesi di cui sopra;
- l'applicazione dei parametri di calcolo raccomandati (lunghezza del periodo di riferimento, ecc.);
- la correttezza dei calcoli.

Quando il metodo scelto è il calcolo delle entrate nette attualizzate, l'AG dovrebbe controllare, in particolare durante le verifiche di gestione, che qualsiasi entrata generata prima del completamento dell'operazione sia stata presa in considerazione come fonte di entrate nel calcolo delle entrate nette attualizzate o che sia (o sarà) detratta dalla spesa ammissibile totale dichiarata dal beneficiario. In generale, per la previsione e la verifica delle entrate nette generate potranno essere adottate procedure proporzionate alla dimensione dell'assistenza finanziaria concessa all'operazione.



Ai sensi dell'articolo 61, paragrafo 6, dell'RDC, qualora sia obiettivamente impossibile valutare le entrate in anticipo, le entrate nette generate entro i tre anni successivi al completamento di un'operazione o entro il termine per la chiusura del programma, se precedente, sono detratte dalla spesa dichiarata alla Commissione.

Dovrà essere posto in essere un sistema che consenta all'AG di identificare le operazioni che rientrano nell'ambito dell'articolo 61, paragrafo 6, dell'RDC, e di monitorare e quantificare le loro entrate nette al più tardi entro la chiusura del programma. Nel quadro delle sue verifiche di gestione in loco e dopo il completamento dell'operazione, l'AG dovrà istituire procedure volte a verificare l'esattezza delle entrate nette riportate dai beneficiari.

Ai sensi dell'articolo 61, paragrafo 7, lettera b), dell'RDC, l'articolo 61 non si applica alle operazioni il cui costo ammissibile totale non supera 1 000 000 EUR. Pertanto, l'AG dovrebbe garantire che qualsiasi operazione il cui costo ammissibile totale venga incrementato e diventi superiore alla soglia di 1 000 000 EUR dopo la sua registrazione iniziale nel sistema informativo dell'AG sia soggetta ai requisiti del suddetto articolo 61. L'articolo 61, paragrafi da 1 a 6, non si applica neanche alle operazioni sostenute unicamente dal FSE.

#### Operazioni generatrici di entrate nel corso della loro attuazione e alle quali non si applica l'articolo 61, paragrafi da 1 a 6

Ai sensi dell'articolo 65, paragrafo 8, dell'RDC, le spese ammissibili dell'operazione sono ridotte delle entrate nette non considerate al momento dell'approvazione dell'operazione e generate direttamente solo durante la sua attuazione, non oltre la domanda del pagamento del saldo presentata dal beneficiario. Qualora non tutti i costi siano ammissibili al cofinanziamento, le entrate nette sono imputate con calcolo pro rata alla parte dei costi ammissibili e a quella dei costi non ammissibili. Questa disposizione non si applica alle operazioni per le quali i costi totali ammissibili non superano i 50 000 EUR.

A norma di questo articolo l'AG deve estendere la verifica della generazione delle entrate a tutte le operazioni aventi un costo totale ammissibile superiore ai 50 000 EUR e non rientranti nelle altre eccezioni previste dall'articolo 65, paragrafo 8, dell'RDC. Questo include in generale le operazioni non rientranti nell'articolo 61 dell'RDC.

Per quanto concerne l'utilizzo dei costi semplificati nelle operazioni generatrici di entrate nette, si rimanda al paragrafo 7.4 della "Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC)" della Commissione (EGESIF\_14-0017).

### **2.6. Stabilità delle operazioni**

Ai sensi dell'articolo 71 dell'RDC, l'AG deve garantire che un'operazione mantenga il contributo fornito dai fondi SIE solo se tale operazione, entro cinque anni dal pagamento finale al beneficiario o entro il termine stabilito nella normativa sugli aiuti di Stato, non subisce una modifica sostanziale come definito all'articolo 71, paragrafo 1, lettere da a) a c). Il periodo viene fissato a dieci anni quando l'attività produttiva è soggetta a delocalizzazione al di fuori dell'UE. Condizioni specifiche si applicano alle PMI, agli strumenti finanziari, alle persone fisiche che ricevono successivamente sostegno dal FEG e alle operazioni che non comportano un investimento in infrastrutture o un investimento produttivo.

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

## **2.7. Parità e non discriminazione**

Ai sensi dell'articolo 7 dell'RDC 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 SIE. 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 di gestione devono rispettare la Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Inoltre, 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 ed in particolare nell'accesso agli stessi.

Le liste di controllo utilizzate per le verifiche di gestione dovranno comunque prevedere, laddove opportune, 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. L'AG deve assicurarsi che durante l'esecuzione dell'operazione siano state adottate le misure adeguate per rispettare le condizioni pertinenti stipulate nel contratto. L'accessibilità per i disabili è uno dei criteri da osservare nel definire le operazioni cofinanziate dai fondi SIE e di cui tenere conto nelle varie fasi di attuazione.

L'accessibilità dovrebbe essere una caratteristica di tutti i prodotti e i servizi offerti al pubblico e finanziati dai fondi SIE. In particolare, lo Stato membro deve ricorrere a tutti i mezzi possibili per garantire l'accessibilità agli edifici, ai trasporti e alle TIC, che sono fondamentali per l'inclusione delle persone con disabilità. Pertanto, si deve tenere conto dell'accessibilità dei luoghi pubblici, della logistica, delle informazioni e dei materiali (ad es. del materiale didattico, dei prodotti creati) per fare in modo che le persone con disabilità possano beneficiare dei risultati del progetto in ugual misura rispetto ad altre persone. Occorre tenerne conto ogniqualvolta si devono acquistare, sviluppare, aggiornare o rinnovare servizi o prodotti.

Nell'ambito delle direttive dell'UE 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 definiti 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 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 un'adeguata accessibilità.

## **2.8. Obiettivo "Cooperazione territoriale europea"**

Nell'ambito della CTE, il FESR 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 CTE può essere complessa e implicare una cooperazione tra differenti combinazioni di Stati membri/regioni e di Stati non membri. Questa complessità giustifica la formulazione di orientamenti in merito alle verifiche in quest'area.

Le verifiche di gestione sono una responsabilità dell'AG quando queste vengono svolte a norma dell'articolo 125, paragrafo 4, lettera a), dell'RDC e ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 3, del regolamento CTE. L'AG ha la possibilità di delegare compiti agli OI. Le verifiche devono coprire la spesa di ciascun beneficiario partecipante a un'operazione nel quadro di un programma di cooperazione.

Negli altri casi la responsabilità delle verifiche di gestione spetta agli Stati membri, ai paesi o ai territori terzi che designano l'organo o la persona responsabile della conduzione delle verifiche in relazione ai beneficiari sul proprio territorio (i "controllori", conformemente all'articolo 23, paragrafi 3 e 4, del regolamento CTE). Ciascuno Stato membro o paese o territorio terzo predispone 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 dell'UE e le sue norme nazionali. L'AG deve assicurarsi che la spesa di ciascun beneficiario partecipante all'operazione sia stata convalidata da un controllore designato a cui si fa riferimento nell'articolo 23, paragrafo 4, del regolamento CTE. Si raccomanda all'AG di assicurarsi che gli Stati membri, i paesi o i territori terzi responsabili che designano i controllori adottino procedure di controllo della qualità atte a verificare la qualità del lavoro dei controllori. Per questi casi, vista la natura delle operazioni dei programmi di cooperazione e affinché l'AG possa assolvere le proprie responsabilità, è necessario che essa sia sostenuta dagli Stati membri, dai paesi o dai territori terzi che designano i controllori.

La migliore prassi in quest'area consisterebbe nell'includere nella descrizione del SGC i nomi, gli indirizzi e i dati di contatto delle autorità nazionali e dei controllori degli Stati membri e dei paesi o territori terzi partecipanti.

A norma dell'articolo 23, paragrafo 5, del regolamento CTE, qualora la realizzazione di prodotti o servizi cofinanziati possa essere verificata solo rispetto a un'intera operazione, la verifica è effettuata dall'AG o dal controllore dello Stato membro in cui ha sede il beneficiario capofila.

Il contenuto e la portata delle verifiche effettuate dai controllori che svolgono la verifica di gestione sono identici a quelli di un'AG per i programmi operativi generali. I controllori che effettuano le verifiche di gestione devono verificare che i prodotti e i servizi cofinanziati siano stati forniti e l'effettiva esecuzione delle spese dichiarate dai beneficiari in relazione alle operazioni, nonché la conformità di tali spese alle norme dell'UE e 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 che effettuano la verifica di gestione. Questi ultimi dovranno inoltre verificare 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.

Le problematiche più comuni identificate dai servizi della Commissione riguardo alle operazioni cofinanziate nei programmi CTE nel periodo di programmazione 2007-2013 sono state:

- inadeguatezza della pista di controllo;
- mancanza di dati sui costi del personale;
- giustificativi insufficienti riguardo alle spese generali e ai costi amministrativi generali;

- inadeguatezze nelle procedure di aggiudicazione di appalti;
- mancata considerazione delle entrate generate dalle operazioni;
- incompletezza delle liste di controllo per le verifiche.

Dagli audit della Commissione emerge che le verifiche di gestione centralizzate svolte dalle strutture subordinate all'AG funzionano in maniera più efficiente rispetto ad altri sistemi. Nell'ambito dell'altro tipo di sistema di controllo vi è un rischio di controllo maggiore (più membri del personale che effettuano verifiche di gestione, nessuna procedura standard di controllo della qualità), le verifiche sono principalmente incentrate sul controllo finanziario ed è difficile per l'AG e l'SC monitorare i controlli.

Le migliori pratiche indicano che il sistema delle verifiche di gestione centralizzate riduce il rischio di controllo; inoltre, vi è una maggiore comprensione e familiarità con i regolamenti UE quando il personale che effettua la verifica di gestione è anche responsabile dei programmi generali. A norma dell'articolo 23, paragrafo 4, del regolamento CTE, i controllori che effettuano la verifica di gestione possono essere gli stessi organi responsabili della conduzione di tali verifiche per i programmi operativi nell'ambito dei Fondi strutturali o, nel caso dei paesi terzi, della conduzione di verifiche analoghe nell'ambito degli strumenti di politica esterna dell'Unione. È consigliabile attuare misure per garantire la coerenza tra i controllori che effettuano la verifica di gestione, provenienti dai vari paesi partecipanti al programma. In particolare, si consiglia di armonizzare le liste di controllo utilizzate per le verifiche di gestione, quali ad esempio gli HIT (*Harmonisation Implementation Tools*) preparati da Interact. In questo modo l'AG e il SC potranno monitorare con maggiore facilità la qualità dei controlli effettuati per le operazioni cofinanziate a titolo del programma operativo CTE.

L'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento CTE prevede che qualora vi siano due o più beneficiari di un'operazione nell'ambito di un programma di cooperazione debba essere designato un beneficiario capofila per ciascuna operazione. Il beneficiario capofila deve garantire, in primo luogo, che le spese dichiarate da ciascun beneficiario che partecipa all'operazione siano state sostenute per l'attuazione dell'operazione e corrispondano alle attività concordate tra tutti i beneficiari, e in secondo luogo, che le spese dichiarate da ciascun beneficiario che partecipa all'operazione siano state convalidate dal personale che effettua la verifica di gestione. Il controllore responsabile del beneficiario capofila dovrebbe pertanto avere anche il compito di verificare come il beneficiario capofila rispetta tali obblighi.

La migliore prassi in quest'area consisterebbe nel mettere a disposizione del controllore del beneficiario capofila, dell'AG e, ove del caso, dello Stato membro, paese o territorio terzo responsabile della designazione dei controllori, la descrizione dettagliata del lavoro svolto da ciascun controllore che effettua la verifica di gestione. Tale requisito potrà essere incluso nel mandato dei controllori che effettuano la verifica di gestione al momento della loro designazione.

Qualora parte di un'operazione sia attuata al di fuori dell'Unione europea 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 nell'Unione europea ma al di fuori del territorio degli Stati membri partecipanti.

L'AG e il SC devono garantire l'indipendenza e la separazione della funzione di controllore di primo livello dalla funzione di audit legale e/o di qualsiasi altro ruolo che il controllore designato di primo livello potrebbe avere nell'ambito dell'impresa beneficiaria (consulenze, attività di contabilità, preparazione dei fogli di paga, ecc.). La struttura organizzativa del controllore di primo livello dovrebbe essere totalmente indipendente dalla funzione di controllore legale dei conti o da

qualsiasi altro ruolo ricoperto in seno all'impresa beneficiaria.

## **2.9. Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile**

Gli ulteriori requisiti specifici da verificare sono: controllare se i partecipanti possono accedere all'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (fascia d'età, status, luogo di residenza), verificare che il beneficiario abbia specificamente informato i partecipanti a un'operazione in merito al sostegno fornito dal FSE a tale iniziativa e allo specifico stanziamento per l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile. Qualsiasi documento riguardante l'attuazione di un'operazione che venga utilizzato per il pubblico o i partecipanti, ivi incluso un certificato di frequenza o di altro tipo, dovrà riportare una dichiarazione che attesti che l'operazione è stata sostenuta dall'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile.

## **2.10. Opzioni semplificate in materia di costi**

*Riferimenti:*

1. *"Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC)" (EGESIF\_14-0017 del 6.10.2014).*
2. *Articoli 67 e 68 dell'RDC, articolo 14 del regolamento FSE e articolo 19 del regolamento CTE.*

Le verifiche di gestione dovranno accertare, per i costi unitari e le somme forfettarie, che le condizioni per il rimborso fissate nell'accordo tra il beneficiario e l'AG siano state soddisfatte e che il metodo concordato sia stato applicato correttamente<sup>28</sup>. Inoltre, la verifica di gestione dovrebbe accertare che l'operazione o il progetto non siano attuati esclusivamente mediante appalti pubblici<sup>29</sup>. I documenti giustificativi saranno richiesti per giustificare le quantità dichiarate dal beneficiario. In particolare, per le operazioni "immateriali", l'attenzione si sposterà verso gli aspetti tecnici e fisici delle operazioni, in modo particolare sulle verifiche in loco durante il periodo di attuazione.

In caso di finanziamenti a tasso forfettario, laddove opportuno, la verifica dovrebbe anche appurare che:

- i costi siano stati correttamente assegnati a una data categoria,
- non vi sia una doppia dichiarazione della stessa voce di spesa,
- il tasso forfettario sia stato applicato correttamente,
- l'importo addebitato in base al tasso forfettario sia stato adeguato in maniera proporzionata, se il valore della categoria di spese cui è stato applicato era stato modificato;
- laddove opportuno, l'affidamento a terzi sia stato preso in considerazione (p. es. il tasso forfettario è mitigato quando quella parte dell'operazione o del progetto è affidata a terzi).

## **2.11. Indicatori**

*Riferimenti:*

- 1) *Articolo 50, paragrafo 2, dell'RDC sulle relazioni di attuazione*
- 2) *Articolo 125 dell'RDC sulle funzioni dell'autorità di gestione*
- 3) *Articolo 25, paragrafo 1, lettera i), del regolamento delegato (UE) n. 480/2014*
- 4) *Guida al monitoraggio e alla valutazione – Fondo europeo di sviluppo regionale e*

---

<sup>28</sup> Questo non si applica all'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento FSE.

<sup>29</sup> Questo non si applica all'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento FSE e ai progetti sostenuti nel quadro di un piano d'azione comune.

Ai sensi dell'articolo 50, paragrafo 2, dell'RDC, le relazioni di attuazione annuali contengono informazioni chiave sull'attuazione del programma con riferimento agli indicatori comuni e specifici per programma e ai valori obiettivo quantificati. I dati trasmessi si riferiscono ai valori di indicatori relativi a operazioni eseguite completamente e anche, ove possibile, a operazioni selezionate. Ai sensi del regolamento FSE i dati trasmessi per gli indicatori di output e di risultato si riferiscono ai valori per operazioni attuate parzialmente o integralmente. Per il FSE non sono richieste relazioni sulle operazioni selezionate.

Ai sensi dell'articolo 125, paragrafo 2, lettera a), dell'RDC, l'autorità di gestione fornisce al comitato di sorveglianza dati relativi ai progressi del programma operativo nel raggiungimento degli obiettivi, dati finanziari e dati relativi a indicatori e target intermedi.

Ai sensi dell'articolo 125, paragrafo 2, lettera d), dell'RDC, l'AG è tenuta a istituire un sistema di registrazione e conservazione informatizzata dei dati relativi a ciascuna operazione, necessari per la sorveglianza e la valutazione, compresi i dati sui singoli partecipanti alle operazioni, se del caso. Per il FSE i dati saranno registrati e conservati in modo da consentire all'AG di svolgere le attività legate alla sorveglianza e alla valutazione conformemente ai requisiti di cui all'articolo 56 dell'RDC, agli articoli 5 e 19 e agli allegati I e II del regolamento FSE.

Ai sensi dell'articolo 125, paragrafo 3, lettera a), dell'RDC, l'AG applica procedure di selezione dell'operazione che garantiscano il contributo delle operazioni selezionate al conseguimento degli obiettivi e dei risultati specifici della pertinente priorità.

Ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 1, lettera i), del regolamento delegato (UE) n. 480/2014 della Commissione, la pista di controllo consente la riconciliazione tra i dati relativi agli indicatori di output dell'operazione e i target finali, i dati comunicati e il risultato del programma.

Le verifiche di gestione dovrebbero garantire, sulla base dei dati riferiti dai beneficiari a livello di operazione, che i dati aggregati o i microdati sugli indicatori e i valori target a livello di priorità di investimento, di priorità o di programma, siano puntuali, completi e affidabili.

Nel corso delle verifiche occorre controllare i requisiti chiave che riguardano la raccolta, la conservazione e la qualità dei dati. La scarsa qualità dei dati, che incide sull'affidabilità del sistema di sorveglianza, può determinare la sospensione dei pagamenti. In particolare, l'AG è tenuta a garantire la qualità dei dati verificandone la completezza e la coerenza<sup>30</sup>.

Il monitoraggio dei progressi compiuti nell'attuazione dell'operazione attraverso la verifica degli indicatori (e dei microdati per le operazioni finanziate dal FSE) sarà incorporato nella verifica amministrativa della domanda di rimborso presentata da un beneficiario. Nel corso di una verifica di una domanda di rimborso, laddove opportuno, l'AG dovrebbe verificare i progressi realizzati per il raggiungimento degli indicatori. Nella fase della domanda di rimborso finale, l'AG dovrebbe verificare 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 delle differenze tra il contributo impegnato e quello effettivo. L'AG dovrà adeguare i modelli per la domanda di rimborso dei beneficiari onde consentire una puntuale e corretta rendicontazione sugli indicatori. La lista di controllo della verifica di gestione deve includere le domande appropriate.

---

<sup>30</sup> Documento orientativo sul monitoraggio e la valutazione, Fondo sociale europeo, capitolo 2 dell'allegato D.

Le verifiche in loco devono appurare la correttezza dei dati comunicati dai beneficiari in relazione agli indicatori. È necessario verificare la corretta comprensione dell'indicatore da parte del beneficiario e i valori riferiti. Se il beneficiario era responsabile dell'inserimento dei dati sugli indicatori nel sistema informatizzato, si dovrebbe verificare almeno in loco la correttezza di questo processo.

Ogni partecipante dovrà essere registrato soltanto una volta nell'ambito di un'operazione (ad es. un tirocinante dovrà essere registrato soltanto una volta, anche se partecipa a diverse attività nell'ambito di un'operazione).