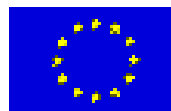


REPUBBLICA ITALIANA



Unione Europea

Regione Siciliana

PRESIDENZA

UFFICIO SPECIALE PER I CONTROLLI
DI SECONDO LIVELLO SULLA GESTIONE
DEI FONDI STRUTTURALI IN SICILIA

Programma Operativo Regionale Sicilia 2000-2006

N.1999.IT.16.1.PO.011

AGGIORNAMENTO DEL MANUALE DELLE PROCEDURE SUI CONTROLLI DI II LIVELLO AI SENSI DEL REGOLAMENTO (CE) 438/01

- a) *“Attività di gestione: ripartizione delle responsabilità dei controlli”*
- b) *“Fasi operative dei controlli di secondo livello”*
- c) *“Campionamento delle operazioni da sottoporre ai controlli”*
- d) *“Procedure da seguire nel caso di individuazione di errori/irregolarità nell’ambito di sub-campionamenti di operazioni con selezione di destinatari ultimi o di voci di spesa”*
- e) *“Tasso di errore finanziario”*

Aggiornamento e integrazione al dicembre 2005

a) Aggiornamento del punto 3.1 del manuale dei controlli “ Attività di gestione: Ripartizione delle responsabilità dei controlli”

Nell’anno 2005 si è proceduto alla riorganizzazione dell’Ufficio in relazione alla dotazione organica del personale con qualifica dirigenziale.

In particolare con il decreto del Dirigente preposto n. 2 del 4 gennaio 2005 è stata istituita la Struttura di controllo n. 11 e con il decreto del Dirigente generale n. 13 del 1° luglio 2005 è stata istituita la struttura di coordinamento dei controlli (n. 12).

L’organizzazione odierna dell’Ufficio viene riepilogata nel seguente prospetto.

<i>Numero Struttura</i>	<i>Competenze e denominazione della struttura amministrativa e delle strutture di controllo</i>	<i>Dirigenti responsabili</i>	<i>Personale assegnato</i>
1	“Servizi generali, Statistica e Informatica”	D.ssa Carmela Mangione	n. 3 funzionari; n. 5 istruttori; n. 1 collaboratore
2	Controllo misure FSE-POR Sicilia 2000–2006 “Formazione professionale (parte)”	D.ssa Leonarda Giordano	
3	Controllo misure FEAOG-POR Sicilia 2000–2006 “Interventi strutturali in agricoltura (parte)”	Dott. Giuseppe Amato	n. 1 funzionario
4	Controllo misure FEAOG-POR Sicilia 2000–2006 “Foreste, Azienda Foreste Demaniali, Interventi Infrastrutturali in Agricoltura e Interventi Strutturali in Agricoltura (parte)”	D.ssa Angelina Nogara	
5	Controllo misure FSE-POR Sicilia 2000–2006 “Formazione professionale (parte)”	Dott. Mastropaolo Antonino	n. 1 funzionario che collabora anche con la Struttura n. 12
6	Controllo misure FESR POR Sicilia 2000–2006 “Industria, Cooperazione, Bilancio e Programmazione”	Ing. Luigi Iannazzo	n. 1 istruttore

Numero Struttura	Competenze e denominazione della struttura amministrativa e delle strutture di controllo	Dirigenti responsabili	Personale assegnato
7	Controllo misure FESR POR Sicilia 2000–2006 “Beni culturali, Territorio e Ambiente e Urbanistica”	Ing. Bartolomeo Brocco	n. 1 funzionario
8	Controllo misure FESR POR Sicilia 2000–2006 “Lavori Pubblici, Trasporti e Turismo”	Arch. Francesca Fontana–Lia	n. 1 funzionario
9	Controllo PIC Leader Plus e misure FEAOG POR Sicilia 2000–2006 “Leader plus e Interventi Strutturali in Agricoltura (parte)”	Dott. Francesco Marino	n. 1 istruttore
10	Controllo misure FSE e SFOP POR Sicilia 2000–2006 “Agenzia per l’impiego, formazione professionale (parte) e Pesca”	D.ssa Silvana Balletta	n. 1 funzionario
11	Controllo misure FSE POR Sicilia 2000–2006 “Formazione professionale (parte) e Pubblica Istruzione”	Dott. Luigi Grasso	n. 1 funzionario
12	Coordinamento dei controlli di 2° livello sui programmi comunitari	Ing. Giuseppe Provenzani	n. 1 funzionario

b) Aggiornamento del punto 4 del manuale dei controlli “ Fasi operative dei controlli di secondo livello”

Nelle fasi iniziali delle attività dei controlli di secondo livello sul POR SICILIA venne elaborato il programma di massima riassunto nel cronogramma di seguito riportato.

Figura 3 - Cronogramma dei controlli

Processi Operazioni	ANNO 2003												ANNO 2004/2005/2006											
	Gennaio	Febbraio	Marzo	Aprile	Maggio	Giugno	Luglio	Agosto	Settembre	Ottobre	Novembre	Dicembre	Gennaio	Febbraio	Marzo	Aprile	Maggio	Giugno	Luglio	Agosto	Settembre	Ottobre	Novembre	Dicembre
Gestione del Programma																								
Attività propedeutiche alle verifiche di Sistema																								
Controlli su Annualità 2000-2001-2002																								
Gestione delle non conformità e azioni correttive																								
Attività propedeutiche alle verifiche di Sistema																								
Controlli su Annualità 2003																								
Gestione delle non conformità e azioni correttive																								

Dopo i controlli, effettuati nell'anno 2003, sulle spese relative al coacervo delle annualità 2000-2001-2002, riassunte nelle certificazioni di spesa allegate alle domande di pagamento di fine anno 2002, nell'anno 2004 si è proceduto, con riferimento alle singole operazioni, a individuare l'ammontare della spesa sostenuta tra la data di certificazione delle domande di pagamento di fine anno 2002 e la data di certificazione delle domande di pagamento di fine anno 2003.

E' con tale criterio che nell'anno 2004 è stato determinato l'universo della spesa corrispondente alla "annualità 2003" oggetto della selezione delle operazioni (sottoposte nello stesso anno ai controlli di 2° livello), conformemente ai criteri e alle modalità di campionamento descritti nell'aggiornamento del manuale al 31 maggio 2004.

Analogamente nell'anno 2005 è stato individuato, sempre con riferimento alle singole operazioni, l'ammontare della spesa sostenuta tra la data di certificazione delle domande di pagamento di fine anno 2003 e la data di certificazione delle domande di pagamento di fine anno 2004; l'universo così determinato, corrispondente alla "annualità 2004", è stato quindi oggetto della selezione, sempre con le modalità richiamate al periodo precedente, delle operazioni, i cui controlli di 2° livello sono in corso di esecuzione.

L'adozione di tali procedure ha determinato una ripartizione uniforme dell'esecuzione dei controlli di secondo livello su tutto il periodo 2000-2004 del programma, con una applicazione assolutamente rigorosa di quanto prescritto dall'art. 10, comma 2, del Regolamento (CE) n. 438/2001.

Di contro, l'adozione rigorosa di tali procedure di individuazione dell'universo, in molti casi e certamente per le infrastrutture cui corrispondono tempi di esecuzione pluriennali, ha comportato la selezione di sole "quote" di spesa di operazioni e non dello "intero" ammontare delle spese afferenti alle operazioni, e non ha, quindi, consentito di potere esperire l'esame complessivo delle operazioni selezionate.

Ritenendo, oggi, esaurita, in modo soddisfacente perché acquisiti sufficienti dati e informazioni significativi, questa prima importante fase di controlli, appare utile procedere all'attivazione di una fase di controlli, che, sempre nel rispetto di una ripartizione uniforme dell'esecuzione degli stessi su tutto il rimanente periodo 2005-2008 del programma, sia maggiormente finalizzata all'esecuzione di un esame complessivo delle operazioni selezionate.

Conseguentemente, nella descritta seconda fase dei controlli verrà assunta, come obiettivo principale dei futuri procedimenti di "campionamento" la selezione, ove possibile, di operazioni concluse.

Pertanto, mirando principalmente all'obiettivo sopradescritto, i futuri "*universi di spesa*" da sottoporre alle operazioni di campionamento e i corrispondenti "*campioni rappresentativi*", saranno caratterizzati come descritto e riepilogato nella seguente tabella.

Anno delle operazioni di campionamento	Caratteristiche dello “universo di spesa” da sottoporre alle operazioni di campionamento	Caratteristiche del campione rappresentativo
2006	Costituito dalle operazioni comprese nelle certificazioni di spesa allegata alle domande di pagamento di fine anno 2005	Composto da operazioni selezionate, con priorità per quelle concluse nell'anno 2005, dall'universo a lato indicato e di ammontare almeno pari al 5% della differenza tra l'importo complessivo delle certificazioni di spesa allegata alle domande di pagamento di fine anno 2005 e l'importo complessivo delle certificazioni di spesa allegata alle domande di pagamento di fine anno 2004
2007	Costituito dalle operazioni comprese nelle certificazioni di spesa allegata alle domande di pagamento di fine anno 2006	Composto da operazioni selezionate, con priorità per quelle concluse nell'anno 2006, dall'universo a lato indicato e di ammontare almeno pari al 5% della differenza tra l'importo complessivo delle certificazioni di spesa allegata alle domande di pagamento di fine anno 2006 e l'importo complessivo delle certificazioni di spesa allegata alle domande di pagamento di fine anno 2005
2008	Costituito dalle operazioni comprese nelle certificazioni di spesa allegata alle domande di pagamento di fine anno 2007	Composto da operazioni selezionate, con priorità per quelle concluse nell'anno 2007, dall'universo a lato indicato e di ammontare almeno pari al 5% della differenza tra l'importo complessivo delle certificazioni di spesa allegata alle domande di pagamento di fine anno 2007 e l'importo complessivo delle certificazioni di spesa allegata alle domande di pagamento di fine anno 2006
2009	Costituito dalle operazioni comprese nelle certificazioni di spesa allegata alle domande di saldo	Composto da operazioni selezionate, con priorità per quelle concluse nell'anno 2008, dall'universo a lato indicato e di ammontare almeno pari al 5% della differenza tra l'importo complessivo delle certificazioni di spesa allegata alle domande di saldo e l'importo complessivo delle certificazioni di spesa allegata alle domande di pagamento di fine anno 2007

c) Integrazione e aggiornamento del paragrafo 6 del manuale dei controlli :
“Campionamento delle operazioni da sottoporre ai controlli”

Nell'anno 2005, in analogia al 2004, quale **universo della spesa pubblica** da sottoporre a **campionamento** è stato assunto quello costituito dalle quote di spesa delle operazioni **sostenute posteriormente alla data di certificazione delle domande di pagamento di fine anno 2003 e fino alla data di certificazione delle domande di pagamento di fine anno 2004.**

Inoltre, la metodologia di selezione delle operazioni è stata analoga a quella descritta nell'aggiornamento al manuale del 31 maggio 2004.

In particolare, per quanto riguarda il sub universo della **misura 4.07** del FEAOG, composto da **n. 4323 operazioni**, stante la loro piccola dimensione (tutte appartenenti alla 1^a classe e in particolare n. 4238 di importo inferiore o pari a €10.000 e n. 64 di importo inferiore o pari a € 20.000) e la loro assoluta similitudine, si è proceduto alla selezione da detto sub universo di un campione composto da **n. 27 operazioni**, estraendo, nel rispetto della rappresentatività territoriale, **n. 3 operazioni** per ciascuna delle **nove province**.

Con la metodologia richiamata è stato estratto in modo casuale, utilizzando il software statistico **SPSS** (versione 12) tramite la funzione di generazione di numeri casuali, il campione delle operazioni.

Come già scritto nel precedente paragrafo, con l'adozione della procedura descritta per la individuazione dell'universo di spesa, la ripartizione uniforme dell'esecuzione dei controlli di secondo livello su tutto il periodo 2000-2004 del programma è stata assicurata in modo assolutamente rigoroso. Ciò ha comportato, di contro, che, in molti casi e certamente per le infrastrutture cui corrispondono tempi di esecuzione pluriennali, con la selezione di sole “quote” di spesa di operazioni e non dello “intero” ammontare delle spese afferenti alle operazioni, non è stato possibile esperire l'esame complessivo delle operazioni.

Appare utile, come riportato nel precedente paragrafo, a partire dall'anno 2006, procedere all'attivazione di una fase di controlli, che, sempre nel rispetto di una ripartizione uniforme dell'esecuzione degli stessi su tutto il rimanente periodo 2005-2008 del programma, sia maggiormente finalizzata all'esecuzione di un esame complessivo delle operazioni selezionate.

Conseguentemente, nel rimanente periodo 2005-2008 del programma verrà assunto come obiettivo principale il controllo di operazioni concluse e pertanto con tale priorità verranno effettuati i futuri procedimenti di “campionamento” di operazioni.

Concretamente nell'anno 2006, verrà applicata la metodologia di selezione descritta nell'aggiornamento al manuale del 31 maggio 2004, cioè:

- per ogni misura (e/o sottomisura laddove presenti), ai fini della definizione della dimensione del campione, sarà definito un “valore obiettivo di campionamento” applicando il coefficiente di rischio complessivo di misura;
- per ogni misura (e/o sottomisura laddove presenti) verrà estratta almeno 1 operazione;
- per ognuno dei quattro fondi strutturali verrà estratta almeno 1 operazione appartenente alle 9 province;
- per ognuno dei quattro fondi strutturali verrà estratta almeno 1 operazione per ciascuna delle quattro classi dimensionali stabilite;
- verrà estratta almeno una operazione per alcuni dei beneficiari finali in capo ai quali si è verificata una concentrazione di operazioni.

Ai criteri sopradescritti verrà aggiunto quello principale di selezionare prioritariamente le operazioni concluse nell'anno 2005.

Nel rispetto dei criteri sopradescritti, con l'ausilio di apposito software statistico, la estrazione delle operazioni sarà effettuata in modo casuale dall'universo costituito dalle operazioni comprese nelle certificazioni di spesa allegate alle domande di pagamento di fine anno 2005, fino al raggiungimento di un ammontare del campione almeno pari al 5% della differenza tra l'importo complessivo delle certificazioni di spesa allegate alle domande di pagamento di fine anno 2005 e l'importo complessivo delle certificazioni di spesa allegate alle domande di pagamento di fine anno 2004.

Analoga procedura verrà assunta negli anni successivi.

d) Integrazione e aggiornamento del paragrafo 7 del manuale dei controlli :
7.5.1 “Procedure da seguire nel caso di individuazione di errori/irregolarità nell’ambito di sub-campionamenti di operazioni con selezione di destinatari ultimi o di voci di spesa”

Nel caso che dalle risultanze dell’esame di “voci di spesa” o di “spese afferenti ai destinatari ultimi”, selezionate da una operazione mediante sub-campionamento, emergano errori/irregolarità, devono essere fatte, sulla base di ulteriori controlli, le necessarie valutazioni sulla natura (sistematica/non sistematica) e sulla causa generatrice degli stessi, in modo da trarre determinazioni sull’entità della ammissibilità delle spese costituenti l’intera operazione.

Di seguito si riportano, sulla scorta di quanto previsto dai principi di revisione generalmente accettati a livello internazionale, ai sensi dell’art. 15 del Regolamento(CE) n ° 438/2001, alcune linee-guida per il corretto svolgimento di tale valutazione:

- (i) Si deve preliminarmente formare per ciascun errore/irregolarità, che si ritiene di avere individuato, un ragionevole convincimento sulla natura sistematica/non sistematica dello stesso. Si deve, quindi, valutare se trattasi di errore/irregolarità derivante da un evento isolato “*errore inusuale o sporadico*”, cioè che non si è ripetuto al di fuori di circostanze specifiche ed identificabili e, non avendo, pertanto, carattere sistematico, non è indicativo di possibili analoghi errori nella intera popolazione/certificazione di spesa. *Tale valutazione può basarsi unicamente sulle risultanze dell’esecuzione di ulteriori controlli su un sub - campione aggiuntivo di dimensioni pari ad un valore variabile tra il 50% e il 100% del sub- campione originario, da individuare con le medesime modalità di selezione di quello originario; ovviamente la valutazione può essere approfondita con i controlli su ulteriori sub – campioni. - Così facendo si potrà pervenire al valore più attendibile dell’eventuale tasso di errore finanziario. Tale determinazione è necessaria perché come già sinteticamente introdotto al paragrafo 6.4 della versione del manuale aggiornata al 31 ottobre 2004, nel caso in cui gli errori/irregolarità riscontrati abbiano natura sistematica e si verifichi il caso d) descritto al paragrafo successivo del presente aggiornamento dovrà essere stimata, in modo proporzionale, la spesa inammissibile, in quanto affetta da errori/irregolarità, relativa all’intera popolazione/certificazione di spesa, applicando alla stessa il “tasso di errore finanziario” residuo individuato nel campione.*
- (ii) Dall’analisi degli errori/irregolarità individuati, possono emergere caratteristiche comuni agli stessi, quali, ad esempio, il tipo di bene/servizio acquistato, il fornitore o il periodo di riferimento. *In tali circostanze, è opportuno identificare tutte le voci della popolazione che hanno le stesse caratteristiche ed estendere i controlli in tale strato.* Si evidenzia che tali errori, inoltre, potrebbero essere intenzionali ed essere, quindi, indicativi di possibili tentativi di frodi.

e) Integrazione e aggiornamento del punto 7 del manuale dei controlli:
7.5.2 “Tasso di errore finanziario, globale per operazione, per misura e per fondo degli errori /irregolarità individuati con i controlli “

Il rapporto tra la somma degli impatti finanziari, corrispondenti agli errori/irregolarità riscontrati con i controlli sulle operazioni selezionate a campione, ai sensi dell'art. 10 del Regolamento (CE) n ° 438/2001, e l'ammontare della spesa controllata costituisce il **“tasso di errore finanziario”**, che può, ovviamente, essere determinato per operazione, per misura e per fondo strutturale.

Gli errori/irregolarità riconosciuti come **“errori inusuali o sporadici”** (cioè **non sistematici**), che sono stati corretti, possono essere esclusi dal **“tasso di errore finanziario”** del campione. Nel caso in cui tali tipi di errore/irregolarità non sono stati trattati in modo soddisfacente, devono essere inclusi nel tasso di errore del campione.

Ai fini di una valutazione della **“frequenza degli errori/irregolarità”**, propedeutica e indispensabile per l'Organismo indipendente ad esprimere il parere in seno alla dichiarazione di chiusura del programma, ex art. 15 del Regolamento (CE) n ° 438/2001, bisogna confrontare i valori, come sopra determinati, del tasso di errore finanziario con il **“tasso di errore materiale”** accettabile.

Il valore del **“tasso di errore materiale”** (accettabile) nelle linee guida della Commissione Europea (CDRR – 05 – 0011 - 00) per la chiusura degli interventi finanziati dai fondi strutturali nel periodo 2000-2006, con riferimento alla dichiarazione ex art. 15 del Regolamento (CE) n. 438/2001, viene fissato nella misura del 2% delle spese certificate.

Qualora dalle risultanze dei controlli esperiti sulle operazioni selezionate per singola misura emerga il superamento della soglia fissata dalla Commissione Europea, il **“campione”** dovrà essere adeguatamente integrato con la selezione di altre operazioni

In ogni caso, indipendentemente dal superamento o meno della soglia indicata dalla Commissione europea, dovranno essere intraprese le opportune azioni correttive degli errori/irregolarità e quelle miranti ad evitare il riproporsi della tipologia individuata di errori/irregolarità con carattere sistematico.

Conseguentemente, notificando ai Responsabili di misure, alle Autorità di gestione e di pagamento gli errori/irregolarità individuati, dovrà essere richiesto oltre che esprimere le proprie contro deduzioni sugli stessi, di indagare, in relazione agli errori/irregolarità ritenuti di natura sistematica, sulla esistenza di analoghi errori/irregolarità nella intera popolazione/certificazione di spesa, con l'apporto delle conseguenti dovute rettifiche, e di intraprendere le azioni miranti ad evitare il riproporsi della tipologia individuata di errori/irregolarità con carattere sistematico.

A seguito della trattazione degli errori/irregolarità si potranno conseguire i risultati seguenti o possibili combinazioni degli stessi :

- a) che tutti gli errori/irregolarità individuati con i controlli di 2° livello sono stati oggetto da parte dei Responsabili di misura, delle Autorità di gestione e di pagamento di un trattamento soddisfacente, con la deduzione degli impatti finanziari dalla popolazione/certificazione di spesa;
- b) che è stato indagato da parte dei Responsabili di misura, delle Autorità di gestione e di pagamento in relazione agli errori/irregolarità riscontrati ritenuti di natura sistematica, sulla esistenza di analoghi errori/irregolarità nella intera popolazione/certificazione di spesa e che sono state apportate le conseguenti dovute rettifiche;
- c) che da parte dei Responsabili di misura, delle Autorità di gestione e di pagamento sono state attivate tutte le iniziative necessarie per evitare il ripetersi di errori/irregolarità simili a quelli riscontrati aventi carattere sistematico
- d) che parte o la totalità degli errori/irregolarità non sono stati oggetto di un trattamento soddisfacente da parte dei Responsabili di misura, delle Autorità di gestione e di pagamento e che la popolazione/certificazione di spesa rimane conseguentemente affetta degli impatti finanziari corrispondenti;
- e) che da parte dei Responsabili di misura, delle Autorità di gestione e di pagamento non è stato indagato, in relazione agli errori/irregolarità riscontrati ritenuti di natura sistematica, sulla esistenza di analoghi errori/irregolarità nella intera popolazione/certificazione di spesa e che non sono state, pertanto, apportate le conseguenti dovute rettifiche
- f) che da parte dei Responsabili di misura, delle Autorità di gestione e di pagamento non sono state attivate tutte le iniziative necessarie per evitare il ripetersi di errori/irregolarità simili a quelli riscontrati aventi carattere sistematico.

Le risultanze conclusive della trattazione degli errori/irregolarità riscontrati e la conoscenza del valore del **“tasso di errore finanziario”** definitivamente individuato a seguito delle contro deduzioni dei Responsabili di misura e delle Autorità di gestione e di pagamento anche se oggetto di correzioni finanziarie, costituiscono per l'Organismo indipendente, ex art. 15 del Regolamento (CE) n° 438/2001, presupposti fondamentali per l'espressione del parere sulla spesa certificata.

Qualora si verifichi la fattispecie di cui alla lettera **“d”**, l'Organismo indipendente nell'esprimere il parere dovrà individuare la quota della certificazione di spesa **“inammissibile”**,

che potrà essere calcolata in modo proporzionale. Infatti la quota di spesa inammissibile è l'importo ottenuto applicando alla popolazione/certificazione di spesa controllata una percentuale pari al "tasso di errore finanziario" residuo, risultante dalla trattazione degli errori/irregolarità riscontrati e confermati. *(ad es. se da una popolazione/certificazione di spesa di 1.000.000 di euro è stato estratto un campione di 100.000 euro ed in questo ultimo sono stati riscontrati errori/irregolarità aventi natura sistematica e non, non corretti con impatto finanziario complessivo di 20.000 euro, il "tasso di errore finanziario" residuo sarà del 20% (20.000/100.000*100). Conseguentemente la spesa inammissibile, in quanto affetta da errori/irregolarità, stimabile nell'intera popolazione/certificazione di spesa sarà pari a 200.000 euro (20% di 1.000.000).*

Il concretizzarsi dei casi di cui alle lettere "e)" ed "f)" comporterà l'espressione da parte dell'Organismo indipendente di un parere con riserva.

Può anche verificarsi che da parte dell'Organismo indipendente, sulla base anche di quanto sopra esposto, venga accertato, motivato e concluso che la **"frequenza di errori/irregolarità" risulta "elevata"; in questa fattispecie non potrà essere reso parere.**