

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

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

SOMMARIO

<u>1</u>	<u>OBIETTIVI DEL PRESENTE MANUALE</u>	4
<u>2</u>	<u>LA VERIFICA DEI SISTEMI DI GESTIONE E CONTROLLO</u>	6
<u>3</u>	<u>ORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA DI CONTROLLO</u>	7
3.1	<i>Attività di gestione: Ripartizione delle Responsabilità del Controllo</i>	7
3.2	<i>Attività di controllo: controllo contabile e finanziario - controllo di II livello</i>	8
3.3	<i>Verifica dell'efficacia dei sistemi di gestione e controllo</i>	10
3.4	<i>Il quadro normativo in cui si inserisce il controllo</i>	13
<u>4</u>	<u>FASI OPERATIVE DEL CONTROLLO DI II LIVELLO</u>	15
<u>5</u>	<u>IL MODELLO PER L'ANALISI DEI RISCHI CONNESSI ALL'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI COFINANZIATI E LE ANALISI DEL CONTROLLO</u>	19
5.1	<i>Analisi dei processi</i>	20
5.2	<i>Verifica delle piste di controllo</i>	22
5.3	<i>Individuazione del profilo di rischio</i>	26
5.4	<i>Valutazione dei rischi</i>	26
5.4.1	Aggiornamenti successivi al 30 giugno 2003	29
<u>6</u>	<u>CAMPIONAMENTO DELLE OPERAZIONI DA SOTTOPORRE A VERIFICA</u>	30
6.1	<i>Metodologia di stratificazione adottata</i>	32
6.2	<i>Metodologia di campionamento adottata</i>	33
6.3	<i>Modalità di estrazione casuale del campione</i>	34
6.4	<i>Sub Campionamento di destinatari finali</i>	35
6.5	<i>Campionamento della documentazione a supporto della spesa</i>	35
6.5.1	Aggiornamenti successivi al 30 giugno 2003	37
<u>7</u>	<u>ESECUZIONE DEI CONTROLLI PERIODICI SULLE OPERAZIONI</u>	38
7.1	<i>La predisposizione del programma di verifica</i>	38
7.2	<i>I controlli sulle operazioni</i>	38
7.3	<i>Emissione di relazioni</i>	42
7.4	<i>Relazione del controllo in loco, scheda di sintesi e verbale di verifica/sopralluogo</i>	43
7.5	<i>Il follow up del controllo: regolarità, irregolarità, frode</i>	45
7.5.1	Aggiornamenti successivi al 30 giugno 2003	47
	ALLEGATI	48

Allegato 1 - Check list per la valutazione dei rischi



Allegato 2 - Corrispondenza fra Misure e Classi di Operazione come individuate nel documento del M.E.F.

Allegato 3 – Check list per i controlli sulle Operazioni

Allegato 4 – Verbale di sopralluogo

Allegato 5 – Relazione sulla verifica dei sistemi di gestione e controllo

Allegato 6 – Normativa e bibliografia di riferimento

Allegato 7 – Principali tipologie di irregolarità in base alla codifica proposta dal COCOLAF



1 OBIETTIVI DEL PRESENTE MANUALE

L'esigenza di realizzare un *manuale delle procedure di controllo* nasce dalla necessità di uniformare i criteri e le procedure dell'Ufficio Speciale per i controlli di II livello sulla gestione dei Fondi strutturali in Sicilia con riferimento alle attività di controllo previste dal Reg. (CE) n. 438/01.

Pertanto l'obiettivo è quello di fornire alle Unità Organizzative dell'Ufficio Speciale uno strumento utile allo svolgimento delle attività di competenza e **flessibile nel tempo**, ossia in grado di garantire l'adattamento ai possibili mutamenti dell'architettura organizzativa e procedurale dell'Amministrazione Regionale come riflesso delle politiche di miglioramento adottate.

Scopo altresì del manuale è quello di rappresentare, a chiunque ne abbia bisogno, le procedure e la modulistica utilizzate dall'Ufficio Speciale per lo svolgimento della propria attività di controllo a norma del Reg. CE n. 438/01 e delle altre normative applicabili alla nuova programmazione in Sicilia per il periodo 2000 – 2006.

In particolare, il manuale si occupa:

- della metodologia per lo svolgimento dell'attività di controllo e di valutazione;
- delle fasi operative che rappresentano il tracciato dell'attività da svolgere;
- delle procedure per l'esecuzione dei controlli;
- degli strumenti operativi (check list, analisi dei rischi e dei controlli, programmi di audit, piste di audit, ecc.).

Il manuale mira non solo a presentare i singoli punti di controllo con la descrizione delle attività da svolgere e l'identificazione delle Unità Organizzative responsabili ma costituisce anche un guida di carattere procedurale.

Il presente documento è quindi impostato e presentato sotto forma di:

- "Raccolta delle buone prassi" in uso attualmente presso l'Ufficio Speciale, rielaborata ed uniformata alle esigenze del Reg. (CE) 438/01;
- "Proposte operative" congruenti con il Reg. (CE) 438/01 e concretamente applicabili all'Ufficio Speciale.

Il presente compendio è stato elaborato nel periodo maggio - giugno 2003 ed è il frutto del confronto fra il Direttore e i dirigenti dell'Ufficio Speciale con gli esperti della Società di assistenza tecnica COGEA S.r.l.



Sulla base delle recenti indicazioni della Commissione Europea¹ appare sempre più evidente l'esigenza di fornire precise garanzie sulle modalità di effettuazione dei controlli in linea con le indicazioni contenute nei Regolamenti comunitari, sia sotto il profilo dell'organizzazione delle strutture che sotto quello delle procedure operative.

Tali garanzie, si ritiene siano compiutamente soddisfatte con il presente manuale.

Il presente compendio si ispira infine al documento relativo alle "Procedure e metodologie per il controllo a campione delle operazioni cofinanziate dai Fondi Strutturali 2000-2006" diramato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – RGS – IGRUE nel mese di giugno 2002.

Del resto, anche per le Piste di Controllo (che hanno rappresentato il primo significativo banco di prova per l'attuazione del Reg. (CE) n. 438/2001) gli schemi e la logica rappresentativa adottati hanno seguito il corrispondente documento ministeriale².

¹ Diffuse, fra l'altro, nella recente riunione annuale sui sistemi di controllo per i programmi cofinanziati dai fondi strutturali svoltasi il 5 e 6 febbraio 2003 a Roma.

² *Linee guida per l'organizzazione dei sistemi di gestione e controllo e per la predisposizione delle piste di controllo*



2 LA VERIFICA DEI SISTEMI DI GESTIONE E CONTROLLO

La verifica dell'efficacia dei sistemi di gestione e controllo istituiti è finalizzata a stabilire se quanto posto in atto sia in grado di garantire un'adeguata organizzazione delle funzioni e degli uffici al fine di assicurare (art. 3 del Reg. (CE) 438/2001):

- una chiara definizione e assegnazione delle funzioni,
- un'adeguata separazione delle stesse all'interno dell'organizzazione interessata per garantire sane procedure finanziarie;
- sistemi efficaci per garantire che le funzioni vengano espletate in maniera soddisfacente;
- l'informazione fornita dall'autorità responsabile, in merito all'esecuzione dei compiti e ai mezzi impiegati dagli organismi intermedi.

Ciò considerato, l'organo preposto al controllo di secondo livello ha il compito di verificare l'affidabilità complessiva del sistema di gestione e controllo posto in essere, nonché di cogliere e segnalare le eventuali irregolarità.

Tale tipo di verifica, anche detta *system audit*, riguarda sia l'organizzazione e le procedure adottate dalle Autorità di gestione e di pagamento, sia le verifiche condotte su organismi intermedi, come definiti dall'art. 1 del Reg (CE) 438/2001.

Nell'ambito della verifica dei sistemi, l'organo preposto al controllo di secondo livello deve innanzitutto raccogliere le informazioni sulle modalità organizzative e sulle procedure generali di gestione e controllo poste in essere dalle Autorità di gestione e di pagamento e dagli Organismi intermedi.

Nell'allegato 5 si riporta un esempio di relazione che sarà redatta dai controllori per la descrizione delle operazioni di verifica effettuate sui sistemi di gestione e controllo.



3 ORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA DI CONTROLLO

E' qui importante evidenziare che l'Autorità di gestione del POR è responsabile, ai sensi dell'art. 34 del Regolamento (CE) n. 1260/99, della regolarità delle operazioni finanziate e dell'attuazione di misure di controllo interno da effettuarsi conformemente all'art. 38 dello stesso Regolamento e al successivo Regolamento di attuazione n. 438/01.

Il sistema complessivo regionale di gestione e controllo, conformemente alla normativa comunitaria e agli obiettivi di una sana gestione finanziaria, deve tendere a garantire:

- il rispetto della partecipazione dei contributi comunitari nei limiti fissati;
- la conformità della natura e dei tempi degli impegni e dei pagamenti alle prescrizioni comunitarie;
- la coerenza della destinazione delle azioni con quella del POR;
- l'individuazione di tutte le autorità che, ai vari livelli, sono tenute alla rendicontazione delle spese, verificando che le stesse siano abilitate ad esigere un rendiconto dettagliato delle spese a livello inferiore, da utilizzare come documentazione di sostegno per le proprie registrazioni contabili;
- che le registrazioni contabili disponibili ai vari livelli di gestione forniscano informazioni dettagliate sulle spese effettivamente sostenute dai destinatari finali, per ciascun progetto cofinanziato, compresa la data di registrazione contabile, l'importo di ogni voce di spesa, l'identificazione dei documenti giustificativi, la data, il metodo di pagamento e la disponibilità della documentazione di supporto;
- un'accurata ripartizione dell'importo, debitamente giustificata, nel caso di voci di spesa che si riferiscono solo in parte alle azioni cofinanziate dalla Comunità;
- che i piani tecnici e finanziari delle azioni, le relazioni sullo stato di avanzamento, i documenti relativi all'approvazione dei contributi, le procedure di gara e di appalto, ecc. siano disponibili ai vari livelli di gestione;
- consentire - nel caso di adozione di procedure di gestione di informazione, compresi i trasferimenti elettronici dei dati - che tutte le autorità interessate possano ottenere dal livello inferiore le informazioni sufficienti per giustificare le proprie registrazioni contabili e gli importi dichiarati al livello superiore.

Il sistema di controllo, per corrispondere all'insieme delle norme vigenti, è organizzato prevedendo la distinzione dell'esercizio di tre principali funzioni: Attività di gestione, Attività di controllo, Verifica dell'efficacia dei sistemi di gestione e controllo.

3.1 Attività di gestione: Ripartizione delle Responsabilità del Controllo



Le responsabilità del controllo finanziario del Programma la cui ripartizione tra i soggetti interessati viene di seguito specificata, si aggiungono e/o si integrano ovviamente a quelle derivanti dall'osservanza di normative nazionali e regionali (generali e di settore) che regolano l'attività ordinaria della Regione Siciliana. In particolare, il Controllo ordinario di gestione – Controllo di I livello deve essere svolto dal *Responsabile di Misura* che:

- a) procede al controllo periodico dei tempi programmati per l'attivazione della misura, per l'assunzione degli impegni sui flussi finanziari;
- b) promuove e sovrintende agli accertamenti e alle valutazioni preliminari idonei a verificare la fattibilità tecnica, economica e amministrativa delle operazioni da ammettere a finanziamento;
- c) predispone la graduatoria delle operazioni da ammettere a finanziamento;
- d) verifica il rispetto delle politiche comunitarie in materia di tutela ambientale, pari opportunità, gare di appalto e regole della concorrenza;
- e) verifica, in via generale, la conformità ambientale, territoriale ed urbanistica degli interventi e accerta l'acquisizione da parte dei beneficiari degli eventuali nulla osta, pareri e autorizzazioni;
- f) dispone la raccolta e la trasmissione alla struttura di monitoraggio e controllo dei dati:
 - relativi all'attuazione della misura con riferimento agli indicatori procedurali, finanziari, di realizzazione e di risultato previsti dal Complemento di programmazione;
 - relativi alle erogazioni in regime di aiuto ai fini della relazione annuale;
 - relativi ad eventuali irregolarità riscontrate ai sensi del Reg. (CE) n. 1681/94;
- g) introduce e successivamente gestisce la pista di controllo di misura e di progetti ad essa afferenti, conforme all'allegato 1 del Reg. (CE) n.438/01;
- h) provvede per gli adempimenti relativi agli impegni e alla liquidazione delle spese, previa verifica della conformità alle vigenti normative;
- i) verifica che la destinazione dei finanziamenti sia coerente con quella indicata nel POR, nel Complemento di programmazione e nel progetto approvato e che i pagamenti dei beneficiari finali avvengano senza decurtazioni e senza ritardi ingiustificati;
- j) dispone controlli in loco degli interventi finanziati, finalizzati alla verifica della correttezza amministrativa delle procedure poste in essere dai soggetti attuatori.

3.2 Attività di controllo: controllo contabile e finanziario - controllo di II livello

Per i controlli contabili e finanziari di secondo livello sulla gestione dei fondi strutturali la Regione Siciliana ha costituito, con deliberazione della Giunta regionale n. 327 del 18/12/2000, **“l'Ufficio Speciale per i controlli di secondo livello sulla gestione dei fondi strutturali in Sicilia”** che per brevità viene qui denominato Ufficio Speciale.

L'Ufficio Speciale gode di autonomia gestionale ed è indipendente da altri uffici e, in particolare, dall'Autorità di gestione (Dipartimento della Programmazione) e dalle Autorità di pagamento (Dipartimento Formazione Professionale per il FSE, Dipartimento Interventi Strutturali per il FEAOG, Dipartimento Pesca per lo SFOP e Dipartimento della



Programmazione per il FESR), in relazione alle funzioni attribuite a norma delle disposizioni comunitarie.

Con decreto dirigenziale n. 7/2003 del 23/4/2003 le competenze delle 8 unità organizzative, istituite con decreto dirigenziale n. 7/2002 del 5/2/2002, sono state modificate, con decorrenza 1° maggio 2003, per meglio adeguare le funzioni ai compiti derivanti dall'applicazione del Reg. (CE) n. 438/2001.

Il nuovo organigramma è pertanto il seguente:

N°	Unità Organizzative	Dirigenti	Altro personale
1	Servizi generali, Statistica, Informatica e Controllo interventi SFOP (Pesca)	Dott. Mangione Carmela	3 funzionari (di cui 2 collaborano anche con l'U.O. n. 4), 3 istruttori, 1 collaboratore, 1 istrutt-autista
2	Controllo interventi FSE – Istruzione e Formazione professionale	Dott. Giordano Leonarda	1 funzionario
3	Controllo interventi FEAOG – Produzione agricola	Dott. Ditta Salvatore	1 funzionario
4	Controllo interventi FEAOG – Infrastrutture, Forestazione e Sviluppo rurale	Dott. Nogara Angelina	(2 funzionari dell'U.O. n. 1 collaborano con l'U.O. n. 4)
5	Controllo interventi FSE - Occupazione e Formazione professionale	Dott. Varia Maurizio	1 funzionario
6	Controllo interventi FESR – Attività produttive, Reti e Assistenza tecnica	Arch. Tornabene Dario	1 funzionario
7	Controllo interventi FESR – Beni culturali, Territorio e Urbanistica	Ing. Iannazzo Luigi	1 funzionario
8	Controllo interventi FESR – Lavori Pubblici, Trasporti e Turismo	Ing. Provenzani Giuseppe	1 funzionario

Le predette Unità Organizzative, sulla base di quanto previsto dal DDG n. 7/2003 del 23/4/03 e dalla Comunicazione di servizio n.2/2003 del 29/4/03, effettuano un insieme di attività finalizzato:

1. alla verifica dei Sistemi di Gestione e Controllo (qui di seguito riportata)
2. ai controlli sulle operazioni (analiticamente descritti al paragrafo 7.2).

L'U.O. n. 1 si occupa inoltre delle attività di gestione dell'Ufficio Speciale con riguardo al personale e all'acquisizione di beni e servizi, nonché delle attività informatiche e statistiche; collabora inoltre con la Direzione nelle attività di controllo interno di gestione ed assicura il servizio di segreteria.

Volendo qui sintetizzare le funzioni di verifica e controllo di competenza delle Unità Organizzative dell'Ufficio Speciale, si può affermare che esse:

- a) verificano l'esistenza, la correttezza e la regolare implementazione delle piste di controllo;
- b) adempiono al controllo sulla gestione delle Misure tese all'accertamento della legittimità e regolarità delle procedure, oltre che della sana gestione finanziaria in ogni fase dell'operazione finanziata. L'attività di controllo, in conformità alle disposizioni di cui al Reg. (CE) n. 438/01, riguarda almeno il 5% della spesa totale, intendendosi per spesa totale, ai fini del campionamento degli interventi



da controllare, il 5% dell'importo rendicontato alla Commissione europea nell'anno n-1³.

Le Unità Organizzative, in particolare:

presso i **Responsabili delle misure**:

- effettuano il controllo della rispondenza della natura degli impegni e dei tempi delle spese alle prescrizioni comunitarie ed alle caratteristiche fisiche delle schede progettuali approvate;
- verificano che le operazioni cofinanziate siano realizzate conformemente alla normativa comunitaria, nazionale e regionale vigente oltreché alle politiche comunitarie;

presso i **Beneficiari finali/destinatari**:

- esaminano gli eventuali controlli effettuati dai Responsabili di misura;
- controllano gli interventi sulla base di analisi di rischio accertato;
- controllano gli interventi concentrati in capo ad un unico soggetto attuatore affinché siano sottoposti ad almeno un controllo prima della chiusura dell'intervento.

È inoltre di competenza delle Unità Organizzative, l'implementazione dell'analisi e la valutazione dei rischi connessi con l'attuazione degli interventi.

In merito a quest'ultimo punto il "Manuale per il controllo a campione delle operazioni cofinanziate dai Fondi strutturali", redatto a cura dell'IGRUE, precisa che tale processo è propedeutico a qualsiasi attività di verifica basata su un campione rappresentativo della spesa.

Inoltre tale Manuale, al quale la Regione Siciliana ha fatto riferimento per l'organizzazione dei sistemi di controllo e la definizione dei processi di campionamento, precisa quali siano i compiti degli *auditors* (nella fattispecie le Unità Organizzative) nell'analisi dei rischi:

- analizzare i processi significativi legati alle singole misure/azioni rappresentati nelle piste di controllo;
- individuare il profilo di rischio dei processi significativi;
- esprimere un giudizio in merito ai rischi ed ai controlli espletati dalle strutture di primo livello.

3.3 Verifica dell'efficacia dei sistemi di gestione e controllo

L'efficacia dei sistemi di gestione e controllo del Programma è verificata, come già detto, dal "Ufficio Speciale per i controlli di II livello sulla gestione dei Fondi Strutturali in Sicilia".

³ nel corso del 2003 si svolgono i controlli sulle operazioni inserite nelle certificazioni di spesa riferite a tutto l'esercizio 2002 (in prima applicazione, spese sostenute negli anni 2000, 2001 e 2002).

Questa struttura predispone anche, alla conclusione dell'intervento, la dichiarazione prevista dalla lett. f), par. 1, art. 38, del Reg. (CE) 1260/1999 e dall'art. 15 del Reg. (CE) 438/2001.

A tale organismo è attribuito il compito di verificare l'affidabilità complessiva del sistema di gestione e controllo posto in essere, di implementare, ove necessario, l'attività di controllo, di cogliere e segnalare eventuali irregolarità.

L'Ufficio Speciale, sulla base delle risultanze delle analisi dei sistemi e degli elenchi progetti forniti dall'Autorità di gestione, attiva annualmente le procedure di campionamento tenendo conto:

- della valutazione dei rischi;
- della distribuzione territoriale e temporale dei progetti;
- della rappresentatività delle diverse tipologie di operazioni;
- della concentrazione delle operazioni in capo a determinati soggetti.

Va precisato che i sistemi di valutazione e analisi dei rischi, il campionamento e, quindi, i controlli sono definiti adottando una metodologia semplificata che prevede l'utilizzo di alcuni dei parametri previsti dal citato manuale dell'IGRUE.

L'organigramma dei soggetti coinvolti nella gestione del POR all'interno della Regione Siciliana è rappresentato nel grafico che segue (Figura 1).



FIGURA 1



3.4 Il quadro normativo in cui si inserisce il controllo

L'attività di controllo degli interventi cofinanziati si inserisce in un contesto normativo suddivisibile su due livelli. Il primo, di carattere generale, che riguarda l'individuazione della normativa comunitaria, nazionale e regionale. Il secondo attiene, invece, alle norme particolarmente riferite all'oggetto specifico dell'intervento cofinanziato.

Nella tabella 1 che segue vengono elencati i principali regolamenti comunitari riguardanti i controlli:

Tabella 1 – Regolamenti comunitari di riferimento

Regolamento	Oggetto
Reg. (CE) 1260/99	Disposizioni generali sui Fondi strutturali
Reg. (CE) 438/2001 e 2355/02	Modalità di applicazione del Reg. 1260/1999 per i sistemi di gestione e controllo dei contributi dei Fondi strutturali
Reg. (CE) 448/2001	Modalità di applicazione del Reg. 1260/1999 per le rettifiche finanziarie dei contributi dei Fondi strutturali
Reg. (CE) 1681/94	Irregolarità e recupero delle somme indebitamente pagate
Reg. (CE, Euratom) 2988/95	Tutela degli interessi finanziari delle Comunità
Reg. (Euratom, CE) 2185/96	Controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità
Reg. (CE) 659/99 – art. 22	Modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE - Controlli in loco nel settore degli aiuti di Stato
Reg. (CE) 1159/2000	Azioni informative e pubblicitarie a cura degli Stati membri
Reg. (CE) 1685/2000	Individuazione delle spese ammissibili

In relazione agli specifici ambiti territoriali, inoltre, l'Amministrazione titolare dovrà tener conto della legislazione regionale di riferimento. Questo aspetto dovrà essere esplicitato in maniera particolare per consentire ad eventuali auditors esterni di orientarsi tempestivamente tra le norme regionali ed attuare in maniera efficace ed efficiente il proprio compito.

Il controllo delle operazioni cofinanziate nell'ambito dei Fondi strutturali non può infatti essere assolto senza la conoscenza della legislazione specifica. Nella seguente tabella sono indicate, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, alcune disposizioni normative nazionali riguardanti la realizzazione di opere pubbliche, l'acquisizione di beni e servizi e l'erogazione di finanziamenti a singoli destinatari (le



tre *classi di Operazione* poste a base sia del monitoraggio che della strutturazione delle piste di controllo⁴).

Tabella 2 – Associazione normativa-classi di Operazioni

Classe di Operazione	Normativa di riferimento
Realizzazione di opere pubbliche	Legge 11/02/1994, n. 109 e successive modificazioni ed integrazioni. D.P.R. 21/12/1999 n. 554
Acquisizione di beni e servizi	D. Leg.vo 24/07/1992, n. 358 e successive modificazioni. DPR 18/04/1994 n. 573 D. Leg.vo 17/03/1995, n. 157 e successive modificazioni. D. Leg.vo 17/03/1995, n. 158 e successive modificazioni.
Erogazione di finanziamenti a singoli destinatari	Regolamenti specifici ad esempio sui regimi di aiuto nr. 68, 69, 70 del 2001

Alle norme qui riportate vanno aggiunte quelle di carattere tipicamente settoriale (ad esempio formazione, agricoltura, pesca, ecc.) che per brevità si omettono.

È da tener presente che le operazioni di controllo non possono prescindere dalla conoscenza della normativa disciplinante l'intervento oggetto del finanziamento. Per esempio, occorre far riferimento a tutte le norme oltre che comunitarie anche nazionali e regionali, le circolari, i pareri, ecc.. Occorre poi tenere in considerazione gli aspetti fiscali e di tutela del lavoro e così via.

A titolo indicativo si fornisce nell'Allegato 2 un prospetto di sintesi riferito alla corrispondenza Misure del POR Sicilia/Classi di Operazioni, redatto conformemente alle previsioni del Documento "Linee guida per l'organizzazione dei sistemi di gestione e controllo e per la predisposizione delle piste di controllo" del Ministero dell'Economia e delle Finanze - RGS – IGRUE.

⁴ Vd. *Linee guida per l'organizzazione dei sistemi di gestione e controllo e per la predisposizione delle piste di controllo* – Ministero dell'Economia e delle Finanze – sezione B punto 1.

4 FASI OPERATIVE DEL CONTROLLO DI II LIVELLO

Riprendendo la sequenza logico-funzionale individuata dall' IGRUE è possibile individuare le fasi che costituiscono il controllo di II livello.

Tabella 3 - Fasi operative del processo relativo ai controlli di II livello

Cod.	Fase	Propedeuticità	Input	Output	Responsabilità attuazione
0	Acquisizione Piste di Controllo prodotte dai Responsabili di Misura	Prima di 1	Schede di misura C.d.P. Bandi e avvisi pubblici già pubblicati Linee Guida M.E.F. Normative specifiche	Piste di Controllo	Ufficio Speciale dei controlli di II livello
1	Analisi e valutazione dei rischi ⁵ (check list ANALISI RISCHI)	Dopo di 0 Prima di 2	Complemento di programmazione Normativa Pista di controllo Tipologia di Operazione	Report sulla individuazione del rischio	Ufficio Speciale dei controlli di II livello
2	Scelta metodologia campionamento	Dopo di 1 Prima di 3	Relazione sui rischi Normativa	Metodologia del campionamento	Ufficio Speciale dei controlli di II livello
3	Realizzazione campionamento	Dopo di 2 Prima di 4	Metodologia del campionamento	Relazione sul campionamento; Elenco delle operazioni da controllare	Ufficio Speciale dei controlli di II livello
4, 5, 6	Controlli contabili/normativi sulle operazioni (check list PROGETTO)	Dopo di 3 Prima di 7	Operazioni da controllare	Relazione sulle verifiche in loco e lista irregolarità	Ufficio Speciale dei controlli di II livello
7	Identificazione irregolarità riscontrate	Dopo di 7 Prima di 8 e 9	Soggetti/Operazioni controllati e lista irregolarità	Resoconto controllo Relazione di audit Notifica al Resp. Di Misura sulle irregolarità riscontrate In caso di frode: denuncia all'autorità competente	Ufficio Speciale dei controlli di II livello/Responsabili di Misura
8	Approfondimento controlli	Dopo di 7 Prima di 10 e 11	Resoconto controllo Relazione di audit Oggetti da controllare	Oggetti controllati e lista irregolarità	Ufficio Speciale dei controlli di II livello
9	Analisi sulle sistematicità delle irregolarità	Dopo di 7 Prima di 10 e 11	Resoconto controllo Relazione di audit	Lista irregolarità sistematiche	Ufficio Speciale dei controlli di II livello
10	Proposta di Misure correttive	Dopo di 8 e 9	Oggetti controllati e lista irregolarità Lista irregolarità sistematiche	Relazione di audit; elaborato sintetico/analitico sulle possibile Misure correttive attuabili	Ufficio Speciale dei controlli di II livello/Responsabili di Misura
11	Proposta di Misure preventive	Dopo di 8 e 9	Operazioni controllate e lista	Relazioni di audit; Elaborato	Ufficio Speciale dei controlli di II

⁵ In fase di attivazione delle procedure di controllo, il campionamento è effettuato non tenendo conto delle risultanze dell'Analisi del rischio. La scelta degli interventi da assoggettare a controllo è stata effettuata dall'Ufficio Speciale dei controlli di II livello sulla base di oggettivi fattori di rischio definiti attraverso interviste e analisi dei sistemi di gestione e controllo di I livello.

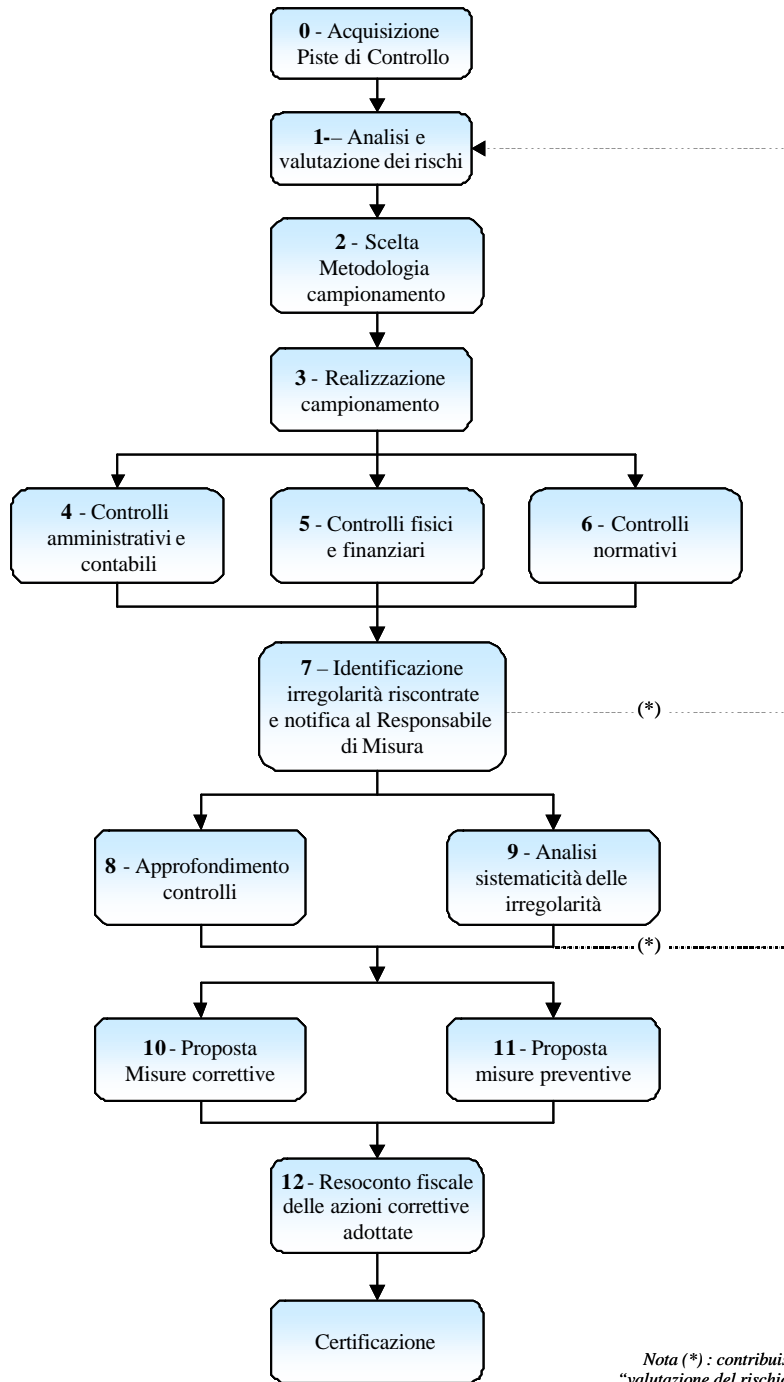


Cod.	Fase	Propedeuticità	Input	Output	Responsabilità attuazione
			irregolarità Lista irregolarità sistematiche	sintetico/analitico sulle possibili Misure preventive	livello/Responsabili di Misura
12	Riesame finale della azioni correttive adottate	Dopo di 11	Relazioni di audit; Elaborato sintetico/analitico sulle possibili Misure preventive	Documento riepilogativo sulle rettifiche adottate	Ufficio Speciale dei controlli di II livello/Responsabili di Misura

In base alle propedeuticità sopra definite è possibile rappresentare il processo relativo ai controlli di II livello con un diagramma di flusso.



Figura 2 – Funzionigramma delle attività di controllo



Nota (): contribuiscono alla "valutazione del rischio" dell'analisi di sistema svolta l'esercizio successivo.*

Come si evince dal grafico, l'analisi del rischio è un'attività a carattere iterativo, nel senso essa che può essere influenzata dalla identificazione delle irregolarità riscontrate solo a conclusione delle verifiche a carattere contabile, amministrativo e strategico-normativo.



Le attività considerate nel diagramma suesposto si attuano nell'ambito di un ciclo con *cadenza annuale e si svolgono su almeno il 5% della spesa totale rendicontata/certificata nell'annualità precedente, in modo tale da coprire, al termine dell'intervento, un insieme di operazioni corrispondenti ad almeno il 5% della spesa totale ammissibile*. Lo stesso flusso, come illustra il *funzionigramma*, si reitera nel corso dell'anno successivo, con strumenti affinati ed una conoscenza dell'Intervento che consenta di pesare meglio i rischi ed ottimizzare le risorse utilizzate per il controllo. L'esecuzione dei controlli deve essere comunque ripartita uniformemente su tutto il periodo interessato (art. 10 del Reg. (CE) n. 438/2001).

Il grafico seguente riporta un cronogramma di massima con il quale, per il POR SICILIA, è previsto di attivare le funzioni di controlli di II livello.

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																								

Dall'anno 2004 in poi, ovviamente, il processo è ciclicamente ripetuto. Nei primi mesi di ciascun anno (entro febbraio a regime) potrà avvenire la programmazione dei controlli, ovvero la scelta dei progetti da sottoporre a verifica in base agli ultimi dati della certificazione di spesa dell'anno precedente. Sarà garantita, così, la distribuzione dei controlli in maniera omogenea durante tutto l'arco di tempo di attuazione del POR.

Come si può notare dal cronogramma per l'anno 2003, tale processo ha subito un ritardo conseguentemente alla tardiva consegna delle piste di controllo redatte dai vari Responsabili di Misura che hanno comportato altresì ritardi nell'avvio dell'analisi dei rischi e nel conseguente campionamento delle operazione da sottoporre a verifica.



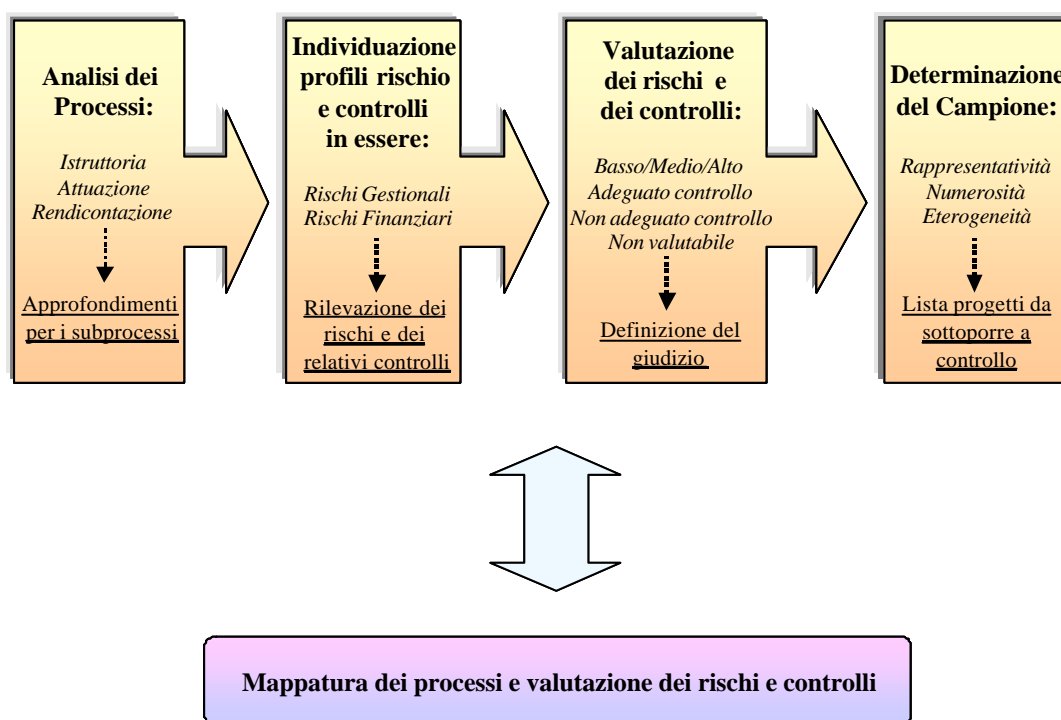
5 IL MODELLO PER L'ANALISI DEI RISCHI CONNESSI ALL'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI COFINANZIATI E LE ANALISI DEL CONTROLLO

L'approccio metodologico per l'analisi dei rischi di seguito proposto richiede alle Unità Organizzative dell'Ufficio Speciale, preposte al controllo di secondo livello, di svolgere le seguenti attività principali:

- analizzare i processi significativi legati alle Misure, individuati con l'ausilio della pista di controllo;
- individuare il profilo di rischio dei processi significativi ed i controlli ad esso associati;
- esprimere un giudizio in merito ai rischi ed ai controlli in essere.

L'ampiezza del campione dei progetti da sottoporre a controllo è, poi, determinata dall'Ufficio Speciale per i controlli di II livello, sulla base degli elenchi-progetto forniti periodicamente dall'Autorità di gestione in occasione della certificazione di spesa.

Figura 4 - Approccio metodologico per l'analisi e valutazione dei rischi e dei controlli



Come si evince dalla Figura 4, lo svolgimento delle diverse fasi di attività è attuato attraverso un processo di tipo iterativo, in grado di orientare l'attività di verifica verso quelle aree che presentano i livelli di rischio più elevati. In tal senso la valutazione dei rischi e dei controlli va effettuata su tutte le Misure e costituisce l'analisi di

sistema. Per quanto concerne i criteri e i metodi adottati per la valutazione si vedano i paragrafi 5.1.3 e 5.1.4.

5.1 Analisi dei processi

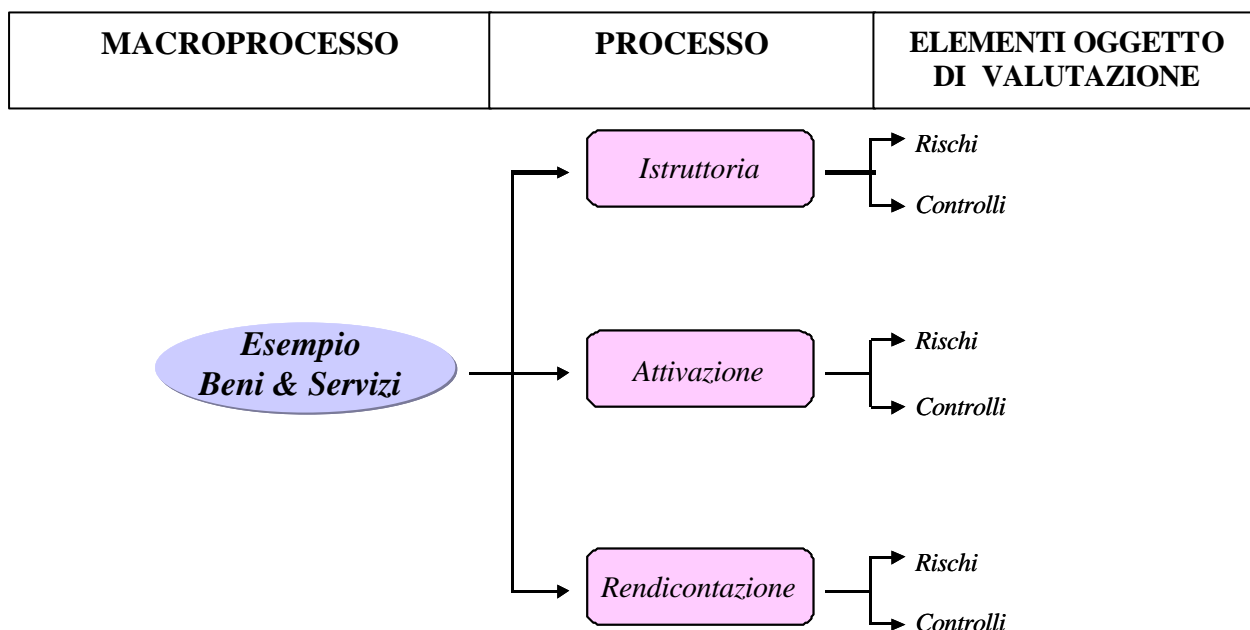
Il primo compito del soggetto preposto al controllo di secondo livello e, quindi, all'analisi dei rischi, consiste nell'analisi delle piste di controllo e dei processi di attuazione in esse rappresentati, volta a verificarne l'attendibilità e, successivamente, ad esprimere un giudizio in merito ai rischi ed ai controlli in essere.

Il primo passo che si deve compiere consiste nell'analisi dei processi rappresentati attraverso le piste di controllo. Tale analisi è finalizzata a descrivere e rappresentare i flussi di attività identificando i rischi ed i controlli connessi, permettendo di allocare efficientemente le risorse che dovranno svolgere i controlli in funzione del grado di rischio rilevato.

La metodologia adottata sposta l'obiettivo dell'analisi dai controlli sulle singole transazioni ai controlli sui processi. Si ritiene, infatti, che attraverso questo tipo di analisi sia possibile sviluppare una visione organica dell'adeguatezza del sistema dei controlli volti a garantire il corretto funzionamento e la regolarità operativa degli interventi nell'ambito degli indirizzi strategici fissati in sede di programmazione. La Figura 5 illustra i livelli presi in considerazione ai fini dell'analisi.



Figura 5 – Analisi della Pista di Controllo



Come si evince, i livelli individuati sono due: macroprocesso e processo. Un macroprocesso è composto da più processi a ciascuno dei quali sono attribuibili n rischi e controlli.

L'analisi finalizzata alla individuazione e valutazione dei rischi e controlli è applicata alle tre classi di Operazioni o Macroprocessi: Realizzazione di opere pubbliche, Erogazione di finanziamenti e di servizi a singoli destinatari, Acquisizione di beni e servizi.

Ciascun macroprocesso è suddivisibile in processi standard:

- istruttoria;
- attuazione;
- rendicontazione.

Tali processi possono, infatti, dirsi comuni a tutte le classi di Operazioni. Qualsiasi intervento cofinanziato necessita di una valutazione delle istanze, di una realizzazione fisico-amministrativa delle azioni e di un controllo consuntivo.

I controlli associati a ciascun processo risultano formalizzati nella pista di controllo, la quale deve assicurare che sia monitorata la correttezza, la regolarità e l'ammissibilità delle spese per le quali sono richiesti i contributi comunitari. Pertanto, l'analisi delle piste di controllo costituisce il punto di partenza per l'individuazione dei rischi e dei controlli associati a ciascun processo.



5.2 Verifica delle piste di controllo

La verifica delle piste di controllo è stata organizzata in due diverse fasi :

- FASE 1: VERIFICA DESK
- FASE 2 : TEST SULLA PISTA

Fase 1) verifica desk delle piste di controllo.

La verifica desk consiste in un primo esame della Pista di controllo, volto a esaminarne gli aspetti formali e ha le seguenti caratteristiche operative:

- Viene effettuata solo sul documento e non in loco (cioè non presso la sede del Responsabile di misura).
- Ha lo scopo di verificare la sussistenza dei requisiti minimi richiesti ad una pista di controllo.
- Deve evidenziare sinteticamente i punti o gli aspetti della pista che nel corso dell'analisi sono risultati carenti, al fine di evidenziarli successivamente al Responsabile di Misura.

Per effettuare questo tipo di analisi è anzitutto necessario:

- acquisire materialmente la pista di controllo
- assicurarsi che essa sia autentica e cioè che sia stata sottoscritta dal Responsabile di Misura ed approvata nelle forme giuridicamente corrette.

I requisiti minimi richiesti ad una pista di controllo sono quelli riportati nelle "Linee guida per l'organizzazione dei sistemi di gestione e controllo – MINISTERO DEL TESORO – marzo 2001"

Lo schema di verifica formale della Pista di controllo, elaborato per l'Ufficio Speciale ed adottato dalle unità Organizzative è il seguente:

SCHEMA DI VERIFICA DESK DELLE PISTE DI CONTROLLO

1 APPROVAZIONE DELLA PISTA DI CONTROLLO		
1	La Pista di controllo oggetto di verifica è stata approvata nelle necessarie forme previste dalla legge?	

2 ANAGRAFICA DELLA PISTA DI CONTROLLO		
1	E' indicata la Misura alla quale la Pista di controllo è riferita?	
2	E' individuata la Classe di operazione a cui la misura è assimilabile?	
3	E' indicato il nominativo (ed il ruolo amministrativo ricoperto) del Responsabile di Misura?	



4	E' riportato l'importo previsto dal Programma per il finanziamento della Misura?	
5	Sono indicati gli obiettivi assegnati alla Misura?	
6	E' rappresentato l'organigramma dell'ente di cui fa parte l'unità organizzativa che gestisce la Misura?	
7	Sono indicati i Beneficiari a cui la Misura è destinata?	
8	Sono indicati gli altri Soggetti coinvolti nella gestione della Misura?	
9	Sono indicati i capitoli di bilancio impegnati per il finanziamento della Misura?	
10	E' riportato il dettaglio delle percentuali di cofinanziamento comunitarie, nazionali e regionali?	

3 PROCESSI

1	La Misura (Macroprocesso) è suddivisa nelle sue fasi principali (processi)?	
2	Tra i processi identificati, figura anche il processo denominato "circuito finanziario" (che rappresenta tutte le attività coinvolte nella gestione finanziaria)?	
3	Per ogni processo sono state identificate le attività che, in sequenza temporale, compongono il processo stesso?	

4 ATTIVITA'

1	Per ciascuna attività ne è stato indicato il contenuto? (cioè l'attività viene descritta in maniera esauriente ed esaustiva)	
2	Per ciascuna attività esiste uno e uno solo Soggetto di riferimento?	
3	Per ciascuna attività è stato indicato il tempo di svolgimento (data di avvio e data di conclusione)?	

5 CONTROLLI

1	Nella rappresentazione (o diagramma) relativa a ciascun processo sono state evidenziate le attività aventi ad oggetto un controllo?	
2	Ad ogni attività di controllo è stato assegnato un codice che informa sulla tipologia del controllo? (finanziario, gestionale o strategico)	
3	E' stata predisposta una tabella di dettaglio che riporta tutte le attività di controllo relative alla Misura?	
4	La tabella di dettaglio dei controlli riporta, per ciascuna attività, il contenuto dell'attività di controllo?	
5	La tabella di dettaglio dei controlli riporta, per ciascuna attività, il	



	Soggetto responsabile del controllo?	
6	La tabella di dettaglio dei controlli riporta, per ciascuna attività, la normativa di riferimento nell'effettuazione del controllo?	
7	La tabella di dettaglio dei controlli riporta, per ciascuna attività, il codice del controllo?	
8	La tabella di dettaglio dei controlli riporta, per ciascuna attività, il luogo di archiviazione dei documenti probatori del controllo?	

Al termine della verifica desk sono riportati sinteticamente i punti di verifica della pista che sono risultati carenti, al fine di evidenziarli successivamente al Responsabile di Misura. Di seguito si viene illustrato un fac-simile di report di sintesi degli esiti dell'analisi effettuata.

ESITI DELLA VERIFICA DESK DELLE PISTE DI CONTROLLO		
MISURA.....		
DIPARTIMENTO.....		
Processo o Attività	Rilievi su eventuali errori e/o difformità rispetto allo standard normativo della Pista	Risposte raccolte presso il Responsabile di Misura (<i>da riportare nel corso del Controllo presso il Responsabile di Misura</i>)
Analisi effettuata da.....		Data.....

Fase 2) Test sulle piste.

Test di conformità.

Il test ha come obiettivo la verifica del rispetto della pista agli standard previsti. In particolare:

- Il rispetto dei criteri fissati dalle "Linee guida" e, in genere, dal Reg. (CE) n. 438/01
- la presenza della documentazione di supporto alla pista



In pratica il test di conformità inizia già con la verifica desk e viene poi concluso dopo l'incontro c/o il Responsabile di Misura. Presso il Responsabile di misura, si debbono compiere due attività :

- 1) *L'approfondimento conoscitivo sui problemi emersi nella verifica-desk* : qualsiasi dubbio o perplessità emersa dall'analisi desk deve essere portata a conoscenza del Responsabile di Misura, il quale in questa sede provvederà a chiarire i problemi emersi ed a manifestare il suo punto di vista. L'auditor utilizzerà in questa fase l'Allegato 2, riportando sulla colonna di destra quanto emerso dall'incontro con il Responsabile di Misura relativamente ai punti della pista che sono stato oggetto di discussione.
- 2) *L'acquisizione della documentazione relativa alla pista di controllo*: consiste nell'acquisizione dei supporti normativi e regolamentari o di altro tipo che sono menzionati nella Pista di controllo. I documenti così acquisiti servono ad aumentare la comprensione della Pista da parte dell'auditor e, nello stesso tempo, costituiscono uno dei requisiti richiesti dal Reg. CE n°438/01 perché la pista possa dirsi corretta.

Dopo l'effettuazione di queste due fasi l'auditor cura la redazione di un breve Verbale, sottoscritto dal Responsabile di Misura, dal quale sia possibile evincere la documentazione che è stata acquisita e le risoluzioni dei problemi riscontrati. In Allegato 3 si riporta il format del Verbale di incontro.

Se nel corso dell'audit il Responsabile di misura, messo a conoscenza di eventuali deficit informativi della pista di controllo, decide di apportare ad essa delle modifiche, è necessario che la nuova pista sia nuovamente approvata, nelle forme di legge prescritte, e sottoscritta dal Responsabile di misura.

La Pista di controllo, dopo l'esecuzione dei test di conformità, dovrà quindi possedere i seguenti requisiti:

- formalmente completa
- documentata
- sottoscritta dal Responsabile di misura e approvata secondo legge.

La verifica sull'effettiva e corretta esecuzione dei controlli svolti e documentati dal Responsabile di Misura, viene effettuata in occasione delle "verifiche sulle operazioni" effettuate in loco presso i beneficiari/destinatari finali.



5.3 Individuazione del profilo di rischio

In conformità del Reg.(CE) 438/01, i rischi si suddividono in:

- *rischio inerente*, rappresentato dal rischio relativo ad una determinata area, a prescindere dai controlli posti in essere;
- *rischio di controllo*, il quale si sostanzia nel rischio che i controlli associabili ad un determinato sistema di gestione, non riescano a identificare gli eventuali errori verificatisi.

I *rischi inerenti* associabili all'analisi della pista di controllo possono, a loro volta, essere distinti nelle seguenti tipologie principali⁶ :

- rischi gestionali: connessi alle procedure operative d'attuazione (p. es. tempi d'istruttoria, dimensionamento del personale, etc.);
- rischi finanziari: derivanti da un errato utilizzo o dalla perdita di risorse (p. es. duplice attribuzione di risorse ad uno stesso beneficiario, rettifiche finanziarie, ecc.).

Nella figura 6 si riporta, a titolo esemplificativo, un elenco di rischi inerenti connessi all'attuazione degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali comunitari.

Al fine di coadiuvare le *Unità Organizzative* nella fase di rilevazione dei rischi si è ritenuto opportuno predisporre degli esempi indicativi per la verifica di sistema, differenziate per tipologia di classe di operazione o macroprocesso, che consentono un'immediata rilevazione del livello di rischio (Allegato 1).

Gli esempi proposti, si ribadisce, hanno valenza indicativa e sicuramente non esauriscono i molteplici aspetti dei potenziali rischi. Le *Unità Organizzative*, ove lo ritengano opportuno, potranno eliminare talune delle situazioni proposte, ovvero integrarle, tenendo presente che in un caso e nell'altro il giudizio complessivo di rischiosità dovrà essere dato dal rapporto punteggio complessivo/punteggio massimo possibile, quest'ultimo rideterminato sulla base degli elementi eliminati/aggiunti.

5.4 Valutazione dei rischi

Al soggetto che svolge il controllo di secondo livello viene richiesto di valutare il grado di rischio di una specifica misura sulla base:

- della misurazione della probabilità di accadimento (bassa, media, alta)
- della misurazione della gravità dell'impatto (basso, medio, alto),
- della valutazione della qualità del controllo di primo livello (adeguato, non valutabile, non adeguato).

⁶ Ulteriori categorie di rischio inerente, non rilevanti ai fini dell'analisi della pista di controllo, sono i rischi "strategici" ed i rischi "esterni"; i primi sono legati all'attività di definizione delle linee programmatiche, degli obiettivi e delle risorse comunitarie, mentre i rischi esterni si riferiscono a situazioni complesse, a situazione di cambiamento frequenti (cambiamenti socio-politici, cambiamenti normativi che ostacolano il raggiungimento degli obiettivi) e all'influenza di interessi conflittuali.

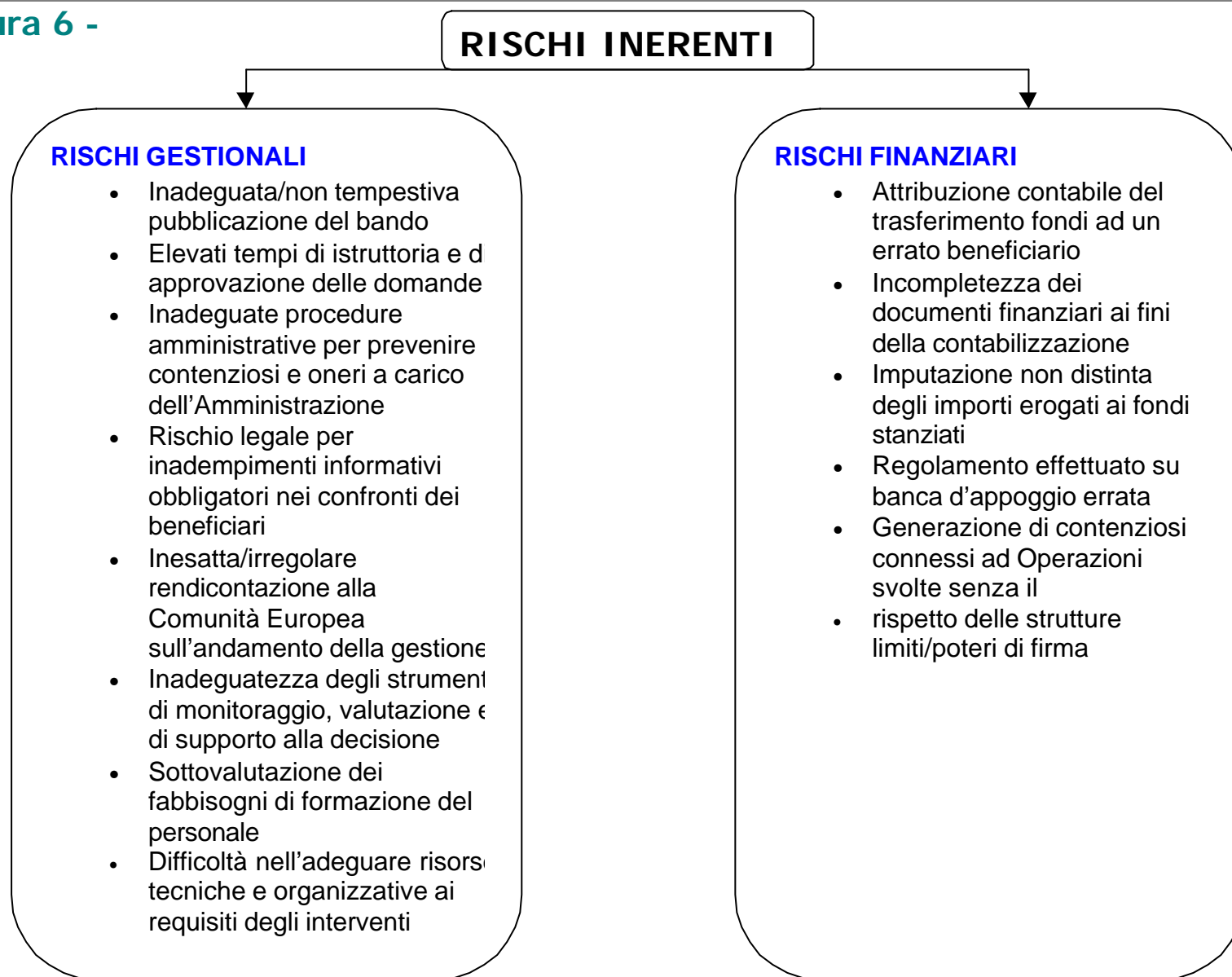


L'attribuzione di un punteggio crescente da 1 a 3, consente di attribuire un grado di rischio complessivo alla misura analizzata e quindi di determinare "l'ampiezza⁷" del campione oggettivamente significativa per quel profilo di rischio rilevato.

⁷ "Ampiezza relativa": fermo restando che il campione delle operazioni da estrarre deve rappresentare una determinata percentuale, rispetto alla spesa certificata per singolo Fondo Strutturale, l'ampiezza di campionatura fra le diverse Misure che compongono la spesa certificata è parametrata, fra i diversi criteri, anche al livello di rischio valutato. Quindi a parità delle altre condizioni/criteri di campionatura le Misure che hanno una valutazione di rischio più alta opereranno un'ampiezza di campionatura maggiore delle Misure che hanno una valutazione di rischio più bassa.



Figura 6 -



5.4.1 Aggiornamenti successivi al 30 giugno 2003



6 CAMPIONAMENTO DELLE OPERAZIONI DA SOTTOPORRE A VERIFICA

La normativa di riferimento in materia di controlli a campione delle Operazioni, regolata dal Capo IV del Reg. 438/2001, contiene le linee guida per la costituzione di un campione rappresentativo delle Operazioni approvate. In particolare, sulla base della valutazione dei rischi e dei controlli, precedentemente svolta, il campione deve contenere almeno il 5% della spesa totale ammissibile e possedere i seguenti requisiti (Art. 10 Par. 3 del Reg. 438/2001):

- deve includere Operazioni di vario **tipo e di varie dimensioni**;
- deve essere rappresentativo degli eventuali **fattori di rischio** identificati dai controlli nazionali e comunitari;
- deve prendere in considerazione la **concentrazione** delle Operazioni in capo a determinati organismi intermedi/beneficiari finali in modo tale che i principali siano oggetto di controllo prima della conclusione di ciascun intervento.

Alla luce di questi vincoli, la procedura di selezione è condotta attraverso un "campionamento stratificato" in cui le variabili alla base del processo di stratificazione dell'universo campionario, composto dall'insieme delle Operazioni sovvenzionate, sono proprio i requisiti indicati art. 10 del Reg. 438/2001 suddetto.

Il campionamento stratificato consente infatti, come esplicitamente indicato anche nelle "Procedure e metodologie per il controllo a campione delle Operazioni cofinanziate dai Fondi Strutturali 2000-2006" pubblicato dal Min. Econ. e Finanze, di ottenere stime più precise rispetto ad altri metodi di campionamento, in quanto utilizza anche informazioni desunte da variabili collegate a quelle oggetto di studio, permettendo di aggregare unità della popolazione di riferimento aventi caratteristiche simili (strati).

Per quanto riguarda la formazione degli strati, è stata utilizzata la tecnica "**analisi statistica multivariata**" (**cluster analysis**) **basata sul metodo di analisi di sistemi lineari multivariabili di Fourier**, che ha consentito l'individuazione di gruppi di unità della popolazione di riferimento omogenei al loro interno e differenziati tra loro. Tale scelta

deriva direttamente dall'analisi delle caratteristiche specifiche dell'universo di certificazione oggetto della presente attività

Nello specifico, l'Universo del POR alla data di certificazione del 31 dicembre 2002, risulta essere pari ad un importo complessivo di Euro 483.896.715,30 , suddiviso nei 4 Fondi Strutturali (FSE-FEOGA-FESR-SFOP) ed articolato complessivamente in 50 Misure (attivate). Per quanto concerne la distribuzione territoriale delle operazioni, si è rilevato che in ciascun Fondo vi è la presenza di operazioni per ciascuna delle 9 province della Regione. Per quanto concerne la concentrazione di operazioni in capo a Beneficiari si è verificato che è presente, in modo apprezzabile, in gran parte delle Misure del solo Fondo FSE.

Per quanto infine concerne le "annualità di spesa" che formano l'universo di operazioni certificate, è stato verificato che **nessuna delle annualità è stata esclusa né dall'universo di stratificazione né dall'universo di campionamento.**

Infine l'analisi condotta sulla distribuzione dimensionale delle operazioni, nell'ambito dell'intero universo, ha rivelato essere questo uno degli elementi su cui focalizzare la definizione dei "cluster" poichè è risultata essere particolarmente sperequata rispetto alle Misure e Fondi (elevata popolosità di operazioni in alcune Misure di relativamente bassa incidenza finanziaria e , viceversa in altre Misure, di una ridottissima frequenza/numero di operazioni con un elevato peso finanziario).

Nella determinazione del campione casuale di attività da sottoporre a verifica, dall'universo di attività finanziati dal Programma Operativo Regionale Sicilia 2000-2006, si è inoltre rispettato il criterio indicato all'art. 10, comma 3.b del Reg. 438/01, tenendo conto **della valutazione dei rischi inerenti e dei rischi di controllo evidenziati per ogni singola misura nelle relazioni sui sistemi di gestione e controllo.**

6.1 Metodologia di stratificazione adottata

Sulla base di quanto sopra, è stato adottato il seguente metodo di generazione dei "cluster tipologici":

- 1) **L'Universo è stato ordinato sulla base della spesa pubblica sovvenzionabile**, e suddiviso in cinque sottoinsiemi (classi dimensionali)

SOTTOINSIEME	CLASSE DIMENSIONALI
1	Operazioni con importo di spesa pubblica sovvenzionabile inferiore a Euro 50.000
2	Operazioni con importo di spesa pubblica sovvenzionabile compreso tra Euro 50.000 e 100.000
3	Operazioni con importo di spesa pubblica sovvenzionabile compreso tra Euro 100.000 e 500.000
4	Operazioni con importo di spesa pubblica sovvenzionabile compreso tra Euro 500.000 e 1.000.000
5	Operazioni con importo di spesa pubblica sovvenzionabile superiore a 1.000.000 di Euro

- 2) **Ogni sottoinsieme è stato suddiviso per Misura e per Fondo** Strutturale del Programma Operativo Regionale Sicilia 2000-2006 .
- 3) **Ad ogni Misura è stato assegnato un peso specifico (valutazione di rischio)** sulla base di quanto riportato sulle relazioni sui sistemi di gestione e controllo redatte da questo Ufficio. Riteniamo opportuno evidenziare che tale peso è stato determinato attraverso l'analisi specifica dei valori di rischio individuati per ciascun processo.

6.2 Metodologia di campionamento adottata

Da tale processo di stratificazione e dalla definizione che **l'obiettivo minimo di campionamento** deve essere :

- **non inferiore al 5%** del valore dell'universo (in conformità agli standards di campionatura identificati nel Reg. 438/01)
- almeno N° **1 operazione per ciascuna Misura** presente nell'universo
- almeno N° **1 operazione per ciascuna Classe dimensionale** (come sopra esposta)
- almeno N° **1 operazione per ciascuna Provincia e per ciascun Fondo** presente nell'universo.

Si ottiene che la dimensione minima del campione di operazioni da estrarre doveva possedere le seguenti **caratteristiche**:

- A) **valore minimo del campione : 24.194.835 Euro** (pari al 5% del valore dell'universo certificato)
- B) **quantità minima di operazioni da estrarre : 136 operazioni** pari al risultato di $(5 \times 9 \times 3 + 1)$ (N° 1 operazione per ciascuna delle **5 Classi dimensionali** ; 1 operazione per ciascuna delle **9 Province** ; 1 operazione per ciascuno dei **3 Fondi** (FSE FEOGA FESR) cui **si aggiunge n° 1 operazione per lo SFOP** poichè è presente con una singola operazione);

A tale riguardo si evidenzia che tale risultato dimensionale è equivalente a quello cui si sarebbe giunti applicando la metodologia M.U.S. "Monetary Unit Sampling" (che per l'universo in oggetto avrebbe determinato un campione pari a 138 operazioni cui si aggiungerebbe l'unica operazione dello SFOP). Viceversa poichè la metodologia MUS si basa sulla sola unità monetaria delle operazioni, si sarebbe potuta verificare un'estrazione concentrata :

- nelle Misure più popolose (con conseguente ridotta rappresentatività del POR)
- nelle classi dimensionali più popolose (ma di contenuta rappresentatività del POR)

- nelle Province con maggior presenza relativa (con conseguente sperequazione di rappresentatività territoriale)

6.3 Modalità di estrazione casuale del campione

Alla luce della metodologia sopra esposta, è stato estratto, su base casuale come previsto dal Regolamento, il campione di operazioni da sottoporre a verifica.

Al fine di garantire contestualmente :

- il principio di casualità,
- la campionatura in Misure nelle quali vi era la presenza di una sola operazione,
- la presenza di operazioni rappresentative delle eventuali concentrazioni di soggetti beneficiari, si è proceduto come segue :

A) **per le Misure in cui vi è la presenza di una sola operazione** : non è stata effettuata un'estrazione casuale, bensì quell'unica operazione è stata individuata per formare il campione

B) **per le Misure in cui vi è la presenza di una pluralità di operazioni** :

si è innanzitutto calcolato il **valore minimo ed "obiettivo" del campionamento per ciascuna Misura derivante dall'applicazione del fattore di rischio.**

- Le operazioni sono state **ordinate, all'interno di ciascuna Misura, in ordine decrescente** di valore di spesa ed a ciascuna operazione è stato assegnato un **numero d'ordine consequenziale** e progressivo
- Per ciascuna Misura è **stata generata**, con l'ausilio dell'apposito strumento informatico presente nel software Excel di Microsoft, **una sequenza di numeri casuali** indicando la soglia massima dei numeri progressivi esistenti per ciascuna Misura
- **Abbinando i numeri casuali così estratti ai numeri progressivi delle operazioni di ciascuna Misura sono state individuate le operazioni che formano il campione.** Ovviamente al raggiungimento della soglia dimensionale del valore obiettivo di campionatura , per ciascuna Misura, tale procedura ha avuto termine

- **Al termine di tale fase di estrazione, è stata verificato il rispetto delle condizioni di campionamento, inizialmente stabilite e suesposte.**

6.4 Sub Campionamento di destinatari finali

E' stata confermata la metodologia già utilizzata dall'Ufficio Speciale in occasione delle verifiche effettuate sulla certificazione di spesa al 31/12/01 – Reg. (CE) 2064/97.

In fase di controllo delle operazioni selezionate, può verificarsi il caso che un beneficiario selezionato ripartisca i fondi ottenuti fra più destinatari; in tal caso, si rende necessario limitare la selezione ad alcuni di tali destinatari. Il numero dei destinatari oggetto del controllo viene stabilito secondo la seguente tabella:

N° destinatari		% incremento	Calcolo N° verifiche	N° verifiche	
Da	A			Min	Max
1	10	100	0+100% destin. eccedenti scaglione prec.	1	10
11	20	50	10+50% destin. eccedenti scaglione prec.	11	15
21	40	25	15+25% destin. eccedenti scaglione prec.	15	20
41	80	12,5	20+12,5% destin. eccedenti scaglione prec.	20	25
81	160	6,25	25+6,25% destin. eccedenti scaglione prec.	25	30
161	320	3,125	30+3,125% destin. eccedenti scaglione prec.	30	35
321	640	1,5625	35+1,5625% destin. eccedenti scaglione prec.	35	40
641	1280	0,7813	40+0,7813% destin. eccedenti scaglione prec.	40	45
1281	2560	0,3906	45+0,3906% destin. eccedenti scaglione prec.	45	50
2561	5120	0,1953	50+0,1953% destin. eccedenti scaglione prec.	50	55

6.5 Campionamento della documentazione a supporto della spesa

E' stata confermata la metodologia già utilizzata dall'Ufficio Speciale in occasione delle verifiche effettuate sulla certificazione di spesa al 31/12/01 – Reg. (CE) 2064/97.

Con riferimento al controllo della documentazione a supporto delle spese relative ad operazioni per le quali non sia possibile la verifica al 100% (a causa della elevata numerosità), si procede alla selezione delle voci di spesa in modo da ottenere un campione

rappresentativo che permetta di estendere le conclusioni ottenute dall'esame del campione stesso all'intera popolazione.

Un metodo che permette di effettuare una selezione di tipo oggettivo consiste nel selezionare le voci di spesa ad intervalli regolari, sulla base di una sequenza predefinita.

Ad integrazione della selezione così effettuata, è necessario selezionare un ulteriore campione sulla base del valore della singola voce di spesa, in modo da verificare comunque la documentazione a supporto di tutte le voci di importo rilevante.

A tale fine devono essere selezionate le voci/documenti di spesa che, singolarmente considerate, risultino superiori ad una determinata percentuale rispetto al valore complessivo del progetto. Tale percentuale si può ragionevolmente fissare al 5%⁸.

Per l'individuazione del numero delle voci di spesa da selezionare si utilizzano gli stessi parametri e valori riportati nella tabella analoga a quella predisposta per la selezione dei destinatari.

⁸ Ad esempio su di un progetto del valore di 1 milione di euro sono comunque verificate tutte le voci /documenti di spesa di valore unitario superiore a 50.000 euro

6.5.1 Aggiornamenti successivi al 30 giugno 2003



7 ESECUZIONE DEI CONTROLLI PERIODICI SULLE OPERAZIONI

7.1 La predisposizione del programma di verifica

Per attivare i controlli sulle operazioni, *L'Ufficio Speciale per i controlli di II livello* predispone "programmi di verifica delle operazioni", contenenti una esauriente descrizione del lavoro da svolgere. Le *Unità Organizzative* incaricate del controllo di secondo livello, attraverso il programma di verifica devono determinare quindi con precisione gli elementi da sottoporre a controllo al fine di evidenziarne l'adeguatezza in termini di sufficienza, attendibilità e pertinenza rispetto agli obiettivi del controllo stesso. Nel presente capitolo si procede quindi a definire i contenuti minimi dei programmi di verifica sulle operazioni.

Si è già detto che gli aspetti connessi alla "verifica dei sistemi di gestione e controllo", rivestono un carattere "propedeutico" rispetto agli obiettivi del controllo di secondo livello sulle operazioni.

L'organo preposto al controllo di secondo livello deve, infatti, preliminarmente verificare l'affidabilità del sistema di gestione e controllo attraverso l'analisi delle modalità organizzative e delle procedure generali attivate dalle Autorità di gestione e di pagamento e dagli organismi intermedi. Ciò al fine di pervenire alla valutazione dei rischi e al campionamento di cui si è già trattato.

Per quanto attiene, invece, la predisposizione del programma di **verifica sulle operazioni** da parte dell'*Ufficio Speciale per i controlli di secondo livello*, le Unità Organizzative delineano, sulla base delle piste di controllo e sulla base dell'esperienza acquisita nel corso delle precedenti verifiche, le *check list* di controllo (relazioni di controllo).

A questo proposito, si è ritenuto utile predisporre delle *check list* (relazioni di controllo) tipo, differenziate per tipologia di operazione, cui le unità Organizzative possono far riferimento nella predisposizione delle proprie attività di verifica (Allegato 3).

L'Ufficio Speciale effettua quindi una programmazione temporale dei controlli in loco da svolgere suddiviso per Provincia. Tale attività è preceduta da una serie di lettere spedite sia ai Responsabili di Misura sia ai beneficiari/destinatari selezionati che li informeranno sul calendario di verifica e sulla documentazione che dovrà essere presente in occasione del controllo in loco.

7.2 I controlli sulle operazioni

L'universo delle operazioni da sottoporre a verifica è rappresentata dagli interventi estratti dall'Ufficio Speciale per i controlli di II livello, sulla base del campionamento precedentemente descritto. I controlli sulle operazioni vengono svolti sulla base delle norme Comunitarie riportate nella tabella 1, delle norme nazionali applicabili ai soggetti

controllati e, ove applicabili, secondo i principi di revisione raccomandati dalla Consob (che riflettono quelli raccomandati dai Consigli Nazionali dei Dottori Commercialisti e Ragionieri).

Le verifiche sulle operazioni comportano un esame approfondito di tutti gli aspetti connessi alla gestione, attuazione e rendicontazione, alla predisposizione delle dichiarazioni di spesa ed alla tenuta dei documenti inerenti l'avvio dei singoli progetti e di tutte le relative registrazioni contabili effettuate dai beneficiari, nonché alle specifiche tecniche dell'opera realizzata.

Il processo di controllo delle operazioni si articola in 3 fasi principali, ciascuna composta da una o più attività. Tali fasi sono:

**1.
FASE DESK**

è costituita dalle seguenti attività:

- acquisizione della pista di controllo;
- predisposizione delle *chek list* di controllo.

L'ufficio Speciale per i controlli di II livello, deve preliminarmente acquisire le piste di controllo riferite ai progetti da sottoporre a verifica. Le piste di controllo permettono di ricostruire il "percorso" di attuazione dei singoli progetti e di individuare i ruoli e le responsabilità degli organi coinvolti nella gestione e nel controllo degli stessi, oltre che di richiamare la documentazione a supporto del controllo sulle fasi di gestione amministrativa e contabile dell'operazione.

Sulla base della pista di controllo le Unità Organizzative delineano per ciascuna tipologia di operazione le *check list*, articolate tenendo conto:

- delle verifiche del rispetto della normativa nazionale e comunitaria di riferimento (audit normativo);
- delle verifiche amministrative – contabili (audit amministrativo - contabile);
- verifiche fisiche e finanziarie.

Nell'Allegato 3 sono riportati alcuni schemi esemplificativi di *check list* relativamente alle diverse classi di operazioni:

- realizzazione di operazioni pubbliche;
- acquisizioni di beni e servizi, con una specifica riferita ai corsi di formazione professionale;
- erogazioni di finanziamenti e servizi a singoli destinatari.

Gli schemi proposti sono di carattere generale, in quanto gli organismi preposti al controllo di secondo livello, nello svolgimento del proprio incarico, possono predisporre *check list* specifiche in base alle caratteristiche dell'Operazione/Progetto e alla natura dei rischi e dei controlli oggetto di verifica.

**2.
FASE DELLA
VERIFICA IN
LOCO**

consiste nell'espletamento delle seguenti attività:

- acquisizione della documentazione necessaria presso il Beneficiario finale/Responsabile di Misura;
- svolgimento delle verifiche normative e amministrativo-contabili;

- svolgimento delle verifiche di consistenza fisica e finanziaria sul progetto.

In linea generale e a titolo indicativo, le principali attività da svolgere sono le seguenti⁹:

Bando/criteri di ammissione

Verifica:

- che il progetto sia in linea con gli obiettivi della misura;
- dell'esistenza dei requisiti soggettivi (chi può presentare le domande di agevolazione);
- dell'esistenza dei requisiti oggettivi (quali sono le tipologie di attività finanziate);
- dell'esistenza dei requisiti territoriali (verifica dei territori ammessi all'agevolazione);
- delle modalità di pubblicità dei bandi.

Istruttoria:

Verifica:

- delle modalità di presentazione della domanda e della documentazione richiesta;
- dei criteri di valutazione delle domande;
- dell'esistenza dei verbali delle Commissioni esaminatrici;
- della predisposizione, approvazione e del rispetto della graduatoria finale (deve essere coerente coi requisiti sopra citati).

Attuazione e rendicontazione:

Verifica:

- dei documenti e attestazioni richiesti dal bando e presentati dal Beneficiario;
- del decreto di concessione dei contributi;
- dell'atto di impegno in bilancio e/o degli atti giuridicamente vincolanti;
- di eventuali varianti presentate e relative approvazioni del piano delle attività e del piano finanziario;
- dell'iter procedurale e documentazione presentata dal Beneficiario relativa alle richieste di anticipo e saldo;
- del rispetto degli obblighi di monitoraggio fisico/finanziario/procedurale;
- del rendiconto delle spese relativo a ciascun progetto;
- dei prospetti di aggregazione delle spese per misura con evidenza dei singoli progetti.

Altri controlli da svolgere

Verificare:

- L'esistenza di controlli effettuati da altri organismi (p.e. Corte dei Conti, ispezioni da parte di funzionari UE, ecc.).

⁹ Alcune verifiche potranno essere completate solo presso il destinatario finale.

In particolare, per le attività di controllo che si riferiscono ai rendiconti di spesa, le principali attività da svolgere sono le seguenti:

- verifica che il sistema di contabilizzazione delle spese di progetto garantisca una adeguata distinzione di queste dall'universo delle scritture rilevate nel sistema informativo contabile del Beneficiario/Destinatarario Finale. Verificare al contempo che ogni operazione rilevata nel Rendiconto di progetto sia collegabile alla corrispondente scrittura nel sistema informativo contabile del Beneficiario/Destinatarario Finale.
- abbinamento delle singole spese scritte nel Rendiconto con i relativi documenti giustificativi;
- verifica, attraverso idonea documentazione giustificativa, che tutte le spese scritte siano state anche erogate nel periodo di eleggibilità¹⁰;
- verifica, per ogni operazione scritturata, che siano state correttamente rispettate le procedure previste per l'effettuazione delle singole tipologie di spesa;
- verifica del rispetto dei requisiti di ammissibilità e di eleggibilità stabiliti dalla normativa di riferimento (Reg. CE 1685/00 e Dec. del 23/04/97);
- verifica dell'esistenza del prodotto alla cui realizzazione il progetto finanziato era finalizzato (verifica fisica dell'output di progetto).

Si fa presente che il periodo di eleggibilità delle spese (rileva al riguardo il momento di erogazione della somma) è quello compreso tra il 5 Ottobre 1999 e il 31 dicembre 2006 (31 dicembre 2008 ai fini del pagamento), a meno che non sia diversamente indicato dalla scheda tecnica di misura e/o dai bandi attuativi¹¹.

L'attività di verifica avrà per oggetto le spese scritte nella Rendicontazione finale di progetto. Non dovrà quindi essere effettuata alcuna ricognizione al fine di identificare eventuali spese inerenti al progetto ma non incluse nella Rendicontazione finale.

La Rendicontazione finale di intervento/progetto da considerare è quella approvata ed inviata formalmente alla Regione Sicilia (d ai singoli responsabili di misura), ai fini della predisposizione della domanda finale di saldo da inoltrare alla Commissione Europea.

Presso i beneficiari finali sarà poi necessario selezionare il campione di destinatari finali che dovranno essere controllati e, per ciascuna voce di spesa, il campione di documenti giustificativi da analizzare¹².

In relazione al campione di documenti giustificativi da analizzare (selezionato in base al software in possesso dell'Ufficio Speciale), è buona prassi di audit verificare che sia assicurata la copertura di almeno il 30% del valore complessivo delle spese rendicontate. In caso contrario, il campione dovrebbe essere ampliato fino al raggiungimento della percentuale indicata. In tale ultima

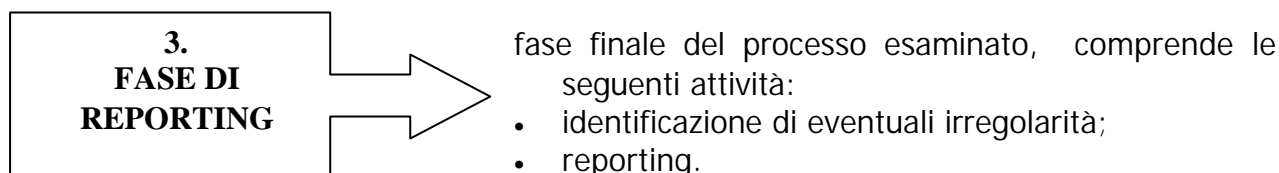
¹⁰ La documentazione giustificativa è data da tutti i documenti che provino, in modo inequivocabile, l'uscita di somme di denaro destinate a soddisfare il creditore in relazione alla singola operazione di spesa scritturata (contabili bancarie, quietanze di pagamento o fatture quietanziate, ecc.). E' necessario evidenziare le spese per le quali l'uscita non è ancora avvenuta (entro il periodo di eleggibilità), ma esiste un ordinativo o un mandato irrevocabile di pagamento regolarmente firmato e inviato all'Istituto bancario con apposita distinta.

¹¹ Il periodo di eleggibilità, se diversamente indicato, deve comunque essere ricompreso tra il 5/10/99 e il 31/12/2008

¹² Il sub-campionamento dei titoli di spesa o dei documenti giustificativi dovrà essere svolto con riferimento ad ogni rendiconto di spesa delle Operazioni/Destinatarari finali selezionati.

eventualità dovranno essere selezionate le voci di spesa di maggior ammontare (a tale riguardo si veda quanto già riportato nel precedente capitolo).

Presso i destinatari finali che verranno selezionati dovrà infine essere realizzato un controllo in loco volto alla verifica dell'esistenza dell'azienda e dell'esistenza fisica dell'output di progetto (p.e. esistenza di un impianto di viticoltura).



Attraverso l'espletamento delle suddette attività di verifica (normativa, amministrativo-contabile e fisica e finanziaria), Le Unità Organizzative rilevano la regolarità o meno delle Operazioni oggetto di verifica. Qualora si riscontrino irregolarità, si rende necessario l'approfondimento del controllo, nonché l'analisi delle cause che possono aver generato le irregolarità stesse, al fine di valutare l'impatto finanziario.

L'attività finale del processo di verifica sulle Operazioni è costituita dalla predisposizione del *resoconto del controllo in loco* e, successivamente, della relazione di controllo, trattate nel paragrafo successivo del presente documento.

7.3 Emissione di relazioni

Gli output derivanti dai controlli di secondo livello sono sostanzialmente di tipo documentale, poiché un controllo si chiude, di solito, con una relazione contenente la descrizione sintetica delle attività svolte, gli eventuali rilievi evidenziati, nonché pareri e suggerimenti indirizzati ai soggetti interessati.

In particolare, l'Ufficio Speciale per i controlli di II livello ha predisposto da un lato un documento tipo per la "verifica dei sistemi di gestione e controllo" per ogni Misura, contenente:

- Le metodologie e gli strumenti adottati per le attività di attuazione del Regolamento 438/01 (es. questionari, interviste etc.)
- Le verifiche effettuate sulle piste di controllo
- L'approccio utilizzato per la verifica dei sistemi (Soggetti coinvolti, analisi dei processi etc.)
- Le aree di rischio all'interno del sistema
- Valutazione del rischio

e dall'altro lato una serie di documenti per le verifiche in loco c/o i beneficiari/destinatari delle operazioni agevolate.

Nel paragrafo successivo vengono descritti i documenti sopraccitati e riportati nell'allegato 3. Detti documenti, forniscono un'indicazione circa le informazioni minime desumibili a seguito dell'attività di controllo svolta. Le Unità Organizzative, infatti, possono farvi riferimento eventualmente integrando le informazioni in essi contenute.

Sulla base di tali resoconti e relazioni, si avviano, se del caso, ulteriori processi distinti a seconda che siano state rilevate irregolarità e/o frodi o no.

7.4 Relazione del controllo in loco, scheda di sintesi e verbale di verifica/sopralluogo

Al completamento del lavoro dovranno essere redatti tre diversi tipi di documenti:

- la relazione del controllo in loco,
- la scheda di sintesi,
- il verbale di verifica/sopralluogo.

La relazione del controllo in loco è il documento che conterrà tutti i passaggi e le informazioni relative alle verifiche effettuate dai controllori c/o il beneficiario/destinatario, suddivise per processo e per tipologia di operazione.

Tale documento viene firmato dal responsabile del controllo ed eventualmente controfirmato da altri soggetti che hanno collaborato alle attività (rappresentanti di amministrazioni titolari di responsabilità di controllo).

La documentazione ritenuta utile a supportare le risultanze emerse ed ufficializzate nella relazione del controllo in loco, oltre ad essere citata nell'ambito degli esiti delle verifiche, viene allegata allo stesso documento.

La scheda di sintesi conterrà almeno le seguenti principali informazioni:

- Ente sottoposto a controllo
- soggetti che hanno rappresentato il beneficiario/destinatario finale, i referenti dell'attività di controllo e il periodo in cui si è svolto il controllo;
- elenco di tutte le criticità/irregolarità rilevate opportunamente giustificate e riferite alle specifiche spese riportate nel Rendiconto finale di progetto, con l'evidenziazione degli aggiustamenti recepiti e di quelli non recepiti, con relativa motivazione;
- eventuali carenze nel processo di riconciliazione delle spese riportate nel Rendiconto con le rilevazioni sul sistema informativo contabile del Beneficiario Finale;
- ogni altro possibile rilievo, incertezza o anomalia ritenuta significativa.

Il verbale di verifica/sopralluogo conterrà le seguenti principali informazioni:

- l'Ente sottoposto a controllo
- le persone che hanno rappresentato il beneficiario/destinatario finale in sede di verifica
- i controllori dell'attività di controllo
- il periodo in cui si è svolto il controllo
- il luogo del controllo;
- l'indicazione di eventuali di cause che hanno interrotto il controllo o eventi che hanno limitato l'accesso ai documenti
- la firma del rappresentante o delegato del beneficiario/destinatario che ha ricevuto il controllo
- la firma dei controllori (risorse Unità Organizzative)
- copia allegata del documento di identità del rappresentante o delegato del beneficiario/destinatario che ha ricevuto il controllo

Nell'Allegato 3, sono riportati i documenti sopra descritti.

Detti documenti, forniscono un'indicazione delle informazioni minime desumibili a seguito dell'attività di controllo svolta. Le Unità Organizzative, infatti, potranno farvi riferimento eventualmente integrando le informazioni in essi contenute.

7.5 Il follow up del controllo: regolarità, irregolarità, frode

Le risultanze principali dei controlli possono essere di due tipi: regolarità ed irregolarità.

Il Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, nell'articolo 1 paragrafo 2, definisce come **irregolarità** qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita.

Il Comitato Consultivo per il coordinamento della Lotta contro le frodi (COCOLAF) ha evidenziato una serie di possibili irregolarità riscontrabili nel quadro di interventi che utilizzano i Fondi Strutturali.

Nell'allegato 7 è proposto l'elenco delle possibili irregolarità, come codificato dal COCOLAF. Tale elenco costituisce, peraltro, uno dei punti di riferimento cui occorre rifarsi per le comunicazioni periodiche da inviare all'OLAF (Organismo europeo per la Lotta Alle Frodi), di cui più avanti si dirà in dettaglio.

Il riscontro di irregolarità impone l'approfondimento del controllo e l'analisi delle cause. Il controllore dovrà interpretare se le irregolarità sono state determinate da errori involontari o se siano intervenuti comportamenti illeciti, e quindi, si possa parlare di tentativo di frode.

In un atto del Consiglio Europeo del 26 luglio 1995, che stabilisce la convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, è stata definita **frode**, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:

- all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse;
- alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto;
- alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi.

Nell'ambito delle attività di controllo si può parlare esclusivamente di *frode sospettata*, poiché "solo un Tribunale od una giurisdizione equivalente può stabilire se una data Operazione è fraudolenta oppure è una *frode provata*".¹³

¹³ Manuale INTOSAI – Criterio guidanr. 52 "Le irregolarità" - pag. 134.

In questo caso il controllore è attirato da una serie di circostanze che gli fanno supporre, anche in base alla sua esperienza, di trovarsi di fronte a comportamenti ed azioni volutamente illecite. Può, a questo punto, rimodulare il piano di controllo con procedure più idonee (test sul controllo, verifiche di convalida, tecniche d'intervista ed osservazione), per avvalorare gli elementi probatori di cui è entrato in possesso o anche considerare l'opportunità di essere assistito dalla Guardia di Finanza. In sede di notifica segnalerà, comunque, la frode sospettata attraverso un parere con riserva, evidenziando, di concerto con l'organismo controllato, la mancanza della debita autorizzazione, se non dovessero rilevarsi connivenze a livello di responsabili decisionali.

D'altronde può accadere che, in presenza di frode, un controllo attuato secondo corrette modalità, non abbia consentito di rilevare comportamenti illeciti, a causa dell'occultamento messo in atto dai soggetti che commettono errori intenzionali. E il controllore, che opera nel pieno rispetto delle procedure, non può essere considerato responsabile delle irregolarità non riscontrate. Un maggiore coinvolgimento, invece, riguarda gli organismi cui è affidato il funzionamento dei sistemi di gestione e controllo. Il monitoraggio sull'efficacia ed efficienza dei sistemi di controllo interno e di controllo contabile può essere molto utile a minimizzare il determinarsi di irregolarità, in particolare di quelle sistematiche, che risultano essere quelle più rischiose.

A prescindere da ciò che emerge in termini di *follow up*, il risultato tipico delle attività di controllo è costituito dalla redazione di un documento ufficiale nel quale indicare tutte le principali informazioni per fornire un quadro completo del controllo effettuato e delle risultanze dello stesso. I documenti di solito utilizzati sono il resoconto del controllo in loco e la relazione di controllo.

7.5.1 Aggiornamenti successivi al 30 giugno 2003



ALLEGATO 1

CHECK LIST PER LA VALUTAZIONE DEI RISCHI

Le check list proposte per l'analisi dei rischi e la rilevazione dell'ampiezza del campione prevedono un'esemplificazione delle possibili situazioni di rischio riscontrabili. Non sono pertanto esaustive e potranno, laddove le Unità Organizzative preposte al controllo lo ritengano opportuno, essere modificate o integrate.

L'utilizzo di tali modelli è preliminare all'attivazione dei controlli di secondo livello sulle singole operazioni e consente all'Ufficio Speciale e alle Unità Organizzative di espletare le operazioni di campionamento nel rispetto delle previsioni di cui al Reg. (CE) n. 438/2001.

ANALISI E VALUTAZIONE DEI RISCHI

Macroprocesso: EROGAZIONE DI FINANZIAMENTI E SERVIZI A SINGOLI DESTINATARI				
Cod.	Rischio	Valutazione	Valutazione	Controllo
Rischio		del rischio	del controllo	
Processo: Istruttoria				
Rg	L'elevato numero di progetti e delle azioni attivate (4) ha provocato un ritardo nei tempi di pubblicazione della graduatoria sulla GURS previsti da bando	M	A	Ass. Agricoltura e Foreste
Processo: Attuazione				
Rg	Il controllo tecnico-amministrativo dell'IPA fissato dal Bando su almeno il 10% delle aziende in graduatoria è poco rappresentativo	A	A	IPA
Rg	La pluralità dei livelli di gestione (9 IPA)	B	A	IPA
Processo: Rendicontazione				
Rf	L'attestato di cui all'art.80, comma 2, della l.r. n.2 del 26 marzo 2002 rilasciato dal funzionario delegato dell'IPA non è soggetto ad ulteriori controlli da parte del Responsabile di attuazione della misura	B	N.V.	Servizio Competente dell'Attuazione (Ass. Agricoltura e Foreste)

Codifica:

Rg = Rischio gestionale

Rf = Rischio finanziario

MATRICE

		PROBABILITA'		
		1 Bassa	2 Moderata	3 Alta
I M P A T T O	1 Grave	M	A	A
	2 Moderato	B	M	A
	3 non rilevante	B	B	M

Alto	Il livello di rischio è tale da dover prevedere un'azione immediata per ricondurlo ad un livello tollerabile
Medio	è un rischio da gestire attraverso una specifica ed efficace procedura, oltre ad un costante monitoraggio
Basso	Rischio da gestire attraverso una procedura specifica. In taluni casi se il rischio è molto basso potrebbe anche non essere opportuno intervenire

IMPATTO DEL RISCHIO

IMPATTO	DESCRIZIONE
---------	-------------

GRAVE	<p>Impatto significativo sul raggiungimento degli obiettivi strategici dell'Intervento, ad es:</p> <ul style="list-style-type: none"> - irregolarità rendicontazione alla Commissione Europea - problemi di carattere giudiziario - perdita di fondi
MODERATO	<p>Inefficienza delle normali Operazioni con un effetto limitativo sul raggiungimento della strategia e degli obiettivi, ad es:</p> <ul style="list-style-type: none"> - interruzioni o significative inefficienze nei processi - problemi temporanei di qualità/servizio - inefficienze nei flussi e nelle Operazioni - irregolarità isolate
NON RILEVANTE	Nessun impatto concreto sulla strategia o sugli obiettivi dell'Ente

PROBABILITA' DEL RISCHIO

PROBABILITA'	DESCRIZIONE
--------------	-------------

ALTA	E' molto probabile che il rischio si verifichi più di una volta durante l'attuazione della Misura/Operazione
MODERATA	Vi è la possibilità che il rischio si verifichi in maniera occasionale durante l'attuazione della Misura/Operazione
BASSA	Appare improbabile che il rischio si verifichi durante l'attuazione della Misura/Operazione

aggiornata al 30 Giugno 2003



PUNTEGGI ASSOCIATI ALLA COPPIA RISCHI-CONTROLLI

Controlli	Controllo non adeguato	Non Valutabile	Controllo adeguato
Rischi			
Alto	10	8	6
Medio	8	6	4
Non Valutabile	6	4	2
Basso	4	2	1

61

PESI ASSOCIATI ALLA COPPIA RISCHI-CONTROLLI

Controlli	Controllo non adeguato	Non Valutabile	Controllo adeguato
Rischi			
Alto	0,16	0,13	0,10
Medio	0,13	0,10	0,07
Non Valutabile	0,10	0,07	0,03
Basso	0,07	0,03	0,016



ANALISI E VALUTAZIONE DEI RISCHI ALMELLO DIMSURA

A	B	C	D	E	F
Valutazione dei rischi	Valutazione del controllo	Valutazione congiunta dei rischi e controlli	Peso associato alla valutazione dei rischi e dei controlli	Peso associato all'incidenza finanziario <small>Meda (Misura Programma)</small>	Valutazione del rischio complessivo di Misura <small>meda (de)</small>
M	A	4	0,07		
A	A	6	0,1		
B	A	1	0,016		
B	NV.	2	0,03		
		3,25	0,054	0,0281	0,04105



ALLEGATO 2
CORRISPONDENZA FRA MISURE E CLASSI DI OPERAZIONE
COME INDIVIDUATE NEL DOCUMENTO
*“Linee guida per l’organizzazione dei sistemi di gestione e controllo
e per la predisposizione delle piste di controllo”*



CLASSI OPERAZIONI						
1. Realizzazione opere pubbliche						
2. Acquisizione beni o servizi						
3. Erogazione finanziamenti o servizi a singoli destinatari (formazione)						
4. Erogazione finanziamenti o servizi a singoli destinatari (aiuti alle imprese)						
ASSI	MISURE	Fondo	CLASSE DI OPERAZIONE ASSOCIABILE			
			1.	2.	3.	4.
ASSE 1 : RISORSE NATURALI	1.01 Realizzazione, completamento ed adeguamento reti di monitoraggio	FESR		x		
	1.02 - Infrastrutture di captazione e adduzione a scala sovrambito	FESR	x			
	1.03 - Sistema informativo e di monitoraggio acque e servizi idrici	FESR		x		
	1.04 - Programmi in ambito locale	FESR	x			
	1.05 - Programmi in ambito locale	FEAOG	x			
	1.06 - Formazione e sensibilizzazione nel settore idrico	FSE		x		
	1.07 - Protezione consolidamento versanti, centri abitati e infrastrutture	FESR	x	x		
	1.08 - Diffusione competenze per gestione e salvaguardia del territorio	FSE		x		
	1.09 - Mantenimento dell'originario uso del suolo	FEAOG	x	x		
	1.10 - Tutela integrata delle aree costiere	FESR	x			
	1.11 - Sistemi territoriali integrati ad alta naturalità	FESR	x	x		
	1.12 - Sistemi territoriali integrati ad alta naturalità	FEAOG	x			
	1.13 - Sviluppo Imprenditoriale del territorio della rete ecologica	FESR				x
	1.14 - Infrastrutture e strutture per la gestione integrata dei rifiuti	FESR	x			
	1.15 - Riduzione della compromissione ambientale da rifiuti	FESR	x			
	1.16 - Reti energetiche	FESR	x			
	1.17 - Diversificazione della produzione energetica	FESR				x



CLASSI OPERAZIONI						
1. Realizzazione opere pubbliche						
2. Acquisizione beni o servizi						
3. Erogazione finanziamenti o servizi a singoli destinatari (formazione)						
4. Erogazione finanziamenti o servizi a singoli destinatari (aiuti alle imprese)						
ASSI	MISURE	Fondo	CLASSE DI OPERAZIONE ASSOCIABILE			
			1.	2.	3.	4.
ASSE 2 : RISORSE CULTURALI	2.01 – Recupero e fruizione del patrimonio culturale e ambientale	FESR	x			
	2.02 – Sistematizzazione e divulgazione delle conoscenze	FESR		x		
	2.03 – Gestione innovativa e fruizione del patrimonio culturale	FESR				x
ASSE 3 : RISORSE CULTURALI	2.04 – Formazione mirata e strumenti per la cooperazione	FESR		x		
	3.01 – Organizzazione dei nuovi servizi per l'impiego	FSE		x		
	3.02 – Orientamento, informazione, inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro nella logica dell'approccio preventivo	FSE		x		
	3.03 - Orientamento, informazione, inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro per la riduzione della disoccupazione di lunga durata	FSE		x		
	3.04 – Inserimento lavorativo e reinserimento di gruppi svantaggiati	FSE		x		
	3.05 – Adeguamento del sistema della formazione professionale e dell'istruzione	FSE		x		
	3.06 – Prevenzione della dispersione scolastica	FSE		x		
	3.07 – Formazione superiore e universitaria	FSE			x	
	3.08 – Promozione dell'istruzione e della formazione permanente	FSE		x		
	3.09 – Sviluppo della competitività delle imprese con priorità alle PMI	FSE		x		
	3.10 – Diffusione di competenze funzionali allo sviluppo nel settore pubblico	FSE		x		
	3.11 – Sostegno al lavoro regolare e all'emersione delle attività non regolari	FSE		x		
	3.12 – Promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro	FSE		x		
	3.13 – Formazione per la ricerca	FSE		x		
	3.14 – Promozione esostegno al sistema regionale per la ricerca e l'innovazione	FESR				x
3.15 – Reti per lo sviluppo della ricerca scientifica	FESR		x			

CLASSI OPERAZIONI						
1. Realizzazione opere pubbliche						
2. Acquisizione beni o servizi						
3. Erogazione finanziamenti o servizi a singoli destinatari (formazione)						
4. Erogazione finanziamenti o servizi a singoli destinatari (aiuti alle imprese)						
ASSI	MISURE	Fondo	CLASSE DI OPERAZIONE ASSOCIABILE			
			1.	2.	3.	4.
ASSE 4 : SISTEMI LOCALI DI SVILUPPO	4.01 – Potenziamento delle PMI Esistenti	FESR				x
	4.02 – Riqualificazione infrastrutture a servizio delle PMI	FESR	x			
	4.03 – Nuova imprenditorialità giovanile, femminile e del terzo settore	FESR				x
	4.04 – Servizi innovativi di rete e strumenti di sviluppo territoriale	FESR		x		
	4.05 – Formazione e apprendistato per is sistemi locali di sviluppo	FSE				x
	4.06 – Investimenti aziendali per l'irrobustimento delle filiere agricole e zootecnica	FEAOG				x
	4.07 – Insediamento dei giovani agricoltori	FEAOG				x
	4.08 – Formazione nel settore agricolo/forestale	FEAOG		x		
	4.09 – Miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione	FEAOG				x
	4.10 – Sostegno e tutela delle attività forestali	FEAOG				x
	4.11 – Ricomposizione fondiaria	FEAOG		x		x
	4.12 – Avviamento di servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole	FEAOG				x
	4.13 – Commercializzazione dei prodotti agricoli di qualità	FEAOG		x		x
	4.14 – Sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali connesse allo sviluppo dell'agricoltura	FEAOG				x
	4.15 – Promozione dell'adeguamento e dello sviluppo delle zone rurali	FEAOG				x
	4.16 – Interventi a sostegno della pesca e dell'acquacoltura, investimenti produttivi	SFOP				x
	4.17 – Interventi a sostegno della pesca e dell'acquacoltura, interventi di contesto	SFOP				x
	4.18 – Promozione turistica	FESR		x		
	4.19 – Potenziamento e riqualificazione dell'offerta turistica	FESR				x
	4.20 – Infrastrutture turistiche di interesse regionale	FESR	x			



CLASSI OPERAZIONI						
1. Realizzazione opere pubbliche						
2. Acquisizione beni o servizi						
3. Erogazione finanziamenti o servizi a singoli destinatari (formazione)						
4. Erogazione finanziamenti o servizi a singoli destinatari (aiuti alle imprese)						
ASSI	MISURE	Fondo	CLASSE DI OPERAZIONE ASSOCIABILE			
			1.	2.	3.	4.
ASSE 5 : CITTA	5.01 – Infrastrutture urbane strategiche e servizi rari e innovativi	FESR	x	x		
	5.02 – Riqualificazione urbana e miglioramento della qualità della vita	FESR	x			
	5.03 – Promozione dell'integrazione sociale	FSE		x		
	5.04 – Potenziamento del sistema dei trasporti urbani		x			
ASSE 6 : RETI E NODI DI SERVIZIO	5.05 – Reti finalizzate al miglioramento dell'offerta in città	FESR		x		
	6.01 – Completamento, adeguamento e ammodernamento rete stradale	FESR	x			
	6.02 – Miglioramento del livello di servizio delle linee ferroviarie	FESR	x			
	6.03 – Potenziamento infrastrutture portuali, servizi e logistica	FESR	x			
	6.04 – Riqualificazione e creazione di poli aeroportuali secondari	FESR	x			
	6.05 – Reti e servizi per la Società dell'informazione	FESR		x		
	6.06 – Internazionalizzazione dell'economia siciliana	FESR		x		
	6.07 – Internazionalizzazione dell'economia siciliana	FSE		x		
	6.08 – Iniziative per la legalità e la sicurezza	FSE		x		
	ASSE 7: ASSISTENZ A TECNICA	Assistenza –Tecnica	FESR		x	

ALLEGATO 3
CHECK LIST PER I CONTROLLI SULLE OPERAZIONI



ALLEGATO 4
VERBALE DI SOPRALLUOGO

ALLEGATO 5
RELAZIONE SULLA VERIFICA DEI SISTEMI
DI GESTIONE E CONTROLLO

ALLEGATO 6
NORMATIVA E BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO

Normativa e bibliografia di carattere generale

Regolamento (CE) 1260/99 – *Disposizioni generali sui Fondi strutturali*
Regolamento (CE) 1261/99 – *Fondo Europeo di Sviluppo Regionale*
Regolamento (CE) 1262/99 – *Fondo Sociale Europeo*
Regolamento (CE) 1263/99 – *Strumento finanziario di orientamento della pesca*
Regolamento (CE) 1257/99 – *Sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG)*
Regolamento (CE) 438/2001 – *Modalità di applicazione del Reg. 1260/1999 per i sistemi di gestione e controllo dei contributi dei Fondi strutturali*
Regolamento (CE) 448/2001 – *Modalità di applicazione del Reg 1260/1999 per le rettifiche finanziarie dei contributi dei Fondi strutturali*
Regolamento (CE) 1681/94 – *Irregolarità e recupero delle somme indebitamente pagate*
Regolamento (CE, Euratom) 2988/95 – *Tutela degli interessi finanziari delle Comunità*
Regolamento (Euratom, CE) 2185/96 – *Controlli e verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità.*
Regolamento (CE) 659/99 – art. 22 – *Modalità di applicazione dell'articolo 93 del Trattato CE – Controlli in loco nel settore degli aiuti di Stato*
Regolamento (CE) 1159/2000 – *Azioni informative e pubblicitarie a cura degli Stati membri*
Regolamento (CE) 1685/2000 – *Individuazione delle spese ammissibili*
Vademecum regole comunitarie applicabili agli aiuti di stato
Regolamento (CE) 2355/2002 - *Modifica del regolamento (CE) n. 438/2001 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio per quanto riguarda i sistemi di gestione e di controllo dei contributi concessi nell'ambito dei Fondi strutturali*

Elenco siti dedicati all'informazione comunitaria

<http://europa.eu.int>
<http://europa.eu.int/comm>
<http://ue.eu.int>
<http://www.eca.eu.int>
<http://www.ces.eu.int>
<http://www.bei.eu.int>
<http://www.ecb.eu.int>
<http://europa.eu.int/eurostat.html>
<http://www.eur-op.eu.int>
<http://europa.eu.int/eur-lex>
<http://www.eudor.com>
<http://europa.eu.int/business>
<http://www.inforegio.cec.eu.int>

ALLEGATO 7
PRINCIPALI TIPOLOGIE DI IRREGOLARITA'
IN BASE ALLA CODIFICA DEL COCOLAF

CODICI

CONTABILITA'

- 101 Contabilità assente
- 102 Contabilità errata
- 103 Contabilità falsa o falsificata
- 104 Contabilità non presentata
- 199 Altri casi di contabilità irregolare

DOCUMENTI

- 207 Domanda di aiuto errata o incompleta
- 208 Domanda di aiuto falsificata
- 209 Domanda di aiuto falsa
- 210 Documenti giustificativi incompleti o mancanti
- 211 Documenti giustificativi errati
- 212 Documenti giustificativi falsi
- 213 Documenti giustificativi falsificati
- 299 Altri casi di documenti irregolari

AZIONI

- 324 Misura non eleggibile all'aiuto
- 325 Spese non eleggibili
- 326 Ritenuta di commissione non dovuta

OPERATORE ECONOMICO

- 401 Dati identificativi irregolari
- 402 Attività inesistente
- 403 Falsa descrizione dell'attività
- 404 Ripresa irregolare della produzione
- 405 Cessazione, vendita o riduzione irregolare
- 406 Non cessazione, non estirpazione, non abbattimento, ...
- 407 Inosservanza della quota, della soglia, ...
- 408 Operatore non avente la qualità necessaria
- 409 Assenza di identificazione, di marcatura, ...
- 410 Non riconversione
- 499 Altre irregolarità dell'operatore

DIRITTO ALL'AIUTO

- 601 Inosservanza dei termini
- 602 Operazione vietata durante la isura
- 605 Dichiarazione assente o tardiva
- 606 Cumulo di aiuti incompatibili
- 607 Assenza delle prove prescritte
- 608 Rifiuto del controllo
- 609 Rifiuto del pagamento
- 611 Diverse domande per lo stesso soggetto
- 612 Inosservanza di altre condizioni del regolamento / contratto
- 614 Infrazione alle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici
- 699 Altre irregolarità del diritto all'aiuto

OPERAZIONE

- 810 Mancata realizzazione dell'Operazione
- 811 Realizzazione incompleta dell'Operazione
- 812 Realizzazione non conforme dell'Operazione
- 822 Spese non afferenti al periodo di realizzazione
- 823 Spese non legittime / costo-beneficio non probante
- 831 Soprafinanziamento
- 832 Contributo insufficiente dello Stato Membro / Privato
- 840 Reddito non dichiarato

ALTRO

- 998 Non indicato
 - 999 Altre irregolarità (da precisare)
-