



Regione Siciliana

Autorità di Audit

Manuale operativo per le attività di chiusura del periodo di programmazione 2007/2013

Documento di sintesi

Sommario

PREMESSA	3
PRINCIPALI ELEMENTI DI NOVITÀ.....	4
IL PACCHETTO DI CHIUSURA	4
PIANIFICAZIONE DELLA CHIUSURA:	5
ATTIVITÀ DI CHIUSURA IN CAPO ALL’AUTORITÀ DI AUDIT	6

ADEMPIMENTI PER LA PREPARAZIONE ALLA CHIUSURA

PREMESSA

Il presente documento, pur non avendo carattere di esaustività, si pone l'obiettivo di fornire al personale dell'AdA uno strumento snello finalizzato ad agevolare, in maniera tempestiva ed efficiente, il processo di chiusura fornendo un quadro metodologico per la gestione operativa delle diverse fasi del processo.

Le attività di chiusura prevedono il coinvolgimento delle tre Autorità (AdG/AdC/AdA) impegnate nella gestione e nel controllo del Programma. La Commissione nell'intento di fornire orientamenti anche attraverso seminari e corsi di formazione pianificati nel periodo che precede la chiusura, ha organizzato due incontri a livello nazionale ai quali questa AdA ha partecipato (Roma 04/05/2014 e Roma 22/01/2015). Sulla base dell'esperienza maturata in occasione della chiusura dei Programmi Operativi cofinanziati nella programmazione 2000-2006, la Commissione ha invitato le Autorità ad avviare la fase di preparazione alla chiusura dei PO 2007-2013 il prima possibile e a pianificare le attività di ogni attore coinvolto nel processo con adeguato anticipo rispetto alle date di scadenza imposte.

Nei suddetti incontri sono emerse alcune delle criticità rilevate per il periodo di Programmazione 2000/2006, nello specifico:

- documenti di chiusura preparati all'ultimo momento;
- numero insufficiente di controlli e/o controlli effettuati in ritardo;
- documenti incompleti e scambio prolungato tra la CE e lo SM al fine di ottenere informazioni aggiuntive;
- disaccordo con la CE relativamente e all'entità e all'applicazione delle correzioni;
- mancanza di overbooking;
- numero limitato di personale addetto alle operazioni di chiusura;

per scongiurare le quali sono stati proposti i seguenti suggerimenti di metodo:

- pianificazione delle procedure di chiusura;
- indicazioni sulla tempistica da rispettare e sugli adempimenti da affrontare attraverso atti formali (delibere di Giunta, determinazioni dell'AdG, ecc.);
- valutazione del rischio per operazioni non concluse;
- utilizzo di risorse umane adeguate;
- coerenza del "pacchetto di chiusura";
- utilizzo dell'overbooking;
- verifica attenta delle economie da riprogrammare;
- coinvolgimento attivo di tutti gli attori (le tre Autorità, gli OI, i beneficiari ecc.).

PRINCIPALI ELEMENTI DI NOVITÀ

In considerazione delle novità previste per la chiusura dei Programmi della programmazione 2007-2013 (di tipo tecnico, procedurale e di processo) è estremamente importante prestare la massima attenzione alla formazione e all'aggiornamento delle competenze del personale, alla veicolazione interna e allo scambio di ogni informazione utile tra tutto il personale a vario titolo coinvolto nelle attività di chiusura.

Si riportano a titolo esemplificativo alcuni elementi innovativi che, a differenza della precedente programmazione, caratterizzano la gestione delle irregolarità:

- l'obbligo di indicare il tasso annuale di errore totale e il tasso di rischio residuo del Programma alla chiusura, attraverso la "Tabella delle spese dichiarate e degli audit del campione" allegata al Rapporto di controllo finale;
- l'obbligo di indicare gli importi ritirati e recuperati, dei recuperi pendenti e degli importi non recuperabili (non solo gli importi recuperati) attraverso l'Allegato XI del Reg. (CE) n. 1828/2006;
- la possibilità di mantenere aperti gli impegni del bilancio comunitario per i recuperi pendenti;
- non è possibile, invece, il pagamento delle irregolarità alla chiusura a meno che gli importi siano "irrecuperabili" e la Commissione accetti la richiesta dell'Amministrazione titolare del Programma che la quota dell'Unione sia a carico del bilancio generale dell'Unione Europea.

Anche dal punto di vista formale e procedurale sono state introdotte alcune modifiche, tra le più significative si richiama quella relativa al Rapporto finale di esecuzione che dovrà prevedere specifiche informazioni sugli Strumenti di Ingegneria Finanziaria (come da modifica del Reg. (CE) n. 1083/2006 del 2011, art. 67 (2, j).

Al riguardo la Commissione invita le Amministrazioni a garantire la coerenza delle informazioni nei documenti che costituiscono il "pacchetto di chiusura" e a prevedere un controllo di qualità rispetto al Rapporto finale di esecuzione, al fine di ridurre i tempi di approvazione e di chiusura del Programma.

IL PACCHETTO DI CHIUSURA

I tempi e le scadenze entro le quali svolgere le attività di chiusura sono definite in maniera puntuale nel Reg. (CE) n. 1083/2006, mentre altri termini "raccomandati" sono indicati negli "Orientamenti sulla chiusura 2007-2013" della Commissione, approvati con la Decisione C(2013)1573 del 20 marzo 2013 e modificati con la Decisione C(2015) 2771 del 30 aprile 2015.

Il "pacchetto di chiusura" nel suo complesso si compone dei seguenti documenti:

- una domanda di pagamento del saldo finale e una dichiarazione di spesa, conformemente all'art. 78 del Reg. (CE) n. 1083/2006;
- il Rapporto finale di esecuzione del Programma operativo, comprendente le informazioni di cui all'art. 67 del Reg. (CE) n. 1083/2006;
- una Dichiarazione di chiusura suffragata da un Rapporto di controllo finale di cui all'art. 62 del Reg. (CE) n. 1083/2006.
- Gli Stati membri assicurano che le informazioni finanziarie contenute in tutti i documenti sopra richiamati, nonché in SFC 2007, siano allineate.

La dichiarazione di chiusura, accompagnata dal Rapporto di controllo finale, dovrà essere trasmessa alla Commissione inderogabilmente entro il 31 marzo 2017.

La mancata presentazione dei documenti riportati nell'art. 89 (1) del Reg. (CE) n. 1083/2006 è considerata una grave carenza del sistema di gestione e di controllo del programma, che mette a rischio il contributo dell'Unione già versato al programma in conformità all'art. 99 del regolamento generale. Potrebbe portare alla stessa conclusione la presentazione di una dichiarazione di chiusura che non esprima un giudizio appropriato sulla validità e regolarità delle operazioni soggiacenti.

In tali casi, e quando la dichiarazione di chiusura rileva irregolarità o carenze di sistema non corrette prima della chiusura, la Commissione può considerare opportuno avviare una procedura di rettifica finanziaria a norma degli artt. 99 e 100 del regolamento generale, come specificato nella decisione C82011)7321 della Commissione del 19 ottobre 2011.

Conformemente all'art 89 (3) del Reg. (CE) n. 1083/2006, la Commissione deve informare lo Stato membro del suo parere riguardo al contenuto della dichiarazione di chiusura entro cinque mesi dalla data della sua ricezione. La mancanza di osservazioni entro il suddetto periodo ha valore di accettazione della dichiarazione di chiusura

PIANIFICAZIONE DELLA CHIUSURA:

La documentazione di chiusura, per gli adempimenti di competenza, è predisposta dall'Autorità di Gestione e dall'Autorità di Certificazione nel rispetto dei termini "raccomandati" dalla Commissione. L'attività dell'Autorità di Audit è, pertanto condizionata dalla tempistica programmata dalle altre Autorità.

Allo scopo di assicurare un quadro metodologico e una tempistica condivisa per la gestione operativa delle diverse fasi e degli adempimenti in capo alle Autorità di Gestione, Autorità Certificazione e Autorità di Audit dei Programmi operativi, dopo una serie di incontri sono stati siglati i rispettivi Accordi.

Le attività dell'AdA si svolgeranno nel rispetto della Strategia adottata, debitamente adeguata, attraverso atti formali, alle esigenze che dovessero via via manifestarsi o al recepimento di nuove disposizioni, o atti di indirizzo da parte dell'IGRUE e/o dai Servizi della Commissione.

ATTIVITÀ DI CHIUSURA IN CAPO ALL'AUTORITÀ DI AUDIT

L'Autorità di Audit, nel rispetto di quanto previsto dall'allegato VI alla decisione della Commissione Europea C(2015)2771_final, che modifica la precedente decisione C(2013)1573 "Approvazione degli Orientamenti sulla chiusura dei Programmi Operativi, adottati per beneficiare dell'assistenza del Fondo di sviluppo europeo, del Fondo Sociale Europeo e del Fondo di Coesione (2007/2013)", deve accertare quanto di seguito riferito.

Che l'AdG/OI in preparazione alla chiusura abbia provveduto a:

- analizzare le dichiarazioni di spesa finali di tutti i beneficiari, concernenti le spese sostenute fino alla fine del 2015;
- completare i controlli di gestione a norma dell'articolo 60, lettere a) e b), del regolamento generale, e dell'articolo 13 del regolamento di esecuzione, per verificare l'ammissibilità e la regolarità delle spese;
- accertarsi che la dichiarazione di spesa finale per il programma (da presentare all'autorità di certificazione in congruo anticipo rispetto alla scadenza del 31 marzo 2017) sia stata, e possa essere conciliata con le registrazioni del sistema di contabilità del programma e che esista una pista di controllo adeguata fino al livello del destinatario finale, sia per i fondi dell'Unione che per quelli nazionali;
- verificare nella dichiarazione finale di spesa per il programma gli importi del contributo pubblico effettivamente versato ai beneficiari, in conformità all'articolo 78, paragrafo 1, e all'articolo 80 del regolamento generale;
- verificare se le condizioni previste nel presente articolo 78 bis sono soddisfatte, in particolare per quanto riguarda gli anticipi versati ai beneficiari nell'ambito degli aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE (ex articolo 87 del trattato) e gli strumenti di ingegneria finanziaria di cui all'articolo 44 del regolamento generale;
- verificare che eventuali errori e irregolarità siano corretti per quanto riguarda:
 - controlli di gestione effettuati nell'ambito delle disposizioni sopraccitate;
 - audit dei sistemi effettuati dalle autorità di audit e audit delle operazioni effettuati a norma dell'articolo 16 del regolamento di esecuzione;
 - verifiche effettuate dall'autorità di certificazione;
 - audit effettuati da altri organismi nazionali;
 - audit della Commissione europea.
 - audit della Corte dei conti europea;

Che l'AdC in preparazione alla chiusura abbia provveduto a:

- elaborare la domanda di pagamento del saldo finale e una dichiarazione di spesa in conformità all'articolo 78 del regolamento generale;
- garantire che l'Autorità di Gestione fornisca informazioni sufficienti affinché si possa certificare l'accuratezza, l'ammissibilità e la regolarità degli importi dichiarati;
- assicurarsi che le condizioni di cui all'articolo 61, lettere da b) a f), del regolamento generale siano soddisfatte, vale a dire che gli importi recuperati siano restituiti al bilancio generale dell'Unione europea prima della chiusura del programma operativo o, in caso contrario, che siano stati presi in considerazione nella dichiarazione finale di spesa;
- assicurarsi che tutti gli errori/le irregolarità siano stati corretti in modo soddisfacente e che le conclusioni e raccomandazioni degli audit siano state interamente attuate;
- richiedere ulteriori informazioni e/o effettuare verifiche dirette, se del caso;
- redigere la dichiarazione finale relativa agli importi ritirati e recuperati, ai recuperi pendenti e agli importi non recuperabili, da trasmettere entro il 31 marzo 2017, conformemente all'articolo 20, paragrafo 2, e all'allegato XI del regolamento di esecuzione; è importante che la domanda di pagamento del saldo finale e una dichiarazione di spesa siano presentate all'autorità di audit con congruo anticipo (ovvero almeno tre mesi prima della scadenza del 31 marzo 2017), per consentire a tale organismo di occuparsi della dichiarazione di chiusura;
- elaborare un allegato alla dichiarazione di spesa relativa agli strumenti di ingegneria finanziaria e agli aiuti di Stato, come previsto all'articolo 78 bis del regolamento generale.

Informazioni attendibili e sufficienti

L'Autorità di Audit deve garantire che l'Autorità di Gestione, gli Organismi Intermedi e l'Autorità di Certificazione forniscano informazioni attendibili e sufficienti per poter esprimere un parere in merito al fatto che:

- la dichiarazione finale delle spese illustri correttamente, in tutti gli aspetti materiali, le spese sostenute nell'ambito del Programma Operativo di riferimento;
- la domanda di pagamento del saldo finale, relativa al Programma Operativo pertinente, sia valida;
- le transazioni soggiacenti, inserite nella dichiarazione finale delle spese, siano legali e regolari.

Correzione degli errori e delle irregolarità

L'Autorità di Audit deve verificare che eventuali errori e irregolarità siano corretti per quanto riguarda:

- controlli di gestione effettuati nell'ambito delle disposizioni riportate negli Orientamenti sulla Chiusura;
- audit delle operazioni effettuati conformemente all'art. 16 del Regolamento di Esecuzione;
- audit effettuati da altri Organismi Nazionali;
- audit della Commissione Europea;
- audit della Corte dei Conti Europea.

Garanzia della corretta analisi degli errori rilevati dall'AdA

L'Autorità di Audit deve garantire che:

- tutti gli errori rilevati, a seguito dell'audit delle operazioni, siano analizzati secondo gli orientamenti della Commissione sul trattamento degli errori;
- nel caso di un'irregolarità del sistema, le proprie indagini siano estese a tutte le operazioni che potrebbero essere interessate.

Importi recuperati

L'Autorità di Audit deve verificare se l'Autorità di Certificazione ha rispettato le condizioni di cui all'art. 61, lettere da b) ad f) del Regolamento generale, ovvero che gli importi recuperati siano stati dedotti prima della chiusura del programma operativo.

Dichiarazione finale sugli importi ritirati/recuperati/recuperi pendenti/non recuperabili

L'Autorità di Audit deve verificare se l'Autorità di Certificazione ha redatto la Dichiarazione finale relativa agli importi ritirati e recuperati, ai recuperi pendenti e agli importi non recuperabili in conformità all'art. 20, paragrafo 2, e all'allegato XI del Regolamento di Esecuzione. L'Autorità di Audit deve verificare se i dati contenuti nella dichiarazione sono avvalorati dalle informazioni contenute nel sistema dell'Autorità di Certificazione e presentano tutte le irregolarità oggetto di una rettifica finanziaria fino alla chiusura. Il rapporto di controllo finale deve indicare i risultati dei controlli dell'AdA a tale riguardo e le sue conclusioni sull'attendibilità e la completezza della dichiarazione dell'Autorità di Certificazione da presentare a norma dell'art. 20 paragrafo 2. Nel caso in cui la dichiarazione finale relativa agli importi ritirati e recuperati, ai recuperi pendenti e agli importi non recuperabili non sia considerata attendibile e/o completa dall'Autorità di Audit, questa è considerata una grave carenza del sistema di gestione e controllo del programma, e potrebbe essere soggetta a rettifiche finanziarie.

Dichiarazione finale di spesa e domanda di pagamento finale

Relativamente alla dichiarazione finale di spesa e alla domanda di pagamento finale, in capo all'Autorità di Certificazione, l'Autorità di Audit deve verificare:

- la presentazione corretta dei documenti;
- l'esattezza dei calcoli;
- la concordanza della dichiarazione finale con le dichiarazioni dell'Autorità di Gestione e degli Organismi Intermedi;
- la compatibilità con le tabelle finanziarie applicabili dell'ultima decisione adottata;
- la corrispondenza con le informazioni finanziarie, anche sulle irregolarità, nel rapporto finale di esecuzione del programma;
- la corretta attuazione delle deduzioni relative agli importi ritirati e recuperati indicati nelle corrispondenti dichiarazioni relative agli importi ritirati e recuperati, ai recuperi pendenti e agli importi non recuperabili di cui all'allegato XI del regolamento di esecuzione.

Strumenti di Ingegneria finanziaria e Aiuti di Stato

L'Autorità di Audit deve verificare, nella Dichiarazione di spesa, la presenza dell'allegato sugli strumenti di ingegneria finanziaria (SIF) e gli Aiuti di Stato finale

In riferimento alle verifiche poste in capo all'Autorità di Audit, indicate nell'Allegato VI agli *“Orientamenti sulla chiusura - Decisione CE (2013) 2771 final* aventi ad oggetto l'ammissibilità e la regolarità della spesa, con specifico riguardo agli Strumenti di Ingegneria Finanziaria, l'Autorità di Audit, effettuerà verifiche finalizzate ad accertare:

- i prestiti concessi, i rimborsi effettuati e le spese sostenute dai destinatari finali, fino alla data della verifica;

- le garanzie prestate, i prestiti concessi e l'effettiva erogazione;
- l'effetto moltiplicatore delle garanzie erogate (garanzia richiamata e garanzia liberata);
- abbuoni di interessi e abbuoni di commissioni di garanzia;
- interessi generati dai pagamenti del programma;
- i costi di gestione sostenuti e rendicontati.

L'Autorità di Audit, in coerenza con quanto previsto nel COCOF SI 10-0014-04, deve accertare la realizzazione delle verifiche previste in capo all'AdG e in particolare riferite a:

- audit di sistema;
- audit sui destinatari tesi ad
- accertare l'effettuazione dell'investimento;
- tenuta della contabilità a riprova dei trasferimenti dal SIF ai destinatari finali per l'erogazione di prestiti o a prova del rilascio di garanzie a fronte di finanziamenti erogati;
- verifiche presso beneficiari, qualora la documentazione non risultasse disponibile presso il gestore del SIF.

Inoltre, l'AdA deve verificare il rispetto della tempistica prevista per le seguenti attività:

Che entro il 30/6/2016 (termine obbligatorio) l'AdG abbia provveduto alla presentazione dei dati sugli Strumenti di Ingegneria Finanziaria con riferimento all'anno 2015, in conformità dell'art. 67 (2,j) del Reg. (CE) n. 1083/2006.

Che entro l'1/11/2016 (data consigliata) l'AdG abbia acquisito la relazione finale sulle attività dei SIF con allegata la relativa rendicontazione e documentazione giustificativa delle spese sostenute dall'Intermediario Finanziario titolare della gestione del SIF.

Che entro il 20/11/2016 (data consigliata) l'AdG abbia verificato l'ammissibilità delle spese ai sensi dell'art. 78 (6) del Reg. (CE) n. 1083/2006.

Che, in congruo anticipo rispetto alla scadenza del 31/03/2017, l'AdG disponga di tutte le informazioni per il calcolo delle spese ammissibili in conformità all'art. 78 (6) del Reg. (CE) n. 1083/2006 da includere nella dichiarazione di spesa finale da trasmettere all'AdC.

Che l'AdG abbia rispettato il 31/03/2017 quale termine ultimo per il pagamento delle spese ammissibili in conformità all'art. 78 (6) del Reg. (CE) n. 1083/2006 ai percettori finali.

In riferimento alla dichiarazione di spesa, l'Autorità di Audit dovrà verificare se è presente l'allegato sugli strumenti di ingegneria finanziaria (SIF) e gli Aiuti di Stato a norma dell'art. 78 bis del Reg. (CE) 1083/2006, predisposto in conformità all'allegato V del Regolamento 1083/2006, art. 78 bis, introdotto dal Reg (CE) 1310/2011.

In riferimento alle verifiche poste in capo all'Autorità di Audit, indicate nell'Allegato VI agli "Orientamenti sulla chiusura - Decisione CE (2013) 2771 final", l'Autorità di Audit deve accertare che le informazioni relative gli anticipi versati ai beneficiari, nel quadro degli Aiuti di Stato, siano correttamente riportati nell'All. V del Reg. 1083/2006, secondo quanto previsto dell'art. 78 bis, introdotto dal Reg (CE) 1310/2011.

Rapporto di Controllo finale

L'Autorità di Audit, deve garantire che il Rapporto di Controllo Finale sarà redatto secondo quanto previsto dall'allegato VIII – parte A - del Reg 1828/2006 e precisamente:

- le attività di chiusura in capo all'Autorità di Audit;
- il seguito dato alle irregolarità;
- gli aspetti previsti anche dalla "Tabella delle spese dichiarate e degli audit dei campioni"¹, contenuta nell'allegato VI degli Orientamenti sulla Chiusura citati, in particolare:
 - ✓ il tasso annuale di errore totale previsto comunicato ogni anno nei rapporti annuali di controllo (o il tasso di errore rivisto, se del caso, per il rapporto annuale 2015) (colonna D della tabella relativa alle spese dichiarate e agli audit dei campioni)
 - ✓ il tasso di errore totale previsto derivante dagli audit delle operazioni effettuati tra il 1° luglio 2015 e il 31 dicembre 2016 e relativi alla spesa dichiarata nel 2015 e 2016 (colonna D)
 - ✓ la quantificazione del rischio per ciascun anno (colonna E) risultante da:
 - ✓ l'applicazione del tasso totale di errore previsto, (come presentato nel rapporto annuale di controllo), oppure
 - ✓ l'applicazione del tasso di errore previsto o di un tasso fisso concordato con la Commissione a seguito della sua valutazione
 - ✓ altre spese sottoposte ad audit per anno (colonna H) vale a dire spese del campione supplementare e spese relative al campione casuale non comprese nell'anno di riferimento ed il relativo importo (colonna I);
 - ✓ la somma di tutte le correzioni finanziarie applicate dallo Stato membro (importi relativi a ritiri e recuperi indicati dallo Stato membro a norma dell'allegato XI del regolamento di esecuzione) sulla base della spesa totale sostenuta dai beneficiari (colonna F);
 - ✓ l'importo del rischio residuo per ciascun anno di riferimento (colonna G), derivante dalla deduzione di tutte le rettifiche finanziarie di cui al precedente punto (colonna F) dalla quantificazione del rischio (colonna E)
 - ✓ il tasso di rischio residuo alla chiusura, corrispondente alla somma degli importi annuali di rischio residuo divisa per la somma della spesa totale dichiarata alla chiusura ($K=G/A$).

¹La "Tabella delle spese dichiarate e degli audit dei campioni", contenuta nell'all.VI degli Orientamenti sulla Chiusura va presentata al punto 9 del Rapporto di controllo finale.

Parere

L'Autorità di Audit, garantisce che il parere sarà redatto secondo quanto previsto al punto 4 dell'allegato VIII del Reg(CE) 1828/2006 – parte B – Dichiarazione di Chiusura.

Il parere dell'Autorità di Audit per la dichiarazione di chiusura sarà elaborato tenendo conto degli orientamenti della Commissione sul trattamento degli errori, comunicati nelle relazioni annuali di controllo.

In particolare, in sede di chiusura, l'AdA può dare:

- un parere senza riserve se il tasso di rischio residuo alla chiusura è al di sotto della soglia di rilevanza (2% della spesa dichiarata);
- un parere con riserva è considerato adeguato se il tasso di rischio è pari o superiore al 2% a meno che lo stato membro prenda le necessarie misure correttive (come previsto ai punti 5.3 e 5.4 degli orientamenti citati) sulla base di tale tasso di rischio, prima della presentazione della dichiarazione di chiusura alla Commissione.