



Agenzia per la Coesione Territoriale

**Linee guida
per l'efficace espletamento
dei controlli di I livello dei
Fondi SIE per la
Programmazione 2014-2020**

**Maggio 2017
Versione 1.1**



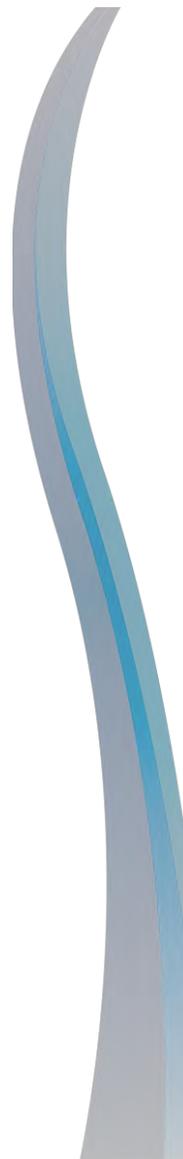
AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE

Linee guida per l'efficace espletamento dei controlli di I livello dei Fondi SIE, per la Programmazione 2014-2020

Maggio 2017

Versione 1.1

***Disclaimer:** Le presenti linee guida, elaborate dall'Ufficio 7 "Centro di competenza nazionale sul coordinamento ed esecuzione dei controlli di I livello" - Area Programmi e Procedure dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, sono indirizzate a tutti i soggetti direttamente e indirettamente coinvolti nell'attuazione, gestione e controllo dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) e possono eventualmente essere utilizzate come base per la redazione della propria manualistica di competenza, previo adattamento al caso di specie.*





UNIONE EUROPEA



Agenzia per la Coesione Territoriale

Acronimi e abbreviazioni

Articolo	Art.
Autorità di Audit	AdA
Autorità di Certificazione	AdC
Autorità di Gestione	AdG
Autorità Nazionale Anticorruzione	ANAC
Banca Europea degli Investimenti	BEI
Comma	co.
Comitato di Sorveglianza	CdS
Decreto del Presidente della Repubblica	D.P.R.
Decreto legislativo	D. lgs.
Expert group on European Structural and Investment Funds	EGESIF
European Atomic Energy Community	EURATOM
Fondi Strutturali e di Investimento Europei	SIE
Fondo di Coesione	FC
Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca	FEAMP
Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale	FEASR
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale	FESR
Fondo Sociale Europeo	FSE
Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea	IGRUE
Ministero dell'Economia e delle Finanze	MEF
Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti	MIT
Opzione di semplificazione dei costi	OSC
Organismo Intermedio	OI
Programma Operativo	PO
Regolamento	Reg.
Regolamento (UE) n. 966/2012 (Regolamento Finanziario)	RF
Regolamento (UE) n. 1299/2013	Reg. CTE

Regolamento (UE) n. 1301/2013	Reg. FESR
Regolamento (UE) n. 1303/2013 (Regolamento sulle Disposizioni Comuni)	RDC
Regolamento (UE) n. 1304/2013	Reg. FSE
Regolamento (UE) n. 1305/2013	Reg. FEASR
Regolamento (UE) n. 508/2014	Reg. FEAMP
Strumenti Finanziari	SF
Trattato della Comunità Europea	TCE
Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea	TFUE
Ufficio europeo per la lotta antifrode	OLAF
Unione Europea	UE

Versione	Descrizione della revisione	Data Emissione
1	Prima stesura	30/03/2017
1.1	Modificati/integrati i paragrafi: <ul style="list-style-type: none"> - 1.2 Quadro normativo a livello nazionale; - 5.1 Appalti pubblici; - 5.1.5 Affidamenti in economia; - 5.1.6 Il Decreto correttivo al Codice dei contratti pubblici: alcune novità; - 5.2 Affidamenti In House 	22/05/2017



Indice

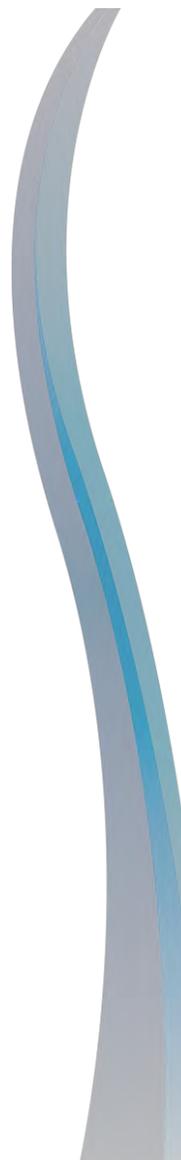
Premessa	7
PARTE PRIMA	9
1. Quadro normativo di riferimento	9
1.1 Quadro normativo a livello europeo	9
1.2 Quadro normativo a livello nazionale	17
1.3 Altri documenti di interesse	19
2 La Programmazione 2014 – 2020	21
2.1 Sintesi delle principali novità introdotte in tema di controllo	22
2.2 Principi fondamentali alla base delle procedure di controllo dei fondi europei	25
2.3 Obiettivi e soggetti responsabili del controllo	27
3 I controlli di I livello	29
3.1 Possibili modelli organizzativi per le attività di controllo di primo livello	31
3.2 Funzioni e compiti dell'Ufficio di Controllo di primo livello	33
3.2.1 Strumenti per l'esecuzione delle attività di controllo	35
3.2.2 I controlli di I livello in presenza di Organismi Intermedi	39
3.3 Tipologie di controllo	43
3.4 Modalità di svolgimento delle verifiche	45
3.4.1 Verifiche amministrative	45
3.4.2 Verifiche sul posto	50
3.4.2.1 Le modalità di campionamento	57
3.4.2.2 Valutazione del rischio	59
3.4.2.3 Il campione	60
3.5 Disponibilità e conservazione dei documenti	62

PARTE SECONDA	67
4. Ammissibilità della spesa	67
4.1 I principi di ammissibilità	68
4.1.1 Il principio di effettività	68
4.1.2 Il principio di legittimità	69
4.1.3 Il principio di localizzazione	69
4.1.4 Il principio della prova documentale	69
4.1.5 Il principio della tracciabilità	70
4.1.6 Il principio della temporalità	71
4.1.7 Il principio di pertinenza	72
4.1.8 Il principio di non cumulabilità	73
4.1.9 Il principio di stabilità	73
4.2 Norme specifiche in materia di ammissibilità della spesa	74
4.2.1 Ammortamenti	74
4.2.2 Contributi in natura	75
4.2.3 Premi	76
4.2.4 Spese connesse al credito di imposta	79
4.2.5 Spese connesse all'esonero contributivo	80
4.2.6 Strumenti finanziari	80
4.3 Spese non ammissibili	81
4.4 Le opzioni di semplificazione dei costi	81
4.4.1. Tabelle standard di costi unitari	85
4.4.2 Importi forfettari	88
4.4.3. Finanziamento a tasso forfettario	90



UNIONE EUROPEA

5 Aree specifiche	95
5.1 Appalti pubblici	95
5.1.1 Principali problematiche emerse durante la precedente programmazione in materia di appalti pubblici	96
5.1.2 Procedure di appalto e fasi principali	98
5.1.3 Informatizzazione delle procedure di acquisizione	101
5.1.4 Modifica di contratti durante il periodo di efficacia	102
5.1.5 Affidamenti in economia	105
5.1.6 Il Decreto correttivo al Codice dei contratti pubblici: alcune novità	108
5.2 Affidamenti In House	114
5.3 Aiuti di Stato	118
5.4 Strumenti Finanziari	122
5.6 Conferimento di incarichi individuali	130





Premessa

Il presente documento, predisposto dall'Ufficio 7 "Centro di competenza nazionale sul coordinamento ed esecuzione dei controlli di I livello" - Area Programmi e Procedure dell'Agencia per la Coesione Territoriale, intende fornire delle linee di orientamento e di indirizzo nazionale per l'efficace espletamento dei controlli di I livello, ad uso di tutti i soggetti direttamente e indirettamente coinvolti nell'attuazione, gestione e controllo dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) ovvero del Fondo Sociale Europeo (FSE), del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), del Fondo di Coesione (FC), del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca (FEAMP), per la Programmazione 2014-20.

Lo scopo principale è quello di illustrare le novità normative in materia, previste nei regolamenti europei riferiti al periodo di programmazione 2014-2020, nonché fornire una guida operativa a supporto di tutte le attività afferenti ai controlli di I livello.

L'articolazione segue pertanto il seguente percorso: nella parte prima sono descritti il contesto normativo di riferimento, le principali innovazioni previste nella Programmazione 2014 – 2020, i possibili modelli e il complesso processo delle attività di controllo di I livello; mentre la parte seconda fornisce indicazioni metodologiche e pratiche per la valutazione delle spese ammissibili (un focus specifico è rivolto alla semplificazione dei costi) e la conduzione dei controlli su aree specifiche quali appalti pubblici, aiuti di stato, affidamenti in house, strumenti finanziari, conferimento di incarichi individuali ai fini del perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia e sana gestione finanziaria dei Programmi.

Tale documento, può essere utilizzato come supporto operativo sulla base del quale, eventualmente, elaborare la propria manualistica di competenza previo adattamento alle esigenze peculiari del caso di specie. E' inoltre suscettibile di aggiornamenti e integrazioni in corrispondenza di eventuali adeguamenti normativi e mutamenti del contesto.

PARTE PRIMA

1. Quadro normativo di riferimento

Nell'attuazione, gestione e controllo dei Fondi SIE, per la Programmazione 2014-2020, trovano applicazione, con particolare riferimento al sistema dei controlli, le seguenti disposizioni distinte per tipologia di fonte normativa (europea, nazionale e altri documenti d'interesse quali linee guida e note orientative europee ecc.).

Il principio di preminenza del diritto europeo impone allo Stato membro nel suo insieme, dunque a tutte le sue articolazioni ivi comprese le amministrazioni, di dare piena efficacia alla norma europea e, in caso di conflitto di una norma nazionale con una norma europea provvista di effetto diretto, di disapplicarla. Alla luce di tale principio, pertanto, in caso di contraddizione o incompatibilità tra norme di diritto europeo e norme nazionali, le prime prevalgono sulle seconde, salvo il caso in cui il diritto nazionale non sia maggiormente restrittivo.

1.1 Quadro normativo a livello europeo

Il quadro normativo europeo, riferito alle attività di controllo di I livello per il periodo di programmazione 2014-2020, trova la base giuridica nei seguenti Regolamenti elencati su base cronologica:

- Reg. (UE) n. 568 del 29 gennaio 2016 che integra il Reg. (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardo alle condizioni e procedure per determinare se gli importi non recuperabili debbano essere rimborsati dagli Stati membri per quanto riguarda il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca

- Reg. (UE) n. 7/2016 del 5 gennaio 2016, stabilisce il modello di formulario per il documento di gara unico europeo (DGUE)
- Regolamenti (UE) n. 2170/2171/2172 del 24 novembre 2015 di modifica delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE riguardo alle soglie di applicazione in materia di procedure di appalti (anni 2016-2017)
- Reg. (UE) n. 1986/2015 dell'11 novembre 2015, sui modelli di formulari per la pubblicazione di bandi e avvisi nel settore degli appalti pubblici e che abroga il Reg. (CE) n. 842/2011
- Reg. (UE) n. 1589/2015 del Consiglio del 13 luglio 2015, che codifica il Reg. UE n. 659/1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)
- Reg. (UE) n. 1974/2015 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che stabilisce la frequenza e il formato della segnalazione d'irregolarità riguardanti il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, a norma del Reg. (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio
- Reg. (UE) n. 1973/2015 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che integra il Reg. (UE) n. 514/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio con disposizioni specifiche sulla segnalazione d'irregolarità relative al Fondo asilo, migrazione e integrazione e allo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi
- Reg. (UE) n. 1972/2015 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che integra il Reg. (UE) n. 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio con disposizioni specifiche sulla segnalazione d'irregolarità relative al Fondo di aiuti europei agli indigenti

- Reg. (UE) n. 1971/2015 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che integra il Reg. (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio con disposizioni specifiche sulla segnalazione di irregolarità in relazione al Fondo europeo agricolo di garanzia e al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e che abroga il Reg. (CE) n. 1848/2006
- Reg. (UE) n. 1970/2015 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che integra il Reg. (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio con disposizioni specifiche sulla segnalazione d'irregolarità relative al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo, al Fondo di coesione e al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca
- Reg. (UE) n. 207/2015 della Commissione del 20 gennaio 2015, recante modalità di esecuzione del Reg. (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i modelli per la relazione sullo stato dei lavori, la presentazione di informazioni relative a un grande progetto, il piano d'azione comune, le relazioni di attuazione relative all'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione, la dichiarazione di affidabilità di gestione, la Strategia di audit, il parere di audit e la relazione di controllo annuale nonché la metodologia di esecuzione dell'analisi costi-benefici e, a norma del Reg. (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, il modello per le relazioni di attuazione relative all'obiettivo di cooperazione territoriale europea
- Decisione C (2014)8021 di esecuzione della Commissione europea del 29 ottobre 2014 che approva l'accordo di partenariato con l'Italia CCI 2014IT16M8PA001
- Reg. (UE) n. 1011/2014 della Commissione del 22 settembre 2014, recante modalità di esecuzione del Reg. (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del

Consiglio per quanto riguarda i modelli per la presentazione di determinate informazioni alla Commissione e le norme dettagliate concernenti gli scambi di informazioni tra Beneficiari e Autorità di Gestione, Autorità di Certificazione, Autorità di Audit e organismi intermedi

- Reg. (UE) n. 964/2014 della Commissione dell'11 settembre 2014, recante modalità di esecuzione del Reg. (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne i termini e le condizioni uniformi per gli strumenti finanziari
- Reg. (UE) n. 821/2014 della Commissione del 28 luglio 2014, recante modalità di esecuzione del Reg. (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le modalità dettagliate per il trasferimento e la gestione dei contributi dei programmi, le relazioni sugli strumenti finanziari, le caratteristiche tecniche delle misure di informazione e di comunicazione per le operazioni e il sistema di registrazione e memorizzazione dei dati
- Reg. (UE) n. 717/2014 del 27 giugno 2014, relativo all'applicazione degli artt. 107 e 108 del TFUE agli aiuti *de minimis*, nel settore della pesca e dell'acquacoltura
- Reg. (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli artt. 107 e 108 del TFUE
- Reg. (UE) n. 522/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014 che integra il Reg. (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne le norme dettagliate riguardo ai principi relativi alla selezione e alla gestione delle azioni innovative nel settore dello sviluppo urbano sostenibile che saranno sostenute dal Fondo europeo di sviluppo regionale

- Reg. (UE) n. 215/2014 della Commissione, del 7 marzo 2014 che stabilisce norme di attuazione del Reg. (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca per quanto riguarda le metodologie per il sostegno in materia di cambiamenti climatici, la determinazione dei target intermedi e dei target finali nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione e la nomenclatura delle categorie di intervento per i fondi strutturali e di investimento europei
- Reg. (UE) n. 481/2014 della Commissione, del 4 marzo 2014 che integra il Reg. (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne le norme specifiche in materia di ammissibilità delle spese per i programmi di cooperazione territoriale europea.
- Reg. (UE) n. 480/2014 della Commissione del 3 marzo 2014 che integra il Reg. (UE) n. 1303/2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca
- Reg. (UE) n. 288/2014 della Commissione del 25 febbraio 2014 recante modalità di applicazione del Reg. (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del

Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca per quanto riguarda il modello per i programmi operativi nell'ambito dell'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione e recante modalità di applicazione del Reg. (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea per quanto riguarda il modello per i programmi di cooperazione nell'ambito dell'obiettivo di cooperazione territoriale europea di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca

- Reg. (UE) n. 184/2014 della Commissione del 25 febbraio 2014 che stabilisce, conformemente al Reg. (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, i termini e le condizioni applicabili al sistema elettronico di scambio di dati fra gli Stati membri e la Commissione, e che adotta, a norma del Reg. (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di

cooperazione territoriale europea, la nomenclatura delle categorie di intervento per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale nel quadro dell'obiettivo «Cooperazione territoriale europea»

- Direttiva 26 febbraio 2014, n. 25 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE
- Direttiva 26 febbraio 2014, n. 24 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE la direttiva 2004/18/CE
- Reg. (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea (CTE)
- Reg. (UE) n. 1300/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo di coesione (FC) e che abroga il Reg. (CE) n. 1084/2006 del Consiglio
- Reg. (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il Reg. (CE) n. 1080/2006 del Consiglio
- Reg. (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 (RDC), recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari

- marittimi e la pesca, e che abroga il Reg. (CE) n. 1083/2006 del Consiglio
- Reg. (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo sociale europeo (FSE) e che abroga il Reg. (CE) n. 1081/2006 del Consiglio
 - Reg. (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il Reg. (CE) n. 1698/2005 del Consiglio
 - Reg. (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 841/00, (CE) n. 1290/05 e (CE) n. 485/08
 - Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 26 ottobre 2012
 - Reg. (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione
 - Direttiva 26 febbraio 2014, n. 23 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione
 - Decisione della Commissione C (2013) 9527 del 19.12.2013 relativa alla fissazione e all'approvazione degli orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie che la Commissione deve applicare alle spese finanziate dall'Unione nell'ambito della gestione concorrente in caso di mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici

- Reg. (UE) n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli artt. 107 e 108 del TFUE agli aiuti «de minimis»
- Reg. (UE) n. 1408/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli artt. 107 e 108 del TFUE agli aiuti *de minimis* nel settore agricolo

1.2 Quadro normativo a livello nazionale

In conformità ai Regolamenti e agli orientamenti europei, il quadro normativo nazionale per il periodo di programmazione 2014-2020 trova la base giuridica nei seguenti riferimenti, elencati sulla base di un criterio cronologico.

- D. Lgs. n. 56 del 19 aprile 2017 Disposizioni integrative e correttive al D. Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016
- D. Lgs. n. 175 del 19 agosto 2016 Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica
- D. Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016 - Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture; attualmente *Codice dei contratti pubblici, come modificato* dal D. Lgs. 56/2017
- D. M. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 263 del 2 dicembre 2016 Regolamento recante definizione dei requisiti che devono possedere gli operatori economici per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria e individuazione dei criteri per garantire la presenza di giovani professionisti, in forma singola o associata, nei gruppi concorrenti ai bandi relativi a incarichi di progettazione, concorsi di

- progettazione e di idee, ai sensi dell'art. 24, co. 2 e 5 del D. Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016
- D. Lgs. n. 81 del 15 giugno 2015 Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della Legge n. 183 del 10 dicembre 2014
 - D. Lgs. n. 33 del 14 marzo 2013 Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni
 - D.P.R. n. 207 del 5 ottobre 2010 Regolamento di esecuzione ed attuazione del D. Lgs. n. 163 del 12 aprile 2006 (per gli articoli che restano in vigore nel periodo transitorio fino all'emanazione delle linee-guida ANAC e dei decreti del MIT attuativi del D. Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016)
 - D.P.R. n. 196 del 3 ottobre 2008 Regolamento di Esecuzione del Regolamento (CE) n.1083/2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul fondo di coesione" in materia di ammissibilità della spesa
 - D. Lgs. n. 163 del 12 aprile 2006 Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (per appalti e procedure d'appalto precedenti alla data di entrata in vigore del D. Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016)
 - D. Lgs. n. 82 del 7 marzo 2005 Codice dell'amministrazione digitale
 - D. Lgs. n. 276 del 10 settembre 2003 Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla Legge n. 30 del 14 febbraio 2003
 - D. Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001 Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche

- D.P.R. n. 445 del 28 dicembre 2000 - Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa
- D. Lgs. n. 267 del 18 agosto 2000 - Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali
- D. Lgs. n. 123 del 31 marzo 1998 - Disposizioni per la realizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norma dell'art. 4, co. 4, lett. c, della legge n. 59 del 15 marzo 1997
- Legge n. 241 del 7 agosto 1990 Nuove norme sul procedimento amministrativo (come successivamente modificato con L. n. 265 del 1999, L. n. 15 del 2005, L. n. 80 del 2005, D.L. n. 7 del 2007, convertito con L. n. 40 del 2007, L. n. 133 del 2008, L. n. 69 del 2009, D.lgs. n. 104 del 2010, L. n. 122 del 2010, L. n. 163 del 2010, L. n. 106 del 2011, D.L. n. 138 del 2011 convertito dalla L. n. 148 del 2011, L. n. 180 del 2011, L. n. 35 del 2012, L. n. 134 del 2012, L. n. 190 del 2012, D.lgs. n. 33 del 2013, L. n. 98 del 2013, L. n. 9 del 2014, L. n. 164 del 2014, L. n. 124 del 2015, L. n. 221 del 2015, D. Lgs. n. 127 del 2016)
- Linee Guida dell'ANAC
- Linee guida interpretative e di indirizzo del MIT

1.3 Altri documenti di interesse

- ✓ "Appalti Pubblici - Orientamenti per i funzionari responsabili degli appalti sugli errori più comuni da evitare nei progetti finanziati dai Fondi strutturali e d'investimento europei", documento redatto dai servizi della Commissione Europea di concerto con la Banca europea per gli investimenti
- ✓ Nota EGESIF 15-0018-02 del 9 febbraio 2016 "Linee guida per gli Stati membri sulla preparazione, sull'esame e sull'accettazione dei conti"
- ✓ Nota EGESIF_15-0017-02 del 25 gennaio 2016 "Guida orientativa per gli Stati membri sugli importi ritirati, recuperati, da recuperare e non recuperabili"

- ✓ Nota EGESIF_14-0012_02 del 17 settembre 2015 “Linee guida per gli Stati membri sulle verifiche di gestione per il periodo di programmazione 2014-2020”
- ✓ Nota EGESIF 15-0008-03 del 19 agosto 2015 “Linee guida per gli Stati membri sull'elaborazione della dichiarazione di affidabilità di gestione e della sintesi annuale”
- ✓ Nota EGESIF_15_0018-02, del 19 agosto 2015 “Guida orientativa per gli Stati membri sulla redazione della Dichiarazione di gestione e del Riepilogo annuale”
- ✓ Nota EGESIF 14-0039 del 11 febbraio 2015 “Guidance for Member States on Article 37 (2) CPR - Ex-ante assessment”
- ✓ Nota EGESIF 14-0013 final del 18 dicembre 2014 “Linee guida per gli Stati membri sulla procedura di designazione”
- ✓ Nota EGESIF 14-0010 final del 18 dicembre 2014 “Linee guida per la Commissione e gli Stati membri su una metodologia comune per la valutazione dei sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri”
- ✓ Nota EGESIF 14-0017 del 6 ottobre 2014 “Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC) Finanziamento a tasso forfettario, Tabelle standard di costi unitari, importi forfettari”
- ✓ Nota EGESIF 14-0030 del 29 agosto 2014 “Guidance for practitioners on the avoidance of common errors in ESI Funded projects”
- ✓ Ref. Ares (2014) 2195942 del 2 luglio 2014 “Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020 - A short reference guide for Managing Authorities”
- ✓ Nota EGESIF 14-0021-00 del 16 giugno 2014 “Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate”

2 La Programmazione 2014 – 2020

La Programmazione 2014-2020 è fortemente incentrata sui risultati e prevede nuovi meccanismi che dovrebbero porre le condizioni necessarie per soluzioni incisive, quali:

- il rafforzamento dell'approccio strategico affidabile verso accordi e programmi di partenariato che preveda la concentrazione delle risorse su pochi obiettivi tematici strategici;
- il miglioramento dell'efficacia e della performance attraverso la previsione di un sistema di condizionalità ex ante per l'erogazione dei fondi, orientato ai risultati;
- l'introduzione di strumenti finanziari innovativi che si discostino dal tradizionale finanziamento basato sulle sovvenzioni e mirino a sistemi di rotazione più sostenibili;
- il rafforzamento della governance attraverso l'introduzione della coesione territoriale e il miglioramento della partnership con soggetti locali, parti sociali ed economiche;
- la semplificazione dell'attuazione attraverso la revisione del Regolamento finanziario, la semplificazione dei sistemi di gestione e controllo, la riduzione degli oneri amministrativi e nuove modalità di applicazione del disimpegno automatico;
- l'apporto più incisivo dei sistemi di gestione e controllo al fine di assicurare la sana gestione finanziaria e l'efficace attuazione dei Fondi SIE per il periodo di Programmazione 2014 – 2020.

Tra le principali novità introdotte in tema di gestione:

- **è stata sostituita la valutazione di conformità dei sistemi di gestione e controllo:** è stata creata una nuova procedura nazionale per la designazione dell'AdG e, ove opportuno, dell'Autorità di Certificazione (AdC). Tale procedura sarà esaminata dalla Commissione solo qualora l'importo complessivo

del sostegno fornito dai fondi al Programma Operativo (PO) in questione superi i duecentocinquanta milioni di euro per i fondi SIE e i cento milioni di euro per il FEAMP, dopo una valutazione dei rischi o su iniziativa dello Stato membro.

- **è stato introdotto il pagamento ai beneficiari entro 90 giorni dalla presentazione della domanda di rimborso:**, in funzione della disponibilità dei finanziamenti a titolo di prefinanziamento iniziale e annuale e dei pagamenti intermedi, l'AdG deve assicurare che il beneficiario riceva l'importo totale della spesa pubblica ammissibile dovuta entro 90 giorni dalla data di presentazione della domanda di rimborso.
- Tuttavia, il termine di 90 giorni può essere interrotto dall'AdG quando l'importo della domanda di rimborso non sia dovuto o non siano stati prodotti i documenti giustificativi appropriati, tra cui la documentazione necessaria per le verifiche di gestione e quando sia stata avviata un'indagine in merito a un'eventuale irregolarità che incide sulla spesa in questione. In questi casi, il beneficiario deve essere informato per iscritto dell'interruzione e dei motivi della stessa.

Ne consegue una maggiore attenzione da parte dell'UE nel garantire la completa legalità e regolarità delle spese e a combattere le frodi, la corruzione e qualsiasi altra attività illecita che possa riflettersi sul bilancio europeo.

I sistemi di gestione e controllo predisposti dalle Autorità degli Stati membri devono avere, pertanto, il preciso obiettivo di prevenire, individuare e rettificare le irregolarità.

2.1 Sintesi delle principali novità introdotte in tema di controllo

La Programmazione 2014 – 2020, ha introdotto importanti cambiamenti, che mirano a rendere maggiormente trasparenti le attività di gestione e controllo, in un'ottica sia di

semplificazione delle procedure sia di raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Si riportano di seguito le principali innovazioni introdotte dalle nuove disposizioni europee:

- **sono state chiarite le responsabilità e le funzioni delle varie Autorità e sono state definite in modo più puntuale le funzioni dell’Autorità di Gestione (AdG) per quanto concerne le verifiche, la contabilità separata e le misure antifrode** (art. 125, par. 4 lett. a del RDC): è stata rafforzata la responsabilità dell’AdG, tenuta a redigere una dichiarazione di affidabilità di gestione annuale, oltre a un riepilogo annuale delle relazioni finali di revisione contabile e dei controlli svolti.
- **è stata posta maggiore attenzione alla conservazione dei documenti e alle piste di controllo:** l’AdG è tenuta a istituire sistemi e procedure per garantire una pista di controllo adeguata (art. 72 lett. g) del RDC) e far sì che tutti i documenti relativi alle spese e agli audit siano conservati correttamente.
 - a) In merito alla pista di controllo, si segnala il Reg. (UE) n. 480/2014 che stabilisce i criteri che una pista di controllo dovrebbe soddisfare per poter essere considerata adeguata e consentire il controllo e l’audit della spesa effettuata nell’ambito dei PO. Tale Regolamento prescrive infatti i requisiti minimi dettagliati per la pista di controllo, per quanto riguarda i documenti contabili da mantenere e la documentazione di supporto da conservare.
 - b) In merito alla conservazione dei documenti, e in particolare al periodo della loro conservazione, l’AdG deve applicare e rispettare le disposizioni previste art. 140 del RDC fatte salve le norme in materia di aiuti di Stato. Per una trattazione

maggiormente esaustiva si rimanda al paragrafo 3.5 delle presenti linee guida.

La procedura per la certificazione della conformità dei documenti conservati su supporti comunemente accettati al documento originale è rimandata alle autorità nazionali.

- **è stato introdotto il sistema di liquidazione annuale dei conti** che rimanda al Regolamento Finanziario (artt. 137 e 138 del RDC): all'interno di questo processo l'AdG deve presentare entro il 15 febbraio dell'anno successivo a quello contabile di riferimento (che va dal 1 luglio al 30 giugno, tranne il primo periodo contabile che va dalla data di inizio dell'ammissibilità della spesa fino al 30 giugno 2015. Il periodo contabile finale sarà, invece, compreso tra il 1 luglio 2023 e il 30 giugno 2024):
 - a) una dichiarazione di affidabilità di gestione in cui viene indicato che le spese sono state effettuate per le finalità stabilite, e che i sistemi di controllo istituiti garantiscono la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti;
 - b) una sintesi annuale dei controlli effettuati, compresa un'analisi della natura e della portata degli errori e delle carenze individuate nei sistemi e delle azioni correttive attivate.

L'AdC predisporrà i conti annuali del PO, che saranno trasmessi alla Commissione attraverso il sistema SFC 2014, contestualmente ai due documenti preparati dall'AdG, alla relazione di controllo e al parere di audit preparati dall'Autorità di Audit (AdA).

Inoltre, all'art. 122 par. 3 del RDC, si prevede un'importante innovazione in relazione allo scambio di dati tra le autorità competenti e i beneficiari, ai fini della riduzione dell'onere amministrativo per i beneficiari dei fondi SIE. Gli Stati membri dovevano dunque garantire, entro il 31 dicembre 2015, l'esistenza di sistemi adeguati per consentire di effettuare tutti

gli scambi di dati necessari per via telematica (c.d. e-cohesion).

2.2 Principi fondamentali alla base delle procedure di controllo dei fondi europei

In linea generale, la nuova normativa europea sui sistemi di gestione e controllo dei fondi strutturali ha ribadito i principi generali già adottati nella Programmazione 2007-2013; i cambiamenti si rilevano, invece, nelle modalità di applicazione di tali principi.

Infatti, i principi di sostegno dell'Unione per i fondi SIE stabiliscono, all'art. 4 par. 8 del RDC, che la Commissione e gli Stati membri devono, in primo luogo, rispettare il **principio di una sana gestione finanziaria**, di cui all'art. 30 del RF che si sostanzia nel rispetto dei seguenti principi:

- a) **principio dell'economia**: *“le risorse impiegate nella realizzazione delle attività, devono essere messe a disposizione in tempo utile, nella quantità e qualità appropriate e al prezzo migliore”;*
- b) **principio di efficienza**: *“deve essere ricercato il miglior rapporto tra i mezzi impiegati e i risultati conseguiti”;*
- c) **principio di efficacia**: *“gli obiettivi specifici fissati devono essere raggiunti e devono essere conseguiti i risultati attesi”.*

Inoltre, deve essere garantito anche il rispetto dei principi di trasparenza delle operazioni e non discriminazione.

In questa prospettiva, l'art. 72 del RDC ha formulato e ribadito i **principi generali** a cui devono attenersi gli Stati membri e la Commissione nelle attività di gestione e controllo dei programmi operativi, svolte secondo le responsabilità definite dalle norme europee e dalle norme specifiche di ciascun fondo.

Tali principi si sostanziano nei seguenti:

- a) descrizione delle funzioni degli organismi coinvolti nella gestione e nel controllo e la ripartizione delle funzioni all'interno di ciascun organismo;
- b) osservanza del **principio della separazione** delle funzioni tra tali organismi e all'interno degli stessi qualora l'AdG sia anche un beneficiario nell'ambito del PO. Questo principio deve assolutamente essere garantito nei sistemi di gestione e controllo (art. 125, par. 7 del RDC);
- c) procedure atte a garantire **la correttezza e la regolarità delle spese dichiarate**;
- d) **sistemi informatizzati** per la contabilità, per la memorizzazione e la trasmissione dei dati finanziari e dei dati sugli indicatori, per la sorveglianza e le relazioni e **sistemi informatici di scambio dati con i beneficiari** (art. 122 par. 3 del RDC).
- e) sistemi di predisposizione delle relazioni e sorveglianza nei casi in cui l'organismo responsabile affidi l'esecuzione dei compiti a un altro organismo;
- f) disposizioni per l'audit del funzionamento dei sistemi di gestione e controllo;
- g) sistemi e procedure per garantire una pista di controllo adeguata;
- h) **prevenzione, rilevamento e correzione delle irregolarità**, comprese le frodi e il recupero di importi indebitamente versati, compresi, se del caso, gli interessi su ritardati pagamenti. **Le misure antifrode devono essere efficaci e proporzionate**, tenendo conto dei rischi individuati (art. 125, par. 4 lett. c del RDC) e **i meccanismi antifrode devono prevenire, individuare e correggere le irregolarità e recuperare gli importi indebitamente versati**, compresi, appunto, gli interessi di mora se dovuti (art. 122 par. 2 del RDC).

Il citato RDC, conferma la responsabilità primaria degli Stati membri, nell'attuazione e nella verifica delle operazioni dei programmi, attraverso i propri sistemi di gestione e controllo.



All'art. 74, stabilisce, a carico di ciascuno Stato membro, l'obbligo di predisporre un efficace sistema di trattamento degli eventuali reclami concernenti i fondi SIE, prevedendo apposite procedure di valutazione degli stessi al fine di ottenere una sollecita risoluzione. Inoltre, conformemente al principio di sussidiarietà, gli Stati membri, su richiesta della Commissione, dovranno esaminare i reclami presentati alla Commissione che ricadono nell'ambito delle rispettive modalità e informarla sugli esiti di tali esami (art. 72 par. 3 del RDC).

Tutti gli scambi ufficiali di informazioni tra gli Stati membri e la Commissione avvengono utilizzando un **sistema di scambio elettronico di dati**. La Commissione adotta atti di esecuzione che stabiliscono regole e condizioni alle quali detto sistema di scambio elettronico di dati deve conformarsi.

Il RDC ribadisce i poteri e le responsabilità della Commissione che, infatti, accerta che gli Stati membri abbiano predisposto sistemi di gestione e controllo conformi alla normativa europea e alle norme specifiche di ciascun fondo e che tali sistemi funzionino in modo efficace durante l'attuazione dei programmi. Tali verifiche vengono svolte sulla base delle informazioni disponibili, comprese le informazioni in merito alla designazione degli organismi responsabili della gestione e del controllo, dei documenti forniti ogni anno dagli organismi designati, delle relazioni di controllo, delle relazioni di attuazione annuali e degli audit effettuati da organismi nazionali e dall'Unione.

2.3 Obiettivi e soggetti responsabili del controllo

Allo scopo di garantire una sana gestione finanziaria dei Fondi SIE, la Programmazione 2014-2020 pone l'accento sull'importanza dei controlli come garanzia dell'efficienza e della trasparenza della gestione dei PO e detta precise disposizioni in merito alla loro organizzazione ed agli adempimenti richiesti ad ogni livello di responsabilità.

I regolamenti richiedono che gli Stati membri si dotino di un

sistema articolato di controllo, realizzato da differenti soggetti con finalità diverse ma complementari, che può essere ripartito in controlli interni e controlli esterni.

I **controlli interni**, volti a garantire la correttezza, regolarità ed ammissibilità della spesa ai fini della certificazione, sono espletati dai seguenti soggetti responsabili dell'attuazione, gestione, sorveglianza e controllo del Programma :

- Beneficiari
- Organismi Intermedi
- Ufficio Controlli di I livello
- Responsabile di Linea di Attività / Responsabile di Linea di Azione
- Responsabile di Asse
- Autorità di Gestione
- Autorità di Audit
- Autorità di Certificazione

I **controlli esterni**, finalizzati a garantire l'affidabilità della spesa già certificata, sono espletati dai seguenti soggetti indipendenti/esterni non direttamente coinvolti nell'attuazione e gestione del Programma :

- Commissione Europea - Direzione Generale per la Politica Regionale (DG REGIO) e Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)
- Guardia di Finanza
- Corte dei Conti Europea e nazionale
- MEF – IGRUE

Rispetto alle responsabilità in materia di controllo, nel presente documento saranno fornite indicazioni sugli adempimenti, le procedure e gli strumenti messi a disposizione dei soggetti deputati allo svolgimento dei controlli di I livello, nel rispetto delle prescrizioni regolamentari in materia.

3 I controlli di I livello

La struttura organizzativa del Sistema di Gestione e Controllo dei PO finanziati a valere sui Fondi SIE è disciplinata all'art 123 del RDC. In particolare, l'articolo, prevede che per ciascun PO, ogni Stato membro provvede alla designazione di un'autorità pubblica o un organismo pubblico nazionale, regionale o locale o un organismo privato quale AdG e Autorità di Certificazione nell'ambito delle Amministrazioni titolari dei Programmi, nonché di un'Autorità di Audit, in posizione di indipendenza funzionale e organizzativa rispetto alle altre autorità. Lo stesso, prescrive, inoltre, le procedure che gli Stati membri devono seguire per la designazione delle autorità, dettagliandone le singole funzioni.

L'AdG ai sensi dell'art 125 del RDC è responsabile della gestione e dell'efficace controllo del programma operativo, attraverso una adeguata separazione dei ruoli e delle responsabilità, al fine di garantire la correttezza, la regolarità e la legittimità dell'esecuzione degli interventi finanziati, anche sotto l'aspetto contabile e finanziario.

L'AdG, per quanto concerne la gestione finanziaria e il controllo del programma operativo:¹

- a) *“verifica che i prodotti e servizi cofinanziati siano stati forniti, che i beneficiari abbiano pagato le spese dichiarate e che queste ultime siano conformi al diritto applicabile, al programma operativo e alle condizioni per il sostegno dell'operazione”;*
- b) *“garantisce che i beneficiari coinvolti nell'attuazione di operazioni rimborsate sulla base dei costi ammissibili effettivamente sostenuti mantengano un sistema di contabilità*

¹ Per maggiore dettaglio riguardo all'attività dell'AdG si rimanda ai Regolamenti dei singoli fondi SIE

separata o una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative a un'operazione".

c) "istituisce misure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati".

L'attività di controllo di I livello è in sostanza l'insieme di apposite verifiche svolte in concomitanza con la gestione ed attuazione dei PO al fine di accertare il rispetto del principio fondamentale della sana gestione finanziaria e la corretta esecuzione delle operazioni.

Tale controllo, propedeutico alla presentazione della certificazione della spesa alla Commissione Europea, si distingue dagli ulteriori controlli effettuati rispettivamente dall'AdC e dall'AdA.

Il RDC all'art. 125, paragrafi 4, 5 e 7 precisa che **il controllo di I livello deve riguardare "gli aspetti amministrativi, finanziari, tecnici e fisici delle operazioni"** allo scopo di:

- scongiurare l'eventualità di un doppio finanziamento;
- verificare l'effettiva e regolare esecuzione dei progetti finanziati;
- garantire la correttezza, la regolarità e l'ammissibilità della spesa sostenuta e dichiarata rispetto alla vigente normativa europea, nazionale, regionale e di settore con particolare attenzione a:
- accertare il rispetto degli adempimenti in materia di informazione e pubblicità;
- verificare la correttezza e regolarità delle procedure in materia di appalti e contratti pubblici;
- accertare il rispetto della normativa in materia di aiuti di Stato alle imprese;
- verificare la completezza della documentazione amministrativa, tecnica e contabile degli interventi (sia sotto il profilo formale che di ammissibilità e conformità delle spese rendicontate).

Per garantire un'adeguata organizzazione del sistema di



controllo di I livello e assicurare il rispetto del principio di separazione delle funzioni, ex art. 125 par. 7 del RDC, **il compito di svolgimento dei controlli deve essere affidato all'Ufficio di controllo di I livello**, ufficio indipendente dagli altri organi della struttura di gestione preposti all'attuazione dei Programmi e delle operazioni.

3.1 Possibili modelli organizzativi per le attività di controllo di primo livello

Al fine di assicurare le finalità previste dalla normativa europea e garantire il principio della corretta gestione finanziaria, l'AdG deve avvalersi di un'adeguata organizzazione del sistema di controllo.

Per raggiungere tale obiettivo, sarebbe in primo luogo opportuno creare, all'interno della Struttura di Gestione, un apposito Ufficio Controlli di I livello preposto a definire metodologie, modalità e strumenti per eseguire correttamente detti controlli. Il personale che appartiene a tale Ufficio dovrà essere adeguatamente formato in materia di controllo delle operazioni cofinanziate con i Fondi SIE e di prevenzione delle frodi e dovrà essere costantemente aggiornato attraverso la partecipazione periodica a corsi dedicati. Inoltre detto personale dovrebbe avere capacità di *problem solving* oltre a conoscere approfonditamente le disposizioni di legge a livello europeo, nazionale, regionale e locale in materia di ammissibilità della spesa, aiuti di Stato, appalti pubblici, strumenti finanziari ecc.

E' auspicabile che tali Uffici si dotino di risorse umane in numero e competenza adeguate, tenuto conto delle dimensioni e della complessità dei Programmi interessati, ricorrendo se necessario, anche all'esternalizzazione delle attività, nel rispetto della normativa vigente di riferimento (vedasi, a tal riguardo, paragrafo 5.6).

Al fine di garantire la corretta esecuzione di tali controlli e la conseguente uniformità e comparabilità degli esiti dei controlli,

ciascun Ufficio controlli di I livello dovrebbe dotarsi di apposito Manuale Operativo predisposto anche attraverso il recepimento delle presenti linee guida. Altresì importante, sarebbe prevedere un controllo interno di qualità dell'Ufficio ben definito da eseguirsi periodicamente volto ad accertare la qualità del lavoro svolto dagli addetti ai controlli nonché l'uniformità e correttezza di giudizio applicate nelle verifiche (a pari irregolarità corrisponde pari misura correttiva), l'ottenimento dei risultati attesi in termini di riduzione dei rischi e di prevenzione di irregolarità e frodi.

In linea generale, il sistema di controllo delle operazioni, può essere organizzato attraverso una delle seguenti modalità:

- a) accentrata: il controllo di I livello viene eseguito dal personale di un apposito Ufficio Controlli individuato nell'ambito della struttura di gestione. In questo caso, l'Ufficio controlli è responsabile dell'effettuazione delle verifiche amministrative e delle verifiche sul posto ed è indipendente dagli altri organi della struttura di gestione preposti all'attuazione delle operazioni;
- b) decentrata: il personale che esegue i controlli di I livello è individuato all'interno degli uffici e degli enti competenti per le Operazioni. In questo caso gli uffici o gli enti competenti per le Operazioni individuano al loro interno il personale che esegue esclusivamente i controlli di I livello per le operazioni da esse gestite, garantendo il principio di separazione delle funzioni.

Nel caso in cui, l'Autorità di Gestione sia anche Beneficiaria di un'operazione, occorre rispettare il principio della separazione delle funzioni stabilito all'art. 125 par. 7 del RDC e quindi assicurare la distinzione del personale addetto alla gestione dal personale addetto ai controlli di I livello, possibilmente collocati in uffici distinti e indipendenti².

² La Nota IGRUE n. 98723 del 7 agosto 2008 fornisce la corretta interpretazione di "adeguata separazione delle funzioni". Con

3.2 Funzioni e compiti dell'Ufficio di Controllo di primo livello

L'Ufficio di controllo di I livello svolge le seguenti funzioni:

- gestione della responsabilità dei controlli di I livello (amministrativi e sul posto) sulle operazioni finanziate con risorse a valere sui fondi SIE;
- elaborazione ed aggiornamento, in raccordo con l'AdG della manualistica per il controllo di I livello contenente indirizzi, procedure e metodologie nonché della relativa strumentazione;
- divulgazione dello stesso manuale e di ogni altra informazione utile per la standardizzazione dei controlli per tutti i soggetti coinvolti nel controllo, in accordo con l'AdG;
- definizione ed aggiornamento periodico delle procedure e delle metodologie di controllo (campionamento delle operazioni da verificare sul posto, rilevazione e comunicazione delle irregolarità, istituzione di efficaci e proporzionate misure antifrode ecc.), in stretta collaborazione con l'AdG;
- definizione e divulgazione di modalità per la conservazione della documentazione inerente il controllo delle operazioni;
- eventuale realizzazione della supervisione sul corretto esercizio delle funzioni delegate agli OI.

Occorre sottolineare che il corretto e puntuale svolgimento dell'attività di controllo di I livello risulta fondamentale ai fini della buona gestione finanziaria di ogni PO e della relativa garanzia di un impiego efficace ed efficiente dei contributi europei, in quanto consente all'AdG di procedere con la procedura di certificazione delle spese sostenute alla

riserimento a tale interpretazione la Commissione Europea ha espresso il proprio accordo con la nota di Risposta CE, DG Politica Regionale, n. 9063 del 18 settembre 2008.

Commissione Europea.

Si specifica che, in relazione all'attività di controlli di I livello, la Commissione Europea ha predisposto un apposito documento (*Nota EGESIF_14-0012_02 final del 17/09/2015*) che non soltanto indica le funzioni dell'AdG per il corretto svolgimento dei controlli di I livello (verifica amministrativa e verifica sul posto), ma che prevede, quali aspetti fondamentali a garanzia della legittimità, regolarità e conformità alla normativa vigente della spesa dichiarata la presenza:

- presso gli stessi beneficiari, di adeguate procedure di controllo interno sull'operazione di cui sono responsabili (autocontrollo);
- di una buona collaborazione con i beneficiari all'inizio di ciascuna operazione per cercare di prevenire il verificarsi di errori ovvero fornire ai beneficiari la formazione e gli orientamenti necessari all'uso del sistema informativo di scambio dati e alla redazione delle prime domande di rimborso.

Inoltre, in coerenza con le disposizioni regolamentari in materia di archiviazione, conservazione e scambio di dati, i vari soggetti coinvolti nell'attuazione e sorveglianza dei PO (AdG, AdC, AdA, OI, beneficiari), collaborano nell'alimentazione del sistema informativo elettronico adottato dall'AdG, ciascuno per le attività di propria competenza.

Pertanto, ciascun Ufficio di Controllo di I livello, è responsabile di alimentare il sistema, già implementato dagli altri soggetti competenti per l'attuazione delle operazioni, attraverso l'upload dei dati e degli atti relativi alla propria attività di controllo di I livello sia documentale che in loco (pista di controllo, programma dei controlli, check list e verbali di controllo con risultati della verifica ecc.), svolta sulle singole operazioni. Il sistema informativo potrà permettere, inoltre, di mantenere un registro dei controlli informatizzato, la cui alimentazione e implementazione è di competenza dell'Ufficio di Controllo di I livello.

3.2.1 Strumenti per l'esecuzione delle attività di controllo

Prima dell'avvio delle verifiche, al fine di garantire un'adeguata attività di controllo di I livello, ciascun Responsabile dell'Ufficio Controlli (Dirigente) deve definire una dettagliata pianificazione e organizzazione delle attività, tenendo conto delle risorse umane ed economiche da impiegare per i controlli e utilizzando i seguenti principali strumenti utili per un efficiente ed efficace svolgimento:

- a) pista di controllo per ciascun Asse/attività del PO;
- b) check-list di controllo per le verifiche dei singoli interventi finanziati;
- c) calendario dei controlli;
- d) comunicazione di annuncio del controllo (per le verifiche sul posto);
- e) verbale dei controlli;
- f) registro dei controlli

a) pista di controllo per ciascun Asse/attività del PO

Illustra analiticamente i flussi procedurali e finanziari nonché i vari soggetti coinvolti nel rispetto dei contenuti minimi, di cui all'art. 25 del Reg. (UE) n. 480/2014. La pista di controllo si configura, pertanto, come utile strumento che descrive l'intero processo di attuazione e gestione degli interventi individuando responsabilità e attività dei soggetti coinvolti (Beneficiario, struttura competente per l'operazione, AdG, AdC) e assicura la tenuta dei dati e della documentazione pertinente all'adeguato livello di gestione nonché le modalità e sede di archiviazione degli stessi. Le piste di controllo sono allegate al Manuale delle procedure adottato dall'AdG e sono sottoposte a un costante aggiornamento in concomitanza di ogni modifica significativa in termini sia di programmazione che di gestione e attuazione delle operazioni correlate.

Per le attività delegate agli OI, le piste di controllo sono adottate dagli OI stessi, previo parere positivo da parte dell'AdG, e i relativi aggiornamenti sono comunicati a detta Autorità. La verifica dell'applicazione delle piste di controllo viene realizzata in sede di supervisione delle funzioni delegate.

b) check-list di controllo per le verifiche dei singoli interventi finanziati

L'Ufficio di Controllo di I livello deve predisporre e/o impiegare liste di controllo (check-list) esaustive per la conduzione delle verifiche al fine di rilevare eventuali inesattezze rilevanti. Ciò significa che, come suggerito nella sopra menzionata *Nota EGESIF_14-0010 final del 18/12/2014*, le check-list dovranno almeno contemplare le verifiche concernenti:

- la correttezza della domanda di rimborso;
- il periodo di ammissibilità;
- la conformità al progetto approvato;
- la conformità al tasso di finanziamento approvato (laddove applicabile);
- la conformità alle pertinenti norme in materia di ammissibilità e alle norme dell'Unione e nazionali in materia di appalti pubblici, aiuti di Stato, ambiente, strumenti finanziari, sviluppo sostenibile, pubblicità, pari opportunità e non discriminazione;
- la concretezza del progetto, compresi i progressi nella realizzazione materiale del prodotto o servizio e la conformità ai termini e alle condizioni della convenzione di sovvenzione e agli indicatori di produzione e di risultato;
- la spesa dichiarata nonché l'esistenza e la conformità della pista di controllo in relazione ad una serie di voci di spesa;
- il sistema di contabilità separata o un codice contabile adeguato per tutte le transazioni relative a

un'operazione nel caso di operazioni rimborsate sulla base dei costi ammissibili effettivamente sostenuti.

E' altresì opportuno che le check list siano distinte per:

- tipologia di verifica: amministrativa (*desk*), sul posto (*in loco*)
- classi di operazioni (opere pubbliche, acquisizione di beni e servizi, erogazione di aiuti di stato, affidamenti in house, strumenti finanziari, conferimento di incarichi individuali, operazioni in regime concessorio, voucher ecc.);
- modalità attuative: titolarità, regia.

Il Controllo di I Livello, è dunque esplicitato attraverso la compilazione di dette check list per tutte le operazioni oggetto di domande di rimborso presentate dai Beneficiari, la cui documentazione è conservata, in originale o in copia conforme, nei fascicoli di progetto custoditi presso il Beneficiario.

E' necessario che l'Ufficio Controlli e il beneficiario conservino i documenti comprovanti:

- le verifiche amministrative e le verifiche in loco, comprese le attività svolte e i risultati ottenuti;
- il seguito dato alle risultanze delle verifiche

c) calendario dei controlli

Una volta effettuato il campionamento preventivo alle verifiche sul posto³ che consiste nella definizione della dimensione dei progetti da sottoporre a controllo, è opportuno procedere alla pianificazione delle attività di controllo e all'individuazione del numero di risorse necessarie alla corretta effettuazione delle attività di controllo di I livello in modo da definire il calendario dei controlli. Ciò anche al fine di garantire l'effettuazione delle

³ Per la descrizione delle modalità di campionamento si rimanda al paragrafo 3.4.2.1.

attività di controllo di I livello nei tempi utili al rispetto delle esigenze di certificazione dell'AdG.

In particolare il soggetto controllore avrà cura di pianificare tempestivamente le attività di controllo e di trasmettere apposita comunicazione ai Beneficiari o agli OI che saranno sottoposti a controllo in loco, al fine di assicurarsi che le risorse umane coinvolte nell'operazione e tutta la documentazione necessaria al controllo siano disponibili presso il Beneficiario durante la verifica.

d) comunicazione di annuncio del controllo sul posto

Prima dell'effettuazione del controllo sul posto, il beneficiario/l'OI saranno informati per iscritto, per mezzo di specifica comunicazione, redatta sulla base di apposito format, nella quale dovrà essere precisato: l'operazione oggetto del controllo; le finalità, il soggetto incaricato, la sede, la data e l'orario del controllo; i soggetti rappresentanti del beneficiario che dovranno essere presenti in fase di controllo (responsabile del procedimento, responsabile tecnico, responsabile amministrativo, rappresentante legale, ecc.); l'elenco della documentazione che dovrà essere resa disponibile ai fini del controllo. Ciò al fine di consentire al beneficiario di approntare tutta la documentazione necessaria e assicurare la presenza del personale competente e della documentazione pertinente durante le verifiche.

e) verbale dei controlli

Il verbale di controllo (anche in questo caso sarebbe opportuno prevedere un modello sia per la verifica desk che in loco) costituirà invece lo strumento da utilizzare per fornire una sintetica descrizione delle attività di controllo realizzate, della documentazione consultata e/o acquisita agli atti e indicare le principali risultanze derivanti dall'attività di controllo svolta. Per

i controlli “in loco”, il modello di verbale dovrà prevedere la registrazione dei soggetti partecipanti al controllo e appositi campi per la sottoscrizione del medesimo da parte del soggetto incaricato del controllo e del soggetto controllato.

f) registro dei controlli

Il registro dei controlli è lo strumento ideale per avere immediata evidenza di tutte le verifiche svolte, delle operazioni controllate, le irregolarità rilevate e le relative misure adottate, lo stato di avanzamento della procedura attivata ai fini del trattamento delle stesse. Dovrebbe contenere almeno le seguenti informazioni:

- Anagrafica (CUP, tipologia di operazione);
- Tipologia del controllo (desk, in loco);
- Soggetto incaricato del controllo;
- Spesa controllata;
- Esito del controllo;
- Eventuale importo da rettificare nella dichiarazione di spesa;
- Motivazioni sintetiche della rettifica;
- Stato del controllo (chiuso o in corso).

La Commissione Europea, *nella nota EGESIF_14-0012_02 final del 17/09/2015*, stabilisce che ciascuno Stato membro mantenga un registro delle verifiche di gestione. Tale registro andrebbe tenuto ai fini della dichiarazione di gestione e le statistiche pertinenti dovrebbero essere rese disponibili ad altri organismi (per es. AdA, AdC).

3.2.2 I controlli di I livello in presenza di Organismi Intermedi

L’Autorità di Gestione può individuare e delegare ufficialmente determinate o tutte le proprie funzioni ad OI che agiscono sotto la piena responsabilità dell’AdG (conformemente all’art. 123, par. 6 del RDC) e svolgono mansioni per conto di questa

Autorità nei confronti dei Beneficiari che attuano le operazioni (art. 2, par. 18 del RDC).

Gli atti giuridici tra AdG ed OI sono costituiti da Accordi formalmente registrati per iscritto e, conformemente al principio della sana gestione finanziaria e al fine di assicurare il rispetto di criteri di efficacia e di efficienza dell'azione amministrativa, devono stabilire chiaramente i compiti delegati all'OI e le funzioni reciproche. In generale, possono disporre che gli OI siano responsabili della gestione e controllo e stabilire le modalità di svolgimento di tali attività.

In particolare, l'AdG si accerta che gli OI siano correttamente informati delle condizioni di ammissibilità della spesa e che siano verificate le capacità di assolvere gli impegni di loro competenza. Gli OI devono inoltre disporre di un sistema di contabilità separata. L'OI, nella gestione delle operazioni ad esso delegate, deve dotarsi di un sistema di gestione e controllo analogo a quello adottato dall'AdG. Agendo per conto di questa, infatti, deve adottare le medesime procedure di gestione ed effettuare le stesse tipologie di Controllo di I Livello che effettua l'AdG.

La Commissione Europea, inoltre, ha predisposto un apposito documento (*Linee guida per la Commissione e gli Stati membri su una metodologia comune per la valutazione dei Sistemi di Gestione e Controllo negli Stati membri per i Fondi SIE – Nota EGESIF_14-0010 final del 18/12/2014*) che si prefigge di fornire un documento orientativo per le AdA nell'ambito delle attività di audit dei sistemi eseguite presso le AdG, le AdC e gli OI, oppure per controllare l'operato di altri organismi di audit coinvolti, al fine di garantire l'armonizzazione dei risultati degli audit e di assicurare che i revisori ai diversi livelli della catena di controllo possano fare affidamento sul lavoro reciprocamente svolto. Nonostante detta nota sia indirizzata in modo precipuo alle AdA, essa rappresenta comunque un utile strumento di autovalutazione anche per le AdG, le AdC e gli OI.

Anche la già citata *Nota EGESIF_14-0012_02 final del 17/09/2015 della Commissione*, in merito alla conduzione dei controlli di I livello, fornisce ulteriori orientamenti **definendo auspicabile la coerenza della metodologia applicata dall'AdG e dagli OI**. Entrambi possono, infatti, adottare un sistema di verifica centralizzato o decentrato. I controlli centralizzati offrono maggiori possibilità di condividere le esperienze, consentono di migliorare l'efficienza del personale che effettua le verifiche e facilitano il controllo di qualità. Nell'ambito di un sistema decentralizzato, si dovrebbe prevedere un adeguato sistema di controllo della qualità al fine di garantire lo stesso livello di produzione tra i vari addetti al controllo di I livello.

Quando l'AdG e/o gli OI ricorrano all'assistenza tecnica è necessario assicurarsi che il personale esterno che eseguirà detti controlli abbia ricevuto adeguati orientamenti.

Per quanto concerne il controllo delle attività delegate, **ciascun OI**:

- definisce, ai fini del pagamento delle spese da sostenere e/o del rimborso delle spese sostenute in attuazione delle operazioni, modalità organizzative e procedurali per assicurare, da parte degli Uffici competenti, lo svolgimento delle attività di gestione, controllo e pagamento applicando il principio di separazione delle funzioni;
- garantisce che i Beneficiari mantengano un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative a ciascuna operazione;
- per ciascuna operazione, secondo le modalità previste dalla Convenzione di delega, riceve, verifica, convalida e trasmette all'AdG, attraverso il sistema informativo di scambio dei dati, le richieste di trasferimento delle risorse finanziarie per il pagamento o il rimborso delle spese dei Beneficiari e adempie a tutti gli adempimenti di propria competenza, inclusa la verifica della corretta

registrazione sul sistema informativo della documentazione relativa alle spese effettivamente sostenute, al fine di assicurare il rispetto del termine di 90 giorni per i pagamenti ai Beneficiari a norma dell'art. 132 del RDC;

- adotta gli atti necessari a garantire il perseguimento degli obiettivi di spesa prefissati al fine di evitare, per quanto di competenza, di incorrere nel disimpegno delle risorse;
- assicura, per quanto riguarda i documenti contabili da mantenere e la documentazione di supporto da conservare, una pista di controllo adeguata ai sensi dell'art. 72, lett. g) del RDC nel rispetto di quanto espressamente previsto dall'art. 25 del Reg. (UE) n. 480/2014 e sulla base di quanto indicato dall'AdG;
- effettua i controlli di I livello (desk e in loco) sulle operazioni funzionali alla verifica della conformità e della correttezza della spesa, conformemente al diritto UE e nazionale applicabile, al PO e alle condizioni per il sostegno dell'operazione stessa, ai sensi dell'art. 125, par. 5 del RDC;
- adotta le procedure e i manuali necessari e adeguati, opportunamente aggiornati, comprese procedure di controllo per le irregolarità e per il recupero degli importi indebitamente versati;
- comunica all'AdG le irregolarità, le frodi accertate o quelle sospette riscontrate a seguito delle verifiche di propria competenza e adotta le misure correttive necessarie, nel rispetto delle procedure definite dall'AdG di cui all'allegato XIII del RDC e all'allegato III del Reg. (UE) n. 1011/2014;
- fornisce la necessaria collaborazione a tutti gli organismi nazionali e europei incaricati delle verifiche per lo svolgimento dei compiti a questi assegnati dai Regolamenti UE per il periodo 2014-2020, e in

particolare le informazioni relative alle verifiche eseguite in relazione alle spese oggetto delle dichiarazioni;

- alimenta il sistema informativo di scambio dei dati con tutta la documentazione comprovante le attività di campionamento e di controllo svolti, nelle diverse fasi attuative del Programma;
- assicura, nel caso in cui l'OI stesso sia anche un Beneficiario nell'ambito del PO, un'adeguata separazione delle funzioni, in relazione alle verifiche di cui al par. 4, co. 1, lett. a) dell'art. 125 del RDC.

3.3 Tipologie di controllo

Per quanto riguarda le tipologie di controllo, si distinguono tre aree principali:

- a. controllo amministrativo (*conformità alle norme*)
- b. controllo finanziario (*regolarità finanziaria*)
- c. controllo di tipo fisico – tecnico (*regolarità dell'esecuzione*)

a. Controllo amministrativo

E' un controllo di conformità alle disposizioni normative e amministrative europee, nazionali e regionali, che regolamentano le attività di programmazione e gestione finanziate attraverso risorse pubbliche nonché ad ogni altro documento di orientamento della Commissione (note ESEGESIF, ecc.), a quanto stabilito dal programma e dal bando di selezione, nella convenzione/contratto/affidamento stipulata tra AdG e beneficiario. Tale controllo riguarda la documentazione amministrativa e contabile presentata dal beneficiario del finanziamento nelle diverse fasi di attuazione, secondo la tempistica prevista dagli atti contrattuali per la realizzazione dell'intervento.

La tipologia di documentazione oggetto di controllo varia a seconda che la domanda di rimborso sia intermedia o finale, ovvero sia presentata in corso di realizzazione o a conclusione dell'intervento. In ogni caso, i controlli amministrativi effettuati a conclusione devono garantire la correttezza e l'ammissibilità della spesa complessivamente rendicontata dal beneficiario/sogetto attuatore per la realizzazione dell'intervento.

b. Controllo finanziario

Il controllo finanziario è volto ad accertare l'esistenza dei documenti giustificativi, la legittimità e la correttezza dei documenti giustificativi di spesa presentati nonché l'ammissibilità e l'inerenza delle spese dichiarate nelle domande di rimborso all'intervento cofinanziato. Rientra in tale tipologia di controllo anche la verifica della correttezza del calcolo del contributo spettante al beneficiario, nonché la verifica dell'effettiva liquidazione dei titoli di spesa nel periodo di ammissibilità stabilito dagli atti contrattuali.

c. Controllo fisico-tecnico

La verifica dell'avanzamento fisico/tecnico dell'intervento è uno degli ambiti prioritari della verifica sul posto e ha lo scopo di valutare e verificare la conformità degli elementi fisici e tecnici dell'operazione cofinanziata alla normativa europea e nazionale, al PO e a quanto previsto dai bandi.

Tale controllo deve in particolare accertare:

- l'effettiva realizzazione delle attività previste dall'intervento cofinanziato (attività di formazione, attività di ricerca, etc.);
- l'effettiva realizzazione dei lavori in caso di opere infrastrutturali;

- l'effettiva fornitura dei prodotti e dei servizi cofinanziati.

E' inoltre volto ad appurare la coerenza degli investimenti realizzati al progetto approvato e a quanto riportato nelle dichiarazioni presentate dai beneficiari.

3.4 Modalità di svolgimento delle verifiche

Le verifiche di gestione, secondo quanto previsto all'art. 125 par. 5 del RDC, comprendono:

- **verifiche amministrative** di tutte le domande di rimborso presentate dai Beneficiari;
- **verifiche sul posto** di singole operazioni, su base campionaria.

Entrambe devono essere effettuate **"in itinere"** sulle operazioni, prima della certificazione della spesa alla Commissione Europea e a chiusura del Programma prima dell'invio della certificazione finale.

Ai fini della verifica del rispetto del principio di stabilità di cui all'art. 71 del RDC, ove applicabile, le verifiche sul posto possono essere effettuate anche "ex post" e sono finalizzate a confermare il diritto al rimborso della spesa certificata per l'operazione nei cinque anni (tre anni per le PMI) successivi alla conclusione della stessa operazione. Per la descrizione di tale principio, si rimanda al paragrafo 4.1.9.

3.4.1 Verifiche amministrative

Le verifiche amministrative su base documentale sono svolte sul 100% delle domande di rimborso e dei relativi giustificativi che accompagnano ciascuna domanda e devono essere completate prima della presentazione, da parte dell'AdC, della domanda di rimborso inclusiva delle spese in questione alla Commissione Europea. Secondo gli orientamenti forniti dalla Commissione con la *Nota EGESIF_14-0012_02 final del 17/09/2015*, l'attività di verifica amministrativa si basa sull'esame della domanda

presentata dal beneficiario e della documentazione di supporto rilevante, con particolare riferimento alla documentazione relativa alle procedure di selezione dei Beneficiari, alla documentazione giustificativa di spesa e di pagamento (es. *fatture, quietanze liberatorie, mandati di pagamento, ecc.*) e alla documentazione di fornitura/realizzazione dell'opera/bene/servizio (es. *stati di avanzamento, documentazione di consegna, ecc.*).

Il numero dei documenti giustificativi può essere ridotto quando le operazioni sono attuate mediante opzioni semplificate in materia di costi. Per la trattazione di tale argomento si rimanda alla "Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC)" della Commissione Europea (Nota EGESIF_14-0017 del 06/10/2014) nonché all'apposito paragrafo 4.4 *Le opzioni di semplificazione dei costi* delle presenti linee guida.

La predetta documentazione deve essere conforme:

- alla normativa europea, nazionale e regionale di riferimento applicabile (ivi incluse la normativa sugli appalti pubblici, la normativa sui regimi di aiuto che si applicano all'operazione, la normativa sull'ammissibilità della spesa, la normativa sulla documentabilità sotto il profilo civilistico e fiscale della spesa e, ove applicabili, la normativa ambientale e quella relativa alle pari opportunità e non discriminazione);
- al PO cui si riferisce l'operazione cofinanziata;
- al bando/avviso di concessione del contributo;
- alla domanda progettuale approvata in fase di selezione delle operazioni;
- al documento con cui, ai sensi dell'art. 12, co. 5, del RDC, l'AdG definisce, per ciascuna operazione, le condizioni del sostegno, ivi inclusi i requisiti specifici relativi ai prodotti o ai servizi da fornire

nell'ambito dell'operazione, il piano finanziario e il termine di esecuzione;

- all'eventuale convenzione stipulata tra AdG e Beneficiario;
- ai contratti o altri atti giuridicamente vincolanti, assunti per la realizzazione dell'operazione;
- agli orientamenti della Commissione, alle circolari esplicative dell'AdG ecc.

La verifica documentale dipende ovviamente dalla tipologia di operazione (opere pubbliche, acquisizione di beni e servizi, aiuti alle imprese) nonché dalla tipologia di spesa e si focalizza, in particolare, sui seguenti aspetti:

- verifica della correttezza delle procedure di selezione delle operazioni da finanziare, della conformità alla normativa di riferimento applicabile e della coerenza con i criteri di selezione approvati dal CdS;
- verifica della sussistenza della documentazione amministrativa relativa all'operazione, che dimostra il suo corretto finanziamento a valere sul Programma e che giustifica il diritto all'erogazione del contributo; in particolare, verifica della sussistenza dell'atto giuridicamente vincolante tra AdG/OI e Beneficiario e tra Beneficiario e soggetto attuatore e della sua coerenza con il PO, con il bando/avviso di selezione o di gara e con il contratto/convenzione;
- verifica della completezza e della coerenza della domanda di rimborso e documentazione giustificativa di spesa allegata (fatture quietanzate o documentazione probatoria contabile equivalente) rispetto alla normativa di riferimento europea e nazionale, al Programma, al bando/avviso/atto di affidamento nonché al contratto/convenzione e alle sue eventuali varianti/adequamenti;

- verifica della correttezza della documentazione giustificativa di spesa dal punto di vista normativo (civilistico e fiscale);
- verifica dell'esistenza di una pista di controllo adeguata;
- verifica di legittimità, regolarità e ammissibilità della spesa in riferimento alle tipologie e ai limiti di spesa stabiliti dalla normativa di riferimento europea e nazionale, dal Programma, dal bando di gara/ avviso/atto di affidamento, dal contratto/convenzione e da sue eventuali varianti/adequamenti. Tale verifica deve essere riferita, ove applicabile, anche alle singole voci di spesa incluse nella rendicontazione sottoposta a controllo;
- verifica dell'ammissibilità della spesa in riferimento al periodo di ammissibilità previsto dal Programma;
- verifica dell'esatta riferibilità della spesa sostenuta e rendicontata al Beneficiario richiedente l'erogazione del contributo e all'operazione approvata oggetto di contributo;
- verifica dell'assenza di cumulo del contributo richiesto con altri contributi non cumulabili;
- verifica del pieno rispetto delle norme europee e nazionali in materia di appalti pubblici;
- verifica della conformità con le norme europee e nazionali sugli aiuti di Stato, con le norme ambientali e con quelle sulle pari opportunità e la non discriminazione;
- verifica del pieno rispetto delle norme europee e nazionali sulla informazione e pubblicità;
- verifica della corretta applicazione del metodo di semplificazione dei costi concordato tra AdG e Beneficiario e/o tra AdG e OI, in caso di opzioni di Semplificazione dei Costi;
- follow-up degli esiti dell'eventuale autocontrollo del beneficiario e degli eventuali controlli di primo livello

eseguiti dall'OI, trasmessi tramite il sistema informativo del Programma.

Tali verifiche sono formalizzate attraverso l'utilizzo di specifiche check-list e appositi verbali, calibrati sulle specifiche tipologie dell'operazione oggetto del controllo.

Si precisa che, a prescindere dalla classificazione di un'operazione come Opera Pubblica o Acquisizione di beni e servizi, se al suo interno sono presenti procedure non rientranti in questa classificazione (es. operazione classificata come opera pubblica all'interno della quale sono state espletate procedure per l'affidamento dei servizi di progettazione e/o acquisizione di beni e servizi), è necessario compilare la Check List specifica per il macroprocesso da controllare.

In ogni caso, la documentazione relativa a ciascuna verifica effettuata deve evidenziare il lavoro svolto, la data della verifica, i risultati della verifica adeguatamente supportati dalla documentazione acquisita e esaminata, inclusa la completa descrizione delle irregolarità riscontrate e l'identificazione delle norme europee e nazionali violate, nonché i provvedimenti presi in connessione a dette irregolarità. In caso di rilevazione di irregolarità, deve essere chiaramente indicato l'importo finanziario connesso a ciascuna irregolarità, ovvero l'importo che non può essere ritenuto ammissibile e che, pertanto, non può essere certificato alla Commissione.

La Commissione Europea stabilisce nella predetta *Nota EGESIF_14-0012_02 final del 17/09/2015* che tali verifiche dovranno essere realizzate prima che le spese corrispondenti siano dichiarate al livello immediatamente superiore. Pertanto laddove sia previsto un OI, tale Organismo dovrà aver già effettuato le sue verifiche amministrative prima della trasmissione di una domanda di rimborso intermedio o finale all'AdG.

Con riferimento all'intensità delle verifiche amministrative, ai sensi del RDC, queste devono riguardare la totalità delle

domande di rimborso presentate dai Beneficiari e tutta la connessa documentazione giustificativa di spesa. La *Nota EGESIF_14-0012_02 final del 17/09/2015* riconoscendo che *per quanto auspicabili, le verifiche di ogni singola voce di spesa, contenuta in ogni domanda di rimborso inviata possono rivelarsi difficili da mettere in pratica*, pertanto, prevede che la selezione delle voci di spesa da verificare nell'ambito di ciascuna domanda di rimborso, possa essere effettuata su un campione di transazioni selezionate, tenendo in considerazione i fattori di rischio (valore dei beni, tipo di beneficiario, esperienza passata), e completata da un campione casuale, per garantire a tutti i beni la probabilità di essere selezionati. In tale caso, è opportuno che il metodo di campionamento dei giustificativi da sottoporre a verifica sia adeguato, sia stabilito ex ante dall'AdG, sia descritto in apposita documentazione e risulti conforme a metodologie di audit comunemente adottate.

La Commissione Europea raccomanda, inoltre, di stabilire i parametri in modo da poter usare i risultati del campione casuale verificato per proiettare gli errori nella popolazione non verificata. Qualora si riscontrino errori materiali nel campione verificato, si raccomanda di estendere la verifica al fine di stabilire se gli errori abbiano una caratteristica comune (per es. tipo di operazione, sede, prodotto, periodo) e quindi di estendere le verifiche all'intera domanda di rimborso o proiettare l'errore nel campione sulla popolazione non verificata. L'errore complessivo viene calcolato aggiungendo gli errori del campione basato sul rischio all'errore proiettato del campione casuale

3.4.2 Verifiche sul posto

A completamento delle verifiche amministrative su tutti i rendiconti di spesa presentati dai Beneficiari, le Strutture di Controllo devono effettuare anche verifiche sul posto. L'accertamento in loco deve dunque intendersi come un ulteriore step della verifica di gestione, a completamento delle verifiche desk.



Le verifiche *in loco* presso i Beneficiari sono finalizzate ad accertare la legittimità e la regolarità della spesa dell'operazione rispetto alla normativa europea e nazionale di riferimento e al Programma nonché la corretta esecuzione dei lavori, delle attività, delle opere e dei beni finanziati e la veridicità delle dichiarazioni e della documentazione presentata dai Beneficiari. In particolare, tali accertamenti devono riguardare interventi già avviati e che abbiano già generato una spesa.

Le verifiche in loco, in particolare, si focalizzano sui seguenti aspetti:

- verifica della esistenza e della effettiva operatività del Beneficiario selezionato nell'ambito del Programma;
- verifica della sussistenza presso la sede del Beneficiario di tutta la documentazione amministrativo-contabile in originale (inclusa la documentazione giustificativa di spesa), prescritta dalla normativa europea e nazionale, dal Programma, dal bando/avviso/atto di affidamento o di selezione dell'operazione, dalla convenzione stipulata tra Autorità di Gestione/OI e Beneficiario e dal contratto stipulato tra Beneficiario e soggetto attuatore ed eventuali varianti, soltanto nei casi contemplati all'art. 8 co. 1 del Reg. (UE) n. 1011/2014;
- verifica della sussistenza presso la sede del Beneficiario di una contabilità separata o di una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative a un'operazione cofinanziata a valere sul Programma Operativo;
- verifica del corretto avanzamento ovvero del completamento del progetto/attività oggetto del cofinanziamento, in linea con la documentazione presentata dal Beneficiario a supporto della rendicontazione e della domanda di erogazione del contributo;
- verifica che le opere, i beni o i servizi oggetto del cofinanziamento siano realmente esistenti e conformi a

quanto previsto dalla normativa europea e nazionale, dal Programma, dal bando/avviso/atto di affidamento di selezione dell'operazione nonché dalla convenzione stipulata tra Autorità di Gestione/OI e Beneficiario e dal contratto stipulato tra Beneficiario e soggetto attuatore ed eventuali varianti;

- verifica dei progressi fisico/tecnici dell'operazione misurati tramite indicatori di output e, se del caso, indicatori di risultato, comuni e specifici per programma, e microdati;
- verifica dell'adempimento degli obblighi di informazione e pubblicità previsti dalla normativa europea e nazionale, dal Programma e dalla Strategia di Comunicazione (predisposta dall'AdG in relazione alla specifica operazione);
- verifica, ove applicabile, della conformità dell'operazione alle norme in materia di appalti pubblici, aiuti di Stato, tutela dell'ambiente, pari opportunità e non discriminazione;
- verifica, ove applicabile, della stabilità delle operazioni in conformità con quanto stabilito dall'articolo 71 del RDC.

Anche le verifiche sul posto sono svolte e documentate mediante apposite check-list e verbali, calibrati sulle specifiche tipologie dell'operazione oggetto di controllo (opere pubbliche, acquisizione di beni e servizi, aiuti alle imprese) nonché a seconda della tipologia di spesa. Tale documentazione deve registrare il lavoro svolto, il luogo e la data della verifica, i risultati della verifica, la descrizione delle irregolarità riscontrate e l'identificazione delle norme europee e nazionali violate.

Relativamente alle **modalità operative**, i controlli in loco verranno svolti tenendo conto di uno schema che prevede 3 fasi di attività di seguito descritte:

- a) fase propedeutica al controllo;
- b) visita in loco;
- c) formalizzazione degli esiti della verifica

a) Fase propedeutica al controllo

L'incaricato del controllo effettua un'analisi della documentazione tecnica ed amministrativa relativa all'operazione da controllare già presente sul sistema informativo di scambio dei dati e/o disponibile presso l'AdG/Ufficio Controlli di I livello; saranno inoltre verificati i dati di avanzamento finanziario, fisico e procedurale dell'operazione.

Il Beneficiario/Soggetto Attuatore sarà preventivamente informato della verifica tramite apposita comunicazione di controllo (vedasi paragrafo 3.2.1 del presente Manuale), in cui saranno anche forniti tutti gli elementi inerenti l'effettuazione della visita, affinché possa predisporre i documenti utili e mettere a disposizione il personale competente e la documentazione pertinente durante le verifiche. Nel caso in cui sia difficile determinare la reale esistenza dell'operazione dopo che il progetto è stato concluso (come ad esempio per le attività di formazione) si raccomanda di condurre tali verifiche durante la realizzazione della medesima, senza preavviso del beneficiario.

b) visita in loco

Secondo il calendario preventivamente stabilito, il controllore effettua un sopralluogo presso la sede del Beneficiario/soggetto attuatore ed esegue i controlli al fine di accertare prevalentemente la conformità degli elementi fisici e tecnici della spesa alla normativa europea e nazionale e al Programma.

La procedura di verifica, pur dovendo tenere conto della tipologia di fondo di cofinanziamento e di operazione, deve essere finalizzata a riscontrare almeno gli aspetti di seguito riportati (*a titolo esemplificativo e non esaustivo*):

- l'esistenza e operatività del Beneficiario/soggetto attuatore selezionato;

- la reale fornitura del prodotto/servizio reso rispetto agli atti di affidamento/concessione;
- il corretto avanzamento del progetto e, se pertinente, la sua tangibilità (nel caso di lavori tale verifica può essere effettuata mediante sopralluogo nel cantiere, qualora l'intervento sia ancora in fase di realizzazione);
- l'esistenza e la corretta archiviazione presso la sede del Beneficiario/soggetto attuatore di tutta la documentazione amministrativo-contabile in originale prescritta dalla normativa europea e nazionale, dal Programma, dal bando di selezione dell'operazione, dalla Convenzione/Contratto stipulato tra AdG (o OI) e Beneficiario;
- l'esistenza e la conformità e ammissibilità dei giustificativi di spesa in originale (o negli altri formati consentiti dalla normativa vigente) a supporto delle rendicontazioni di spesa, compresa la vidimazione degli originali con apposito timbro di imputazione della spesa a valere sul fondo di riferimento o, nel caso di documenti digitali, la descrizione dei dati minimi essenziali che consentano di individuare univocamente il progetto (Fondo, Programma, titolo del progetto e CUP);
- la sussistenza di una contabilità separata relativa alle spese sostenute nell'ambito dell'operazione cofinanziata;
- l'adempimento degli obblighi di informazione previsti dalla normativa europea, dal Programma e dal Piano di Comunicazione predisposto dall'AdG in relazione al cofinanziamento dell'operazione a valere sullo specifico Fondo di riferimento e sul PO.

c) formalizzazione degli esiti della verifica

Le attività svolte nel corso di ciascuna delle fasi sopra illustrate, devono sempre essere formalizzate mediante la compilazione dell'apposita check-list e verbale di controllo in loco con descrizione completa delle verifiche svolte e le relative risultanze sia in caso di inesistenza di irregolarità sia con rilevazione delle eventuali irregolarità/anomalie accertate e le spese ritenute non ammissibili. In caso di irregolarità riscontrata, oltre ad una corretta ed esaustiva identificazione della tipologia di irregolarità vanno identificate, ove pertinente, le spese a questa correlate e ritenute non ammissibili, specificando l'importo che non deve essere riportato in certificazione, la disposizione di legge che è stata violata, i documenti giustificativi di spesa coinvolti, l'eventuale sussistenza di sospetto di frode, l'indicazione di un eventuale coinvolgimento di soggetti terzi, ecc.

Tutte le verifiche di gestione (amministrative e in loco) dovranno essere documentate nel fascicolo del progetto e i risultati resi disponibili a tutti gli attori e Organismi interessati. Gli esiti dei controlli di I livello eseguiti saranno inoltre registrati sul sistema informatizzato implementato dall'Ufficio di Controllo di I livello. ***Nel caso d'irregolarità rilevate in seguito alle verifiche svolte, siano esse desk o in loco, dovrà essere attivata una fase di contraddittorio, al fine di permettere al Beneficiario di fornire eventuali controdeduzioni e/o ulteriori documenti o elementi integrativi.***

Qualsiasi integrazione e controdeduzione dovrà essere trasmessa nei tempi e nei modi stabiliti dall'Ufficio Controlli allegando, ove possibile, tutti gli elementi utili per supportare le argomentazioni fornite al fine di permettere all'Ufficio Controlli di I livello di eseguire le opportune valutazioni. Trascorso il tempo previsto per la ricezione delle integrazioni da parte del soggetto controllato, l'Ufficio Controlli formalizzerà in un verbale definitivo le proprie conclusioni/prescrizioni al soggetto sottoposto a controllo.

Se il controllo della documentazione integrativa non farà emergere alcuna anomalia, il procedimento proseguirà con le modalità del controllo regolare ovvero registrando il buon esito del controllo nella Check -List di Controllo. In caso contrario, verrà confermata la presenza dell'irregolarità e verrà confermata la non certificabilità della spesa connessa. La check list e il verbale definitivi dovranno consentire di tener traccia anche di tutta la fase di contraddittorio propedeutica all'esito finale del controllo.

In sintesi, gli esiti delle verifiche di gestione (*verifiche amministrative e verifiche sul posto*) possono dare luogo ad un controllo:

- *regolare*: si riscontra in assenza di difformità ed irregolarità della documentazione, oggetto di verifica, presentata dal Beneficiario;
- *non regolare*: si verifica in presenza di documentazione non conforme e/o irregolare, tale da rendere il risultato del controllo non positivo.

L'irregolarità si configura come qualsiasi violazione del diritto dell'Unione Europea o nazionale relativa alla sua applicazione, derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico coinvolto nell'attuazione dei fondi SIE che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell'Unione mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio dell'Unione (art.2 par. 36 del RDC).

L'esito irregolare del controllo renderà necessario procedere, per l'AdG/OI/RdLA, alla rideterminazione del quadro della spesa ammissibile e del relativo contributo o, se del caso, alla revoca (totale o parziale) del finanziamento, con l'eventuale apertura delle schede OLAF nell'applicativo europeo AFIS-Irregularity Management System (IMS), qualora la tipologia di irregolarità riscontrata rientri tra quelle disciplinate dall'art. 122 par. 2 del RDC che dispone: *“Gli Stati membri prevengono, individuano e correggono le irregolarità e recuperano gli importi indebitamente versati compresi, se del caso, gli interessi di*

mora. Essi informano la Commissione delle irregolarità che superano i diecimila euro di contributo dei fondi e la informano sui progressi significativi dei relativi procedimenti amministrativi e giudiziari”.

Stabilisce inoltre che non occorra informare la Commissione delle irregolarità in relazione a quanto segue:

- a. casi in cui l'irregolarità consiste unicamente nella mancata esecuzione, in tutto o in parte, di un'operazione rientrante nel programma operativo cofinanziato in seguito al fallimento del beneficiario;
- b. casi segnalati spontaneamente dal beneficiario all'AdG o all'AdC prima del rilevamento da parte di una delle due autorità, sia prima che dopo il versamento del contributo pubblico;
- c. casi rilevati e corretti dall'AdG o dall'AdC prima dell'inclusione delle spese in questione in una dichiarazione di spesa presentata alla Commissione.
- d. In tutti gli altri casi, in particolare in caso di irregolarità precedenti un fallimento o nei casi di sospetta frode, le irregolarità rilevate e le relative misure preventive e correttive sono notificate alla Commissione”.

Particolare cura deve essere posta nei controlli laddove si rilevi che più operazioni frazionate, ma riconducibili al medesimo progetto, comportino il superamento della soglia di rilevanza: in questo caso infatti l'irregolarità potrebbe essere stata preordinata ed organizzata in modo tale da non cadere nelle maglie del controllo, sebbene sia comunque palese il danno agli interessi finanziari dell'UE.

3.4.2.1 Le modalità di campionamento

Le verifiche in loco possono essere svolte su un campione di operazioni, come disciplinato dall'art. 125, par. 6 del RDC. Particolare attenzione deve essere riservata **al principio di proporzionalità** in base al quale la portata e la frequenza di tali verifiche devono essere proporzionali al livello di rischio

associato all'operazione, alla sua complessità, all'ammontare del sostegno pubblico destinato all'operazione e agli esiti delle verifiche amministrative e degli Audit effettuati dall'AdA sull'operazione e sulla tipologia di operazione nell'ambito degli audit di sistema.

Le dimensioni del campione sono definite in base alle eventuali verifiche amministrative già effettuate sulle operazioni e il relativo livello di rischio individuato, in modo da ottenere ragionevoli garanzie circa la legittimità e la regolarità delle pertinenti transazioni. Il metodo di campionamento si avvale anche dell'utilizzo di strumenti antifrode da attivare al fine di raffinare la selezioni delle operazioni oggetto di verifica *in loco*. La metodologia di campionamento terrà conto del livello di avanzamento dei progetti, includendo principalmente operazioni con dimensioni finanziarie rilevanti, o per le quali siano state precedentemente rilevate irregolarità, o operazioni che presentino criticità particolari rilevate già nell'ambito delle verifiche amministrative, al fine di determinare la popolazione campionabile.

L'AdG e l'Ufficio di Controllo di primo livello dovranno documentare opportunamente il metodo di campionamento applicato, garantendo la conformità con la metodologia approvata dall'AdG. La metodologia di campionamento dovrà essere riesaminata annualmente. Nel rivedere il metodo di campionamento si terrà conto delle specificità del Programma, valutate *in itinere*, e dell'esito dei controlli già effettuati. Tale esame potrà comportare una revisione dell'analisi del rischio e un aumento della percentuale di operazioni da sottoporre a verifica.

Per ogni campionamento dovrà essere conservata la documentazione che descriva la metodologia utilizzata e indichi le operazioni o le transazioni selezionate per la verifica, anche tramite il sistema informativo di scambio dei dati.

Restano possibili controlli in loco ulteriori rispetto al campione estratto, ove si riscontrino errori sul campione verificato che



possano apparire di natura sistemica. In tal caso, dovrà essere prevista una modalità di estensione del controllo adeguato ad acquisire ragionevole certezza in merito alla presenza o meno della tipologia di errore in tutte le operazioni potenzialmente interessate.

3.4.2.2 Valutazione del rischio

La Commissione Europea raccomanda nella sunnominata *Nota EGESIF_14-0012_02 final del 17/09/2015* che le verifiche in loco siano effettuate quando l'operazione è ben avviata, sia dal punto di vista materiale sia finanziario. Non è infatti raccomandabile eseguirle solamente quando l'operazione è già stata completata, poiché l'obiettivo delle verifiche in loco è di completare le verifiche eseguite a livello amministrativo e individuare tempestivamente operazioni affette da eventuali irregolarità o errori, al fine di apportare le dovute misure correttive, laddove venissero identificate criticità, mentre l'operazione è ancora in corso d'opera e quindi inoltrare all'AdC domande di rimborso corrette.

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

Al fine di aumentare la probabilità di estrarre operazioni affette da errore si procederà ad una stratificazione della popolazione (composta dalla lista di operazioni per le quali i Beneficiari hanno presentato una rendicontazione e che sono state sottoposte a verifiche amministrative) raggruppando le operazioni in base al grado di rischio associato al Beneficiario e alla tipologia di operazione e procedendo all'estrazione del campione per ogni strato, aumentando la numerosità campionaria per quegli strati che presentano il grado di rischio più elevato. L'estrazione di un campione per ogni singolo strato consente, inoltre, di effettuare, nel caso in cui si dovessero rilevare irregolarità a seguito delle verifiche in loco, un

ampliamento del campionamento al fine di verificare se le irregolarità riscontrate siano estese anche alle operazioni analoghe che non sono rientrate nel primo campionamento.

La Commissione Europea raccomanda, inoltre, di stabilire i parametri in modo da poter usare i risultati del campione casuale verificato per proiettare gli errori nella popolazione non verificata. Qualora si riscontrino errori materiali nel campione verificato, si raccomanda di estendere la verifica al fine di stabilire se gli errori abbiano una caratteristica comune (per es. tipo di operazione, sede, prodotto, periodo) e quindi di estendere le verifiche all'intera domanda di rimborso o proiettare l'errore nel campione sulla popolazione non verificata. L'errore complessivo viene calcolato aggiungendo gli errori del campione basato sul rischio all'errore proiettato del campione casuale.

In sostanza, al fine dell'esecuzione di una corretta analisi dei rischi il controllore dovrà:

- a) elaborare una griglia di valutazione dei rischi, considerando la probabilità che l'evento (errore) si verifichi e il suo eventuale impatto finanziario sull'operazione;
- b) individuare i fattori di rischio riconducibili alla tipologia di Operazione e di Beneficiario;
- c) analizzare ogni singola operazione ed esprimere un giudizio in merito ai rischi connessi alla tipologia di Operazione e di Beneficiario;
- d) sulla base dei risultati ottenuti elaborare un giudizio in merito al rischio congiunto Operazione –Beneficiario;
- e) stratificare le popolazione in base ai risultati ottenuti, raggruppando tutte le operazioni che presentano il medesimo grado di rischio congiunto.

3.4.2.3 Il campione

Laddove il numero di operazioni sia superiore a 10, stabilito l'universo di campionamento e preliminarmente al controllo a

campione, è consigliabile effettuare la stratificazione che permette la definizione di gruppi di operazioni con caratteristiche simili rispetto ad una stessa variabile (ad es: sulla base del grado di rischio associato al beneficiario e al macroprocesso). Ciò al fine di estrarre per ogni classe di riferimento un campione effettivamente rappresentativo delle diverse operazioni componenti lo strato.

Il controllore, dopo aver stratificato le operazioni sulla base del grado di rischio congiunto Beneficiario – Operazione, estrarrà un campione di dimensioni diverse per ogni strato, applicando livelli di confidenza diversi sulla base del grado di rischio rilevato e tali da consentire un dimensionamento del campione maggiore per gli strati a rischio più elevato, nel rispetto di quanto previsto dalla normativa europea.

Qualora si ottengano strati con un **numero di Operazioni particolarmente elevato, è preferibile ricorrere a un metodo di campionamento statistico** attraverso il quale, determinata la dimensione del campione, si procede ad una estrazione casuale delle singole unità campionarie, garantendo, in tal modo, che il campione sia rappresentativo della popolazione.

Il campione oggetto dell'attività di controllo in loco dovrebbe, in ogni caso, includere soprattutto operazioni con dimensioni finanziarie rilevanti, per le quali siano state precedentemente identificate criticità o irregolarità o per le quali, durante i controlli amministrativi, si siano rilevate attività inusuali e che richiedano quindi un ulteriore esame. È auspicabile che il campione sia costituito almeno dal 5% di operazioni (in termini di numerosità) e il 10% della spesa sostenuta dalle operazioni facenti parte dell'universo di riferimento.⁴

⁴ *L'art. 127 del RDC nel disciplinare le funzioni dell'AdA dispone che "Il metodo di campionamento non statistico copra almeno il 5 % delle operazioni per le quali sono state dichiarate spese alla Commissione durante un periodo contabile e il 10 % delle spese dichiarate alla Commissione durante un periodo*

La Commissione Europea ha predisposto un apposito documento (*Guidance on sampling methods for audit authorities – Nota COCOF_08-0021-03 del 11/04/2013*) che si prefigge di fornire alle AdA una guida al campionamento nell'ambito delle attività di audit con una panoramica aggiornata dei metodi di campionamento più comunemente usati (statistici e non statistici). Nonostante detta nota sia indirizzata preminentemente alle AdA, può comunque rappresentare un utile strumento anche per l'esecuzione del campionamento nei controlli di I livello.

3.5 Disponibilità e conservazione dei documenti

Le disposizioni previste dall'art. 140 del RDC in tema di disponibilità e conservazione dei documenti devono essere applicate e rispettate anche per la documentazione (documentazione acquisita per il controllo, check list e verbali) attestante l'attività di controllo.

In particolare, l'art. 140 del RDC stabilisce che, i documenti relativi all'attuazione delle operazioni devono essere conservati per:

- tre anni a decorrere dal 31 dicembre successivo alla presentazione dei conti nei quali sono incluse le spese dell'operazione, nel caso di operazioni con spesa totale ammissibile inferiore a un milione di euro;
- due anni a decorrere dal 31 dicembre successivo alla presentazione dei conti nei quali sono incluse le spese finali dell'operazione completata, per operazioni diverse da quelle sopra menzionate. L'AdG può decidere di applicare il termine dei due anni anche alle operazioni suddette, ex art. 140, co. 1 del RDC.

I documenti devono essere opportunamente conservati in una

contabile". Si ritiene opportuno considerare dette percentuali anche per il campione delle verifiche in loco, nell'ambito dei controlli di I livello.

forma tale da consentire l'identificazione delle persone interessate solo per il periodo necessario al conseguimento delle finalità per le quali i dati sono rilevati o successivamente trattati ed essere facilmente consultabili in una delle seguenti forme:

- originali;
- copie autenticate;
- copie su supporti per dati comunemente accettati, comprese le versioni elettroniche di documenti originali;
- documenti esistenti esclusivamente in versione elettronica.

I documenti conservati su supporti comunemente accettati devono essere conformi agli originali, nel rispetto delle procedure di conservazione stabilite dalla normativa nazionale (D.P.R. n. 445/2000) e Codice dell'Amministrazione digitale (D.lgs. n. 82 del 7 marzo 2015).

Inoltre laddove i documenti siano disponibili esclusivamente in formato elettronico, occorre che i sistemi informatici utilizzati soddisfino gli *standard* di sicurezza adeguati e garantiscano che i documenti conservati rispettino i requisiti giuridici nazionali e siano affidabili ai fini dell'attività di audit.

I documenti di carattere amministrativo e contabile afferenti tutte le fasi di realizzazione di un'operazione devono essere conservati in appositi fascicoli cartacei e/o archivi informatici. L'archiviazione dovrà essere organizzata secondo modalità che consentano l'agevole reperibilità e consultazione dei documenti, nelle forme previste dalla normativa dell'UE e dalla normativa nazionale di riferimento.

E' auspicabile che il fascicolo di progetto sia predisposto, suddiviso per faldoni o cartelle digitali numerate e che le varie spese di progetto siano ordinate all'interno delle rispettive categorie di spesa. All'interno di ciascuna categoria di spesa, per ogni fornitura è necessario distinguere la documentazione afferente la procedura utilizzata, dalla documentazione giustificativa della spesa sostenuta e da quella giustificativa del

pagamento effettuato. La documentazione giustificativa della spesa e del pagamento deve essere, di norma, ordinata in modo consequenziale rispetto all'iter procedurale. Tutti i documenti afferenti la procedura utilizzata devono essere numerati in ordine crescente affinché tutto l'iter procedurale sia chiaro, comprensibile e ben definito.

Tutta la documentazione relativa all'operazione dovrà essere quindi conservata e archiviata e in particolare:

documenti riguardanti, la valutazione, la selezione, l'approvazione delle sovvenzioni e la concessione del contributo pubblico;

documenti e reportistica relativa all'approvazione delle operazioni e all'applicazione dei criteri di selezione;

piano finanziario e specifiche tecniche dell'operazione;

documentazione sulle procedure di gara e di aggiudicazione, ovvero sugli appalti realizzati;

altri documenti progettuali;

documentazione giustificativa di spesa, prospetti di rendicontazione della spesa, altri documenti tecnico-amministrativi riguardanti l'attuazione;

rapporti di attuazione e monitoraggio;

relazioni sulle verifiche dei prodotti e dei servizi cofinanziati.

La gamma e il tipo di documenti giustificativi da richiedere ai beneficiari ai fini del controllo di I livello dipendono da una valutazione dei rischi di ciascun tipo di operazione o di beneficiario.

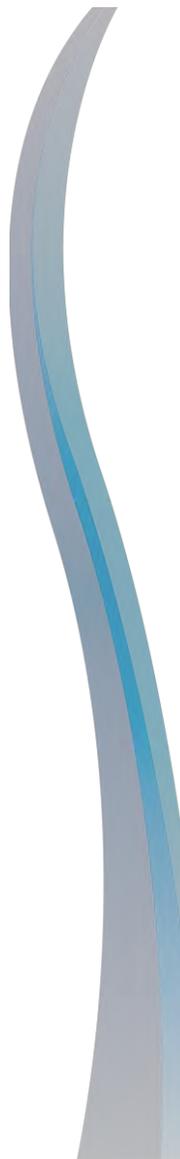
Infine, il fascicolo di progetto dovrà contenere le seguenti ed importanti informazioni:

- codice del progetto;
- asse del progetto;
- obiettivo operativo del progetto;



-
- linea di intervento del progetto;
 - argomento;
 - oggetto;
 - contenuto;
 - annualità.

La documentazione deve essere resa pienamente accessibile a tutte le Autorità del Programma, alla Commissione Europea e agli altri Organismi di controllo UE e nazionali, per lo svolgimento dei relativi controlli / ispezioni / audit.



PARTE SECONDA

4. Ammissibilità della spesa

Per il periodo di programmazione 2014 – 2020, in materia di ammissibilità delle spese, l'art. 65 del RDC, stabilisce che **le spese ammissibili alla partecipazione dei fondi sono quelle stabilite dalla normativa nazionale affermando il principio della competenza degli Stati membri nella definizione delle norme di dettaglio**, fatte salve le norme specifiche previste dallo stesso RDC e quanto disposto dai regolamenti europei relativi ai singoli Fondi strutturali e dal Regolamento di attuazione di ciascun Fondo. Quanto non direttamente disciplinato dai Regolamenti UE, è ordinato dalla normativa nazionale e regionale vigente oppure, nell'ambito degli avvisi pubblici e dei bandi di gara che costituiscono *lex specialis*.

Per l'Italia, il processo di definizione della normativa nazionale in tema di ammissibilità delle spese per i programmi cofinanziati dai Fondi SIE, per il periodo di programmazione 2014-2020, è in itinere. Al momento della redazione del presente documento risulta ancora vigente, in tema di ammissibilità delle spese, il regolamento di esecuzione emanato con il D.P.R. n. 196 del 3 ottobre 2008. Il tema dell'ammissibilità delle spese all'interno delle presenti linee guida sarà, pertanto, oggetto di aggiornamento.

In particolare i Regolamenti UE, oltre ad elencare puntualmente le spese che non sono ammissibili e definire il periodo di ammissibilità delle stesse al finanziamento dei Fondi SIE, disciplinano alcune specifiche tipologie di costi, inquadrate in specifici ambiti d'intervento (ad esempio: strumenti finanziari, progetti generatori di entrate, aiuti esenti da notifica, etc.).

L'art. 13 del Reg. (UE) n. 1304/2013, ad esempio, definisce le spese ammissibili a contributo FSE.

Nel caso di aiuti di Stato, ai sensi dell'articolo 107 del TFUE, le spese ammissibili sono quelle riconosciute dalla Commissione

europea nella relativa decisione di autorizzazione dell'aiuto o, in caso di aiuti esentati dall'obbligo di notifica, quelle previste dai relativi regolamenti di esenzione, fatte salve eventuali disposizioni più restrittive previste dai regolamenti specifici per ogni fondo.

Dagli artt. 65 a 70, il sopra detto RDC differenzia i criteri di ammissibilità secondo le diverse forme di sostegno in cui sono utilizzati i fondi SIE, ossia:

- a) sovvenzione e assistenza rimborsabile (art. 67);
- b) finanziamento a tasso forfettario dei costi indiretti e dei costi per il personale in materia di sovvenzioni e all'assistenza rimborsabile (art. 68);
- c) norme specifiche in materia di ammissibilità per le sovvenzioni e per l'assistenza rimborsabile (art. 69);
- d) ammissibilità delle operazioni a seconda dell'ubicazione (art. 70).

Secondo quanto stabilito dal RDC, l'AdG garantisce che tutte le operazioni siano selezionate nel rispetto delle norme europee e nazionali e in conformità ai parametri riferibili e previsti dallo specifico PO.

4.1 I principi di ammissibilità

Una spesa può essere considerata ammissibile al cofinanziamento dei Fondi SIE, laddove risulta soddisfatto il rispetto dei seguenti principi: effettività, legittimità, localizzazione, della prova documentale, tracciabilità, temporalità, pertinenza, divieto di cumulo e stabilità.

4.1.1 Il principio di effettività

Occorre verificare che si riferisca a spese effettivamente sostenute e corrispondenti a pagamenti effettuati dal beneficiario nell'attuazione dell'operazione cofinanziata e abbia dato luogo a registrazioni contabili in conformità con la normativa di settore e i principi contabili. Uniche eccezioni sono i costi che, per dettato normativo e là dove ammissibili, sono soggetti a pagamento differito (ad esempio contribuzione dei



pendenti, ritenute d'acconto, TFR, IRAP ecc.) nonché, nel caso degli aiuti di Stato, gli anticipi versati al beneficiario dall'organismo che concede l'aiuto, qualora siano soddisfatte le condizioni cumulative previste all'art. 131 co. 4 lett. a, b e c del RDC.

4.1.2 Il principio di legittimità

Occorre verificare che la spesa sostenuta sia legittima ovvero conforme alle disposizioni di legge in materia fiscale, contabile e civilistica vigenti a livello europeo, nazionale e regionale nonché conformi a quanto disposto dal PO sulle condizioni di sostegno alla relativa operazione.

4.1.3 Il principio di localizzazione

Occorre verificare che la spesa sostenuta sia relativa ad una operazione localizzata nell'area del Programma, ai sensi dell'art. 70 del RDC. Fanno eccezione le operazioni per le quali l'AdG ha accettato che siano attuate, totalmente o parzialmente, al di fuori della parte dell'UE nell'area di Programma, riconoscendo comunque il beneficio per il Programma, a condizione che siano soddisfatte tutte condizioni di cui all'art. 70, co. 2 del RDC.

4.1.4 Il principio della prova documentale

Ai sensi dell'art. 131 par. 2 del RDC, una spesa ammissibile inserita in una domanda di rimborso, deve esser comprovata e giustificata da fatture quietanzate o da documenti contabili di valore probatorio equivalente in originale, esclusivamente intestate ai beneficiari e comprovante l'effettivo pagamento da parte degli stessi.

Occorre inoltre verificare che la spesa sostenuta abbia dato luogo ad adeguate registrazioni contabili, conformi alla normativa vigente, ai principi contabili, nonché alle specifiche prescrizioni in materia stabilite. E' prevista una deroga, nel caso degli aiuti di Stato, gli anticipi versati al beneficiario dall'organismo che concede l'aiuto, qualora siano soddisfatte le condizioni cumulative previste all'art. 131 co. 4 lett. a, b e c del RDC.

Il citato RDC, agli artt. 67 e 68, ha previsto una semplificazione della base di calcolo delle spese ammissibili, applicandola alle sovvenzioni e all'assistenza rimborsabile. Pertanto ai fini dell'ammissibilità hanno pari dignità, sia le spese effettivamente sostenute (realizzate e pagate) e documentate, comprese, ove del caso, i contributi in natura e gli ammortamenti, sia le spese determinate assumendo le seguenti forme:

- tabelle *standard* di costi unitari;
- tasso forfettario (applicazione di una determinata percentuale a una o più categorie di costo definite);
- somme forfettarie non superiori a centomila euro di contributo pubblico.

Laddove si ricorre alla semplificazione dei costi, non sarà dunque necessario verificare tutta la documentazione contabile concernente tali spese, ma, è fondamentale verificare la correttezza della spesa rendicontata procedendo a controlli finalizzati ad accertare, sia il rispetto della norma unionale per la definizione dei parametri assunti a base (predeterminazione dei parametri, calcolo giusto, equo e verificabile, etc.), sia la corretta applicazione dei parametri stessi, sia, ove pertinente, il rispetto dei limiti imposti dall'articolo 68. Il controllo sulla **predeterminazione dei parametri** è comune a tutti gli strumenti di semplificazione e consiste nell'accertare che i parametri e i criteri per la loro applicazione siano indicati nell'Avviso pubblico. Gli altri controlli, invece, e la documentazione di riferimento relativa si differenziano in funzione dello strumento di semplificazione adottato. Si rimanda all'apposito paragrafo 4.4 per una trattazione maggiormente esaustiva.

4.1.5 Il principio della tracciabilità

Occorre verificare che i pagamenti siano sempre tracciabili e verificabili ovvero effettuati mediante bonifico bancario, o assegno non trasferibile intestato al fornitore, con evidenza dell'addebito sul c/c bancario, oppure con carta di credito o di debito a titolarità del beneficiario con evidenza dell'addebito sulla pertinente distinta della lista dei movimenti. Non sono

ritenuti ammissibili pagamenti in contanti o con carta di credito personale, né eventuali compensazioni ad eccezione dei pagamenti per spese minime, d'importo inferiore a cento euro, che possono essere effettuate per contanti.

Le spese dovranno essere correttamente contabilizzate, in conformità alle disposizioni di legge ed ai principi contabili e, se del caso, alle specifiche disposizioni dell'AdG. In generale, i Beneficiari devono infatti istituire un sistema di contabilità separata per l'operazione, o una codificazione contabile adeguata, che garantiscano una chiara identificazione della spesa relativa all'operazione rispetto alle spese (e alle entrate) del Beneficiario per altre attività.

4.1.6 Il principio della temporalità

Secondo quanto stabilito dall'art. 65 del RDC, **le spese sono ammissibili al cofinanziamento dei Fondi SIE**, se sono sostenute dal beneficiario ed effettivamente pagate tra la data di presentazione dello specifico PO alla Commissione Europea o il 1° gennaio 2014, se anteriore, ed il 31 dicembre 2023.

Fanno eccezione:

- le sovvenzioni e l'assistenza rimborsabile attuate mediante forme di "tabelle *standard* di costi unitari" o di "somme forfetarie non superiori a centomila euro di contributo pubblico" per le quali la decorrenza è, in ogni caso, dal 1° gennaio 2014;
- le spese sostenute nell'ambito dell'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile sono ammissibili dal 1° settembre 2013.

Qualora a seguito della revisione apportata al PO una nuova tipologia di spesa diventi ammissibile, il periodo di ammissibilità di tale spesa decorre dalla data di presentazione della richiesta di modifica del PO alla Commissione Europea oppure (ove pertinenti), nel caso di elementi del Programma non soggetti a Decisione della Commissione Europea, a decorrere dalla data di

entrata in vigore della decisione dell'Autorità di Gestione che modifica il Programma (art. 65, co. 9 del RDC).

L'arco temporale per l'ammissibilità della spesa, può essere più breve di quello sopra indicato se previsto dall'avviso pubblico o dal bando, nonché dal cronogramma di progetto. Le spese riferite all'operazione approvata, dovranno essere sostenute entro le date di avvio e conclusione dell'operazione, quali definite nella relativa convenzione con l'AdG (o atto equivalente), salvo eventuali proroghe approvate dall'AdG stessa.

4.1.7 Il principio di pertinenza

Occorre verificare che la spesa sia pertinente e imputabile direttamente o indirettamente all'attuazione della specifica operazione cui il Beneficiario partecipa, quale selezionata e approvata dall'AdG ovvero rientri nei seguenti casi:

- **spesa direttamente riferibile al progetto**, cioè sostenuta in via esclusiva per una determinata attività, oppure che presenta un'inerenza specifica ma non esclusiva al progetto, in quanto imputabile a più progetti;
- **spesa necessaria per il funzionamento della struttura senza specifico riferimento al progetto/investimento**. Nel caso specifico, occorre determinare la spesa imputabile, in base ad un metodo di calcolo giusto, equo e verificabile, applicando il tasso forfettario o il calcolo pro-rata;

La spesa inoltre deve essere contenuta nei limiti autorizzati, ovvero nei limiti stabiliti negli atti amministrativi di finanziamento o di affidamento in gestione adottati. Pertanto, eventuali variazioni del piano finanziario dell'operazione dovranno anch'esse essere approvate, secondo le modalità previste da ciascun Programma.

4.1.8 Il principio di non cumulabilità

Al fine del rispetto del divieto di cumulo di finanziamenti e per evitare un doppio finanziamento delle medesime spese, tutti i documenti giustificativi di spesa e di pagamento (gli originali o gli altri eventuali formati previsti dalla normativa vigente) devono rispettare la normativa di riferimento in termini di “annullamento” della spesa ovvero riportare un timbro o, nel caso di documenti giustificativi digitali, indicare almeno i dati minimi essenziali quali il Codice Unico di Progetto (CUP), il titolo del Progetto e il Programma di riferimento, oltre all'importo rendicontato (analoghe informazioni andranno inserite nelle causali di bonifici o fatture elettroniche).

4.1.9 Il principio di stabilità

La verifica del rispetto del principio di stabilità, di cui all'art. 71 del RDC, è espletata attraverso verifica sul posto volta ad accertare il permanere di specifiche condizioni per le differenti tipologie di operazioni.

Nel caso di investimenti in infrastrutture o investimenti produttivi, finanziati con il contributo dei fondi SIE, condizione vincolante è il mantenimento della loro destinazione d'uso, ovvero nel suddetto quinquennio (triennio per le PMI), non abbia luogo:

- a. la cessazione o la rilocalizzazione di un'attività produttiva al di fuori dell'area del programma;
- b. un cambio di proprietà di un'infrastruttura che procuri un vantaggio indebito a un'impresa o a un ente pubblico;
- c. una modifica sostanziale che alteri la natura, gli obiettivi o le condizioni di attuazione dell'operazione, con il risultato di comprometterne gli obiettivi originari.

Gli accordi per un unico tipo di sostegno che implicano la costruzione o l'acquisto di un bene spesso impongono ai beneficiari che vengano mantenute talune condizioni (per es. conservazione della titolarità, numero di nuovi impiegati) dopo il completamento dell'operazione o l'acquisizione del bene. In

questi casi potrebbe essere necessaria un'ulteriore verifica in loco durante la fase operativa per assicurare che le condizioni continuino a essere osservate.

4.2 Norme specifiche in materia di ammissibilità della spesa

Nel presente paragrafo sono enunciate alcune tipologie di spesa, per le quali, la normativa europea di riferimento prevede regole specifiche di ammissibilità.

4.2.1 Ammortamenti

L'ammissibilità delle spese di ammortamento di beni riconducibili all'operazione è disciplinata dall'art. 69, par. 2 del RDC. Sono ammissibili, salvo diversa disposizione che ne escluda l'ammissibilità, se all'acquisto dei beni per i quali è richiesta l'ammissibilità degli stessi, non hanno contribuito sovvenzioni pubbliche e, al contempo, sono rispettate le seguenti condizioni:

sono contemplati dalle norme in materia di ammissibilità del Programma di riferimento;

l'importo della spesa è debitamente giustificato da documenti con un valore probatorio equivalente alle fatture per costi ammissibili quando rimborsato nella forma di cui all'art. 67, par. 1, co. 1, lett. a) del RDC;

i costi, calcolati secondo le tabelle ministeriali, si riferiscono esclusivamente al periodo di sostegno all'operazione su cespiti registrati nel relativo libro.

Nel caso di beni che rientrano, solo indirettamente, nell'ambito delle attività previste dal progetto agevolato, di norma il costo sostenuto per gli ammortamenti non è ammesso, salvo il caso in cui si tratti di materiali nuovi complementari a quelli direttamente utilizzati nel progetto. A giustificazione delle spese ammissibili dichiarate, dovrà essere fornito un prospetto di calcolo dell'ammortamento imputabile al progetto, accompagnato, nel caso di utilizzo parziale, da una dichiarazione



del Beneficiario che giustifichi la percentuale di utilizzo applicata.

4.2.2 Contributi in natura

I contributi in natura sono considerati ammissibili, ai sensi dell'art. 69, par. 1 del RDC, a condizione che lo prevedano le norme in materia di ammissibilità dei Fondi SIE e del Programma. In generale, sono ammissibili se sono soddisfatti tutti i seguenti criteri:

- a. consistono nella fornitura in uso di terreni, immobili, attrezzature, materiali o in attività di ricerca o in attività professionali o in prestazioni volontarie non retribuite;
- b. l'ammontare delle spese è giustificato da documenti contabili aventi valore probatorio equivalente alle fatture;
- c. il valore può essere oggetto di revisione contabile e di valutazione indipendente;
- d. i beni non hanno fruito in precedenza, per le stesse spese, di una misura di sostegno finanziario nazionale o europeo;
- e. il cofinanziamento del Fondo SIE all'operazione non supera il totale delle spese ammissibili, al netto del valore dei contributi in natura, al termine dell'operazione (art. 69, par. 1, lett. a del RDC);
- f. il valore attribuito ai contributi in natura non supera i costi generalmente accettati sul mercato di riferimento (art. 69, par. 1, lett. b del RDC);
- g. il valore e la fornitura dei contributi sono valutati e verificati in modo indipendente (art. 69, par. 1, lett. c del RDC);
- h. nel caso di fornitura in uso terreni o immobili:
 - il rispettivo valore è certificato da un professionista qualificato e indipendente o da un organismo debitamente autorizzato;

- può essere eseguito un pagamento in denaro ai fini di un contratto di locazione per un importo nominale annuo non superiore a un euro (art. 69, par. 1, lett. d del RDC);
- i. nel caso di contributi in natura sotto forma di prestazione di lavoro non retribuita, il valore della prestazione è stabilito tenendo conto del tempo di lavoro trascorso e verificato il tasso di remunerazione per una prestazione di lavoro equivalente (art. 69, par. 1, lett. e del RDC).

I contributi in natura non costituiscono spese ammissibili nell'ambito degli strumenti finanziari, fatto salvo quanto previsto dall'art. 37, par. 10 del RDC.

4.2.3 Premi

Costituiscono spesa ammissibile anche i premi definiti *“un contributo finanziario attribuito a titolo di ricompensa in seguito a un “concorso”* (art. 2, par. 1, lett. j del Reg. (UE) n. 966/2012). I premi sono considerati una forma di sostegno e sono disciplinati dal RF e dal relativo Reg. delegato (UE) n. 1268/2012. Essendo una forma di sostegno, si distinguono dal regime delle sovvenzioni, non fanno riferimento a costi prevedibili, salvo quanto previsto dai regolamenti specifici di fondo e possono anche costituire il completamento di altre forme di sostegno.

Come le sovvenzioni, anche i premi devono essere assoggettati ai principi di trasparenza e parità di trattamento e promuovono la realizzazione degli obiettivi strategici dell'Unione. A tal fine, i premi sono oggetto di un programma di lavoro che deve essere pubblicato prima dell'attuazione. Il programma di lavoro è attuato mediante la pubblicazione di concorsi.

E' necessario specificare le condizioni in base alle quali i programmi di lavoro possono essere considerati decisioni di finanziamento, nonché i requisiti minimi di contenuto delle regole di concorso, le condizioni di versamento del premio ai vincitori in caso di attribuzione, e gli idonei mezzi di pubblicazione. Il rispetto dei principi di trasparenza e parità di

trattamento impone, infatti, che la realizzazione del programma di lavoro e, di conseguenza, del concorso a premio, debba avvenire nel rispetto di fasi chiaramente definite, che vanno dalla presentazione delle proposte all'informazione dei richiedenti e alla comunicazione al vincitore. Per un maggiore grado di dettaglio, le fasi sono le seguenti:

1. programmazione: ogni ordinatore responsabile predispone il programma di lavoro annuale o pluriennale in materia di premi che contenga le seguenti caratteristiche minime:
 - a) informazioni sul periodo interessato;
 - b) eventuale atto di base;
 - c) obiettivi perseguiti;
 - d) risultati attesi;
 - e) calendario indicativo dei concorsi con indicazione del rispettivo importo indicativo del premio.
2. regole del concorso: le regole del concorso devono stabilire le condizioni di partecipazione compresi i criteri di esclusione di cui all'articolo 106, paragrafo 1, e agli articoli 107, 108 e 109 del RF, i criteri di aggiudicazione, l'ammontare del premio e le modalità di pagamento. I premi non possono essere attribuiti direttamente, senza un concorso, e devono essere pubblicati annualmente conformemente all'articolo 35, paragrafi 2 e 3 del RF.
3. pubblicazione ex post: la pubblicazione delle informazioni relative ai premi attribuiti nel corso dell'esercizio finanziario avviene secondo le modalità indicate dall'art. 21 del Reg. delegato (UE) n. 1268/2012. Successivamente, la Commissione trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio, su loro richiesta, una relazione riguardante: il numero di partecipanti dell'anno precedente; il numero di partecipanti e la percentuale di proposte prescelte per ogni concorso; l'elenco degli esperti che hanno fatto parte dei gruppi di valutazione dell'anno precedente,

con indicazione della procedura con cui sono stati selezionati.

In merito ai concorsi a premi con un valore unitario di un milione di euro o più, essi possono essere pubblicati solo se sono previsti nei rendiconti di attività o in qualsiasi altro documento pertinente di cui all'articolo 38, paragrafo 3, lettera e).

4. valutazione: la valutazione delle proposte avviene da parte di un gruppo minimo di tre esperti designati dall'ordinatore responsabile che si basano sui criteri di attribuzione indicati nelle regole di concorso al fine di garantire competenza e imparzialità nella valutazione delle proposte. Occorre che la decisione finale in merito all'attribuzione del premio sia presa dall'ordinatore responsabile, sulla scorta delle raccomandazioni degli esperti, poiché la responsabilità per l'esecuzione del bilancio spetta sempre alla Commissione. L'ammontare del premio non è correlato ai costi sostenuti dal vincitore.
5. informazione e notifica: i partecipanti sono subito informati del risultato della valutazione della propria proposta, e in ogni caso entro 15 giorni di calendario dalla decisione di attribuzione presa dall'ordinatore responsabile. La decisione di attribuzione del premio è notificata al vincitore e costituisce l'impegno giuridico a norma dell'articolo 86 del RF.

Qualora l'esecuzione di un'azione o di un programma di lavoro richieda l'attribuzione di premi a terzi da parte del beneficiario di una sovvenzione dell'Unione, il beneficiario in questione può attribuire detti premi, purché il contenuto minimo delle regole del concorso sia definito rigorosamente nella decisione o convenzione di sovvenzione conclusa tra il beneficiario e la Commissione, senza alcun margine discrezionale.

Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 210 del RF riguardo a norme

dettagliate concernenti i premi, comprese la programmazione, le regole del concorso, la pubblicazione ex post, la valutazione, l'informazione e la notifica dei vincitori.

4.2.4 Spese connesse al credito di imposta

In caso di sostegno dei fondi SIE concesso sotto forma di credito d'imposta, l'importo corrispondente al credito d'imposta riconosciuto al beneficiario, e da questo effettivamente utilizzato mediante compensazione, costituisce spesa ammissibile alle seguenti condizioni:

- a) il credito di imposta è previsto e disciplinato da specifiche norme nazionali;
- b) il credito d'imposta è concesso per sostenere misure finalizzate al raggiungimento delle priorità e degli obiettivi del programma operativo;
- c) la concessione del credito d'imposta avviene nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato;
- d) sono attivate, nell'ambito del sistema di gestione e controllo del programma, verifiche di gestione idonee ad assicurare la tracciabilità e la corretta rendicontazione all'Unione europea degli importi relativi al credito d'imposta riconosciuto ai beneficiari.

In particolare per l'Italia, la Legge di Stabilità 2016 (art.1 commi 98-108 della Legge n. 208 del 28 dicembre 2015) ha introdotto, dal 1 gennaio 2016 fino al 31 dicembre 2019, il credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive ubicate nelle regioni del Mezzogiorno (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Molise, Sardegna e Abruzzo), in conformità con le norme rilevanti in materia di aiuti di stato nella misura massima del 20 per cento per le piccole imprese, del 15 per cento per le medie imprese e del 10 per cento per le grandi imprese.

Gli oneri dell'intervento ammontano a 617 Meuro/anno dal 2016 al 2019 (totale 2468 Meuro) di cui 250 Meuro/anno a valere sui programmi FESR (per agevolazioni destinate

esclusivamente alle PMI) e 367 Meuro/anno sulle risorse nazionali. Le fonti finanziarie dei programmi FESR sono il PON Imprese e Competitività e i Programmi delle Regioni del Mezzogiorno. L'agevolazione opera secondo il modello e le istruzioni per usufruire del credito d'imposta approvati dall'Agenzia delle Entrate a marzo 2016.

4.2.5 Spese connesse all'esonero contributivo

In caso di sostegno dei fondi SIE concesso sotto forma di esonero contributivo, l'importo corrispondente all'esonero contributivo riconosciuto al beneficiario, e da questo effettivamente utilizzato mediante compensazione, costituisce spesa ammissibile alle seguenti condizioni:

- a) l'esonero contributivo è previsto e disciplinato da specifiche norme nazionali;
- b) l'esonero contributivo è concesso per sostenere politiche del lavoro rivolte al raggiungimento delle priorità e degli obiettivi del programma operativo;
- c) la concessione dell'esonero avviene nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato.

Sono attivate, nell'ambito del sistema di gestione e controllo del programma, verifiche di gestione idonee ad assicurare la tracciabilità e la corretta rendicontazione all'Unione europea degli importi relativi all'esonero contributivo riconosciuto ai beneficiari.

4.2.6 Strumenti finanziari

Il sostegno degli strumenti finanziari⁵ viene utilizzato al fine di contribuire al conseguimento di obiettivi specifici stabiliti nell'ambito di una priorità. Le spese sostenute nell'ambito di strumenti finanziari sono ammissibili alle condizioni e nei limiti

⁵ Per una trattazione maggiormente esaustiva si rimanda all'apposito paragrafo 5.4 Strumenti Finanziari

di cui agli artt. da 37 a 46 del RDC e ai regolamenti specifici di ciascun fondo.

4.3 Spese non ammissibili

Ai sensi dell'art. 69, par. 3 del RDC, **non sono ammissibili** a un contributo dei fondi SIE, le seguenti spese relative a:

- interessi passivi, fatta eccezione di quelli relativi a sovvenzioni concesse sotto forma di abbuono d'interessi o di un bonifico sulla commissione di garanzia;
- acquisto di terreni non edificati e di terreni edificati per un importo superiore al 10 % della spesa totale ammissibile dell'operazione considerata. Per i siti in stato di degrado e per quelli precedentemente adibiti a uso industriale che comprendono edifici, tale limite è aumentato al 15 %. In casi eccezionali e debitamente giustificati, per operazioni a tutela dell'ambiente, il limite può essere elevato al di sopra delle rispettive percentuali di cui sopra;
- imposta sul valore aggiunto (IVA) quando l'imposta è recuperabile ai sensi della normativa nazionale di riferimento.

4.4 Le opzioni di semplificazione dei costi

Con l'art. 67 par. 1 lett. b), c) e d) del RDC, la Commissione consolida e regola la procedura di rendicontazione della spesa mediante le Opzioni di Semplificazione dei Costi (OSC) - introdotte nella Programmazione 2007/2013 – in sostituzione della rendicontazione a costi reali.

La Commissione, pur rappresentando le motivazioni per cui ritiene il ricorso alle OCS vantaggioso, lascia all'AdG la facoltà di avvalersi delle OCS ad eccezione del ricorso obbligatorio per le piccole operazioni FSE per le quali prevede "le sovvenzioni e l'intervento rimborsabile per le quali il sostegno pubblico non supera i cinquantamila euro, eccettuate le operazioni che

ricevono un sostegno nell'ambito di un sistema di aiuti di stato” (Art. 14, par. 4, del Reg. FSE).

Le OSC sono riconducibili alle tre tipologie seguenti:

Tabelle standard di costi unitari;

Finanziamenti a tasso forfettario, calcolati applicando una determinata percentuale a una o più categorie di costo definite;

Somme forfettarie non superiori a centomila euro di contributo pubblico.

I costi semplificati devono essere usati soltanto nel caso di sovvenzioni e assistenza rimborsabile (art. 67, par. 1, del RDC), non possono essere applicati nel caso di appalti pubblici ad eccezione del caso in cui l'appalto pubblico sia inserito nell'ambito di un'operazione o di un progetto facente parte di un'operazione e sia dunque limitato a determinate categorie di costi (*Nota EGESIF_14-0017 “Guida alle opzioni semplificate in materia di costi”*).

L'AdG e gli OI, in linea con quanto stabilito dall'art. 67, par. 5 del RDC, potranno definire diverse opzioni per calcolare i costi semplificati. Tali opzioni dovranno essere stabilite in anticipo e sulla base di un metodo di calcolo **giusto, equo** e **verificabile**, come descritto nella tabella che segue e basato su:

- dati statistici o altre informazioni oggettive;
- dati storici verificati dei singoli Beneficiari
- prassi di contabilità dei costi degli stessi Beneficiari.

Metodologie utilizzate per la definizione delle opzioni di semplificazione dei costi	
Metodo di calcolo giusto	Il calcolo deve essere ragionevole, vale a dire deve essere basato su fatti reali, e non deve essere eccessivo o estremo
Metodo di	Non si devono favorire alcuni Beneficiari o alcune operazioni rispetto ad altri. Il calcolo

calcolo equo	deve assicurare la parità di trattamento dei Beneficiari e/o delle operazioni
Metodo di calcolo verificabile	La determinazione dell'opzione di semplificazione utilizzata si deve basare su prove documentarie e verificabili in grado di dimostrare la base su cui è fondata l'opzione semplificata prescelta

Figura 1 - Metodo di calcolo delle Opzioni Semplificate dei Costi

Lo stesso paragrafo 5 dell'art. 67 del RDC introduce inoltre metodi aggiuntivi di calcolo quali:

- uso di criteri già utilizzati sia in ambito nazionale che dall'Unione Europea per tipologie analoghe di operazioni e Beneficiari;
- uso di tassi previsti dal RDC o dalle norme specifiche di ciascun Fondo;
- uso di metodi specifici stabiliti conformemente alle norme specifiche di ciascun Fondo;

uso di un progetto di bilancio, limitatamente al FSE, come descritto al par. 3 del Reg. FSE.

Le varie opzioni si possono combinare unicamente se ciascuna opzione copre diverse categorie di costi, o se sono utilizzate per progetti diversi facenti parte di un'unica operazione o per fasi successive di una stessa operazione.

Le Opzioni Semplificate dei Costi devono essere proposte:

dagli OI stessi per le operazioni di propria competenza e devono essere approvate dall'AdG;

dai Beneficiari nelle relative schede progetto e approvate dagli OI per le azioni di competenza, nonché dall'AdG, in caso di Accordi tra Pubbliche Amministrazioni;

dall'AdG in caso di avvisi/bandi e specificate nel testo degli avvisi/bandi stessi (in accordo tra AdG e OI per le operazioni di

competenza degli OI) e applicabili a tutti i Beneficiari interessati dall'avviso/bando.

L'art. 67 del RDC elimina l'onere dell'esibizione e della verifica della documentazione contabile concernente l'attuazione di un'operazione. Tuttavia, è necessario verificare la correttezza della spesa rendicontata procedendo a controlli finalizzati ad accertare le modalità di definizione dei parametri assunti a base (predeterminazione, calcolo giusto, equo e verificabile, etc.), la corretta applicazione dei parametri stessi e, ove pertinente, il rispetto dei limiti imposti dal successivo art. 68 del RDC.

Fatto salvo il controllo sulla **predeterminazione dei parametri** che è comune a tutti gli strumenti di semplificazione e che consiste nell'accertare che i parametri e i criteri per la loro applicazione siano indicati nell'Avviso pubblico, gli altri controlli e la pertinente documentazione di riferimento si differenziano in funzione dello strumento di semplificazione adottato.

La Commissione ritiene che la semplificazione sia vantaggiosa per diversi motivi:

garantisce un'agevole attuazione delle politiche nel continuo rispetto degli interessi dei beneficiari;

può avere un impatto positivo sui loro risultati, consentendo una ripartizione efficiente degli sforzi amministrativi necessari a livello nazionale, regionale e dell'UE, la riduzione dei tempi e dei costi per il conseguimento degli obiettivi e, di conseguenza, una maggiore attenzione ai risultati;

attuando norme più semplici e comprensibili per gli attori coinvolti e rafforzando, così, la certezza del diritto, la semplificazione può ridurre gli errori e aumentare le garanzie fornite dai meccanismi di attuazione nazionali.

Pertanto, la Commissione raccomanda di usare i costi semplificati quando si verificano una o più delle seguenti circostanze:

gli Stati membri desiderano che la gestione dei Fondi SIE si concentri maggiormente sugli output e sui risultati invece che sugli input;

i costi reali sono difficili da verificare e da dimostrare (diverse piccole voci da verificare aventi poco o nessuno impatto sull'output previsto delle operazioni, criteri di ripartizione complessi, ecc...);

sono disponibili dati affidabili sull'implementazione finanziaria e quantitativa delle operazioni (tuttavia alcune delle possibilità di calcolo non richiedono tali dati);

vi è il rischio che i documenti contabili non siano tenuti adeguatamente;

le operazioni rientrano in un quadro standard;

esistono già metodi di opzione semplificata dei costi per tipi analoghi di operazioni e di beneficiari nell'ambito di un sistema finanziato su scala nazionale o di un altro strumento dell'UE.

4.4.1. Tabelle standard di costi unitari

L'opzione delle tabelle standard di costi unitari può essere usata, per qualsiasi tipo di progetto o parte di progetto, quando è possibile definire numericamente le quantità legate a un'attività e le tabelle standard di costi unitari. Le tabelle standard devono essere predisposte prima dell'avvio dell'operazione e possono essere riferite a tutti i costi ammissibili di un'operazione o ad una parte di essi.

I costi unitari esposti nelle tabelle sono calcolati sulla base di attività, input, output o risultati quantificati, ovvero rappresentano il valore unitario riferito a specifici "*fattori omogenei*", come ad esempio: ore o giornate di consulenza, prestazioni di servizi determinate e ripetitive, notti in hotel, pasti consumati, etc..

Possono riferirsi, quindi, a *fattori omogenei* basati sul prodotto (ad esempio il numero di postazioni informatiche installate),

oppure sul risultato (ad esempio il numero di servizi analoghi erogati).

La richiesta di rimborso, in virtù della semplificazione, non dovrà essere supportata dai giustificativi di spesa, ma sarà calcolata sulla base delle quantità che saranno dichiarate in una apposita certificazione del beneficiario dell'effettiva realizzazione dell'attività rendicontata come comprovata da adeguata documentazione che dovrà essere opportunamente conservata e archiviata in modo da renderla immediatamente disponibile in occasione di verifiche da parte di tutti i soggetti nazionali e europei deputati al controllo del Programma.

Ai fini del controllo di I livello, fatto salvo il controllo sulla predeterminazione dei parametri, occorre effettuare:

- un primo controllo di **carattere generale**, che consiste nell'accertare la congruità del costo unitario utilizzato che può essere acquisito o da un prezzario o mediante un calcolo giusto, equo e verificabile. Tale controllo viene eseguito all'origine (non è ripetitivo) e copre l'intera popolazione delle operazioni selezionate con l'avviso pubblico. Se il riferimento è un prezzario (o tariffario) definito da un soggetto pubblico (ministeri, regioni, enti, etc.) nell'ambito delle proprie funzioni, lo stesso rappresenta il documento di riferimento per effettuare il controllo che consiste nell'**accertare che il costo unitario applicato sia riferito alla tipologia di fattori omogenei corrispondenti alle attività dell'operazione finanziata e che sia quello indicato nel prezzario**. Se i prezzari o tariffari non contengono il costo unitario riferito agli specifici fattori omogenei corrispondenti alle attività della tipologia delle operazioni da finanziarie è indispensabile ricavare tale costo unitario mediante un calcolo; in questo caso il controllo consiste nell'**accertare che il calcolo sia stato giusto, equo e verificabile**. Cioè basato su elementi

oggettivi desunti da un'analisi condotta su un congruo campione di fattori omogenei.

- un **secondo controllo** di carattere specifico, cioè riferito a ciascuna operazione, che consiste nel **verificare**:
- che il costo unitario applicato sia quello pre-determinato;
- il numero di unità di fattori omogenei realizzato (ad esempio: numero di postazioni informatiche installate);
- il computo per l'applicazione del costo unitario al numero di fattori omogenei realizzati (ad esempio: costo unitario 1.000 euro, fattori omogenei realizzati 50; il computo è pari a $1.000 \times 50 = 50.000$ euro).

Relativamente alla rendicontazione delle spese del personale mediante l'applicazione di tabelle standard di costi unitari, il par. 2 dell'art. 68 del RDC introduce una nuova norma per agevolare l'uso di costi orari unitari per calcolare i costi del personale legati alla realizzazione di un'operazione: la tariffa oraria applicabile che sarà calcolata dividendo i più recenti costi annui lordi per l'impiego documentati per un "tempo lavorativo standard", individuato in 1720 ore.

Tuttavia il numeratore, vale a dire i più recenti costi annui lordi per l'impiego documentati, deve essere giustificato. Nel caso di un progetto realizzato nell'arco di diversi anni, l'AdG può scegliere di aggiornare il costo orario per il personale una volta che siano disponibili nuovi dati o di usare lo stesso per l'intero periodo di realizzazione dell'operazione. In merito sarà importante tenere presente che:

- le norme nazionali specificano quali voci sono coperti dai costi annui lordi per l'impiego, tenendo conto delle pratiche contabili usuali;
- il più recente costo annuo lordo per l'impiego sarà documentato tramite documenti contabili, i riepiloghi delle buste paga, ecc. Queste informazioni non saranno

necessariamente sottoposte a audit ex ante, ma devono essere verificabili;

- non è possibile usare un metodo di calcolo basato su dati storici del beneficiario visto che il regolamento fa riferimento ai più recenti costi annui lordi per l'impiego documentati;
- per la definizione dei più recenti costi annui lordi per l'impiego documentati l'AdG dispone di un periodo di riferimento nel passato della durata di un anno (12 mesi consecutivi). Non saranno presi in considerazione i dati relativi a periodi successivi alla firma del documento che specifica le condizioni per il sostegno;
- per il calcolo dei costi ammissibili del personale l'AdG intende usare soltanto le ore lavorate. Le ferie annuali ad esempio sono già incluse nel calcolo dei costi orari del personale.

Esempi di rendicontazione delle spese del personale mediante l'applicazione di tabelle standard di costi unitari sono forniti dalla Nota EGESIF_14-0017 "Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC)".

4.4.2 Importi forfettari

L'opzione relativa agli importi forfettari prevede che tutti i costi ammissibili o parte dei costi ammissibili di un'operazione, siano calcolati sulla base di un importo forfettario predeterminato giustificato dall'AdG o dagli OI.

Secondo quanto stabilito dall'art. 67 par. 1, lett. c) del RDC, l'uso delle somme forfettarie è limitato a importi non superiori a 100.000 euro di contributo pubblico. Lo stesso articolo prevede la possibilità di combinare diversi importi forfettari per coprire diverse categorie di costi ammissibili o diversi progetti nell'ambito della stessa operazione, il totale degli importi forfettari non deve superare 100.000 euro di contributo pubblico per un determinato organismo che riceve la

sovvenzione. Tuttavia, è possibile combinare i costi forfettari con la dichiarazione dei costi reali e/o con altre opzioni di costi semplificati fino a un totale che non superi il predetto importo di 100.000 euro di contributo pubblico.

Per tale tipologia di OSC, il pagamento della somma forfettaria è condizionato dalla verifica da parte dell'AdG/OI del rispetto dei termini predefiniti nella convenzione riguardo ai tempi, alle attività e/o ai risultati. In altre parole, il contributo viene erogato solo a fronte del completamento dell'operazione debitamente certificata dal Beneficiario e verificata dall'AdG/OI.

Anche per questa tipologia, il Beneficiario non è tenuto a produrre i documenti giustificativi dei costi reali, ma la mancata fornitura o la fornitura parziale del servizio o del prodotto porterà ad un mancato pagamento della sovvenzione (tranne il caso in cui sono chiaramente specificate nella decisione di sovvenzione delle fasi intermedie ed i relativi pagamenti intermedi).

Anche in questo caso, come nel caso dei costi fissi calcolati applicando tabelle standard per costo unitario, il controllo mira alla verifica del metodo di calcolo e soprattutto alla prova dell'esecuzione fisica delle operazioni, privilegiando così i controlli in loco.

In particolare, il controllo consiste nel verificare che:

- il **metodo di calcolo** per determinare l'ammontare della somma forfettaria sia stato **giusto e equo**;
- i **termini predefiniti** nella convenzione, relativi ai tempi, alle attività e/o ai risultati, **siano stati rispettati**.
- Gli elementi metodologici di riferimento per l'individuazione delle somme forfettarie, ai sensi di quanto stabilito dall'art. 67, par. 1, lett. c) del RDC sono ulteriormente illustrati nella "Guida alle opzioni semplificate in materia di costi Fondi Strutturali e di Investimento Europei" (Nota EGESIF_14-0017), dove è chiarita la modalità di determinazione del contributo

pubblico ed i criteri ed i parametri per il riconoscimento del rimborso dell'intervento realizzato dal beneficiario; inoltre, si stabiliscono gli elementi essenziali ai fini dello svolgimento dei controlli ai sensi dell'art. 125 par. 5 del RDC, i quali avverranno senza la produzione di documentazione probatoria specifica dei costi sostenuti da parte dei beneficiari, ma secondo elementi probatori di coerenza delle attività realizzate e dei risultati raggiunti.

- Esempi di rendicontazione delle spese del personale mediante l'applicazione di importi forfettari sono forniti dalla Nota EGESIF_14-0017 "Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC)".

4.4.3. Finanziamento a tasso forfettario

- L'opzione del finanziamento a tasso forfettario si applica a categorie specifiche di costi ammissibili, la cui rendicontazione pertanto verrà effettuata utilizzando una percentuale stabilita ex ante definita dall'AdG/OI in linea con gli orientamenti generali impartiti dalla Commissione Europea.
- L'AdG o gli OI, quindi, devono definire le tipologie dei costi che rientrano in ciascuna categoria e ciascuna tipologia di costo può afferire solo ad una categoria.
- In particolare:

COSTI DIRETTI	<i>Costi direttamente legati a una singola attività dell'ente laddove il legame con tale singola attività può essere dimostrato (ad esempio attraverso la registrazione diretta dei tempi)</i>
COSTI INDIRETTI	<i>Costi che non sono o non possono essere collegati direttamente a un'attività specifica dell'ente in questione. Tali costi comprendono di norma le spese amministrative per cui è difficile determinare esattamente l'importo attribuibile a un'attività specifica (si tratta di solito di spese amministrative/per il personale quali: costi</i>

	<i>gestionali, spese di assunzione, costi per la contabilità o il personale di pulizia, ecc.; bollette telefoniche, dell'acqua o dell'elettricità)</i>
COSTI DEL PERSONALE	<i>Costi derivanti da un accordo tra il datore di lavoro e il lavoratore o da contratti di prestazione di servizi per il personale esterno (a patto che tali costi siano chiaramente identificabili)</i>

Figura 2 – Definizione di costo diretto, indiretto e del personale

Le categorie di costo che si possono utilizzare in un sistema di finanziamento a tasso forfettario sono riportate nella seguente tabella.

CATEGORIA 1	<i>Costi ammissibili in base ai quali verrà applicato il tasso forfettario per calcolare gli importi ammissibili</i>
CATEGORIA 2	<i>Costi ammissibili che saranno calcolati con il tasso forfettario</i>
CATEGORIA 3	<i>Se del caso, altri costi ammissibili; ai quali non è applicato il tasso forfettario e non sono calcolati a tasso forfettario</i>

Figura 3 – Le categorie di costo

In particolare, l'art. 68, co. 1, lett. a) e b), del RDC, specifica le soglie dei tassi forfettari adottabili:

- a) un tasso forfettario fino al 25% dei costi diretti ammissibili; a condizione che tale tasso sia calcolato sulla base di un metodo giusto, equo e verificabile;
- b) tasso forfettario fino al 15% dei costi diretti ammissibili per il personale, senza che vi sia l'obbligo di strutturare una metodologia di calcolo specifica;
- c) un tasso forfettario applicato ai costi diretti ammissibili basato su metodi esistenti e percentuali corrispondenti

applicabili nelle politiche dell'Unione per una tipologia analoga di operazione e beneficiario.

Per operazioni cofinanziate sul FSE, in base all'art. 14, par. 2 del Reg. FSE, è possibile applicare un tasso forfettario sino al 40 % delle spese dirette di personale ammissibili al fine di coprire i restanti costi ammissibili di un'operazione senza l'obbligo di giustificare la determinazione del tasso applicabile.

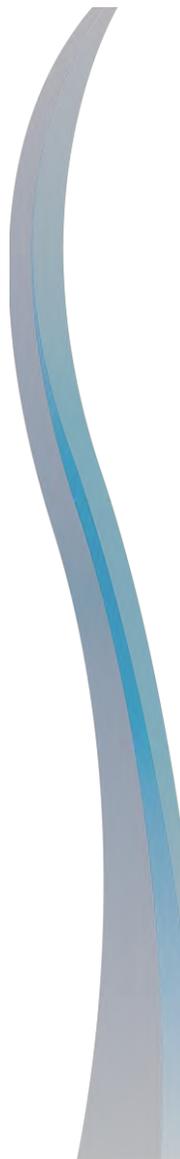
Anche per il tasso forfettario al fine di verificare la correttezza della spesa rendicontata si distinguono due tipologie di controllo:

1. un **primo controllo** che ha carattere generale, viene eseguito all'origine (non è ripetitivo) e copre l'intera popolazione delle operazioni selezionate con l'avviso pubblico; consiste nell'**accertare la congruità del tasso forfettario pre-determinato** in base ad una delle seguenti opzioni:
 - calcolo giusto, equo e verificabile;
 - modo conforme alle norme di applicazione dei tassi forfettari, applicabili nelle politiche dell'Unione per tipologie analoghe di operazioni e beneficiari;
 - modo conforme alle norme di applicazione dei corrispondenti tassi forfettari applicati nell'ambito di meccanismi di sovvenzione finanziati interamente dallo Stato membro per una tipologia analoga di operazione e beneficiario;
 - tassi indicati dal RDC ovvero dalle norme specifiche di ciascun fondo;
 - appropriati metodi, stabiliti conformemente alle specifiche norme di un fondo.
2. un secondo controllo, di carattere specifico, cioè riferito a ciascuna operazione, che consiste, dopo avere accertato il costo complessivo dell'operazione ovvero, ove pertinente, il totale dei costi diretti, nel verificare:
 - che il tasso applicato corrisponda a quello predeterminato;

- ove pertinente, che non siano stati superati i limiti massimi stabiliti dall'art 68;
- che il computo **per l'applicazione del tasso forfettario** sia stato eseguito correttamente

Al fine della determinazione dei costi del personale su cui applicare il tasso forfettario si rimanda al paragrafo 4.4.1. *“Tabelle standard di costi unitari”*.

Esempi di rendicontazione delle spese del personale mediante l'applicazione di tassi forfettari sono forniti dalla Nota EGESIF_14-0017 *“Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC)”*.



5 Aree specifiche

In questo capitolo si intende fornire un approfondimento tecnico - operativo relativo alle principali aree specifiche, più ricorrenti durante la conduzione dei controlli .

5.1 Appalti pubblici

La politica dell'UE in materia di appalti pubblici è finalizzata a garantire la libera circolazione delle merci, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi e a garantire l'uso efficiente dei fondi pubblici, in particolare nell'ambito di attuazione della Politica di Coesione.

Le direttive dell'UE disciplinano gli appalti pubblici di rilievo europeo e stabiliscono norme e procedure comuni cui devono attenersi i soggetti individuati dalle direttive medesime per gli affidamenti di valore economico superiore a determinate soglie. Ciò al fine di garantire che le imprese in tutto il mercato unico abbiano l'opportunità di concorrere per gli appalti pubblici. Tali norme si applicano a prescindere dal fatto che i fondi siano unicamente nazionali o siano coinvolti fondi dell'UE.

In ambito nazionale, già il Decreto Legislativo n. 50 del 18 aprile 2016 (*prima Codice degli Appalti e delle Concessioni attualmente Codice dei contratti pubblici come modificato dal D. Lgs. 56/2017*) ha abbandonato il precedente sistema di regolamentazione fondato su fonti giuridiche primarie e secondarie – operato per mezzo del D.P.R. 207/2010, in favore di un sistema basato sulla *soft-law*, demandando principalmente all'ANAC e al Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti l'autonoma adozione di ulteriori atti – atti interpretativi, linee guida, determinazioni e bandi tipo, anche con efficacia vincolante – a carattere generale finalizzati a offrire indicazioni interpretative e operative agli operatori del settore (stazioni appaltanti, imprese esecutrici, organismi di attestazione) nell'ottica di perseguire gli obiettivi di:

- semplificazione
- standardizzazione delle procedure

- trasparenza ed efficienza dell'azione amministrativa
- apertura della concorrenza, facilitando in particolare la partecipazione delle piccole e medie imprese
- garanzia dell'affidabilità degli esecutori
- riduzione del contenzioso

Il D. Lgs. 56/2017 (pubblicato con G.U. n. 103 del 05 maggio 2017 e in vigore dal 20 maggio 2017) ha sostanzialmente confermato tale impostazione, andando a perfezionare l'impianto normativo al fine di migliorarne l'omogeneità e la chiarezza, in ottemperanza alla Legge delega n. 11/2016.

Per favorire l'esecuzione dei controlli di primo livello aventi ad oggetto operazioni attuate attraverso appalti pubblici, la cui finalità è quella di azzerare e/o ridurre le violazioni della normativa europea e nazionale in materia di contratti pubblici e di fondi europei e le irregolarità anche sistemiche nella gestione finanziaria e contabile dei programmi finanziati a valere di fondi europei, nonché di evitare la sospensione dei pagamenti e/o le rettifiche finanziarie, si riportano qui sotto il quadro normativo di riferimento e gli aspetti più rilevanti che devono rientrare nelle attività di controllo.

5.1.1 Principali problematiche emerse durante la precedente programmazione in materia di appalti pubblici

Dalla relazione speciale della Corte dei Conti Europea del 15 luglio 2015 sul tema degli appalti, svolta proprio nell'ambito della Politica di Coesione, è emerso che il mancato rispetto delle norme sugli appalti pubblici costituisce una fonte di criticità costante e rilevante. Gravi errori hanno determinato una limitazione o l'assenza di leale concorrenza e/o l'aggiudicazione degli appalti a soggetti che non avevano presentato le offerte migliori.

Nel settore degli appalti pubblici, la Commissione Europea ha individuato alcune principali problematiche ricorrenti, di seguito elencate:

- lavori aggiuntivi: aggiudicazione diretta in assenza di circostanze che un'amministrazione aggiudicatrice diligente non avrebbe potuto prevedere;
- consegne complementari effettuate dal fornitore originario, servizi complementari e la ripetizione di servizi analoghi
- criteri di aggiudicazione illegittimi;
- frazionamento artificioso di un appalto per evitare procedure d'appalto europee;
- criteri di selezione illegittimi;
- scadenze troppo brevi per la presentazione delle offerte e delle domande di partecipazione;
- affidamento diretto dell'appalto;
- mancato rispetto delle regole in materia di pubblicità;
- inadeguatezze nei chiarimenti in merito alle offerte;
- mancata presentazione di una pista di controllo adeguata;
- ricorso ingiustificato alla procedura negoziata e accelerata;
- inadeguatezze nel calcolo del valore dell'appalto;
- mancato rispetto del termine di esecuzione concordato;
- lavori avviati prima della conclusione della procedura di gara;
- variazioni del contratto in corso di esecuzione.

In particolare per quel che riguarda il nostro Paese, dalla relazione è emerso che in parte gli errori sono derivati dal complesso quadro normativo relativo agli appalti pubblici, dall'elevato numero e del livello di dettaglio della legislazione, nonché dalla complessità delle procedure previste sia per le amministrazioni aggiudicatrici sia per le imprese partecipanti

alle gare. Inoltre, la principale legge italiana in materia di appalti pubblici è stata modificata a più riprese, rendendone complessa l'applicazione. In quest'ottica, pertanto, si attende di accertare se la semplificazione operata dal Legislatore con il Codice dei Contratti Pubblici e con il sistema adottato della *soft law*, sarà di aiuto per gli operatori del settore.

5.1.2 Procedure di appalto e fasi principali

Il codice civile all'art. 1655 fornisce la definizione di "appalto" inteso come "il contratto con il quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio, verso un corrispettivo in denaro".

Il D. Lgs. 50/2016 all'art. 3, co. 1 lett. ii definisce "appalti pubblici», i contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici, aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti e la prestazione di servizi. Non è infrequente il caso in cui in un unico appalto confluiscono varie tipologie di appalti, si parla allora di "appalti misti". I contratti, nei settori ordinari o nei settori speciali, o le concessioni, che hanno in ciascun rispettivo ambito, ad oggetto due o più tipi di prestazioni, sono aggiudicati secondo le disposizioni applicabili al tipo di appalto che caratterizza l'oggetto principale del contratto in questione. Nel caso di contratti misti, che consistono in parte in servizi ai sensi della parte II, titolo VI, capo II, e in parte in altri servizi, oppure in contratti misti comprendenti in parte servizi e in parte forniture, l'oggetto principale è determinato in base al valore stimato più elevato tra quelli dei rispettivi servizi o forniture.

Vi sono inoltre i "settori esclusi", anch'essi regolati da specifiche norme di legge. In particolare rientrano in questa categoria gli appalti relativi allo sfruttamento ed alla commercializzazione dell'acqua, dell'energia elettrica, del gas, dell'energia termica, dei trasporti, porti e aeroporti, Servizi postali ed estrazione di gas e prospezione o estrazione di carbone o di altri combustibili solidi.



I sei tipi principali di procedure di appalto pubblico previste dalle Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sono:

Procedura aperta: le offerte devono essere presentate entro una certa data e tutte le offerte ammissibili sono sottoposte a valutazione.

Procedura ristretta: qualsiasi operatore economico può presentare una domanda di partecipazione in risposta a un avviso di indizione di gara, fornendo le informazioni richieste dall'amministrazione aggiudicatrice ai fini della selezione qualitativa, dopodiché viene stilato un elenco ristretto di fornitori che sono poi invitati a presentare le offerte.

Dialogo competitivo Utilizzato per gli appalti più complessi. La procedura prevede dapprima un bando di gara, o un avviso di indizione di gara, al quale qualsiasi operatore economico può chiedere di partecipare fornendo le informazioni richieste dalla stazione appaltante, per la selezione qualitativa e, successivamente, un dialogo tra l'amministrazione aggiudicatrice e i potenziali fornitori, con l'obiettivo di individuare e definire la migliore architettura giuridica o finanziaria di un progetto per soddisfare le esigenze e raggiungere gli obiettivi dell'amministrazione aggiudicatrice.

Procedura competitiva con negoziazione Dopo una gara d'appalto ed una valutazione iniziale, l'amministrazione aggiudicatrice invita gli operatori economici scelti a presentare una offerta iniziale. Soltanto gli operatori economici invitati dall'amministrazione aggiudicatrice in seguito alla sua valutazione delle informazioni fornite possono presentare un'offerta iniziale che costituisce la base per le successive negoziazioni.

Procedura negoziata senza previa pubblicazione possono essere utilizzate solo in pochissimi casi predeterminati. L'amministrazione aggiudicatrice avvia trattative contrattuali con uno o più fornitori.

Partenariato per l'innovazione L'amministrazione aggiudicatrice seleziona i fornitori a seguito di un avviso di gara e utilizza un approccio negoziale per invitare gli operatori a presentare idee per lavori, servizi o prodotti innovativi diretti a rispondere ad esigenze che non possono essere soddisfatte acquistando «prodotti» esistenti sul mercato. L'amministrazione aggiudicatrice può instaurare il partenariato con uno o più fornitori.

Le principali fasi delle procedure di appalto sono le seguenti:

Programma delle acquisizioni delle stazioni appaltanti

Individuazione delle esigenze/predisposizione del progetto

FASE PRELIMINARE:

Sceita della procedura/determina a contrarre

PROCEDURA DI GARA:

Preparazione dei documenti di gara

Specificazione dei criteri di selezione / aggiudicazione

Pubblicazione dell'appalto

Nomina della commissione giudicatrice

Sedute di gara, apertura, esame e valutazione delle offerte

Firma del contratto e notifica dell'aggiudicazione e del contratto

GESTIONE DEI CONTRATTI:

Esecuzione del contratto

Pagamenti destinati al contraente (pagamenti intermedi all'esito della presentazione da parte dell'appaltatore dello stato d'avanzamento lavori (SAL), effettuazione delle verifiche necessarie per i pagamenti, eventuali penali, collaudi)

Risoluzione di eventuali problemi (Modifiche ai contratti ecc.)

Relazione finale



5.1.3 Informatizzazione delle procedure di acquisizione

Già il D.lgs. 50/2016, in attuazione delle direttive del 2014, e il Decreto Correttivo D. Lgs. 56/2017 poi, hanno impartito e fornisce indicazioni relativamente alle modalità di gestione degli affidamenti di forniture, servizi, lavori e incarichi professionali, nell'ottica di incentivare l'informatizzazione delle procedure di acquisizione.

Gli artt. 40 e 52 del suddetto Codice dei Contratti Pubblici rendono obbligatorio l'utilizzo dei mezzi telematici per gli scambi di informazioni (comunicazioni e offerte di gara) relative alle procedure di affidamento, ai sensi dell'art. 5-bis del D. Lgs. n. 82 del 7 marzo 2005 Codice dell'amministrazione digitale, mentre l'utilizzo delle modalità tradizionali viene limitato a pochi casi o comunque deve essere adeguatamente motivato.

Ai fini della riduzione della spesa pubblica, in termini sia di risparmi diretti (carta, spazi, ecc.), sia di risparmi indiretti (tempo, efficienza, ecc.), già il D.lgs. 50/2016 ha posto l'accento sulla dematerializzazione. In tale contesto si colloca il DDGUE, che, fornito esclusivamente in forma elettronica a partire dal 18 aprile 2018, consiste in un'autodichiarazione aggiornata circa il soddisfacimento dei criteri, di ordine generale e specifici, richiesti dalla stazione appaltante.

L'intera sezione II del capo I del titolo III dell'attuale Codice dei Contratti Pubblici è dedicata alle tecniche e strumenti per gli appalti elettronici e aggregati, che comprende l'accordo quadro (per forniture e servizi ripetitivi), i sistemi dinamici di acquisizione (per acquisti correnti), le aste elettroniche (servizi non di progettazione e forniture, i cataloghi elettronici (forniture o servizi standard) e le procedure svolte attraverso piattaforme telematiche di negoziazione (aperta a tutte le tipologie).

Pur restando in sospenso le ulteriori direttive dell'ANAC, il Codice dei Contratti Pubblici promuove fortemente altresì la digitalizzazione delle procedure. A tal proposito, oltre alle

succitate norme, ci si riferisce al nuovo art. 36 (come modificato dal D. Lgs. 56/2017) in merito all'utilizzo del "Mercato elettronico" per cui, per lo svolgimento delle procedure sotto soglia, le stazioni appaltanti possono procedere attraverso un mercato elettronico che consenta acquisti telematici basati su un sistema che attua procedure di scelta del contraente interamente gestite per via elettronica; in merito alla qualificazione delle Stazioni Appaltanti, il nuovo art. 38, co. 4 (come modificato dal D. Lgs. 56/2017) indica come requisito premiante per la qualificazione presso l'ANAC la "disponibilità di tecnologie telematiche nella gestione di procedure di gara"; il nuovo art. 134 (come modificato dal D. Lgs. 56/2017) che indica come gli enti aggiudicatori possano istituire e gestire un proprio sistema di qualificazione degli operatori economici.

5.1.4 Modifica di contratti durante il periodo di efficacia

Già l'art. 106 del D. Lgs. 50/2016, di recepimento dell'art.72 Dir. 2014/24/UE e art. 89 Dir. 2014/25/UE – sostanzialmente identici – contiene grandi e in alcuni casi rilevanti novità in materia di esecuzione degli appalti.

Le modifiche e le varianti devono essere autorizzate dal RUP, con le modalità previste dall'ordinamento della stazione appaltante da cui lo stesso dipende.

Il comma 1 elenca quattro fattispecie tassative riferite ad aspetti principalmente qualitativi, che comportano una modifica del contratto senza una nuova procedura. Sono ivi ricompresi: le modifiche previste nei documenti di gara in clausole chiare precise ed inequivocabili che possono comprendere la revisione dei prezzi; i lavori, i servizi o forniture supplementari da parte del contraente iniziale che si sono resi necessari e non inclusi nel l'appalto iniziale; le varianti in corso d'opera a causa di circostanze impreviste ed imprevedibili; la sostituzione del vecchio contraente con uno nuovo.

Il comma 2, come modificato dal D.lgs. 56/2017, prevede due ulteriori ipotesi di modifica contrattuale senza necessità di una

nuova procedura di gara, legati al valore economico della modifica, ovvero la prima, nel caso in cui l'importo sia inferiore alle soglie, la seconda nel caso in cui l'importo sia inferiore al 10 % del valore iniziale del contratto per le forniture e i servizi o al 15% per i lavori.

Il comma 4 contiene la definizione di modifica sostanziale, quale alterazione considerevole degli elementi essenziali del contratto, che preclude qualsiasi modifica del contratto. In particolare, la norma elenca le condizioni che rendono la modifica sostanziale:

- a) la modifica introduce condizioni che, se fossero state contenute nella procedura d'appalto iniziale, avrebbero consentito l'ammissione di candidati diversi da quelli inizialmente selezionati o l'accettazione di un'offerta diversa da quella inizialmente accettata, oppure avrebbero attirato ulteriori partecipanti alla procedura di aggiudicazione;
- b) la modifica cambia l'equilibrio economico del contratto o dell'accordo quadro a favore dell'aggiudicatario in modo non previsto nel contratto iniziale;
- c) la modifica estende notevolmente l'ambito di applicazione del contratto;
- d) se un nuovo contraente sostituisce quello cui l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore aveva inizialmente aggiudicato l'appalto in casi diversi da quelli previsti al co. 1, lett. d).

L'amministrazione deve quindi accertare, previa accurata istruttoria, se la modifica possa considerarsi di natura sostanziale. L'istruttoria deve essere documentabile e dimostrabile nonché deve riportare l'iter logico/giuridico e motivazionale circa la natura non sostanziale della modifica del contratto.

Il comma 11 ha disciplinato la modifica della durata del contratto mediante l'istituto della proroga, purché prevista nei

documenti di gara e limitamento al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure per la scelta del nuovo contraente. Il comma 12 riprende l'istituto del così detto *quinto d'obbligo*, mentre il comma 13 si occupa della cessione del credito.

Infine, il comma 14 disciplina l'obbligo di comunicazione delle varianti in corso d'opera: in caso di contratti sotto soglia, il RUP le comunica all'Osservatorio dei Contratti Pubblici, tramite le sezioni regionali, entro 30 giorni dall'approvazione da parte dell'Amministrazione appaltante, per i contratti pari o superiori alla soglia comunitaria, le varianti di importo eccedente il dieci per cento dell'importo originario del contratto, sono trasmesse dal RUP all'ANAC, unitamente al progetto esecutivo, all'atto di validazione e ad una apposita relazione del RUP, entro trenta giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante. Il D. Lgs. 56/2017 ha esteso l'applicazione del medesimo comma 14 anche alle varianti di importo inferiore o pari al 10 per cento dell'importo originario del contratto relative a contratti di importo pari o superiore alla soglia comunitaria. Nel caso in cui l'ANAC accerti l'illegittimità della variante in corso d'opera approvata, essa esercita i poteri di cui all'art. 213 del RDC. In caso di inadempimento agli obblighi di comunicazione e trasmissione delle varianti in corso d'opera previsti, l'ANAC applicherà le sanzioni amministrative pecuniarie di cui al comma 13 del medesimo articolo.

I Controlli di I Livello, in caso di modifiche o di varianti, saranno pertanto focalizzati sull'accertamento della natura della modifica effettuata, al fine di verificare che non si tratti di una modifica sostanziale che alteri la natura e gli elementi essenziali del contratto originariamente pattuiti, nonché sulla sussistenza di tutti i requisiti previsti dalla norma nelle diverse fattispecie contemplate.

5.1.5 Affidamenti in economia

Per quel che riguarda le procedure di gara con importi inferiori alle soglie comunitarie, ha disciplinato l'intera materia dei contratti sotto soglia in un unico articolo, l'art. 36 che detta le modalità di svolgimento delle procedure, fermo restando il rispetto dei principi di cui all'art. 30 del sopra citato Codice, vale a dire nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, proporzionalità, pubblicità nonché del principio di rotazione. Inoltre, con delibera n. 1097 del 26 ottobre 2016, l'ANAC ha approvato le linee guida n.4 recanti *“procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici”*.

Con il D. Lgs. 56/2017, la materia è stata ulteriormente dettagliata ed in parte semplificata, rimandando ad ulteriori Linee Guida ANAC per la definizione delle modalità di rotazione degli inviti e degli affidamenti e di attuazione delle verifiche sull'affidatario scelto senza procedura negoziata, nonché di effettuazione degli inviti laddove la stazione appaltante intende avvalersi della facoltà di esclusione delle offerte anomale.

Passando ad una breve analisi dell'argomento, il Codice, in alternativa allo svolgimento di una procedura ordinaria, prevede che la Stazione appaltante possa pertanto procedere nel rispetto del principio di rotazione nonché di quelli di cui all'art.30 co. 1 (economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, proporzionalità, pubblicità), all'art. 34 (sostenibilità energetica ed ambientale) e all'art.42 (in materia di conflitti di interesse):

- per gli affidamenti di importi inferiori a 40.000 euro, mediante affidamento diretto o amministrazione diretta (solo nel caso di lavori) L'obbligo dell'adeguata motivazione, inizialmente

previsto dall'art. 36 comma 2 lettera a), è stato ora eliminato dal D. Lgs. 56/2017, che contempla l'affidamento diretto *“anche senza previa consultazione di due o più operatori del mercato”*. In tale fattispecie, ai sensi dell'integrato art. 32, *però la stazione appaltante dovrà predisporre determina a contrarre (o atto equivalente) che contenga, in modo semplificato, l'oggetto dell'affidamento, l'importo, il fornitore, le ragioni della scelta del fornitore, il possesso dei requisiti di carattere generale e tecnico professionale, se richiesti.*

- per gli affidamenti di importi pari o superiori a 40.000 euro ed inferiori alle soglie comunitarie di cui all'art. 35 (per beni o servizi) o inferiore a 150.000 euro (per i lavori) mediante lo svolgimento di una procedura di gara negoziata con invito rivolto ad almeno dieci operatori economici per i lavori, e, per i servizi e le forniture di almeno cinque operatori economici individuati mediante un'indagine di mercato o tramite un elenco posseduto dalla Stazione Appaltante, rispettando il principio di rotazione.

- per gli affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro ed inferiore a 1.000.000 euro, mediante procedura negoziata con invito rivolto ad almeno dieci operatori economici (per i lavori) e di almeno quindici operatori economici (per i servizi e le forniture) (numero elevato dal 10 a 15 dal D. Lgs. 56/2017) individuati sempre sulla base delle disposizioni suddette.

Per lo svolgimento delle procedure di cui all'art.36, le stazioni appaltanti possono procedere attraverso un mercato elettronico, che può essere anche il mercato elettronico delle pubbliche amministrazioni messo a disposizione da CONSIP S.p.A., che consenta acquisti telematici basati su un sistema che attua procedure di scelta del contraente interamente gestite per via elettronica.



Mentre, per l'affidamento di tutte le altre procedure non ricadenti nelle casistiche sopra menzionate, è necessario il ricorso alle procedure di tipo ordinario.

Una novità introdotta dal D. Lgs. 56/2017 riguarda la verifica dei requisiti che, per gli affidamenti effettuati mediante procedure negoziate, avviene «esclusivamente» sull'aggiudicatario nonostante la stazione appaltante «può» comunque estendere le verifiche agli altri partecipanti. Per gli affidamenti diretti effettuati nei mercati elettronici, ai sensi del nuovo co. 6 bis, la verifica sull'assenza dei motivi di esclusione di cui all'art.80 è effettuata, nella fase di ammissione e permanenza, su un campione significativo di concorrenti. Resta ferma la verifica sull'aggiudicatario, già contemplata nel D. Lgs. 50/2016.

Ulteriore innovazione apportata dal D. Lgs. 56/2017 riguarda la possibilità di utilizzare il criterio del minor prezzo per l'aggiudicazione dei contratti relativi ai lavori di importo pari o inferiore a 2.000.000 di euro, quando l'affidamento dei lavori avviene con procedure ordinarie, sulla base del progetto esecutivo (fermo restando quanto previsto dall'art. 36 comma 2 lett.d), ai servizi e alle forniture di importo fino a 40.000 Euro e per i contratti relativi ai servizi e alle forniture di importo pari o superiore a 40.000 euro e sino alla soglia di cui all'articolo 35 solo se caratterizzati da elevata ripetitività, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo.

La procedura deve necessariamente iniziare con la determina a contrarre o atto analogo, che contenga almeno l'indicazione dell'interesse pubblico che si intende soddisfare, le caratteristiche delle opere, dei beni, dei servizi che si intendono acquistare, l'importo massimo stimato dell'affidamento e la relativa copertura contabile, la procedura che si intende seguire con una sintetica indicazione delle ragioni, i criteri per la selezione degli operatori economici e delle offerte nonché le principali condizioni contrattuali.

Inoltre, le citate linee guida ANAC indicano l'opportunità che le amministrazioni si dotino, nel rispetto del proprio ordinamento, di un regolamento in cui vengono disciplinate: a) le modalità di conduzione delle indagini di mercato, eventualmente distinte per fasce di importo; b) le modalità di costituzione dell'elenco dei fornitori, eventualmente distinti per categoria e fascia di importo; c) i criteri di scelta dei soggetti da invitare a presentare offerta a seguito di indagine di mercato o attingendo dall'elenco dei fornitori propri o da quelli presenti nel Mercato Elettronico delle P.A. o altri strumenti simili gestiti dalle centrali di committenza di riferimento.

Inoltre, viene specificato che tutti gli atti della procedura sono soggetti agli obblighi di trasparenza previsti dall'art. 29 del Codice.

Il D. Lgs. 56/2017, come già precedentemente indicato, rimanda all'ANAC la stesura di ulteriori Linee guida che stabiliscano sia le modalità di rotazione degli inviti e degli affidamenti sia le modalità di attuazione delle verifiche sull'affidatario scelto senza svolgimento di procedura negoziata, nonché di effettuazione degli inviti quando la stazione appaltante intenda avvalersi della facoltà di esclusione delle offerte anomale.

5.1.6 Il Decreto correttivo al Codice dei contratti pubblici: alcune novità

Con il decreto correttivo D. Lgs. 56/2017, oltre alla correzione di ulteriori refusi contenuti nel D. Lgs. 50/2016 (già con l'avviso di rettifica del luglio 2016 sono stati corretti 180), sono state introdotte alcune modifiche sostanziali. In questa sede appare utile evidenziarne alcune:

- ***programmazione (articolo 21) e progettazione (articoli 23 e 24):***
 - l'obbligo (co. 16), per la stazione appaltante nei contratti di lavori e servizi, di individuare in fase di predisposizione dei

documenti posti a base di gara, i costi della manodopera al fine di determinare l'importo posto a base di gara. I costi della sicurezza sono scorporati dal costo dell'importo assoggettato al ribasso.

- l'introduzione, al co. 8 dell'art. 24, dell'**obbligo** per le stazioni appaltanti di **utilizzare le tabelle dei corrispettivi** approvate con il D. Min. Giustizia 17/06/2016, quale criterio o base di riferimento ai fini dell'individuazione dell'importo a porre a base di gara dell'affidamento in materia di lavori pubblici.

- **il responsabile del procedimento** (nuovo articolo 31 del Codice dei contratti pubblici)

Secondo quanto previsto al co. 1, per ogni singola procedura per l'affidamento di un appalto o di una concessione, le stazioni appaltanti **individuano nell'atto di adozione o di aggiornamento dei programmi ovvero nell'atto di avvio relativo ad ogni singolo intervento, per le esigenze non incluse in programmazione**, un responsabile unico del procedimento (RUP) per le fasi della programmazione, della progettazione, dell'affidamento, dell'esecuzione.

Si prevede (co. 5) che nell'ambito delle linee guida sul RUP, l'ANAC definisca una disciplina di maggior dettaglio sui compiti specifici, sui presupposti e sulle modalità di nomina. Stabilisca inoltre l'importo massimo e la tipologia dei lavori, servizi e forniture per i quali il RUP può coincidere con il progettista, con il direttore dei lavori o con il direttore dell'esecuzione.

- **la commissione giudicatrice** (nuovi articoli 77 e 78 del Codice dei contratti pubblici):

secondo il co. 3, la stazione appaltante, per i lavori di importo inferiore a 1 milione di euro nonché per quelli che non presentano particolari difficoltà, e per i contratti di servizi e di

forniture di importo inferiore alle soglie comunitarie, può nominare solo alcuni componenti interni con esclusione però del presidente che dovrà invece essere nominato tra gli esperti iscritti all'albo tenuto dall'ANAC, fermo restando il rispetto del principio di rotazione;

al co. 4, **la nomina del RUP quale membro di commissione** è rimessa alla valutazione, per singola procedura, della stazione appaltante;

al co. 9, le stazioni appaltanti, prima del conferimento dell'incarico, accertano l'insussistenza di tutte le cause ostative alla nomina a componente della commissione giudicatrice, previste in materia. La sussistenza di cause ostative o la dichiarazione di incompatibilità dei candidati devono essere tempestivamente comunicate dalla stazione appaltante all'ANAC ai fini della cancellazione dell'esperto dall'albo e della comunicazione di un nuovo esperto.

- **motivi di esclusione** (nuovo articolo 80 del Codice dei contratti pubblici):

è stata incrementata la lista dei reati rilevanti (co. f bis ed f ter) e l'elenco delle figure aziendali tenute a rendere le relative dichiarazioni.

- **criteri di selezione e il soccorso istruttorio** (nuovo articolo 83 del Codice dei contratti pubblici):

è stata eliminata l'onerosità del soccorso istruttorio (eliminazione della sanzione pecuniaria), ma è previsto che la frequenza con cui le imprese ricorrono all'istituto del soccorso istruttorio determinerà una penalizzazione in sede di rilascio del rating di impresa;

il Rating di impresa è stato profondamente modificato sia nei presupposti per il rilascio, sia negli effetti connessi al relativo

conseguimento. Al co. 10, il sistema di rating di impresa e delle relative premialità, per il quale l’Autorità rilascia apposita certificazione agli operatori economici, su richiesta è istituito presso l’ANAC, che ne cura la gestione. Il rating di impresa diventa rilevante ai fini dell’attribuzione di punteggi premiali per l’individuazione dell’aggiudicatario e per la riduzione della cauzione provvisoria.

- **qualificazione degli esecutori di lavori pubblici** (nuovo articolo 84 del Codice dei contratti pubblici):

le imprese, per dimostrare il possesso dei requisiti di capacità economica-finanziaria e tecnica-professionale, potranno prendere a riferimento il **decennio antecedente la data di sottoscrizione del contratto con la SOA** per il conseguimento della qualificazione;

inoltre, relativamente ai requisiti aggiuntivi, che la stazione appaltante può richiedere per i lavori di importo superiore a 20 milioni di euro, al co. 7 si prevede che la cifra d’affari pari a due volte l’importo a base di gara possa essere dimostrata prendendo a riferimento lavori realizzati **nei migliori cinque dei dieci anni antecedenti** (invece del triennio antecedente come previsto nel D. Lgs. 50/2016).

- **avalimento** (nuovo articolo 89 del Codice dei contratti pubblici):

il contratto di avalimento, a pena di nullità, deve contenere la specificazione dei requisiti forniti e delle risorse messe a disposizione dell’impresa ausiliaria;

laddove la stazione appaltante ometta di trasmettere all’ANAC l’informativa relativa all’impiego dell’avalimento, è previsto l’obbligo di procedere alla risoluzione del contratto.

- ***i criteri di aggiudicazione dell'appalto (nuovo articolo 95 del Codice dei contratti pubblici):***

riguardo l'offerta economicamente più vantaggiosa con il nuovo comma 10 bis il decreto correttivo introduce la previsione che la stazione appaltante *“al fine di assicurare l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo, valorizza gli elementi qualitativi dell'offerta e individua criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici. A tal fine stabilisce un tetto massimo per il punteggio economico entro il limite del 30 per cento”* intendendo stabilire un maggior equilibrio tra il peso della parte economica e quello della parte qualitativa dell'offerta;

riguardo il criterio del prezzo più basso, il D. Lgs. 56/2017 prevede, con una modifica del co. 4, l'utilizzo *“per i lavori di importo pari o inferiore a 2.000.000 di euro, quando l'affidamento dei lavori avviene con procedure ordinarie, sulla base del progetto esecutivo e con applicazione obbligatoria dell'esclusione automatica, ai sensi dell'art. 97, co. 8 (offerta anormalmente bassa)”*;

viene inoltre estesa la possibilità di utilizzare tale criterio per gli affidamenti di servizi e le forniture di importo inferiore a 40.000 euro in tutti i casi, mentre per quelli compresi tra 40.000 euro e la soglia comunitaria solo nei casi di elevata ripetitività con esclusione di quelli con elevato contenuto tecnologico o che abbiano un contenuto innovativo. Pertanto per i servizi e le forniture di importo superiore alla soglia non sarebbe più consentito in nessun caso il ricorso al criterio del prezzo più basso.

- **collaudo** (nuovo articolo 102 del Codice dei contratti pubblici):

nella nuova stesura del co. 2 viene stabilito che **per i lavori di importo superiore a 1 milione di euro e inferiore alla soglia di cui all'art. 35 del Codice**, nei casi espressamente individuati dal decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti che disciplinerà le modalità tecniche di svolgimento del collaudo, il certificato di collaudo può essere sostituito dal certificato di regolare esecuzione rilasciato dal direttore dei lavori; **per i lavori di importo pari o inferiore a 1 milione di euro e per le forniture e servizi di importo inferiore alla soglia di cui all'art. 35 del Codice**, è sempre facoltà della stazione appaltante sostituire il certificato di collaudo con il certificato di regolare esecuzione. Nei casi di cui sopra il certificato di regolare esecuzione **deve essere emesso non oltre 3 mesi** dalla data di ultimazione delle prestazioni oggetto del contratto.

- **subappalto** (nuovo articolo 105 del Codice dei contratti pubblici):

sono stati estesi gli obblighi di indicazione della terna di subappaltatori in sede d'offerta per appalti di lavori, servizi o forniture di importo pari o superiori alle soglie di cui all'articolo 35 del Codice o, indipendentemente dalla soglia, relativi ad attività maggiormente esposte a rischi di infiltrazione mafiosa;

sono stati rivisti i limiti quantitativi (nei lavori resta in vigore il limite del 30% dell'importo contrattuale stabilito dal terzo periodo del comma 2, mentre per servizi e forniture si restringe l'applicazione a quei contratti che *“richiedano l'impiego di manodopera se singolarmente d'importo superiore al 2 % dell'importo delle prestazioni affidate o di importo superiore a 100.000 euro e qualora l'incidenza del costo della manodopera e*

del personale sia superiore al 50% dell'importo del contratto da affidare”;

è ammessa l'associazione in partecipazione;

è stato definitivamente vietato l'affidamento di prestazioni in subappalto a imprese che abbiano partecipato alla medesima procedura in concorrenza con l'impresa appaltatrice e nel comma 4 sono stabilite le condizioni che ogni stazione appaltante deve verificare al fine di autorizzare il subappalto.

5.2 Affidamenti In House

La modalità di affidamento “in house” costituisce un'eccezione al principio generale dell'applicazione delle procedure a evidenza pubblica per gli affidamenti di appalti di lavori, servizi e forniture, nonché per le concessioni di lavori e servizi.

Il concetto di “in house providing” è stato originariamente elaborato dalla giurisprudenza comunitaria allo scopo di armonizzare i principi relativi alla tutela della concorrenza, con il potere di auto-organizzazione riconosciuto alle Amministrazioni pubbliche dei singoli Stati.

L'in house providing non trovava tuttavia, fino alle direttive del 2014, disciplina positiva, qualificandosi piuttosto quale istituto di produzione giurisprudenziale.

Le direttive forniscono, per la prima volta, la disciplina positiva dell'in house providing, definendone i presupposti ed individuando anche parametri oggettivi cui ancorare, nel concreto, la verifica di ricorrenza di un modello di gestione in house, stabilendo che l'appalto pubblico aggiudicato da un'amministrazione aggiudicatrice a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato può essere sottratto alle regole dell'evidenza pubblica ove siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di che trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi;

b) oltre l'80 % delle attività di tale persona giuridica sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti o da altre persone giuridiche controllate dalle amministrazioni aggiudicatrici di cui trattasi;

c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata. Le direttive precisano altresì quando possa ritenersi che un'amministrazione aggiudicatrice eserciti su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, richiedendo che la stessa sia titolare di un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici, sia sulle decisioni significative della persona giuridica controllata [art. 12 della direttiva appalti (2014/24/UE), all'art. 28 della direttiva settori speciali (2014/25/UE) e all'art. 17 della direttiva concessioni (2014/23/UE) e art. 5 del d.lgs. 50/2016].

In particolare, il d.lgs. 175/2016 che disciplina alcuni aspetti delle società in house, quali le attività che tali società devono esercitare (art.4), all'art.16 stabilisce che il controllo analogo si verifica solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata. Gli statuti delle società devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici controllanti ed in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di

appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni.

La struttura societaria, in sostanza, deve essere nel suo complesso idonea a garantire che la gestione della società affidataria sia nella piena ed esclusiva disponibilità del socio pubblico, ; solo in tal modo si può giustificare il superamento delle regole dell'evidenza pubblica, posto che la stessa disciplina dell'in house è configurata espressamente dalle direttive in chiave derogatoria. Diviene quindi essenziale analizzare, concretamente, gli statuti e gli eventuali patti parasociali che permettano di riscontrare la presenza del requisito del controllo analogo.

Per quel che riguarda il requisito di cui alla lett. b, per determinare la percentuale delle attività la norma poi specifica che si deve prendere in considerazione il fatturato totale medio, o una idonea misura alternativa basata sull'attività, quale i costi sostenuti dalla persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore nei settori dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione. Al tal fine è necessario quindi andare a verificare tutti i documenti contabili da cui desumere l'eventuale raggiungimento dell'80% .

Già l'art.192 del d.lgs. 50/2016 al comma 2 inoltre impone alle Amministrazioni, che ne devono dare conto nella motivazione del provvedimento che dispone l'affidamento, di effettuare preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, circa le ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Sempre l'art.192 del d.lgs. 50/2016, al comma 1, disciplina l'introduzione, presso l'ANAC, di un elenco delle



amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house.

L'ANAC, con le Linee guida n. 7 *“Linee Guida per l’iscrizione nell’Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall’art. 192 del d.lgs. 50/2016”* ha regolato la modalità di presentazione delle domande di iscrizione.

L’iscrizione costituisce condizione necessaria affinché le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori possano operare affidamenti diretti in favore di proprie società *in house*.

I Controlli di I Livello sono finalizzati, da una parte alla verifica dell’esistenza della documentazione richiesta dalla norma a sostegno dell’affidamento in house e, dall’altra alla verifica della sussistenza della delle condizioni per l’affidamento stesso. Ai fini della trasparenza e ai sensi dell’art. 29 del d.lgs. 50/2016, inoltre, si dovrà verificare la pubblicazione sul profilo del committente, nella sezione *“Amministrazione trasparente”* nonché sul sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sulla piattaforma digitale istituita presso l’ANAC.

Laddove sia necessario ricorrere al reclutamento di personale esterno, ai sensi dell’art. 19 del d.lgs. 175/2016, le società in house stabiliscono, con propri provvedimenti pubblicati sul sito istituzionale, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all’articolo 35, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In caso di mancata adozione dei suddetti provvedimenti, trova diretta applicazione il suddetto articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

5.3 Aiuti di Stato

Per aiuto di Stato s'intende qualsiasi trasferimento di risorse pubbliche a favore di alcune imprese o produzioni che, attribuendo un vantaggio economico, falsa o minaccia di alterare la concorrenza.

Più precisamente l'art. 107 (ex art. 87 del TCE) del TFUE recita: "Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza".

È lo stesso articolo 107 che contiene anche le principali deroghe. Al comma 2 sono indicati gli aiuti compatibili con il mercato interno:

- a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti,
- b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali,
- c) gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione. Cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare una decisione che abroga la presente lettera.

Mentre al comma 3 sono indicati gli aiuti che possono considerarsi compatibili con il mercato interno:

- a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro



situazione strutturale, economica e sociale;

- b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro;
- c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse;
- d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune;
- e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione.

Altre deroghe sono poi contenute nell'articolo 93 (coordinamento dei trasporti o rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio) e nell'articolo 106 (servizi d'interesse economico generale) e all'articolo 42 (Agricoltura).

La prassi della Commissione europea e la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea hanno definito col tempo sia i contenuti che l'interpretazione delle disposizioni del Trattato. Per gli altri aiuti, invece, la Commissione valuta la compatibilità con il mercato interno degli interventi di aiuto degli Stati membri.

Al fine di permettere un controllo ex ante, il TFUE prevede un obbligo di notifica alla Commissione degli aiuti che gli Stati membri intendono istituire o modificare ed un divieto di darne esecuzione prima dell'adozione di una decisione di autorizzazione della Commissione.

Ogni progetto di norma che preveda la concessione di un nuovo beneficio deve essere tempestivamente notificato, insieme a tutte le informazioni necessarie, dallo Stato membro interessato alla Commissione UE che adotta in merito una decisione con la quale stabilisce se l'agevolazione in questione è compatibile con le regole del Trattato. La Commissione avvia il procedimento formale di esame se verifica che il provvedimento notificato (articolo 108 del TFUE), presenta dubbi sulla compatibilità col mercato comune.

Al termine del procedimento (Reg. (UE) n. 1589/2015 che codifica il Reg. (UE) n. 659/1999), la Commissione può adottare:

- una decisione "positiva" con la quale dichiara l'aiuto compatibile;
- una decisione "negativa" con la quale dichiara la misura incompatibile ed inattuabile, nel caso l'aiuto sia stato già erogato, ne ordina il recupero;
- una decisione "condizionale" con la quale dichiara la misura compatibile, ma assoggetta la sua attuazione a condizioni;

Il Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 26 giugno 2014 dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 107 e 108 del TFUE (regolamento generale di esenzione per categoria) sostituisce ed abroga il precedente Regolamento 800/08. Tali categorie di aiuti sono esentati dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE, purché soddisfino tutte le condizioni di cui al capo I, nonché le condizioni specifiche per la pertinente categoria di aiuto di cui al capo III del suddetto regolamento.

Il Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore ("De minimis") va a sostituire il precedente Regolamento (CE) n. 1998/2006, disciplinando le sovvenzioni pubbliche che rientrano nella cosiddetta regola de minimis.



La Commissione continua a considerare minimi e non idonei ad avere un'incidenza, anche potenziale, sul mercato interno, gli aiuti che non superano la soglia di 200.000,00 euro e calcolata in un determinato arco temporale (tre esercizi finanziari). Pertanto, gli aiuti concessi nel rispetto di tutte le condizioni stabilite dal regolamento sono da considerarsi come aiuti che non soddisfano tutti i criteri di cui all'art. 107, paragrafo 1, e non sono di conseguenza soggetti all'obbligo di notifica alla Commissione. Inoltre, nel caso di attivazione di un regime de minimis non è neppure necessaria la comunicazione preventiva, utilizzata per gli altri regimi soggetti ad esenzione, risultando sufficiente esaudire i presupposti di cui al regolamento stesso e indicare, in modo inequivocabile, nel provvedimento normativo o amministrativo riconosce l'aiuto individuale, il riferimento esplicito al predetto regolamento citandone titolo e relativi estremi.

Nel settore del trasporto di merci su strada per conto terzi il massimale degli aiuti *de minimis*, nell'arco dei tre esercizi finanziari, è ridotto a centomila euro ad impresa beneficiaria ed è inoltre escluso l'acquisto di veicoli. Restano in ogni caso esclusi dall'applicazione del *de minimis* gli aiuti concessi al settore della produzione agricola, della pesca, dell'acquacoltura e dell'industria carboniera.

Con il Regolamento (UE) n. 360/2012 – cd. Regolamento *de minimis* SIEG – la Commissione europea ha previsto l'esenzione dall'applicazione delle norme europee in materia di aiuti di Stato per interventi di ausilio finanziario, fino alla soglia di 500.000 euro nell'arco di un triennio, riconosciuti ad una impresa a titolo di compensazione per la fornitura di servizi di interesse economico generale.

Il Regolamento (UE) n. 1408/2013 della Commissione è infine relativo agli aiuti «de minimis» nel settore agricolo.

Esistono numerose aree chiave di rischio che le attività di Controllo di I Livello dovrebbero verificare, in caso di aiuti di Stato, in particolare:

- che il regime d'aiuto, gli aiuti individuali concessi nell'ambito di regimi di aiuti e gli aiuti ad hoc sia stato notificato e approvato dalla Commissione oppure, qualora non sia stato notificato,
- che è coperto da un regolamento di esenzione oppure soddisfa le regole del de minimis;
- che le imprese beneficiarie dell'aiuto soddisfano le condizioni del regime di aiuti come approvato dalla Commissione o che la natura dei progetti coperti da un regolamento di esenzione soddisfa le specifiche condizioni dell'esenzione;
- che sia rispettato il divieto di cumulo.

I Controlli di I Livello devono anche controllare che l'aiuto rivolto ad un'impresa oltre il periodo di tre esercizi finanziari non abbia superato la soglia, nel caso di aiuti concessi in regime di de minimis.

5.4 Strumenti Finanziari

La programmazione 2014-2020 riconosce crescente importanza agli strumenti finanziari, dato il loro effetto moltiplicatore sui fondi SIE e la loro capacità di associare diverse forme di risorse pubbliche e private a sostegno di obiettivi di politiche pubbliche. Risulta, pertanto, ampliato sia il campo di applicazione, che il novero delle tipologie. La materia è disciplinata dagli artt. 37 – 46 del RDC e dagli artt. 12 – 14 del Reg. (UE) n. 480/2014. Sul tema degli strumenti finanziari sono inoltre da prendere in considerazione il Regolamento di esecuzione 964/2014 recante modalità di applicazione del RDC per quanto concerne i termini e le condizioni uniformi per gli strumenti finanziari ed il Regolamento di esecuzione 821/2014 recante modalità di applicazione del RDC per quanto riguarda le modalità dettagliate per il trasferimento e la gestione dei contributi dei programmi, le relazioni sugli strumenti finanziari, le

caratteristiche tecniche delle misure di informazione e di comunicazione per le operazioni e il sistema di registrazione e memorizzazione dei dati

L'articolo 2 lett. p) del RF e l'articolo 37 par. 8, 9 del RDC definiscono Strumenti Finanziari (SF) le misure di sostegno attivate nella forma di investimenti azionari o quasi-azionari, garanzie, prestiti o in altre forme di condivisione del rischio. Gli SF possono assumere la forma di Fondi Singoli oppure di Fondi di Fondi.

La *ratio* è fronteggiare alle carenze conseguenti eventuali "fallimenti del mercato" o "condizioni di investimento sub-ottimali" attraverso gli SF. I Programmi Operativi possono includere operazioni comprendenti contributi per sostenere strumenti finanziari, destinati a:

1. fornire sostegno rimborsabile (fondi di capitale di rischio, fondi di partecipazione, fondi per mutui) per realizzare investimenti a favore di imprese, incluse le PMI, destinato:
 - a) alla creazione di nuove imprese;
 - b) alla messa a disposizione di capitale nella fase iniziale, quali il:
 - capitale di costituzione;
 - capitale di avviamento;
 - capitale di espansione;
 - capitale per il rafforzamento delle attività generali di un'impresa;
 - capitale per la realizzazione di nuovi progetti, la penetrazione di nuovi mercati o nuovi sviluppi da parte di imprese esistenti;

2. fornire sostegno (fondi per lo sviluppo urbano sostenibile) per la realizzazione di infrastrutture a favore dello sviluppo urbano, destinato al:

- capitale per investimenti in infrastrutture destinate a sostenere lo sviluppo o il risanamento urbano;
 - capitale per investimenti in infrastrutture, finalizzato a diversificare le attività non agricole in zone rurali;
3. fornire garanzie (fondi di garanzia) per l'ottenimento di finanziamenti.

Una novità rispetto alla precedente programmazione è l'introduzione di SF congiunti di garanzia illimitata e cartolarizzazione a favore delle PMI, applicati dalla BEI a cui, però, possono concorrere solo risorse FESR e FEASR (art. 39 dell'RDC).

Gli SF, ove opportuno, possono essere associati a misure di sostegno nella forma di contributo/sovvenzione (Nota EGESIF_14_0040-1 dell'11/02/2015) distinguendosi dagli aiuti rimborsabili (art. 2 del RF e dagli artt. 66 e 67 dell'RDC) per gli aspetti indicati dalla Nota EGESIF_15_0005-01 del 15/04/2015.

Non essendo fornita a livello regolamentare europeo alcuna limitazione specifica per settore, è possibile ricorrere agli SF nell'ambito di tutti gli obiettivi tematici previsti dalla Programmazione 2014-2020.

L'attivazione e l'attuazione di SF è regolamentata dal Titolo IV dell'RDC. Con Comunicazione 2016/C 276/01, inoltre, la Commissione Europea ha fornito "Orientamenti per gli Stati membri sui criteri di selezione degli organismi che attuano gli strumenti finanziari".

L'art. 38 del RDC specifica che le AdG possono fornire un contributo finanziario a favore dei seguenti SF istituiti a livello:

- a) dell'Unione, gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione;
- b) nazionale, regionale, transnazionale o transfrontaliero, gestiti dall' AdG o sotto la sua responsabilità.



Per questi ultimi SF, come specificato al comma 3 dello stesso articolo 38, il contributo finanziario può essere fornito a SF:

- a) che soddisfano i termini e le condizioni uniformi stabiliti dalla Commissione ai sensi del secondo comma dell'art. 38;
- b) già esistenti o nuovi specificamente concepiti per conseguire gli obiettivi specifici definiti nell'ambito delle pertinenti priorità.

In tema di avvio e attuazione degli SF, le novità introdotte con la programmazione 2014/2020 possono sintetizzarsi:

- a) nella presenza della valutazione ex ante (art. 37 del RDC) quale condizione propedeutica e vincolante all'avvio dello SF;
- b) regolamentazione dei versamenti effettuati allo SF sia in termini temporali che di soglie massime dei versamenti (art. 41 del RDC);
- c) attestazione dell'effettivo utilizzo dello SF alla certificazione (art. 41 del RDC)
- d) specifica relazione di attuazione degli SF (art. 46 del RDC)

Ai fini dell'attuazione e del controllo degli SF, si deve tener conto che per "operazione" deve intendersi il versamento del contributo finanziario del Programma allo SF e con il successivo supporto finanziario fornito dallo SF ai destinatari finali (art. 2 par.9 del RDC).

In caso di SF organizzati come Fondo di Fondi, per "operazione", invece, deve intendersi il versamento al Fondo di Fondi, il successivo versamento agli Intermediari Finanziari e il conseguente investimento sui percettori finali (Nota EGESIF 14_0040-1 dell'11/02/2015). Per tale tipologia di operazioni, il Beneficiario Finale è il Soggetto Responsabile del funzionamento dello SF, mentre il soggetto che fruisce dell'aiuto erogato dallo SF è il Percettore Finale.

Il Beneficiario Finale si può identificare con l'AdG solo nel caso in cui l'AdG assume direttamente i compiti di esecuzione, nel caso di strumenti finanziari costituiti esclusivamente da prestiti e garanzie.

L'effettivo utilizzo delle risorse versate ad uno SF viene effettuata tramite l'erogazione, da parte dell'Intermediario Finanziario, dei prodotti finanziari previsti dallo SF ai percettori finali. Non essendo prevista erogazione per le garanzie, l'art. 42 del RDC chiarisce che alla chiusura di un programma, la spesa ammissibile dello strumento finanziario corrisponde all'importo complessivo dei contributi del programma effettivamente impegnato dallo strumento finanziario entro il periodo di ammissibilità.

Ai sensi dell'art. 125, par. 4 lett. a) e par. 5, come esplicitato e dettagliato dall'art. 9 del Reg. Delegato 480/2014, per ogni singolo versamento deve essere effettuata:

- a) la verifica amministrativa rispetto a ciascuna domanda di rimborso presentata dai beneficiari dello SF. Dette verifiche devono garantire che
- b) l'operazione "sia conforme alla legislazione applicabile (con particolare riferimento ai Fondi SIE, agli aiuti di stato, agli appalti pubblici, alla prevenzione del riciclaggio, alla lotta al terrorismo e alla frode fiscale), al programma e all'accordo di finanziamento pertinenti sia nella fase di valutazione e selezione dell'operazione sia durante la creazione e l'attuazione dello strumento finanziario";
- c) la verifica sul posto delle operazioni, ovvero presso i beneficiari finali dello SF. Dette verifiche vanno effettuate anche a livello di percettore finale (ad es. a campione) qualora non presente presso l'AdG/Beneficiario/Intermediario Finanziario la documentazione giustificativa richiesta, così come previsto dall'art. 40, par. 5 dell'RDC, o qualora giustificato dal livello di rischio individuato. In ogni caso, l'AdG non deve imporre

ai percettori finali un obbligo di tenuta della documentazione che vada oltre il periodo necessario all'AdG per adempiere alla propria responsabilità.

Le verifiche sul posto, ai sensi dell'art. 40, co. 1 del RDC, non sono effettuate per gli SF istituiti a livello dell'Unione, gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione. Per tali operazioni, infatti, l'AdG acquisisce le relazioni di controllo periodiche trasmesse dagli organismi incaricati dell'attuazione di detti strumenti finanziari.

Il controllo di I livello interviene per ogni versamento effettuato dall'AdG allo SF e, quindi, sia all'attivazione (primo versamento effettuato) che in corso di attuazione (versamenti successivi al primo). Al fine di garantire le disposizioni dell'RDC, dei regolamenti delegati e delle Note EGESIF in materia di gestione e controllo degli SF, ambiti prioritari di verifica nel controllo di I livello della fase di attivazione possono essere individuati nei seguenti aspetti:

- a) presenza ed adeguatezza della valutazione ex ante ai sensi dell'articolo 37, comma 2 dell'RDC compresa verifica che la sintesi dei risultati delle conclusioni delle valutazioni ex ante in relazione agli strumenti finanziari sia pubblicata entro tre mesi dalla data del loro completamento e che sia stata presentata al comitato di sorveglianza;
- b) modalità di attuazione dello SF ai sensi dell'art. 38 dell'RDC;
- c) presenza dell'Accordo di Finanziamento e sua rispondenza ai requisiti di cui all'Allegato IV dell'RDC
- d) individuazione delle fonti di finanziamento dello SF e verifica dell'esistenza di una registrazione separata per ciascuna fonte ovvero codici contabili distinti relativi al contributo del programma erogato o impegnato;
- e) definizione della tipologia di SF (Fondo singolo o Fondo di Fondi);

- f) definizione della tipologia di prodotti finanziari da erogare (garanzie, prestiti, sconto interessi, etc..);
- g) individuazione dei target di percettori finali;
- h) combinazione con altre forme di sostegno;
- i) procedure e modalità di selezione del Soggetto Gestore del Fondo con verifica del rispetto della normativa sugli appalti pubblici, ove pertinente;
- j) modalità di calcolo delle spese e costi di gestione dello SF;
- k) apertura di conti fiduciari dedicati o contabilità separata, ove richiesto;
- l) procedure e modalità per tracciare il cofinanziamento nazionale nel rispetto delle disposizioni dell'art. 38, comma 9 dell'RDC;
- m) correttezza e trasparenza del flusso finanziario relativo al primo versamento;
- n) rispetto della normativa europea in materia di aiuti di stato ("de minimis"; Reg. n. 651/2014 "aiuti in esenzione"; "aiuti al capitale di rischio");
- o) presenza ed adeguatezza della pista di controllo dello SF con riferimento alle disposizioni di cui all'art 25 del Reg. Delegato 480/2014

Analogamente, per il controllo di I livello effettuato sui versamenti successivi al primo, ambiti prioritari di verifica sono individuati nei seguenti aspetti:

- a) le eventuali variazioni intervenute nella "governance" dello SF rispetto all'attivazione (p.e. variazione del Soggetto Gestore/Intermediario Finanziario);
- b) il rispetto delle condizioni previste dagli accordi di finanziamento in termini di: prodotti finanziari erogati, target di percettori finali, combinazione con aiuti nella forma di sovvenzione/contributo, effetto leva, etc.;
- c) il rispetto delle condizioni stabilite dall'Art. 41 dell'RDC propedeutiche e vincolanti all'effettuazione di versamenti successivi al primo in corso di attuazione dello SF;

- d) la corretta registrazione e separazione delle differenti fonti di finanziamento dello SF, in particolare verifica del rispetto delle condizioni stabilite dall'Art. 37 commi 7, 8 e 9 in funzione della situazione ricorrente;
- e) le modalità di calcolo e pagamento dei costi di gestione;
- f) il monitoraggio e la rendicontazione dell'attuazione degli investimenti anche a livello dei percettori finali, dei requisiti di audit e della pista di controllo;
- g) la presenza e l'adeguatezza della documentazione attestante il rispetto della normativa sulla prevenzione del riciclaggio dei proventi e la lotta al terrorismo;
- h) il rispetto della normativa sugli aiuti di stato di pertinenza;
- i) il rispetto della pista di controllo ed eventuale aggiornamento in caso di variazioni intervenute successivamente all'attivazione dello SF.

Il controllo di I livello dovrà altresì garantire il rispetto delle norme di ammissibilità specifiche indicate dall'RDC e che riguardano principalmente:

- a) la soglia massima del 20% dell'aiuto concesso all'investimento da destinare alla riorganizzazione del debito nel caso di infrastrutture destinate a sostenere lo sviluppo urbano o il risanamento urbano o investimenti analoghi in infrastrutture allo scopo di diversificare attività non agricole in zone rurali (Articolo 37, paragrafo 6, dell'RDC)
- b) l'ammissibilità dei contributi in natura in terreni e immobili limitata a investimenti per lo sviluppo rurale, lo sviluppo urbano e la rivitalizzazione urbana solo nel caso in cui terreni e immobili facciano parte dell'investimento (art. 37 (10)) e solo se rispettate le condizioni specificatamente stabilite per immobili e terreni dall'art. 69 dell'RDC;
- c) l'ammissibilità dell'IVA alle condizioni stabilite dall'Art. 69 (3) dell'RDC solo nel caso in cui lo SF è in

- combinazione con sovvenzioni in un'unica operazione (Art. 37, paragrafo 11, dell'RDC);
- d) l'ammissibilità dell'aiuto fornito per il capitale circolante alle condizioni stabilite dall'Art. 37 (4) dell'RDC;
 - e) l'ammissibilità dell'aiuto fornito alle imprese in difficoltà nel rispetto della limitazione stabilita dall'articolo 3 (3d) del regolamento FESR e della normativa in materia di aiuti di Stato;
 - f) le condizioni fissate dall'Art. 42 dell'RDC per l'ammissibilità della spesa a chiusura;
 - g) le condizioni fissate dall'Art. 43 e dall'art. 44 dell'RDC rispettivamente in relazione all'utilizzo degli interessi e plusvalenze generati entro il periodo di ammissibilità dalle risorse SIE versate allo SF e al reimpiego di risorse imputabili al sostegno fornito dai Fondi SIE allo SF entro il periodo di ammissibilità.

5.6 Conferimento di incarichi individuali

L'art.7, comma 6, del D.Lgs. 165/2001 prevede che, per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le Pubbliche Amministrazioni possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità:

l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;

l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato, all'esito delle risultanze istruttorie, l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno e tale accertamento deve peraltro essere documentato;

la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata. Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo dei mestieri artigianali o dell'attività informatica nonché a supporto dell'attività didattica e di ricerca, per i servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro di cui al D. Lgs. n. 276 del 10 settembre 2003, purché senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore.

devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

le amministrazioni devono rendere pubbliche, secondo i propri ordinamenti, le procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione (art. 7 comma 6 bis d. lgs. 165/01).

in caso di amministrazione centrali il decreto di approvazione del contratto di consulenza deve essere trasmesso alla Corte dei Conti per il controllo di legittimità ai sensi dell'art. 3 della l. 20/1994.

l'amministrazione conferente, deve pubblicare sul proprio sito l'esito della procedura, il nominativo, il curriculum vitae nonché la dichiarazione di insussistenza di cause di inconfiribilità e incompatibilità (art. 53, comma 14 d. lgs. n. 165/2001 e art. 15, commi 1 e 2 d. lgs. 33/2013).

l'elenco dei nominativi dei consulenti nonché l'oggetto e l'importo dell'incarico conferito (art. 53, comma 14 D. lgs. 165/2001) deve essere trasmesso semestralmente al Dipartimento per la Funzione Pubblica.

In sede di controlli di I livello, occorre riscontrare l'adempimento (che deve essere comprovato e dunque

documentabile), da parte dell'amministrazione, agli obblighi di legge suindicati. La norma inoltre specifica che tali presupposti devono ricorrere contemporaneamente e non in via alternativa. Non è ammesso il rinnovo e la proroga è consentita al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore.

Ai sensi del successivo comma 6 bis, le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.

Alcune amministrazioni hanno ritenuto possibile, previa adozione di proprie norme statutarie o regolamentari, stipulare contratti di lavoro autonomo e occasionale, senza procedere ad alcuna preventiva procedura comparativa, al di sotto di determinati importi, facendo leva sull'espressione "secondo i propri ordinamenti" utilizzata dal legislatore.

La Corte dei Conti tuttavia ha più volte sottolineato che tale prassi è illegittima, in quanto il suddetto articolo non consente alcuna deroga alle procedure comparative. La Corte in particolare ha evidenziato che vengono rimessi agli ordinamenti delle amministrazioni pubbliche interessate le sole modalità e pubblicità delle procedure comparative in quanto, diversamente opinando, si consentirebbe alle stesse amministrazioni di stabilire a proprio piacimento, attraverso i propri statuti e regolamenti, la soglia minima consentita per evitare procedure concorsuali, svuotando conseguentemente di contenuto la normativa prevista in materia.

Il D.Lgs. n. 81/2015 (anche noto "Jobs act") di riordino dei contratti di lavoro, all'art. 2 prevede che, a far data dal 1 gennaio 2017, anche per le pubbliche amministrazioni si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con



riferimento ai tempi e al luogo di lavoro, salvo le eccezioni di cui al successivo comma 2. Con il decreto legge n. 244 del 30 dicembre 2016, è stata prevista la proroga di detta scadenza al 1 gennaio 2018.

Per il periodo di programmazione 2014 – 2020, in materia di ammissibilità delle spese relative agli incarichi individuali, il riferimento principale è l'art. 65 del RDC che, in analogia con il periodo di programmazione 2007-2013, riafferma il principio della competenza degli Stati membri nel definirne le norme di dettaglio, fermo restando le norme specifiche previste dallo stesso RDC e dai Regolamenti specifici per ciascun Fondo.

Norme specifiche in materia di ammissibilità delle spese, sono stabilite, ad esempio, dal Reg. (UE) n. 481/2014 per i Programmi di Cooperazione, dal Reg. (UE) n. 1301/2013 per il FESR, dal Reg. (UE) n. 1304/2013 per FSE.

Come detto, al paragrafo 4, in tema di ammissibilità delle spese, per l'Italia risulta ancora vigente il regolamento di esecuzione emanato con il D.P.R. n. 196 del 3 ottobre 2008 che all'art 9 comma 2 afferma che *“sono ammissibili le spese sostenute dalla pubblica amministrazione al fine di avvalersi del personale interno, di consulenze professionali, di servizi tecnico-specialistici, nonché delle dotazioni strumentali necessarie per le attività di preparazione, selezione, gestione, attuazione, sorveglianza, monitoraggio, valutazione, informazione e controllo dei programmi operativi”*.

Stampato a cura del Centro Stampa
Dell'Agenzia per la Coesione Territoriale
Maggio 2017

