

Ordine dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili - Foggia

I controlli della spesa dei Fondi strutturali 2014-2020

12-13 ottobre 2017

Dott. Patrizio Resta

Premessa

Le modalità di attuazione e di impiego dei Fondi strutturali devono rispettare il principio di una **sana gestione finanziaria**, vale a dire i principi di economia, efficienza ed efficacia, nonché, il principio di proporzionalità, trasparenza e non discriminazione.

Una sana gestione finanziaria

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

Principio
dell'efficienza



deve essere ricercato il miglior rapporto tra i mezzi impiegati e i risultati conseguiti

Principio
dell'efficacia



gli obiettivi specifici fissati devono essere raggiunti e devono essere conseguiti i risultati attesi

Sistemi di Gestione e Controllo 2014-2020

Autorità di Gestione – Autorità pubblica o organismo pubblico nazionale, regionale o locale o organismo privato, designato per ciascun Programma Operativo dallo Stato membro, responsabile della gestione del Programma Operativo: può essere designata per più di un Programma Operativo.

Autorità di Certificazione – Autorità pubblica o organismo pubblico nazionale, regionale o locale, designato per ciascun Programma Operativo dallo Stato membro, responsabile della corretta certificazione delle spese erogate per l'attuazione del Programma Operativo e del relativo flusso finanziario: può essere designata per più di un Programma Operativo

Autorità di Audit – Autorità pubblica o organismo pubblico nazionale, regionale o locale designato per ciascun Programma Operativo dallo Stato membro responsabile dello svolgimento di attività di audit sul corretto funzionamento del Sistema di gestione e controllo del Programma Operativo e su un campione adeguato di operazioni sulla base delle spese dichiarate: è funzionalmente indipendente dall'Autorità di Gestione e dall'Autorità di Certificazione e può essere designata per più di un Programma Operativo.

Elabora e presenta alla Commissione, previa approvazione del Comitato di Sorveglianza, le relazioni di attuazione annuali e finali e prepara la dichiarazione di affidabilità di gestione e la sintesi annuale

Elabora e trasmette alla Commissione le domande di pagamento e prepara i conti relativi alle spese sostenute

Prepara e trasmette alla Commissione un Parere di audit sia sui conti relativi alle spese che sono state sostenute, durante il periodo contabile di riferimento, sia sul riepilogo annuale delle relazioni finali di revisione contabile e dei controlli effettuati

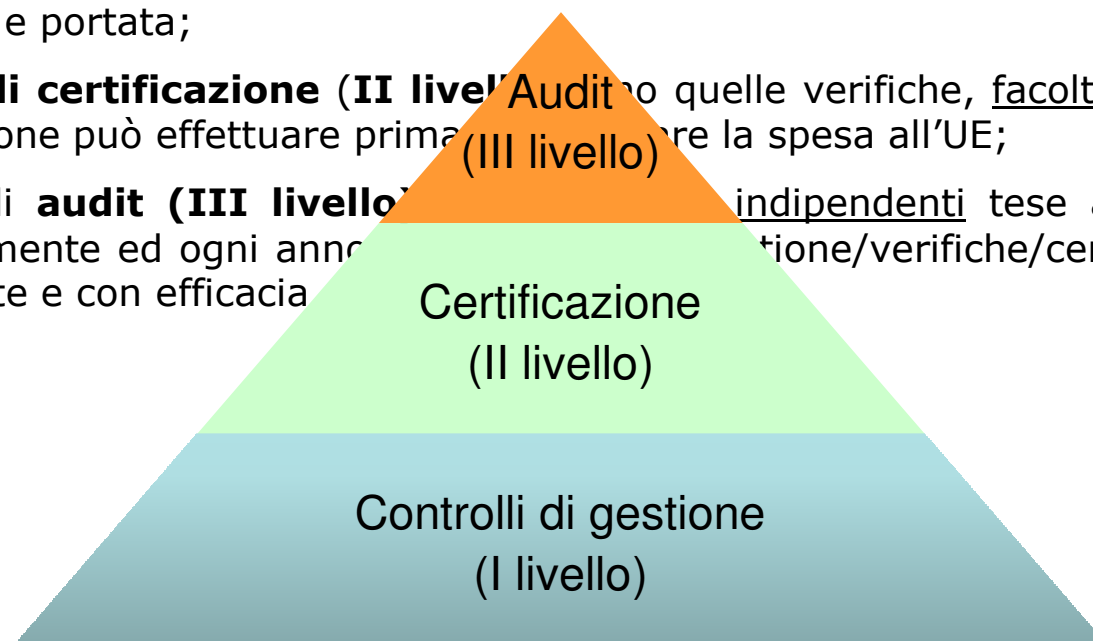
I livelli di controllo 1/2

Sono pertanto istituiti tre livelli di verifica a responsabilità degli Stati membri

I **controlli di gestione** (*management verifications*, “**controlli di primo livello**”), sono le verifiche basilari, ordinarie, effettuate dai responsabili della gestione del P.O. su tutte le operazioni/spese; sono obbligatorie e devono avere caratteristiche minime di metodologia e portata;

I **controlli di certificazione** (**II livello**) sono quelle verifiche, facoltative, che l'Autorità di Certificazione può effettuare prima di approvare la spesa all'UE;

Le attività di **audit** (**III livello**) sono quelle verifiche, indipendenti tese ad attestare all'UE, obbligatoriamente ed ogni anno, che la gestione/verifiche/certificazione funziona correttamente e con efficacia.



Controlli di gestione

Col termine “controlli” facciamo riferimento a tutte le attività di verifica tese a garantire che la gestione dei programmi operativi e la spesa delle relative risorse si svolga **regolarmente**.

Fare “controlli” nei Fondi Strutturali (FS) significa quindi verificare l’assenza di irregolarità nell’attuazione del P.O.

Nell’attuale impostazione UE della “gestione concorrente”. la responsabilità primaria dei controlli spetta **agli Stati membri**, ed i relativi obblighi sono normalmente adempiuti a livello di singolo P.O.

La Commissione mantiene competenze di controllo più indirette, soprattutto relative al rispetto degli obblighi di controllo da parte dello SM.

I livelli di controllo

Controllo	Obbligo?	Portata	Responsabili	Quando	Cosa
I livello	Sí	Tutte le richieste di rimborso dei beneficiari	Organismi responsabili della gestione del P.O. della (coordinament o AdG)	Continuo. comunque prima che la spesa sia trasmessa all'AdC.	Effettiva realizzazione; Corretta quantificazione delle spese; Regolarità delle realizzazioni
II livello	No	A campione	AdC	Dopo il I livello, prima della certificazione	Effettività, correttezza, regolarità
III livello	Sí	Tutte le procedure di gestione: operazioni a campione	AdA	Continuo	Corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo

Portata e procedure di controllo di I livello

Le verifiche dell'Autorità di Gestione (AdG) «riguardano, a seconda del caso, gli aspetti amministrativi, finanziari, tecnici e fisici delle operazioni» e consentono di accertare che le spese dichiarate siano reali, che i prodotti o i servizi siano stati forniti conformemente alla decisione di approvazione, che le domande di rimborso del beneficiario siano corrette e che le operazioni e le spese siano conformi alle norme comunitarie e nazionali.

Esse comprendono procedure intese a evitare un doppio finanziamento delle spese attraverso altri programmi nazionali o comunitari o attraverso altri periodi di programmazione»

Relativamente poi alle Procedure del controllo, è stabilito che comprendono:

- «verifiche amministrative di tutte le domande di rimborso presentate dai beneficiari;*
- verifiche in loco di singole operazioni....».*

I controlli dell'Autorità di Certificazione (AdC)

L'autorità di certificazione, prima di presentare una domanda di pagamento alla Commissione, deve essere completamente soddisfatta della portata e degli esiti dei controlli di primo livello, su cui deve ricevere piena informazione.

Pur senza duplicare i lavori dell'autorità di gestione, se lo ritiene necessario, l'Autorità di Certificazione ha facoltà di svolgere determinati controlli **aggiuntivi** o di **richiederne l'esecuzione**.

Come si effettuano le verifiche

- Nello spirito della normativa il controllo più importante e più vasto è quello documentale
- Nei limiti del possibile, tutti i vari argomenti di controllo dovrebbero essere coperti dal controllo documentale, sia quelli di natura finanziario-contabile che quelli di natura amministrativa e tecnica
- Il controllo in loco integra il controllo documentale, focalizzandosi sugli aspetti che possono essere verificati esclusivamente in loco

Gli argomenti di controllo di I livello

Argomento	Verifiche documentali		Verifiche in loco (amministrative, finanziarie, tecniche e fisiche)
	Finanziarie	Amministrative	
Effettiva fornitura dei prodotti e servizi		Esistenza formale dell' operazione e del beneficiario prova documentale della fornitura e dell'operatività	Esistenza sede Esistenza beni e servizi Riscontro risultati Verifica operatività
Correttezza delle dichiarazioni di spesa	Effettività delle spese; Imputabilità al beneficiario Adeguate documentazione		Riscontro documenti originali Registrazioni contabili
Rispetto delle normative	Rispetto normative finanziarie e fiscali	Rispetto delle norme di settore Rispetto normative appalti e aiuti stabilità Info e pubblicità	Standard tecnici Verifica diretta rispetto normative

Le verifiche documentali di natura finanziaria

Le verifiche documentali di natura finanziaria vertono sulla correttezza, precisione e legittimità della **dichiarazione di spesa del beneficiario**, con **specifico riferimento ai titoli di spesa** che la corredano.

Esse coprono soprattutto l'effettiva (e regolare) esecuzione delle spese dichiarate dai beneficiari.

Vanno eseguite su tutte le richieste di rimborso, prima che siano trasmesse all'autorità di certificazione.

Le verifiche documentali di natura finanziaria: oggetto

1. Effettività della spesa
2. Imputabilità della spesa al beneficiario
3. Adeguata documentazione della spesa
4. Inerenza e congruità della spesa
5. Ammissibilità temporale della spesa
6. Divieto di cumulo
7. Operazioni generatrici di entrate
8. Rispetto delle norme specifiche di ammissibilità per particolari categorie di spesa

Le verifiche documentali di natura amministrativa

Si concentrano soprattutto sul **rispetto delle normative e delle condizioni** rilevanti per l'esecuzione del progetto, analizzando in tale ottica la documentazione presentata dal beneficiario a corredo dei titoli di spesa, in occasione delle richieste di rimborso.

Esse possono estendersi agli aspetti tecnici del progetto, nella misura in cui essi possono essere rappresentati in documenti (relazioni, certificati, fotografie, elaborati progettuali etc.)

Le verifiche documentali di natura amministrativa

1. Esistenza formale dell'operazione e del beneficiario
2. Conformità della spesa con le normative UE e nazionali rilevanti in particolare:
 - a. aiuti di stato
 - b. appalti pubblici
3. La conformità tecnica ed amministrativa con le condizioni di concessione
4. Conformità con le regole di informazione e pubblicità
5. Ex post: il rispetto delle regole di stabilità delle operazioni

Le verifiche in loco

1. Verifica della reale esistenza del beneficiario, dell'operazione, e dell'oggetto delle spese
2. Riscontro della documentazione contabile ed amministrativa originale
3. Registrazioni nella contabilità del beneficiario (al fine di poter attestare l'effettività del costo sostenuto e rendicontato e anche per confermare l'inesistenza di cumuli indebiti di finanziamenti)
4. Eventuale completamento della verifica del rispetto delle normative
5. Idoneità tecnica dei beni acquisiti (es. certificati di collaudo, di omologazione, di idoneità tecnica etc.)

Verifica di appalti pubblici

Qualora l'operazione preveda appalti pubblici, devono essere rispettate, nella procedura di appalto:

- La normativa comunitaria in vigore sugli appalti
- La normativa nazionale/regionale di applicazione.

In caso di difformità, la normativa comunitaria prevale.

Il rispetto di un aspetto della normativa nazionale difforme da quella comunitaria è considerato un'irregolarità.

La verifica degli appalti pubblici - Verifiche sulla fase di selezione.

Acquisire i verbali di valutazione per verificare l'assenza di problemi.

Problemi ricorrenti:

- ✓ Mancata separazione fra la fase di selezione e quella di assegnazione
- ✓ Confusione tra criteri di selezione e criteri di assegnazione: criteri di selezione usati in fase di assegnazione
- ✓ Criteri di selezione ed assegnazioni non adeguatamente pubblicizzati; utilizzo di criteri aggiuntivi rispetto a quelli pubblicizzati
- ✓ Aspetti tecnici del capitolato discriminatori
- ✓ Verbali di gara inadeguati

La verifica degli appalti pubblici - Verifiche sulla fase di esecuzione del contratto

Acquisire ogni atto amministrativo/contrattuale riguardante l'esecuzione dell'appalto per verificare l'assenza di problemi.

Problemi ricorrenti:

- ✓ Lavori/servizi aggiuntivi assegnati indebitamente in via diretta;
- ✓ Deroghe indebite alle condizioni tecniche/finanziarie fissate dal capitolato;

Frodi negli appalti pubblici cofinanziati

Il più importante è la tangente: un compenso in nero da parte dei vincitori dell'appalto per qualcuno all'interno della stazione appaltante che ha "pilotato" il risultato della gara.

Nell'ambito di un ordinario controllo di primo livello o di un audit la tangente é un fenomeno quasi impossibile da rilevare; sono comunque suggeriti alcuni "indicatori" che potrebbero (dovrebbero) condurre il controllore ad avvisare le competenti autorità per attivare le indagini penali:

- Perdurante trattamento di favore dell'appaltante nei confronti dell'appaltatore;
- Rapporti stretti fra soggetto appaltante e fornitore di prodotti o servizi;
- Maggiore ricchezza improvvisa ed ingiustificata del soggetto appaltante;
- Il soggetto appaltante ha una attività economica esterna non dichiarata;
- L'appaltatore è conosciuto per aver pagato altre "mazzette";
- Cambiamenti continui non documentati del contratto, per aumentarne il valore;
- Il soggetto appaltante non accetta una promozione che lo sposti ad altro incarico;
- Il soggetto appaltante non compila o compila in modo incompleto la dichiarazione sul conflitto di interesse
- Sovraffatturazione di acquisti
- False spese di personale (specie in aiuti alla ricerca)
- Sviamento geografico dell'investimento/attività.