



Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

**Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020  
PIANO OPERATIVO "AMBIENTE"  
DESCRIZIONE DEL SISTEMA DI GESTIONE E CONTROLLO**

REV.2  
ALLEGATO B – MANUALE OPERATIVO INTERNO  
Procedure per i controlli di I livello

## Indice

Status del documento .....	3
Elenco dei principali acronimi e abbreviazioni .....	4
<b>Premessa .....</b>	<b>5</b>
<b>1. QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO.....</b>	<b>6</b>
<b>2. I CONTROLLI DI I LIVELLO .....</b>	<b>10</b>
2.1 I controlli di I livello nel POA .....	11
<b>3. MODELLO ORGANIZZATIVO E STRUTTURA DI CONTROLLO .....</b>	<b>13</b>
3.1 L'Unità per i controlli di I livello .....	14
<b>4. TIPOLOGIE DI CONTROLLI .....</b>	<b>14</b>
4.1 Controlli <i>desk</i> .....	16
4.1.1 <i>Controlli amministrativi</i> .....	16
4.1.2 <i>Controlli finanziari</i> .....	16
4.1.3 <i>Modalità attuative dei controlli desk</i> .....	17
4.1.4 <i>Metodologia e strumenti per l'esecuzione delle attività di controllo desk</i> .....	18
4.2 Controlli in loco: metodologia e strumenti per l'esecuzione delle attività .....	21
4.2.1 <i>Metodologia e strumenti per l'esecuzione delle attività di controllo in loco</i> .....	22
<b>5. METODOLOGIA DI CAMPIONAMENTO/ANALISI DEI RISCHI/PROCEDURE DI ESTRAZIONE .....</b>	<b>23</b>
5.1 Metodologia di campionamento.....	23
5.2 Analisi dei rischi .....	24
5.3 Procedura di estrazione .....	27
<b>6. GESTIONE DELLE IRREGOLARITÀ .....</b>	<b>28</b>
<b>7. CONSERVAZIONE DELLA DOCUMENTAZIONE.....</b>	<b>29</b>

## ALLEGATI

All. 1 Check list di controllo articolate per tipologia di intervento

All. 2 Piste di controllo articolate per tipologia di intervento

All. 3 Rapporti di controllo *desk*

All. 4 Documentazione per controlli in loco

All. 5 Format calendario dei controlli

All. 6 Format registro dei controlli

## Status del documento

Questa versione<sup>1</sup>:

Titolo:	MANUALE OPERATIVO INTERNO Procedure per i controlli di I livello	
Data:	Settembre 2020	
Versione:	2.0	
Sostituisce:	il manuale delle procedure dell'organismo di certificazione della spesa redatto il 31/01/2019	
Diritti di accesso (	Pubblico	
Nome File: (invit:fileName)		
	Nome	Ente
Autore (dc:creator):		Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare
Contributore (dc:contributor):		
Approvato da (overheid:isRatifiedBy):		
Emesso da: (dc:publisher):		

### Storia delle principali revisioni:

Versione	Status	Data	Descrizione Modifica
1.0	def	Gennaio 2019	• Adeguamento alla riorganizzazione delle strutture del MATTM
2.0	def	Settembre 2020	
...	...	....	...

<sup>1</sup> I metadati del documento sono conformi allo standard Dublin Core 1.1 (ISO 15836:2003) con estensioni derivate dal DC Government Application Profile Task Force (<http://www.dublincore.org/dcgapwiki/Elements>)

## Elenco dei principali acronimi e abbreviazioni

Acronimo/abbreviazione	Descrizione
<b>ACT</b>	Agenzia per la Coesione Territoriale
<b>APQ</b>	Accordo di Programma Quadro
<b>CE</b>	Comunità Europea
<b>CIG</b>	Codice Identificativo Gara
<b>CIPE</b>	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica
<b>CUP</b>	Codice Unico di Progetto
<b>DdR</b>	Domande di Rimborso
<b>DG</b>	Direzione Generale
<b>DG CLEA</b>	Direzione Generale per il Clima, l'Energia e l'Aria
<b>DG PNA</b>	Direzione generale per il Patrimonio NATuralistico
<b>DG MAC</b>	Direzione generale per il MARE e le Coste
<b>DG ECi</b>	Direzione generale per l'Economia Circolare
<b>DG SuA</b>	Direzione generale per la sicurezza del Suolo e dell'Acqua
<b>DG RiA</b>	Direzione generale per il Risanamento Ambientale
<b>Div.</b>	Divisione
<b>D.Lgs.</b>	Decreto Legislativo
<b>DPCoE</b>	Dipartimento per le Politiche di Coesione
<b>D.P.R.</b>	Decreto del Presidente della Repubblica
<b>Fondi SIE</b>	Fondi Strutturali e di Investimento Europei
<b>FSC</b>	Fondo per lo Sviluppo e la Coesione
<b>IGRUE</b>	Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea
<b>L.</b>	Legge
<b>MATTM</b>	Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare
<b>MEF</b>	Ministero dell'Economia e delle Finanze
<b>NUVEC</b>	Nucleo di verifica e controllo
<b>OdC</b>	Organismo di Certificazione
<b>POA</b>	Piano Operativo Ambiente
<b>QE</b>	Quadro Economico
<b>RA</b>	Responsabile per l'Attuazione
<b>Reg.</b>	Regolamento
<b>RC</b>	Rischio di Controllo
<b>RGS</b>	Ragioneria Generale dello Stato
<b>RI</b>	Rischio Intrinseco
<b>RLA</b>	Responsabile di Linea di Azione
<b>RSP</b>	Responsabile del Sotto Piano
<b>RU</b>	Responsabile Unico per l'attuazione del Piano Operativo Ambiente FSC 2014-2020
<b>RUP</b>	Responsabile Unico del Procedimento
<b>SA</b>	Soggetto Attuatore
<b>SAL</b>	Stato/i avanzamento dei lavori
<b>SI</b>	Sistema Informatico Locale
<b>Si.Ge.Co.</b>	Sistema di Gestione e Controllo
<b>ss.mm.ii.</b>	Successive modifiche e integrazioni

## Premessa

Il presente Manuale è stato elaborato allo scopo di fornire indicazioni e strumenti circa la definizione delle procedure e delle metodologie relative all'espletamento dei controlli di I livello, nell'ambito del Piano Operativo Ambiente – FSC 2014-2020 (di seguito anche POA).

In particolare, il Manuale:

- fornisce il quadro di insieme delle attività facenti capo alla struttura deputata ai controlli di I livello;
- definisce i principi generali e le procedure per le verifiche da parte della struttura deputata ai controlli di I livello, tale da garantire, in primis, il rispetto del principio della sana gestione finanziaria;
- contiene precise istruzioni sugli adempimenti da compiersi per assicurare la legittimità e la regolarità degli interventi ricompresi nel POA.

Il Manuale rappresenta uno strumento operativo e vincolante a supporto di tutti i soggetti coinvolti, direttamente e indirettamente, nell'attuazione, gestione e controllo del POA.

Esso si configura come documento in evoluzione per il necessario adeguamento a norme, regolamenti, orientamenti e sistemi organizzativi e, pertanto, potrà essere oggetto di ulteriori modifiche ed integrazioni.

Nel caso di modifiche ed integrazioni, sarà onere della struttura deputata ai controlli di I livello:

- comunicare al Responsabile Unico per l'attuazione del Piano Operativo Ambiente FSC 2014-2020 (di seguito RU) le modifiche ed integrazioni da apportare al documento ai fini della revisione ed approvazione del testo aggiornato;
- diffondere il nuovo testo modificato presso il personale coinvolto nelle attività di controllo di I livello e delle strutture preposte alle funzioni di gestione/attuazione, autocontrollo e certificazione.

Si precisa che anche gli allegati al presente Manuale potranno subire variazioni in linea con l'evoluzione delle procedure e del quadro normativo di riferimento.

## 1. QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO

Ai fini dell'attuazione, gestione e controllo del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020 (di seguito FSC 2014-2020) trovano applicazione sia le disposizioni di fonte normativa europea, nazionale e regionale, sia altri documenti amministrativi e d'interesse quali circolari, linee guida, note orientative, ecc.

Di seguito si restituisce un quadro della normativa di riferimento delle attività di controllo descritte nell'ambito del presente documento, tenuto conto che, ai sensi della Delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (di seguito CIPE) n. 25/2016:

- le aree tematiche dei piani finanziati nell'ambito del FSC 2014-2020 sono state individuate in coerenza con le scelte operate per l'utilizzo delle risorse dei Fondi strutturali e di investimento europei (di seguito Fondi SIE) e del relativo cofinanziamento nazionale e che le scelte allocative tengono conto di quanto già assegnato a carico delle risorse europee e nazionali del ciclo di programmazione 2014-2020;
- le modalità di attuazione devono risultare coerenti con quelle previste per l'utilizzo dei Fondi SIE;
- le amministrazioni di riferimento dei Piani finanziati nell'ambito del FSC 2014-2020 garantiscono che siano istituiti efficaci sistemi di gestione e controllo avvalendosi, se del caso, dei sistemi in uso nel precedente periodo di programmazione oppure dei coerenti sistemi adottati per l'utilizzo dei fondi SIE.

### *Fonti comunitarie*

- Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni generali sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sul Fondo Sociale Europeo, sul Fondo di Coesione, sul Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca che abroga il Regolamento (CE) 1803/2006 del Consiglio;

### *Guide Orientative della Commissione in tema di attuazione e controllo:*

- Nota EGESIF n. 14-0012\_02 *final* del 17/09/2015, Linee Guida per gli Stati membri sulle verifiche di gestione. Fornisce orientamenti agli Stati membri sull'applicazione dell'articolo 125, comma 4, lettera a), e comma 5 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 e dell'articolo 23 del Regolamento (UE) n. 1299/2013.
- Nota EGESIF\_14-0021-00 - Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate

### *Fonti nazionali*

- Delibera CIPE 1 agosto 2019, n. 64 "Fondo sviluppo e coesione 2014 - 2020. interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico e ripristino e tutela della risorsa ambientale misure per accelerazione degli interventi. modifica delibera CIPE 25 del 2016.
- Delibera CIPE 4 aprile 2019, n. 13 "Fondo sviluppo e coesione 2014 - 2020. addendum piano operativo ambiente (art. 1, comma 703, lettera c) della legge n. 190/2014), che assegna risorse pari a 450 milioni di euro per l'attuazione di ulteriori interventi di cui al sotto piano "Interventi per la tutela del territorio e delle acque";

- Delibera CIPE 21 marzo 2018, n. 31 “Fondo sviluppo e coesione 2014-2020. Presa d’atto degli esiti della cabina di regia del 16 marzo 2018 relativi a piani operativi e interventi approvati con le delibere n. 10, n. 11, n. 14, n. 15 e n. 18 del 28 febbraio 2018 e al quadro di ripartizione del Fondo tra aree tematiche di interesse approvato con delibera n. 26 del 28 febbraio 2018”
- Decreto Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti 7 marzo 2018, n. 49 (in vigore dal 30/05/2018) “Regolamento recante Approvazione delle linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell’esecuzione”
- Delibera CIPE 28 febbraio 2018, n. 11 “Fondo sviluppo e coesione 2014-2020 - Secondo Addendum Piano operativo Ambiente (articolo 1, comma 703, lettera c) della legge n. 190/2014)”
- Delibera CIPE 28 febbraio 2018, n. 26 “Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020. Ridefinizione del quadro finanziario e programmatico complessivo”
- Decreto Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 12 febbraio 2018 “Determinazione della tariffa di iscrizione all’albo dei componenti delle commissioni giudicatrici e relativi compensi”
- Decreto Presidente della Repubblica 5 febbraio 2018, n. 22 “Regolamento recante i criteri sull’ammissibilità delle spese per i programmi cofinanziati dai Fondi strutturali di investimento europei (SIE) per il periodo di programmazione 2014/2020”
- Decreto Ministero dello sviluppo economico 19 gennaio 2018, n. 31 “Regolamento con cui si adottano gli schemi di contratti tipo per le garanzie fideiussorie previste dagli artt. 103 co. 9 e 104 co. 9 del D. Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016”
- Decreto Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 16 gennaio 2018, n. 14 “Regolamento recante procedure e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, del programma biennale per l’acquisizione di forniture e servizi e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali”
- Legge 27 dicembre 2017, n. 205 “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020”
- Delibera CIPE 22 dicembre 2017, n. 99 “Fondo sviluppo e coesione 2014 - 2020. Integrazione piano operativo Ambiente (articolo 1, comma 703, lettera c) della legge n. 190/2014)”
- Decreto Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 01 dicembre 2017, n. 560 “Modalità e tempi di progressiva introduzione dei metodi e degli strumenti elettronici di modellazione per l’edilizia e le infrastrutture nelle fasi di progettazione, costruzione e gestione delle opere e relative verifiche”
- Decreto Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 9 novembre 2017 “Disposizioni di attuazione dell’art. 25 del D. Lgs. n. 175 del 19 agosto 2016, in materia di personale delle società a partecipazione pubblica”
- Legge 17 ottobre 2017, n. 161 “Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate”
- Decreto Ministero dell’ambiente e tutela del territorio e del mare 11 ottobre 2017 “Criteri ambientali minimi per l’affidamento di servizi di progettazione e lavori per la nuova costruzione, ristrutturazione e manutenzione di edifici pubblici”
- Decreto Ministero dello sviluppo economico 31 maggio 2017, n. 115 “Regolamento recante la disciplina per il funzionamento del Registro nazionale degli aiuti di Stato, ai sensi dell’art. 52 co. 6 della Legge n. 234 del 24 dicembre 2012 e successive modifiche e integrazioni”



- Decreto Legislativo 25 maggio 2017, n. 75 “Modifiche e integrazioni al D. Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001, ai sensi dell’art. 16 co. 1 lett. a) e co. 2 lett. b), c), d) ed e) e dell’art. 17 co. 1 lett. a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della Legge n. 124 del 7 agosto 2015, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”
- Circolare Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno 5 maggio 2017, n. 1 “Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 – Adempimenti delibere CIPE n. 25 e 26 del 10 agosto 2016. Piani Operativi/Piani stralcio e Patti per lo sviluppo. Governance, modifiche e riprogrammazioni di risorse, revoche, disposizioni finanziarie”
- Decreto Legislativo 19 aprile 2017, n. 56 “Disposizioni integrative e correttive al D. Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016”
- Decreto Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 2 dicembre 2016, n. 263 “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”
- Delibera CIPE 01 dicembre 2016, n. 55 “Fondo sviluppo e coesione 2014-2020. Piano operativo ambiente (articolo 1, comma 703, lettera c) della legge n. 190/2014)”
- Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175 “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica e successive modifiche e integrazioni”
- Delibera CIPE 10 agosto 2016, n. 26 “Fondo Sviluppo e Coesione 2014- 2020: Piano per il Mezzogiorno. Assegnazione risorse”
- Delibera CIPE 10 agosto 2016, n. 25 “Fondo Sviluppo e Coesione 2014 – 2020. Aree tematiche nazionali e obiettivi strategici – Ripartizione ai sensi dell’articolo 1, comma 703, lettere B) e C) della legge n. 190/2014”
- Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 “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
- Legge 29 luglio 2015, n. 115 “Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea - Legge europea 2014”
- Decreto Legislativo 15 giugno 2015 n. 81 “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”
- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 703, che detta ulteriori disposizioni per l’utilizzo delle risorse assegnate per il periodo di programmazione 2014-2020
- Decreto Ministero dell’economia e delle finanze 3 aprile, n. 55 “Regolamento in materia di emissione, trasmissione e ricevimento della fattura elettronica da applicarsi alle amministrazioni pubbliche ai sensi dell’articolo 1, commi da 209 a 213, della legge 24 dicembre 2007, n. 244”
- Decreto Legislativo 14 marzo 2013 n. 33 “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”

- Legge 6 novembre 2012, n. 190 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”
- Decreto Legislativo 31 maggio 2011 n. 88 “Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell’articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42”
- Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n. 159 “Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli artt. 1 e 2 della Legge n. 136 del 13 agosto 2010”
- Decreto Legge 12 novembre 2010, n. 187 così come convertito con modificazioni dalla Legge 17 dicembre 2010 n. 217
- Decreto Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 “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)
- Legge 13 agosto 2010, n. 136 “Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia”
- Decreto Presidente della Repubblica 3 ottobre 2008, n. 196 “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”
- Decreto Legislativo 12 aprile 2006 n. 163 “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)
- Decreto Legislativo 7 marzo 2005 n. 82 “Codice dell’amministrazione digitale”
- Decreto Legislativo 20 febbraio 2004 n. 52 “Attuazione della direttiva 2001/115/CE che semplifica ed armonizza le modalità di fatturazione in materia di IVA”
- Decreto Legislativo 10 settembre 2003 n. 276 “Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla Legge n. 30 del 14 febbraio 2003”
- Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n. 165 “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e successive modifiche e integrazioni”
- Decreto Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 “Testo unico delle disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa”
- Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267 “Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti locali”
- Decreto Legislativo 31 marzo 1998 n. 123 “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 7 agosto 1990 n. 241 “Nuove norme sul procedimento amministrativo” (come successivamente modificata 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’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)

- Linee guida interpretative e di indirizzo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

## 2. I CONTROLLI DI I LIVELLO

L'attività di controllo di I livello riguarda l'insieme delle verifiche svolte in concomitanza con la gestione ed attuazione dei Piani/Programmi Operativi e risponde alla finalità generale di accertare il rispetto del principio fondamentale della **sana gestione finanziaria** e la **corretta esecuzione delle operazioni**.

L'obiettivo è quello di prevenire e/o individuare eventuali irregolarità al fine di migliorare l'azione amministrativa, attraverso:

la verifica dello stato di avanzamento dei progetti, della completezza della documentazione presentata e del rispetto della normativa applicabile;

la garanzia della correttezza, regolarità e ammissibilità della spesa dichiarata rispetto alla vigente normativa europea, nazionale, regionale e di settore;

l'accertamento del rispetto degli adempimenti in materia di informazione e pubblicità;

l'accertamento del rispetto della normativa in materia di appalti e contratti pubblici, di aiuti di Stato alle imprese, di ambiente, di pari opportunità e non discriminazione;

la verifica dell'eventualità di un doppio finanziamento.

Il controllo di I livello riguarda gli aspetti amministrativi, finanziari, tecnici e fisici delle operazioni e si distingue in due tipologie:

**Controlli *desk*** - Controllo Amministrativo-contabile, svolto su base documentale sul 100% delle Domande di rimborso (di seguito DdR) e dei relativi giustificativi, per accertare:

la correttezza delle procedure di selezione;

la conformità alle disposizioni normative di riferimento;

il rispetto della normativa in materia di appalti;

l'ammissibilità e l'inerenza delle spese dichiarate.

**Controlli *in loco*** - Controllo Fisico, svolto presso la sede del beneficiario, per verificare:

il corretto avanzamento fisico dell'intervento;

che i beni/servizi oggetto del cofinanziamento siano conformi a quanto previsto dalla normativa comunitaria e nazionale, dal Piano/Programma, dal bando/avviso/atto di affidamento/dalla convenzione stipulata tra Autorità di Gestione/RU e Beneficiario/dal contratto stipulato tra Beneficiario e Soggetto attuatore (SA);

la sussistenza presso la sede del Beneficiario di tutta la documentazione amministrativo-contabile in originale.

Al fine di assicurare il rispetto del principio di separazione delle funzioni, le attività di controllo sono affidate ad un ufficio funzionalmente indipendente dagli altri organi della struttura di gestione preposti all'attuazione dei Piani/Programmi e delle operazioni.

Prima dell'avvio delle verifiche, il Responsabile dell'Unità per i Controlli di I livello definisce una dettagliata pianificazione e organizzazione delle attività, tenendo conto delle risorse umane da impiegare per le attività di controllo e utilizzando i seguenti principali strumenti utili per un efficiente ed efficace svolgimento delle medesime:

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

## 2.1 I controlli di I livello nel POA

La Delibera n. 25/2016 del CIPE individua i principi di funzionamento e di utilizzo delle risorse FSC, indicando in particolare gli elementi costitutivi dei Piani operativi, la disciplina delle fasi di attuazione, sorveglianza, monitoraggio, pubblicità/informazione degli interventi, nonché dei sistemi di gestione e controllo e delle attività di verifica.

Il POA (approvato con Delibera CIPE n. 55/2016 e aggiornato con Addendum Delibere CIPE n. 99/2017, n.11/2018 e 13/2019), il cui importo è pari a € 3.248.400.000,69, è suddiviso in 6 Sotto-Piani:

1. Interventi per l'efficientamento energetico degli edifici pubblici e ad uso pubblico, concentrati esclusivamente nelle regioni del Mezzogiorno (meno sviluppate e in transizione), per € 95.785.974,90
2. Interventi per la realizzazione, manutenzione e rinaturalizzazione di infrastrutture verdi - parchi nazionali, per € 11.399.641,27
3. Interventi per la realizzazione, manutenzione e rinaturalizzazione di infrastrutture verdi - aree marine protette nazionali, per € 2.447.932,73
4. Interventi per la gestione del ciclo dei rifiuti, per € 159.155.037,47
5. Interventi per la tutela del territorio e delle acque – Mitigazione rischio idrogeologico, Miglioramento servizio idrico integrato e qualità dei corpi idrici, per € 1.501.407.651,82, così articolati:
  - Rischio idrogeologico;
  - Servizio idrico integrato;
  - Qualità dei corpi idrici.
6. Interventi per la tutela del territorio e delle acque - Bonifica aree inquinate, per € 1.478.203.762,50

In linea con quanto previsto dalla Delibera CIPE n. 25/2016, la governance e le modalità di attuazione del POA sono descritte nel Si.Ge.Co., insieme alle strutture organizzative di riferimento e delle connesse responsabilità gestionali.

In riferimento all'ammissibilità della spesa sostenuta, il sistema dei controlli di I livello è tenuto a verificare, ai sensi della Delibera CIPE n. 25/2016, che le spese siano relative a interventi finanziati con l'FSC ed inseriti nel Piano Operativo, sostenute a partire dal 1 gennaio 2014 al 31 dicembre 2025 (salvo modifiche) e le cui obbligazioni giuridicamente vincolanti (OGV) siano assunte entro il 31 dicembre 2021 (come disposto dalla Delibera CIPE n. 26/2018).

In dettaglio, in riferimento alle spese sostenute, il sistema dei controlli di I livello dovrà verificare:

- la **pertinenza** e l'**imputabilità** con certezza all'intervento finanziato nell'ambito del POA, conformemente alla normativa applicabile, ovvero che esse siano state previste dall'intervento, espressamente indicate nel relativo quadro economico (caricato e trasmesso nel Sistema Informatico Locale KRONOS – di seguito SI) e contenute nei limiti di importo autorizzati nell'atto di concessione del finanziamento (Protocollo di Intesa, Accordo di Programma, Convenzioni, Disciplinare);
- la **legittimità**, ossia che esse siano state assunte con procedure coerenti con le norme comunitarie e nazionali applicabili, anche in materia fiscale e contabile, in particolare, con riferimento alle norme in materia di appalti pubblici, regimi di aiuto, concorrenza, ambiente;
- l'**effettività** e la **comprovabilità**, ossia che esse siano corrispondenti ai documenti attestanti la spesa sostenuta ed ai relativi pagamenti;
- l'**eleggibilità**, ossia che esse siano state temporalmente assunte nel periodo di validità della spesa e, nel contempo, nell'intervallo temporale definito nell'atto di concessione del finanziamento dell'intervento (cronoprogramma);
- la **tracciabilità**, ovvero che esse siano contabilizzate, in conformità alle disposizioni di legge e ai principi contabili, verificabili attraverso una corretta e completa tenuta della documentazione;
- l'eventuale **finanziamento attraverso altre fonti di finanziamento**, non ammissibile salvo che lo specifico progetto non preveda espressamente che l'intervento sia assicurato con una pluralità di fonti di finanziamento;
- la **conformità** ai limiti di ammissibilità previsti dalla normativa nazionale di riferimento e alle disposizioni del DPR n. 22 del 5 febbraio 2018 "Regolamento recante i criteri sull'ammissibilità delle spese per i programmi cofinanziati dai Fondi SIE per il periodo di programmazione 2014/2020";
- l'eventuale **irregolarità** delle operazioni finanziate e l'eventuale stima delle **risorse indebitamente versate**.

Esso riguarda, inoltre, una serie di attività tese a verificare:

- la **completezza della documentazione** amministrativa, tecnica e contabile degli interventi (sia sotto il profilo formale che di ammissibilità e corrispondenza delle spese rendicontate);
- il **rispetto dei cronoprogrammi**;
- le eventuali **criticità riscontrate**.

Il controllo di I livello (che si distingue dagli ulteriori controlli effettuati, rispettivamente, dall'OdC e dal NUVEC) viene eseguito prima della presentazione di ogni certificazione di spesa da parte dell'OdC al DPCoE e, da questo, al MEF-RGS-IGRUE, salvo nei casi di procedura "alternativa".

### 3. MODELLO ORGANIZZATIVO E STRUTTURA DI CONTROLLO

Con riferimento alla governance dei Piani operativi finanziati a valere sulle risorse del FSC 2014-2020 l'articolo 2, lett. B) della Delibera CIPE n. 25/2016<sup>[1]</sup> dispone che l'Amministrazione di riferimento individui un Responsabile unico di Piano e predisponga un Si.Ge.Co. Quest'ultimo definisce, in conformità con la disciplina di regolazione applicabile al comparto amministrativo di appartenenza ed al settore di spesa degli interventi interessati, la documentazione minima necessaria ai fini del trasferimento delle risorse ai terzi contraenti; il Si.Ge.Co. costituisce, dunque, lo strumento di riferimento e orientamento per la gestione e il controllo degli interventi previsti nell'ambito del POA e regola sia gli aspetti organizzativi che procedurali.

Con D.M. n. 86 del 29 aprile 2020, il MATTM ha indicato il Capo del Dipartimento per la Transizione ecologica e gli investimenti verdi (DiTEI) quale RU per l'attuazione del POA.

Il RU svolge le funzioni di coordinamento e di indirizzo per l'attuazione del POA. Per l'espletamento delle proprie funzioni, il RU si avvale della Conferenza dei Dipartimenti e dei Direttori Generali per assicurare un adeguato scambio informativo tra le strutture coinvolte nell'attuazione del Piano Operativo e per elaborare e per mettere in atto ogni altra iniziativa utile ad assicurare l'efficace attuazione dello stesso.

La gestione e attuazione dei singoli Sotto-Piani è affidata alle Direzioni Generali del MATTM competenti per materia. Pertanto, in attuazione di quanto disposto dalla Delibera CIPE n. 55/2016 di approvazione del POA, i Direttori Generali *pro tempore* sono individuati quali Responsabili dei Sotto-Piani (di seguito RSP).

Il RSP, con specifico riferimento al Sotto-Piano di competenza e alle attività di controllo, svolge le seguenti funzioni:

- assicura l'invio di tutte le informazioni, tramite il Sistema Informativo Locale (SI), necessarie all'espletamento delle funzioni di monitoraggio, controllo e certificazione delle spese. Per le funzioni di controllo e certificazione, nelle more dell'attivazione delle funzionalità sul SI, la trasmissione sarà garantita mediante i consueti canali di comunicazione istituzionale;
- valida i dati di monitoraggio di propria competenza trasmettendoli al Responsabile Unico attraverso il SI;
- redige o controfirma qualora sia redatta dal Responsabile di Linea di Azione (di seguito RLA) ove previsto, una dichiarazione di asseverazione attestante la coerenza della documentazione inerente agli avanzamenti dichiarati dai Beneficiari con i contenuti del progetto di riferimento;
- valida le verifiche delle DdR, effettuate dal RLA (qualora previsto dallo specifico Sotto-Piano), ai fini del successivo inoltro all'Unità per i Controlli di I livello;
- trasmette la documentazione citata ai punti precedenti all'Unità per i Controlli di I livello e, qualora lo ritenesse necessario, anche all'OdC, ed acquisisce le informazioni relative alle risultanze del controllo (gestendo altresì eventuali contraddittori che potrebbero intervenire durante la fase di verifica);
- fornisce all'OdC tutte le informazioni relative alle procedure ed alle verifiche eseguite in relazione alle spese oggetto delle rendicontazioni, sia effettuate direttamente che da altri beneficiari.

---

<sup>[1]</sup> Come richiamato dalla Circolare n. 1/2017 del Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno

Per le specifiche funzioni del Responsabile dei Sotto Piani si rimanda al paragrafo 2.4 del Si.Ge.Co..

La struttura del Si.Ge.Co. del POA è articolata in modo da assicurare il pieno rispetto del già richiamato principio della separazione delle funzioni tra gestione e controllo. Infatti, mentre la gestione e attuazione dei singoli Sotto-Piani è affidata alle Direzioni Generali del MATTM competenti per materia e le funzioni di indirizzo e coordinamento nonché le attività di controllo di I livello sono assegnate sono assicurate dal Dipartimento per la Transizione ecologica e gli investimenti verdi (DiTEI), .

Inoltre, il Si.Ge.Co. prevede che nei casi residuali in cui dovessero essere attivate procedure di acquisizione di servizi in supporto all'Unità per i Controlli di I livello, o in casi di sopravvenuta incompatibilità del Dipartimento DiTEI nello svolgimento dei controlli di I livello, al fine di garantire sempre la necessaria e adeguata separazione delle funzioni tra gestione e controllo, le relative verifiche saranno svolte da un'altra unità organizzativa del Ministero, che sarà all'uopo individuata, non coinvolta in alcuna attività di attuazione del Piano Operativo Ambiente. Per ulteriori dettagli sul modello organizzativo adottato nell'ambito del POA si rinvia al Si.Ge.Co..

Di seguito si forniscono elementi di dettaglio sulla struttura deputata ai controlli di I livello.

### 3.1 L'Unità per i controlli di I livello

L'Unità per i Controlli di I livello, incardinata presso il Dipartimento per la Transizione ecologica e gli investimenti verdi (DiTEI), svolge le proprie funzioni a garanzia della sana gestione finanziaria delle risorse a valere sul POA, nonché a garanzia della correttezza, della regolarità, dell'ammissibilità delle domande di contributo e della legittimità dell'esecuzione degli interventi finanziati anche sotto l'aspetto contabile e finanziario.

L'Unità per i Controlli di I livello, in particolare, accerta che gli interventi finanziati siano gestiti e realizzati conformemente alla normativa comunitaria e nazionale pertinente e opera al fine di prevenire e individuare eventuali criticità che dovessero emergere nel corso dell'attuazione degli interventi.

La funzione di **Responsabile per i Controlli di I livello** del POA è attribuita al Capo del Dipartimento per la Transizione Ecologica e gli Investimenti verdi (DiTEI), o ad un Dirigente designato dal Capo Dipartimento allo svolgimento di tale funzione.

## 4. TIPOLOGIE DI CONTROLLI

In conformità al criterio della responsabilità gestionale, con riferimento alle due distinte tipologie di intervento previsti dal POA, le attività di controllo prevedono quanto segue:

- per gli **interventi a titolarità** (i cui Beneficiari si identificano nell'Amministrazione, cui spetta la gestione del finanziamento) i controlli amministrativi e finanziari devono essere condotti sul 100% della spesa, mentre quelli in loco devono essere condotti a campione sulla base di una specifica analisi dei rischi;
- per gli **interventi a regia** (nei quali il Beneficiario responsabile della gestione è un soggetto diverso dall'Amministrazione titolare del POA) i controlli amministrativi e finanziari devono essere condotti sul 100% della spesa, mentre quelli in loco devono essere condotti a campione sulla base di una specifica analisi dei rischi. In questo caso, al RSP - supportato dal RLA e dal



Responsabile interno dell'Attuazione (di seguito RA), ove previsti - sarà demandata l'attivazione e lo svolgimento delle procedure di assegnazione dei contributi, la raccolta e la verifica della documentazione contabile, la tenuta dei fascicoli di progetto e la sottoscrizione delle Convenzioni con i Beneficiari.

Il controllo di I livello comprende le verifiche *desk* di tutte le DdR presentate dai Beneficiari e le verifiche *in loco* di singole DdR e si distingue in tre tipologie principali:

- a) **controllo amministrativo** (conformità alle norme);
- b) **controllo finanziario** (regolarità finanziaria);
- c) **controllo di tipo fisico** (esistenza dell'opera/bene e realizzazione del servizio).



## 4.1 Controlli desk

### 4.1.1 Controlli amministrativi

**I controlli amministrativi vengono svolti su base documentale (*desk*) ed effettuati sul 100% della spesa finanziata con risorse FSC 2014-2020.**

Essi sono avviati a seguito della firma del contratto/convenzione con il beneficiario e/o SA, o con l'esecuzione anticipata o a collaudo effettuato e, nella prima fase, riguardano la verifica delle procedure di aggiudicazione/affidamento.

In linea generale, i controlli amministrativi sono finalizzati alla verifica di conformità alle disposizioni normative e amministrative europee, nazionali, regionali, che regolamentano le attività di programmazione, gestione e attuazione finanziate attraverso risorse pubbliche, nonché ad ogni altro documento di orientamento e a quanto stabilito dal POA e dal relativo Si.Ge.Co. Tale controllo viene effettuato sulla base della 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. Ad esempio, i controlli di tipo amministrativo possono essere finalizzati a:

- verifica del rispetto dei requisiti per la partecipazione ad una gara;
- coerenza tra bandi, capitolati e atti dirigenziali;
- correttezza degli adempimenti pubblicitari;
- verifica della documentazione amministrativa propedeutica alla sottoscrizione di una convenzione con il beneficiario/SA;
- verifica della documentazione amministrativa presentata dal beneficiario per la richiesta di erogazione di un acconto/saldo;
- controlli sulla durata, articolazione e pianificazione delle attività;
- rispetto degli obblighi di informazione e pubblicità;
- rispetto della normativa in tema di aiuti di Stato.

### 4.1.2 Controlli finanziari

**Il controllo finanziario viene effettuato attraverso la verifica dei documenti giustificativi della spesa, di cui si valuta la correttezza formale e sostanziale del contenuto e l'ammissibilità del periodo temporale (eleggibilità della spesa) attraverso la preliminare verifica di effettività, inerenza e legittimità delle spese dichiarate.** Esso si avvia con la presentazione di tutta la documentazione comprovante la spesa (compreso il mandato quietanzato).

Tali verifiche, svolte sul 100% della spesa sostenuta oggetto di rendicontazione da parte del Beneficiario/RUP sono tese ad appurare:

- la correttezza formale della documentazione che rendiconta la spesa;
- che le voci di spesa risultanti dai giustificativi siano coerenti con quanto previsto dal contratto;
- che le tipologie di spesa dichiarate siano ammissibili sulla base della normativa comunitaria e nazionale;
- la regolarità/completezza delle fatture;
- che la documentazione di spesa sia accompagnata dalla documentazione tecnico-amministrativa necessaria;

- che siano state presentate, laddove richiesto, adeguate garanzie fideiussorie.

#### 4.1.3 Modalità attuative dei controlli desk

La procedura da seguire per i controlli *desk* prevede le seguenti due macro fasi.

La prima riguarda la verifica delle procedure espletate dai Beneficiari ai fini dell'attuazione degli interventi di competenza (es. stipula di contratti/convenzioni con il SA); la seconda riguarda la verifica delle spese sostenute dai Beneficiari e contenute nelle DdR.

Con riferimento alla prima macro fase, a seguito della firma del contratto/convenzione con il SA, il Beneficiario esegue l'autocontrollo sulle procedure espletate e trasmette tutta la documentazione relativa alla procedura espletata, corredata dalla relativa check list di autocontrollo al RSP. Il RSP (con il contributo del RLA e del RA, qualora previsti), una volta verificata la completezza della documentazione acquisita, provvede alla sua trasmissione all'Unità per i Controlli di I livello per le verifiche di competenza. Tale fase del controllo ha l'obiettivo di velocizzare le verifiche aventi ad oggetto l'avvio degli interventi, separando gli aspetti procedurali dalla prima DdR che il Beneficiario dovrà presentare secondo le modalità di seguito individuate.

Con riferimento alla seconda macro fase, il Beneficiario, ai fini dell'elaborazione della DdR, esegue l'autocontrollo sulle procedure espletate non ancora trasmesse al RSP e sulle spese sostenute nel periodo di riferimento. Una volta completata la DdR provvede alla sua trasmissione al RSP.

Il RSP (con il contributo del RLA e del RA, qualora previsti) a seguito dell'acquisizione della DdR da parte del Beneficiario, procede alla verifica della stessa e, in caso di esito positivo, alla redazione della dichiarazione di asseverazione attestante la coerenza della documentazione inerente agli avanzamenti dichiarati con i contenuti del progetto previsto nell'ambito del Sotto-Piano (la **dichiarazione di asseverazione** è firmata dal RLA, qualora previsto, e controfirmata dal RSP; nei Sotto-Piani in cui non è prevista la figura del RLA, detta dichiarazione è firmata direttamente dal RSP).

Il RSP, quindi, trasmette all'Unità per i Controlli di I livello, le DdR complete di tutta la documentazione relativa alle procedure attivate, ai giustificativi di spesa e alle check list di autocontrollo, a corredo delle spese sostenute e rendicontate dai Beneficiari. A tali documenti si aggiunge la trasmissione della summenzionata dichiarazione di asseverazione.

L'Unità per i Controlli di I livello esegue, quindi, le verifiche di competenza, propedeutiche alla richiesta di rimborso da parte dell'OdC al DPCoE.

In particolare, in relazione alle singole operazioni finanziate, l'Unità per i Controlli di I livello deve:

- verificare che le spese dichiarate dai beneficiari dei finanziamenti siano reali e conformi alle norme nazionali e comunitarie;
- verificare il rispetto della normativa in materia di appalti;
- verificare la presenza di adeguate piste di controllo e di procedure di informazione e sorveglianza per la rilevazione delle irregolarità;
- verificare l'ammissibilità e l'inerenza delle spese dichiarate;
- verificare l'effettivo svolgimento delle attività di autocontrollo effettuato dai diversi soggetti sulla base della tipologia delle operazioni;

- verificare i pagamenti effettuati dai beneficiari (mandati e fatture quietanzate).

Le attività di controllo condotte vengono attestate mediante la compilazione della check list, il cui esito viene riportato nel **rapporto di controllo** (cfr. allegato 3). Le risultanze del controllo effettuato vengono comunicate ai RSP e all'OdC.

Nel caso in cui l'Unità per i Controlli di I livello riscontri una carenza documentale e/o una anomalia nelle spese validate dal RSP, emette una check list provvisoria. Tale check list contiene l'indicazione delle criticità rilevate che costituiscono oggetto di contraddittorio con il RSP al fine di definire l'ammissibilità o meno della spesa. In esito al contraddittorio, l'Unità per i Controlli di I livello compila la check list definitiva e il relativo rapporti di controllo, le cui risultanze, compresi eventuali irregolarità riscontrate e eventuali tagli sulla spesa rendicontata dal Beneficiario, vengono comunicate al RSP e, per conoscenza, all'OdC e al RU.

#### **4.1.4 Metodologia e strumenti per l'esecuzione delle attività di controllo desk**

Come già accennato in precedenza, prima dell'avvio delle verifiche e al fine di garantire un'adeguata attività di controllo, il Responsabile dell'Unità per i Controlli di I livello, definisce una dettagliata pianificazione e organizzazione delle attività, tenendo conto del carico di lavoro esistente e già attribuito alle risorse professionali operanti presso il proprio ufficio, nonché in linea con le esigenze di avanzamento della programmazione e necessità di accelerazione delle procedure di richiesta fondi, in conformità a quanto previsto dalle Delibere CIPE n. 25/2016 e n.26/2016, nonché nel pieno rispetto del Si.Ge.Co. del POA.

***Gli strumenti utilizzati per le attività di verifica desk sono:***

- a) **check list di controllo** dei singoli interventi finanziati, che per ogni operazione guidano la verifica con domande tese ad accertare:
  - l'ammissibilità dell'operazione e la coerenza con le finalità del POA;
  - la conformità al progetto approvato;
  - che le spese dichiarate siano effettivamente sostenute, comprovate dagli atti di liquidazione ("costo realizzato" di cui al paragrafo 5.1 del Si.Ge.Co quale somma degli importi desumibili dalla determinazione certificata del debito contratto a seguito dell'esecuzione della prestazione) ovvero da fatture quietanzate o giustificate da documenti contabili aventi valore probatorio equivalente o, in casi debitamente giustificati, da altra idonea documentazione che fornisca una ragionevole garanzia che la spesa, pertinente all'operazione selezionata, sia stata effettivamente sostenuta;
  - che le spese dichiarate siano tracciabili;
  - una corretta e completa tenuta della documentazione di progetto;
  - l'esistenza di un'adeguata pista di controllo;
  - che i costi dichiarati risultino contabilizzati, in conformità alle disposizioni di legge ed ai principi contabili;
  - che la documentazione giustificativa di spesa sia regolare dal punto di vista civilistico, contributivo e fiscale;
  - che le spese non ricevano un doppio finanziamento attraverso altri programmi nazionali, regionali o comunitari;

- che il soggetto attuatore rispetti i tempi e le modalità di attuazione dell'intervento;
- che i prodotti e i servizi siano forniti conformemente agli atti amministrativi di approvazione;
- la correttezza delle attività di rendicontazione;
- il periodo di ammissibilità;
- la conformità alle pertinenti norme in materia di ammissibilità e alle norme comunitarie 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 del lavoro/prodotto/servizio;
- il sistema di contabilità separata o un codice contabile adeguato per tutte le transazioni nel caso di operazioni rimborsate sulla base dei costi ammissibili effettivamente sostenuti.

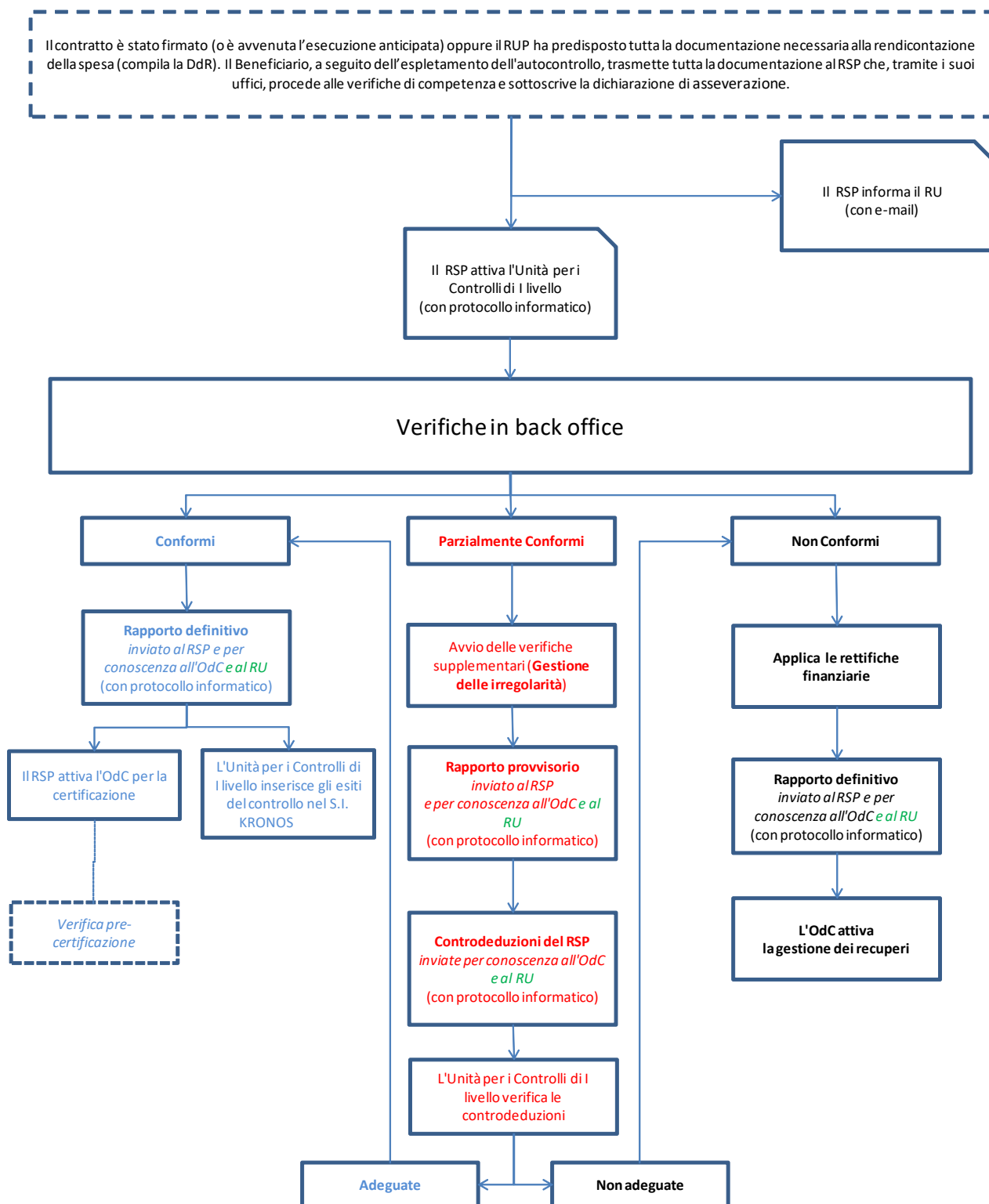
b) **Rapporto definitivo di controllo** (cfr. allegato 3) in caso di giudizio conforme (la documentazione e le procedure sono formalmente e sostanzialmente rispondenti alla normativa). L'Unità per i Controlli di I livello elabora il Rapporto definitivo e lo trasmette al RSP, e, per conoscenza, all'OdC e al RU;

c) **Rapporto provvisorio di controllo** (cfr. allegato 3) in caso di giudizio parzialmente conforme (sospetta irregolarità dovuta alla presenza di documentazione e/o di procedure formalmente e/o sostanzialmente non rispondenti alla normativa). L'Unità per i Controlli di I livello elabora un Rapporto provvisorio con il quale avvia la verifica supplementare. Tale Rapporto è trasmesso al RSP e, per conoscenza, all'OdC e al RU.

Il RSP può regolarizzare le carenze documentali e/o procedurali segnalate, anche in contraddittorio, trasmettendo le controdeduzioni, corredate dalla documentazione integrativa e/o da eventuali chiarimenti all'Unità medesima e, per conoscenza, all'OdC e al RU. L'esito del controllo relativo alle spese oggetto della sospetta irregolarità può essere negativo o positivo come di seguito esplicitato:

- **Esito negativo.** In caso di mancata risposta o di risposta inadeguata che non rimuove le carenze segnalate, l'Unità per i Controlli di I livello, dopo un eventuale infruttuoso sollecito, elabora un Rapporto definitivo con esito non conforme. Tale Rapporto viene trasmesso al RSP e per conoscenza all'OdC e al RU. Il Rapporto contiene anche l'importo della spesa non ammissibile, definito applicando la rettifica finanziaria in analogia alle previsioni dell'art. 143 del Regolamento (UE) 1303/2013 e agli orientamenti comunitari vigenti al momento della rettifica. Sarà cura dell'OdC attivarsi per la consequenziale gestione dei recuperi. Ogni soggetto interessato provvede all'adozione degli atti amministrativi conseguenti.
- **Esito positivo.** Nel caso in cui il Beneficiario sia in grado di dimostrare di aver sanato le irregolarità o di fornire elementi integrativi che motivano in maniera adeguata la conformità delle spese oggetto di sospetta irregolarità, trasmette la relativa documentazione e/o i relativi chiarimenti al RSP che provvede a inoltrarli all'Unità per i Controlli di I livello. A seguito della verifica della documentazione e/o dei chiarimenti acquisiti, l'Unità per i Controlli di I livello elabora un Rapporto definitivo con esito conforme e lo trasmette al RSP e per conoscenza all'OdC e al RU. Se per la stessa rendicontazione vi dovesse essere una quota di spesa ammissibile e una quota di spesa non ammissibile, saranno elaborati due Rapporti definitivi e distinti uno con esito conforme e uno con esito non conforme.

Nel caso di carenze non gravi, l'Unità per i Controlli di I livello può chiedere le integrazioni ai RSP anche a mezzo e-mail.



#### 4.2 Controlli in loco: metodologia e strumenti per l'esecuzione delle attività

Le verifiche *in loco* da condurre per gli interventi a titolarità e per quelli a regia integrano e completano le procedure di controllo *desk*. Esse consistono in controlli svolti in cantiere (in caso di opere pubbliche) e presso gli uffici che si occupano della realizzazione del progetto. Le visite *in loco* comprendono la verifica dell'esistenza e della corretta tenuta del fascicolo di progetto (che deve comprendere tutta la documentazione amministrativo-contabile in originale o in copia conforme all'originale prescritta dalla normativa comunitaria e nazionale e dal POA) e la verifica dell'esistenza dell'opera o del bene o dell'avvenuta realizzazione del servizio. Durante le visite *in loco* è inoltre verificata l'esistenza, la conformità e l'ammissibilità dei giustificativi di spesa in originale o negli altri formati consentiti dalla normativa vigente a supporto delle DdR presentate dal Beneficiario al MATTM.

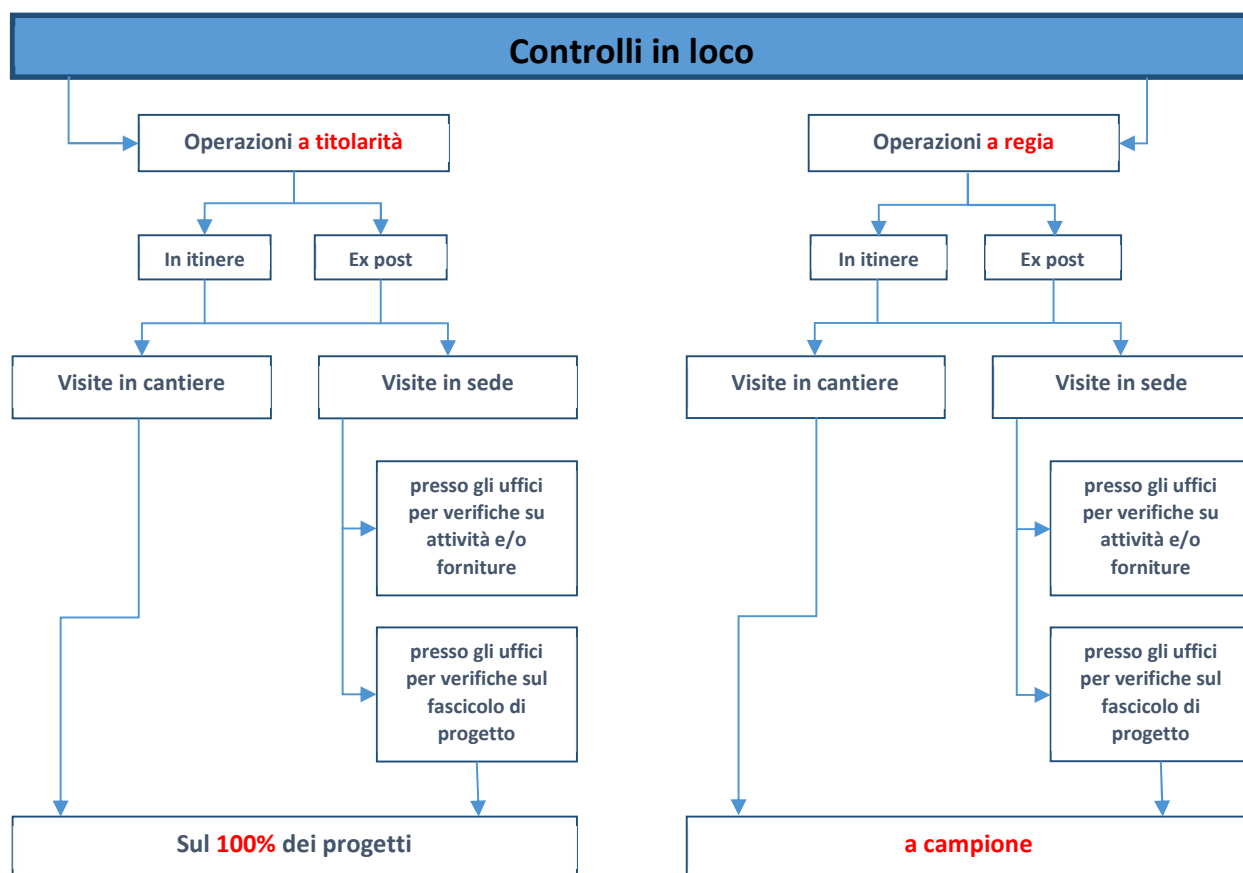
I controlli *in loco* ricomprendono le seguenti due fasi:

- **Controlli *in loco in itinere*.** Tali controlli sono svolti durante la fase di realizzazione del progetto e, pertanto, riguardano interventi già avviati e che abbiano generato una spesa. Le verifiche *in loco* presso i Beneficiari sono finalizzate ad accertare la legittimità e la regolarità della spesa dell'operazione rispetto alla normativa comunitaria e nazionale di riferimento e al POA, nonché la veridicità delle dichiarazioni e della documentazione presentata dai Beneficiari. In caso di lavori, essi riguardano altresì la verifica, anche attraverso sopralluoghi in cantiere, dell'avanzamento fisico, qualora visibile, dell'opera pubblica e la sua corrispondenza con il cronoprogramma. Nel caso di servizi e forniture, essi riguardano la verifica del grado di realizzazione del servizio o del bene. Nel corso dei controlli *in itinere* è verificata anche l'adeguata costituzione e tenuta del fascicolo di progetto al fine di rilevare in tempo utile eventuali criticità o irregolarità da correggere;
- **Controlli *in loco ex post*.** Tali controlli sono svolti a conclusione del progetto. Essi sono finalizzati a constatare visivamente, laddove possibile, che l'opera pubblica, il servizio o le forniture coincidano con l'output previsto dal progetto, siano funzionanti e in uso e che il fascicolo documentale sia completo e correttamente conservato.

Lo schema che segue rappresenta sinteticamente il sistema adottato per i controlli *in loco*:

Per quanto riguarda gli interventi a titolarità, tutti i progetti riceveranno almeno due visite *in loco* di cui una *in itinere*, possibilmente prima che la spesa rendicontata superi il 50% del valore di ammissione a finanziamento, e la seconda ad opera conclusa (*ex post*).

Per quanto riguarda gli interventi a regia, per entrambe le tipologie di visita, i progetti da controllare *in loco* o in sede saranno individuati applicando la procedura di campionamento di seguito descritta (in particolare, cfr. paragrafo 5 per l'estrazione del campione).



#### 4.2.1 Metodologia e strumenti per l'esecuzione delle attività di controllo in loco

L'esecuzione dei controlli *in loco* è preceduta da una comunicazione formale (lettera di preannuncio controlli *in loco* – cfr. allegato 4) inviata, almeno 15 gg prima della data individuata per la verifica, ai diretti interessati (al RUP in caso di operazioni a titolarità e al RUP e al Beneficiario in caso di operazioni a regia) contenente le seguenti informazioni minime:

- Operazione da controllare;
- Sede, giorno ed ora del sopralluogo;
- Componenti del team di controllo;
- Tipo di controllo (in cantiere, in sede e/o sul fascicolo).

Durante il controllo sarà focalizzata l'attenzione soprattutto sui seguenti aspetti:

- **operatività del SA** (chi materialmente sta realizzando l'opera/attività);
- **verifica dell'avanzamento dei lavori o dei servizi/forniture**, mediante verifica visiva, qualora possibile, e verifica della documentazione in possesso del Beneficiario (a partire dal progetto e dai SAL) (nel caso di intervento in corso);
- **rispetto degli adempimenti di informazione e pubblicità**, ad esempio cartellonistica di cantiere oppure etichette apposte sulle forniture (nel caso di intervento in corso);



- verifica della **conclusione dell'opera/realizzazione servizio/fornitura**, mediante verifica visiva e verifica della corrispondenza tra quanto indicato nella documentazione (a partire dal progetto e dai SAL) e quanto realizzato (nel caso di intervento concluso);
- verifica dell'esistenza del **collaudo finale** o del **certificato di regolare esecuzione** (nel caso di intervento concluso);
- verifica dell'effettivo uso dell'opera/realizzazione servizio/fornitura, qualora coerente con la tipologia di intervento finanziato (nel caso di intervento concluso);
- rispetto degli **adempimenti di informazione e pubblicità**, ad esempio targa finale oppure etichette apposte sulle forniture (nel caso di intervento concluso);
- presenza del **fascicolo di progetto** correttamente **tenuto e conservato** e **completo** di tutta la documentazione (nel caso di verifica fascicolo).

A conclusione delle operazioni di verifica *in loco*, gli esiti sono comunicati dall'Unità per i Controlli di I livello, al RUP/Beneficiario e al RSP tramite invio formale del **verbale conclusivo** (verbale di verifica *in loco* – cfr. allegato 4) comprensivo di check list (check list di verifica *in loco* - cfr. allegato 1).

L'esito dell'attività di controllo, riportato nel verbale può essere sinteticamente ricondotto alle sotto elencate tipologie:

- Positivo** - attribuito allorquando l'avanzamento fisico del progetto è in linea con il cronoprogramma, coerente con quanto riportato nei documenti contabili (SAL, ecc..) e il fascicolo è correttamente tenuto. In questo caso non sono formulate osservazioni o se lo sono, non hanno relazione con l'ammissibilità della spesa ovvero sono da intendersi come azioni preventive e/o correttive finalizzate all'ottimizzazione delle procedure in corso;
- Positivo con prescrizioni** - attribuito allorquando l'avanzamento fisico del progetto non è in linea con il cronoprogramma (con ritardi di esecuzione non superiori all'anno), coerente con quanto riportato nei documenti contabili (SAL, ecc..) e/o il fascicolo di progetto non è regolarmente tenuto (carezza documentale non grave). In questo caso, oltre alle osservazioni di cui in precedenza, il controllore rilascerà le opportune prescrizioni per ridurre parte delle criticità e/o evitare l'aggravarsi delle stesse;
- Negativo** - attribuito allorquando l'avanzamento fisico del progetto non è in linea con il cronoprogramma, non è coerente con quanto riportato nei documenti contabili (SAL, ecc..) e/o il fascicolo di progetto non è regolarmente tenuto (carezza documentale grave). In questo caso, oltre alle osservazioni di cui al punto A, e le prescrizioni di cui al punto B, il controllore può proporre rettifiche finanziarie.

## 5. METODOLOGIA DI CAMPIONAMENTO/ANALISI DEI RISCHI/PROCEDURE DI ESTRAZIONE

### 5.1 Metodologia di campionamento

La metodologia di campionamento viene definita dall'Unità per i Controlli di I livello tenendo conto del grado di rischio identificato in rapporto al tipo di Beneficiario/SA e di operazioni interessate, alla luce delle specificità del singolo intervento e dell'esito dei controlli già effettuati. Tale metodologia prevede che la selezione delle operazioni da sottoporre a verifica *in loco* sia comunque realizzata attraverso un campionamento stratificato e un'analisi dei rischi basata sui criteri di seguito definiti.

La metodologia di campionamento tiene conto del livello di avanzamento dei progetti, delle verifiche effettuate sulle operazioni e del relativo livello di rischio individuato.



La popolazione campionabile (universo di riferimento) è, infatti, rappresentata dall'insieme dei progetti ammessi a finanziamento che hanno dimostrato un avanzamento di spesa debitamente registrato sul SI. Le dimensioni del campione sono definite dall'Unità per i Controlli di I livello, sulla base dell'analisi dei rischi effettuata preliminarmente con cadenza almeno annuale. L'ammontare cumulato delle spese controllate *in loco* deve garantire il rispetto della percentuale del 10% del valore complessivo della dotazione FSC 2014-2020. Tale soglia può variare nel corso degli anni, in ragione dell'andamento del POA e delle verifiche sul corretto funzionamento del Si.Ge.Co. da parte degli organismi di Audit nazionali (NUVEC).

Il campione viene estratto annualmente, acquisendo i dati necessari per l'implementazione delle variabili per la valutazione del rischio direttamente dal SI. La documentazione relativa alle modalità di campionamento e all'estrazione del campione delle operazioni oggetto della verifica *in loco* nell'anno di riferimento è conservata presso l'Unità per i Controlli di I livello.

Come già detto, il metodo di campionamento individuato è di tipo stratificato. L'universo di riferimento viene via via suddiviso in gruppi aventi caratteristiche simili rispetto a una stessa variabile: ciò permette di estrarre per ogni classe di riferimento un campione che sia rappresentativo delle diverse operazioni che compongono lo strato. Un campione così composto, ottenuto cioè attraverso l'unione di più campioni di strato, è maggiormente predittivo rispetto ad un campione normale.

## 5.2 Analisi dei rischi

In generale, le tipologie di rischi da prendere in considerazione riguardano essenzialmente il **rischio intrinseco** (RI) o di gestione, ovvero il rischio di irregolarità associato alla peculiarità dell'operazione finanziata (tipo di attività, tipo di beneficiari, ecc.) e il **rischio di controllo** (CR) ovvero il rischio che i controlli effettuati dallo stesso organismo responsabile delle operazioni (autocontrollo/controllo interno del beneficiario) non siano efficaci nell'individuare irregolarità o errori significativi.

Di seguito si dettaglia il contenuto delle variabili sulle quali si ritiene di basare l'analisi dei rischi.

### Variabili per la valutazione del rischio:

*Fattori di rischio intrinseco (RI):*

- 1) Importo intervento
- 2) Tipologia di operazione
- 3) Avanzamento del progetto
- 4) Frequenza dei Beneficiari all'interno del campione

*Fattori di rischio di controllo (RC):*

- 1) Esiti attività di sorveglianza

### ***Fattori di rischio intrinseco (RI):***

1) Importo intervento: L'importo dell'intervento corrispondente alla quota di finanziamento FSC concesso in sede di ammissione a finanziamento come variabile di segmentazione è riconducibile all'impatto, in termini finanziari, che gli interventi possono avere sulla realizzazione del POA. All'aumentare dell'importo del progetto aumenta la complessità dell'operazione e le possibilità che si verifichino errori nella sua attuazione.

IMPORTO INTERVENTO (QUOTA FSC)	RISCHIO				
	Molto Alto	Alto	Medio Alto	Medio Basso	Basso
Fino a € 500.000					1
Da € 500.001 a € 1.000.000				2	
Da € 1.000.001 a € 2.500.000			3		
Da € 2.500.001 a € 5.000.000		4			
Oltre € 5.000.000	5				

2) Tipologia di operazione: Il rischio associato a tale variabile viene misurato in ordine alla tipologia di operazione, alle relative modalità di attuazione (a regia o a titolarità). A ciascuna tipologia è associato un livello di rischio basato sulla valutazione delle quantità e della tipologia di attività caratterizzanti l'operazione nel suo ciclo di vita definita.

TIPOLOGIA DI OPERAZIONE	RISCHIO				
	Molto Alto	Alto	Medio Alto	Medio Basso	Basso
Acquisto di beni e servizi a titolarità					1
Acquisto di beni e servizi a regia				2	
Realizzazione di opere pubbliche a titolarità			3		
Realizzazione di opere pubbliche i cui RUP appartengono ad altre Amministrazioni Pubbliche		4			

3) Avanzamento dell'intervento: Il rischio associato a tale variabile viene valutato sulla base dello stato di avanzamento dell'intervento, assegnando un valore elevato nel caso di progetti in via di chiusura e molto elevato nel caso di segnalazioni di particolari criticità.

AVANZAMENTO INTERVENTO	RISCHIO				
	Molto Alto	Alto	Medio Alto	Medio Basso	Basso
8% ≤ SAL < 26% (Richiesta II quota)					1
26% ≤ SAL < 46% (Richiesta III quota)				2	
46% ≤ SAL < 66% (Richiesta IV quota)			3		
66% ≤ SAL < 26% (Richiesta V quota/saldo)		4			
Segnalazioni criticità	5				

4) Frequenza dei Beneficiari/SA all'interno dell'universo campionario: a completare la valutazione del rischio intrinseco concorre infine una valutazione sul numero di interventi riconducibili ad uno stesso Beneficiario/SA. Qualora un soggetto sia responsabile di molti interventi (finanziati dallo stesso programma FSC), aumenta la difficoltà di gestione (e monitoraggio) degli stessi per cui ad esso dovrà essere associata una elevata rischiosità.

FREQUENZA DEI BENEFICIARI/SA	RISCHIO				
	Molto Alto	Alto	Medio Alto	Medio Basso	Basso
1 Intervento FSC					1
2 o 3 Interventi FSC				2	
4 o 5 Interventi FSC			3		
6 o 7 Interventi FSC		4			
Oltre 7 Interventi FSC	5				

#### ***Fattori di rischio di controllo (RC):***

1) Esiti attività di sorveglianza: il rischio di controllo viene valutato sulla base degli esiti registrati nell'ambito dell'attività di sorveglianza condotta sull'operazione/intervento attraverso le normali azioni di monitoraggio e controllo dei progetti.

Nello specifico per determinare il punteggio da assegnare alla variabile si terrà conto del rispetto delle deadline di monitoraggio previste nel periodo di riferimento temporale considerato. In tal caso sarà assegnato un punteggio di rischio "basso" nel caso il SA abbia adempiuto con regolarità e puntualità a tutte le scadenze previste dagli obblighi di monitoraggio bimestrale (Positivo/Regolare). Un punteggio di rischio "medio" nel caso il SA non abbia rispettato anche una sola delle scadenze previste dagli obblighi di monitoraggio bimestrale (Parzialmente positivo/Regolare con osservazioni).

Infine, un punteggio di rischio “alto” nel caso il SA non abbia adempiuto a nessuna delle scadenze previste dagli obblighi di monitoraggio bimestrale (Negativo/Irregolare).

ESITI ATTIVITÀ DI SORVEGLIANZA	RISCHIO		
	Alto	Medio	Basso
Positivo/Regolare			1
Parzialmente positivo/Regolare con osservazioni		2	
Negativo/Irregolare	3		

### 5.3 Procedura di estrazione

A seguito dell’attribuzione del livello di rischio complessivo associato a ciascun intervento - dato dalla sommatoria dei punteggi ottenuti per ciascuna variabile - si procede alla **stratificazione del campione**.

Il numero degli interventi viene ripartito, in funzione del livello di rischio complessivo, in tre scaglioni secondo il prospetto di seguito riportato:

SCAGLIONE	RISCHIO COMPLESSIVO DELL’INTERVENTO
Scaglione A	Da 5 a 11
Scaglione B	Da 12 a 18
Scaglione C	Da 19 a 22

L’estrazione del campione all’interno del singolo scaglione sarà effettuata con **funzione “casuale”** e sarà ripetuta fino al raggiungimento del numero di operazioni con una consistenza di spesa da controllare che rappresenta almeno il 10% dell’avanzamento di spesa complessivamente maturata dagli interventi che compongono l’universo di riferimento:

Il numero minimo di interventi da estrarre sarà modulato in relazione al raggiungimento di detta soglia del 10% tenendo in considerazione i seguenti criteri:

- garantire l’estrazione di almeno un intervento per scaglione;
- garantire per ciascuno dei tre scaglioni, l’estrazione di un numero di interventi crescente all’aumentare del livello di rischio a questi associato.

Nell’estrazione del campione si terrà altresì conto della necessità di estrarre almeno un intervento per ciascun Sotto-Piano tenendo conto dell’incidenza della spesa maturata da ciascun asse sull’avanzamento complessivo del POA.

La procedura di campionamento può essere sottoposta a revisione da parte del RU, alla luce degli esiti delle verifiche effettuate *in loco* e in relazione a eventuali osservazioni da parte degli organi competenti. Pertanto, sia le modalità di estrazione del campione sia la percentuale minima di progetti da verificare potrebbero essere modificate in funzione degli esiti delle verifiche.

## 6. GESTIONE DELLE IRREGOLARITÀ

L'accertamento delle irregolarità<sup>2</sup> ad opera di uno degli organismi preposti al controllo (Unità per i Controlli di I livello o OdC) può verificarsi durante tutto il processo di gestione e controllo, dalla fase di programmazione a quella di certificazione della spesa, nonché attraverso reclami e segnalazioni da parte di autorità esterne o soggetti terzi anche interni all'Amministrazione.

L'avvio della verifica delle presunte irregolarità si determina:

1. **durante le verifiche di ammissibilità della spesa a cura dell'Unità per i Controlli di I livello.**  
L'avvio della gestione delle irregolarità coincide con l'avvio delle verifiche supplementari e l'irregolarità non sanabile è dichiarata con il Rapporto definitivo con esito non conforme, che equivale ad accertamento;
2. **durante le verifiche propedeutiche alla certificazione della spesa a cura dell'OdC.** L'avvio della gestione delle irregolarità coincide con l'avvio delle verifiche supplementari e l'irregolarità non sanabile è dichiarata definitivamente con la check list di verifica per DDP con esito non conforme, che equivale ad accertamento;
3. **su segnalazione di ogni altro soggetto diverso dai precedenti** (interno o esterno all'Amministrazione).

Per le procedure di dettaglio applicate dall'Unità per i Controlli di I livello relativamente al punto 1 si rimanda al paragrafo 4.1.4 "Metodologia e strumenti per l'esecuzione di attività di controllo desk" mentre per quelle applicate dall'OdC si rimanda al Manuale di Certificazione (*Follow up* delle verifiche).

Nel caso previsto al punto 3, la segnalazione della presunta irregolarità dovrà essere indirizzata dal soggetto che l'ha rilevata, anche per il tramite del RSP, all'Unità per i Controlli di I livello, competente per l'accertamento. Questa avvia immediatamente l'iter di verifica come di seguito descritto:

- A. **Avvio delle verifiche** – a seguito della rilevazione della presunta irregolarità, l'Unità per i Controlli di I livello è tenuta a comunicare al Beneficiario interno/esterno l'avvio della procedura di verifica. Tale comunicazione comprende anche la richiesta di fornire eventuali chiarimenti e/o integrazioni documentali;
- B. **Supplemento di verifica** - a seguito della eventuale ricezione delle controdeduzioni trasmesse dal Beneficiario, l'Unità per i Controlli di I livello svolge l'istruttoria mediante opportuni accertamenti sulla documentazione integrativa fornita; qualora il riscontro documentale non sia sufficiente, l'Unità per i Controlli di I livello può effettuare anche sopralluoghi e/o ispezioni *in loco*, in contraddittorio con l'interessato e regolarmente verbalizzati;
- C. **Accertamento** – accertata definitivamente e inequivocabilmente l'irregolarità, l'Unità per i Controlli di I livello redige il "Rapporto definitivo" con esito "non conforme", individuando il valore della spesa non ammissibile. La rettifica finanziaria è applicata in analogia alle previsioni dell'art. 143 del Regolamento (UE) 1303/2013 e gli orientamenti comunitari vigenti al momento della rettifica. L'Unità per i Controlli di I livello trasmette, quindi, il Rapporto definitivo al RUP/Beneficiario, al RSP e all'OdC. Quest'ultimo avvia la fase di recupero somme. Ogni soggetto a vario titolo coinvolto nel processo provvede all'adozione degli atti amministrativi conseguenti;

---

<sup>2</sup> "violazione della normativa in vigore conseguente ad un'azione o un'omissione di un operatore economico che può arrecare pregiudizio al Bilancio dello Stato".

- D. **Archiviazione** – nel caso in cui dalle verifiche eseguite non emerga alcuna irregolarità, l'Unità per i Controlli di I livello comunica al Beneficiario e a tutti gli interessati la conclusione del procedimento.

Nel caso in cui la procedura sia oggetto di verifiche da parte delle Autorità Giudiziarie, l'Unità per i Controlli di I livello deve attendere l'esito di tali attività. La registrazione delle operazioni per la gestione delle irregolarità e dei recuperi avverrà attraverso la compilazione di apposti campi presenti nel SI.

## 7. CONSERVAZIONE DELLA DOCUMENTAZIONE

La documentazione relativa agli interventi previsti nell'ambito del POA viene trasmessa dai SA/Beneficiari su supporto digitale e/o secondo le modalità indicate dal RSP, raccolta e inserita in un fascicolo contenente tutti gli atti dell'operazione.

Il fascicolo digitale è conservato a cura della Direzione Generale competente per ciascun Sotto-Piano ed è implementato dai RSP, con il contributo del RLA e del RA, qualora previsti, in linea con lo stato di attuazione dell'intervento.

Con riferimento alla documentazione inerente alle attività di controllo (es. giustificativi di spesa, documenti tecnico-amministrativo-contabili, check list, verbali/rapporti di controllo, ecc.), la stessa è organizzata all'interno del fascicolo dell'intervento di riferimento, conservata e correttamente archiviata presso gli uffici dell'Unità per i Controlli di I livello. Ciò anche al fine di renderla disponibile per eventuali ulteriori verifiche successive al controllo di I livello - da parte, ad esempio, del NUVEC - fino al terzo anno successivo alla chiusura del Programma FSC 2014-2020.

La documentazione relativa alle verifiche svolte viene conservata su archivio digitale, oltre ad essere riportata sul SI.