



POR CAMPANIA 2000-2006

SISTEMA DI CONTROLLO DI 2° LIVELLO

(Capo IV - Controlli a Campione delle Operazioni del Regolamento (CE) n. 438/2001)

INDICE

1	QUADRO DI RIFERIMENTO	1
1.1	QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO E LINEE DI INDIRIZZO	1
1.1.1	Regolamento (CE) N° 1260/1999	1
1.1.2	Regolamento (CE) N° 438/2001	1
1.1.3	Linee guida per l'organizzazione dei sistemi di gestione e controllo	3
1.1.4	Guida all'audit dei sistemi di gestione e controllo	6
1.1.5	Orientamenti della Commissione Europea per le rettifiche finanziarie	7
1.1.6	Procedure e metodologie per il controllo a campione delle operazioni cofinanziate dai Fondi Strutturali 2000 - 2006	9
1.2	SISTEMI DI GESTIONE E CONTROLLO DEL POR CAMPANIA	10
1.2.1	Descrizione sintetica	10
1.2.2	Stato di definizione e implementazione	12
1.3	FUNZIONE DI CONTROLLO DI SECONDO LIVELLO DEL POR CAMPANIA	14
1.3.1	Obiettivi, funzioni e attività	14
1.3.2	Organigramma e risorse professionali della Funzione di Controllo di gestione di 2° livello	15
1.3.3	Formazione del Personale e strumenti operativi di supporto alle attività	16
2	OBIETTIVI, AMBITI E PIANIFICAZIONE DEI CONTROLLI DI 2° LIVELLO DEL POR CAMPANIA	18
2.1	OBIETTIVI E RISULTATI ATTESI DEL CONTROLLO	18
2.2	AMBITI ED OGGETTI DEL CONTROLLO	20
2.2.1	Verifica dell'efficacia dei sistemi di gestione e controllo del POR Campania	20
2.2.2	Controlli sulle operazioni	21
3	PIANIFICAZIONE DELLE ATTIVITÀ DI CONTROLLO	22
3.1	FASI OPERATIVE DELLE ATTIVITÀ DI CONTROLLO DI 2° LIVELLO DEL POR CAMPANIA	22
3.2	CALENDARIO DELLE ATTIVITÀ DI CONTROLLO DI 2° LIVELLO DEL POR CAMPANIA	24
4	ANALISI E VALUTAZIONE DEI RISCHI E DEI CONTROLLI	25
4.1	MODELLO E ATTIVITÀ PER L'ANALISI DEI RISCHI CONNESSI ALL'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI DEL POR CAMPANIA	25
4.2	DEFINIZIONE DELLE TIPOLOGIE DI RISCHI E DEI RELATIVI CONTROLLI PER I PROCESSI STANDARD	26
4.3	MODELLO DI VALUTAZIONE DEI RISCHI E DEI CONTROLLI	35
4.3.1	Valutazione del rischio	35
4.3.2	Valutazione del controllo	36
4.3.3	Valutazione del rischio complessivo	37
4.3.4	Valutazione del rischio complessivo a livello di processo, macroprocesso, azione, misura, fondo, programma operativo	38
4.4	VALUTAZIONE INIZIALE E PERIODICA DEI FATTORI DI RISCHIO COMPLESSIVO	39
4.4.1	Valutazione iniziale dei fattori di rischio complessivo	39
4.4.2	Aggiornamento periodico dei fattori di rischio complessivo	40

4.5	DEFINIZIONE E QUANTIFICAZIONE DEGLI OBIETTIVI E DELLE PRIORITA' DEI CONTROLLI SULLE OPERAZIONI.....	40
5	REALIZZAZIONE DEL CAMPIONAMENTO.....	43
5.1	METODOLOGIA DI CAMPIONAMENTO	43
5.2	PROGETTAZIONE E REALIZZAZIONE DELLA BASE DI DATI PER L'ESTRAZIONE DEI CAMPIONI.....	45
5.2.1	Caricamento iniziale della base di dati e aggiornamento periodico.....	46
5.2.2	Certificazione del modello statistico per l'estrazione dei campioni	46
5.2.3	Procedure di estrazione dei campioni	47
6	VERIFICA DEI SISTEMI DI GESTIONE E DI CONTROLLO.....	48
6.1	QUADRO DI RIFERIMENTO TEORICO E METODOLOGICO.....	48
6.2	STRUMENTI OPERATIVI	49
6.2.1	Lista dei controlli sull'Autorità di Gestione	50
6.2.2	Lista dei controlli sull'Autorità di Pagamento.....	52
6.2.3	Lista dei controlli sul Sistema Informativo e di Monitoraggio.....	56
7	CONTROLLI SULLE OPERAZIONI	58
7.1	FASI DEL PROCESSO DI VERIFICA DELLE OPERAZIONI	58
7.2	LISTE DI CONTROLLO DELLE OPERAZIONI	61
8	REDAZIONE DELLE RELAZIONI PERIODICHE E FINALI.....	62
8.1	RESOCONTO DEL CONTROLLO IN LOCO E RELAZIONE DI CONTROLLO	62
8.2	IL FOLLOW UP DEL CONTROLLO: REGOLARITÀ, IRREGOLARITÀ, FRODE.....	64

1.1 QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO E LINEE DI INDIRIZZO

1.1.1 Regolamento (CE) N° 1260/1999

Il Regolamento (CE) n. 1260/99, ed il successivo regolamento di attuazione (Regolamento (CE) n. 438/2001), apportano importanti elementi di novità in relazione ai sistemi di gestione e controllo degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali per il periodo 2000-2006. Ciò in linea di continuità con il precedente periodo di programmazione 1994-99, per il quale il Regolamento (CE) n. 2064/97 introduceva una serie di norme volte al miglioramento dei sistemi di gestione e controllo al fine di garantire l'efficacia e l'efficienza della spesa rispetto agli obiettivi previsti. I nuovi regolamenti per la programmazione 2000-2006, puntano innanzitutto:

- ad una migliore definizione delle responsabilità attribuite ai vari soggetti coinvolti dalla gestione e dai circuiti finanziari;
- al miglior funzionamento dei sistemi di gestione e controllo ed allo sviluppo di meccanismi procedurali organizzati per testarli e valutarli, in termini di efficacia ed efficienza.

Il fine ultimo è la realizzazione di una *sana gestione finanziaria* di ciascun programma attraverso la messa in campo di un sistema di controllo indipendente, costituito da predefinite procedure di certificazione della spesa e dalle piste di controllo.

Nello specifico il Regolamento (CE) n. 1260/99 definisce, all'articolo 9, gli strumenti e i soggetti coinvolti nella gestione dei Fondi strutturali. Tali soggetti sono richiamati, quando opportuno, nel capo II - *Gestione finanziaria* dello stesso Regolamento e nel Regolamento (CE) n. 438/2001.

I Regolamenti prevedono che fra i vari soggetti coinvolti nella gestione dei Fondi strutturali si instauri un costante meccanismo di *feedback*, con una chiara definizione delle responsabilità, che ha come scopo ultimo sia la gestione delle rettifiche finanziarie che il miglioramento continuo dei sistemi di gestione e controllo. In particolare:

- la Commissione regola la gestione e controlla sia i sistemi che le spese;
- i Soggetti dello Stato membro, ai vari livelli, attuano e rendicontano gli interventi, controllano e riportano in relazione alle verifiche effettuate sia sulle spese che sui sistemi, intervengono con misure sia correttive che preventive.

1.1.2 Regolamento (CE) N° 438/2001

L'*attività di controllo a campione delle operazioni (di secondo livello)* è volta a verificare l'efficacia dei sistemi di gestione e controllo, nonché a verificare, con criteri selettivi e sulla base di un'analisi dei rischi, le dichiarazioni di spesa presentate ai vari livelli interessati (art. 10 Reg. 438/2001). Tale attività deve riguardare un *campione rappresentativo di operazioni*, corrispondenti ad almeno il 5% della spesa totale ammissibile. L'attività di controllo a campione delle operazioni è inoltre tesa al rilascio della dichiarazione a conclusione dell'intervento di cui all'art. 38, paragrafo 1, lettera f), del Regolamento CE n. 1260/99.

Sotto il profilo organizzativo, la responsabilità di svolgere il controllo a campione delle operazioni e quella di rilasciare l'attestazione a conclusione dell'intervento (art. 38, paragrafo 1, lettera f, del Regolamento 1260/99) possono essere affidate ad un unico soggetto o a soggetti diversi. Ciò a condizione che:

- venga garantita un'adeguata separazione dei compiti tra l'esecuzione di tali controlli e le procedure di esecuzione o pagamento delle operazioni;
- la persona o l'ufficio incaricati di rilasciare le attestazioni a conclusione dell'intervento siano funzionalmente indipendenti rispetto all'Autorità di Gestione, rispetto all'ufficio o alla persona dell'Autorità di Pagamento responsabili delle certificazioni di cui all'art. 38, paragrafo 1, lettera d) del Regolamento 1260/99, nonché rispetto agli organismi intermedi (art. 15 Reg. 438/2001).

L'Amministrazione responsabile del programma operativo può inoltre decidere se effettuare i controlli a campione direttamente o avvalendosi dell'ausilio di soggetti esterni. Può inoltre essere esternalizzata anche la responsabilità del rilascio delle dichiarazioni a conclusione dell'intervento.

Nel seguito si riportano gli articoli del **Capo IV - Controlli a campione delle operazioni** del Regolamento (CE) n. 438/2001

Articolo 10

1. Gli Stati membri organizzano i controlli sulle operazioni sulla base di un campione adeguato. I controlli sono in particolare volti a verificare:
 - a) l'efficacia dei sistemi di gestione e controllo istituiti;
 - b) le dichiarazioni di spese presentate ai vari livelli interessati, con criteri selettivi e sulla base di un'analisi dei rischi.
1. I controlli effettuati prima della conclusione di ciascun intervento riguardano almeno il 5 % della spesa totale ammissibile e si basano su un campione rappresentativo delle operazioni approvate, sulla base dei criteri di cui al paragrafo 3. Gli Stati membri si adoperano per ripartire uniformemente l'esecuzione dei controlli su tutto il periodo interessato. Essi garantiscono un'adeguata separazione dei compiti tra l'esecuzione di tali controlli e le procedure di esecuzione o pagamento delle operazioni.
3. La selezione del campione di operazioni da sottoporre ai controlli, tiene conto dei seguenti aspetti:
 - a) l'esigenza di controllare operazioni di vario tipo e di varie dimensioni;
 - b) gli eventuali fattori di rischio identificati dai controlli nazionali o comunitari;
 - c) la concentrazione delle operazioni in capo a determinati organismi intermedi ovvero a determinati beneficiari finali, in modo che i principali organismi intermedi ed i principali beneficiari finali siano sottoposti almeno ad un controllo prima della conclusione di ciascun intervento.

Articolo 11

Mediante i controlli gli Stati membri si adoperano per verificare i seguenti aspetti:

- a) la concreta applicazione e l'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo;
- b) per un adeguato numero di registrazioni contabili, la relativa concordanza con i pertinenti documenti giustificativi, detenuti dagli organismi intermedi, dai beneficiari finali e dagli organismi o imprese che eseguono le operazioni;
- c) l'esistenza di un'adeguata pista di controllo;
- d) per un adeguato numero di voci di spesa, la conformità della loro natura e dei relativi tempi di esecuzione alle disposizioni comunitarie, al capitolato approvato per l'operazione ed ai lavori effettivamente eseguiti;
- e) la conformità della destinazione o della prevista destinazione dell'operazione a quella indicata nella richiesta di cofinanziamento comunitario;
- f) il rispetto dei limiti di cui all'articolo 29 del Regolamento (CE) n.1260/1999 e di ogni altro limite imposto dalle disposizioni comunitarie applicabili ai contributi finanziari della Comunità, che devono essere corrisposti ai beneficiari finali senza decurtazioni o ritardi ingiustificati;

- g) l'effettiva disponibilità del pertinente cofinanziamento nazionale;
- h) la conformità delle operazioni cofinanziate alle norme e alle politiche comunitarie, ai sensi dell'articolo 12 del Regolamento (CE) n.1260/1999.

Articolo 12

I controlli determinano se gli eventuali problemi riscontrati abbiano carattere sistematico, comportando quindi un fattore di rischio per altre operazioni che fanno capo allo stesso beneficiario finale o sono gestiti dallo stesso organismo intermedio. Essi identificano altresì le cause dei problemi riscontrati, ogni ulteriore esame ritenuto necessario e le opportune misure correttive e preventive.

Articolo 13

Entro il 30 giugno di ogni anno e per la prima volta entro il 30 giugno 2001, gli Stati membri informano la Commissione in merito all'applicazione, nel corso dell'anno precedente, degli articoli 10, 11 e 12, indicando anche eventuali integrazioni o aggiornamenti da apportare ai propri sistemi di gestione e controllo, comunicati a norma dell'articolo 5.

Articolo 14

Le disposizioni del presente capo si applicano, per analogia, agli importi da recuperare di cui all'articolo 8.

1.1.3 Linee guida per l'organizzazione dei sistemi di gestione e controllo

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze (Dipartimento RGS - I.G.R.U.E.), al fine di garantire il rispetto dell'articolo 38 del Regolamento (CE) 1260/99 e le condizioni di attuazione del QCS 2000-2006, ha realizzato un'attività di coordinamento e di indirizzo delle azioni per la realizzazione dei sistemi di gestione e di controllo, anche al fine della loro armonizzazione. In quest'ambito sono state elaborate delle linee guida (ad uso delle Amministrazioni titolari di PO) per l'organizzazione e la realizzazione dei sistemi di gestione e controllo e per la predisposizione di adeguate piste di controllo in grado di consentire l'individuazione e la verifica di tutti gli elementi connessi alla procedura di attuazione di misure, azioni ed operazioni.

Nel seguito si riportano integralmente alcune parti di interesse delle **Linee Guida per l'Organizzazione dei Sistemi di Gestione e Controllo degli Interventi Cofinanziati dai Fondi Comunitari Strutturali per il Periodo 2000-2006**.

I principi organizzativi posti alla base del sistema di gestione e controllo degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali, sulla base di quanto previsto dai Regolamenti comunitari di attuazione, posso essere ricondotti ai seguenti elementi chiave:

- l'integrazione tra le diverse componenti del sistema di gestione e controllo;
- la segregazione delle funzioni;
- la valutazione dei rischi.

L'integrazione tra le componenti del sistema di gestione e controllo

Il principio più importante sul quale deve essere fondato il sistema di gestione e controllo, si basa sull'integrazione delle componenti coinvolte nel processo di attuazione delle iniziative cofinanziate:

- l'attività di gestione (programmazione, gestione ordinaria, pagamenti, rendicontazione, ecc);
- l'analisi dei rischi;
- l'attività di controllo ordinario (di primo livello);
- l'attività di controllo a campione delle operazioni (di secondo livello);
- il sistema di monitoraggio.

Tali componenti sono schematizzate in un modello, esposto nella figura seguente, che evidenzia la dinamica del sistema di gestione e di controllo.



Esso non è solo un procedimento sequenziale, nel quale una componente influisce solo su quella successiva, ma anche un procedimento iterativo e multidirezionale, in cui ogni componente può influire su un'altra, indipendentemente dalla sequenza del processo.

L'*attività di gestione* deve garantire l'efficacia e la regolarità della gestione e dell'attuazione, e in particolare delle attività indicate all'art. 34 del Regolamento (CE) 1260/99.

L'*analisi dei rischi* è l'attività che consente di individuare e "presidiare" i fattori, esterni ed interni, che possono pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi del programma operativo, con particolare riferimento alle finalità di una sana gestione finanziaria. Questa deve tenere in considerazione i rischi sia di tipo strategico, sia gestionale che finanziario.

I rischi strategici sono legati all'attività di definizione degli obiettivi, delle linee programmatiche e delle tipologie di operazioni. I rischi gestionali sono connessi alle procedure operative d'attuazione (es. tempi d'istruttoria troppo lunghi, sottodimensionamento del personale, etc.). I rischi finanziari derivano da un errato utilizzo o dalla perdita di risorse (es. duplice attribuzione di risorse ad uno stesso beneficiario, rettifiche finanziarie, etc.). Una buona organizzazione del sistema di gestione e di controllo di un programma operativo cofinanziato non può prescindere da una preventiva analisi dei rischi.

L'*attività di controllo ordinario (di primo livello)*, espletata durante la gestione degli interventi, è rappresentata dall'insieme dei controlli che accompagnano le attività dell'Autorità di Gestione, dell'Autorità di Pagamento e degli Organismi intermedi.

L'*attività di controllo a campione delle operazioni (di secondo livello)* è volta a verificare l'efficacia dei sistemi di gestione e controllo, nonché a verificare, con criteri selettivi e sulla base di un'analisi dei rischi, le dichiarazioni di spesa presentate ai vari livelli interessati (art. 10 Reg. 438/2001). Tale attività deve riguardare un campione rappresentativo di operazioni, corrispondenti ad almeno il 5% della spesa totale ammissibile. L'attività di controllo a campione delle operazioni è inoltre tesa al rilascio della dichiarazione a conclusione dell'intervento di cui all'art. 15, paragrafo 1, lettera f), del Regolamento CE n. 1260/99.

Sotto il profilo organizzativo, la responsabilità di svolgere il controllo a campione delle operazioni e quella di rilasciare l'attestazione a conclusione dell'intervento (art. 38, paragrafo 1, lettera f, del Regolamento 1260/99) possono essere affidate ad un unico soggetto o a soggetti diversi. Ciò a condizione che:

- venga garantita un'adeguata separazione dei compiti tra l'esecuzione di tali controlli e le procedure di esecuzione o pagamento delle operazioni;
- la persona o l'ufficio incaricati di rilasciare le attestazioni a conclusione dell'intervento siano funzionalmente indipendenti rispetto all'Autorità di Gestione, rispetto all'ufficio o alla persona dell'Autorità di Pagamento responsabili delle certificazioni di cui all'art. 38, paragrafo 1, lettera d) del Regolamento 1260/99, nonché rispetto agli organismi intermedi (art. 15 Reg. 438/2001).

L'Amministrazione responsabile del programma operativo può inoltre decidere se effettuare i controlli a campione direttamente o avvalendosi dell'ausilio di soggetti esterni. Può inoltre essere esternalizzata anche la responsabilità del rilascio delle dichiarazioni a conclusione dell'intervento.

Al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi strategici, è necessaria una forte integrazione delle componenti sopra indicate. Questa integrazione è possibile a condizione che siano attivati con continuità i flussi informativi tra tutte le componenti del sistema. Questa funzione è demandata al *sistema di monitoraggio* fisico, finanziario e procedurale del programma operativo. Il monitoraggio deve essere effettuato, a partire dalle operazioni che costituiscono l'unità elementare di monitoraggio, aggregando i dati a livello di azioni, misure, assi e programma.

La segregazione delle funzioni

Tra i principali obiettivi che un sistema di gestione e di controllo deve perseguire, vi sono l'attività di prevenzione degli errori e delle irregolarità e l'attività di individuazione e correzione degli stessi, qualora essi si verificano.

L'Amministrazione responsabile di un programma operativo deve adottare, attraverso le procedure di gestione e di controllo di primo livello, specifiche azioni volte a prevenire possibili errori ed irregolarità. L'Organismo responsabile del controllo di secondo livello ha il compito di verificare l'affidabilità complessiva del sistema, nonché di cogliere e segnalare gli eventuali scostamenti.

I differenti scopi che si pongono le due attività (gestione e di controllo di 1° e controllo di 2° livello), richiedono la presenza di un'adeguata *segregazione delle funzioni* all'interno dell'Amministrazione titolare del programma operativo..

L'attività di gestione/controllo ordinario e l'attività di controllo di secondo livello dovranno essere affidate in modo da garantire un'adeguata separazione dei compiti tra i servizi/persone responsabili delle rispettive attività.

Questa separazione di compiti e funzioni, deve essere progettata in anticipo, mirando alla creazione di un *meccanismo di controllo/autocontrollo*. Esso si caratterizza per la suddivisione dell'attività nei diversi livelli gerarchici dell'organizzazione (ognuno di questi viene dotato di strumenti atti a produrre dati su cui controllare la propria attività) e per la predisposizione di obiettivi e di parametri sulla base dei quali valutare le prestazioni e l'efficacia complessiva del sistema di gestione e controllo.

La valutazione dei rischi

Il corretto funzionamento di un sistema di gestione e di controllo non può prescindere dalla valutazione dei rischi da parte del Soggetto incaricato del controllo di secondo livello.

L'identificazione e la *valutazione dei principali fattori di rischio* è fondamentale soprattutto con riferimento alla necessità di determinare la dimensione e la composizione del campione di operazioni su cui effettuare i test di verifica dell'affidabilità del sistema di gestione e controllo.

Ai fini della valutazione dei rischi, questi possono essere classificati in:

- rischi intrinseci (o inerenti) al sistema di gestione;
- rischi di controllo, significativo del rischio che il controllo sistematico non riesca a prevenire o a individuare gli errori e le irregolarità.

Di norma, a titolo di prima indicazione suscettibile di successive integrazioni, i rischi intrinseci sono in funzione diretta a fattori quali:

- complessità della normativa di riferimento;
- pluralità di livelli di gestione;
- pagamenti effettuati sulla base di domande e/o autocertificazioni;
- valore assoluto dell'operazione;
- tipologie particolari di operazioni (p.e. le Sovvenzioni Globali);
- tipologie e caratteristiche del beneficiario finale;
- modeste competenze del personale dedicato alla gestione.

La soglia accettabile di rischio intrinseco deve essere valutata in base ad una serie di appositi test sul sistema di gestione e controllo, volti a verificare il grado di affidabilità dei controlli ordinari riferiti ad un campione rappresentativo delle operazioni effettuate.

I programmi di controllo di secondo livello devono riguardare le tipologie di operazioni in cui i rischi sono potenzialmente più elevati, tenendo conto dei controlli di primo livello posti in essere dal soggetto controllato per ridurre le soglie stesse di rischio.

Ad esempio, il rischio di controllo va valutato al fine di individuare il rischio residuo, in modo da ridurre al minimo la possibilità di non rilevare pagamenti indebiti.

1.1.4 Guida all'audit dei sistemi di gestione e controllo

La Direzione Generale del Controllo Finanziario della Commissione Europea ha redatto e pubblicato nel mese di maggio del 1999 una '**Guida all'Audit dei Sistemi di Gestione e di Controllo per il Controllo Finanziario dei Fondi Strutturali negli Stati Membri**'. Scopo della guida è definire una metodologia per l'audit dei sistemi di gestione e di controllo utilizzati dagli Stati membri per i Fondi strutturali sulla base del quadro di riferimento definito dal Regolamento (CE) n. 4253/88 del Consiglio (modificato dal regolamento n. 2082/93) e dal regolamento (CE) n. 2064/97 della Commissione. La guida illustra un certo numero di norme minime per l'audit dei sistemi di gestione e di controllo utilizzati nel contesto dei Fondi strutturali.

In particolare la Parte 4 della guida fornisce un quadro di riferimento metodologico volto a garantire la massima coerenza possibile tra i diversi controllori e le diverse strategie di controllo.

La Guida espone la metodologia e le procedure applicabili all'audit delle spese a titolo dei Fondi strutturali, il quale prevede da un lato l'audit dei sistemi, volto ad accertare l'adeguatezza ed efficacia dei sistemi di gestione e di controllo posti in essere dagli Stati membri e dalla Commissione, e dall'altro i controlli in loco di azioni o progetti.

L'Appendice 1 della Guida contiene gli obiettivi specifici dell'audit e le domande da porre eventualmente nel corso dei controlli. La guida si configura dunque principalmente come uno strumento destinato a permettere ai controllori di elaborare conclusioni corrette sugli organismi controllati.

La strategia proposta nella guida copre sostanzialmente la verifica delle attività condotte nel contesto dei Fondi strutturali sia dalle autorità degli Stati membri che dai responsabili di gestione dei progetti. Essa si sofferma in particolare sul tipo di documentazione giustificativa dei sistemi di gestione e di controllo, sui test sui controlli volti ad accertare l'esistenza effettiva di procedure interne di gestione e controllo e il

loro livello di funzionamento (Appendice 3), nonché sulle verifiche di convalida intese a verificare la completezza e validità delle transazioni, unitamente agli effetti pratici degli eventuali errori o carenze. L'Appendice 4 fissa infine i criteri applicabili per definire le verifiche di convalida con riferimento alle azioni finanziate dai Fondi strutturali.

La guida è stata redatta ad uso del Controllo finanziario, ma ovviamente se ne possono avvalere anche altri servizi della Commissione e gli stessi controllori degli Stati membri.

La Guida anche se riferita al periodo di programmazione 1994-1999 ed al Regolamento (CE) n. 2064/97 costituisce un valido sistema di riferimento per la definizione ed il funzionamento dei sistemi di controllo di 2° livello previsti dal Regolamento (CE) 438/2001 per il periodo di programmazione 2000-2006.

1.1.5 Orientamenti della Commissione Europea per le rettifiche finanziarie¹

I sistemi di gestione e controllo dei Fondi strutturali comprendono vari elementi o funzioni di maggiore o minore importanza in termini di legalità, regolarità e ammissibilità della spesa dichiarata ai fini del cofinanziamento. E' opportuno classificare le funzioni dei sistemi di gestione e di controllo in elementi essenziali ed elementi ausiliari.

Gli elementi (funzioni) essenziali sono quegli elementi che risultano di fondamentale importanza per garantire la legalità, la regolarità e in realtà la sostanza delle operazioni sovvenzionate dai Fondi mentre gli elementi ausiliari sono quegli elementi che contribuiscono a migliorare la qualità dei sistemi di gestione e di controllo e che consentono a tali sistemi di funzionare in modo efficace per l'espletamento delle funzioni basilari.

Elementi (funzioni) essenziali di un sistema di gestione e di controllo

1. Definizione e applicazione di procedure per l'istruttoria delle domande di contributo, la valutazione delle domande, la selezione ai fini del finanziamento e la selezione dei contraenti/fornitori.
 - a) Adeguata pubblicità dei bandi di gara, conformemente alle procedure vigenti del programma e rispetto, ove del caso, delle norme in materia di pubblicità, di pari opportunità e di appalti pubblici, nonché delle norme e dei principi del Trattato relativi alla trasparenza, alla parità di trattamento e alla non discriminazione laddove le direttive comunitarie in materia di appalti pubblici non sono applicabili.
 - b) Valutazione delle domande relative ai progetti presentati conformemente ai criteri e alle procedure vigenti del programma, inclusi il rispetto delle norme relative alla valutazione dell'impatto ambientale e delle norme in materia di pari opportunità e delle politiche connesse
 - c) Selezione ai fini del finanziamento
 - le domande selezionate sono conformi agli obiettivi e ai criteri pubblicati sul programma;
 - motivazioni chiare per l'accettazione o il rifiuto della domanda;
 - rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato;
 - rispetto delle norme in materia di ammissibilità;
 - inclusione nella decisione di approvazione, delle condizioni per il finanziamento;
 - selezione di contraenti/fornitori conforme alle norme vigenti in materia di appalti pubblici.

¹ Questo paragrafo è un estratto della Sezione 2.2 - Orientamenti per le Rettifiche Finanziarie approvati dalla Commissione il 2 marzo 2001

2. Adeguata verifica della consegna di prodotti/prestazioni di servizi e dell'ammissibilità delle spese imputate al programma da parte dell'autorità di gestione e degli organismi intermedi che intervengono fra il beneficiario finale (o l'organismo o l'impresa che effettua l'operazione) e l'autorità di gestione.
 - a) Verifica della esistenza degli 'elementi da fornire' (servizi, opere, forniture, etc.) sulla scorta di piani, fatture, documenti di accettazione, perizie di esperti, etc, e, ove del caso, verifica in loco.
 - b) Verifica del rispetto delle condizioni di approvazione del contributo.
 - c) Verifica dell'ammissibilità degli importi richiesti.
 - d) Adeguato seguito riservato a tutte le questioni irrisolte prima dell'accettazione della domanda.
 - e) Applicazione di un sistema contabile appropriato ed affidabile.
 - f) Applicazione di una pista di controllo a tutti i livelli, dal beneficiario finale o dall'organismo o impresa che effettua l'operazione, attraverso tutti gli elementi del sistema.
3. Adeguata verifica della consegna di prodotti/prestazioni di servizi e dell'ammissibilità delle spese imputate al programma da parte dell'autorità di pagamento che deve adottare appropriate misure per assicurarsi che le dichiarazioni di spesa certificate alla Commissione sono corrette nella misura in cui:
 - a) La spesa è stata sostenuta durante il periodo di ammissibilità per le operazioni selezionate ai fini del cofinanziamento nel quadro dell'intervento specifico, conformemente alle consuete procedure e nel rispetto di tutte le condizioni applicabili.
 - b) Rientrano nelle misure per le quali tutti gli aiuti di Stato sono stati ufficialmente approvati dalla Commissione.
 - c) Le operazioni cofinanziate sono state effettivamente realizzate.
4. Controlli a campione delle operazioni sufficienti, sul piano quantitativo e qualitativo, e verifica appropriata nella misura in cui:
 - a) Vengono effettuati controlli per campione su almeno il 5% della spesa totale ammissibile, conformemente al Regolamento (CE) 438/2001, corredati da una relazione sul lavoro svolto dagli incaricati del controllo.
 - b) Il campione è rappresentativo e l'analisi dei rischi è appropriata.
 - c) Distinzione appropriata fra i compiti di controllo e di esecuzione per garantire l'indipendenza.
 - d) Controlli intesi a garantire:
 - appropriata valutazione dei risultati e applicazione, se del caso, di rettifiche finanziarie;
 - azione a livello generale intesa a correggere irregolarità sistemiche.
 - e) Adeguato esame per la dichiarazione di chiusura a norma degli articoli 15-17 dell'Allegato III del Regolamento (CE) 448/2001.

Elementi (funzioni) ausiliari di un sistema di gestione e di controllo

1. Controlli amministrativi soddisfacenti sulla scorta di elenchi standard di verifica o mezzi equivalenti e appropriata documentazione dei risultati onde garantire:

- a) Che le domande non siano pagate anteriormente e che le transazioni e i relativi documenti giustificativi (contratti, ricevute, fatture, pagamenti) possano essere identificati;
 - b) Concordanza, nel contesto del sistema contabile, fra le dichiarazioni e le spese registrate.
2. Adeguata supervisione delle procedure di pagamento e di autorizzazione.
 3. Procedure soddisfacenti intese a garantire un'appropriata divulgazione delle informazioni sulla normativa comunitaria.
 4. Garanzia di pagamento tempestivo del contributo comunitario ai beneficiari.

1.1.6 Procedure e metodologie per il controllo a campione delle operazioni cofinanziate dai Fondi Strutturali 2000 - 2006

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, attraverso l'Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE), facendo seguito alla pubblicazione delle 'Linee Guida per l'organizzazione dei sistemi di gestione e controllo', di cui al precedente § 1.1.2, ha elaborato nel corso del 2002, un ulteriore documento specifico per orientare le Amministrazioni centrali e locali sull'applicazione delle disposizioni in materia di sistemi di gestione e controllo.

Il documento, redatto con la collaborazione dell'A.T.I. Ernst & Young Financial Advisors S.r.l. - Ecosfera S.p.A., ha per obiettivo la definizione delle **metodologie** e delle **procedure per i controlli a campione delle Operazioni** degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali comunitari. La finalità perseguita è quella di fornire alle Amministrazioni uno strumento agile e concreto che consenta di effettuare i controlli a campione delle Operazioni in relazione alle seguenti fasi:

- Fase 1 - Pianificazione delle attività di controllo (capitolo 1);
- Fase 2 - Analisi e valutazione dei rischi e dei controlli (capitolo 2);
- Fase 3 - Campionamento (capitolo 3) ;
- Fase 4 - Procedure per l'esecuzione dei controlli periodici (capitolo 4);
- Fase 5 - Rilascio certificazione finale ed adempimenti relativi (capitolo 5);
- Fase 6 - Emissione di resoconti e relazioni (capitolo 6).

Il documento è inoltre corredato dalla normativa di riferimento e da una bibliografia per eventuali approfondimenti sulla materia.

1.2 SISTEMI DI GESTIONE E CONTROLLO DEL POR CAMPANIA

1.2.1 Descrizione sintetica

Il sistema di gestione e di controllo del POR Campania, data la particolare ampiezza e complessità della realtà organizzativa caratterizzante l'Amministrazione Regionale, prevede gradi significativi di deleghe ai diversi Centri di Responsabilità (CdR) ed una articolazione in cui la funzione di controllo di 2° livello è separata in modo netto da quella di gestione operativa e controllo di 1° livello ed è inserita in un Centro di Responsabilità alle dirette dipendenze del vertice istituzionale.

La struttura organizzativa della Regione Campania è articolata (ex Legge Regionale 11/1991 e ss. modificazioni) in Aree Generali di Coordinamento, Settori e Servizi.

Nel sistema di gestione operativa e di controllo di 1° livello del POR Campania le funzioni di Autorità di Gestione e di Autorità di Pagamento sono attribuite a specifiche Aree Generali di Coordinamento (AGC) che costituiscono altrettanti Centri di Responsabilità (CdR).

L'*Autorità di Gestione* (AdG) è responsabile delle attività di cui all'art. 34 del Regolamento (CE) 1260/1999, dell'adozione dei provvedimenti organizzativi atti a garantire l'applicazione degli artt. 38 e 39 dello stesso regolamento, della realizzazione dei sistemi di gestione e controllo di cui al Regolamento (CE) 438/2001. La AdG del POR Campania è il Dipartimento per l'Economia. Fanno parte del Dipartimento per l'Economia i Responsabili dei Fondi strutturali e i Dirigenti pro-tempore delle Aree Generali di Coordinamento interessate all'attuazione del programma.

Responsabile dell'Autorità di Gestione del POR è, in quanto responsabile del Dipartimento, il Presidente della Giunta Regionale.

Il Responsabile dell'AdG, nell'esercizio delle funzioni di propria competenza, viene assistito da un Responsabile Tecnico, giusta Delibera di Giunta Regionale n° 3601 del 26 luglio 2002.

L'AdG si avvale, inoltre, delle funzioni istituzionali che sono chiamati a svolgere:

- l'Autorità Ambientale Regionale;
- il Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti pubblici;
- l'Esperto in sicurezza e legalità.

A supporto dell'Autorità di Gestione è stata istituita una struttura composta dalle seguenti unità operative di staff:

- Unità per la pubblicità, l'informazione, ed il sistema informativo;
- Unità per il monitoraggio degli interventi;
- Unità per la gestione finanziaria;
- Unità Progetti Integrati;
- Segreteria Tecnica del Comitato di Sorveglianza (CdS) e del Comitato di Coordinamento (CdC);
- Legale e contenzioso con funzioni di supporto ai Responsabili di Misura.

L'AdG del POR Campania, vista la pluralità di CdR coinvolti, ha assegnato le **funzioni di coordinamento** del programma ad uno specifico *Comitato di Coordinamento* (Conferenza dei Responsabili dei Fondi strutturali e degli Assi) situato in posizione di staff rispetto al Vertice Istituzionale/Manageriale. Il Comitato di Coordinamento, che è presieduto dal Responsabile Tecnico del Dipartimento su delega dell'Autorità di Gestione, è composto come segue:

- Responsabile Tecnico del Dipartimento per l'Economia (presidente): Dirigente pro-tempore della posizione di Staff della Presidenza della Giunta Regionale "Attività correlate alle interrelazioni tra la Programmazione regionale e i fondi comunitari".

- Responsabile Coordinamento FESR: Dirigente pro-tempore AGC "Rapporti con organismi nazionali ed Internazionali in materia di Interesse regionale"
- Responsabile Coordinamento fondi FEOGA e SFOP: Dirigente pro-tempore AGC "Sviluppo Attività Settore Primario"
- Responsabile Coordinamento F.S.E.: Dirigente pro-tempore AGC "Istruzione, Educazione, Formazione Professionale, Politiche Giovanili e del Forum Regionale, ORMEL";
- Responsabile coordinamento Asse I: Dirigente pro-tempore AGC "Ecologia, Tutela dell'Ambiente, Disinquinamento , Protezione Civile"
- Responsabile coordinamento Asse II: Dirigente pro-tempore Settore "Politica del Territorio"
- Responsabile coordinamento Asse III: Dirigente pro-tempore Settore "Formazione Professionale"
- Responsabile coordinamento Asse IV: Dirigente pro-tempore AGC "Sviluppo Attività settore secondario"
- Responsabile coordinamento Asse V: Dirigente pro-tempore AGC "Programmazione, Piani e Programmi"
- Responsabile coordinamento Asse VI: Dirigente pro-tempore AGC "Trasporti e Viabilità"

Al Comitato sono associati il Responsabile dell'Autorità Ambientale del POR, il Direttore del Nucleo di Valutazione, l'Esperto in sicurezza e legalità, la Responsabile del Servizio Pari Opportunità.

Alle riunioni del Comitato partecipano, inoltre, il Responsabile dell'AGC "Sviluppo Attività settore terziario" - Settore Turismo ed il Responsabile dell'AGC Ricerca Scientifica, Statistica, Sistemi informativi ed Informatica

Il Comitato di Coordinamento si riunisce almeno due volte al mese ed è responsabile della preparazione degli atti per il Comitato di Sorveglianza del POR. Per l'espletamento dei suoi compiti il Comitato di Coordinamento si avvale, per gli aspetti organizzativi, della Segreteria Tecnica del Dipartimento per l'Economia e può avvalersi per le funzioni di programmazione e valutazione del Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.

La **funzione di concertazione** durante il processo di attuazione del POR Campania viene garantita dal *Comitato Regionale di Coordinamento del Partenariato (CRCP)*, istituito con delibera della Giunta Regionale, che viene convocato dal Responsabile dell'AdG almeno una volta l'anno. Il CRCP è presieduto dal Responsabile dell'AdG e si avvale della Segreteria Tecnica del Dipartimento per l'Economia.

La **funzione di coordinamento e organizzazione dei flussi finanziari** è di competenza del Responsabile dell'AdG, che viene informato dalle Autorità di Pagamento sull'attività svolta (in particolare deve venire a conoscenza delle attestazioni di spesa relative a tutti i Fondi strutturali) e riferisce periodicamente al Comitato di Sorveglianza del POR sul relativo andamento e sull'efficacia complessiva del sistema.

Le **funzioni di pagamento** relative ai singoli Fondi strutturali del POR Campania sono attribuite, per ciascun fondo strutturale, al rispettivo Responsabile che esercita le proprie funzioni in conformità a quanto stabilito dal Regolamento (CE) 1260/1999, dal Regolamento (CE) 438/2001, dal POR Campania e dal Complemento di Programmazione. In particolare le *Autorità di Pagamento* (AdP) relative ai singoli Fondi Strutturali sono:

- FESR: Struttura: AGC "Rapporti con gli Organi Nazionali ed Internazionali in Materie di Interesse Regionale" - Settore 01 - Responsabile: Dirigente pro-tempore
- FEOGA: Struttura: AGC "Sviluppo Settore Primario" - Responsabile: Dirigente pro-tempore
- SFOP: Struttura: AGC "Sviluppo Settore Primario" - Responsabile: Dirigente pro-tempore
- FSE: Struttura: AGC "Istruzione, Formazione Professionale, Mercato del lavoro" - Responsabile: Dirigente pro-tempore

Le funzioni connesse alla gestione ed al controllo ordinario di primo livello delle Misure sono assicurate dai Responsabili di Misura (e dei rispettivi dirigenti di Settore ove non coincidenti).

Presso ciascuna AGC sono istituite specifiche Unità di Staff per il monitoraggio e per il controllo ordinario di primo livello. Le Unità di Staff per il monitoraggio assistono i Responsabili di misura e, su loro richiesta, i Beneficiari finali per tutte le attività necessarie per assicurare il corretto e regolare invio dei dati di monitoraggio finanziario, fisico e procedurale.

I Responsabili di Misura svolgono le funzioni proprie del responsabile del procedimento di cui alla legge 7 agosto 1990 n° 241. I Responsabili di Misura per i compiti legati all'attuazione della misura utilizzano un team composto almeno da una figura tecnica di categoria D, una figura amministrativa di fascia C e un supporto di Segreteria di fascia B oltreché i supporti ordinari del Settore.

Le funzioni relative all'implementazione dei Progetti Integrati sono assicurate dal Responsabile Regionale dei Progetti Integrati (Progetto Integrato) che si avvale dell'Unità Progetti Integrati e svolge le funzioni proprie del responsabile del procedimento, di cui alla legge 7 agosto 1990 n°241, in relazione al processo di formazione, approvazione e attuazione dei PI.

Per assicurare la segregazione delle funzioni, nel rispetto di quanto previsto dai regolamenti comunitari, la funzione di controllo di 2° livello è stata tenuta nettamente separata da quelle di gestione operativa e di controllo di 1° livello, ed è inserita in una apposita struttura indipendente, collocata in un distinto CdR. Infatti la funzione di controllo di secondo livello è assicurata dall'Ufficio per il Controllo di 2° livello - istituito nell'ambito dell'AGC "Bilancio, Ragioneria e Tributi" sotto la responsabilità del Coordinatore dell'Area ed alle dirette dipendenze del vertice istituzionale - separata in modo netto dalle Aree che si occupano della gestione, del controllo di primo livello e del pagamento.

1.2.2 Stato di definizione e implementazione

L'articolo 2, paragrafo 1 del Regolamento (CE) 438/2001 prevede che gli Stati membri garantiscono che le autorità di gestione e di pagamento e gli organismi intermedi ricevano orientamenti appropriati riguardo ai sistemi di gestione e di controllo necessari per garantire una sana gestione finanziaria dei fondi comunitari, in conformità dei principi e delle norme generalmente riconosciute ed in particolare al fine di garantire adeguatamente la correttezza, la regolarità e l'ammissibilità delle domande di contributi comunitari.

L'articolo 5, paragrafo 1 del Regolamento (CE) 438/2001 prevede che Stati membri informano la Commissione, entro tre mesi dalla data di approvazione dell'intervento, in merito all'organizzazione delle autorità di gestione e di pagamento e degli organismi intermedi, ai sistemi di gestione e di controllo istituiti presso tali autorità e organismi, nonché ai miglioramenti previsti in conformità agli orientamenti di cui all'articolo 2, paragrafo 1.

La Regione Campania ha inviato in data 16 ottobre 2001 al Ministero dell'Economia e delle Finanze - I.G.R.U.E., per la successiva trasmissione alla Commissione Europea, le informazioni di cui all'articolo 5 del Regolamento (CE) 438/2001.

Nella riunione del Comitato di Sorveglianza del QCS (Roma, 5-6 febbraio 2002), la Commissione Europea ha presentato un resoconto sommario relativo all'analisi ed alla valutazione dei documenti ricevuti, impegnandosi a elaborare una nota di orientamenti più specifica sulle informazioni da fornire e nel contempo a richiedere i necessari complementi di informazione sui sistemi di gestione e di controllo dei singoli PO.

La Commissione ha trasmesso, ha inviato in data 22 maggio 2002, alla Regione Campania la nota di orientamenti più specifica sulle informazioni da fornire per una corretta e completa descrizione dei sistemi di gestione e controllo dei PO. I punti essenziali di questi orientamenti sono riportati di seguito:

- La descrizione delle informazioni prescritte dall'articolo 5, paragrafo 2 del Regolamento (CE) 438/2001 non dovrebbe essere limitata ai sistemi di gestione e controllo ma includere anche:
 - la certificazione delle spese destinata alla Commissione;
 - le piste di controllo;
 - i sistemi di informazione;
 - l'organizzazione delle verifiche indipendenti previste dagli articoli 10, 11, 12 e 13 del Regolamento (CE) 438/2001;
 - i meccanismi per la dichiarazione a conclusione dell'intervento, compresa la designazione dell'autorità competente, prescritta dagli articoli 15, 16 e 17 del Regolamento (CE) 438/2001.
- La descrizione dei sistemi di gestione e controllo dovrebbe essere completa ed articolata in elementi o funzioni essenziali e ausiliarie².
- Le informazioni sulla separazione delle funzioni dell'autorità di pagamento da quelle dell'autorità di gestione dovrebbe essere approfondita se le due autorità fanno capo al medesimo organismo.
- Le informazioni sulle procedure stabilite per garantire un espletamento corretto delle funzioni dovrebbero evidenziare le modalità adottate per la loro standardizzazione, l'adeguata supervisione, il controllo dei fattori di rischio che portano ad errori.
- Le informazioni sulla qualità del sistema contabile dovrebbero essere il più possibile complete.
- La descrizione analitica dei piani per modificare i sistemi esistenti e le relative ragioni, in particolare quando le modifiche hanno l'obiettivo di migliorare il monitoraggio e ridurre gli errori.

La Commissione Europea - DG Politica Regionale ha inviato, contestualmente agli orientamenti prima elencati, le osservazioni sul documento presentato dalla Regione Campania osservando che le Autorità Regionali si erano limitate alla semplice indicazione delle strutture delle autorità di gestione (AG), di pagamento (AP) e dell'organismo incaricato del controllo di secondo livello. La Commissione richiedeva con la stessa comunicazione alle Autorità Regionali di completare la descrizione dei sistemi di gestione e controllo del POR Campania, conformandosi alle linee guida descritte all'art. 5 del Regolamento (CE) 438/2001, fornendo le seguenti informazioni supplementari:

- Una descrizione dettagliata delle procedure messe in atto per la ricezione, la verifica e l'autorizzazione dei progetti.
- Una descrizione dettagliata delle procedure messe in atto per la ricezione, la verifica, la convalida delle domande di pagamento, nonché le procedure di messa in pagamento, di pagamento e di contabilità delle spese.
- L'identificazione degli eventuali organismi intermedi (OI) che intervengono nella gestione delle misure, nonché la ripartizione delle responsabilità tra AG e OI.
- Le disposizioni relative all'audit dei sistemi di gestione e controllo.
- Una descrizione dettagliata delle piste di controllo.
- Gli organigrammi dell'autorità di gestione (AG), di pagamento (AO) nonché dell'organismo incaricato del controllo di secondo livello, necessari per stabilire, su base documentaria, la corretta separazione delle funzioni in questione. Gli organigrammi debbono indicare il personale messo a disposizione delle strutture in questione.
- Gli atti legali che sono alla base della designazione delle AG, AP e dell'organismo incaricato del controllo di secondo livello.
- I manuali di procedura interna.

² Sezione 2.2 - Orientamenti per le Rettifiche Finanziarie approvati dalla Commissione il 2 marzo 2001

La Regione Campania ha inviato in data 20 agosto 2002 al Ministero dell'Economia e delle Finanze - I.G.R.U.E., per la successiva trasmissione alla Commissione Europea, le informazioni supplementari di cui al punto precedente ad eccezione della descrizione dettagliata delle piste di controllo.

La descrizione dettagliata delle piste di controllo è stata successivamente inviata nel mese di settembre all'IGRUE ed alla DG Regio. Nei mesi di ottobre, novembre e dicembre le piste di controllo sono state sottoposte ad una verifica puntuale da parte dei Responsabili di Misura.

La versione aggiornata con le integrazioni dei Responsabili di Misura è stata approvata dalla Giunta Regionale il 19 dicembre 2002.

1.3 FUNZIONE DI CONTROLLO DI SECONDO LIVELLO DEL POR CAMPANIA

1.3.1 Obiettivi, funzioni e attività

Per assicurare la segregazione delle funzioni, nel rispetto di quanto previsto dai regolamenti comunitari, la funzione di controllo di 2° livello è stata tenuta nettamente separata da quelle di gestione operativa e di controllo di 1° livello, ed è inserita in una apposita struttura indipendente, collocata in un distinto CdR. Infatti la **funzione di controllo di secondo livello** è assicurata dall'Ufficio per il Controllo di 2° livello - istituito nell'ambito dell'AGC "Bilancio, Ragioneria e Tributi" sotto la responsabilità del Coordinatore dell'Area ed alle dirette dipendenze del vertice istituzionale - separata in modo netto dalle Aree che si occupano della gestione, del controllo di primo livello e del pagamento.

I controlli a campione delle operazioni condotti dall'Ufficio riguardano l'efficacia dei sistemi di gestione e le dichiarazioni di spese presentate ai vari livelli interessati, con criteri selettivi e sulla base di un'analisi dei rischi.

I controlli effettuati prima della conclusione del POR sono ripartiti in modo uniforme su tutto il periodo di attuazione del POR, riguardano almeno il 5 % della spesa totale ammissibile e si basano su un campione rappresentativo delle operazioni approvate, sulla base dei seguenti criteri:

- I) l'esigenza di controllare operazioni di vario tipo e di varie dimensioni;
- II) gli eventuali fattori di rischio identificati dai controlli nazionali o comunitari o segnalati dalle Autorità di Pagamento;
- III) la concentrazione delle operazioni in capo a determinati organismi intermedi ovvero a determinati beneficiari finali, in modo che i principali organismi intermedi ed i principali beneficiari finali siano sottoposti almeno ad un controllo prima della conclusione di ciascun intervento.

I controlli effettuati dall'Ufficio sono volti a verificare:

- a) la concreta applicazione e l'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo;
- b) per un adeguato numero di registrazioni contabili, la relativa concordanza con i pertinenti documenti giustificativi, detenuti dagli organismi intermedi, dai beneficiari finali e dagli organismi o imprese che eseguono le operazioni;
- c) l'esistenza e la conservazione delle piste di controllo;
- d) per un adeguato numero di voci di spesa, la conformità della loro natura e dei relativi tempi di esecuzione alle disposizioni comunitarie, al capitolato approvato per l'operazione ed ai lavori effettivamente eseguiti;
- e) la conformità della destinazione o della prevista destinazione dell'operazione a quella indicata nella richiesta di cofinanziamento comunitario;

- f) il rispetto dei limiti di cui all'articolo 29 del regolamento (CE) n. 1260/1999 e di ogni altro limite imposto dalle disposizioni comunitarie applicabili ai contributi finanziari della Comunità, che devono essere corrisposti ai beneficiari finali senza decurtazioni o ritardi ingiustificati;
- g) l'effettiva disponibilità del pertinente cofinanziamento nazionale;
- h) la conformità delle operazioni cofinanziate alle norme e alle politiche comunitarie, ai sensi dell'articolo 12 del regolamento (CE) n. 1260/1999.

Nel seguito sono riportate le principali attività che l'Ufficio dovrà realizzare durante il periodo di attuazione del POR.

- a) Definizione dei criteri e delle metodologie da utilizzare per la creazione del campione di operazioni sulle quali effettuare il controllo.
- b) Definizione ed individuazione delle operazioni che costituiscono il campione e sulle quali effettuare il controllo.
- c) Realizzazione dei controlli sulle operazioni facenti parte del campione.
- d) Realizzazione di controlli e verifiche ispettive su irregolarità o abusi comunque evidenziati alla sua attenzione, sia attraverso la sua attività, sia dai soggetti coinvolti dal processo di attuazione-gestione del POR, in particolare dai Responsabili di misura e dalle AdP, sia da soggetti terzi.
- e) Accertamento e verifica delle irregolarità, determinazione dell'entità della spesa irregolare, e conseguente comunicazione all'AdG e alle AdP, per i provvedimenti di rispettiva competenza.
- f) Redazione annuale (entro il 30 giugno di ogni anno, e per la prima volta il 30.06.01), di una relazione sull'applicazione, nel corso dell'anno precedente, degli articoli 10, 11 e 12 del Reg. (CE) 438/2001, indicando anche eventuali integrazioni o aggiornamenti da apportare ai sistemi di gestione e controllo del POR. La relazione viene trasmessa all'AdG che provvede a trasmetterla alla Commissione U.E.
- g) Realizzazione, ai fini del rilascio della dichiarazione a conclusione del POR, di tutti gli accertamenti necessari per ottenere ragionevole assicurazione in ordine alla correttezza della dichiarazione di spesa certificata e alla legittimità e regolarità delle relative operazioni, attenendosi a norme sulla revisione dei conti internazionalmente riconosciute.
- h) Acquisizione dalla AdG, dalle AdP e dagli Organismi intermedi di tutte le informazioni necessarie per i controlli incluse le registrazioni e i documenti giustificativi necessari ai fini della dichiarazione di spesa finale.
- i) Redazione della dichiarazione di spesa finale che si basa su un esame dei sistemi di gestione e di controllo, sulle risultanze dei controlli già eseguiti e, se necessario, su un ulteriore campione di operazioni. La dichiarazione è redatta sulla base del modello indicativo di cui all'allegato III del Regolamento (CE) 438/2001 ed è corredata di una relazione contenente tutte le informazioni atte a documentarla, ivi compresa una sintesi dei risultati di tutti i controlli effettuati da organismi nazionali e comunitari dei quali l'Ufficio Controllo di Gestione ha avuto conoscenza.

1.3.2 Organigramma e risorse professionali della Funzione di Controllo di gestione di 2° livello

Il Servizio 'Controllo di Gestione di 2° Livello', istituito presso la AGC "Bilancio, Ragioneria e Tributi"-Settore "Finanze e Tributi", è costituito da personale della AGC che viene integrato da ulteriori professionalità.

Nell'oggettiva difficoltà di proporre, allo stato, una stima del volume di operazioni da sottoporre alle verifiche di competenza, tra l'altro direttamente influenzato dall'esito stesso delle attività ispettive da svolgere, il fabbisogno di massima di ulteriore personale, rispetto a quello individuato all'interno dell'Area Generale di Coordinamento, è stato indicato in 6 unità da destinare a tempo pieno alla funzione, così dettagliato:

- n. 1 esperto in ambito di appalti;
- n. 1 esperto in interventi in agricoltura;
- n. 1 esperto in analisi e controllo di gestione;
- n. 1 esperto con specifica esperienza nella verifica e controllo di atti amministrativi-contabili;
- n. 1 esperto in regimi di aiuto;
- n. 1 ingegnere/architetto.

Come raccomandato nel " Manuale per il controllo a campione delle operazioni cofinanziate dai Fondi Strutturali comunitari per il periodo 2000-06 " predisposto dall'IGRUE, è indispensabile attribuire alla funzione personale con notevoli capacità ed esperienza, talché necessita che i requisiti richiesti siano - almeno in parte - maturati in attività gestionali e/o ispettive nell'ambito dell'utilizzo dei Fondi strutturali.

Con riferimento al personale dell'AGC "Bilancio, Ragioneria e Tributi", invece, si specifica che per le funzioni dell'Ufficio 'Controllo di Gestione di 2° Livello', sono state individuate tre Unità a tempo pieno (due Unità di categoria D ed una Unità di categoria A) e due Unità a tempo parziale (una Unità di categoria D ed una Unità di categoria C).

Il Gruppo potrebbe essere strutturato in tre Unità Operative specifiche riportate di seguito:

- Unità di Coordinamento
- Unità di Verifica dell'Efficacia dei Sistemi di Gestione e Controllo
- Unità di Verifica delle Dichiarazioni di Spesa.

In particolare l'Unità di Coordinamento avrebbe i seguenti compiti specifici:

- Gestire la base di dati delle operazioni.
- Gestire le procedure per l'estrazione dei campioni delle operazioni.
- Predisporre i Piani di Attività per le altre due Unità di Verifica.
- Elaborare i rapporti e le relazioni previste dai Regolamenti comunitari in materia di controlli di 2° livello e quelli richiesti eventualmente dalla Giunta Regionale

L'Unità di Verifica delle Dichiarazioni di Spesa potrebbe essere strutturata per Fondi e/o per tipologia di operazioni al fine di valorizzare al meglio le specifiche competenze dei singoli.

1.3.3 Formazione del Personale e strumenti operativi di supporto alle attività

Il Personale impegnato nelle attività di controllo di 2° livello dovrà essere opportunamente formato sui seguenti temi:

- QCS Obiettivo 1, POR Campania e Complemento di Programmazione
- Regolamenti Comunitari, ivi compreso le procedure di appalto
- Strumenti di produttività individuale per personal computer
- Sistema di gestione e controllo del POR Campania

- Sistema di controllo di 2° livello del POR Campania
- Metodologie, tecniche e strumenti operativi per la realizzazione dei controlli.

Per quanto riguarda gli strumenti operativi saranno predisposti dei manuali ad hoc per la realizzazione di tutte le fasi dei controlli, ed in particolare:

- Manuale per la verifica dell'efficacia dei sistemi di gestione e controllo.
- Manuali per la verifica delle dichiarazioni di spesa per tipologia di operazioni.

In parallelo verrà sviluppato un software per personal computer che guiderà le attività di controllo di 2° livello permettendo l'archiviazione delle informazioni e dei risultati delle attività di controllo. In particolare il software dovrà avere le seguenti funzionalità:

- Organizzare il Piano di Lavoro dei controlli;
- Predisporre ex-ante le fasi e le attività da realizzare per ciascun specifico controllo sulla base dell'analisi dei rischi;
- Archiviare i risultati dei controlli in maniera standardizzata e sicura;
- Trasferire automaticamente i dati alla base dati centrale dell'Ufficio del Controllo di 2° Livello.

2.1 OBIETTIVI E RISULTATI ATTESI DEL CONTROLLO

Gli obiettivi del controllo di 2° Livello del POR Campania, in coerenza con quanto prescritto dall'articolo 11 del Regolamento (CE) n. 438/2001, sono i seguenti:

- a) la verifica della concreta applicazione ed efficacia dei sistemi di gestione e di controllo;
- b) la verifica della concordanza di un adeguato numero di registrazioni contabili con i pertinenti documenti giustificativi;
- c) la verifica dell'esistenza di un'adeguata pista di controllo;
- d) la verifica della conformità della natura e dei tempi di esecuzione di un adeguato numero di voci di spesa alle disposizioni comunitarie, al capitolato approvato per l'Operazione ed ai lavori effettivamente eseguiti;
- e) la verifica della conformità della destinazione o della prevista destinazione dell'operazione a quella indicata nella richiesta di cofinanziamento comunitario;
- f) la verifica del rispetto dei limiti di cui all'art. 29 del Reg. (CE) n. 1260/1999;
- g) la verifica dell'effettiva disponibilità del pertinente cofinanziamento nazionale;
- h) la verifica della conformità delle operazioni cofinanziate alle norme ed alle politiche comunitarie ai sensi dell'articolo 12 del Reg. (CE) n. 1260/1999.

Queste otto tipologie di controllo sono notevolmente disomogenee. Alcune hanno necessariamente come oggetto l'operazione mentre altre, quelle in particolare di tipo organizzativo, si riferiscono a sistemi e strumenti di controllo che sono parte di un sistema organizzativo più ampio, quello dell'Amministrazione/Ufficio coinvolto nel controllo.

La tabella successiva, ripresa dal documento 'Procedure e metodologie per il controllo a campione delle operazioni cofinanziate dai Fondi Strutturali 200-2006' dell'IGRUE, propone una catalogazione delle otto tipologie di controllo sopra elencate in tre differenti categorie di audit:

- Audit Organizzativo;
- Audit Contabile
- Audit Strategico-Normativo.

L'*audit* contabile è quello di tipo *tradizionale* che può essere affidato ad esperti di contabilità mentre le attività connesse all'*audit strategico-normativo* richiedono conoscenze perlopiù di natura giuridica ed in particolare degli ordinamenti e delle politiche comunitarie e delle normative settoriali di riferimento dell'operazione sottoposta a verifica. Senza trascurare, inoltre, che tutto ciò è preceduto dall'analisi e valutazione dei rischi di irregolarità e dalla progettazione e realizzazione del campionamento.

L'*audit* normativo è spesso necessariamente legato a verifiche di tipo tecnico che consentano di accertare (mediante rilievi di tipo fisico) se l'oggetto del cofinanziamento sia in linea con la destinazione prevista dalla domanda di cofinanziamento e con la normativa di riferimento.

Tipo di Controllo		Organismo controllato
ORGANIZZATI	a) La concreta applicazione ed efficacia dei sistemi di gestione e di controllo	Autorità di Gestione
	c) L'esistenza di un'adeguata pista di controllo	Autorità di Gestione
CONTABILITAZIONE	b) La concordanza di un adeguato numero di registrazioni contabili con i pertinenti documenti giustificativi	Autorità di Pagamento Beneficiario Finale Organismi Intermedi Ente Esecutore
	d) La conformità della natura e dei tempi di esecuzione di un adeguato numero di voci di spesa alle disposizioni comunitarie, al capitolato approvato per l'Operazione ed ai lavori effettivamente eseguiti	Autorità di Pagamento Beneficiario Finale Organismi Intermedi Ente Esecutore
	e) L'effettiva disponibilità del pertinente cofinanziamento nazionale	Autorità di Gestione
NORMATIVO	e) La conformità della destinazione o della prevista destinazione dell'Operazione a quella indicata nella richiesta di cofinanziamento comunitario	Autorità di Gestione
	f) Il rispetto dei limiti di cui all'art. 29 del Reg. (CE) n. 1260/99	Autorità di Gestione
	h) La conformità delle Operazioni cofinanziate alle norme ed alle politiche comunitarie ai sensi dell'articolo 12 del Reg. (CE) n. 1260/99	Autorità di Gestione

I risultati attesi dalla realizzazione del controllo di 2° Livello del POR Campania, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 12 del Regolamento (CE) n. 438/2001, sono i seguenti:

- riscontro della sistematicità delle irregolarità rilevate nell'ambito dei controlli;
- identificazione delle cause delle irregolarità;
- organizzazione e realizzazione di ulteriori controlli di approfondimento;
- definizione delle opportune misure correttive e preventive;
- comunicazione dei risultati dei controlli e degli eventuali adeguamenti dei sistemi di gestione e controllo (in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 13 del Regolamento (CE) n. 438/2001).

2.2 AMBITI ED OGGETTI DEL CONTROLLO

Gli ambiti e gli oggetti del controllo di 2° Livello del POR Campania, in coerenza con quanto prescritto dall'articolo 10 del Regolamento (CE) n. 438/2001, sono i seguenti:

- a) l'efficacia dei sistemi di gestione e controllo istituiti;
- b) le dichiarazioni di spese presentate ai vari livelli interessati, con criteri selettivi e sulla base di un'analisi dei rischi.

I criteri e la metodologia utilizzati per l'estrazione del campione delle operazioni del POR Campania da sottoporre al controllo di 2° Livello, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 10 del Regolamento (CE) n. 438/2001, sono i seguenti:

- I controlli effettuati riguarderanno almeno il 5 % della spesa totale ammissibile, saranno ripartiti uniformemente su tutto il periodo di attuazione del POR e si baseranno su un campione rappresentativo delle operazioni approvate, individuato sulla base dei criteri di cui al punto seguente.
- La selezione del campione di operazioni da sottoporre ai controlli, terrà conto dei seguenti aspetti:
 - a) l'esigenza di controllare operazioni di vario tipo e di varie dimensioni;
 - b) gli eventuali fattori di rischio identificati dai controlli nazionali o comunitari;
 - c) la concentrazione delle operazioni in capo a determinati organismi intermedi ovvero a determinati beneficiari finali, in modo che i principali organismi intermedi ed i principali beneficiari finali siano sottoposti almeno ad un controllo prima della conclusione di ciascun intervento.

Il controllo di 2° livello del POR Campania utilizzerà le risultanze dei controlli già effettuati nell'ambito del POP Campania 1994-99, in applicazione del Regolamento (CE) n. 2064/97. I questi risultati saranno utilizzati per meglio orientare l'analisi dei rischi gestionali .

2.2.1 Verifica dell'efficacia dei sistemi di gestione e controllo del POR Campania

La verifica, anche detta *system audit*, riguarda sia l'organizzazione e le procedure adottate dall'Autorità di Gestione e dalle Autorità di Pagamento, che le verifiche condotte sugli Organismi Intermedi, come definiti dall'art. 1 del Reg (CE) 438/2001. La verifica dei sistemi di gestione e controllo riveste un carattere "propedeutico" rispetto agli obiettivi del controllo di secondo livello. Essa è infatti finalizzata a stabilire se i sistemi posti in atto siano in grado di garantire un'adeguata organizzazione delle funzioni e degli uffici in modo da assicurare (art. 3 del Reg. (CE) 438/2001):

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

In coerenza con quanto prima definito, l'Unità di Controllo di 2° livello del POR Campania verificherà preliminarmente l'affidabilità dei sistemi di gestione e controllo attraverso l'analisi delle modalità organizzative e delle procedure generali di gestione e controllo poste in essere dall'Autorità di Gestione, dalle Autorità di Pagamento e dagli Organismi Intermedi.

Le metodologie e le procedure che saranno adottate dall'Unità di Controllo di 2° Livello del POR Campania per la verifica dell'efficacia dei sistemi di gestione e controllo sono descritte in dettaglio nel capitolo 6 del presente documento.

2.2.2 Controlli sulle operazioni

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

Ai fini della predisposizione del programma di verifica sulle operazioni, l'Unità di Controllo di 2° Livello del POR Campania definirà, sulla base delle specifiche piste di controllo delle misure e delle azioni, le *check list* per tipologia di operazione, al fine di individuare gli elementi oggetto della verifica (vedasi capitolo 7).

Nello svolgimento delle attività di verifica, l'Unità di Controllo di 2° Livello, qualora lo riterrà necessario, potrà modificare il piano d'*audit* precedentemente definito, al fine di assicurarne la continua rispondenza alle necessità del controllo.

A conclusione delle verifiche effettuate, i programmi ed i risultati delle verifiche sulle operazioni saranno riportati in specifiche relazioni (elaborate secondo le modalità descritte nel capitolo 7).

I Controlli dovranno riguardare la documentazione e la verifica dei sistemi utilizzati dal Responsabile/Esecutore dell'Operazione in relazione all'attività dei Fondi strutturali. Gli obiettivi della verifica sono riportati sinteticamente di seguito:

- Verificare se nella selezione dei Responsabili/Esecutori dei progetti o operazioni sono stati rispettati i criteri di ammissibilità.
- Verificare se le entrate e i pagamenti nonché gli attivi sono registrati correttamente nella contabilità del Responsabile/Esecutore dell'operazione e se tali importi sono correttamente riportati nelle domande di pagamento.
- Verificare se (in ordine alle Autorità e agli Organismi pubblici e, se del caso, ai Responsabili/Esecutori dell'operazione), i servizi e le azioni finanziate sono appaltati in base ad una gara regolare, se l'apertura e la registrazione delle offerte è sottoposto a controlli adeguati e se viene effettuata una valutazione completa di tutte le offerte prima che intervenga la decisione di attribuzione del contratto per l'azione o il servizio.
- Verificare se i progressi realizzati sono riportati in modo fedele e veritiero nelle relazioni e negli altri documenti d'informazione trasmessi alle Autorità di Gestione del POR Campania.
- Verificare se il Responsabile/Esecutore dell'operazione ha ottemperato alla normativa comunitaria in materia di pubblicità, informazione e pari opportunità, nonché alla legislazione dell'UE relativa a tutti gli altri settori interessati.

Le metodologie e le procedure che saranno adottate dall'Unità di Controllo di 2° Livello del POR Campania per la verifica sulle operazioni sono descritte in dettaglio nel capitolo 7 del presente documento.

3 PIANIFICAZIONE DELLE ATTIVITÀ DI CONTROLLO

3.1 FASI OPERATIVE DELLE ATTIVITÀ DI CONTROLLO DI 2° LIVELLO DEL POR CAMPANIA

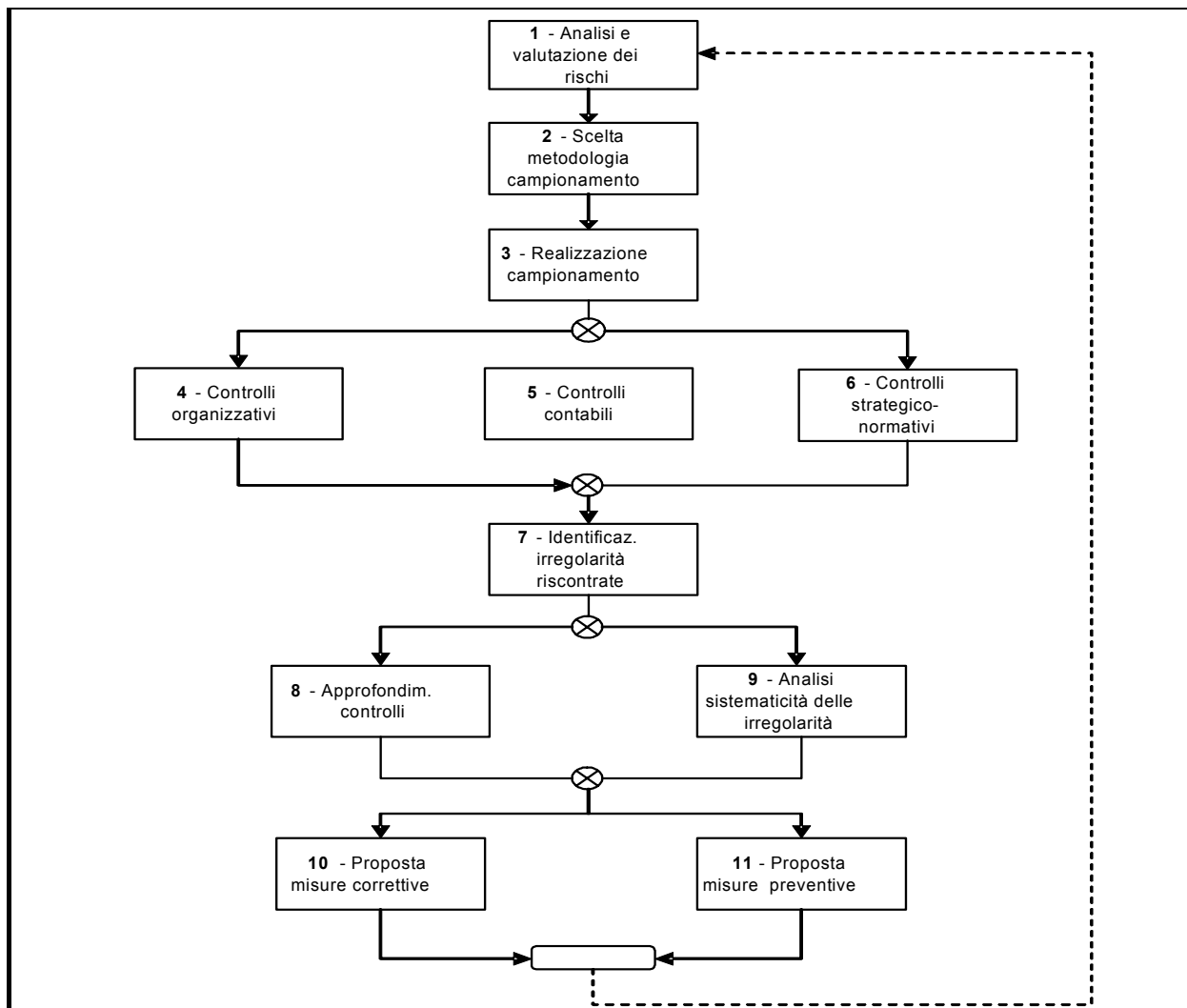
La tabella e la figura successiva, riprese dal documento 'Procedure e metodologie per il controllo a campione delle operazioni cofinanziate dai Fondi Strutturali 200-2006' dell'IGRUE, propongono una articolazione delle fasi operative in cui si può articolare il processo di realizzazione delle attività di controllo. Nella tabella sono definite per ciascuna fase gli input e gli output delle stesse.

Cod.	Fase	Input	Output
1	Analisi e valutazione dei rischi	Documento di programma Normativa Pista di controllo Descrizione dell'organizzazione dei sistemi di gestione e controllo Tipologia di Operazione	Relazione sui rischi
2	Scelta metodologia campionamento	Relazione sui rischi Normativa	Metodologia del campionamento
3	Realizzazione campionamento	Metodologia del campionamento	Relazione sul campionamento; Oggetti da controllare
4, 5, 6	Controlli organizzativi, contabili, normativi	Oggetti da controllare	Oggetti controllati e lista irregolarità
7	Identificazione irregolarità riscontrate	Oggetti controllati e lista irregolarità	Verbale controllo Relazione di audit In caso di frode, denuncia all'autorità competente
8	Approfondimento controlli	Verbale controllo Relazione di audit Oggetti da controllare	Oggetti controllati e lista irregolarità
9	Analisi della sistematicità delle irregolarità	Verbale controllo Relazione di audit	Lista irregolarità sistematiche
10	Proposta di misure correttive	Oggetti controllati e lista irregolarità Lista irregolarità sistematiche	Relazione di audit contabile e strategico-normativo su irregolarità e rettifiche finanziarie
11	Proposta di misure preventive	Oggetti controllati e lista irregolarità Lista irregolarità sistematiche	Relazioni di audit organizzativo su criticità del sistema e Misure preventive

Le attività considerate si attuano nell'ambito di un *ciclo con cadenza annuale e si svolgono su almeno il 5% della spesa totale rendicontata nell'annualità precedente, in modo tale da coprire, al termine dell'intervento, un insieme di operazioni corrispondenti ad almeno il 5% della spesa totale ammissibile*. Lo stesso flusso, come illustra il *flow chart* si reitera nel corso dell'anno successivo, con strumenti affinati ed una conoscenza dell'Intervento che consenta di pesare meglio i rischi ed ottimizzare le risorse

utilizzate per il controllo. L'esecuzione dei controlli deve essere comunque ripartita uniformemente su tutto il periodo interessato (art. 10 del Reg. (CE) nr. 438/2001).

Le fasi operative riportate nella tabella precedente sono state assunte come riferimento dalla Regione Campania per articolare il processo di realizzazione delle attività di controllo del POR Campania.



4.1 MODELLO E ATTIVITÀ PER L'ANALISI DEI RISCHI CONNESSI ALL'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI DEL POR CAMPANIA

L'analisi dei rischi connessi all'attuazione degli interventi del POR Campania costituisce, come si è visto nel capitolo precedente, la prima fase delle attività di controllo di 2° livello. Essa è realizzata dall'Ufficio per il Controllo di 2° livello del POR Campania, istituito nell'ambito dell'AGC "Bilancio, Ragioneria e Tributi", utilizzando la metodologia proposta dall'IGRUE nel documento 'Procedure e metodologie per il controllo a campione delle operazioni cofinanziate dai Fondi Strutturali 200-2006'. Questa metodologia prevede la realizzazione delle seguenti attività:

- a) Definizione delle tipologie di rischi e dei relativi controlli per i processi standard (istruttoria, attuazione, rendicontazione) di ciascun macroprocesso del POR Campania
- b) Valutazione periodica dei rischi e dei controlli associati;

L'identificazione dei principali fattori di rischio è fondamentale per la programmazione del controllo. I rischi possono essere **rischi inerenti** (rischio elevato di irregolarità o errori - quando ad esempio un'azione è soggetta a regole molto complesse, il rischio di errore può essere elevato), oppure **rischi di controllo** (rischio che il controllo non riesca a prevenire o individuare gli errori e le irregolarità, specialmente in caso di livello palesemente lacunoso o di ristrutturazione recente). I programmi di controllo devono riguardare i settori, le misure, le azioni e le tipologie di operazioni nei quali i rischi sono potenzialmente più elevati e offrire una copertura temporale equilibrata di tutto il settore sottoposto a controllo.

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

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

Gli elementi che permettono di individuare l'esistenza di un **rischio inerente** sono i seguenti:

- più è complessa la normativa applicabile all'azione (incluse le norme nazionali), maggiore è il rischio di errore che può essere riconducibile a un'interpretazione errata o imprecisa delle disposizioni applicabili oppure a un semplice errore di applicazione delle disposizioni stesse,
- più livelli di gestione: ad esempio, azioni eseguite da Soggetti terzi possono comportare un rischio intrinseco maggiore di azioni eseguite direttamente da un'Autorità unica. Quanto più numerose sono le fasi del processo di gestione, tanto maggiore può essere il rischio,
- i pagamenti o gli introiti realizzati sulla base di una domanda di pagamento (ad esempio, la richiesta del beneficiario finale per contributi in natura) e non come contropartita di beni o servizi sono più difficilmente verificabili, in generale, e quindi comportano un rischio intrinseco più elevato,
- più l'ammontare complessivo del finanziamento a titolo dei Fondi strutturali e la proporzione del costo totale a carico dei Fondi sono elevati, tanto più elevato è il rischio intrinseco,
- alcuni tipi di azioni e di finanziamenti (tra cui i finanziamenti globali) possono comportare un rischio intrinseco più elevato di altri,
- il tipo di responsabile/esecutore del progetto: ad esempio pubblico o privato, affermato o di recente costituzione,

- una rotazione frequente del personale, il ricorso a personale temporaneo per lo svolgimento di mansioni importanti, l'utilizzo di personale non qualificato o inesperto da parte degli organismi di gestione o del responsabile/esecutore del progetto, possono aumentare il rischio intrinseco, in quanto l'inesperienza del personale può determinare un cattivo funzionamento dei controlli.

Gli organismi controllati possono ovviare a tali rischi attraverso controlli più accurati. Il controllore deve pertanto valutare il **rischio di controllo** al fine di individuare il rischio residuo (il rischio che eventuali errori sfuggano ai controlli). Laddove il **rischio inerente** è più elevato, è necessario predisporre un sistema di controllo che riduca al minimo il rischio di pagamenti indebiti. Prendendo come esempio i regimi cui si applicano norme molto complesse, l'organismo responsabile per la verifica e l'approvazione delle domande di pagamento deve sottoporre a controlli molto accurati le domande. In effetti, anche un settore caratterizzato a **rischio inerente elevato** può comportare un **rischio di controllo** limitato quando i sistemi sono particolarmente efficaci nell'identificare gli errori.

La valutazione dei rischi e dei controlli va effettuata su tutte le misure e le azioni del POR Campania. Lo svolgimento delle diverse attività sarà attuato attraverso un processo di tipo iterativo, in grado di orientare l'attività di verifica verso quelle aree che presentano i livelli di rischio più elevati.

Nei paragrafi seguenti vengono descritte le metodologie, gli strumenti e le modalità operative adottate per ciascuna delle attività prima elencate.

4.2 DEFINIZIONE DELLE TIPOLOGIE DI RISCHI E DEI RELATIVI CONTROLLI PER I PROCESSI STANDARD

La prima attività che l'Unità di Controllo di 2° Livello realizzerà è la raccolta e l'analisi delle informazioni necessarie per la valutazione dei rischi, ed in particolare:

- le piste di controllo delle misure e, ove necessario delle specifiche azioni, del POR Campania;
- le relazioni sulle attività di controllo effettuate per il periodo di programmazione 1994-1999 in applicazione del Regolamento (CE) 2064/1997;
- le eventuali relazioni su altri controlli svolti da controllori della Commissione, dello Stato o della Corte dei Conti per il periodo di programmazione 1994-1999.

L'Ufficio per il Controllo di 2° Livello, successivamente, analizzerà le piste di controllo delle misure e delle azioni del POR Campania, definendo per ciascun processo (istruttoria, attuazione, rendicontazione), a livello delle specifiche attività che presentano potenziali rischi, le seguenti informazioni:

- Tipologia del rischio (RG-Rischio Gestionale; RF - Rischio Finanziario);
- Descrizione del rischio;
- Valutazione del rischio (informazione da definire nell'attività successiva);
- Valutazione del controllo ((informazione da definire nell'attività successiva);
- Descrizione del controllo associato al rischio.

Questa attività verrà realizzata utilizzando come riferimento il documento 'Procedure e metodologie per il controllo a campione delle operazioni cofinanziate dai Fondi Strutturali 200-2006' dell'IGRUE che presenta una lista esemplificativa e non esaustiva, di seguito riportata, delle possibili fenomenologie di rischi (e dei relativi controlli associati) per i tre processi standard (istruttoria, attuazione, rendicontazione) per ciascuna delle tre classi di operazioni (Realizzazione di Opere Pubbliche, Erogazione di Finanziamenti e di Servizi a Singoli Destinatari, Acquisizione di Beni e Servizi).

PROCESSO: ISTRUTTORIA					
Macroprocesso 1: Realizzazione di Opere Pubbliche					
Macroprocesso 2: Acquisizione di Beni e Servizi					
Macroprocesso 3: Erogazione di Finanziamenti e Servizi a Singoli Destinatari					
Codice	Rischio	Macro Process o	Valutazion e del Rischio	Valutazione del Controllo	Controllo
R _{GI1}	Inadeguata o non tempestiva pubblicizzazione del bando con conseguente scarsità di domande presentate.	1 2 3			Redazione e pubblicazione del bando in modo tempestivo e con un'adeguata pubblicizzazione sia su giornali locali che presso uffici pubblici.
R _{GI2}	Mancanza o inadeguatezza della procedura di ricevimento e registrazione delle domande.	1 2 3			Verifica della correttezza della procedura in relazione a quanto previsto per il ricevimento delle istanze e la registrazione delle stesse.
R _{GI3}	Errata attribuzione della data di arrivo delle richieste.	1 2 3			Verifica della corretta datazione di arrivo delle domande con particolare riferimento alla data ultima utile per l'ammissibilità delle domande di finanziamento.
R _{GI4}	Disallineamento tra i criteri di valutazione utilizzati nella scelta dei beneficiari finali.	1 2 3			Verifica della congruenza dei criteri applicati rispetto a quelli eventualmente inseriti nel Bando, o della loro coerenza rispetto agli obiettivi della Misura, nonché rispetto alle politiche orizzontali dell'Unione Europea (Pari Opportunità, Ambiente, Occupazione, Concorrenza).
R _{GI5}	Corretta valutazione tecnico-amministrativa dell'istanza.	1 2 3			Controllo che la valutazione delle istanze sia svolta in base a criteri chiari, pertinenti e quantificabili oltre che conformi alle regole di ammissibilità poste dalla CE. Verifica della predisposizione di verbali di istruttoria.
R _{GI6}	Inadeguata applicazione di procedure amministrative idonee a prevenire la manifestazione e/o l'ampliamento dei contenziosi ed il sostenimento di oneri aggiuntivi a carico dell'Amministrazione.	1 2 3			Monitoraggio del rispetto dei criteri di scelta delle domande indicati nel bando.
R _{GI7}	Tempi di istruttoria troppo lunghi con conseguente insoddisfazione dei beneficiari e perdita di immagine.	1 2 3			Compilazioni verbali di istruttoria.
R _{GI8}	Mancato rispetto dei doveri di pubblicità delle graduatorie nei confronti dei soggetti ammessi e non ammessi.	1 2 3			Graduatorie approvate dall'organismo competente.

PROCESSO: ISTRUTTORIA					
Macroprocesso 1: Realizzazione di Opere Pubbliche					
Macroprocesso 2: Acquisizione di Beni e Servizi					
Macroprocesso 3: Erogazione di Finanziamenti e Servizi a Singoli Destinatari					
Codice	Rischio	Macro Process o	Valutazion e del Rischio	Valutazione del Controllo	Controllo
R _{GI9}	Elevati tempi approvazione delle domande.	1 2 3			Verifica della completezza giuridico amministrativa delle domande.
R _{GI10}	Rischio legale per inadempimenti informativi obbligatori nei confronti dei beneficiari.	1 2 3			Verifica dell'invio a tutti i soggetti che hanno presentato domanda per l'ammissione ai finanziamenti di comunicazione circa l'esito della valutazione sia in caso positivo che negativo.

PROCESSO: ATTUAZIONE					
Macroprocesso 1: Realizzazione di Opere Pubbliche					
Macroprocesso 2: Acquisizione di Beni e Servizi					
Macroprocesso 3: Erogazione di Finanziamenti e Servizi a Singoli Destinatari					
Codice	Rischio	Macro Process o	Valutazion e del Rischio	Valutazione del Controllo	Controllo
R _{GA1}	Tempi di progettazione eccessivamente lunghi.	1			Analisi dei tempi di esecuzione degli allegati progettuali, nonché della convocazione dei necessari momenti di confronto fra enti coinvolti (Enti territoriali, Ministero Ambiente, Sovrintendenze, ecc.) per il passaggio dal livello preliminare a quello esecutivo della progettazione.
R _{GA2}	Stipula convenzione.	2			Tempestiva e formale informazione nei confronti del beneficiario circa i diritti ed i doveri scaturenti dalla concessione dei fondi.
R _{FA1}	Mancata rispondenza fra acconto richiesto ed ammontare dovuto.	1 2 3			Verifica dell'importo richiesto dal beneficiario finale (Comunicazione di richiesta primo anticipo) rispetto a quanto dovuto in relazione all'ammontare del finanziamento ed alla quota percentuale da erogare in prima istanza (Notifica di ammissione al finanziamento).
R _{FA2}	Insussistenza dei fondi stanziati nei capitoli di bilancio rispetto all'ammontare delle richieste ammesse a finanziamento con conseguente impossibilità di effettuare le liquidazioni.	1 2 3			Verifica dell'importo del/i capitolo/i di bilancio o dei residui accantonati relativo/i all'azione. Confronto dell'importo di spesa da anticipare (Mandato di pagamento primo anticipo) con l'importo preventivato.
R _{FA3}	Attribuzione contabile del trasferimento fondi ad un errato beneficiario.	1 2 3			Verifica dei dati identificativi del beneficiario del contributo e del suo tesoriere (Mandato di pagamento). Verifica della documentazione bancaria di ritorno (contabile bancaria) comprovante l'avvenuto trasferimento dei fondi, per consentire la contabilizzazione dell'uscita.
R _{FA4}	Non corretta applicazione normativa sui lavori pubblici da parte della ditta esecutrice.	1			Verifica del rispetto della normativa sulla sicurezza da parte della ditta esecutrice (piano della sicurezza e altri documenti richiesti). Verifica della regolarità in materia assicurativa e contributiva della ditta, nonché del rispetto del Contratto

PROCESSO: ATTUAZIONE					
Macroprocesso 1: Realizzazione di Opere Pubbliche					
Macroprocesso 2: Acquisizione di Beni e Servizi					
Macroprocesso 3: Erogazione di Finanziamenti e Servizi a Singoli Destinatari					
Codice	Rischio	Macro Process o	Valutazion e del Rischio	Valutazione del Controllo	Controllo
					Collettivo Nazionale di Lavoro (certificati di correntezza contributiva). Accertamento della mancanza di procedure concorsuali o di procedimenti penali a carico della ditta e dei suoi rappresentanti legali (certificazioni degli enti competenti o autocertificazioni).
R _{FA5}	Mancato controllo preventivo della documentazione a supporto del SAL per l'erogazione della quota all'avente diritto.	1			Analisi delle spese inserite fra le somme a disposizione dell'amministrazione e verifica loro ammissibilità. Congruenza fra le spese via via liquidate e le previsioni formulate in sede di approvazione del Quadro Tecnico Economico.
R _{FA6}	Inadeguatezza del sistema di controllo delle richieste di anticipo in relazione all'ammontare del finanziamento ed alla quota percentuale da erogare.	1 2 3			Verifica dell'importo da liquidare al creditore, confronto con documentazione a sostegno (Fattura, ricevuta, piano particellare espropri, etc.). Controllo della corretta individuazione del conto corrente e dell'identità dell'avente diritto per l'accredito o il pagamento diretto presso la tesoreria. Confronto dell'importo di spesa da corrispondere con la giacenza finanziaria a disposizione dell'Ente.
R _{FA7}	Erogazione anticipazione non a fronte di corretta documentazione di supporto.	3			Verifica dell'importo richiesto dal beneficiario finale e della sussistenza e completezza della seguente documentazione: Richiesta di erogazione dell'anticipazione; Certificazione CCIAA; Fideiussione bancaria (o polizza assicurativa); Documentazioni attestanti l'impegno ad apportare mezzi propri e l'effettivo versamento; Eventuale delibera di finanziamento a medio-lungo termine da parte di ente creditizio; Dichiarazione di non aver goduto di altre agevolazione per

PROCESSO: ATTUAZIONE					
Macroprocesso 1: Realizzazione di Opere Pubbliche					
Macroprocesso 2: Acquisizione di Beni e Servizi					
Macroprocesso 3: Erogazione di Finanziamenti e Servizi a Singoli Destinatari					
Codice	Rischio	Macro Process o	Valutazion e del Rischio	Valutazione del Controllo	Controllo
					i beni oggetto del programma di investimento; Perizia giurata, in caso di utilizzo di immobili preesistenti, sulla conformità alle concessioni e/o autorizzazioni edilizie e destinazioni d'uso.
R _{FA8}	Erogazione quote intermedie non a fronte di corretta documentazione di supporto.	3			Verifica dell'importo richiesto dal percettore finale e della sussistenza e completezza della seguente documentazione: Richiesta di erogazione per stato di avanzamento; Certificazione CCIAA; Documentazioni attestanti lo stato d'avanzamento del programma; Perizia giurata, in caso di costruzione ex-novo di opere murarie, sulla conformità alle concessioni e/o autorizzazioni edilizie e destinazioni d'uso.
R _{FA9}	Mancata rispondenza fra quota richiesta ed ammontare dovuto.	3			Verifica dell'importo richiesto dal percettore finale (Comunicazione di richiesta primo anticipo/acconto) rispetto a quanto dovuto in relazione all'ammontare del finanziamento ed alla quota percentuale da erogare in prima istanza (Notifica di ammissione al finanziamento).
R _{GA2}	Attivazione di procedure liquidative non autorizzate	1			Riscontro obiettivo della data di fine lavori mediante verbale di sopralluogo con il Direttore Lavori ed il responsabile di cantiere.
R _{GA3}	Elevati tempi di liquidazione dei finanziamenti.	2 3			Verifica tempestività dei pagamenti a decorrere dal ricevimento delle domande (3 mesi) con modalità e condizioni conformi a quanto prescritto.

PROCESSO: RENDICONTAZIONE					
Macroprocesso 1: Realizzazione di Opere Pubbliche					
Macroprocesso 2: Acquisizione di Beni e Servizi					
Macroprocesso 3: Erogazione di Finanziamenti e Servizi a Singoli Destinatari					
Codice	Rischio	Macro Process o	Valutazion e del Rischio	Valutazione del Controllo	Controllo
R _{FR1}	Inadeguatezza dei sistemi preposti alla lavorazione dei rendiconti di spesa - limitata capacità di intraprendere le opportune azioni correttive con tempestività.	1 2 3			Verifica dell'importo da liquidare al creditore, confronto con documentazione giustificativa. Correttezza formale e sostanziale della intera documentazione esibita (datazione e numerazione, leggibilità, originalità, etc.).
R _{FR2}	Non corretta tenuta della documentazione amministrativo contabile	1			Documentazione da sottoporre a controllo: Documentazione di spesa; Prospetto di rendiconto finale Quadro Tecnico Economico; Stati di Avanzamento Lavori e Certificati di pagamento; Documentazione specifica richiesta nel bando; Certificazione di spesa con riparto definitivo fra Lavori e Somme a Disposizione; Prospetto di rendiconto finale.
R _{FR3}	Non corretta tenuta della documentazione amministrativo contabile.	2			Documentazione da sottoporre a controllo: Documentazione di spesa; Prima nota cassa; Prospetto di rendiconto finale; Stati di Avanzamento Lavori e Certificati di pagamento; Documentazione specifica richiesta nel bando; Certificazione di spesa con riparto definitivo fra Lavori e Somme a Disposizione; Prospetto di rendiconto finale
R _{FR4}	Non corretta tenuta documentazione amministrativo contabile.	3			Documentazione da detenere da parte del percettore finale e da sottoporre a controllo: Fatture quietanzate; Schede di commessa interna con allegati (elenco delle fatture d'acquisto e dei buoni di prelievo di magazzino e schede di lavorazione di personale dipendente). Il documento deve esporre in calce l'attestazione da parte dell'impresa che la valorizzazione determini l'effettivo costo per l'azienda della commessa interna; Relazione sullo stato finale del

PROCESSO: RENDICONTAZIONE					
Macroprocesso 1: Realizzazione di Opere Pubbliche					
Macroprocesso 2: Acquisizione di Beni e Servizi					
Macroprocesso 3: Erogazione di Finanziamenti e Servizi a Singoli Destinatari					
Codice	Rischio	Macro Process o	Valutazion e del Rischio	Valutazione del Controllo	Controllo
					progetto; Dichiarazioni dell'impresa. L'attività genera il seguente documento: Relazione monografica sugli esiti dell'accertamento.
R _{FR5}	Duplicazioni/errori di pagamento.	di 1 2			Verifica dell'importo richiesto dal beneficiario finale (Comunicazione di richiesta saldo finale) rispetto a quanto dovuto in relazione all'ammontare del finanziamento ed alle quote precedentemente erogate.
R _{FR6}	Duplicazioni/errori di pagamento.	di 3			Verifica dell'importo richiesto dal percettore finale (Comunicazione di richiesta saldo finale) rispetto a quanto dovuto in relazione all'ammontare del finanziamento ed alle quote precedentemente erogate. Verifica e quantifica le erogazioni corrisposte alle Banche concessionarie, a fronte degli elenchi di richieste fatte da imprese con spese effettivamente sostenute (spese certificate). Verifica della rispondenza dell'importo richiesto con quanto erogato dalla Commissione Europea. Determina il saldo ancora da erogare.
R _{FR7}	Mancata imputazione distinta degli importi erogati ai fondi stanziati da comunità /stato/regioni.	1 2 3			Verifica della rispondenza dell'importo erogato ad un valore pari al 7% della partecipazione dei Fondi agli interventi. Corretta contabilizzazione dell'entrata nell'ambito della gestione della contabilità, distinguendo i finanziamenti comunitari da quelli statali.
R _{FR8}	Incompleta acquisizione della documentazione relativa alle operazioni effettuate.	1 2 3			Verifica dei dati anagrafici e delle coordinate bancarie del destinatario del contributo (Mandato di pagamento). Verifica della documentazione bancaria di ritorno (contabile bancaria) comprovante l'avvenuto transito dei fondi,

PROCESSO: RENDICONTAZIONE					
Macroprocesso 1: Realizzazione di Opere Pubbliche					
Macroprocesso 2: Acquisizione di Beni e Servizi					
Macroprocesso 3: Erogazione di Finanziamenti e Servizi a Singoli Destinatari					
Codice	Rischio	Macro Process o	Valutazion e del Rischio	Valutazione del Controllo	Controllo
					per consentire la contabilizzazione dell'uscita.
R _{GR9}	Non esecuzione delle verifiche connesse al collaudo.	1			Riscontro fra le realizzazioni fisiche e la natura delle opere previste da progetto. Verifica del dimensionamento delle opere rispetto al progetto. Verifica della funzionalità dell'opera rispetto agli obiettivi della Misura.
R _{FR10}	Non esecuzione delle verifiche connesse alla liquidazione del contributo.	2 3			Il dettaglio dei controlli può essere così riassunto: attinenza delle spese rispetto al progetto; correttezza formale e sostanziale dell'intera documentazione esibita; verifica della effettività dei pagamenti eseguiti; coincidenza, o variazione entro i limiti consentiti, fra importi a consuntivo e preventivo; correttezza dei coefficienti di riparto in caso di costi comuni a più progetti o a diverse azioni del beneficiario; sommatoria delle voci di spesa a consuntivo coincidenti con la sommatoria dei singoli documenti contabili allegati;
R _{FR11}	Generazione di contenziosi connessi ad Operazioni svolte senza il rispetto della normativa nazionale in materia di lavoro dipendente.	1			Verifica della regolarità complessiva degli adempimenti della ditta esecutrice in materia di lavoro dipendente (sulla base richiesta apposito certificato liberatorio agli enti competenti). Accertamento della mancanza di procedure concorsuali o di procedimenti penali a carico della ditta e dei suoi rappresentanti legali (certificazioni degli enti competenti o autocertificazioni).

La Regione Campania sta provvedendo all'implementazione di un software per la gestione delle piste di controllo delle specifiche misure e azioni. Il software permette l'inserimento, la visualizzazione, la modifica, la stampa e la gestione delle versioni storiche delle piste di controllo. L'implementazione del

software sarà estesa per consentire la gestione di un archivio di tipologie di rischi e di relativi controlli e la possibilità di associarle alle singole attività che costituiscono le fasi dei processi standard.

Il software permetterà inoltre di realizzare tutte le attività connesse alla valutazione dei rischi e dei controlli, secondo il modello e gli strumenti descritti nel paragrafo seguente, mantenendo la storia delle specifiche valutazioni realizzate.

4.3 MODELLO DI VALUTAZIONE DEI RISCHI E DEI CONTROLLI

Il modello per la valutazione dei rischi dei processi e dei controlli in essere che verrà adottato dall'Unità di Controllo di 2° Livello per il POR Campania si basa sostanzialmente su quello proposto dall'IGRUE nel documento 'Procedure e metodologie per il controllo a campione delle operazioni cofinanziate dai Fondi Strutturali 200-2006' arricchito con alcune specificità ritenute di interesse. Nel seguito si riporta sinteticamente il modello che verrà utilizzato e che potrà subire modifiche in funzione dei risultati della sua applicazione.

Il processo di valutazione si suddivide in valutazione del rischio (*rischio inerente*) e valutazione del controllo (*rischio di controllo*). Il primo viene misurato sia in termini di impatto sul raggiungimento degli obiettivi dell'intervento, che in termini di frequenza del rischio stesso (ripetibilità del rischio).

La valutazione del controllo dipende dai controlli posti a presidio del rischio e quindi tende a stabilire l'efficacia del controllo stesso

Questa attività prevede l'espressione di un giudizio qualitativo da parte dell'Ufficio per il Controllo di 2° livello del POR Campania, in merito alla gravità del rischio e all'efficacia del controllo, nonché alla capacità di quest'ultimo di ridurre / contenere il profilo di rischio.

La valutazione generale del livello di rischio è la sintesi delle valutazioni rilevate per ogni rischio del processo. Il giudizio di sintesi per ciascun processo tiene naturalmente conto della diversa ponderazione attribuita ai singoli rischi e controlli.

4.3.1 Valutazione del rischio

Valutazione dell'impatto del rischio

L'impatto o la gravità del rischio è il livello con cui il manifestarsi del rischio può influenzare il raggiungimento degli obiettivi dell'intervento. La tabella successiva riporta il giudizio sintetico (grave, moderato, non rilevante) utilizzato per descrivere la valutazione dell'impatto del rischio e la descrizione estesa corrispondente al giudizio.

IMPATTO	DESCRIZIONE
Grave	Impatto significativo sul raggiungimento degli obiettivi strategici dell'Intervento, ad esempio: <ul style="list-style-type: none">- irregolare rendicontazione alla Commissione Europea- frodi / irregolarità sistematiche- problemi di carattere giudiziario- perdita di fondi
Moderato	Inefficienza nelle normali operazioni con un effetto limitato sul raggiungimento della strategia e degli obiettivi, ad esempio: <ul style="list-style-type: none">- interruzioni o significative inefficienze nei processi- problemi temporanei di qualità/servizio- inefficienze nei flussi e nelle operazioni- irregolarità isolate
Non rilevante	Nessun impatto concreto sulla strategia o sugli obiettivi dell'Ente.

Valutazione della probabilità del rischio

In funzione delle conoscenze sarà possibile valutare la probabilità o frequenza di manifestazioni del rischio stesso. La tabella successiva riporta la valutazione della probabilità del rischio sintetica (alta, moderata, bassa) e la descrizione estesa corrispondente alla valutazione.

PROBABILITÀ	DESCRIZIONE
Alta	E' molto probabile che il rischio si verifichi più di una volta durante l'attuazione della Misura/Operazione
Moderata	Vi è la possibilità che il rischio si verifichi in maniera occasionale durante l'attuazione della Misura/Operazione
Bassa	Appare improbabile che il rischio si verifichi durante l'attuazione della Misura/Operazione

La valutazione congiunta dei due elementi (impatto, probabilità) viene effettuata mediante l'utilizzo della matrice di seguito riportata:

		PROBABILITA'		
		1 Bassa	2 Moderata	3 Alta
IMPATTO	1 Grave	M	A	A
	2 Moderato	B	M	A
	3 Non Rilevante	B	B	M

La combinazione di tali valutazioni attraverso la matrice prima riportata consente di fornire una valutazione del rischio, classificabile come riportato nella tabella seguente.

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

Qualora, a causa della limitatezza delle informazioni disponibili, non si possa esprimere un giudizio sulla probabilità e sull'impatto, il rischio si ritiene non valutabile (N/V).

4.3.2 Valutazione del controllo

La valutazione del controllo, intesa come valutazione dell'efficacia della mitigazione del rischio da parte dell'insieme dei controlli sia di primo che di secondo livello su di esso applicati, che va riportato nella quarta colonna delle tabelle riportate nel paragrafo precedente, si definisce con uno dei seguenti attributi:

- Non adeguatamente controllato;
- Adeguatamente controllato;
- Non valutabile.

La valutazione dell'efficacia dei controlli sarà determinata in base al raggiungimento degli obiettivi di controllo riepilogati nella tabella seguente.

Obiettivo	Esempio
Legittimità e regolarità dell'attività	L'attività svolta è conforme ai dettami giuridici.
Completezza dei documenti finanziari	Tutti i dati obbligatori sono registrati nei sistemi finanziari e/o di informazione
Realtà dell'operazione	L'operazione registrata è stata effettivamente realizzata
Valutazione della correttezza delle transazioni eseguite	Gli importi delle transazioni sono corretti.
Qualità degli input e degli output	Adeguatezza della qualità degli input e degli output

Per poter esprimere un giudizio in merito ai controlli è necessaria una conoscenza della natura del sistema dei controlli, indispensabile per ottenere informazioni adeguate sul funzionamento degli stessi. In particolare, nel valutare l'efficacia dei controlli, sarà tenuta in considerazione la caratteristica dell'ambiente in cui essi operano. Esistono, infatti, fattori ambientali che possono influenzare la valutazione del controllo quali:

- competenza e correttezza di coloro i quali svolgono i controlli;
- possibilità che i controlli vengano elusi;
- grado di supervisione.

L'Ufficio per il Controllo di 2° livello del POR Campania, nel caso in cui ritenga che la propria conoscenza del sistema di controllo non sia sufficiente a effettuare la valutazione ricorrerà ai seguenti metodi di indagine:

- osservazioni e indagini: osservazioni degli addetti ai controlli durante il lavoro e interviste per stabilire i metodi di svolgimento;
- esame: raccolta di elementi comprovanti il buon funzionamento dei controlli, ad esempio tramite l'ispezione di documenti attestanti l'avvenuto controllo;
- test: si può prelevare un campione delle transazioni in oggetto per determinare se su di esse siano stati effettuati i controlli previsti.

Alla luce delle considerazioni di cui sopra, l'Ufficio per il Controllo di 2° livello del POR Campania, deciderà se i controlli identificati sono efficaci per raggiungere gli obiettivi di controllo. In tale caso il giudizio sarà "adeguatamente controllato". In caso contrario, in merito a tale controllo sarà espresso un giudizio di "non adeguatamente controllato".

In altri casi, completata la valutazione, si potrà concludere che, per un particolare obiettivo, nonostante l'apparente presenza di efficaci controlli fondamentali, non sia possibile dare una valutazione, pertanto il giudizio finale sarà "non valutabile".

4.3.3 Valutazione del rischio complessivo

Il modello proposto permette di esprimere il fattore di rischio complessivo attraverso l'espressione di un giudizio qualitativo, in merito alla gravità del rischio e all'efficacia del controllo, nonché alla capacità di quest'ultimo di ridurre / contenere il profilo di rischio.

L'ipotesi di partenza è che la modalità di giudizio "non valutabile" (N/V) sia situata tra il giudizio "medio" e "basso" (per quanto riguarda la valutazione del rischio) e tra "adeguato" e "non adeguato" (per quanto riguarda la valutazione del controllo).

Con tale metodo di confronto, ogni coppia (rischio-controllo) viene confrontata con le altre e sulla base della rischiosità viene associato un punteggio che è uguale alla somma dei confronti con le "dominanti".

Nella tabella seguente il punteggio più alto è associato alla coppia (rischio elevato-controllo non adeguato) che risulta "dominante" rispetto alle restanti 11 coppie.

Controlli Rischi	Controllo Non Adeguato	N/V	Controllo Adeguato
A	10	8	6
M	8	6	4
N/V	6	4	2
B	4	2	1

Nella tabella successiva sono invece riportati i pesi associati ad ogni coppia, calcolati dividendo ogni punteggio per la somma totale dei punteggi pari a 61..

Controlli Rischi	Controllo Non Adeguato	N/V	Controllo Adeguato
A	0,16	0,13	0,10
M	0,13	0,10	0,07
N/V	0,10	0,07	0,03
B	0,07	0,03	0,02

4.3.4 Valutazione del rischio complessivo a livello di processo, macroprocesso, azione, misura, fondo, programma operativo

Il modello, o meglio la 'metrica' di valutazione, descritta nel paragrafo precedente permette di associare ad ogni attività (che può presentare elementi di rischio) di una determinata fase di uno dei tre processi standard (istruttoria, attuazione, rendicontazione) prevista nelle piste di controllo di una prefissata misura (o azione) del POR Campania un fattore di rischio complessivo.

Per valutare il fattore di rischio associato ai livelli di aggregazione superiore (fase, processo, macroprocesso, azione, misura, fondo, programma operativo) si procede applicando le seguenti regole alla specifica pista di controllo:

- **Fattore di rischio complessivo a livello di fase:** Si calcola come media aritmetica dei fattori di rischio delle attività che costituiscono la fase (non si considerano le attività che per la loro natura non presentano elementi di rischio).
- **Fattore di rischio a livello di processo:** Si calcola come media aritmetica dei fattori di rischio delle fasi che costituiscono il processo. In alternativa è possibile

effettuare una media ponderata dei fattori di rischio delle singole fasi in cui i pesi sono costituiti dall'importanza (criticità, durata, risorse, etc.) relativa di ciascuna fase all'interno del processo.

- **Fattore di rischio a livello di macroprocesso:** Si calcola come media ponderata dei fattori di rischio dei tre processi (istruttoria, attuazione, rendicontazione) che costituiscono il macroprocesso per la specifica azione. La definizione dei pesi da attribuire a ciascun processo dovrebbe essere funzione della percentuale di spesa da controllare che fa riferimento al singolo processo rispetto al totale del macroprocesso. In altri termini, ad esempio, se la spesa di una azione da sottoporre a controllo (effettuata nell'anno o nel semestre precedente) è relativa in massima parte alle attività di istruttoria (es. 80%) ed in parte minore all'attuazione (es. 20%) i pesi dei fattori di rischio dei tre processi sarebbero (80, 20, 0).
- **Fattore di rischio a livello di azione:** Si calcola come media ponderata dei fattori di rischio dei macroprocessi che costituiscono la specifica azione. La definizione dei pesi da attribuire a ciascun macroprocesso dovrebbe essere funzione della percentuale di spesa da controllare che fa riferimento al singolo macroprocesso rispetto al totale dell'azione.
- **Fattore di rischio a livello di misura:** Si calcola come media ponderata dei fattori di rischio delle azioni che costituiscono la specifica misura. La definizione dei pesi da attribuire a ciascuna azione dovrebbe essere funzione della percentuale di spesa da controllare che fa riferimento alla singola azione rispetto al totale della misura.
- **Fattore di rischio a livello di Fondo:** Si calcola come media ponderata dei fattori di rischio delle misure dello specifico Fondo. La definizione dei pesi da attribuire a ciascuna misura dovrebbe essere funzione della percentuale di spesa da controllare che fa riferimento alla singola misura rispetto al totale dello specifico Fondo.
- **Fattore di rischio a livello di PO:** Si calcola come media ponderata dei fattori di rischio dei singoli Fondi che costituiscono il Programma Operativo. La definizione dei pesi da attribuire a ciascun Fondo dovrebbe essere funzione della percentuale di spesa da controllare che fa riferimento al singolo Fondo rispetto al totale del Programma Operativo.

4.4 VALUTAZIONE INIZIALE E PERIODICA DEI FATTORI DI RISCHIO COMPLESSIVO

4.4.1 Valutazione iniziale dei fattori di rischio complessivo

La valutazione iniziale dei fattori di rischio complessivo per le specifiche attività sarà effettuata dall'Unità di Controllo di 2° Livello del POR Campania sulla base dei seguenti step metodologici:

- Inizializzazione del fattore di rischio complessivo per tutte le attività, elencate nelle piste di controllo delle specifiche misure e azioni e che presentano elementi di rischio, al valore 0,16 corrispondente alla coppia 'Rischio Alto - Controllo Non Adeguato'.
- Definizione del fattore di rischio complessivo iniziale per quelle attività per le quali è possibile esprimere sulla base delle esperienze precedenti una valutazione oggettiva basata su elementi dimostrabili e condivisibili. Rientrano in questa categoria le attività relative a fasi particolarmente critiche dei processi standard o a settori o beneficiari che hanno presentato nelle esperienze precedenti situazioni a rischio. Questi elementi possono derivare dai risultati delle attività di controllo di 2° livello del POP Campania (in applicazione del Regolamento (CE) 2064/97) o da valutazioni condivise ampiamente derivanti da altre esperienze realizzate dall'Amministrazione regionale.
- Definizione dei pesi relativi da attribuire a livello di fasi, di processi, di macroprocessi, di azioni e di misure, Questa attività sarà effettuata secondo le modalità descritte nel paragrafo precedente avendo come riferimento per la spesa da controllare quella certificata al 31.12.2002 a partire dall'avvio del POR Campania.
- Calcolo dei fattori di rischio a livello di Fondo, Misura, Azione, Macroprocesso. Nel calcolo dei fattori di rischio si assume pari a 1 il rischio del Programma Operativo.

I fattori di rischio complessivi così definiti saranno utilizzati per estrarre il primo campione di operazioni sulle quali effettuare i controlli di 2° livello. La scelta effettuata è quella più conservativa e permette di garantire inizialmente una totale copertura dei rischi del programma.

4.4.2 Aggiornamento periodico dei fattori di rischio complessivo

L'aggiornamento periodico dei fattori di rischio complessivo per le specifiche attività sarà effettuata dall'Unità di Controllo di 2° Livello del POR Campania sulla base dei seguenti step metodologici:

- Aggiornamento del fattore di rischio complessivo per quelle attività per le quali sono stati effettuati i controlli nel periodo precedente sulla base dei relativi risultati. A tal fine i Controllori dell'Unità di Controllo di 2° livello forniranno per tutte le operazioni sottoposte a controllo le loro valutazioni sui fattori di rischio complessivi utilizzando la metrica descritta nel § 3.3.3.
- Definizione dei pesi relativi da attribuire a livello di fasi, di processi, di macroprocessi, di azioni e di misure, Questa attività sarà effettuata secondo le modalità descritte nel paragrafo precedente avendo come riferimento per la spesa da controllare quella certificata nel periodo di riferimento del controllo (semestre solare precedente).
- Calcolo dei fattori di rischio per il nuovo periodo di riferimento del controllo a livello di Fondo, Misura, Azione, Macroprocesso. Nel calcolo dei fattori di rischio si assume pari a 1 il rischio del Programma Operativo.

I fattori di rischio complessivi così definiti saranno utilizzati per estrarre periodicamente i campioni di operazioni sulle quali effettuare i controlli di 2° livello.

L'evoluzione temporale (iniziale e per semestri successivi) dei fattori di rischio ai vari livelli del Programma Operativo (Fondo, Misure, Azioni, Macroprocessi, Processi) costituisce un eccellente 'pannello di controllo' per valutare complessivamente l'efficacia dell'azione di controllo di 2° livello e nel contempo consente di indirizzare al meglio gli interventi dell'Autorità di Gestione per migliorare e qualificare i sistemi di gestione e controllo in funzione delle criticità rilevate.

4.5 DEFINIZIONE E QUANTIFICAZIONE DEGLI OBIETTIVI E DELLE PRIORITA' DEI CONTROLLI SULLE OPERAZIONI

La definizione dei fattori di rischio e la loro quantificazione non è sufficiente da sola per poter estrarre il campione delle operazioni da sottoporre a controllo. Infatti è necessario che l'Unità di Controllo di 2° Livello del POR Campania fissi gli obiettivi specifici della campagna di controlli che sta programmando sulla base dei risultati di quelle precedenti e di altre richieste o informazioni specifiche acquisite dalle Autorità regionali, nazionali e comunitarie competenti per l'attuazione e i controlli del POR Campania.

Gli obiettivi devono essere riferiti direttamente a quanto previsto dall'articolo 10 del Regolamento (CE) N° 438/2001 che richiede che i controlli effettuati prima della conclusione di ciascun intervento debbano riguardare almeno il 5 % della spesa totale ammissibile e si devono basare su un campione rappresentativo delle operazioni approvate. La selezione del campione di operazioni da sottoporre ai controlli, deve tenere conto dei seguenti aspetti:

- l'esigenza di controllare operazioni di vario tipo e di varie dimensioni;
- gli eventuali fattori di rischio identificati dai controlli nazionali o comunitari;
- la concentrazione delle operazioni in capo a determinati organismi intermedi ovvero a determinati beneficiari finali, in modo che i principali organismi intermedi ed i principali beneficiari finali siano sottoposti almeno ad un controllo prima della conclusione di ciascun intervento.

Inoltre l'esecuzione dei controlli deve essere ripartita uniformemente (o meglio in funzione e secondo il profilo della spesa e del relativo stato di attuazione) su tutto il periodo interessato.

Nella tabella successiva si riporta una ipotesi concreta di come questi requisiti si trasformano in obiettivi quantificati che serviranno come dati di input per l'estrazione del campione.

Requisiti	Input per l'Estrazione del Campione
I controlli effettuati prima della conclusione di ciascun intervento debbano riguardare almeno il 5 % della spesa totale ammissibile e si devono basare su un campione rappresentativo delle operazioni approvate	Le operazioni selezionate attraverso il campionamento devono presentare complessivamente una spesa certificata nel periodo in esame (semestre solare precedente ai controlli) pari ad almeno il 5% dell'intera spesa certificata nello stesso periodo.
L'esecuzione dei controlli deve essere ripartita uniformemente (o meglio in funzione e secondo il profilo della spesa e del relativo stato di attuazione) su tutto il periodo interessato	
Il campione deve includere operazioni di vario tipo.	Il campione deve includere almeno un operazione per ciascuna misura o azione.
Il campione deve includere operazioni di varie dimensioni in termini di spesa certificata.	Il campione deve includere almeno un operazione per ciascun intervallo discreto della spesa certificata.
Il campione deve essere rappresentativo degli eventuali fattori di rischio identificati dai controlli nazionali e comunitari.	Il campione deve essere estratto garantendo che sia rappresentativo del profilo dei rischi dell'intero universo delle operazioni e deve concentrarsi sulle operazioni che presentano rischi maggiori
Il campione deve prendere in considerazione la concentrazione delle operazioni in capo a determinati Organismi intermedi/beneficiari finali in modo tale che i principali siano oggetto di controllo prima della conclusione di ciascun intervento.	Il campione deve essere estratto garantendo che sia effettuato almeno un controllo per ciascun Beneficiario Finale e/o Organismo Intermedio.

5.1 METODOLOGIA DI CAMPIONAMENTO

La metodologia di campionamento che verrà adottato dall'Unità di Controllo di 2° Livello per il POR Campania si basa sostanzialmente su quello proposto dall'IGRUE nel documento 'Procedure e metodologie per il controllo a campione delle operazioni cofinanziate dai Fondi Strutturali 200-2006' arricchita con alcune specificità ritenute di interesse. Nel seguito si riporta sinteticamente la metodologia che verrà utilizzata e che potrà subire modifiche in funzione dei risultati della sua applicazione.

La metodologia prevede, per rispettare i vincoli e le prescrizioni definite dall'articolo 10 del Regolamento (CE) N° 438/2001, che la selezione delle operazioni da sottoporre a controllo possa essere utilmente realizzata attraverso un campionamento stratificato. Le variabili alla base del processo di stratificazione dell'universo campionario, composto dall'insieme delle operazioni sovvenzionate, sono proprio i requisiti indicati articolo 10 del Regolamento (CE) n° 438/2001 suddetto.

Il campionamento stratificato consente, generalmente, di ottenere stime più precise rispetto ad altri metodi di campionamento in quanto utilizza anche informazioni desunte da variabili collegate a quelle oggetto di studio, permettendo di aggregare unità della popolazione di riferimento aventi caratteristiche similari (strati).

La minore variabilità del carattere all'interno dello strato (ovvero una maggiore somiglianza) fa sì che, per ogni strato, si possa estrarre un campione che "rappresenti meglio" il carattere individuante lo strato. Ne consegue che dal campione stratificato, cioè dall'unione dei campioni di strato, si attendono stime più precise rispetto ad un campione non stratificato della stessa dimensione.

Per quanto riguarda la formazione degli strati, questa può essere effettuata con "scelta ragionata" o mediante tecniche di "analisi statistica multivariata" (esempio cluster analysis), che consentono l'individuazione di gruppi di unità della popolazione di riferimento omogenei al loro interno e differenziati tra loro.

Nella tabella successiva si riporta una ipotesi di stratificazione la cui validità ed efficacia sarà sperimentata prima dell'estrazione del primo campione.

Requisiti	Variabili di Stratificazione Applicabili al POR Campania
Il campione deve includere operazioni di vario tipo e di varie dimensioni	Tipologia di macroprocesso dell'operazione (Realizzazione di Opere Pubbliche, Acquisizione di Beni e Servizi, Erogazione di Finanziamenti e Servizi a Singoli Destinatari).e misura/azione dell'operazione.
	Spesa certificata dell'operazione nel periodo di riferimento (semestre precedente alla realizzazione del controllo).
Il campione deve essere rappresentativo degli eventuali fattori di rischio identificati dai controlli nazionali e comunitari.	Fattore di rischio complessivo dell'operazione (è uguale al fattore di rischio della misura o dell'azione dell'operazione).
Il campione deve prendere in considerazione la concentrazione delle operazioni in capo a determinati Organismi intermedi/beneficiari finali in modo tale che i principali siano oggetto di controllo prima della conclusione di ciascun intervento.	Categoria di Beneficiario Finale (e Organismo Intermedio) che gestisce l'operazione (Dipartimento Regionale, Tipologia di Ente Pubblico che opera come Stazione Appaltante, Organismo Intermedio che gestisce un regime di aiuto, etc.)

Ogni operazione appartenente all'universo si caratterizza quindi, ai fini dell'estrazione del campione, con i valori che assumono le seguenti variabili:

- Tipologia di macroprocesso e misura/azione dell'operazione.
- Spesa certificata dell'operazione nel periodo di riferimento.
- Fattore di rischio complessivo dell'operazione.
- Categoria di Beneficiario Finale (e Organismo Intermedio) che gestisce l'operazione.

Un semplice algoritmo per l'estrazione del campione potrebbe essere il seguente:

- Determinazione della % di spesa da sottoporre a controllo sul totale di quella certificata nel periodo di riferimento in esame (semestre solare precedente). Questo valore deve essere al minimo pari al 5%. Nella prima estrazione del campione essendo l'analisi dei rischi da affinare si ritiene utile portare questo valore al 10%.
- Determinazione del fattore di rischio normalizzato di ciascuna operazione. Esso è calcolato come il prodotto del fattore di rischio dell'operazione per la spesa certificata dell'operazione diviso la somma dei prodotti dei fattori di rischio per le spese certificate di tutte le operazioni.
- Determinazione degli intervalli di discretizzazione delle tre variabili continue 'spesa certificata', 'fattore di rischio' e fattore di rischio normalizzato'. Gli intervalli di discretizzazione vanno riferiti ai relativi valori minimi e massimi assunti da ciascuna variabile nell'universo delle operazioni. Il numero di intervalli per ciascuna variabile viene determinato attraverso un algoritmo iterativo che determina la numerosità degli operazioni contenuti in ciascun elemento dei sei istogrammi bidimensionali di cui ai passi successivi.
- Costruzione di un istogramma bidimensionale delle operazioni che abbia in ascissa la misura (o l'azione) dell'operazione ed in ordinata il valore della spesa certificata definito ad intervalli discreti.
- Costruzione di un istogramma bidimensionale delle operazioni che abbia in ascissa la misura (o l'azione) dell'operazione ed in ordinata il fattore di rischio normalizzato definito ad intervalli discreti.
- Costruzione di un istogramma bidimensionale delle operazioni che abbia in ascissa la misura (o l'azione) dell'operazione ed in ordinata le tipologie di Beneficiari Finali.
- Costruzione di un istogramma bidimensionale delle operazioni che abbia in ascissa il valore della spesa certificata per intervalli prefissati ed in ordinata il fattore di rischio definito ad intervalli discreti.
- Costruzione di un istogramma delle operazioni che abbia in ascissa il valore della spesa certificata per intervalli prefissati ed in ordinata le tipologie di Beneficiari Finali.
- Costruzione di un istogramma delle operazioni che abbia in ascissa il fattore di rischio definito ad intervalli discreti ed in ordinata le tipologie di Beneficiari Finali.
- Riduzione dell'universo delle operazioni da cui estrarre il campione attraverso l'eliminazione progressiva crescente di tutte le operazioni, a partire da quella con fattore di rischio normalizzato minimo, fino al raggiungimento del valore 0,10 ottenuto come soma dei fattori di rischio normalizzati delle operazioni eliminate. Non devono essere eliminate le operazioni che sono le uniche per le specifiche misure/azioni e Beneficiari Finali. Questo passaggio permette di ridurre l'universo delle operazioni eliminando le operazioni che non presentano rischi ovvero che presentano rischi pochi significativi in relazione alla totalità.
- Estrazione, per ciascuna misura/azione e per ciascun intervallo di spesa certificata, delle operazioni che ricadono nello stesso intervallo discreto del fattore di rischio. L'estrazione viene effettuata estraendo casualmente una operazione tra quelle presenti nell'intervallo. L'operazione viene ripetuta, tenendo fisso l'intervallo di spesa certificato, per tutti gli intervalli discreti del fattore di

rischio. A conclusione dell'operazione si avrà un primo campione che garantisce la presenza di operazioni appartenenti a tutte le tipologie di misure/azione e a tutti gli intervalli di spesa certificati.

- Calcolo dell'importo totale di spesa certificata delle operazioni estratte con il primo campione e confronto con il valore prefissato in fase iniziale. Se il valore è inferiore occorre ripetere il passo precedente integrando il primo campione con un altro insieme di operazioni. Se il valore è superiore occorre procedere come descritto al passo successivo.
- Eliminazione (ad esclusione dell'ultima operazione della specifica misura/azione) della operazioni del primo campione che presenta fattore di rischio più basso (ultimo intervallo discreto del fattore di rischio) all'interno del medesimo intervallo di spesa certificata. L'eliminazione procede fino al raggiungimento del valore di spesa certificata dell'intero campione prefissato in fase iniziale. Qualora dopo l'eliminazione il valore sia ancora superiore si passa all'eliminazione delle operazioni che presentano fattori di rischio più bassi (penultimo intervallo discreto del fattore di rischio) all'interno del medesimo intervallo di spesa certificata. L'algoritmo continua fino alla eliminazione dell'intervallo discreto del fattore di rischio prefissato a priori (ad esempio si può imporre che il campione sia estratto sulla base di un universo di operazioni il cui fattore di rischio normalizzato cumulato non sia inferiore all'80%). Nel caso in cui si vogliano mantenere tutti gli intervalli discreti dei fattori di rischio occorre agire, incrementandoli, sugli intervalli di discretizzazione della spesa certificata e dei fattori di rischio.
- Il campione così estratto soddisfa tutti i requisiti previsti dal Regolamento ad eccezione di quello relativo ai Beneficiari Finali e/o Organismi Intermedi. Per soddisfare questo ulteriore requisito si effettua preliminarmente una analisi del campione estratto per verificare le tipologie di Beneficiari Finali e/o Organismi Intermedi eventualmente non presenti. Per i Beneficiari Finali e/o gli Organismi Intermedi assenti si provvede ad integrare il campione estraendo casualmente una operazione tra le prime cinque operazioni, di competenza dello stesso, con maggiore fattore di rischio normalizzato..

5.2 PROGETTAZIONE E REALIZZAZIONE DELLA BASE DI DATI PER L'ESTRAZIONE DEI CAMPIONI

La base di dati che dovrà contenere tutte le informazioni necessarie per l'estrazione del campione dovrà essere a regime parte integrante del sistema informativo che la Regione Campania ha in corso di realizzazione con il supporto della Società Engineering SpA.

Nella fase iniziale e nelle more del completamento del sistema informativo, la base di dati potrà essere implementata e gestita anche in modalità 'stand alone'. In ogni caso il sistema di gestione della base di dati deve garantire le seguenti funzionalità:

- Interfacciare i principali pacchetti software di analisi statistica (SPPSS, etc.) disponibili presso la Regione Campania.
- Importare dati dal sistema di monitoraggio del POR Campania.
- Essere trasferibile nel nuovo sistema informativo appena lo stesso sarà disponibile.

Nel caso in cui la soluzione adottata sarà quella 'stand alone' si provvederà ad attrezzare una specifica stazione di lavoro presso l'Ufficio di Controllo di 2° Livello che avrà la responsabilità della gestione (anche storica) degli archivi con il supporto del Settore Informatico e del Settore Statistico della Regione Campania.

L'implementazione del software per la gestione della base di dati sarà realizzato dalla Società Engineering SpA utilizzando, ove possibile, lo stesso sistema di gestione di basi di dati che ospiterà a regime il sistema informativo regionale in corso di realizzazione.

5.2.1 Caricamento iniziale della base di dati e aggiornamento periodico

Il caricamento iniziale della base di dati verrà effettuato dall'Unità di Monitoraggio con il supporto tecnico del Settore Informatico.

Per facilitare il lavoro di caricamento verrà fornito ai Soggetti incaricati dell'attuazione dei controlli sulle dichiarazioni di spesa uno specifico software per la registrazione di tutti i risultati emersi durante le attività di controllo. Le informazioni relative ai risultati dei singoli controlli effettuati permetteranno, una volta trasferiti ed integrati con le altre informazioni contenute nella base di dati, di valutare i fattori di rischio secondo le modalità descritte nei paragrafi precedenti.

L'aggiornamento della base di dati per la successiva estrazione del campione dovrà essere effettuato ogni sei mesi.

La base di dati una volta aggiornata verrà validata attraverso specifiche procedure di controllo automatiche per verificare la completezza delle informazioni e la correttezza delle stesse. Questi controlli saranno effettuati attraverso funzioni automatiche del software e verifiche a campione a cura dell'Ufficio di 2° Livello e del Settore Statistica.

Le versioni delle base di dati che sono utilizzate per l'estrazione dei campioni utilizzati per i controlli saranno archiviate su supporto magneto-ottico per eventuali controlli al fine di poter riprodurre l'estrazione del campione.

5.2.2 Certificazione del modello statistico per l'estrazione dei campioni

L'Ufficio di Controllo di 2° Livello elaborerà un rapporto sui requisiti che devono essere soddisfatti attraverso l'estrazione dei campioni.

Sulla base di questo rapporto, il Settore Statistico fornirà all'Ufficio di Controllo di 2° Livello un questionario chiuso con una guida tecnica alla compilazione per fissare formalmente gli elementi da fornire in ingresso al modello statistico per estrarre i campioni. Il questionario costituirà di fatto il 'disciplinare tecnico' che regola il rapporto con il Settore Statistico.

Il disciplinare deve essere fornito per ogni estrazione formale del campione e deve essere conservato agli atti per eventuali controlli insieme ai risultati dell'estrazione ed al verbale della procedura seguita per scegliere il valore di inizializzazione del modello.

Il Settore Statistico, avvalendosi ove necessario, di specifiche competenze scientifiche, provvederà ad elaborare ed implementare il modello per l'estrazione dei campioni. A tal fine si sottolinea come il modello e la metodologia proposti nel § 5.1 sono da approfondire e sperimentare sul campo.

Il modello finale sarà comunque certificato con una specifica relazione di correttezza ed affidabilità tecnico-scientifica. Il Settore Statistica provvederà ad implementare il modello utilizzando uno o più software specifici di analisi statistica. L'ambiente software di analisi statistica utilizzato per l'estrazione dei campioni deve essere installato presso l'Ufficio di Controllo di 2° Livello e deve essere mantenuto per l'intero periodo di programmazione per garantire la riproducibilità delle estrazioni. Il Settore Statistico produrrà ed aggiornerà a tal fine una scheda tecnica del sistema.

Il sistema di estrazione dei campioni, a seguito della sua implementazione, dovrà essere testato dal Settore Statistico attraverso un insieme di prove che ne dimostrino l'affidabilità e la robustezza. Alla fine della fase di test il Settore Statistica produrrà uno specifico rapporto sui test effettuati e sui risultati ottenuti.

5.2.3 Procedure di estrazione dei campioni

Nei 30 giorni precedenti alla data prevista per l'estrazione dei campioni devono essere realizzate tutte le attività previste nel paragrafo precedente (verifica della completezza e della correttezza della base dati, formalizzazione del disciplinare tecnico relativo ai requisiti che l'estrazione del campione deve soddisfare).

L'estrazione del campione dovrà avvenire alla presenza di un Comitato composto dal Responsabile del Controllo di 2° Livello, dal Responsabile del Settore Statistica, dall'Autorità di Gestione e dai Responsabili dei Fondi. Le procedure di estrazione del campione devono essere verbalizzate e devono prevedere:

- l'estrazione con una procedura casuale del valore di inizializzazione dell'algoritmo;
- la ripetizione della procedura di estrazione dei campioni utilizzando lo stesso valore di inizializzazione al fine di verificare che la correttezza dei risultati (i campioni estratti devono essere identici per estrazioni ripetute).

6.1 QUADRO DI RIFERIMENTO TEORICO E METODOLOGICO

La metodologia per la verifica dei sistemi di gestione e controllo che verrà adottata dall'Unità di Controllo di 2° Livello per il POR Campania si basa sostanzialmente su quello proposto dall'IGRUE nel documento 'Procedure e metodologie per il controllo a campione delle operazioni cofinanziate dai Fondi Strutturali 200-2006' arricchita con alcune specificità derivanti dalle piste di controllo.

Il modello teorico cui si farà riferimento è quello ormai consolidato a livello internazionale che focalizza l'analisi dei sistemi sui seguenti aspetti:

- Ambiente di controllo;
- Processo di valutazione dei rischi dell'organismo sottoposto al controllo;
- Attività di monitoraggio e controllo.

Ambiente di controllo

L'ambiente di controllo determina l'impostazione di un'organizzazione, influenzando la cultura dell'attività di controllo dei componenti della stessa. Esso costituisce la base su cui si fondano tutti gli altri elementi del controllo interno, caratterizzando il funzionamento e la struttura organizzativa. È possibile pervenire ad una conoscenza dell'ambiente di controllo sufficiente a capire l'atteggiamento e la cultura dei funzionari e dei dirigenti, considerando sia il contenuto delle attività di controllo che i loro effetti complessivi.

Nello specifico, l'ambiente di controllo si compone dei seguenti elementi:

- cultura del controllo di gestione e stile operativo;
- coinvolgimento e partecipazione di dirigenti e funzionari all'attività di controllo;
- struttura organizzativa e conferimento di autorità e responsabilità;
- politiche e sistema di gestione delle risorse umane.

Al fine di conoscere l'ambiente di controllo, bisogna considerare ognuno di questi elementi e le interrelazioni esistenti fra di essi. In particolare, bisogna riconoscere che mancanze significative in qualcuno di tali fattori possono compromettere l'efficacia di tutti gli altri.

Per quanto concerne, in particolare, l'aspetto relativo alla *struttura organizzativa ed al conferimento di autorità e responsabilità*, si evidenzia che la struttura organizzativa dell'organismo sottoposto al controllo fornisce il quadro entro cui vengono pianificate, eseguite, controllate e monitorate le attività realizzate nell'ambito dell'Intervento.

Tracciare un quadro generale della struttura organizzativa comporta l'esame delle principali aree di autorità e di responsabilità e delle connessioni che vi sono fra di esse. L'organismo sottoposto al controllo deve dotarsi di una struttura organizzativa che consenta il raggiungimento dei propri obiettivi. Ciò dipende, in parte, dalla complessità della struttura stessa e dalla natura delle attività da svolgere. Il conferimento di autorità e responsabilità riguarda il modo in cui le attività operative vengano distribuite ed i criteri con cui vengano stabiliti gli obblighi informativi e le gerarchie interne. Tale aspetto, inoltre, è relativo alle politiche e alle tecniche di comunicazione volte ad assicurare che tutto il personale condivida i macro-obiettivi individuati e riconosca che le proprie azioni individuali possono interrelarsi con tali obiettivi e contribuire al raggiungimento degli stessi.

La verifica sulle modalità organizzative e sulle procedure generali di gestione, monitoraggio e controllo poste in essere dall'Autorità di Gestione, dalle Autorità di Pagamento e dagli Organismi Intermedi è parte

integrante dell'attività di identificazione e valutazione dei principali fattori di rischio, condotta mediante l'analisi delle piste di controllo.

Processo di valutazione dei rischi dell'organismo sottoposto a controllo

Il processo di valutazione dei rischi dell'organismo sottoposto al controllo è rappresentato dall'insieme di attività attraverso cui l'Autorità di Gestione identifica ed analizza i rischi che risultano rilevanti ai fini del raggiungimento dei propri obiettivi. Inoltre, tale processo fornisce all'Amministrazione le basi per stabilire come gestire tali rischi. In particolare, una volta individuati i principali fattori di rischio, bisogna analizzare (anche attraverso inchieste, osservazioni e ispezioni sulla principale documentazione) il processo di valutazione dei rischi posto in essere dall'organismo controllato, al fine di verificare che lo stesso abbia identificato ed analizzato tutti i possibili rischi e che, di conseguenza, abbia posto in essere tutte le misure opportune per mitigare ciascuno dei rischi individuati.

Attività di monitoraggio e controllo

Le attività di monitoraggio e controllo consistono nell'insieme di tecniche che contribuiscono ad assicurare che siano state intraprese le azioni necessarie per evitare che i rischi individuati ostacolino la corretta realizzazione delle attività programmate. Le attività di monitoraggio e controllo si concretizzano nell'insieme di funzioni relative, da un lato, al *sistema di sorveglianza* (di cui all'art. 34 del Reg. 1260/1999, recante le Disposizioni generali sui Fondi strutturali), nel quale assume particolare rilievo l'obbligo da parte dell'Autorità di Gestione dell'istituzione di un sistema di monitoraggio che consenta la raccolta di dati finanziari e statistici affidabili sull'attuazione delle Operazioni e del PO nel suo complesso e, dall'altro, nelle attività concernenti il *sistema di controllo di primo livello*, rappresentato dall'insieme dei controlli che accompagnano l'attività dell'Autorità di Gestione, di Pagamento e degli Organismi intermedi e che vengono espletati in concomitanza con l'attività di gestione stessa.

Sotto tale profilo, il sistema di monitoraggio, articolato nei tre sottosistemi relativi al monitoraggio finanziario, fisico e procedurale, costituisce un elemento chiave del sistema di "governo" dell'Intervento posto in essere da parte dell'Autorità di Gestione.

6.2 STRUMENTI OPERATIVI

La verifica dei sistemi di gestione e controllo del POR Campania è stata avviata attraverso la raccolta di tutte le informazioni sulle modalità organizzative e sulle procedure generali di gestione e controllo poste in essere dall'Autorità di Gestione, dalle Autorità di Pagamento e dagli Organismi Intermedi.

Attualmente, sulla base delle *check list* presentate nel documento dell'IGRUE, si sta provvedendo alla loro esplicitazione in funzione dei contenuti delle piste di controllo. Nel seguito si riportano a titolo esemplificativo i controlli proposti nel documento dell'IGRUE per i controlli sulle funzioni dell'Autorità di Gestione, delle Autorità di Pagamento e sul Sistema Informativo e di Monitoraggio.

Durante il controllo in loco il controllore deve cercare di ottenere elementi probatori sufficienti, adeguati e attendibili sulla corrispondenza del funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo alla descrizione in suo possesso e sulla capacità di questi ultimi di garantire la regolarità delle spese dei Fondi strutturali nonché l'esattezza e la completezza delle informazioni finanziarie o di altra natura. Nell'espletare i controlli, il controllore deve tenere conto della pista di controllo, e in particolare verificare se esista una pista di controllo nonché dei meccanismi adeguati per tenere aggiornata tutta la documentazione.

Ai fini della verifica, i sistemi dovranno essere controllati su documentazione e, se del caso, mediante colloqui con il personale competente e eventuali test sul funzionamento dei sistemi stessi. Questi test si effettuano esaminando un campione di transazioni. Nel complesso, le verifiche devono consentire di trarre

conclusioni corrette sull'efficacia dei sistemi esaminati. Durante la fase preparatoria del controllo il controllore deve adeguare il contenuto concreto di ogni controllo in funzione del contesto specifico.

6.2.1 Lista dei controlli sull'Autorità di Gestione

Verifiche sulla struttura complessiva del sistema di gestione e controllo

Descrizione del Sistema di Gestione e Controllo

- Identificazione dell'Autorità di Gestione, dell'Autorità di Pagamento, degli Organismi intermedi, dei soggetti responsabili del controllo del 5% e dei soggetti responsabili della dichiarazione di cui all'art. 38 (i) (f) del Reg. 1260/1999.
- Verifica dei compiti dell'Autorità di Gestione: valutazione e selezione dei progetti, pagamenti ai beneficiari, monitoraggio, formulazione di istruzioni sulla gestione finanziaria e sull'applicazione delle norme comunitarie e nazionali di riferimento.
- Verifica dei compiti dell'Autorità di Pagamento: pagamenti all'Autorità di Gestione/ai beneficiari, redazione di dichiarazioni di spesa e certificazioni.
- Verifica dei compiti degli Organismi intermedi: attuazione del programma, informazione e pubblicità, ricezione ed istruttoria delle domande di ammissione a finanziamento, selezione dei progetti da ammettere a finanziamento, elaborazione della comunicazione di ammissione a finanziamento, selezione degli enti appaltanti, pagamenti ai beneficiari, monitoraggio.
- Verifica dei cambiamenti avvenuti nella distribuzione delle funzioni fra l'Autorità di Gestione, l'Autorità di Pagamento e gli Organismi intermedi e delle motivazioni che hanno determinato tale cambiamento.

Ai fini di una descrizione esaustiva del sistema di gestione e controllo è necessario fornire un organigramma del sistema stesso che evidenzia le relazioni tra le funzioni dell'Autorità di Gestione, le funzioni dell'Autorità di Pagamento e le funzioni di controllo e che mostri gli obblighi informativi nei confronti della Commissione Europea.

Verifiche sulla struttura e sull'organizzazione dell'Autorità di Gestione e degli Organismi intermedi

Funzioni dell'Autorità di Gestione

- Verifica delle funzioni assegnate all'Autorità di Gestione: realizzazione del programma, informazione e pubblicità, ricezione ed istruttoria delle domande di finanziamento, selezione dei progetti da ammettere a finanziamento, elaborazione della comunicazione di ammissione a finanziamento, selezione degli enti appaltanti, pagamenti ai beneficiari, monitoraggio dei progetti, eventuale recupero delle spese indebite e comunicazione ai Servizi di controllo.
- Verifica dell'esistenza di un'eventuale delega formale da parte dell'Autorità di Gestione di alcune delle sue funzioni.

Organizzazione dell'Autorità di Gestione

Tale analisi è finalizzata alla verifica dei seguenti aspetti:

- esistenza di un organigramma relativo alla struttura dell'Autorità di Gestione;
- esistenza di un manuale sulle procedure che l'Autorità di Gestione deve adottare nello svolgimento delle proprie funzioni;
- esistenza di una procedura formale che consenta di controllare il cambiamento, l'introduzione o l'abbandono da parte dell'Autorità di Gestione di una determinata procedura;

- eventuale uso del manuale sulle procedure, redatto per l’Autorità di Gestione, da parte degli Organismi intermedi;
- attribuzione di responsabilità nell’ambito del personale appartenente all’Autorità di Gestione;
- esistenza, presso l’Autorità di Gestione, di un percorso formativo che assicuri la competenza del personale allo svolgimento delle funzioni ad esso assegnate;
- sottoposizione del Sistema di gestione dei dati ad un processo di controllo interno o esterno, condotto sulla base degli standard internazionali.

Separazione di Funzioni tra l’Autorità di Gestione e l’Autorità di Pagamento

- Verifica dell’adozione di una strategia finalizzata alla separazione di funzioni, nel caso in cui lo stesso organismo venga designato sia come Autorità di Gestione che di Pagamento.
- Verifica dell’esistenza di un ulteriore organismo di controllo che esprima un parere sulla separazione tra le funzioni dell’Autorità di Gestione e di Pagamento.

Controllo

Verifica dell’esistenza di meccanismi di controllo interno ed esterno, conformi agli standard internazionali, cui siano soggetti l’Autorità di Gestione e, ove possibile, agli Organismi intermedi.

Verifiche sulle istruzioni relative alla gestione finanziaria e alle norme comunitarie e nazionali di riferimento

- Identificazione dell’organismo/amministrazione cui siano conferite responsabilità di coordinamento generale.
- Identificazione dell’organismo che fornisce, all’Autorità di Gestione e agli Organismi intermedi, le istruzioni sulla gestione finanziaria e sul rispetto delle norme comunitarie e nazionali di riferimento.

Verifiche sulla pista di controllo

Istruzioni sulla Tenuta della Documentazione delle Piste di Controllo da parte dei Beneficiari Finali

Verifica della diffusione di indicazioni relative alla tenuta della documentazione di supporto alle disposizioni di pagamento.

Tale analisi, inoltre, è rivolta a verificare in quale formato la documentazione debba essere archiviata, (originale, ...) e se il nome dell’organismo che detiene la documentazione, la sua collocazione ed il soggetto responsabile dello stesso siano registrati ufficialmente.

Istruzioni sulla Tenuta della Documentazione delle Piste di Controllo da parte degli Organismi Intermedi

Verifica della correttezza della contabilità dei beneficiari finali, relativa alle spese effettuate sui progetti di propria competenza.

Tale analisi è finalizzata, inoltre, a verificare se gli Organismi intermedi tengono una corretta contabilità sui progetti di cui sono responsabili e se conservano tutta la documentazione relativa alla domanda di finanziamento, alla selezione, all’ammissione a finanziamento, ecc. E’, inoltre, necessario verificare se gli Organismi intermedi presentino all’Autorità di Gestione e/o di Pagamento un rendiconto delle spese effettivamente sostenute sui progetti di propria competenza.

Istruzioni sulla Tenuta della Documentazione delle Piste di Controllo da parte dell'Autorità di Gestione

Nel caso in cui i beneficiari finali riportino direttamente all'Autorità di gestione, bisogna verificare la correttezza della contabilità dei beneficiari finali, relativa alle spese effettivamente sostenute sui progetti di propria competenza.

Tale analisi è finalizzata, inoltre, a verificare se gli Organismi intermedi tengono una corretta contabilità sui progetti di cui sono responsabili e se conservano tutta la documentazione relativa alla domanda di finanziamento, alla selezione, all'ammissione a finanziamento, ecc.

Inoltre tale verifica è finalizzata a stabilire se la contabilità dell'Autorità di gestione evidenzia la spesa totale per progetto, Misura, e programma.

Nel caso in cui gli Organismi intermedi riportino all'Autorità di gestione, bisogna verificare che l'Autorità di gestione riceva dagli Organismi intermedi informazioni aggregate esaustive sugli interventi e che la stessa abbia la possibilità di accesso ad informazioni più dettagliate sugli interventi realizzati dagli Organismi intermedi.

Verifiche sulle Misure correttive

Tale analisi è finalizzata alla verifica dei seguenti aspetti:

- elaborazione di indicazioni circa la correzione di eventuali irregolarità o errori riscontrati relativamente all'assunzione di impegni giuridicamente vincolanti o all'erogazione di pagamenti;
- tempistica per l'implementazione di Misure correttive;
- implementazione di una procedura per la segnalazione di eventuali errori o irregolarità all'Autorità di Gestione e di Pagamento;
- esistenza di una procedura implementata al fine di rispettare gli obblighi informativi.

6.2.2 Lista dei controlli sull'Autorità di Pagamento

Verifiche sulla struttura complessiva del sistema di gestione e controllo

Descrizione del Sistema di Gestione e Controllo

- Identificazione dell'Autorità di Gestione, dell'Autorità di Pagamento, degli Organismi intermedi, dei soggetti responsabili del controllo del 5% e dei soggetti responsabili della dichiarazione di cui all'art. 38 (l) (f) del Reg. 1260/1999.
- Verifica dei compiti dell'Autorità di Gestione: valutazione e selezione dei progetti, pagamenti ai beneficiari, monitoraggio, formulazione di istruzioni sulla gestione finanziaria e sull'applicazione delle norme comunitarie e nazionali di riferimento.
- Verifica dei compiti dell'Autorità di Pagamento: pagamenti all'Autorità di Gestione/ai beneficiari, redazione di dichiarazioni di spesa e certificazioni.
- Verifica dei compiti degli Organismi intermedi: attuazione del programma, informazione e pubblicità, ricezione ed istruttoria delle domande di ammissione a finanziamento, selezione dei progetti da ammettere a finanziamento, elaborazione della comunicazione di ammissione a finanziamento, selezione degli enti appaltanti, pagamenti ai beneficiari, monitoraggio.

- Verifica dei cambiamenti avvenuti nella distribuzione delle funzioni fra l'Autorità di Gestione, l'Autorità di Pagamento e gli Organismi intermedi e delle motivazioni che hanno determinato tale cambiamento.

Ai fini di una descrizione esaustiva del sistema di gestione e controllo è necessario fornire un organigramma del sistema stesso che evidenzi le relazioni tra le funzioni dell'Autorità di Gestione, le funzioni dell'Autorità di Pagamento e le funzioni di controllo e che mostri gli obblighi informativi nei confronti della Commissione Europea.

Verifiche sulla struttura e sull'organizzazione dell'Autorità di Pagamento

Funzioni dell'Autorità di Pagamento

- Verifica delle funzioni assegnate all'Autorità di Pagamento: certificazioni di spesa, redazione delle domande di pagamento, trasferimento dei fondi comunitari all'Autorità di Gestione e agli Organismi intermedi, erogazione dei pagamenti ai beneficiari finali, implementazione e gestione del sistema contabile del Programma.
- Verifica dell'esistenza di un'eventuale delega formale da parte dell'Autorità di Pagamento di alcune delle sue funzioni.

Organizzazione dell'Autorità di Pagamento

Tale analisi è finalizzata alla verifica dei seguenti aspetti:

- esistenza di un organigramma relativo alla struttura dell'Autorità di Pagamento;
- esistenza di un manuale sulle procedure che l'Autorità di Pagamento deve adottare nello svolgimento delle proprie funzioni;
- esistenza di un meccanismo formale che consenta di controllare il cambiamento, l'introduzione o l'abbandono da parte dell'Autorità di Pagamento di una determinata procedura;
- attribuzione di responsabilità nell'ambito del personale appartenente all'Autorità di Pagamento;
- esistenza, presso l'Autorità di Pagamento, di un percorso formativo che assicuri la competenza del personale allo svolgimento delle funzioni ad esso assegnate;
- sottoposizione del Sistema di gestione dei dati ad un processo di controllo interno o esterno, condotto sulla base degli standard internazionali.

Separazione di Funzioni tra l'Autorità di Pagamento e l'Autorità di Gestione

- Verifica dell'adozione di una strategia finalizzata alla separazione di funzioni, nel caso in cui lo stesso organismo venga designato sia come Autorità di Gestione che di Pagamento.
- Verifica dell'esistenza di un ulteriore organismo di controllo che esprima un parere sulla separazione tra le funzioni dell'Autorità di Gestione e di Pagamento.

Controllo

Verifica dell'esistenza di meccanismi di controllo interno ed esterno, conformi agli standard internazionali, cui sia sottoposta l'Autorità di Pagamento.

Verifiche sulla funzione di certificazione dell'Autorità di Pagamento

Informazioni relative alle Spese sostenute sui Progetti

Analisi del *flow chart* che illustri il flusso delle dichiarazioni di spesa dai beneficiari finali (e dai soggetti attuatori dei progetti) all'Autorità di Pagamento e il flusso di pagamenti dall'Autorità di Pagamento fino ai beneficiari finali (e ai soggetti attuatori dei progetti).

Tale diagramma deve descrivere, inoltre, gli strumenti utilizzati per i trasferimenti ed il formato in cui le relative informazioni sono archiviate.

Verifica dell'esaustività delle informazioni contenute nelle dichiarazioni di spesa trasmesse da Autorità di Gestione/Organismi intermedi/beneficiari finali, con particolare riferimento a:

- ammontare di spesa sostenuta;
- periodo di eleggibilità per l'effettuazione delle spese;
- rendicontazione delle spese sostenute distinta per categorie;
- elenco delle fatture emesse;
- soggetto che predispose le dichiarazioni di spesa;
- soggetto che controlla le dichiarazioni di spesa;
- soggetto che autorizza le dichiarazioni di spesa;
- eventuali ispezioni sui progetti condotte dai funzionari;
- documentazione originale di supporto alle dichiarazioni di spesa;
- rapporti relativi all'attività di gestione e controllo dei progetti, ove previsto.

Sistema di Raccolta ed Analisi delle Informazioni

Tale analisi è finalizzata a verificare che i controlli sulle dichiarazioni di spesa effettuati dall'Autorità di Pagamento siano volti ad assicurare il rispetto dei seguenti requisiti:

- esattezza delle informazioni fornite;
- eleggibilità delle spese dichiarate rispetto alle regole stabilite per i Fondi Strutturali, rispetto alle regole comunitarie relative agli appalti di pubblici servizi, alla pubblicità, alle pari opportunità, alla concorrenza e all'ambiente, rispetto alle previsioni specifiche del Programma e rispetto alla decisione di ammissione a finanziamento dei diversi progetti;
- correttezza della conversione (per i Paesi che non abbiano adottato l'euro).
- Verifica delle modalità con cui l'Autorità di Pagamento effettua i controlli (utilizzo di *check list* sulle dichiarazioni di spesa, controlli da parte dei funzionari, ecc.).
- Verifica dell'esistenza di un sistema che assicuri che tutte le domande di pagamento vengano inoltrate nel periodo corretto e che non vi sia una duplicazione delle stesse.
- Verifica dell'esistenza di un adeguato sistema che controlli quali domande di pagamento non vengono validate e quali vengono, quindi, inoltrate nuovamente.
- Verifica della possibilità di accesso da parte dell'Autorità di Pagamento ai rapporti sull'attività di controllo interno ed esterno degli Organismi intermedi o dell'Autorità di Gestione.
- Verifica delle possibilità di accesso dell'Autorità di Pagamento al sistema e alle registrazioni contabili dell'Autorità di Gestione e degli Organismi intermedi al fine di verificare le informazioni relative alle spese sostenute.

Adeguatezza della Pista di Controllo

- Verifica che il sistema contabile dell'Autorità di Pagamento mostri la spesa totale per Misura e per ciascun fondo.
- Verifica della possibilità di accesso dell'Autorità di Pagamento ad informazioni più dettagliate sui progetti realizzati dall'Autorità di Gestione/Organismi intermedi.
- Verifica del possesso da parte dell'Autorità di Pagamento di una lista completa dei progetti finanziati, che riporti le spese dichiarate ed i pagamenti erogati per ciascuno di essi.

Dichiarazione di Spesa inoltrate alla Commissione Europea

- Identificazione del soggetto indipendente responsabile, ai sensi dell'art. 9 del Reg. 438/2001, della predisposizione, del controllo e dell'autorizzazione delle dichiarazioni di spesa e delle domande di pagamento da inoltrare alla Commissione Europea
- Verifica del criterio utilizzato per stabilire l'esattezza e la completezza delle dichiarazioni di spesa e delle domande di pagamento e per determinare l'eleggibilità delle spese dichiarate.
- Verifica dell'esistenza di un modello standard da utilizzare per le dichiarazioni di spesa.
- Verifica della possibilità di predisporre le dichiarazioni di spesa in formato elettronico.

Verifiche sui pagamenti e sui reintegri

Pagamenti Erogati a favore dell'Autorità di Gestione o degli Organismi Intermedi

Tale analisi è finalizzata a verificare i seguenti aspetti:

- erogazione, da parte dell'Autorità di Pagamento, dei fondi comunitari a favore dell'Autorità di Gestione o degli Organismi intermedi;
- autorizzazione all'effettuazione di tali pagamenti concessa, preventivamente all'emissione degli stessi, da parte di un soggetto investito di tale autorità;
- esistenza di un sistema che impedisca l'erogazione di pagamenti non autorizzati;
- registrazione dei pagamenti erogati a favore del Programma nel sistema contabile dell'Autorità di Pagamento;
- esistenza di un adeguato sistema che assicuri l'avvenuto accredito dei fondi comunitari;
- versamento e contabilizzazione delle risorse comunitarie su conti che ne consentano l'immediata identificazione;
- erogazione dei pagamenti esclusivamente nei confronti di beneficiari ben identificati o dei loro legali rappresentanti;
- tempistica con cui le risorse comunitarie vengano erogate a favore dell'Autorità di Gestione o degli Organismi intermedi;
- esistenza di un sistema finalizzato ad assicurare che i pagamenti vengano emessi per il loro importo totale, senza deduzioni;
- modalità di pagamento (assegni, trasferimento elettronico);
- esistenza di controlli sui sistemi di emissione degli assegni o sui trasferimenti elettronici;
- esistenza della possibilità che gli importi o i beneficiari degli stessi vengano cambiati dopo che le domande di pagamento siano state autorizzate.

Verifiche sui pagamenti e sui reintegri

Azioni per il Reintegro delle Somme Indebitamente Erogate

Tale analisi è finalizzata alla verifica dei seguenti aspetti:

- tempistica con cui i conti dell'Autorità di Pagamento vengono rettificati a seguito dell'eliminazione di un pagamento già erogato o di parte di esso;
- registrazione, nei conti dell'Autorità di Pagamento, dei pagamenti da reintegrare sotto la voce "debiti";
- esistenza di un ufficiale responsabile della gestione dei debiti nell'ambito dei Fondi Strutturali;
- implementazione di una procedura per la gestione dei debiti e per il reintegro delle somme erogate;
- esistenza di una procedura che identifichi le situazioni in cui non è possibile reintegrare le somme indebitamente erogate;

- tempestività con cui i casi di risorse indebitamente versate vengono comunicati alla Commissione europea;
- implementazione di un sistema finalizzato ad assicurare che, quando le somme vengono reintegrate, le successive dichiarazioni di spesa e domande di pagamento emesse nei confronti della Commissione europea vengano riadeguate e che la Commissione venga opportunamente rimborsata;
- autorizzazione della procedura per il reintegro delle somme indebitamente versate da parte di un ufficiale investito di tale autorità.

6.2.3 Lista dei controlli sul Sistema Informativo e di Monitoraggio

Struttura del Sistema Informativo e di Monitoraggio

Tale analisi è finalizzata a verificare:

- se il sistema informativo è un sistema, centralizzato o reticolare, condiviso dall'autorità di Gestione e di Pagamento;
- gli organismi autorizzati ad utilizzare il sistema informativo;
- che il sistema informativo comprenda tutte le categorie di finanziamenti;
- se il sistema informativo è un sistema decentralizzato in cui le informazioni sono allocate in diversi sistemi locali, non collegati tra di loro, e dal quale informazioni, dettagliate o solo sommarie, vengono fornite all'Autorità di Gestione e di Pagamento.

Ai fini di una descrizione esaustiva del sistema informativo è necessario fornire un organigramma del sistema stesso che evidenzi gli elementi che lo compongono e specifichi se i legami che sussistono tra di essi sono di tipo reticolare o decentralizzato.

Nell'ambito di tale analisi occorre, inoltre, verificare il grado di operatività del sistema informativo e se lo stesso costituisce la base per l'elaborazione delle certificazioni di spesa relative alla programmazione 2000-06.

Risulta, infine, necessario verificare se il sistema informativo costituisce un sistema contabile separato per i progetti finanziati nell'ambito dei Fondi Strutturali.

Contenuti del Sistema Informativo e di Monitoraggio

Tale analisi è finalizzata a verificare se il sistema informativo:

- consente di evidenziare il trasferimento dei fondi comunitari e nazionali ai beneficiari finali o ai soggetti che realizzano i progetti;
- riporta il piano finanziario a livello di Misura (originale e riprogrammato);
- fornisce informazioni relative alle spese dichiarate su tutto il Programma ad una determinata data, sia in totale che suddivise per dichiarazione;
- fornisce informazioni dettagliate sui progetti (identificazione, collegamento con il Programma, piano finanziario, indicatori, controlli effettuati, archiviazione della documentazione di supporto);
- fornisce informazioni relative alle dichiarazioni di spesa predisposte a livello di progetto;
- registra gli eventuali reintegri delle somme indebitamente versate.

Organizzazione del Sistema Informativo e di Monitoraggio

- Individuazione del soggetto responsabile del funzionamento del sistema informativo e di monitoraggio.
- Verifica dell'attribuzione di responsabilità nell'ambito del personale coinvolto nel sistema informativo e di monitoraggio.
- Verifica dell'esistenza di enti appaltanti esterni.

- Verifica dell'esistenza di un manuale sul funzionamento del sistema informativo e di monitoraggio.

Procedure e Controlli

Tale analisi è finalizzata a verificare i seguenti aspetti:

- tipologie e categorie del personale che ha accesso al sistema informativo;
- eventuale esigenza di richiesta formale per l'accesso al sistema informativo;
- esistenza di password per l'accesso al sistema informativo;
- esistenza di un manuale redatto al fine di fornire le istruzioni per l'inserimento dei dati;
- salvataggio periodico delle informazioni contenute nel sistema di monitoraggio;
- eventuale esecuzione di una verifica sull'installazione del sistema;
- eventuale sottoposizione del sistema informativo all'*IT audit*;
- effettuazione di controlli sull'inserimento dei dati;
- implementazione di procedure finalizzate ad assicurare che tutte le transazioni relative ad un determinato periodo vengano incluse nel periodo di contabilizzazione corretto;
- effettuazione periodica di verifiche e riscontri tra i registri contabili;
- effettuazione periodica di riscontri con i conti bancari;
- effettuazione di una registrazione formale di eventuali correzioni apportate ai registri contabili;
- eventuale implementazione di procedure per la sospensione e l'interruzione dei pagamenti, nel caso in cui ciò sia necessario al fine di salvaguardare le risorse nazionali e comunitarie.

7.1 FASI DEL PROCESSO DI VERIFICA DELLE OPERAZIONI

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

- Fase desk;
- Fase della verifica in loco;
- Fase di reporting.

La Fase *desk* del processo di verifica è costituita dalle seguenti attività:

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

L’Unità di Controllo di 2° Livello del POR Campania ha già acquisito le piste di controllo riferite a tutte le misure/azioni del Programma Operativo. Le piste di controllo, rappresentando lo strumento per l’ottimizzazione delle attività di gestione e controllo degli interventi, permettono di ricostruire il “percorso” di attuazione dei singoli progetti e di individuare i ruoli e le responsabilità degli organi coinvolti nella gestione e nel controllo degli stessi, oltre alla documentazione a supporto del controllo sulle fasi di gestione amministrativa e contabile dell’operazione.

Sulla base della pista di controllo, il Controllore delinea, per ciascuna tipologia di Operazione, la *check list* di controllo volta ad individuare, in maniera completa ed esaustiva tutti gli elementi oggetto della verifica. In funzione dell’oggetto della verifica le *check list* debbono essere articolate in due sezioni principali:

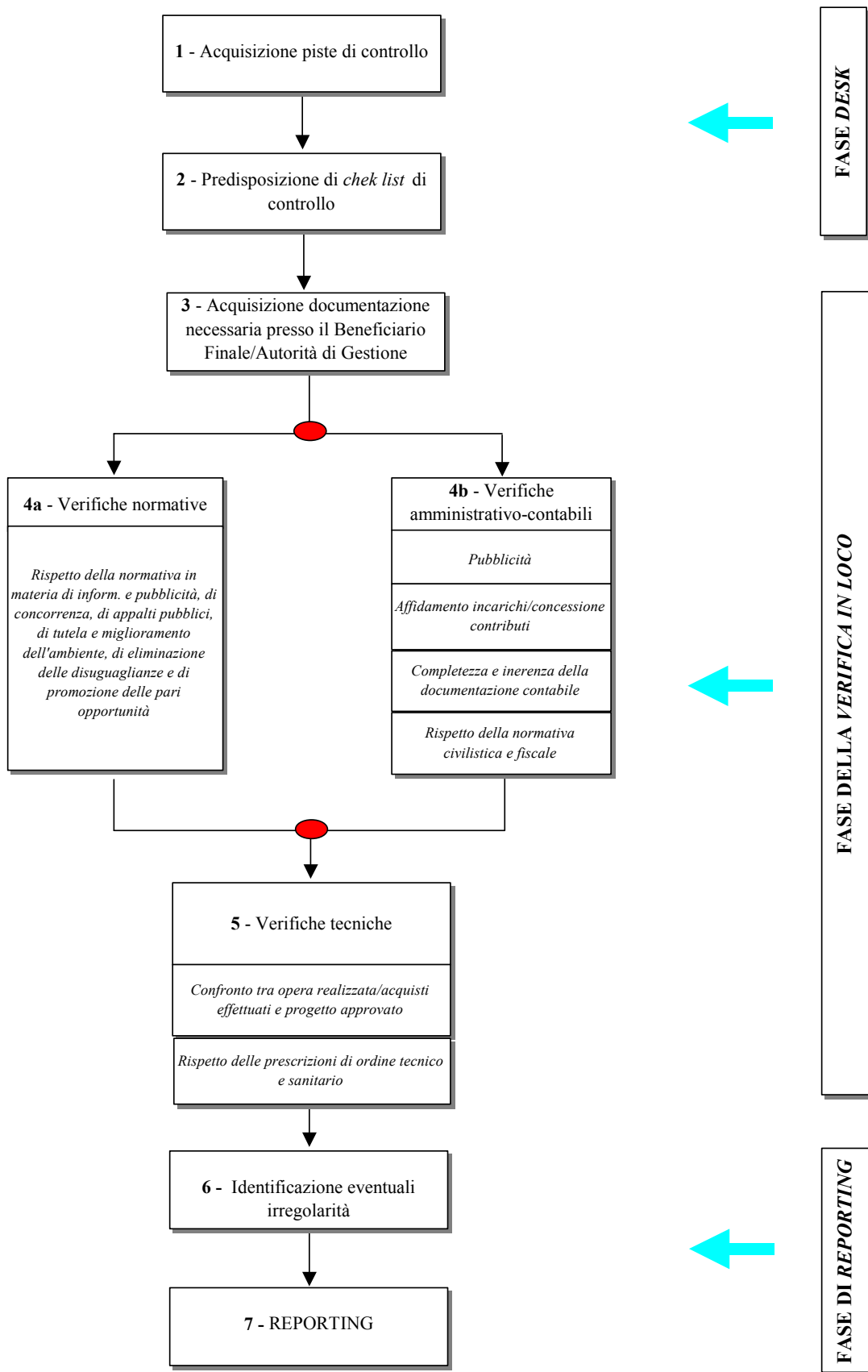
- verifiche del rispetto della normativa nazionale e comunitaria di riferimento (audit normativo);
- verifiche amministrativo - contabili (audit amministrativo - contabile).

La tabella seguente esemplifica lo schema di *check list* da utilizzare il quale prevede nella prima colonna la descrizione degli elementi oggetto della verifica e nella seconda la normativa comunitaria, nazionale e regionale di riferimento.

CLASSE DI OPERAZIONE	
Verifiche del rispetto del programma e della normativa nazionale e comunitaria di riferimento	
Descrizione	Normativa di riferimento

CLASSE DI OPERAZIONE	
Verifiche amministrativo-contabili	
Descrizione	Normativa di riferimento

Figura - Fasi del processo di verifica sulle Operazioni



La Fase di *verifica in loco* consiste nell'espletamento delle seguenti attività:

- acquisizione della documentazione necessaria presso il Beneficiario Finale/Autorità di Gestione;
- svolgimento delle verifiche normative e amministrativo-contabili;
- svolgimento delle verifiche tecniche sul progetto.

Sulla base degli elementi oggetto di verifica identificati nelle *check list*, l'Unità di Controllo di 2° Livello, attraverso controlli *in loco* presso la struttura del Beneficiario Finale/Autorità di Gestione (secondo la modalità di attuazione degli interventi), acquisisce la documentazione necessaria ai fini delle verifiche normative, amministrativo-contabili e tecniche.

Le verifiche del rispetto del Programma e della normativa comunitaria di riferimento consistono nel verificare la rispondenza degli interventi alla normativa in materia di:

- informazione e pubblicità;
- concorrenza;
- appalti pubblici;
- tutela e miglioramento dell'ambiente.

Le verifiche amministrativo-contabili si sostanziano in attività di controllo degli atti inerenti:

- la pubblicità dell'intervento;
- l'affidamento degli incarichi;
- la completezza e l'inerenza della documentazione contabile (ammissibilità delle spese, correttezza dei giustificativi di spesa, ecc.);
- il rispetto della normativa civilistica e fiscale (tenuta libri contabili e del personale, registri ai fini IVA ed altre imposte, ecc.).

A seguito del controllo su tutti gli aspetti inerenti la programmazione, la gestione, l'attuazione e la rendicontazione dei progetti sottoposti a verifica, l'organo preposto al controllo di secondo livello effettua, altresì, le verifiche di carattere tecnico sul progetto.

Le verifiche tecniche sul progetto consentono di esaminare:

- la rispondenza delle opere realizzate, dei servizi acquisiti e degli acquisti effettuati a quanto previsto nel progetto approvato;
- il rispetto delle prescrizioni di ordine amministrativo e tecnico previste nel progetto o dalla normativa vigente.

Tali verifiche sono funzionali all'*audit normativo*, in quanto consentono di accertare la rispondenza dell'oggetto del cofinanziamento alla normativa di riferimento.

La Fase di *reporting*, fase finale del processo esaminato, comprende le seguenti attività:

- identificazione di eventuali irregolarità;
- reporting.

Attraverso l'espletamento delle suddette attività di verifica (normativa, amministrativo-contabile e tecnica), l'Unità di Controllo di 2° Livello rileva la regolarità o meno delle operazioni oggetto di verifica. Qualora si riscontrino irregolarità, si rende necessario l'approfondimento del controllo, nonché l'analisi delle cause che possono aver generato le irregolarità stesse.

L'attività finale del processo di verifica sulle operazioni è costituita dalla predisposizione del *resoconto del controllo in loco*. Il resoconto del controllo *in loco* è un documento, elaborato a seguito di ciascun controllo *in loco*, che contiene le principali informazioni (luogo e periodo del controllo, responsabile del controllo, ente da sottoporre a controllo, attività di verifica svolte, risultanze delle verifiche, etc.) inerenti le attività di verifica effettuate presso la struttura dell'ente controllato.

7.2 LISTE DI CONTROLLO DELLE OPERAZIONI

Le liste di controllo delle operazioni che verranno adottate dall'Unità di Controllo di 2° Livello per il POR Campania si basa sostanzialmente su quello proposto dall'IGRUE nell'Allegato 3 del documento 'Procedure e metodologie per il controllo a campione delle operazioni cofinanziate dai Fondi Strutturali 200-2006' arricchita con alcune specificità derivanti dalle piste di controllo.

Le liste di controllo sono relative alle tre tipologie standard di macroprocessi utilizzate per la definizione delle piste di controllo:

- Realizzazione di Operazioni pubbliche;
- Acquisizioni di beni e servizi;
- Erogazioni di finanziamenti e servizi a singoli destinatari, a loro volta suddivisi in controlli nel campo degli aiuti alle imprese e in quello della formazione professionale.

8.1 RESOCONTO DEL CONTROLLO IN LOCO E RELAZIONE DI CONTROLLO

Questo paragrafo contiene l'analisi dei principali output che derivano dalle attività di controllo. Tali output sono di tipo documentale, poiché un controllo si chiude con un resoconto e, di solito, con una relazione contenente pareri e suggerimenti indirizzati ai soggetti interessati.

Le attività di controllo di 2° livello del POR Campania si sostanzieranno, così come previsto dal Regolamento (CE) n. 438/2001, in due diversi tipi di documenti: il resoconto del controllo in loco e la relazione di controllo.

Il **resoconto del controllo in loco** è un documento che contiene in forma analitica le principali informazioni da associare alle attività di controllo. Tali attività sono effettuate garantendo la presenza fisica dei responsabili del controllo presso l'ente sottoposto a verifica, anche al fine di effettuare i riscontri sui documenti originali e monitorare i flussi documentali ed informativi (adeguatezza sistemi informativi, rispetto delle procedure, gestione della documentazione, ecc.).

Le informazioni di base contenute nel resoconto in loco sono le seguenti:

- Luogo e periodo del controllo
- Responsabile del controllo ed amministrazione di riferimento
- Ente sottoposto a controllo
- Coordinate del Programma cui si riferisce l'Operazione controllata
- Attività di verifica svolte
- Risultanze delle verifiche

Tale documento viene firmato dal responsabile del controllo e nell'eventualità controfirmato da altri soggetti che hanno collaborato alle attività, rappresentanti di amministrazioni titolari di responsabilità di controllo.

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

Il resoconto in loco è una tipologia di documento utilizzabile, ad esempio, per le verifiche di tipo contabile che richiedono la presa visione della documentazione, delle operazioni di contabilizzazione e del rispetto delle procedure di supporto dei circuiti finanziari.

La **relazione di controllo**, invece, è un documento organico che descrive in maniera approfondita le verifiche e le loro risultanze, facendo riferimento anche a più controlli in loco svolti su diverse operazioni e su diversi Uffici. Essa, però, si sostanzia soprattutto nell'analisi delle cause che possono avere generato eventuali irregolarità riscontrate.

Il valore aggiunto del documento risiede in particolare nel fornire una disamina approfondita sugli esiti del controllo. Da essa discende una sollecitazione all'ente sottoposto a controllo ad intervenire con misure preventive e/o correttive ed una specifica segnalazione di tali esigenze ai soggetti destinatari degli esiti della relazione.

La relazione di controllo, di conseguenza, è un documento che può supportare in particolare sia il *system audit* connesso alla verifica dell'affidabilità complessiva dei sistemi di gestione e controllo che l'*audit amministrativo contabile* finalizzato a verificare la coerenza degli interventi ed il rispetto delle norme comunitarie e di settore.

Le relazioni di controllo sono lo strumento principale per la comunicazione dei risultati dell'audit: devono quindi essere chiare e concise, evidenziare le principali conclusioni dell'audit e indicare gli interventi necessari per correggere le lacune identificate. Tutte le relazioni devono contenere un riassunto dei principali risultati e conclusioni nonché le raccomandazioni essenziali. La relazione di audit deve contenere i seguenti elementi:

- Riepilogo dell'audit
- Obiettivi e portata
- Risultati e conclusioni
- Raccomandazioni

Riepilogo dell'audit

Questo riepilogo deve contenere una panoramica degli obiettivi e della portata dell'audit, dei risultati e delle principali conclusioni (specificando chiaramente i punti di forza, i punti deboli e le relative conseguenze) nonché le raccomandazioni fondamentali che precisano i principali settori sui quali gli organismi controllati devono intervenire.

Obiettivi e portata dell'audit

Enunciazione degli obiettivi dell'audit e breve descrizione della sua portata. Le informazioni fornite devono indicare le autorità e le azioni sottoposte al controllo, i motivi di tale scelta e i dati generali sulle verifiche effettuate.

Risultati e conclusioni

Questa sezione deve riportare i risultati e le conclusioni dell'audit, fornire un'analisi chiara e logica dei problemi identificati e delle loro conseguenze.

La relazione deve fornire raggugli sulle carenze dei sistemi di gestione e di controllo in modo da consentire agli organismi controllati di verificare le osservazioni formulate e di adottare adeguati correttivi. La relazione deve comprendere una breve descrizione di tutti gli elementi dei sistemi di gestione e di controllo utilizzati dalle autorità selezionate che si scostano dalla pista di controllo e una valutazione globale del sistema di controllo.

Per i controlli effettuati presso i responsabili/esecutori dei progetti occorre presentare una breve descrizione dell'azione nonché i risultati e le conclusioni riguardanti il funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo ottenute grazie ai controlli in loco.

Raccomandazioni

Le relazioni devono contenere raccomandazioni specifiche circa le misure che gli organismi controllati devono adottare per correggere le carenze individuate durante il controllo. Tali raccomandazioni devono essere chiare e devono documentare la necessità dei provvedimenti da adottare. Devono inoltre limitarsi strettamente alle carenze identificate e figurare nella sezione contenente i risultati e le conclusioni. Sarebbe infine opportuno fissare una data limite per l'adozione e la comunicazione dei correttivi necessari. Le raccomandazioni costituiscono la base di riferimento per i futuri controlli del seguito dato.

Nel corso del controllo (ad esempio in occasione della riunione conclusiva dell'audit) gli errori e le principali carenze del sistema devono essere discussi con i responsabili dell'organismo controllato: è in tal modo possibile accertare la comprensione della natura di tali errori e punti deboli da parte del controllore nonché discutere e concordare gli interventi necessari per correggere gli errori stessi e migliorare i sistemi. In questa fase è anche possibile preparare lo schema della relazione di controllo. In base alle conclusioni del controllo, i controllori devono redigere quanto più rapidamente possibile una relazione preliminare che consentirà agli organismi controllati di rettificare le carenze non appena possibile. Una volta preparata, tale relazione preliminare deve essere trasmessa all'organismo controllato, che dispone di un termine preciso per formulare le sue osservazioni.

Le relazioni devono presentare i risultati e le conclusioni del controllo in modo sufficientemente dettagliato per dimostrare all'organismo controllato i punti deboli del sistema; le raccomandazioni devono esplicitare gli interventi correttivi necessari.

Esse devono inoltre specificare come il controllore intenda dare seguito al controllo per verificare se siano stati adottati gli adeguati correttivi, per esempio chiedendo all'organismo controllato di presentare una relazione scritta sugli interventi attuati in risposta alle raccomandazioni.

La relazione definitiva può essere elaborata dopo la scadenza del termine fissato per la presentazione delle osservazioni, per tenerne conto se del caso.

8.2 IL FOLLOW UP DEL CONTROLLO: REGOLARITÀ, IRREGOLARITÀ, FRODE

Le risultanze principali dei controlli possono essere di due tipi: regolarità ed irregolarità. Considerando che un controllo si attua su più operazioni e può essere di diversa natura (contabile, finanziaria, gestionale, ecc.), si possono riscontrare una serie di Operazioni espletate correttamente ed altre in maniera irregolare.

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

In caso di irregolarità e/o frode il controllore può rimodulare il piano di controllo con procedure idonee (ad esempio: test sul controllo, verifiche di convalida, tecniche d'intervista ed osservazione), per avvalorare gli elementi probatori di cui è entrato in possesso. In sede di notifica segnalerà, comunque, la frode sospettata.