



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Dipartimento per la Programmazione
Direzione Generale per gli Affari Internazionali
Uff. IV - Programmazione e Gestione dei Fondi strutturali Europei e
Nazionali per lo Sviluppo e la Coesione Sociale

Prot. n. AOODGAI /2319

Roma, 23.4.2009

Ai Direttori Generali
Uffici Scolastici Regionali
Regioni Obiettivo "Convergenza"
Calabria, Campania, Puglia e Sicilia
LORO SEDI

Ai Dirigenti Scolastici
Istituzioni Scolastiche
Regioni Convergenza
Calabria, Campania, Puglia e Sicilia
LORO SEDI

e p.c.
Al Capo del Dipartimento per la
programmazione e la gestione
delle risorse umane, finanziarie e
strumentali
SEDE

Oggetto: Programma Operativo Nazionale "*Competenze per lo Sviluppo*" FSE e "*Ambienti per l'Apprendimento*" FESR 2007/2013. Controlli di primo livello in loco.

Nell'ambito della programmazione dei Fondi Strutturali è previsto che venga definito un sistema di controlli finalizzati a verificare che gli interventi siano realizzati nel pieno rispetto della normativa europea e nazionale.

Si fa riferimento in proposito sia alla Circolare n. 5567 dell'11.12.2007 sia alle "*Disposizioni ed Istruzioni per l'attuazione delle iniziative cofinanziate dai Fondi Strutturali Europei*" ed. 2009.

Queste ultime offrono un quadro generale di riferimento anche riguardo al sistema dei controlli messi a punto per la gestione e attuazione dei Programmi.

La normativa richiamata nei documenti emanati dall'Autorità di Gestione è la seguente:

- a) **REGOLAMENTO (CE) N. 1083/2006 DEL CONSIGLIO** dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999;

- b) REGOLAMENTO (CE) N. 1828/2006 DELLA COMMISSIONE dell'8 dicembre 2006 che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e del regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale;
- c) D.P.R. 196 del 3 ottobre 2008 (G.U. n. 294 del 17/12/2008) "*Regolamento di esecuzione del Regolamento (CE) n. 1083/2006 recante disposizioni generali sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sul Fondo Sociale Europeo e sul Fondo di Coesione*";
- d) Circolare prot. 5567 del 11 dicembre 2007 Programmazione dei Fondi Strutturali e Fondo Aree Sottoutilizzate 2007-2013;
- e) Circolare prot. 3425/5 del 17 maggio 2007: Programmazione dei Fondi Strutturali e Fondo Aree Sottoutilizzate 2007-2013. Linee di Programmazione – Avvio dei processi di valutazione.

Il Regolamento generale (CE) 1083/2006 definisce chiaramente le funzioni delle diverse autorità previste per i programmi nel periodo 2007/2013. In particolare i due programmi operativi: "*Competenze per lo Sviluppo*" FSE e "*Ambienti per l'Apprendimento*" FESR descrivono in maniera puntuale le funzioni e i ruoli delle diverse Autorità e dei diversi soggetti coinvolti nel processo di attuazione degli interventi, organizzazione ulteriormente dettagliata nella relazione ex art. 71 del Reg. (CE) 1083/2006.

In particolare le autorità previste per la gestione e il controllo dei programmi sono le seguenti:

- l'Autorità di Gestione, presso l'Ufficio IV della Direzione Generale per gli Affari Internazionali, è responsabile della gestione e attuazione del Programma Operativo conformemente al principio di buona e sana gestione amministrativa e finanziaria (controllo di primo livello);
- l'Autorità di Certificazione presso l'Ufficio V della stessa Direzione Generale è responsabile della certificazione corretta delle spese all'Unione Europea;
- l'Autorità di Audit, presso l'Ufficio IX della Direzione Generale per le Politiche Finanziarie e di Bilancio, è responsabile della verifica dell'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo e del controllo di secondo livello.

Per ciascuna di esse le funzioni sono stabilite analiticamente nei Regolamenti e rispondono alle caratteristiche di indipendenza in essi previste.

I programmi dovranno, infatti, garantire la messa a punto di sistemi di gestione e controllo adeguati, nel rispetto di quanto richiesto dall'articolo 71 del Regolamento (CE) 1083/2006. La descrizione dei sistemi di gestione e controllo e la definizione delle procedure sono sottoposte ad un esame preventivo da parte dell'IGRUE e della Commissione Europea, con la finalità di assicurare sistemi di gestione e controllo efficaci, in grado di prevenire ed individuare eventuali problemi o irregolarità.

L'introduzione dell'Autorità di Audit, prevista dall'articolo 62 del Regolamento (CE) 1083/2006, costituisce un ulteriore elemento di garanzia sulla qualità dei sistemi di gestione e controllo dei programmi, mediante la predisposizione di rapporti annuali di controllo e pareri annuali che riferiscano alla Commissione Europea sull'affidabilità dei sistemi di gestione e controllo dei programmi. L'attività dell'Autorità di Audit sarà concentrata, infatti, da una parte sulla verifica dei modelli organizzativi e delle procedure alla base del sistema di gestione e controllo dei programmi (audit di sistema) e dall'altra alla verifica del rispetto delle procedure definite e al controllo della regolarità e conformità della spesa attraverso controlli specifici su singole operazioni effettuati dai revisori dei conti (controllo di secondo livello).

Infine l'Autorità di Certificazione, prima di certificare la spesa alla Commissione Europea, dovrà assicurare di aver ricevuto tutte le informazioni necessarie e sarà chiamata a realizzare una serie di verifiche sulla correttezza e sulla fondatezza della spesa e, se del caso, controlli di qualità.

Il sistema dei controlli così strutturato, basato su controlli di primo livello documentali e in loco organizzati dall'Autorità di Gestione, sui controlli dell'Autorità di Audit di sistema e sulle operazioni e sulle verifiche dell'Autorità di Certificazione, dovrà garantire che i programmi operativi vengano attuati nel rispetto di tutta la normativa comunitaria e nazionale di riferimento.

A livello territoriale, nei documenti di indirizzo¹ del Ministero si evidenzia il ruolo degli Uffici Scolastici Regionali che contribuiscono in maniera significativa all'attuazione del Programma. In particolare gli Uffici Scolastici Regionali, oltre a svolgere compiti di natura istituzionale,² hanno competenza riguardo alla valutazione decentrata e all'azione di controllo delle irregolarità e di recupero di eventuali fondi irregolarmente spesi in violazione dei regolamenti europei.

Nell'attuazione delle procedure è stato individuato un ruolo specifico degli Uffici Scolastici Provinciali. Gli stessi, attraverso i loro referenti, quali componenti dei nuclei territoriali di sorveglianza, sono coinvolti direttamente nelle attività di controllo di primo livello. In considerazione delle riflessioni precedenti si può delineare il modello organizzativo che è stato adottato, concordemente con le linee di indirizzo del Ministero e della Commissione, per il sistema di sorveglianza dei programmi operativi 2007 - 2013.

Nel particolare si rinvia a quanto contenuto negli artt. 58 – 62 del Regolamento C (2006) n. 1083/06 e nell'art. 13 del Regolamento C (2006) 1828/06.

Controlli di primo livello

Nel rispetto delle suddette disposizioni, sono state definite le modalità dei controlli di competenza delle varie Autorità sopra indicate. In particolare, per quanto riguarda i controlli propri dell'Autorità di Gestione si tratta di controlli di primo livello. Questi possono essere realizzati sia direttamente dai funzionari dell'Autorità di Gestione che dai funzionari individuati e formati allo scopo appartenenti agli Uffici territoriali (USR e USP).

In base alla Circolare n. 5567 dell'11.12.2007, è stato costituito un gruppo di coordinamento dei controlli presso ogni Ufficio Scolastico Regionale, nonché un gruppo di controllo presso ogni Ufficio Scolastico Provinciale. I funzionari individuati dagli Uffici Scolastici Regionali sono stati incaricati di effettuare verifiche di primo livello presso un campione di istituzioni scolastiche sorteggiate con metodo statistico.

Il controllo dell'Autorità di Gestione è di natura documentale mentre quello effettuato dai funzionari degli Uffici Scolastici Regionali e degli Uffici Scolastici Provinciali è effettuato in loco e su base campionaria.

A tal fine e nel rispetto di quanto previsto dai Regolamenti comunitari l'Autorità di Gestione ha:

- realizzato un sistema informativo sia per la gestione degli interventi che per la gestione finanziaria. Tale sistema permette agli addetti ai controlli a vario livello di prendere visione ed analizzare nel dettaglio le attività svolte, le procedure attuate, le risorse umane impiegate,

¹ - nota di indirizzo del MIUR del 7/9/2006;

- direttive Amministrative del 2007 e del 2008 del MIUR - Direttiva prot. n. 7551/FR del MIUR del 7/9/2006 avente per oggetto "Ruolo e compiti degli Uffici Scolastici Provinciali" ;

² Sostegno all'azione di sensibilizzazione promozione al programma , anche in riferimento alle azioni di concertazione e integrazione, d'intesa con la Direzione Generale per gli Affari Internazionali, con i molteplici attori coinvolti nel territorio a partire in via prioritaria dalle Regioni e dalle Autonomie locali c.f.r: Prot. 5567 del 11 dicembre 2007

le certificazioni e le rendicontazioni presentate. Il Sistema prevede anche, obbligatoriamente, l'inserimento da parte delle istituzioni scolastiche dei documenti amministrativo – contabili di natura probatoria a supporto delle spese effettuate;

- prodotto un manuale per i controlli in loco di I livello;
- definito le Piste di controllo (FSE e FESR) per il controllo di II livello da parte dei revisori dei conti;
- emanato le " *Disposizioni e Istruzioni per l'attuazione delle iniziative cofinanziate dai Fondi Strutturali Europei 2007/2013*" Edizioni 2008 e 2009.

I suddetti materiali sono, ovviamente, messi anche a disposizione delle istituzioni scolastiche nel sito dei Fondi Strutturali.

Si precisa che i controlli di primo livello devono accertare che le spese dichiarate siano reali, che i prodotti o i servizi siano stati forniti conformemente alla decisione di approvazione, che le domande di rimborso del beneficiario siano corrette e che le operazioni e le spese siano conformi alle norme comunitarie e nazionali. Le verifiche devono comprendere procedure atte ad evitare un doppio finanziamento delle spese attraverso altri programmi nazionali o comunitari.

Le verifiche delle operazioni in loco sono effettuate su base campionaria. La dimensione del campione deve garantire ragionevoli garanzie circa la legittimità e la regolarità delle pertinenti transazioni, tenendo conto del grado di rischio identificato in rapporto al tipo di beneficiari e di operazioni interessate. Annualmente l'Autorità di Gestione, sulla base di una analisi dei rischi, rivedrà il metodo di campionamento, definendo l'entità del campione da sottoporre a verifica in loco.

Per ciascun controllo verranno individuati i seguenti elementi comuni ai diversi macroprocessi:

- verifica della sussistenza, presso la sede del Beneficiario, di tutta la documentazione amministrativo-contabile in originale (compresa la documentazione giustificativa di spesa) prescritta dalla normativa comunitaria e nazionale, dal Programma, dal bando di selezione dell'operazione, dalla convenzione/contratto/affidamento stipulato tra Autorità di Gestione e Beneficiario;
- verifica della sussistenza presso la sede del Beneficiario di una contabilità separata relativa alle spese sostenute nell'ambito dell'operazione cofinanziata a valere sul Programma Operativo;
- verifica del corretto avanzamento della fornitura di beni e servizi oggetto del cofinanziamento, in linea con la documentazione presentata dal Beneficiario a supporto della rendicontazione e della richiesta di erogazione del contributo;
- verifica che le opere, i beni o i servizi oggetto del cofinanziamento siano conformi a quanto previsto dalla normativa comunitaria e nazionale, dal Programma, dal bando di selezione dell'operazione nonché dalla eventuale convenzione/contratto/affidamento stipulato tra Autorità di Gestione e Beneficiario.
- verifica dell'adempimento degli obblighi di informazione previsti dalla normativa comunitaria, dal Programma e dal Piano di Comunicazione predisposto dall'Autorità di Gestione in relazione al cofinanziamento dell'operazione a valere sullo specifico Fondo Strutturale di riferimento e sul Programma Operativo;
- verifica della conformità dell'operazione alle indicazioni inerenti il rispetto delle politiche comunitarie in materia di pari opportunità e tutela dell'ambiente.

Le verifiche in loco devono essere svolte e documentate con l'utilizzo di apposite check list, che sono differenziate in relazione a ciascuna tipologia di progetto.

Il manuale per i controlli di primo livello in loco descrive le procedure e gli strumenti da utilizzare per i controlli ordinari di I livello, nonché le suddette check list, in particolare le verifiche svolte “in loco” (controlli art.13.2 b del Reg. (CE) 1828/2006), ovvero presso la sede del beneficiario, dove sono in corso di svolgimento o sono state realizzate le azioni progettuali, siano esse attività formative (FSE) o investimenti nelle strutture scolastiche (FESR).

Altro vincolo di riferimento per il controllo in loco di I livello è rappresentato dalle piste di controllo³ che consentono fondamentalmente:

- a) di confrontare gli importi globali certificati alla Commissione con i documenti contabili dettagliati e i documenti giustificativi conservati dall’Autorità di certificazione, dall’Autorità di gestione e dai beneficiari riguardo alle operazioni cofinanziate nel quadro del programma operativo;
- b) di verificare il pagamento del contributo pubblico al beneficiario.

In particolare l’Autorità di Gestione ha indicato nelle *“Disposizioni ed Istruzioni per l’attuazione delle iniziative cofinanziate dai Fondi Strutturali Europei”* il sistema di conservazione dei documenti giustificativi da parte dei beneficiari (data e riferimento), con l’indicazione del periodo di conservazione ed il formato dei documenti che vanno conservati.

Un ulteriore vincolo di riferimento è riconducibile alla rilevazione e comunicazione delle irregolarità,⁴ che in questo caso devono essere puntualmente descritte e contenere tutte le istruzioni relative alla segnalazione, alla rettifica e, di conseguenza, alla registrazione del debito per i recuperi dei pagamenti non dovuti.

Premesso quanto sopra si comunica che l’Autorità di Gestione ha effettuato la campionatura prevista e dato l’incarico per il controllo di I livello in loco, da effettuarsi a partire già dal corrente mese, ai funzionari degli USR e degli USP territoriali individuati dalle rispettive Direzioni Generali Regionali.

L’elenco delle scuole individuate e delle certificazioni oggetto del controllo sono disponibili nel sito dei Fondi Strutturali Programmazione 2007/2013. Le scuole individuate sono tenute ad esibire la documentazione a comprova della corretta gestione finanziaria così come indicato nelle “Disposizioni e istruzioni per l’attuazione degli interventi” sopramenzionate.

Ulteriori e specifiche istruzioni saranno emanate riguardo ai controlli di secondo livello a cura dell’autorità di Audit.

Per il Direttore Generale
Il Dirigente dell’Ufficio IV
Dott.ssa Annamaria Leuzzi

³ art.15 Regolamento (CE) n.1828/2006

⁴ art.28 Regolamento (CE) n.1828/2006