

## **Il programma di Cooperazione Territoriale transfrontaliera Italia Francia Marittimo 2007 - 2013: il sistema dei controlli di I livello**

### **Seminario Hercules**

***Firenze, 9 e 10 maggio 2013***

#### **1. Dati generali del programma**

Il PO Italia Francia Marittimo è legato all'obiettivo Cooperazione territoriale Europea periodo di programmazione 2007/2013 come per tutti i programmi finanziati con i fondi strutturali e rientra nell'ambito della cooperazione transfrontaliera.

La Commissione Ue lo ha approvato con Decisione C (2007) 5489 def. il 16 Novembre 2007. E' finanziato per il 75% con le risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (Fesr), e per il restante 25% con risorse nazionali. Per l'Italia la percentuale di cofinanziamento è garantita dal fondo di rotazione nazionale; per la regione Corsica il con finanziamento può essere garantito sia da risorse pubbliche che da risorse private.

Le regioni coinvolte nel programma sono quattro. Tre italiane (Liguria, Sardegna e Toscana il cui territorio eleggibile è limitato alle 5 province costiere) e una francese la Corsica.

La Regione Toscana, con il suo settore Attività Internazionali, è l'autorità di Gestione del programma. E' assistita nelle sue funzioni dal Segretariato Tecnico congiunto. Le altre autorità sono l'Autorità di Certificazione e l'Autorità di audit, il comitato di sorveglianza; il comitato direttivo,

Le risorse complessive del Programma ammontano 161.976.354,00 di cui 121.482.265,00 Contributo comunitario e 40.494.089,00 contributo nazionale. Circa 9 milioni di euro sono destinati all'assistenza tecnica.

Ad oggi il programma ha finanziato 62 progetti, 13 dei quali sono in corso di negoziazione per l'avvio, e ha impegnato tutte le risorse degli assi tematici descritti di seguito.

#### *a. Obiettivi perseguiti e strategia adottata*

**L'obiettivo generale** del programma è quello di migliorare e qualificare la cooperazione fra le aree transfrontaliere in termini di accessibilità, di innovazione, di valorizzazione delle risorse naturali e culturali e di integrazione delle risorse e dei servizi al fine di accrescere la competitività, a livello mediterraneo, sud europeo e globale e assicurare la coesione dei territori e favorire nel tempo occupazione e sviluppo sostenibile.

**La strategia adottata:** definire un percorso comune su alcuni temi chiave tra le amministrazioni regionali dell'area: spazio marittimo transfrontaliero, reti materiali e immateriali, competitività integrata nel contesto mediterraneo e globale, patrimonio culturale e naturale, scambio e integrazione di funzioni rare e/o di eccellenza.

Il programma è strutturato in cinque assi di cui quattro tematici e uno dedicato all'assistenza tecnica.

asse 1 - accessibilità e reti di comunicazione

asse 2 - innovazione e competitività

asse 3 - risorse naturali e culturali

asse 4 - integrazione delle risorse e dei servizi

## 2. I controlli

L'articolo 16 del Regolamento generale CE 1080/2006 relativo alla programmazione 2007/2013 prevede che al fine di convalidare le spese, ciascuno Stato membro predisponga un sistema di controllo che consenta di verificare la fornitura dei beni e dei servizi cofinanziati, la veridicità delle spese dichiarate per le operazioni o le parti di operazioni realizzate sul proprio territorio e la conformità di tali spese e delle relative operazioni, o parti di operazioni, con le norme comunitarie e le sue norme nazionali.

Le caratteristiche generali del sistema italiano di controllo dei programmi di cooperazione territoriale sono definite sulla base della Delibera Cipe n. 158 del 21 dicembre 2007 (con la quale sono state approvate le linee programmatiche per l'attivazione degli interventi di cooperazione territoriale europea, in coerenza con le priorità definite nel Quadro Strategico Nazionale adottato dalla Commissione europea.) e dalla circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE) del 2008 denominata "Caratteristiche generali Del Sistema Nazionale di Controllo Dei Programmi Dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea 2007 – 2013, Roma, Giugno 2008" (*d'ora in avanti Circolare Igrue 2008*)

La circolare prevede due modalità di implementazione del sistema di controllo che si differenziano a seconda che l'Autorità di gestione del programma sia italiana o di un diverso paese europeo

Il sistema francese è definito sulla base delle circolare n. 5210/SG del Primo Ministro emanata il 13 aprile 2007.

## 3. I controlli di I livello

Nel documento ci si sofferma in modo particolare sul sistema dei controlli così detti di I livello del Programma Italia Francia Marittimo di cui la Regione Toscana, come già ricordato, è autorità di gestione.

### *a. I controllori/certificatori: controlli interni e controlli esterni*

L'architettura adottata dal programma prevede due diverse modalità di controlli di I primo livello anche in considerazione della presenza di due stati membri: controlli interni e controlli esterni.

#### *I controllori interni per le regioni italiane e per la regione Corsica*

Per i Beneficiari italiani del programma aventi natura giuridica di Ente pubblico, le attività di controllo ex art. 16 del Reg. (CE) 1080/2006 possono essere effettuate da apposite **strutture interne** agli enti stessi, a condizione che sia assicurata la separazione funzionale con gli uffici responsabili della realizzazione delle operazioni.

Per i beneficiari francesi il controllo viene effettuato da un gruppo di controllori riuniti nel **Polo Unico di Certificazione** insediato presso la direzione generale delle finanze della Collectivité Territoriale de Corse. Il polo, che presenta i necessari requisiti di indipendenza e professionalità, certifica le spese di tutti i beneficiari corsi siano essi pubblici o privati.

#### *I controlli esterni: per i soli beneficiari italiani*

I controllori esterni per il territorio italiano sono realizzati tramite la predisposizione di una **short list di controllori**, come previsto nella circolare del dalle Caratteristiche Generali Del Sistema Nazionale Controllo Dei Programmi Dell'obiettivo. I controllori esterni inseriti nella short list unica del Programma sono individuati dall'Autorità di gestione attraverso apposito avviso pubblico la cui base giuridica è l'art 7 co. 6 del D. Lgs. 165/2001

Possono **partecipare all'avviso** e vengono ammessi nella lista tutti quei soggetti che siano in possesso dei requisiti di professionalità e onorabilità previsti dalla circolare Igrue del 2008. In modo particolare, per quanto riguarda la professionalità, possono essere ammessi nella lista gli iscritti all'Albo dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (sezione A) o, in alternativa, al Registro dei Revisori Contabili di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 88 da non meno di tre anni.

L'autorità di gestione del programma, viste le specificità del programma, richiede un terzo requisito legato alla conoscenza della lingua francese. Infatti anche se il controllore italiano non deve effettuare controlli su spese sostenute dai partner corsi gli stessi sono sempre presenti nei progetti e quando il capofila del progetto è italiano, il controllore dovrà visionare la documentazione di tutto il progetto.

Vengono inseriti nella short list tutti coloro che presentano la domanda e risultano essere in possesso dei requisiti richiesti sulla base delle dichiarazioni rilasciate ai sensi degli art. 46 e 47 del DPR 28 dicembre 2000 n. 445.

In ogni caso l'Autorità di gestione verifica il possesso dei requisiti richiesti attraverso la verifica delle dichiarazioni rilasciate. Contrariamente a quanto previsto nel documento sui sistemi di gestione e controllo del programma che prevedeva una verifica a campione su una quota del 10% degli iscritti determinata con sorteggio le verifiche vengono effettuate sul 100% dei soggetti ammissibili.

#### *b. Scelta del controllore da parte dei beneficiari*

Per i beneficiari francesi del programma, come già menzionato, esiste un unico centro di certificazione, il Polo Unico, siano essi beneficiari pubblici o privati.

I beneficiari italiani possono optare per le due modalità di controllo descritte: controllo interno o controllo esterno (comunque obbligatorio se il beneficiario è un privato).

Nel caso in cui il beneficiario italiano scelga un controllore interno la individuazione dovrà essere fatta con il necessario rispetto dei requisiti di indipendenza funzionale e professionalità dell'ufficio individuato.

Il rispetto dei requisiti richiesti viene certificato dall'ente attraverso: i) una apposita auto dichiarazione, ii) l'atto con il quale si individua l'ufficio che effettuerà il controllo, iii) un organigramma dell'ente a dimostrazione dell'indipendenza. Col tempo tra l'autorità di gestione e i beneficiari che scelgono la modalità di controllo interno si è sviluppato un dialogo collaborativo in modo da verificare eventuali problemi prima della scelta definitiva.

Nel caso in cui il beneficiario opti per il controllo esterno la individuazione del controllore avviene attraverso la short list con metodo di estrazione casuale in modo da salvaguardare **l'indipendenza del controllore**. Tale metodo, elaborato con il supporto del Servizio Statistica della Regione Toscana, è accessibile ai beneficiari, in linea, attraverso il sito web del Programma ([http://servizi.regione.toscana.it/cooperazioneterritoriale/.](http://servizi.regione.toscana.it/cooperazioneterritoriale/))

Il sistema di assegnazione prevede l'eventualità di scartare, dalla lista dei controllori, quelli nei confronti dei quali il Beneficiario dichiara di non trovarsi nel rapporto di indipendenza prescritto. L'assegnazione casuale avviene dunque sulla lista dei controllori approvata decurtata di tali nominativi.

Dopo l'assegnazione viene richiesto al controllore una dichiarazione di indipendenza secondo lo schema predisposto dall'Igrue.

Il capofila del progetto può dare un incarico al controllore per un periodo massimo di tre anni (tutta la durata del progetto). L'importo massimo è quello stabilito dal Decreto Interministeriale ai sensi dell'art 13 del D.Lgs. 88/92.

#### *c. Modalità e oggetto del controllo*

**Verifica documentale.** I servizi di controllo e certificazione di primo livello effettuano la verifica documentale sul 100% delle spese dichiarate. Esaminano le registrazioni contabili e la documentazione prodotta dal beneficiario sul sistema gestionale, valutano l'eleggibilità della spesa e procedono con la certificazione di quanto ritenuto eleggibile.

La metodologia di controllo e certificazione di primo livello, condivisa in tutto lo spazio del programma, include una check list di controllo che deve essere verificata ad ogni certificazione. Il controllore, prima di convalidare la spesa, attesta che tutti i check della lista siano stati esaminati e visti positivamente. La convalida della spesa eventualmente ritenuta non eleggibile viene: a) momentaneamente sospesa quando giudicata sanabile con delle integrazioni e/o correzioni, b) definitivamente negata quando ritenuta insanabile.

#### **Verifiche in loco**

Oltre alle verifiche documentali sull'universo delle spese dichiarate, i controllori di primo livello effettuano verifiche in loco di primo livello di singole operazioni; tali verifiche sono svolte su un campione estrapolato, a cura dell'Autorità di Gestione Unica, in base ad un metodo di campionamento che insiste sull'analisi dei rischi, tenuto conto di quanto disposto dall'articolo 13 par. 3 del Regolamento (CE) n. 1828/2006.

La selezione delle **operazioni da sottoporre a verifica in loco** da parte dei controllori (siano essi interni o esterni) sarà realizzata attraverso una metodologia comune e condivisa di **campionamento stratificato** che consente di ottenere stime più precise rispetto ad altri metodi di campionamento.

Per definire l'universo di riferimento dei progetti da sottoporre a controllo il programma ha stabilito di fissare una soglia minima in termini di volume di spesa rendicontata pari al 25% del costo totale ammesso a contributo. L'obiettivo è quello di realizzare verifiche in loco che diano risultati significativi anche riguardo alla corrispondenza delle prime realizzazioni agli obiettivi prefissati.

A partire dai progetti che hanno raggiunto la soglia minima indicata le variabili alla base del processo di stratificazione dell'universo campionario sono individuate sulla base di un'analisi dei rischi che tiene conto della tipologia di operazioni cofinanziate, della tipologia di beneficiari, degli importi dei contributi concessi. Per ciascuna variabile vengono identificati due o più valori di riferimento, ad ognuno dei quali è associato un determinato fattore di rischio.

Per le tipologie di rischi presi in considerazione, sono valutati sia il rischio intrinseco o di gestione, ovvero il rischio di irregolarità associato alle peculiarità dell'operazione finanziata (tipo di attività, tipo di beneficiari, ecc.), sia il rischio di controllo, ovvero il rischio che le verifiche effettuate sulle operazioni non siano efficaci nell'individuazione di irregolarità o errori significativi.

Il programma ha infine deciso di prevedere il controllo in loco per la totalità dei progetti strategici, posto che questi ultimi comportano a priori rischi maggiori.

#### *d. Documenti a disposizione dei controllori e dei beneficiari*

Il programma mette a disposizione dei controllori e dei beneficiari il manuale di rendicontazione e il manuale d'uso per l'utilizzo del sistema gestionale. Per i controllori è stato inoltre predisposto il manuale dedicato alle modalità operative di attuazione dei controlli.

Sono inoltre definite le liste di controllo, il modello di certificato di controllo, il modello di dichiarazione in merito ai requisiti dei controllori di indipendenza

Il programma è gestito attraverso il sistema gestionale "marittimo" . Un sistema di gestione, monitoraggio e controllo delle operazioni al quale hanno accesso:

- il capofila e i beneficiari di progetto
- i controllori di I livello (italiani e francesi)
- le autorità nazionali francesi: la Collectivité territoriale de Corse e la DAEI (Direction des Affaires Européennes et Internationales)
- gli amministratori di sistema

L'autorità di gestione ha organizzato nell'arco di vita del programma sia seminari informativi formativi sulla rendicontazione della spesa (per beneficiari e controllori) sia specifici seminari per i controllori.

Sono inoltre diramate circolari specifiche sui controlli ogni volta che se ne ravvisa la necessità

*e. I capisaldi del sistema di controlli del Po marittimo*

Di seguito si riepilogano alcuni dei punti di forza per rendere efficace il sistema dei controlli e di certificazione della spesa di I livello ed assicurare la necessaria indipendenza ai controllori.

- Per entrambi i sistemi di controllo la costante verifica che sussistano i requisiti di **separazione funzionale e indipendenza del controllore**
- Un **sistema informativo gestionale** che permette l'accesso ai beneficiari e ai controllori e permette il caricamento di tutta la documentazione di spesa.
- Una **check list di controllo** che deve essere compilata da tutti i controllori (interni, esterni; italiani e francesi). La check list di controllo deve essere verificata ad ogni certificazione. Il servizio di controllo e certificazione di primo livello, prima di convalidare la spesa, accerta che tutti i check siano stati esaminati e visti positivamente.
- Un **controllo amministrativo** da parte dei controllori **sull'universo delle spese dichiarate** dai beneficiari
- **Verifiche in loco** di primo livello di singole operazioni, su un campione di operazione estrapolato secondo il metodo di campionamento
- Predisposizione e rinnovo annuale della short list di controllori predisposta dall'Autorità di gestione e utilizzabile dai beneficiari italiani;
- Gestione diretta da parte dell'Autorità di gestione della short list e del portale di accesso per la estrazione casuale del controllore (la stessa ha il ruolo di amministratore del sistema di estrazione casuale)
- Controllo delle estrazioni compiute dai beneficiari attraverso una verifica incrociata tra i nomi dei controllori estratti e i nomi che risultano assegnati come controllori al progetto.
- Approvazione di un contratto tipo da parte dell'Autorità di gestione - per i beneficiari italiani che utilizzano la short list - che gli stessi devono usare come base per il conferimento dell'incarico al controllore
- Predeterminazione del compenso del controllore (almeno nel suo massimo) calcolato sul costo del progetto approvato (relativo ad ogni singolo beneficiario) e non sulle spese certificate