



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*

Linee guida per l'efficace espletamento dei controlli di I livello dei Fondi SIE, per la Programmazione 2014-2020

Maggio 2018
Versione 1.2





AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE

Linee guida per l'efficace espletamento dei controlli di I livello dei Fondi SIE per la Programmazione 2014-2020

Disclaimer: *Le presenti linee guida, elaborate dall'Ufficio 7 "Centro di competenza nazionale sul coordinamento ed esecuzione dei controlli di I livello" - Area Programmi e Procedure dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, sono indirizzate a tutti i soggetti direttamente e indirettamente coinvolti nell'attuazione, gestione e controllo dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) e possono eventualmente essere utilizzate come base per la redazione della propria manualistica di competenza, previo adattamento al caso di specie.*

Acronimi e abbreviazioni

Articolo	Art.
Autorità di Audit	AdA
Autorità di Certificazione	AdC
Autorità di Gestione	AdG
Autorità Nazionale Anticorruzione	ANAC
Banca Europea degli Investimenti	BEI
Comma	co.
Comitato di Sorveglianza	CdS
Decreto del Presidente della Repubblica	D.P.R.
Decreto legislativo	D. lgs.
Expert group on European Structural and Investment Funds	EGESIF
European Atomic Energy Community	EURATOM
Fondi Strutturali e di Investimento Europei	SIE
Fondo di Coesione	FC
Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca	FEAMP
Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale	FEASR
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale	FESR
Fondo Sociale Europeo	FSE
Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea	IGRUE
Ministero dell'Economia e delle Finanze	MEF
Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti	MIT
Opzione di semplificazione dei costi	OSC
Organismo Intermedio	OI
Programma Operativo	PO
Regolamento	Reg.
Regolamento (UE) n. 966/2012 (Regolamento Finanziario)	RF
Regolamento (UE) n. 1299/2013	Reg. CTE
Regolamento (UE) n. 1301/2013	Reg. FESR
Regolamento (UE) n. 1303/2013 (Regolamento sulle Disposizioni Comuni)	RDC
Regolamento (UE) n. 1304/2013	Reg. FSE
Regolamento (UE) n. 1305/2013	Reg. FEASR
Regolamento (UE) n. 508/2014	Reg. FEAMP
Regolamento (UE) n. 651/2014 (regolamento generale di esenzione per categoria)	GBER
Regolamento (UE) n. 679/2016 (General Data Protection Regulation)	GDPR
Responsabile della protezione dei dati	RDP
Strumenti Finanziari	SF
Trattato della Comunità Europea	TCE
Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea	TFUE
Ufficio europeo per la lotta antifrode	OLAF
Unione Europea	UE



Versione	Descrizione della revisione	Data Emissione
1	Prima stesura	30/03/2017
1.1	Modificati/integrati i paragrafi: <ul style="list-style-type: none">- 1.2 Quadro normativo a livello nazionale;- 5.1 Appalti pubblici;- 5.1.5 Affidamenti in economia;- 5.1.6 Il Decreto correttivo al Codice dei contratti pubblici: alcune novità;- 5.2 Affidamenti In House	22/05/2017



Versione	Descrizione della revisione	Data Emissione
1.2	<ul style="list-style-type: none"> - Modificati/integrati i paragrafi: - 1.1 Quadro normativo a livello europeo; - 1.2 Quadro normativo a livello nazionale; - 4. Ammissibilità della spesa - 4.2 Norme specifiche in materia di ammissibilità della spesa - 4.2.1 Ammortamenti - 4.2.2 Contributi in natura - 4.2.3 Premi - 4.2.4 Spese connesse al credito di imposta - 4.2.4.1 Il credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive ubicate nelle regioni del Mezzogiorno - 4.2.4.2 Il credito d'imposta per le imprese che effettuano investimenti in attività di ricerca e sviluppo - 4.2.5 Spese connesse all'esonero contributivo - 4.2.6 Strumenti finanziari - 4.2.7 Spese sostenute nell'ambito di operazioni che generano entrate nette - 4.2.8 Imposta sul valore aggiunto, spese legali, oneri e altre imposte e tasse - 4.2.9 Acquisto di materiale usato - 4.2.10 Acquisto di terreni e di edifici - 4.2.11 Locazione finanziaria - 4.2.12 Ammissibilità sulla base dell'ubicazione delle operazioni - 4.2.13 Stabilità delle operazioni - 4.2.14 Spese relative all'assistenza tecnica - 4.3 Spese non ammissibili - 5.1.2 Procedure di affidamento dei contratti pubblici e fasi principali - 5.1.5 Affidamenti sotto soglia - 5.1.6 Il Decreto correttivo al Codice dei contratti pubblici: alcune novità - 5.2 Affidamenti In House - 5.3 Aiuti di stato - 5.4 Strumenti Finanziari - 5.5 Conferimento di incarichi individuali - 5.6 Trattamento dei dati personali (Privacy) 	22/05/2018



Indice

Premessa	9
PARTE PRIMA.....	11
1. Quadro normativo di riferimento	11
1.1 Quadro normativo a livello europeo	11
1.2 Quadro normativo a livello nazionale	16
1.3 Altri documenti di interesse	18
2 La Programmazione 2014 – 2020	20
2.1 Sintesi delle principali novità introdotte in tema di controllo	21
2.2 Principi fondamentali alla base delle procedure di controllo dei fondi europei	22
2.3 Obiettivi e soggetti responsabili del controllo	24
3 I controlli di I livello	24
3.1 Possibili modelli organizzativi per le attività di controllo di primo livello.....	25
3.2 Funzioni e compiti dell’Ufficio di Controllo di primo livello	26
3.2.1 Strumenti per l’esecuzione delle attività di controllo.....	27
3.2.2 I controlli di I livello in presenza di Organismi Intermedi	30
3.3 Tipologie di controllo	32
3.4 Modalità di svolgimento delle verifiche	33
3.4.1 Verifiche amministrative	33
3.4.2 Verifiche sul posto	36
3.4.2.1 Le modalità di campionamento	40
3.4.2.2 Valutazione del rischio.....	41
3.4.2.3 Il campione.....	42
3.5 Disponibilità e conservazione dei documenti	43
PARTE SECONDA.....	45
4. Ammissibilità della spesa	45
4.1 I principi di ammissibilità	46
4.1.1 Il principio di effettività	46
4.1.2 Il principio di legittimità	47
4.1.3 Il principio di localizzazione.....	47
4.1.4 Il principio della prova documentale	47
4.1.5 Il principio della tracciabilità	48
4.1.6 Il principio della temporalità	48
4.1.7 Il principio di pertinenza	48
4.1.8 Il principio di non cumulabilità.....	49
4.1.9 Il principio di stabilità	49
4.2 Norme specifiche in materia di ammissibilità della spesa	49
4.2.1 Contributi in natura	49
4.2.2 Ammortamenti	50
4.2.3 Premi	51
4.2.4 Spese connesse al credito di imposta	52
4.2.4.1 Il credito d’imposta per l’acquisto di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive ubicate nelle regioni del Mezzogiorno	53
4.2.4.2 Il credito d’imposta per le imprese che effettuano investimenti in attività di ricerca e sviluppo	55
4.2.5 Spese connesse all’esonero contributivo.....	56
4.2.6 Strumenti finanziari.....	56



4.2.7	Spese sostenute nell'ambito di operazioni che generano entrate nette..	56
4.2.8	Imposta sul valore aggiunto, spese legali, oneri e altre imposte e tasse..	56
4.2.9	Acquisto di materiale usato	56
4.2.10	Acquisto di terreni e di edifici.....	57
4.2.11	Locazione finanziaria	57
4.2.12	Ammissibilità sulla base dell'ubicazione delle operazioni	57
4.2.13	Stabilità delle operazioni	57
4.2.14	Spese relative all'assistenza tecnica	57
4.3	Spese non ammissibili	57
4.4	Le opzioni di semplificazione dei costi	58
4.4.1.	Tabelle standard di costi unitari	61
4.4.2	Importi forfettari	63
4.4.3.	Finanziamento a tasso forfettario	64
5	Aree specifiche	66
5.1	Appalti pubblici	66
5.1.1	Principali problematiche emerse durante la precedente programmazione in materia di appalti pubblici.....	67
5.1.2	Procedure di affidamento dei contratti pubblici e fasi principali	68
5.1.3	Informatizzazione delle procedure di acquisizione	71
5.1.4	Modifica di contratti durante il periodo di efficacia	72
5.1.5	Affidamenti sotto soglia	74
5.1.6	Il Decreto correttivo al Codice dei contratti pubblici: alcune novità	76
5.2	Affidamenti In House	81
5.3	Aiuti di Stato.....	83
5.4	Strumenti Finanziari.....	90
5.5	Conferimento di incarichi individuali	95
5.6	Trattamento dei dati personali (Privacy)	98



Premessa

Il presente documento, predisposto dall'Ufficio 7 "Centro di competenza nazionale sul coordinamento ed esecuzione dei controlli di I livello" - Area Programmi e Procedure dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, intende fornire delle linee di orientamento e di indirizzo nazionale per l'efficace espletamento dei controlli di I livello, ad uso di tutti i soggetti direttamente e indirettamente coinvolti nell'attuazione, gestione e controllo dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) ovvero del Fondo Sociale Europeo (FSE), del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), del Fondo di Coesione (FC), del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca (FEAMP), per la Programmazione 2014-20.

Lo scopo principale è quello di illustrare le novità normative in materia, previste nei regolamenti europei riferiti al periodo di programmazione 2014-2020, nonché fornire una guida operativa a supporto di tutte le attività afferenti ai controlli di I livello.

L'articolazione segue pertanto il seguente percorso: nella parte prima sono descritti il contesto normativo di riferimento, le principali innovazioni previste nella Programmazione 2014 – 2020, i possibili modelli e il complesso processo delle attività di controllo di I livello; mentre la parte seconda fornisce indicazioni metodologiche e pratiche per la valutazione delle spese ammissibili (un focus specifico è rivolto alla semplificazione dei costi) e la conduzione dei controlli su aree specifiche quali appalti pubblici, aiuti di stato, affidamenti in house, strumenti finanziari, conferimento di incarichi individuali ai fini del perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia e sana gestione finanziaria dei Programmi.

Tale documento, può essere utilizzato come supporto operativo sulla base del quale, eventualmente, elaborare la propria manualistica di competenza previo adattamento alle esigenze peculiari del caso di specie. E' inoltre suscettibile di aggiornamenti e integrazioni in corrispondenza di eventuali adeguamenti normativi e mutamenti del contesto.

L'attuale versione 1.2, in particolare, prevede l'aggiornamento del quadro normativo di riferimento a livello europeo e nazionale e di tutti i paragrafi interessati dalle novità ed adeguamenti normativi intervenuti nel corso del 2017 e nel corrente anno (vedasi prospetto a pag. 6).



PARTE PRIMA

1. Quadro normativo di riferimento

Nell'attuazione, gestione e controllo dei Fondi SIE, per la Programmazione 2014-2020, trovano applicazione, con particolare riferimento al sistema dei controlli, le seguenti disposizioni distinte per tipologia di fonte normativa (europea, nazionale e altri documenti d'interesse quali linee guida e note orientative europee ecc.).

Il principio di preminenza del diritto europeo impone allo Stato membro nel suo insieme, dunque a tutte le sue articolazioni ivi comprese le amministrazioni, di dare piena efficacia alla norma europea e, in caso di conflitto di una norma nazionale con una norma europea provvista di effetto diretto, di disapplicarla. Alla luce di tale principio, pertanto, in caso di contraddizione o incompatibilità tra norme di diritto europeo e norme nazionali, le prime prevalgono sulle seconde, salvo il caso in cui il diritto nazionale non sia maggiormente restrittivo.

1.1 Quadro normativo a livello europeo

Il quadro normativo europeo, riferito alle attività di controllo di I livello per il periodo di programmazione 2014-2020, trova la base giuridica nei seguenti Regolamenti elencati su base cronologica:

- Reg. (UE) n. 277 del 23 febbraio 2018 che modifica il Reg. (UE) n. 207/2015 per quanto riguarda i modelli per le relazioni di attuazione relative all'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione e all'obiettivo di cooperazione territoriale europea nonché i modelli per la relazione sullo stato dei lavori e le relazioni di controllo annuali e che rettifica tale regolamento per quanto riguarda il modello per la relazione di attuazione relativa all'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione e per la relazione di controllo annuale
- Reg. (UE) n. 276 del 23 febbraio 2018 che modifica il Reg. (UE) n. 215/2014 per quanto riguarda la determinazione dei target intermedi e dei target finali per gli indicatori di output nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione per i Fondi strutturali e di investimento europei
- Reg. (UE) n. 2366 del 18 dicembre 2017 che modifica la Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le soglie applicabili per le procedure di aggiudicazione degli appalti
- Reg. (UE) n. 1084 del 14 giugno 2017 che modifica il regolamento (UE) n. 651/2014 per quanto riguarda gli aiuti alle infrastrutture portuali ed aeroportuali, le soglie di notifica applicabili agli aiuti alla cultura e alla conservazione del patrimonio e agli aiuti alle infrastrutture sportive e ricreative multifunzionali, nonché i regimi di aiuti a finalità regionale al funzionamento nelle regioni ultraperiferiche, e modifica il Reg. (UE) n. 702/2014 per quanto riguarda il calcolo dei costi ammissibili
- Reg. (UE) n. 679/2016 del 27 aprile 2016, noto come General Data Protection Regulation (GDPR), che riguarda la protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la Direttiva 95/46/CE
- Reg. (UE) n. 568 del 29 gennaio 2016 che integra il Reg. (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardo alle condizioni e procedure per



determinare se gli importi non recuperabili debbano essere rimborsati dagli Stati membri per quanto riguarda il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca

- Reg. (UE) n. 7/2016 del 5 gennaio 2016, stabilisce il modello di formulario per il documento di gara unico europeo (DGUE)
- Regolamenti (UE) n. 2170/2171/2172 del 24 novembre 2015 di modifica delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE riguardo alle soglie di applicazione in materia di procedure di appalti (anni 2016-2017)
- Reg. (UE) n. 1986/2015 dell'11 novembre 2015, sui modelli di formulari per la pubblicazione di bandi e avvisi nel settore degli appalti pubblici e che abroga il Reg. (CE) n. 842/2011
- Reg. (UE) n. 1589/2015 del Consiglio del 13 luglio 2015, che codifica il Reg. UE n. 659/1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)
- Reg. (UE) n. 1974/2015 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che stabilisce la frequenza e il formato della segnalazione d'irregolarità riguardanti il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, a norma del Reg. (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio
- Reg. (UE) n. 1973/2015 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che integra il Reg. (UE) n. 514/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio con disposizioni specifiche sulla segnalazione d'irregolarità relative al Fondo asilo, migrazione e integrazione e allo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi
- Reg. (UE) n. 1972/2015 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che integra il Reg. (UE) n. 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio con disposizioni specifiche sulla segnalazione d'irregolarità relative al Fondo di aiuti europei agli indigenti
- Reg. (UE) n. 1971/2015 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che integra il Reg. (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio con disposizioni specifiche sulla segnalazione di irregolarità in relazione al Fondo europeo agricolo di garanzia e al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e che abroga il Reg. (CE) n. 1848/2006
- Reg. (UE) n. 1970/2015 della Commissione, dell'8 luglio 2015, che integra il Reg. (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio con disposizioni specifiche sulla segnalazione d'irregolarità relative al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo, al Fondo di coesione e al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca
- Reg. (UE) n. 207/2015 della Commissione del 20 gennaio 2015, recante modalità di esecuzione del Reg. (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i modelli per la relazione sullo stato dei lavori, la presentazione di informazioni relative a un grande progetto, il piano d'azione comune, le relazioni di attuazione relative all'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione, la dichiarazione di affidabilità di gestione, la Strategia di audit, il parere di audit e la relazione di controllo annuale nonché la metodologia di esecuzione dell'analisi costi-benefici e, a norma del Reg. (UE) n.

- 
- 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, il modello per le relazioni di attuazione relative all'obiettivo di cooperazione territoriale europea
- Reg. (UE) n. 1388/2014 della Commissione del 16 dicembre 2014, che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti a favore delle imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura
 - Decisione C (2014)8021 di esecuzione della Commissione europea del 29 ottobre 2014 che approva l'accordo di partenariato con l'Italia CCI 2014IT16M8PA001
 - Reg. (UE) n. 1011/2014 della Commissione del 22 settembre 2014, recante modalità di esecuzione del Reg. (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i modelli per la presentazione di determinate informazioni alla Commissione e le norme dettagliate concernenti gli scambi di informazioni tra Beneficiari e Autorità di Gestione, Autorità di Certificazione, Autorità di Audit e organismi intermedi
 - Reg. (UE) n. 964/2014 della Commissione dell'11 settembre 2014, recante modalità di esecuzione del Reg. (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne i termini e le condizioni uniformi per gli strumenti finanziari
 - Reg. (UE) n. 821/2014 della Commissione del 28 luglio 2014, recante modalità di esecuzione del Reg. (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le modalità dettagliate per il trasferimento e la gestione dei contributi dei programmi, le relazioni sugli strumenti finanziari, le caratteristiche tecniche delle misure di informazione e di comunicazione per le operazioni e il sistema di registrazione e memorizzazione dei dati
 - Reg. (UE) n. 717/2014 del 27 giugno 2014, relativo all'applicazione degli artt. 107 e 108 del TFUE agli aiuti *de minimis*, nel settore della pesca e dell'acquacoltura
 - Reg. (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli artt. 107 e 108 del TFUE
 - Reg. (UE) n. 522/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014 che integra il Reg. (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne le norme dettagliate riguardo ai principi relativi alla selezione e alla gestione delle azioni innovative nel settore dello sviluppo urbano sostenibile che saranno sostenute dal Fondo europeo di sviluppo regionale
 - Reg. (UE) n. 215/2014 della Commissione, del 7 marzo 2014 che stabilisce norme di attuazione del Reg. (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca per quanto riguarda le metodologie per il sostegno in materia di cambiamenti climatici, la determinazione dei target intermedi e dei target finali nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione e la nomenclatura delle categorie di intervento per i fondi strutturali e di investimento europei
 - Reg. (UE) n. 481/2014 della Commissione, del 4 marzo 2014 che integra il Reg. (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne



le norme specifiche in materia di ammissibilità delle spese per i programmi di cooperazione territoriale europea.

- Reg. (UE) n. 480/2014 della Commissione del 3 marzo 2014 che integra il Reg. (UE) n. 1303/2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca
- Reg. (UE) n. 288/2014 della Commissione del 25 febbraio 2014 recante modalità di applicazione del Reg. (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca per quanto riguarda il modello per i programmi operativi nell'ambito dell'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione e recante modalità di applicazione del Reg. (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea per quanto riguarda il modello per i programmi di cooperazione nell'ambito dell'obiettivo di cooperazione territoriale europea di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca
- Reg. (UE) n. 184/2014 della Commissione del 25 febbraio 2014 che stabilisce, conformemente al Reg. (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, i termini e le condizioni applicabili al sistema elettronico di scambio di dati fra gli Stati membri e la Commissione, e che adotta, a norma del Reg. (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea, la nomenclatura delle categorie di intervento per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale nel quadro dell'obiettivo «Cooperazione territoriale europea»
- Direttiva n. 25 del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE
- Direttiva n. 24 del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE la direttiva 2004/18/CE
- Direttiva n. 23 del 26 febbraio 2014, Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione
- Decisione della Commissione C (2013) 9527 del 19 dicembre 2013 relativa alla fissazione e all'approvazione degli orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie che la Commissione deve applicare alle spese finanziate

- 
- dall'Unione nell'ambito della gestione concorrente in caso di mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici
- Reg. (UE) n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli artt. 107 e 108 del TFUE agli aiuti «de minimis»
 - Reg. (UE) n. 1408/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli artt. 107 e 108 del TFUE agli aiuti *de minimis* nel settore agricolo
 - Reg. (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea (CTE)
 - Reg. (UE) n. 1300/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo di coesione (FC) e che abroga il Reg. (CE) n. 1084/2006 del Consiglio
 - Reg. (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il Reg. (CE) n. 1080/2006 del Consiglio
 - Reg. (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 (RDC), recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il Reg. (CE) n. 1083/2006 del Consiglio
 - Reg. (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo sociale europeo (FSE) e che abroga il Reg. (CE) n. 1081/2006 del Consiglio
 - Reg. (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il Reg. (CE) n. 1698/2005 del Consiglio
 - Reg. (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 841/00, (CE) n. 1290/05 e (CE) n. 485/08
 - Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 26 ottobre 2012
 - Reg. (UE) n. 360/2012 del 25 aprile 2012 della Commissione relativo all'applicazione degli artt. 107 e 108 del TFUE agli aiuti di importanza minore ("de minimis") concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale
 - Decisione della Commissione C (2011) 9380 del 20 dicembre 2011 riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'art. 106 par. 2 del TFUE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale
 - Reg. (UE) n. 182/2011 del 16 febbraio 2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di



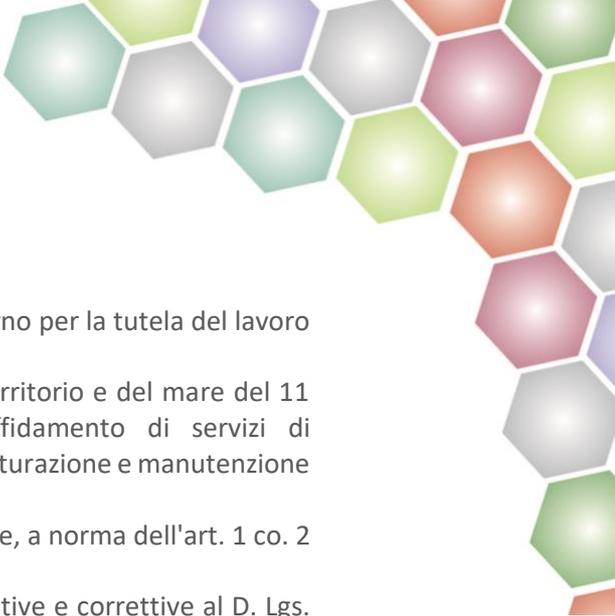
controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione

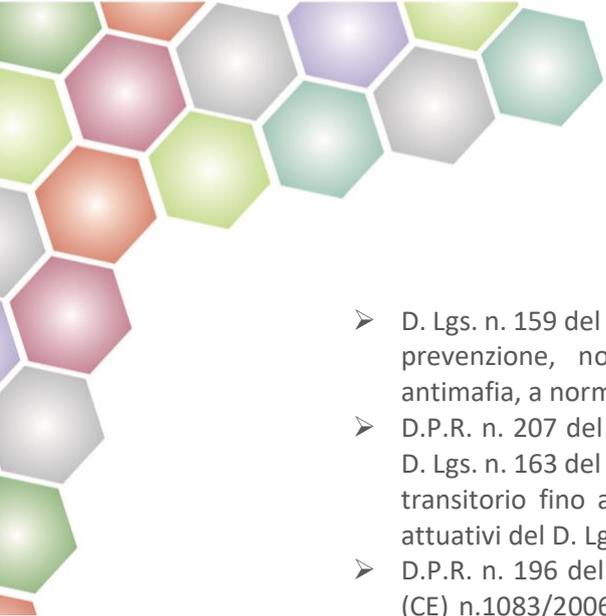
- Regolamento (CE) n. 800/2008 del 6 agosto 2008 della Commissione che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato (regolamento generale di esenzione per categoria)
- Reg. (UE) n. 1370/2007 del 23 ottobre 2007 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70
- Direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati) del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali nonché alla libera circolazione di tali dati

1.2 Quadro normativo a livello nazionale

In conformità ai Regolamenti e agli orientamenti europei, il quadro normativo nazionale per il periodo di programmazione 2014-2020 trova la base giuridica nei seguenti riferimenti, elencati sulla base di un criterio cronologico.

- D.M. Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti n. 49 del 7 marzo 2018 (in vigore dal 30/05/2018) Regolamento recante Approvazione delle linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione
- D.P.R. n. 22 del 5 febbraio 2018 Regolamento recante i criteri sull'ammissibilità delle spese per i programmi cofinanziati dai Fondi strutturali di investimento europei (SIE) per il periodo di programmazione 2014/2020
- D.M. Decreto Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 12 febbraio 2018 Determinazione della tariffa di iscrizione all'albo dei componenti delle commissioni giudicatrici e relativi compensi
- D.M. Decreto Ministero dello sviluppo economico n. 31 del 19 gennaio 2018, Regolamento con cui si adottano gli schemi di contratti tipo per le garanzie fideiussorie previste dagli artt. 103 co. 9 e 104 co. 9 del D. Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016
- D.M. Decreto Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 14 del 16 gennaio 2018 Regolamento recante procedure e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, del programma biennale per l'acquisizione di forniture e servizi e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali.
- Legge n. 205 del 27 dicembre 2017
- D.M. Decreto Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 560 del 01 dicembre 2017 che stabilisce le modalità e i tempi di progressiva introduzione dei metodi e degli strumenti elettronici di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture
- D.M. Decreto Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 9 novembre 2017, recante Disposizioni di attuazione dell'art. 25 del D. Lgs. n. 175 del 19 agosto 2016, in materia di personale delle società a partecipazione pubblica
- Legge n. 161 del 17 ottobre 2017 Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al D. Lgs. n. 159 del 6 settembre 2011, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di

- 
- procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate
- D.M. Decreto Ministero dell'ambiente e tutela del territorio e del mare del 11 ottobre 2017 Criteri ambientali minimi per l'affidamento di servizi di progettazione e lavori per la nuova costruzione, ristrutturazione e manutenzione di edifici pubblici
 - D. Lgs. n. 117 del 3 luglio 2017 Codice del Terzo settore, a norma dell'art. 1 co. 2 lett. b) della Legge n. 106 del 6 giugno 2016
 - D. Lgs. n. 100 del 16 giugno 2017 Disposizioni integrative e correttive al D. Lgs. n. 175 del 19 agosto 2016, recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica
 - D. M. n. 115 del 31 maggio 2017 Regolamento recante la disciplina per il funzionamento del Registro nazionale degli aiuti di Stato, ai sensi dell'art. 52 co. 6 della Legge n. 234 del 24 dicembre 2012 e successive modifiche e integrazioni
 - D. Lgs. n. 75 del 25 maggio 2017 Modifiche e integrazioni al D. Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001, ai sensi dell'art. 16 co. 1 lett. a) e co. 2 lett. b), c), d) ed e) e dell'art. 17 co. 1 lett. a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della Legge n. 124 del 7 agosto 2015, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche
 - D. Lgs. n. 56 del 19 aprile 2017 Disposizioni integrative e correttive al D. Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016
 - D. Lgs. n. 175 del 19 agosto 2016 Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica e successive modifiche e integrazioni
 - D. Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016 Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture; attualmente *Codice dei contratti pubblici, come modificato* dal D. Lgs. 56/2017
 - D. M. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 263 del 2 dicembre 2016 Regolamento recante definizione dei requisiti che devono possedere gli operatori economici per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria e individuazione dei criteri per garantire la presenza di giovani professionisti, in forma singola o associata, nei gruppi concorrenti ai bandi relativi a incarichi di progettazione, concorsi di progettazione e di idee, ai sensi dell'art. 24, co. 2 e 5 del D. Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016
 - Legge 115 del 29 luglio 2015 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2014
 - D. Lgs. n. 81 del 15 giugno 2015 Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della Legge n. 183 del 10 dicembre 2014
 - D. Lgs. n. 33 del 14 marzo 2013 Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni
 - Legge n. 190 del 6 novembre 2012 Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione

- 
- D. Lgs. n. 159 del 6 settembre 2011 Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli artt. 1 e 2 della Legge n. 136 del 13 agosto 2010
 - D.P.R. n. 207 del 5 ottobre 2010 Regolamento di esecuzione ed attuazione del D. Lgs. n. 163 del 12 aprile 2006 (per gli articoli che restano in vigore nel periodo transitorio fino all'emanazione delle linee-guida ANAC e dei decreti del MIT attuativi del D. Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016)
 - D.P.R. n. 196 del 3 ottobre 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" in materia di ammissibilità della spesa
 - D. Lgs. n. 163 del 12 aprile 2006 Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (per appalti e procedure d'appalto precedenti alla data di entrata in vigore del D. Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016)
 - D. Lgs. n. 82 del 7 marzo 2005 Codice dell'amministrazione digitale
 - D. Lgs. n. 276 del 10 settembre 2003 Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla Legge n. 30 del 14 febbraio 2003
 - D. Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001 Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e successive modifiche e integrazioni
 - D.P.R. n. 445 del 28 dicembre 2000 - Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa
 - D. Lgs. n. 267 del 18 agosto 2000 - Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali
 - D. Lgs. n. 123 del 31 marzo 1998 - Disposizioni per la realizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norma dell'art. 4, co. 4, lett. c, della legge n. 59 del 15 marzo 1997
 - Legge n. 241 del 7 agosto 1990 Nuove norme sul procedimento amministrativo (come successivamente modificato con L. n. 265 del 1999, L. n. 15 del 2005, L. n. 80 del 2005, D.L. n. 7 del 2007, convertito con L. n. 40 del 2007, L. n. 133 del 2008, L. n. 69 del 2009, D.lgs. n. 104 del 2010, L. n. 122 del 2010, L. n. 163 del 2010, L. n. 106 del 2011, D.L. n. 138 del 2011 convertito dalla L. n. 148 del 2011, L. n. 180 del 2011, L. n. 35 del 2012, L. n. 134 del 2012, L. n. 190 del 2012, D.lgs. n. 33 del 2013, L. n. 98 del 2013, L. n. 9 del 2014, L. n. 164 del 2014, L. n. 124 del 2015, L. n. 221 del 2015, D. Lgs. n. 127 del 2016)
 - Linee Guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)
 - Linee guida interpretative e di indirizzo del MIT

1.3 Altri documenti di interesse

- ✓ Nuovi orientamenti della Commissione in merito alle gare d'appalto espletate nell'ambito dei progetti finanziati dall'UE
- ✓ "Appalti Pubblici - Orientamenti per i funzionari responsabili degli appalti sugli errori più comuni da evitare nei progetti finanziati dai Fondi strutturali e d'investimento europei", documento redatto dai servizi della Commissione Europea di concerto con la Banca europea per gli investimenti
- ✓ Comunicazione (2016/C 276/01) - "Orientamenti per gli Stati membri sui criteri di selezione degli organismi che attuano gli strumenti finanziari"

- 
- ✓ Comunicazione (2016/C 262/01) “Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE”
 - ✓ "Guidance on State aid in European Structural and Investment (ESI) Funds Financial instruments in the 2014-2020 programming period" del 2 maggio 2017
 - ✓ General Block Exemption Regulation (GBER) Frequently Asked Questions del Marzo 2016
 - ✓ Nota EGESIF 15-0031-01 final del 17 febbraio 2016 “Guida orientativa per gli Stati membri su interessi ed altre plusvalenze generate dal sostegno dei fondi SIE erogato agli strumenti finanziari (Articolo 43 RDC)”
 - ✓ Nota EGESIF 15-0018-02 del 9 febbraio 2016 “Linee guida per gli Stati membri sulla preparazione, sull'esame e sull'accettazione dei conti”
 - ✓ Nota EGESIF_15-0017-02 del 25 gennaio 2016 “Guida orientativa per gli Stati membri sugli importi ritirati, recuperati, da recuperare e non recuperabili”
 - ✓ Nota EGESIF_15-0021-01 del 26 novembre 2015 “Guida per gli Stati membri su articolo 42, paragrafo 1, lettera d) RDC - Costi e commissioni di gestione”
 - ✓ Nota EGESIF_14-0012_02 del 17 settembre 2015 “Linee guida per gli Stati membri sulle verifiche di gestione per il periodo di programmazione 2014-2020”
 - ✓ Nota EGESIF 15-0008-03 del 19 agosto 2015 “Linee guida per gli Stati membri sull'elaborazione della dichiarazione di affidabilità di gestione e della sintesi annuale”
 - ✓ Nota EGESIF_15_0018-02, del 19 agosto 2015 “Guida orientativa per gli Stati membri sulla redazione della Dichiarazione di gestione e del Riepilogo annuale”
 - ✓ Nota EGESIF_15_0012-02, del 10 agosto 2015 “Guida per gli Stati membri in merito all'articolo 37 commi 7, 8 e 9 del RDC: associazione del sostegno attraverso uno strumento finanziario con altre forme di sostegno”
 - ✓ Nota EGESIF 15-0006-01 del 8 giugno 2015 “Guida per gli Stati membri sull'articolo 41 del RDC – Richieste di pagamento”
 - ✓ Nota EGESIF 15-0005-01 del 15 aprile 2015 “Guida orientativa per gli Stati membri su Definizione e utilizzo dell'assistenza rimborsabile rispetto agli strumenti finanziari e alle sovvenzioni”
 - ✓ Nota EGESIF 14-0041-01 del 11 febbraio 2015 “Guida per gli Stati membri sull'articolo 37 paragrafo 4 del RDC– Supporto alle imprese/ capitale circolante”
 - ✓ Nota EGESIF 14-0039 del 11 febbraio 2015 “Guidance for Member States on Article 37 (2) CPR - Ex-ante assessment”
 - ✓ Nota EGESIF 14-0013 final del 18 dicembre 2014 “Linee guida per gli Stati membri sulla procedura di designazione”
 - ✓ Nota EGESIF 14-0010 final del 18 dicembre 2014 “Linee guida per la Commissione e gli Stati membri su una metodologia comune per la valutazione dei sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri”
 - ✓ Nota EGESIF 14-0038-03 del 10 dicembre 2014 “Strumenti finanziari nei programmi dei fondi SIE 2014-2020 – Una breve guida di riferimento per le autorità di gestione” che ha sostituito nota ARES (2014) 2195942 del 2 luglio 2014 dal medesimo titolo
 - ✓ Nota EGESIF 14-0017 del 6 ottobre 2014 “Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC) Finanziamento a tasso forfettario, Tabelle standard di costi unitari, importi forfettari”
 - ✓ Nota EGESIF 14-0030 del 29 agosto 2014 “Guidance for practitioners on the avoidance of common errors in ESI Funded projects”

- 
- ✓ Nota EGESIF 14-0021-00 del 16 giugno 2014 “Valutazione dei rischi di frode e misure antifrode efficaci e proporzionate”
 - ✓ Comunicazione (2014/C 198/01) “Comunicazione della Commissione Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione”
 - ✓ Ref. Ares (2012) 1108005 del 24 settembre 2012 “Griglie analitiche sull'applicazione degli aiuti di stato alle infrastrutture”
 - ✓ Comunicazione (2012/C 08/02) del 11 gennaio 2012 “Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato dell'Unione europea alle indennità concesse per la fornitura di servizi di interesse economico generale”
 - ✓ Comunicazione (2008/C 244/11) che rettifica la Comunicazione (2008/C 155/02) del 20 giugno 2008
 - ✓ Comunicazione (2008/C 155/02) del 20 giugno 2008 “Comunicazione della Commissione sull'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie”
 - ✓ Comunicazione (2008/C 14/02) del 19 gennaio 2008 “Comunicazione della Commissione relativa alla revisione del metodo di fissazione dei tassi di riferimento e di attualizzazione”
 - ✓ Griglie analitiche predisposte dalla Commissione europea per la verifica dell'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato ai finanziamenti pubblici di progetti infrastrutturali
 - ✓ Check list trasmessa dalla CE relativa agli adempimenti necessari per verificare la conformità delle normative nazionali alle regole sugli Aiuti di Stato

2 La Programmazione 2014 – 2020

La Programmazione 2014-2020 è fortemente incentrata sui risultati e prevede nuovi meccanismi che dovrebbero porre le condizioni necessarie per soluzioni incisive, quali:

- il rafforzamento dell’approccio strategico affidabile verso accordi e programmi di partenariato che preveda la concentrazione delle risorse su pochi obiettivi tematici strategici;
- il miglioramento dell’efficacia e della performance attraverso la previsione di un sistema di condizionalità ex ante per l’erogazione dei fondi, orientato ai risultati;
- l’introduzione di strumenti finanziari innovativi che si discostino dal tradizionale finanziamento basato sulle sovvenzioni e mirino a sistemi di rotazione più sostenibili;
- il rafforzamento della governance attraverso l’introduzione della coesione territoriale e il miglioramento della partnership con soggetti locali, parti sociali ed economiche;
- la semplificazione dell’attuazione attraverso la revisione del Regolamento finanziario, la semplificazione dei sistemi di gestione e controllo, la riduzione degli oneri amministrativi e nuove modalità di applicazione del disimpegno automatico;
- l’apporto più incisivo dei sistemi di gestione e controllo al fine di assicurare la sana gestione finanziaria e l’efficace attuazione dei Fondi SIE per il periodo di Programmazione 2014 – 2020.

Tra le principali novità introdotte in tema di gestione:

- **è stata sostituita la valutazione di conformità dei sistemi di gestione e controllo:** è stata creata una nuova procedura nazionale per la designazione dell'AdG e, ove opportuno, dell'Autorità di Certificazione (AdC). Tale procedura sarà esaminata dalla Commissione solo qualora l'importo complessivo del sostegno fornito dai fondi al Programma Operativo (PO) in questione superi i duecentocinquanta milioni di euro per i fondi SIE e i cento milioni di euro per il FEAMP, dopo una valutazione dei rischi o su iniziativa dello Stato membro.
- **è stato introdotto il pagamento ai beneficiari entro 90 giorni dalla presentazione della domanda di rimborso:**, in funzione della disponibilità dei finanziamenti a titolo di prefinanziamento iniziale e annuale e dei pagamenti intermedi, l'AdG deve assicurare che il beneficiario riceva l'importo totale della spesa pubblica ammissibile dovuta entro 90 giorni dalla data di presentazione della domanda di rimborso.
- Tuttavia, il termine di 90 giorni può essere interrotto dall'AdG quando l'importo della domanda di rimborso non sia dovuto o non siano stati prodotti i documenti giustificativi appropriati, tra cui la documentazione necessaria per le verifiche di gestione e quando sia stata avviata un'indagine in merito a un'eventuale irregolarità che incide sulla spesa in questione. In questi casi, il beneficiario deve essere informato per iscritto dell'interruzione e dei motivi della stessa.

Ne consegue una maggiore attenzione da parte dell'UE nel garantire la completa legalità e regolarità delle spese e a combattere le frodi, la corruzione e qualsiasi altra attività illecita che possa riflettersi sul bilancio europeo.

I sistemi di gestione e controllo predisposti dalle Autorità degli Stati membri devono avere, pertanto, il preciso obiettivo di prevenire, individuare e rettificare le irregolarità.

2.1 Sintesi delle principali novità introdotte in tema di controllo

La Programmazione 2014 – 2020, ha introdotto importanti cambiamenti, che mirano a rendere maggiormente trasparenti le attività di gestione e controllo, in un'ottica sia di semplificazione delle procedure sia di raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Si riportano di seguito le principali innovazioni introdotte dalle nuove disposizioni europee:

- **sono state chiarite le responsabilità e le funzioni delle varie Autorità e sono state definite in modo più puntuale le funzioni dell'Autorità di Gestione (AdG) per quanto concerne le verifiche, la contabilità separata e le misure antifrode** (art. 125, par. 4 lett. a del RDC): è stata rafforzata la responsabilità dell'AdG, tenuta a redigere una dichiarazione di affidabilità di gestione annuale, oltre a un riepilogo annuale delle relazioni finali di revisione contabile e dei controlli svolti.
- **è stata posta maggiore attenzione alla conservazione dei documenti e alle piste di controllo:** l'AdG è tenuta a istituire sistemi e procedure per garantire una pista di controllo adeguata (art. 72 lett. g) del RDC) e far sì che tutti i documenti relativi alle spese e agli audit siano conservati correttamente.
 - a) In merito alla pista di controllo, si segnala il Reg. (UE) n. 480/2014 che stabilisce i criteri che una pista di controllo dovrebbe soddisfare per poter essere considerata adeguata e consentire il controllo e l'audit della spesa effettuata nell'ambito dei PO. Tale Regolamento prescrive infatti i requisiti minimi dettagliati per la pista di controllo, per quanto riguarda i documenti contabili da mantenere e la documentazione di supporto da conservare.

- 
- b) In merito alla conservazione dei documenti, e in particolare al periodo della loro conservazione, l'AdG deve applicare e rispettare le disposizioni previste art. 140 del RDC fatte salve le norme in materia di aiuti di Stato. Per una trattazione maggiormente esaustiva si rimanda al paragrafo 3.5 delle presenti linee guida.

La procedura per la certificazione della conformità dei documenti conservati su supporti comunemente accettati al documento originale è rimandata alle autorità nazionali.

- **è stato introdotto il sistema di liquidazione annuale dei conti** che rimanda al Regolamento Finanziario (artt. 137 e 138 del RDC): all'interno di questo processo l'AdG deve presentare entro il 15 febbraio dell'anno successivo a quello contabile di riferimento (che va dal 1 luglio al 30 giugno, tranne il primo periodo contabile che va dalla data di inizio dell'ammissibilità della spesa fino al 30 giugno 2015. Il periodo contabile finale sarà, invece, compreso tra il 1 luglio 2023 e il 30 giugno 2024):
 - a) una dichiarazione di affidabilità di gestione in cui viene indicato che le spese sono state effettuate per le finalità stabilite, e che i sistemi di controllo istituiti garantiscono la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti;
 - b) una sintesi annuale dei controlli effettuati, compresa un'analisi della natura e della portata degli errori e delle carenze individuate nei sistemi e delle azioni correttive attivate.

L'AdC predisporrà i conti annuali del PO, che saranno trasmessi alla Commissione attraverso il sistema SFC 2014, contestualmente ai due documenti preparati dall'AdG, alla relazione di controllo e al parere di audit preparati dall'Autorità di Audit (AdA).

Inoltre, all'art. 122 par. 3 del RDC, si prevede un'importante innovazione in relazione allo scambio di dati tra le autorità competenti e i beneficiari, ai fini della riduzione dell'onere amministrativo per i beneficiari dei fondi SIE. Gli Stati membri dovevano dunque garantire, entro il 31 dicembre 2015, l'esistenza di sistemi adeguati per consentire di effettuare tutti gli scambi di dati necessari per via telematica (c.d. e-cohesion).

2.2 Principi fondamentali alla base delle procedure di controllo dei fondi europei

In linea generale, la nuova normativa europea sui sistemi di gestione e controllo dei fondi strutturali ha ribadito i principi generali già adottati nella Programmazione 2007-2013; i cambiamenti si rilevano, invece, nelle modalità di applicazione di tali principi.

Infatti, i principi di sostegno dell'Unione per i fondi SIE stabiliscono, all'art. 4 par. 8 del RDC, che la Commissione e gli Stati membri devono, in primo luogo, rispettare il **principio di una sana gestione finanziaria**, di cui all'art. 30 del RF che si sostanzia nel rispetto dei seguenti principi:

- a) **principio dell'economia**: *“le risorse impiegate nella realizzazione delle attività, devono essere messe a disposizione in tempo utile, nella quantità e qualità appropriate e al prezzo migliore”*;
- b) **principio di efficienza**: *“deve essere ricercato il miglior rapporto tra i mezzi impiegati e i risultati conseguiti”*;
- c) **principio di efficacia**: *“gli obiettivi specifici fissati devono essere raggiunti e devono essere conseguiti i risultati attesi”*.

Inoltre, deve essere garantito anche il rispetto dei principi di trasparenza delle operazioni e non discriminazione.

In questa prospettiva, l'art. 72 del RDC ha formulato e ribadito i **principi generali** a cui devono attenersi gli Stati membri e la Commissione nelle attività di gestione e controllo dei programmi operativi, svolte secondo le responsabilità definite dalle norme europee e dalle norme specifiche di ciascun fondo.

Tali principi si sostanziano nei seguenti:

- a) descrizione delle funzioni degli organismi coinvolti nella gestione e nel controllo e la ripartizione delle funzioni all'interno di ciascun organismo;
- b) osservanza del **principio della separazione** delle funzioni tra tali organismi e all'interno degli stessi qualora l'AdG sia anche un beneficiario nell'ambito del PO. Questo principio deve assolutamente essere garantito nei sistemi di gestione e controllo (art. 125, par. 7 del RDC);
- c) procedure atte a garantire **la correttezza e la regolarità delle spese dichiarate**;
- d) **sistemi informatizzati** per la contabilità, per la memorizzazione e la trasmissione dei dati finanziari e dei dati sugli indicatori, per la sorveglianza e le relazioni e **sistemi informatici di scambio dati con i beneficiari** (art. 122 par. 3 del RDC).
- e) sistemi di predisposizione delle relazioni e sorveglianza nei casi in cui l'organismo responsabile affidi l'esecuzione dei compiti a un altro organismo;
- f) disposizioni per l'audit del funzionamento dei sistemi di gestione e controllo;
- g) sistemi e procedure per garantire una pista di controllo adeguata;
- h) **prevenzione, rilevamento e correzione delle irregolarità**, comprese le frodi e il recupero di importi indebitamente versati, compresi, se del caso, gli interessi su ritardati pagamenti. **Le misure antifrode devono essere efficaci e proporzionate**, tenendo conto dei rischi individuati (art. 125, par. 4 lett. c del RDC) e **i meccanismi antifrode devono prevenire, individuare e correggere le irregolarità e recuperare gli importi indebitamente versati**, compresi, appunto, gli interessi di mora se dovuti (art. 122 par. 2 del RDC).

Il citato RDC, conferma la responsabilità primaria degli Stati membri, nell'attuazione e nella verifica delle operazioni dei programmi, attraverso i propri sistemi di gestione e controllo. All'art. 74, stabilisce, a carico di ciascuno Stato membro, l'obbligo di predisporre un efficace sistema di trattamento degli eventuali reclami concernenti i fondi SIE, prevedendo apposite procedure di valutazione degli stessi al fine di ottenere una sollecita risoluzione. Inoltre, conformemente al principio di sussidiarietà, gli Stati membri, su richiesta della Commissione, dovranno esaminare i reclami presentati alla Commissione che ricadono nell'ambito delle rispettive modalità e informarla sugli esiti di tali esami (art. 72 par. 3 del RDC).

Tutti gli scambi ufficiali di informazioni tra gli Stati membri e la Commissione avvengono utilizzando un **sistema di scambio elettronico di dati**. La Commissione adotta atti di esecuzione che stabiliscono regole e condizioni alle quali detto sistema di scambio elettronico di dati deve conformarsi.

Il RDC ribadisce i poteri e le responsabilità della Commissione che, infatti, accerta che gli Stati membri abbiano predisposto sistemi di gestione e controllo conformi alla normativa europea e alle norme specifiche di ciascun fondo e che tali sistemi funzionino in modo efficace durante l'attuazione dei programmi. Tali verifiche vengono svolte sulla base delle informazioni disponibili, comprese le informazioni in merito alla designazione degli organismi responsabili della gestione e del controllo, dei documenti forniti ogni anno



dagli organismi designati, delle relazioni di controllo, delle relazioni di attuazione annuali e degli audit effettuati da organismi nazionali e dall'Unione.

2.3 Obiettivi e soggetti responsabili del controllo

Allo scopo di garantire una sana gestione finanziaria dei Fondi SIE, la Programmazione 2014-2020 pone l'accento sull'importanza dei controlli come garanzia dell'efficienza e della trasparenza della gestione dei PO e detta precise disposizioni in merito alla loro organizzazione ed agli adempimenti richiesti ad ogni livello di responsabilità.

I regolamenti richiedono che gli Stati membri si dotino di un sistema articolato di controllo, realizzato da differenti soggetti con finalità diverse ma complementari, che può essere ripartito in controlli interni e controlli esterni.

I **controlli interni**, volti a garantire la correttezza, regolarità ed ammissibilità della spesa ai fini della certificazione, sono espletati dai seguenti soggetti responsabili dell'attuazione, gestione, sorveglianza e controllo del Programma :

- Beneficiari
- Organismi Intermedi
- Ufficio Controlli di I livello
- Responsabile di Linea di Attività / Responsabile di Linea di Azione
- Responsabile di Asse
- Autorità di Gestione
- Autorità di Audit
- Autorità di Certificazione

I **controlli esterni**, finalizzati a garantire l'affidabilità della spesa già certificata, sono espletati dai seguenti soggetti indipendenti/esterni non direttamente coinvolti nell'attuazione e gestione del Programma :

- Commissione Europea - Direzione Generale per la Politica Regionale (DG REGIO) e Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)
- Guardia di Finanza
- Corte dei Conti Europea e nazionale
- MEF – IGRUE

Rispetto alle responsabilità in materia di controllo, nel presente documento saranno fornite indicazioni sugli adempimenti, le procedure e gli strumenti messi a disposizione dei soggetti deputati allo svolgimento dei controlli di I livello, nel rispetto delle prescrizioni regolamentari in materia.

3 I controlli di I livello

La struttura organizzativa del Sistema di Gestione e Controllo dei PO finanziati a valere sui Fondi SIE è disciplinata all'art 123 del RDC. In particolare, l'articolo, prevede che per ciascun PO, ogni Stato membro provvede alla designazione di un'autorità pubblica o un organismo pubblico nazionale, regionale o locale o un organismo privato quale AdG e Autorità di Certificazione nell'ambito delle Amministrazioni titolari dei Programmi, nonché di un'Autorità di Audit, in posizione di indipendenza funzionale e organizzativa rispetto alle altre autorità. Lo stesso, prescrive, inoltre, le procedure che gli Stati membri devono seguire per la designazione delle autorità, dettagliandone le singole funzioni.

L'AdG ai sensi dell'art 125 del RDC è responsabile della gestione e dell'efficace controllo del programma operativo, attraverso una adeguata separazione dei ruoli e delle



responsabilità, al fine di garantire la correttezza, la regolarità e la legittimità dell'esecuzione degli interventi finanziati, anche sotto l'aspetto contabile e finanziario. L'AdG, per quanto concerne la gestione finanziaria e il controllo del programma operativo:¹

a) *“verifica che i prodotti e servizi cofinanziati siano stati forniti, che i beneficiari abbiano pagato le spese dichiarate e che queste ultime siano conformi al diritto applicabile, al programma operativo e alle condizioni per il sostegno dell'operazione”;*

b) *“garantisce che i beneficiari coinvolti nell'attuazione di operazioni rimborsate sulla base dei costi ammissibili effettivamente sostenuti mantengano un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative a un'operazione”.*

c) *“istituisce misure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati”.*

L'attività di controllo di I livello è in sostanza l'insieme di apposite verifiche svolte in concomitanza con la gestione ed attuazione dei PO al fine di accertare il rispetto del principio fondamentale della sana gestione finanziaria e la corretta esecuzione delle operazioni.

Tale controllo, propedeutico alla presentazione della certificazione della spesa alla Commissione Europea, si distingue dagli ulteriori controlli effettuati rispettivamente dall'AdC e dall'AdA.

Il RDC all'art. 125, paragrafi 4, 5 e 7 precisa che **il controllo di I livello deve riguardare “gli aspetti amministrativi, finanziari, tecnici e fisici delle operazioni”** allo scopo di:

- scongiurare l'eventualità di un doppio finanziamento;
- verificare l'effettiva e regolare esecuzione dei progetti finanziati;
- garantire la correttezza, la regolarità e l'ammissibilità della spesa sostenuta e dichiarata rispetto alla vigente normativa europea, nazionale, regionale e di settore con particolare attenzione a:
 - accertare il rispetto degli adempimenti in materia di informazione e pubblicità;
 - verificare la correttezza e regolarità delle procedure in materia di appalti e contratti pubblici;
 - accertare il rispetto della normativa in materia di aiuti di Stato alle imprese;
 - verificare la completezza della documentazione amministrativa, tecnica e contabile degli interventi (sia sotto il profilo formale che di ammissibilità e conformità delle spese rendicontate).

Per garantire un'adeguata organizzazione del sistema di controllo di I livello e assicurare il rispetto del principio di separazione delle funzioni, ex art. 125 par. 7 del RDC, **il compito di svolgimento dei controlli deve essere affidato all'Ufficio di controllo di I livello**, ufficio indipendente dagli altri organi della struttura di gestione preposti all'attuazione dei Programmi e delle operazioni.

3.1 Possibili modelli organizzativi per le attività di controllo di primo livello

Al fine di assicurare le finalità previste dalla normativa europea e garantire il principio della corretta gestione finanziaria, l'AdG deve avvalersi di un'adeguata organizzazione del sistema di controllo.

¹ Per maggiore dettaglio riguardo all'attività dell'AdG si rimanda ai Regolamenti dei singoli fondi SIE



Per raggiungere tale obiettivo, sarebbe in primo luogo opportuno creare, all'interno della Struttura di Gestione, un apposito Ufficio Controlli di I livello preposto a definire metodologie, modalità e strumenti per eseguire correttamente detti controlli. Il personale che appartiene a tale Ufficio dovrà essere adeguatamente formato in materia di controllo delle operazioni cofinanziate con i Fondi SIE e di prevenzione delle frodi e dovrà essere costantemente aggiornato attraverso la partecipazione periodica a corsi dedicati. Inoltre detto personale dovrebbe avere capacità di *problem solving* oltre a conoscere approfonditamente le disposizioni di legge a livello europeo, nazionale, regionale e locale in materia di ammissibilità della spesa, aiuti di Stato, appalti pubblici, strumenti finanziari ecc.

E' auspicabile che tali Uffici si dotino di risorse umane in numero e competenza adeguate, tenuto conto delle dimensioni e della complessità dei Programmi interessati, ricorrendo se necessario, anche all'esternalizzazione delle attività, nel rispetto della normativa vigente di riferimento (vedasi, a tal riguardo, paragrafo 5.6).

Al fine di garantire la corretta esecuzione di tali controlli e la conseguente uniformità e comparabilità degli esiti dei controlli, ciascun Ufficio controlli di I livello dovrebbe dotarsi di apposito Manuale Operativo predisposto anche attraverso il recepimento delle presenti linee guida. Altresì importante, sarebbe prevedere un controllo interno di qualità dell'Ufficio ben definito da eseguirsi periodicamente volto ad accertare la qualità del lavoro svolto dagli addetti ai controlli nonché l'uniformità e correttezza di giudizio applicate nelle verifiche (a pari irregolarità corrisponde pari misura correttiva), l'ottenimento dei risultati attesi in termini di riduzione dei rischi e di prevenzione di irregolarità e frodi.

In linea generale, il sistema di controllo delle operazioni, può essere organizzato attraverso una delle seguenti modalità:

- a) accentrata: il controllo di I livello viene eseguito dal personale di un apposito Ufficio Controlli individuato nell'ambito della struttura di gestione. In questo caso, l'Ufficio controlli è responsabile dell'effettuazione delle verifiche amministrative e delle verifiche sul posto ed è indipendente dagli altri organi della struttura di gestione preposti all'attuazione delle operazioni;
- b) decentrata: il personale che esegue i controlli di I livello è individuato all'interno degli uffici e degli enti competenti per le Operazioni. In questo caso gli uffici o gli enti competenti per le Operazioni individuano al loro interno il personale che esegue esclusivamente i controlli di I livello per le operazioni da esse gestite, garantendo il principio di separazione delle funzioni.

Nel caso in cui, l'Autorità di Gestione sia anche Beneficiaria di un'operazione, occorre rispettare il principio della separazione delle funzioni stabilito all'art. 125 par. 7 del RDC e quindi assicurare la distinzione del personale addetto alla gestione dal personale addetto ai controlli di I livello, possibilmente collocati in uffici distinti e indipendenti².

3.2 Funzioni e compiti dell'Ufficio di Controllo di primo livello

L'Ufficio di controllo di I livello svolge le seguenti funzioni:

- gestione della responsabilità dei controlli di I livello (amministrativi e sul posto) sulle operazioni finanziate con risorse a valere sui fondi SIE;

² La Nota IGRUE n. 98723 del 7 agosto 2008 fornisce la corretta interpretazione di "adeguata separazione delle funzioni". Con riferimento a tale interpretazione la Commissione Europea ha espresso il proprio accordo con la nota di Risposta CE, DG Politica Regionale, n. 9063 del 18 settembre 2008.

- elaborazione ed aggiornamento, in raccordo con l'AdG della manualistica per il controllo di I livello contenente indirizzi, procedure e metodologie nonché della relativa strumentazione;
- divulgazione dello stesso manuale e di ogni altra informazione utile per la standardizzazione dei controlli per tutti i soggetti coinvolti nel controllo, in accordo con l'AdG;
- definizione ed aggiornamento periodico delle procedure e delle metodologie di controllo (campionamento delle operazioni da verificare sul posto, rilevazione e comunicazione delle irregolarità, istituzione di efficaci e proporzionate misure antifrode ecc.), in stretta collaborazione con l'AdG;
- definizione e divulgazione di modalità per la conservazione della documentazione inerente il controllo delle operazioni;
- eventuale realizzazione della supervisione sul corretto esercizio delle funzioni delegate agli OI.

Occorre sottolineare che il corretto e puntuale svolgimento dell'attività di controllo di I livello risulta fondamentale ai fini della buona gestione finanziaria di ogni PO e della relativa garanzia di un impiego efficace ed efficiente dei contributi europei, in quanto consente all'AdG di procedere con la procedura di certificazione delle spese sostenute alla Commissione Europea.

Si specifica che, in relazione all'attività di controlli di I livello, la Commissione Europea ha predisposto un apposito documento (*Nota EGESIF_14-0012_02 final del 17/09/2015*) che non soltanto indica le funzioni dell'AdG per il corretto svolgimento dei controlli di I livello (verifica amministrativa e verifica sul posto), ma che prevede, quali aspetti fondamentali a garanzia della legittimità, regolarità e conformità alla normativa vigente della spesa dichiarata la presenza:

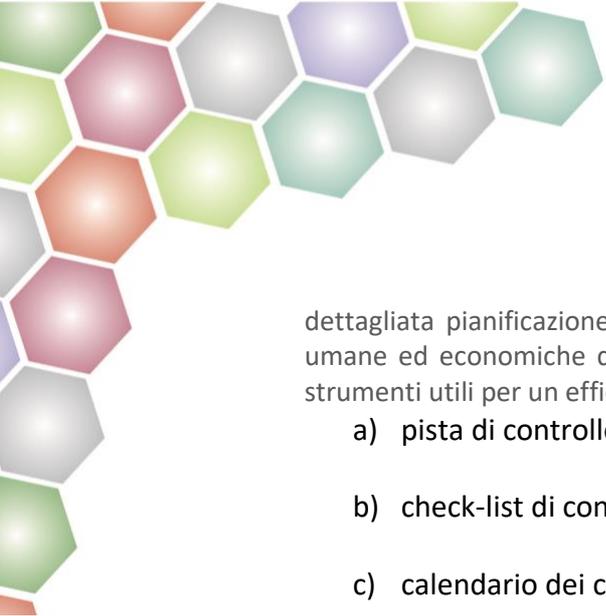
- presso gli stessi beneficiari, di adeguate procedure di controllo interno sull'operazione di cui sono responsabili (autocontrollo);
- di una buona collaborazione con i beneficiari all'inizio di ciascuna operazione per cercare di prevenire il verificarsi di errori ovvero fornire ai beneficiari la formazione e gli orientamenti necessari all'uso del sistema informativo di scambio dati e alla redazione delle prime domande di rimborso.

Inoltre, in coerenza con le disposizioni regolamentari in materia di archiviazione, conservazione e scambio di dati, i vari soggetti coinvolti nell'attuazione e sorveglianza dei PO (AdG, AdC, AdA, OI, beneficiari), collaborano nell'alimentazione del sistema informativo elettronico adottato dall'AdG, ciascuno per le attività di propria competenza.

Pertanto, ciascun Ufficio di Controllo di I livello, è responsabile di alimentare il sistema, già implementato dagli altri soggetti competenti per l'attuazione delle operazioni, attraverso l'upload dei dati e degli atti relativi alla propria attività di controllo di I livello sia documentale che in loco (pista di controllo, programma dei controlli, check list e verbali di controllo con risultati della verifica ecc.), svolta sulle singole operazioni. **Il sistema informativo potrà permettere, inoltre, di mantenere un registro dei controlli informatizzato, la cui alimentazione e implementazione è di competenza dell'Ufficio di Controllo di I livello.**

3.2.1 Strumenti per l'esecuzione delle attività di controllo

Prima dell'avvio delle verifiche, al fine di garantire un'adeguata attività di controllo di I livello, ciascun Responsabile dell'Ufficio Controlli (Dirigente) deve definire una



dettagliata pianificazione e organizzazione delle attività, tenendo conto delle risorse umane ed economiche da impiegare per i controlli e utilizzando i seguenti principali strumenti utili per un efficiente ed efficace svolgimento:

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

a) pista di controllo per ciascun Asse/attività del PO

Illustra analiticamente i flussi procedurali e finanziari nonché i vari soggetti coinvolti nel rispetto dei contenuti minimi, di cui all'art. 25 del Reg. (UE) n. 480/2014. La pista di controllo si configura, pertanto, come utile strumento che descrive l'intero processo di attuazione e gestione degli interventi individuando responsabilità e attività dei soggetti coinvolti (Beneficiario, struttura competente per l'operazione, AdG, AdC) e assicura la tenuta dei dati e della documentazione pertinente all'adeguato livello di gestione nonché le modalità e sede di archiviazione degli stessi. Le piste di controllo sono allegate al Manuale delle procedure adottato dall'AdG e sono sottoposte a un costante aggiornamento in concomitanza di ogni modifica significativa in termini sia di programmazione che di gestione e attuazione delle operazioni correlate.

Per le attività delegate agli OI, le piste di controllo sono adottate dagli OI stessi, previo parere positivo da parte dell'AdG, e i relativi aggiornamenti sono comunicati a detta Autorità. La verifica dell'applicazione delle piste di controllo viene realizzata in sede di supervisione delle funzioni delegate.

b) check-list di controllo per le verifiche dei singoli interventi finanziati

L'Ufficio di Controllo di I livello deve predisporre e/o impiegare liste di controllo (check-list) esaustive per la conduzione delle verifiche al fine di rilevare eventuali inesattezze rilevanti. Ciò significa che, come suggerito nella sopra menzionata *Nota EGESIF_14-0010 final del 18/12/2014*, le check-list dovranno almeno contemplare le verifiche concernenti:

- la correttezza della domanda di rimborso;
- il periodo di ammissibilità;
- la conformità al progetto approvato;
- la conformità al tasso di finanziamento approvato (laddove applicabile);
- la conformità alle pertinenti norme in materia di ammissibilità e alle norme dell'Unione e nazionali in materia di appalti pubblici, aiuti di Stato, ambiente, strumenti finanziari, sviluppo sostenibile, pubblicità, pari opportunità e non discriminazione;
- la concretezza del progetto, compresi i progressi nella realizzazione materiale del prodotto o servizio e la conformità ai termini e alle condizioni della

- 
- convenzione di sovvenzione e agli indicatori di produzione e di risultato;
 - la spesa dichiarata nonché l'esistenza e la conformità della pista di controllo in relazione ad una serie di voci di spesa;
 - il sistema di contabilità separata o un codice contabile adeguato per tutte le transazioni relative a un'operazione nel caso di operazioni rimborsate sulla base dei costi ammissibili effettivamente sostenuti.

E' altresì opportuno che le check list siano distinte per:

- tipologia di verifica: amministrativa (*desk*), sul posto (*in loco*)
- classi di operazioni (opere pubbliche, acquisizione di beni e servizi, erogazione di aiuti di stato, affidamenti in house, strumenti finanziari, conferimento di incarichi individuali, operazioni in regime concessorio, ecc.);
- modalità attuative: titolarità, regia.

Il Controllo di I Livello, è dunque esplicitato attraverso la compilazione di dette check list per tutte le operazioni oggetto di domande di rimborso presentate dai Beneficiari, la cui documentazione è conservata, in originale o in copia conforme, nei fascicoli di progetto custoditi presso il Beneficiario.

E' necessario che l'Ufficio Controlli e il beneficiario conservino i documenti comprovanti:

- le verifiche amministrative e le verifiche in loco, comprese le attività svolte e i risultati ottenuti;
- il seguito dato alle risultanze delle verifiche

c) calendario dei controlli

Una volta effettuato il campionamento preventivo alle verifiche sul posto³ che consiste nella definizione della dimensione dei progetti da sottoporre a controllo, è opportuno procedere alla pianificazione delle attività di controllo e all'individuazione del numero di risorse necessarie alla corretta effettuazione delle attività di controllo di I livello in modo da definire il calendario dei controlli. Ciò anche al fine di garantire l'effettuazione delle attività di controllo di I livello nei tempi utili al rispetto delle esigenze di certificazione dell'AdG.

In particolare il soggetto controllore avrà cura di pianificare tempestivamente le attività di controllo e di trasmettere apposita comunicazione ai Beneficiari o agli OI che saranno sottoposti a controllo in loco, al fine di assicurarsi che le risorse umane coinvolte nell'operazione e tutta la documentazione necessaria al controllo siano disponibili presso il Beneficiario durante la verifica.

d) comunicazione di annuncio del controllo sul posto

Prima dell'effettuazione del controllo sul posto, il beneficiario/l'OI saranno informati per iscritto, per mezzo di specifica comunicazione, redatta sulla base di apposito format, nella quale dovrà essere precisato: l'operazione oggetto del controllo; le finalità, il soggetto incaricato, la sede, la data e l'orario del controllo; i soggetti rappresentanti del beneficiario che dovranno essere presenti in fase di controllo (responsabile del procedimento, responsabile tecnico, responsabile amministrativo, rappresentante legale, ecc.); l'elenco della documentazione che dovrà essere resa disponibile ai fini del controllo. Ciò al fine di consentire al beneficiario di approntare tutta la documentazione necessaria e assicurare la presenza del personale competente e della documentazione pertinente durante le verifiche.

³ Per la descrizione delle modalità di campionamento si rimanda al paragrafo 3.4.2.1.



e) verbale dei controlli

Il verbale di controllo (anche in questo caso sarebbe opportuno prevedere un modello sia per la verifica desk che in loco) costituirà invece lo strumento da utilizzare per fornire una sintetica descrizione delle attività di controllo realizzate, della documentazione consultata e/o acquisita agli atti e indicare le principali risultanze derivanti dall'attività di controllo svolta. Per i controlli "in loco", il modello di verbale dovrà prevedere la registrazione dei soggetti partecipanti al controllo e appositi campi per la sottoscrizione del medesimo da parte del soggetto incaricato del controllo e del soggetto controllato.

f) registro dei controlli

Il registro dei controlli è lo strumento ideale per avere immediata evidenza di tutte le verifiche svolte, delle operazioni controllate, le irregolarità rilevate e le relative misure adottate, lo stato di avanzamento della procedura attivata ai fini del trattamento delle stesse. Dovrebbe contenere almeno le seguenti informazioni:

- Anagrafica (CUP, tipologia di operazione);
- Tipologia del controllo (desk, in loco);
- Soggetto incaricato del controllo;
- Spesa controllata;
- Esito del controllo;
- Eventuale importo da rettificare nella dichiarazione di spesa;
- Motivazioni sintetiche della rettifica;
- Stato del controllo (chiuso o in corso).

La Commissione Europea, *nella nota EGESIF_14-0012_02 final del 17/09/2015*, stabilisce che ciascuno Stato membro mantenga un registro delle verifiche di gestione. Tale registro andrebbe tenuto ai fini della dichiarazione di gestione e le statistiche pertinenti dovrebbero essere rese disponibili ad altri organismi (per es. AdA, AdC).

3.2.2 I controlli di I livello in presenza di Organismi Intermedi

L'Autorità di Gestione può individuare e delegare ufficialmente determinate o tutte le proprie funzioni ad OI che agiscono sotto la piena responsabilità dell'AdG (conformemente all'art. 123, par. 6 del RDC) e svolgono mansioni per conto di questa Autorità nei confronti dei Beneficiari che attuano le operazioni (art. 2, par. 18 del RDC).

Gli atti giuridici tra AdG ed OI sono costituiti da Accordi formalmente registrati per iscritto e, conformemente al principio della sana gestione finanziaria e al fine di assicurare il rispetto di criteri di efficacia e di efficienza dell'azione amministrativa, devono stabilire chiaramente i compiti delegati all'OI e le funzioni reciproche. In generale, possono disporre che gli OI siano responsabili della gestione e controllo e stabilire le modalità di svolgimento di tali attività.

In particolare, l'AdG si accerta che gli OI siano correttamente informati delle condizioni di ammissibilità della spesa e che siano verificate le capacità di assolvere gli impegni di loro competenza. Gli OI devono inoltre disporre di un sistema di contabilità separata. L'OI, nella gestione delle operazioni ad esso delegate, deve dotarsi di un sistema di



gestione e controllo analogo a quello adottato dall'AdG. Agendo per conto di questa, infatti, deve adottare le medesime procedure di gestione ed effettuare le stesse tipologie di Controllo di I Livello che effettua l'AdG.

La Commissione Europea, inoltre, ha predisposto un apposito documento (*Linee guida per la Commissione e gli Stati membri su una metodologia comune per la valutazione dei Sistemi di Gestione e Controllo negli Stati membri per i Fondi SIE – Nota EGESIF_14-0010 final del 18/12/2014*) che si prefigge di fornire un documento orientativo per le AdA nell'ambito delle attività di audit dei sistemi eseguite presso le AdG, le AdC e gli OI, oppure per controllare l'operato di altri organismi di audit coinvolti, al fine di garantire l'armonizzazione dei risultati degli audit e di assicurare che i revisori ai diversi livelli della catena di controllo possano fare affidamento sul lavoro reciprocamente svolto. Nonostante detta nota sia indirizzata in modo precipuo alle AdA, essa rappresenta comunque un utile strumento di autovalutazione anche per le AdG, le AdC e gli OI.

Anche la già citata *Nota EGESIF_14-0012_02 final del 17/09/2015 della Commissione*, in merito alla conduzione dei controlli di I livello, fornisce ulteriori orientamenti **definendo auspicabile la coerenza della metodologia applicata dall'AdG e dagli OI**. Entrambi possono, infatti, adottare un sistema di verifica centralizzato o decentrato. I controlli centralizzati offrono maggiori possibilità di condividere le esperienze, consentono di migliorare l'efficienza del personale che effettua le verifiche e facilitano il controllo di qualità. Nell'ambito di un sistema decentralizzato, si dovrebbe prevedere un adeguato sistema di controllo della qualità al fine di garantire lo stesso livello di produzione tra i vari addetti al controllo di I livello.

Quando l'AdG e/o gli OI ricorrano all'assistenza tecnica è necessario assicurarsi che il personale esterno che eseguirà detti controlli abbia ricevuto adeguati orientamenti.

Per quanto concerne il controllo delle attività delegate, **ciascun OI**:

- definisce, ai fini del pagamento delle spese da sostenere e/o del rimborso delle spese sostenute in attuazione delle operazioni, modalità organizzative e procedurali per assicurare, da parte degli Uffici competenti, lo svolgimento delle attività di gestione, controllo e pagamento applicando il principio di separazione delle funzioni;
- garantisce che i Beneficiari mantengano un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative a ciascuna operazione;
- per ciascuna operazione, secondo le modalità previste dalla Convenzione di delega, riceve, verifica, convalida e trasmette all'AdG, attraverso il sistema informativo di scambio dei dati, le richieste di trasferimento delle risorse finanziarie per il pagamento o il rimborso delle spese dei Beneficiari e adempie a tutti gli adempimenti di propria competenza, inclusa la verifica della corretta registrazione sul sistema informativo della documentazione relativa alle spese effettivamente sostenute, al fine di assicurare il rispetto del termine di 90 giorni per i pagamenti ai Beneficiari a norma dell'art. 132 del RDC;
- adotta gli atti necessari a garantire il perseguimento degli obiettivi di spesa prefissati al fine di evitare, per quanto di competenza, di incorrere nel disimpegno delle risorse;
- assicura, per quanto riguarda i documenti contabili da mantenere e la documentazione di supporto da conservare, una pista di controllo adeguata ai



sensi dell'art. 72, lett. g) del RDC nel rispetto di quanto espressamente previsto dall'art. 25 del Reg. (UE) n. 480/2014 e sulla base di quanto indicato dall'AdG;

- effettua i controlli di I livello (desk e in loco) sulle operazioni funzionali alla verifica della conformità e della correttezza della spesa, conformemente al diritto UE e nazionale applicabile, al PO e alle condizioni per il sostegno dell'operazione stessa, ai sensi dell'art. 125, par. 5 del RDC;
- adotta le procedure e i manuali necessari e adeguati, opportunamente aggiornati, comprese procedure di controllo per le irregolarità e per il recupero degli importi indebitamente versati;
- comunica all'AdG le irregolarità, le frodi accertate o quelle sospette riscontrate a seguito delle verifiche di propria competenza e adotta le misure correttive necessarie, nel rispetto delle procedure definite dall'AdG di cui all'allegato XIII del RDC e all'allegato III del Reg. (UE) n. 1011/2014;
- fornisce la necessaria collaborazione a tutti gli organismi nazionali e europei incaricati delle verifiche per lo svolgimento dei compiti a questi assegnati dai Regolamenti UE per il periodo 2014-2020, e in particolare le informazioni relative alle verifiche eseguite in relazione alle spese oggetto delle dichiarazioni;
- alimenta il sistema informativo di scambio dei dati con tutta la documentazione comprovante le attività di campionamento e di controllo svolti, nelle diverse fasi attuative del Programma;
- assicura, nel caso in cui l'OI stesso sia anche un Beneficiario nell'ambito del PO, un'adeguata separazione delle funzioni, in relazione alle verifiche di cui al par. 4, co. 1, lett. a) dell'art. 125 del RDC.

3.3 Tipologie di controllo

Per quanto riguarda le tipologie di controllo, si distinguono tre aree principali:

- a. controllo amministrativo (*conformità alle norme*)
- b. controllo finanziario (*regolarità finanziaria*)
- c. controllo di tipo fisico – tecnico (*regolarità dell'esecuzione*)

a. Controllo amministrativo

È un controllo di conformità alle disposizioni normative e amministrative europee, nazionali e regionali, che regolamentano le attività di programmazione e gestione finanziate attraverso risorse pubbliche nonché ad ogni altro documento di orientamento della Commissione (note ESEGESIF, ecc.), a quanto stabilito dal programma e dal bando di selezione, nella convenzione/contratto/affidamento stipulata tra AdG e beneficiario. Tale controllo riguarda la documentazione amministrativa e contabile presentata dal beneficiario del finanziamento nelle diverse fasi di attuazione, secondo la tempistica prevista dagli atti contrattuali per la realizzazione dell'intervento.

La tipologia di documentazione oggetto di controllo varia a seconda che la domanda di rimborso sia intermedia o finale, ovvero sia presentata in corso di realizzazione o a conclusione dell'intervento. In ogni caso, i controlli amministrativi effettuati a conclusione devono garantire la correttezza e l'ammissibilità della spesa complessivamente rendicontata dal beneficiario/soggetto attuatore per la realizzazione dell'intervento.

b. Controllo finanziario

Il controllo finanziario è volto ad accertare l'esistenza dei documenti giustificativi, la legittimità e la correttezza dei documenti giustificativi di spesa presentati nonché l'ammissibilità e l'inerenza delle spese dichiarate nelle domande di rimborso all'intervento cofinanziato. Rientra in tale tipologia di controllo anche la verifica della correttezza del calcolo del contributo spettante al beneficiario, nonché la verifica dell'effettiva liquidazione dei titoli di spesa nel periodo di ammissibilità stabilito dagli atti contrattuali.

c. Controllo fisico-tecnico

La verifica dell'avanzamento fisico/tecnico dell'intervento è uno degli ambiti prioritari della verifica sul posto e ha lo scopo di valutare e verificare la conformità degli elementi fisici e tecnici dell'operazione cofinanziata alla normativa europea e nazionale, al PO e a quanto previsto dai bandi.

Tale controllo deve in particolare accertare:

- l'effettiva realizzazione delle attività previste dall'intervento cofinanziato (attività di formazione, attività di ricerca, etc.);
- l'effettiva realizzazione dei lavori in caso di opere infrastrutturali;
- l'effettiva fornitura dei prodotti e dei servizi cofinanziati.

E' inoltre volto ad appurare la coerenza degli investimenti realizzati al progetto approvato e a quanto riportato nelle dichiarazioni presentate dai beneficiari.

3.4 Modalità di svolgimento delle verifiche

Le verifiche di gestione, secondo quanto previsto all'art. 125 par. 5 del RDC, comprendono:

- **verifiche amministrative** di tutte le domande di rimborso presentate dai Beneficiari;
- **verifiche sul posto** di singole operazioni, su base campionaria.

Entrambe devono essere effettuate **"in itinere"** sulle operazioni, prima della certificazione della spesa alla Commissione Europea e a chiusura del Programma prima dell'invio della certificazione finale.

Ai fini della verifica del rispetto del principio di stabilità di cui all'art. 71 del RDC, ove applicabile, le verifiche sul posto possono essere effettuate anche "ex post" e sono finalizzate a confermare il diritto al rimborso della spesa certificata per l'operazione nei cinque anni (tre anni per le PMI) successivi alla conclusione della stessa operazione. Per la descrizione di tale principio, si rimanda al paragrafo 4.1.9.

3.4.1 Verifiche amministrative

Le verifiche amministrative su base documentale sono svolte sul 100% delle domande di rimborso e dei relativi giustificativi che accompagnano ciascuna domanda e devono essere completate prima della presentazione, da parte dell'AdC, della domanda di rimborso inclusiva delle spese in questione alla Commissione Europea. Secondo gli orientamenti forniti dalla Commissione con la *Nota EGESIF_14-0012_02 final del 17/09/2015*, l'attività di verifica amministrativa si basa sull'esame della domanda presentata dal beneficiario e della documentazione di supporto rilevante, con



particolare riferimento alla documentazione relativa alle procedure di selezione dei Beneficiari, alla documentazione giustificativa di spesa e di pagamento (es. *fatture, quietanze liberatorie, mandati di pagamento, ecc.*) e alla documentazione di fornitura/realizzazione dell'opera/bene/servizio (es. *stati di avanzamento, documentazione di consegna, ecc.*).

Il numero dei documenti giustificativi può essere ridotto quando le operazioni sono attuate mediante opzioni semplificate in materia di costi. Per la trattazione di tale argomento si rimanda alla "Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC)" della Commissione Europea (Nota EGESIF_14-0017 del 06/10/2014) nonché all'apposito paragrafo 4.4 *Le opzioni di semplificazione dei costi* delle presenti linee guida.

La predetta documentazione deve essere conforme:

- alla normativa europea, nazionale e regionale di riferimento applicabile (ivi incluse la normativa sugli appalti pubblici, la normativa sui regimi di aiuto che si applicano all'operazione, la normativa sull'ammissibilità della spesa, la normativa sulla documentabilità sotto il profilo civilistico e fiscale della spesa e, ove applicabili, la normativa ambientale e quella relativa alle pari opportunità e non discriminazione);
- al PO cui si riferisce l'operazione cofinanziata;
- al bando/avviso di concessione del contributo;
- alla domanda progettuale approvata in fase di selezione delle operazioni;
- al documento con cui, ai sensi dell'art. 12, co. 5, del RDC, l'AdG definisce, per ciascuna operazione, le condizioni del sostegno, ivi inclusi i requisiti specifici relativi ai prodotti o ai servizi da fornire nell'ambito dell'operazione, il piano finanziario e il termine di esecuzione;
- all'eventuale convenzione stipulata tra AdG e Beneficiario;
- ai contratti o altri atti giuridicamente vincolanti, assunti per la realizzazione dell'operazione;
- agli orientamenti della Commissione, alle circolari esplicative dell'AdG ecc.

La verifica documentale dipende ovviamente dalla tipologia di operazione (opere pubbliche, acquisizione di beni e servizi, aiuti alle imprese) nonché dalla tipologia di spesa e si focalizza, in particolare, sui seguenti aspetti:

- verifica della correttezza delle procedure di selezione delle operazioni da finanziare, della conformità alla normativa di riferimento applicabile e della coerenza con i criteri di selezione approvati dal CdS;

- 
- verifica della sussistenza della documentazione amministrativa relativa all'operazione, che dimostra il suo corretto finanziamento a valere sul Programma e che giustifica il diritto all'erogazione del contributo; in particolare, verifica della sussistenza dell'atto giuridicamente vincolante tra AdG/OI e Beneficiario e tra Beneficiario e soggetto attuatore e della sua coerenza con il PO, con il bando/avviso di selezione o di gara e con il contratto/convenzione;
 - verifica della completezza e della coerenza della domanda di rimborso e documentazione giustificativa di spesa allegata (fatture quietanzate o documentazione probatoria contabile equivalente) rispetto alla normativa di riferimento europea e nazionale, al Programma, al bando/avviso/atto di affidamento nonché al contratto/convenzione e alle sue eventuali varianti/adequamenti;
 - verifica della correttezza della documentazione giustificativa di spesa dal punto di vista normativo (civilistico e fiscale);
 - verifica dell'esistenza di una pista di controllo adeguata;
 - verifica di legittimità, regolarità e ammissibilità della spesa in riferimento alle tipologie e ai limiti di spesa stabiliti dalla normativa di riferimento europea e nazionale, dal Programma, dal bando di gara/ avviso/atto di affidamento, dal contratto/convenzione e da sue eventuali varianti/adequamenti. Tale verifica deve essere riferita, ove applicabile, anche alle singole voci di spesa incluse nella rendicontazione sottoposta a controllo;
 - verifica dell'ammissibilità della spesa in riferimento al periodo di ammissibilità previsto dal Programma;
 - verifica dell'esatta riferibilità della spesa sostenuta e rendicontata al Beneficiario richiedente l'erogazione del contributo e all'operazione approvata oggetto di contributo;
 - verifica dell'assenza di cumulo del contributo richiesto con altri contributi non cumulabili;
 - verifica del pieno rispetto delle norme europee e nazionali in materia di appalti pubblici;
 - verifica della conformità con le norme europee e nazionali sugli aiuti di Stato, con le norme ambientali e con quelle sulle pari opportunità e la non discriminazione;
 - verifica del pieno rispetto delle norme europee e nazionali sulla informazione e pubblicità;
 - verifica della corretta applicazione del metodo di semplificazione dei costi concordato tra AdG e Beneficiario e/o tra AdG e OI, in caso di opzioni di Semplificazione dei Costi;
 - follow-up degli esiti dell'eventuale autocontrollo del beneficiario e degli eventuali controlli di primo livello eseguiti dall'OI, trasmessi tramite il sistema informativo del Programma.

Tali verifiche sono formalizzate attraverso l'utilizzo di specifiche check-list e appositi verbali, calibrati sulle specifiche tipologie dell'operazione oggetto del controllo.

Si precisa che, a prescindere dalla classificazione di un'operazione come Opera Pubblica o Acquisizione di beni e servizi, se al suo interno sono presenti procedure non rientranti in questa classificazione (es. operazione classificata come opera pubblica all'interno della quale sono state espletate procedure per l'affidamento dei servizi di progettazione e/o acquisizione di beni e servizi), è necessario compilare la Check List specifica per il



macroprocesso da controllare.

In ogni caso, la documentazione relativa a ciascuna verifica effettuata deve evidenziare il lavoro svolto, la data della verifica, i risultati della verifica adeguatamente supportati dalla documentazione acquisita e esaminata, inclusa la completa descrizione delle irregolarità riscontrate e l'identificazione delle norme europee e nazionali violate, nonché i provvedimenti presi in connessione a dette irregolarità. In caso di rilevazione di irregolarità, deve essere chiaramente indicato l'importo finanziario connesso a ciascuna irregolarità, ovvero l'importo che non può essere ritenuto ammissibile e che, pertanto, non può essere certificato alla Commissione.

La Commissione Europea stabilisce nella predetta *Nota EGESIF_14-0012_02 final del 17/09/2015* che tali verifiche dovranno essere realizzate prima che le spese corrispondenti siano dichiarate al livello immediatamente superiore. Pertanto laddove sia previsto un OI, tale Organismo dovrà aver già effettuato le sue verifiche amministrative prima della trasmissione di una domanda di rimborso intermedio o finale all'AdG.

Con riferimento all'intensità delle verifiche amministrative, ai sensi del RDC, queste devono riguardare la totalità delle domande di rimborso presentate dai Beneficiari e tutta la connessa documentazione giustificativa di spesa. La *Nota EGESIF_14-0012_02 final del 17/09/2015* riconoscendo che *per quanto auspicabili, le verifiche di ogni singola voce di spesa, contenuta in ogni domanda di rimborso inviata possono rivelarsi difficili da mettere in pratica*, pertanto, prevede che la selezione delle voci di spesa da verificare nell'ambito di ciascuna domanda di rimborso, possa essere effettuata su un campione di transazioni selezionate, tenendo in considerazione i fattori di rischio (valore dei beni, tipo di beneficiario, esperienza passata), e completata da un campione casuale, per garantire a tutti i beni la probabilità di essere selezionati. In tale caso, è opportuno che il metodo di campionamento dei giustificativi da sottoporre a verifica sia adeguato, sia stabilito ex ante dall'AdG, sia descritto in apposita documentazione e risulti conforme a metodologie di audit comunemente adottate.

La Commissione Europea raccomanda, inoltre, di stabilire i parametri in modo da poter usare i risultati del campione casuale verificato per proiettare gli errori nella popolazione non verificata. Qualora si riscontrino errori materiali nel campione verificato, si raccomanda di estendere la verifica al fine di stabilire se gli errori abbiano una caratteristica comune (per es. tipo di operazione, sede, prodotto, periodo) e quindi di estendere le verifiche all'intera domanda di rimborso o proiettare l'errore nel campione sulla popolazione non verificata. L'errore complessivo viene calcolato aggiungendo gli errori del campione basato sul rischio all'errore proiettato del campione casuale

3.4.2 Verifiche sul posto

A completamento delle verifiche amministrative su tutti i rendiconti di spesa presentati dai Beneficiari, le Strutture di Controllo devono effettuare anche verifiche sul posto. L'accertamento in loco deve dunque intendersi come un ulteriore step della verifica di gestione, a completamento delle verifiche desk.

Le verifiche *in loco* presso i Beneficiari sono finalizzate ad accertare la legittimità e la regolarità della spesa dell'operazione rispetto alla normativa europea e nazionale di riferimento e al Programma nonché la corretta esecuzione dei lavori, delle attività, delle opere e dei beni finanziati e la veridicità delle dichiarazioni e della documentazione presentata dai Beneficiari. In particolare, tali accertamenti devono riguardare interventi già avviati e che abbiano già generato una spesa.



Le verifiche in loco, in particolare, si focalizzano sui seguenti aspetti:

- verifica della esistenza e della effettiva operatività del Beneficiario selezionato nell'ambito del Programma;
- verifica della sussistenza presso la sede del Beneficiario di tutta la documentazione amministrativo-contabile in originale (inclusa la documentazione giustificativa di spesa), prescritta dalla normativa europea e nazionale, dal Programma, dal bando/avviso/atto di affidamento o di selezione dell'operazione, dalla convenzione stipulata tra Autorità di Gestione/OI e Beneficiario e dal contratto stipulato tra Beneficiario e soggetto attuatore ed eventuali varianti, soltanto nei casi contemplati all'art. 8 co. 1 del Reg. (UE) n. 1011/2014;
- verifica della sussistenza presso la sede del Beneficiario di una contabilità separata o di una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative a un'operazione cofinanziata a valere sul Programma Operativo;
- verifica del corretto avanzamento ovvero del completamento del progetto/attività oggetto del cofinanziamento, in linea con la documentazione presentata dal Beneficiario a supporto della rendicontazione e della domanda di erogazione del contributo;
- verifica che le opere, i beni o i servizi oggetto del cofinanziamento siano realmente esistenti e conformi a quanto previsto dalla normativa europea e nazionale, dal Programma, dal bando/avviso/atto di affidamento di selezione dell'operazione nonché dalla convenzione stipulata tra Autorità di Gestione/OI e Beneficiario e dal contratto stipulato tra Beneficiario e soggetto attuatore ed eventuali varianti;
- verifica dei progressi fisico/tecnici dell'operazione misurati tramite indicatori di output e, se del caso, indicatori di risultato, comuni e specifici per programma, e microdati;
- verifica dell'adempimento degli obblighi di informazione e pubblicità previsti dalla normativa europea e nazionale, dal Programma e dalla Strategia di Comunicazione (predisposta dall'AdG in relazione alla specifica operazione);
- verifica, ove applicabile, della conformità dell'operazione alle norme in materia di appalti pubblici, aiuti di Stato, tutela dell'ambiente, pari opportunità e non discriminazione;
- verifica, ove applicabile, della stabilità delle operazioni in conformità con quanto stabilito dall'articolo 71 del RDC.

Anche le verifiche sul posto sono svolte e documentate mediante apposite check-list e verbali, calibrati sulle specifiche tipologie dell'operazione oggetto di controllo (opere pubbliche, acquisizione di beni e servizi, aiuti alle imprese) nonché a seconda della tipologia di spesa. Tale documentazione deve registrare il lavoro svolto, il luogo e la data della verifica, i risultati della verifica, la descrizione delle irregolarità riscontrate e l'identificazione delle norme europee e nazionali violate.

Relativamente alle **modalità operative**, i controlli in loco verranno svolti tenendo conto di uno schema che prevede 3 fasi di attività di seguito descritte:

- a) fase propedeutica al controllo;
- b) visita in loco;
- c) formalizzazione degli esiti della verifica

a) Fase propedeutica al controllo



L'incaricato del controllo effettua un'analisi della documentazione tecnica ed amministrativa relativa all'operazione da controllare già presente sul sistema informativo di scambio dei dati e/o disponibile presso l'AdG/Ufficio Controlli di I livello; saranno inoltre verificati i dati di avanzamento finanziario, fisico e procedurale dell'operazione.

Il Beneficiario/Soggetto Attuatore sarà preventivamente informato della verifica tramite apposita comunicazione di controllo (vedasi paragrafo 3.2.1 del presente Manuale), in cui saranno anche forniti tutti gli elementi inerenti l'effettuazione della visita, affinché possa predisporre i documenti utili e mettere a disposizione il personale competente e la documentazione pertinente durante le verifiche. Nel caso in cui sia difficile determinare la reale esistenza dell'operazione dopo che il progetto è stato concluso (come ad esempio per le attività di formazione) si raccomanda di condurre tali verifiche durante la realizzazione della medesima, senza preavviso del beneficiario.

b) visita in loco

Secondo il calendario preventivamente stabilito, il controllore effettua un sopralluogo presso la sede del Beneficiario/soggetto attuatore ed esegue i controlli al fine di accertare prevalentemente la conformità degli elementi fisici e tecnici della spesa alla normativa europea e nazionale e al Programma.

La procedura di verifica, pur dovendo tenere conto della tipologia di fondo di cofinanziamento e di operazione, deve essere finalizzata a riscontrare almeno gli aspetti di seguito riportati (*a titolo esemplificativo e non esaustivo*):

- l'esistenza e operatività del Beneficiario/soggetto attuatore selezionato;
- la reale fornitura del prodotto/servizio reso rispetto agli atti di affidamento/concessione;
- il corretto avanzamento del progetto e, se pertinente, la sua tangibilità (nel caso di lavori tale verifica può essere effettuata mediante sopralluogo nel cantiere, qualora l'intervento sia ancora in fase di realizzazione);
- l'esistenza e la corretta archiviazione presso la sede del Beneficiario/soggetto attuatore di tutta la documentazione amministrativo-contabile in originale prescritta dalla normativa europea e nazionale, dal Programma, dal bando di selezione dell'operazione, dalla Convenzione/Contratto stipulato tra AdG (o OI) e Beneficiario;
- l'esistenza e la conformità e ammissibilità dei giustificativi di spesa in originale (o negli altri formati consentiti dalla normativa vigente) a supporto delle rendicontazioni di spesa, compresa la vidimazione degli originali con apposito timbro di imputazione della spesa a valere sul fondo di riferimento o, nel caso di documenti digitali, la descrizione dei dati minimi essenziali che consentano di individuare univocamente il progetto (Fondo, Programma, titolo del progetto e CUP);
- la sussistenza di una contabilità separata relativa alle spese sostenute nell'ambito dell'operazione cofinanziata;
- l'adempimento degli obblighi di informazione previsti dalla normativa europea, dal Programma e dal Piano di Comunicazione predisposto dall'AdG in relazione al cofinanziamento dell'operazione a valere sullo specifico Fondo di riferimento

e sul PO.

c) formalizzazione degli esiti della verifica

Le attività svolte nel corso di ciascuna delle fasi sopra illustrate, devono sempre essere formalizzate mediante la compilazione dell'apposita check-list e verbale di controllo in loco con descrizione completa delle verifiche svolte e le relative risultanze sia in caso di inesistenza di irregolarità sia con rilevazione delle eventuali irregolarità/anomalie accertate e le spese ritenute non ammissibili. In caso di irregolarità riscontrata, oltre ad una corretta ed esaustiva identificazione della tipologia di irregolarità vanno identificate, ove pertinente, le spese a questa correlate e ritenute non ammissibili, specificando l'importo che non deve essere riportato in certificazione, la disposizione di legge che è stata violata, i documenti giustificativi di spesa coinvolti, l'eventuale sussistenza di sospetto di frode, l'indicazione di un eventuale coinvolgimento di soggetti terzi, ecc.

Tutte le verifiche di gestione (amministrative e in loco) dovranno essere documentate nel fascicolo del progetto e i risultati resi disponibili a tutti gli attori e Organismi interessati. Gli esiti dei controlli di I livello eseguiti saranno inoltre registrati sul sistema informatizzato implementato dall'Ufficio di Controllo di I livello. ***Nel caso d'irregolarità rilevate in seguito alle verifiche svolte, siano esse desk o in loco, dovrà essere attivata una fase di contraddittorio, al fine di permettere al Beneficiario di fornire eventuali controdeduzioni e/o ulteriori documenti o elementi integrativi.***

Qualsiasi integrazione e controdeduzione dovrà essere trasmessa nei tempi e nei modi stabiliti dall'Ufficio Controlli allegando, ove possibile, tutti gli elementi utili per supportare le argomentazioni fornite al fine di permettere all'Ufficio Controlli di I livello di eseguire le opportune valutazioni. Trascorso il tempo previsto per la ricezione delle integrazioni da parte del soggetto controllato, l'Ufficio Controlli formalizzerà in un verbale definitivo le proprie conclusioni/prescrizioni al soggetto sottoposto a controllo. Se il controllo della documentazione integrativa non farà emergere alcuna anomalia, il procedimento proseguirà con le modalità del controllo regolare ovvero registrando il buon esito del controllo nella Check -List di Controllo. In caso contrario, verrà confermata la presenza dell'irregolarità e verrà confermata la non certificabilità della spesa connessa. La check list e il verbale definitivi dovranno consentire di tener traccia anche di tutta la fase di contraddittorio propedeutica all'esito finale del controllo.

In sintesi, gli esiti delle verifiche di gestione (*verifiche amministrative e verifiche sul posto*) possono dare luogo ad un controllo:

- *regolare*: si riscontra in assenza di difformità ed irregolarità della documentazione, oggetto di verifica, presentata dal Beneficiario;
- *non regolare*: si verifica in presenza di documentazione non conforme e/o irregolare, tale da rendere il risultato del controllo non positivo.

L'irregolarità si configura come qualsiasi violazione del diritto dell'Unione Europea o nazionale relativa alla sua applicazione, derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico coinvolto nell'attuazione dei fondi SIE che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell'Unione mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio dell'Unione (art.2 par. 36 del RDC).

L'esito irregolare del controllo renderà necessario procedere, per l'AdG/OI/RdLA, alla rideterminazione del quadro della spesa ammissibile e del relativo contributo o, se del caso, alla revoca (totale o parziale) del finanziamento, con l'eventuale apertura delle schede OLAF nell'applicativo europeo AFIS-Irregularity Management System (IMS), qualora la tipologia di irregolarità riscontrata rientri tra quelle disciplinate dall'art. 122



par. 2 del RDC che dispone: *“Gli Stati membri prevencono, individuano e correggono le irregolarità e recuperano gli importi indebitamente versati compresi, se del caso, gli interessi di mora. Essi informano la Commissione delle irregolarità che superano i diecimila euro di contributo dei fondi e la informano sui progressi significativi dei relativi procedimenti amministrativi e giudiziari”.*

Stabilisce inoltre che non occorra informare la Commissione delle irregolarità in relazione a quanto segue:

- a. casi in cui l'irregolarità consiste unicamente nella mancata esecuzione, in tutto o in parte, di un'operazione rientrante nel programma operativo cofinanziato in seguito al fallimento del beneficiario;
- b. casi segnalati spontaneamente dal beneficiario all'AdG o all'AdC prima del rilevamento da parte di una delle due autorità, sia prima che dopo il versamento del contributo pubblico;
- c. casi rilevati e corretti dall'AdG o dall'AdC prima dell'inclusione delle spese in questione in una dichiarazione di spesa presentata alla Commissione.
- d. In tutti gli altri casi, in particolare in caso di irregolarità precedenti un fallimento o nei casi di sospetta frode, le irregolarità rilevate e le relative misure preventive e correttive sono notificate alla Commissione”.

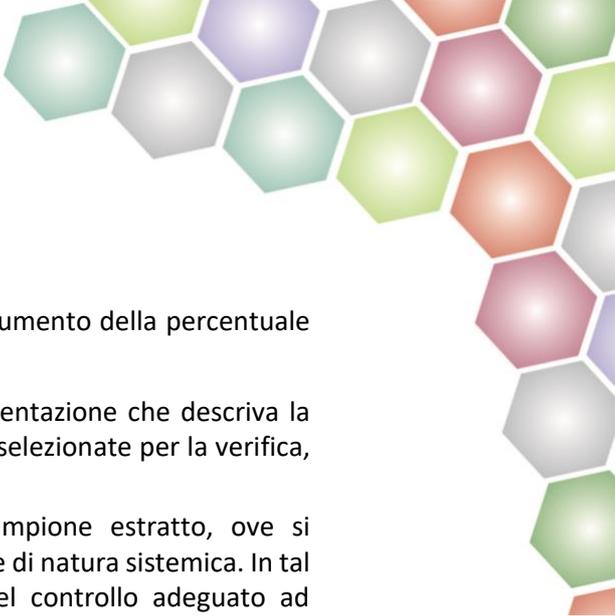
Particolare cura deve essere posta nei controlli laddove si rilevi che più operazioni frazionate, ma riconducibili al medesimo progetto, comportino il superamento della soglia di rilevanza: in questo caso infatti l'irregolarità potrebbe essere stata preordinata ed organizzata in modo tale da non cadere nelle maglie del controllo, sebbene sia comunque palese il danno agli interessi finanziari dell'UE.

3.4.2.1 Le modalità di campionamento

Le verifiche in loco possono essere svolte su un campione di operazioni, come disciplinato dall'art. 125, par. 6 del RDC. Particolare attenzione deve essere riservata al **principio di proporzionalità** in base al quale la portata e la frequenza di tali verifiche devono essere **proporzionali** al livello di rischio associato all'operazione, alla sua complessità, all'ammontare del sostegno pubblico destinato all'operazione e agli esiti delle verifiche amministrative e degli Audit effettuati dall'AdA sull'operazione e sulla tipologia di operazione nell'ambito degli audit di sistema.

Le dimensioni del campione sono definite in base alle eventuali verifiche amministrative già effettuate sulle operazioni e il relativo livello di rischio individuato, in modo da ottenere ragionevoli garanzie circa la legittimità e la regolarità delle pertinenti transazioni. Il metodo di campionamento si avvale anche dell'utilizzo di strumenti antifrode da attivare al fine di raffinare la selezioni delle operazioni oggetto di verifica *in loco*. La metodologia di campionamento terrà conto del livello di avanzamento dei progetti, includendo principalmente operazioni con dimensioni finanziarie rilevanti, o per le quali siano state precedentemente rilevate irregolarità, o operazioni che presentino criticità particolari rilevate già nell'ambito delle verifiche amministrative, al fine di determinare la popolazione campionabile.

L'AdG e l'Ufficio di Controllo di primo livello dovranno documentare opportunamente il metodo di campionamento applicato, garantendo la conformità con la metodologia approvata dall'AdG. La metodologia di campionamento dovrà essere riesaminata annualmente. Nel rivedere il metodo di campionamento si terrà conto delle specificità del Programma, valutate *in itinere*, e dell'esito dei controlli già effettuati. Tale esame



potrà comportare una revisione dell'analisi del rischio e un aumento della percentuale di operazioni da sottoporre a verifica.

Per ogni campionamento dovrà essere conservata la documentazione che descriva la metodologia utilizzata e indichi le operazioni o le transazioni selezionate per la verifica, anche tramite il sistema informativo di scambio dei dati.

Restano possibili controlli in loco ulteriori rispetto al campione estratto, ove si riscontrino errori sul campione verificato che possano apparire di natura sistemica. In tal caso, dovrà essere prevista una modalità di estensione del controllo adeguato ad acquisire ragionevole certezza in merito alla presenza o meno della tipologia di errore in tutte le operazioni potenzialmente interessate.

3.4.2.2 Valutazione del rischio

La Commissione Europea raccomanda nella sunnominata *Nota EGESIF_14-0012_02 final del 17/09/2015* che le verifiche in loco siano effettuate quando l'operazione è ben avviata, sia dal punto di vista materiale sia finanziario. Non è infatti raccomandabile eseguirle solamente quando l'operazione è già stata completata, poiché l'obiettivo delle verifiche in loco è di completare le verifiche eseguite a livello amministrativo e individuare tempestivamente operazioni affette da eventuali irregolarità o errori, al fine di apportare le dovute misure correttive, laddove venissero identificate criticità, mentre l'operazione è ancora in corso d'opera e quindi inoltrare all'AdC domande di rimborso corrette.

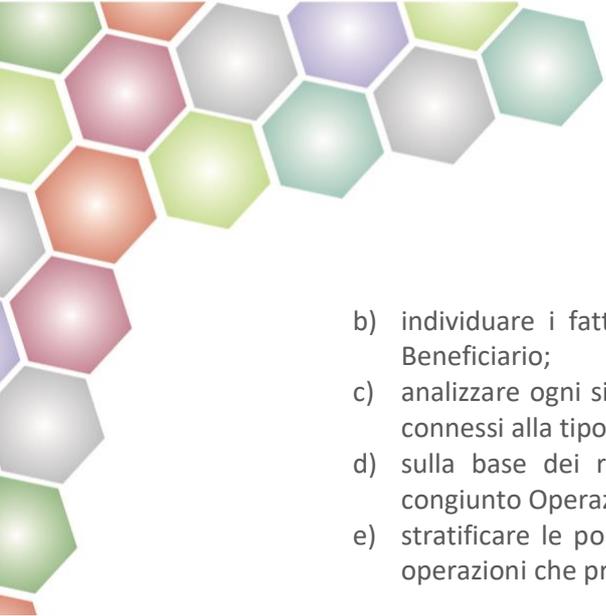
La natura, le caratteristiche specifiche di un'operazione, l'importo del sostegno pubblico, il livello di rischio e la portata delle verifiche amministrative spesso influenzeranno la tempistica delle verifiche in loco.

Al fine di aumentare la probabilità di estrarre operazioni affette da errore si procederà ad una stratificazione della popolazione (composta dalla lista di operazioni per le quali i Beneficiari hanno presentato una rendicontazione e che sono state sottoposte a verifiche amministrative) raggruppando le operazioni in base al grado di rischio associato al Beneficiario e alla tipologia di operazione e procedendo all'estrazione del campione per ogni strato, aumentando la numerosità campionaria per quegli strati che presentano il grado di rischio più elevato. L'estrazione di un campione per ogni singolo strato consente, inoltre, di effettuare, nel caso in cui si dovessero rilevare irregolarità a seguito delle verifiche in loco, un ampliamento del campionamento al fine di verificare se le irregolarità riscontrate siano estese anche alle operazioni analoghe che non sono rientrate nel primo campionamento.

La Commissione Europea raccomanda, inoltre, di stabilire i parametri in modo da poter usare i risultati del campione casuale verificato per proiettare gli errori nella popolazione non verificata. Qualora si riscontrino errori materiali nel campione verificato, si raccomanda di estendere la verifica al fine di stabilire se gli errori abbiano una caratteristica comune (per es. tipo di operazione, sede, prodotto, periodo) e quindi di estendere le verifiche all'intera domanda di rimborso o proiettare l'errore nel campione sulla popolazione non verificata. L'errore complessivo viene calcolato aggiungendo gli errori del campione basato sul rischio all'errore proiettato del campione casuale.

In sostanza, al fine dell'esecuzione di una corretta analisi dei rischi il controllore dovrà:

- a) elaborare una griglia di valutazione dei rischi, considerando la probabilità che l'evento (errore) si verifichi e il suo eventuale impatto finanziario sull'operazione;

- 
- b) individuare i fattori di rischio riconducibili alla tipologia di Operazione e di Beneficiario;
 - c) analizzare ogni singola operazione ed esprimere un giudizio in merito ai rischi connessi alla tipologia di Operazione e di Beneficiario;
 - d) sulla base dei risultati ottenuti elaborare un giudizio in merito al rischio congiunto Operazione –Beneficiario;
 - e) stratificare le popolazione in base ai risultati ottenuti, raggruppando tutte le operazioni che presentano il medesimo grado di rischio congiunto.

3.4.2.3 Il campione

Laddove il numero di operazioni sia superiore a 10, stabilito l'universo di campionamento e preliminarmente al controllo a campione, è consigliabile effettuare la stratificazione che permette la definizione di gruppi di operazioni con caratteristiche simili rispetto ad una stessa variabile (ad es: sulla base del grado di rischio associato al beneficiario e al macroprocesso). Ciò al fine di estrarre per ogni classe di riferimento un campione effettivamente rappresentativo delle diverse operazioni componenti lo strato.

Il controllore, dopo aver stratificato le operazioni sulla base del grado di rischio congiunto Beneficiario – Operazione, estrarrà un campione di dimensioni diverse per ogni strato, applicando livelli di confidenza diversi sulla base del grado di rischio rilevato e tali da consentire un dimensionamento del campione maggiore per gli strati a rischio più elevato, nel rispetto di quanto previsto dalla normativa europea.

Qualora si ottengano strati con un **numero di Operazioni particolarmente elevato**, è **preferibile ricorrere a un metodo di campionamento statistico** attraverso il quale, determinata la dimensione del campione, si procede ad una estrazione casuale delle singole unità campionarie, garantendo, in tal modo, che il campione sia rappresentativo della popolazione.

Il campione oggetto dell'attività di controllo in loco dovrebbe, in ogni caso, includere soprattutto operazioni con dimensioni finanziarie rilevanti, per le quali siano state precedentemente identificate criticità o irregolarità o per le quali, durante i controlli amministrativi, si siano rilevate attività inusuali e che richiedano quindi un ulteriore esame. E' auspicabile che il campione sia costituito almeno dal 5% di operazioni (in termini di numerosità) e il 10% della spesa sostenuta dalle operazioni facenti parte dell'universo di riferimento.⁴

La Commissione Europea ha predisposto un apposito documento (*Guidance on sampling methods for audit authorities – Nota COCOF_08-0021-03 del 11/04/2013*) che si prefigge di fornire alle AdA una guida al campionamento nell'ambito delle attività di audit con una panoramica aggiornata dei metodi di campionamento più comunemente usati (statistici e non statistici). Nonostante detta nota sia indirizzata preminentemente alle AdA, può comunque rappresentare un utile strumento anche per l'esecuzione del campionamento nei controlli di I livello.

⁴ L'art. 127 del RDC nel disciplinare le funzioni dell'AdA dispone che "Il metodo di campionamento non statistico copra almeno il 5 % delle operazioni per le quali sono state dichiarate spese alla Commissione durante un periodo contabile e il 10 % delle spese dichiarate alla Commissione durante un periodo contabile". Si ritiene opportuno considerare dette percentuali anche per il campione delle verifiche in loco, nell'ambito dei controlli di I livello.

3.5 Disponibilità e conservazione dei documenti

Le disposizioni previste dall'art. 140 del RDC in tema di disponibilità e conservazione dei documenti devono essere applicate e rispettate anche per la documentazione (documentazione acquisita per il controllo, check list e verbali) attestante l'attività di controllo.

In particolare, l'art. 140 del RDC stabilisce che, i documenti relativi all'attuazione delle operazioni devono essere conservati per:

- tre anni a decorrere dal 31 dicembre successivo alla presentazione dei conti nei quali sono incluse le spese dell'operazione, nel caso di operazioni con spesa totale ammissibile inferiore a un milione di euro;
- due anni a decorrere dal 31 dicembre successivo alla presentazione dei conti nei quali sono incluse le spese finali dell'operazione completata, per operazioni diverse da quelle sopra menzionate. L'AdG può decidere di applicare il termine dei due anni anche alle operazioni suddette, ex art. 140, co. 1 del RDC.

I documenti devono essere opportunamente conservati in una forma tale da consentire l'identificazione delle persone interessate solo per il periodo necessario al conseguimento delle finalità per le quali i dati sono rilevati o successivamente trattati ed essere facilmente consultabili in una delle seguenti forme:

- originali;
- copie autenticate;
- copie su supporti per dati comunemente accettati, comprese le versioni elettroniche di documenti originali;
- documenti esistenti esclusivamente in versione elettronica.

I documenti conservati su supporti comunemente accettati devono essere conformi agli originali, nel rispetto delle procedure di conservazione stabilite dalla normativa nazionale (D.P.R. n. 445/2000) e Codice dell'Amministrazione digitale (D.lgs. n. 82 del 7 marzo 2015).

Inoltre laddove i documenti siano disponibili esclusivamente in formato elettronico, occorre che i sistemi informatici utilizzati soddisfino gli *standard* di sicurezza adeguati e garantiscano che i documenti conservati rispettino i requisiti giuridici nazionali e siano affidabili ai fini dell'attività di audit.

I documenti di carattere amministrativo e contabile afferenti tutte le fasi di realizzazione di un'operazione devono essere conservati in appositi fascicoli cartacei e/o archivi informatici. L'archiviazione dovrà essere organizzata secondo modalità che consentano l'agevole reperibilità e consultazione dei documenti, nelle forme previste dalla normativa dell'UE e dalla normativa nazionale di riferimento.

E' auspicabile che il fascicolo di progetto sia predisposto, suddiviso per faldoni o cartelle digitali numerate e che le varie spese di progetto siano ordinate all'interno delle rispettive categorie di spesa. All'interno di ciascuna categoria di spesa, per ogni fornitura è necessario distinguere la documentazione afferente la procedura utilizzata, dalla documentazione giustificativa della spesa sostenuta e da quella giustificativa del pagamento effettuato. La documentazione giustificativa della spesa e del pagamento



deve essere, di norma, ordinata in modo consequenziale rispetto all'iter procedurale. Tutti i documenti afferenti la procedura utilizzata devono essere numerati in ordine crescente affinché tutto l'iter procedurale sia chiaro, comprensibile e ben definito.

Tutta la documentazione relativa all'operazione dovrà essere quindi conservata e archiviata e in particolare:

- documenti riguardanti, la valutazione, la selezione, l'approvazione delle sovvenzioni e la concessione del contributo pubblico;
- documenti e reportistica relativa all'approvazione delle operazioni e all'applicazione dei criteri di selezione;
- piano finanziario e specifiche tecniche dell'operazione;
- documentazione sulle procedure di gara e di aggiudicazione, ovvero sugli appalti realizzati;
- altri documenti progettuali;
- documentazione giustificativa di spesa, prospetti di rendicontazione della spesa, altri documenti tecnico-amministrativi riguardanti l'attuazione;
- rapporti di attuazione e monitoraggio;
- relazioni sulle verifiche dei prodotti e dei servizi cofinanziati.

La gamma e il tipo di documenti giustificativi da richiedere ai beneficiari ai fini del controllo di I livello dipendono da una valutazione dei rischi di ciascun tipo di operazione o di beneficiario.

Infine, il fascicolo di progetto dovrà contenere le seguenti ed importanti informazioni:

- codice del progetto;
- asse del progetto;
- obiettivo operativo del progetto;
- linea di intervento del progetto;
- argomento;
- oggetto;
- contenuto;
- annualità.

La documentazione deve essere resa pienamente accessibile a tutte le Autorità del Programma, alla Commissione Europea e agli altri Organismi di controllo UE e nazionali, per lo svolgimento dei relativi controlli / ispezioni / audit.

PARTE SECONDA

4. Ammissibilità della spesa

Per il periodo di programmazione 2014 – 2020, in materia di ammissibilità delle spese, l'art. 65 del RDC, stabilisce che **le spese ammissibili alla partecipazione dei fondi sono quelle stabilite dalla normativa nazionale affermando il principio della competenza degli Stati membri nella definizione delle norme di dettaglio**, fatte salve le norme specifiche previste dallo stesso RDC e quanto disposto dai regolamenti europei relativi ai singoli Fondi strutturali e dal Regolamento di attuazione di ciascun Fondo. Quanto non direttamente disciplinato dai Regolamenti UE, è ordinato dalla normativa nazionale e regionale vigente oppure, nell'ambito degli avvisi pubblici e dei bandi di gara che costituiscono *lex specialis*.

Per l'Italia, il processo di definizione della normativa nazionale in tema di ammissibilità delle spese per i programmi cofinanziati dai Fondi SIE, per il periodo di programmazione 2014-2020, si è concluso nel corrente anno con l'emanazione del D.P.R. n. 22 del 5 febbraio 2018. Nel precedente periodo di Programmazione 2007-2013, l'ammissibilità della spesa, per i soli interventi cofinanziati dal FESR e dal FSE, era disciplinata dal D.P.R. n. 196 del 3 ottobre 2008, come modificato dal D.P.R. n. 98 del 5 aprile 2012. L'attuale norma nazionale sull'ammissibilità della spesa 2014-2020 è stata elaborata in continuità con il citato D.P.R. 196/2008, salvo le modifiche necessarie per assicurare la conformità rispetto al nuovo quadro regolamentare stabilito nei diversi regolamenti europei per il presente periodo di programmazione e per prevedere misure adeguate a rispondere alle specifiche criticità emerse durante il precedente settennio. In alcuni casi, il testo della norma nazionale riprende puntualmente le disposizioni contenute nei Regolamenti europei allo scopo di rendere più agevole e chiara la normativa e, costituire, di fatto, un unico corpo normativo in materia.

In particolare i Regolamenti UE, oltre ad elencare puntualmente le spese che non sono ammissibili e definire il periodo di ammissibilità delle stesse al finanziamento dei Fondi SIE, disciplinano alcune specifiche tipologie di costi, inquadrati in specifici ambiti d'intervento (ad esempio: strumenti finanziari, progetti generatori di entrate, aiuti esenti da notifica, etc.).

L'art. 13 del Reg. (UE) n. 1304/2013, ad esempio, definisce le spese ammissibili a contributo FSE.

Nel caso di aiuti di Stato, ai sensi dell'articolo 107 del TFUE, le spese ammissibili sono quelle riconosciute dalla Commissione europea nella relativa decisione di autorizzazione dell'aiuto o, in caso di aiuti esentati dall'obbligo di notifica, quelle previste dai relativi regolamenti di esenzione, fatte salve eventuali disposizioni più restrittive previste dai regolamenti specifici per ogni fondo.

Dagli artt. 65 a 70, il sopra detto RDC differenzia i criteri di ammissibilità secondo le diverse forme di sostegno in cui sono utilizzati i fondi SIE, ossia:

- a) sovvenzione e assistenza rimborsabile (art. 67);
- b) finanziamento a tasso forfettario dei costi indiretti e dei costi per il personale in materia di sovvenzioni e all'assistenza rimborsabile (art. 68);
- c) norme specifiche in materia di ammissibilità per le sovvenzioni e per l'assistenza rimborsabile (art. 69);
- d) ammissibilità delle operazioni a seconda dell'ubicazione (art. 70).



Secondo quanto stabilito dal RDC, l'AdG garantisce che tutte le operazioni siano selezionate nel rispetto delle norme europee e nazionali e in conformità ai parametri riferibili e previsti dallo specifico PO.

Tra le novità introdotte dal D.P.R. per il periodo 2014-20, non disciplinate dal DPR della scorsa programmazione, l'ambito di applicazione stabilito all'art.1 riguarda tutti i Fondi SIE e viene esteso ai Programmi complementari 2014-2020. Inoltre al co. 6 "sono fatte salve condizioni più restrittive laddove previste nelle misure e azioni dei programmi vigenti", quale criterio diffusamente applicato dalle Amministrazioni italiane anche nel precedente periodo di programmazione.

All'art. 2 lett. b) tra i principi generali di ammissibilità della spesa è prevista la possibilità di produrre, in casi debitamente giustificati, idonea documentazione attestante la spesa sostenuta diversa da fatture o da documenti contabili aventi valore probatorio equivalente, quale criterio diffusamente applicato dalle Amministrazioni italiane anche nel precedente periodo di programmazione. Al successivo Paragrafo 4.2 sono trattate le principali tipologie di spesa previste e le eventuali integrazioni o modifiche apportate con il D.P.R. n. 22/2018.

Nelle more dell'adozione della norma nazionale sull'ammissibilità della spesa per l'attuale periodo di programmazione, la Commissione europea (nota ARES 92323 del 09/01/2017) aveva ritenuto comunque possibile la certificazione delle spese, laddove fossero soddisfatti tutti gli altri obblighi in materia imponendo alle AdA, alla chiusura dell'esercizio contabile di riferimento, la verifica della coerenza con tale norma per le spese certificate nel periodo anteriore all'adozione del DPR n. 22/2018.

4.1 I principi di ammissibilità

Una spesa può essere considerata ammissibile al cofinanziamento dei Fondi SIE, laddove risulta soddisfatto il rispetto dei seguenti principi: effettività, legittimità, localizzazione, della prova documentale, tracciabilità, temporalità, pertinenza, divieto di cumulo e stabilità.

4.1.1 Il principio di effettività

Occorre verificare che si riferisca a spese effettivamente sostenute e corrispondenti a pagamenti effettuati dal beneficiario nell'attuazione dell'operazione cofinanziata e abbia dato luogo a registrazioni contabili in conformità con la normativa di settore e i principi contabili. Uniche eccezioni sono i costi che, per dettato normativo e là dove ammissibili, sono soggetti a pagamento differito (ad esempio contribuzione dei dipendenti, ritenute d'acconto, TFR, IRAP ecc.) nonché, nel caso degli aiuti di Stato, gli anticipi versati al beneficiario dall'organismo che concede l'aiuto, qualora siano soddisfatte le condizioni cumulative previste all'art. 131 co. 4 lett. a, b e c del RDC.



4.1.2 Il principio di legittimità

Occorre verificare che la spesa sostenuta sia legittima ovvero conforme alle disposizioni di legge in materia fiscale, contabile e civilistica vigenti a livello europeo, nazionale e regionale nonché conformi a quanto disposto dal PO sulle condizioni di sostegno alla relativa operazione.

4.1.3 Il principio di localizzazione

Occorre verificare che la spesa sostenuta sia relativa ad una operazione localizzata nell'area del Programma, ai sensi dell'art. 70 del RDC. Fanno eccezione le operazioni per le quali l'AdG ha accettato che siano attuate, totalmente o parzialmente, al di fuori della parte dell'UE nell'area di Programma, riconoscendo comunque il beneficio per il Programma, a condizione che siano soddisfatte tutte condizioni di cui all'art. 70, co. 2 del RDC.

4.1.4 Il principio della prova documentale

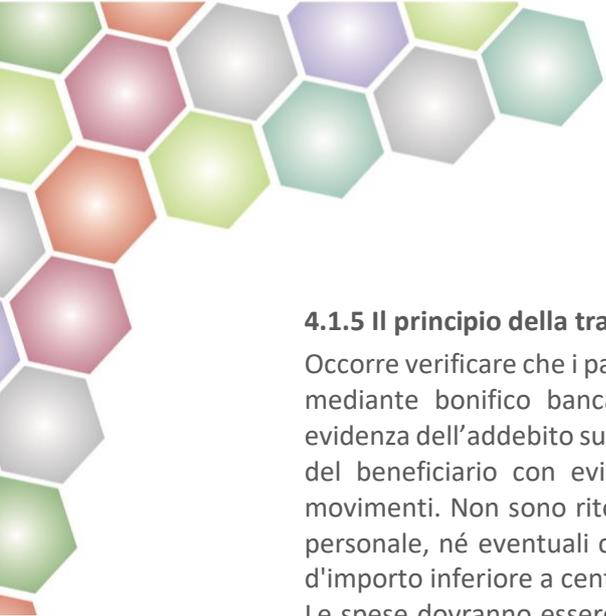
Ai sensi dell'art. 131 par. 2 del RDC, una spesa ammissibile inserita in una domanda di rimborso, deve esser comprovata e giustificata da fatture quietanzate o da documenti contabili di valore probatorio equivalente in originale, esclusivamente intestate ai beneficiari e comprovante l'effettivo pagamento da parte degli stessi.

Occorre inoltre verificare che la spesa sostenuta abbia dato luogo ad adeguate registrazioni contabili, conformi alla normativa vigente, ai principi contabili, nonché alle specifiche prescrizioni in materia stabilite. E' prevista una deroga, nel caso degli aiuti di Stato, gli anticipi versati al beneficiario dall'organismo che concede l'aiuto, qualora siano soddisfatte le condizioni cumulative previste all'art. 131 co. 4 lett. a, b e c del RDC.

Il citato RDC, agli artt. 67 e 68, ha previsto una semplificazione della base di calcolo delle spese ammissibili, applicandola alle sovvenzioni e all'assistenza rimborsabile. Pertanto ai fini dell'ammissibilità hanno pari dignità, sia le spese effettivamente sostenute (realizzate e pagate) e documentate, comprese, ove del caso, i contributi in natura e gli ammortamenti, sia le spese determinate assumendo le seguenti forme:

- tabelle *standard* di costi unitari;
- tasso forfettario (applicazione di una determinata percentuale a una o più categorie di costo definite);
- somme forfettarie non superiori a centomila euro di contributo pubblico.

Laddove si ricorre alla semplificazione dei costi, non sarà dunque necessario verificare tutta la documentazione contabile concernente tali spese, ma, è fondamentale verificare la correttezza della spesa rendicontata procedendo a controlli finalizzati ad accertare, sia il rispetto della norma unionale per la definizione dei parametri assunti a base (predeterminazione dei parametri, calcolo giusto, equo e verificabile, etc.), sia la corretta applicazione dei parametri stessi, sia, ove pertinente, il rispetto dei limiti imposti dall'articolo 68. Il controllo sulla **predeterminazione dei parametri** è comune a tutti gli strumenti di semplificazione e consiste nell'accertare che i parametri e i criteri per la loro applicazione siano indicati nell'Avviso pubblico. Gli altri controlli, invece, e la documentazione di riferimento relativa si differenziano in funzione dello strumento di semplificazione adottato. Si rimanda all'apposito paragrafo 4.4 per una trattazione maggiormente esaustiva.



4.1.5 Il principio della tracciabilità

Occorre verificare che i pagamenti siano sempre tracciabili e verificabili ovvero effettuati mediante bonifico bancario, o assegno non trasferibile intestato al fornitore, con evidenza dell'addebito sul c/c bancario, oppure con carta di credito o di debito a titolarità del beneficiario con evidenza dell'addebito sulla pertinente distinta della lista dei movimenti. Non sono ritenuti ammissibili pagamenti in contanti o con carta di credito personale, né eventuali compensazioni ad eccezione dei pagamenti per spese minute, d'importo inferiore a cento euro, che possono essere effettuate per contanti.

Le spese dovranno essere correttamente contabilizzate, in conformità alle disposizioni di legge ed ai principi contabili e, se del caso, alle specifiche disposizioni dell'AdG. In generale, i Beneficiari devono infatti istituire un sistema di contabilità separata per l'operazione, o una codificazione contabile adeguata, che garantiscano una chiara identificazione della spesa relativa all'operazione rispetto alle spese (e alle entrate) del Beneficiario per altre attività.

4.1.6 Il principio della temporalità

Secondo quanto stabilito dall'art. 65 del RDC, **le spese sono ammissibili al cofinanziamento dei Fondi SIE**, se sono sostenute dal beneficiario ed effettivamente pagate tra la data di presentazione dello specifico PO alla Commissione Europea o il 1° gennaio 2014, se anteriore, ed il 31 dicembre 2023.

Fanno eccezione:

- le sovvenzioni e l'assistenza rimborsabile attuate mediante forme di "tabelle *standard* di costi unitari" o di "somme forfettarie non superiori a centomila euro di contributo pubblico" per le quali la decorrenza è, in ogni caso, dal 1° gennaio 2014;
- le spese sostenute nell'ambito dell'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile sono ammissibili dal 1° settembre 2013.

Qualora a seguito della revisione apportata al PO una nuova tipologia di spesa diventi ammissibile, il periodo di ammissibilità di tale spesa decorre dalla data di presentazione della richiesta di modifica del PO alla Commissione Europea oppure (ove pertinenti), nel caso di elementi del Programma non soggetti a Decisione della Commissione Europea, a decorrere dalla data di entrata in vigore della decisione dell'Autorità di Gestione che modifica il Programma (art. 65, co. 9 del RDC).

L'arco temporale per l'ammissibilità della spesa, può essere più breve di quello sopra indicato se previsto dall'avviso pubblico o dal bando, nonché dal cronogramma di progetto. Le spese riferite all'operazione approvata, dovranno essere sostenute entro le date di avvio e conclusione dell'operazione, quali definite nella relativa convenzione con l'AdG (o atto equivalente), salvo eventuali proroghe approvate dall'AdG stessa.

4.1.7 Il principio di pertinenza

Occorre verificare che la spesa sia pertinente e imputabile direttamente o indirettamente all'attuazione della specifica operazione cui il Beneficiario partecipa, quale selezionata e approvata dall'AdG ovvero rientri nei seguenti casi:

- ***spesa direttamente riferibile al progetto***, cioè sostenuta in via esclusiva per una determinata attività, oppure che presenta un'inerenza specifica ma non esclusiva al progetto, in quanto imputabile a più progetti;
- ***spesa necessaria per il funzionamento della struttura senza specifico riferimento al progetto/investimento***. Nel caso specifico, occorre determinare



la spesa imputabile, in base ad un metodo di calcolo giusto, equo e verificabile, applicando il tasso forfettario o il calcolo pro-rata;

La spesa inoltre deve essere contenuta nei limiti autorizzati, ovvero nei limiti stabiliti negli atti amministrativi di finanziamento o di affidamento in gestione adottati. Pertanto, eventuali variazioni del piano finanziario dell'operazione dovranno anch'esse essere approvate, secondo le modalità previste da ciascun Programma.

4.1.8 Il principio di non cumulabilità

Al fine del rispetto del divieto di cumulo di finanziamenti e per evitare un doppio finanziamento delle medesime spese, tutti i documenti giustificativi di spesa e di pagamento (gli originali o gli altri eventuali formati previsti dalla normativa vigente) devono rispettare la normativa di riferimento in termini di "annullamento" della spesa ovvero riportare un timbro o, nel caso di documenti giustificativi digitali, indicare almeno i dati minimi essenziali quali il Codice Unico di Progetto (CUP), il titolo del Progetto e il Programma di riferimento, oltre all'importo rendicontato (analoghe informazioni andranno inserite nelle causali di bonifici o fatture elettroniche).

4.1.9 Il principio di stabilità

La verifica del rispetto del principio di stabilità, di cui all'art. 71 del RDC, è espletata attraverso verifica sul posto volta ad accertare il permanere di specifiche condizioni per le differenti tipologie di operazioni.

Nel caso di investimenti in infrastrutture o investimenti produttivi, finanziati con il contributo dei fondi SIE, condizione vincolante è il mantenimento della loro destinazione d'uso, ovvero nel suddetto quinquennio (triennio per le PMI), non abbia luogo:

- a. la cessazione o la rilocalizzazione di un'attività produttiva al di fuori dell'area del programma;
- b. un cambio di proprietà di un'infrastruttura che procuri un vantaggio indebito a un'impresa o a un ente pubblico;
- c. una modifica sostanziale che alteri la natura, gli obiettivi o le condizioni di attuazione dell'operazione, con il risultato di comprometterne gli obiettivi originari.

Gli accordi per un unico tipo di sostegno che implicano la costruzione o l'acquisto di un bene spesso impongono ai beneficiari che vengano mantenute talune condizioni (per es. conservazione della titolarità, numero di nuovi impiegati) dopo il completamento dell'operazione o l'acquisizione del bene. In questi casi potrebbe essere necessaria un'ulteriore verifica in loco durante la fase operativa per assicurare che le condizioni continuino a essere osservate.

4.2 Norme specifiche in materia di ammissibilità della spesa

Nel presente paragrafo sono enunciate alcune tipologie di spesa, per le quali, la normativa europea di riferimento nonché quella nazionale per la programmazione 2014-20 disciplinano regole specifiche di ammissibilità al cofinanziamento.

4.2.1 Contributi in natura

I contributi in natura sono considerati ammissibili, ai sensi dell'art. 69, par. 1 del RDC, a condizione che lo prevedano le norme in materia di ammissibilità dei Fondi SIE e del Programma. In generale, sono ammissibili se sono soddisfatti tutti i seguenti criteri:



- a. consistono nella fornitura in uso di terreni, immobili, attrezzature, materiali o in attività di ricerca o in attività professionali o in prestazioni volontarie non retribuite;
- b. l'ammontare delle spese è giustificato da documenti contabili aventi valore probatorio equivalente alle fatture;
- c. il valore può essere oggetto di revisione contabile e di valutazione indipendente;
- d. i beni non hanno fruito in precedenza, per le stesse spese, di una misura di sostegno finanziario nazionale o europeo;
- e. il cofinanziamento del Fondo SIE all'operazione non supera il totale delle spese ammissibili, al netto del valore dei contributi in natura, al termine dell'operazione (art. 69 par. 1 lett. a del RDC);
- f. il valore attribuito ai contributi in natura non supera i costi generalmente accettati sul mercato di riferimento (art. 69 par. 1 lett. b del RDC);
- g. il valore e la fornitura dei contributi sono valutati e verificati in modo indipendente (art. 69 par. 1 lett. c del RDC);
- h. nel caso di fornitura in uso terreni o immobili:
 - può essere eseguito un pagamento in denaro ai fini di un contratto di locazione per un importo nominale annuo non superiore a un euro (art. 69 par. 1 lett. d del RDC);
 - nel caso di contributi in natura sotto forma di prestazione di lavoro non retribuita, il valore della prestazione è stabilito tenendo conto del tempo di lavoro trascorso e verificato il tasso di remunerazione per una prestazione di lavoro equivalente (art. 69 par. 1 lett. e del RDC);
 - il rispettivo valore è certificato da un professionista qualificato e indipendente o da un organismo debitamente autorizzato.

I contributi in natura non costituiscono spese ammissibili nell'ambito degli strumenti finanziari, fatto salvo quanto previsto dall'art. 37, par. 10 del RDC.

Il DPR n. 22/2018 all'art. 5 ha richiamato integralmente i pertinenti articoli dei Regolamenti (UE) 2014-2020, senza introdurre nessuna ulteriore disposizione salvo limiti più restrittivi stabiliti nel programma.

4.2.2 Ammortamenti

L'ammissibilità delle spese di ammortamento di beni riconducibili all'operazione è disciplinata dall'art. 69, par. 2 del RDC. Sono ammissibili, salvo diversa disposizione che ne escluda l'ammissibilità, se all'acquisto dei beni per i quali è richiesta l'ammissibilità degli stessi, non hanno contribuito sovvenzioni pubbliche e, al contempo, sono rispettate le seguenti condizioni:

- sono contemplati dalle norme in materia di ammissibilità del Programma di riferimento;
- l'importo della spesa è debitamente giustificato da documenti con un valore probatorio equivalente alle fatture per costi ammissibili quando rimborsato nella forma di cui all'art. 67, par. 1, co. 1, lett. a) del RDC;

- 
- i costi, calcolati secondo le tabelle ministeriali, si riferiscono esclusivamente al periodo di sostegno all'operazione su cespiti registrati nel relativo libro.

Nel caso di beni che rientrano, solo indirettamente, nell'ambito delle attività previste dal progetto agevolato, di norma il costo sostenuto per gli ammortamenti non è ammesso, salvo il caso in cui si tratti di materiali nuovi complementari a quelli direttamente utilizzati nel progetto. A giustificazione delle spese ammissibili dichiarate, dovrà essere fornito un prospetto di calcolo dell'ammortamento imputabile al progetto, accompagnato, nel caso di utilizzo parziale, da una dichiarazione del Beneficiario che giustifichi la percentuale di utilizzo applicata.

Il DPR n. 22/2018 all'art. 6 ha richiamato integralmente i suddetti articoli del RDC, senza inserire nessuna ulteriore disposizione.

4.2.3 Premi

Costituiscono spesa ammissibile anche i premi definiti *“un contributo finanziario attribuito a titolo di ricompensa in seguito a un “concorso”* (art. 2, par. 1, lett. j del Reg. (UE) n. 966/2012). I premi sono considerati una forma di sostegno e sono disciplinati dal RF e dal relativo Reg. delegato (UE) n. 1268/2012. Essendo una forma di sostegno, si distinguono dal regime delle sovvenzioni, non fanno riferimento a costi prevedibili, salvo quanto previsto dai regolamenti specifici di fondo e possono anche costituire il completamento di altre forme di sostegno.

Come le sovvenzioni, anche i premi devono essere assoggettati ai principi di trasparenza e parità di trattamento e promuovono la realizzazione degli obiettivi strategici dell'Unione. A tal fine, i premi sono oggetto di un programma di lavoro che deve essere pubblicato prima dell'attuazione. Il programma di lavoro è attuato mediante la pubblicazione di concorsi.

E' necessario specificare le condizioni in base alle quali i programmi di lavoro possono essere considerati decisioni di finanziamento, nonché i requisiti minimi di contenuto delle regole di concorso, le condizioni di versamento del premio ai vincitori in caso di attribuzione, e gli idonei mezzi di pubblicazione. Il rispetto dei principi di trasparenza e parità di trattamento impone, infatti, che la realizzazione del programma di lavoro e, di conseguenza, del concorso a premio, debba avvenire nel rispetto di fasi chiaramente definite, che vanno dalla presentazione delle proposte all'informazione dei richiedenti e alla comunicazione al vincitore. Per un maggiore grado di dettaglio, le fasi sono le seguenti:

1. programmazione: ogni ordinatore responsabile predisporre il programma di lavoro annuale o pluriennale in materia di premi che contenga le seguenti caratteristiche minime:
 - a) informazioni sul periodo interessato;
 - b) eventuale atto di base;
 - c) obiettivi perseguiti;
 - d) risultati attesi;
 - e) calendario indicativo dei concorsi con indicazione del rispettivo importo indicativo del premio.
2. regole del concorso: le regole del concorso devono stabilire le condizioni di partecipazione compresi i criteri di esclusione di cui all'articolo 106, paragrafo 1,



e agli articoli 107, 108 e 109 del RF, i criteri di aggiudicazione, l'ammontare del premio e le modalità di pagamento. I premi non possono essere attribuiti direttamente, senza un concorso, e devono essere pubblicati annualmente conformemente all'articolo 35, paragrafi 2 e 3 del RF.

3. pubblicazione ex post: la pubblicazione delle informazioni relative ai premi attribuiti nel corso dell'esercizio finanziario avviene secondo le modalità indicate dall'art. 21 del Reg. delegato (UE) n. 1268/2012. Successivamente, la Commissione trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio, su loro richiesta, una relazione riguardante: il numero di partecipanti dell'anno precedente; il numero di partecipanti e la percentuale di proposte prescelte per ogni concorso; l'elenco degli esperti che hanno fatto parte dei gruppi di valutazione dell'anno precedente, con indicazione della procedura con cui sono stati selezionati. In merito ai concorsi a premi con un valore unitario di un milione di euro o più, essi possono essere pubblicati solo se sono previsti nei rendiconti di attività o in qualsiasi altro documento pertinente di cui all'articolo 38, paragrafo 3, lettera e).
4. valutazione: la valutazione delle proposte avviene da parte di un gruppo minimo di tre esperti designati dall'ordinatore responsabile che si basano sui criteri di attribuzione indicati nelle regole di concorso al fine di garantire competenza e imparzialità nella valutazione delle proposte. Occorre che la decisione finale in merito all'attribuzione del premio sia presa dall'ordinatore responsabile, sulla scorta delle raccomandazioni degli esperti, poiché la responsabilità per l'esecuzione del bilancio spetta sempre alla Commissione. L'ammontare del premio non è correlato ai costi sostenuti dal vincitore.
5. informazione e notifica: i partecipanti sono subito informati del risultato della valutazione della propria proposta, e in ogni caso entro 15 giorni di calendario dalla decisione di attribuzione presa dall'ordinatore responsabile. La decisione di attribuzione del premio è notificata al vincitore e costituisce l'impegno giuridico a norma dell'articolo 86 del RF.

Qualora l'esecuzione di un'azione o di un programma di lavoro richieda l'attribuzione di premi a terzi da parte del beneficiario di una sovvenzione dell'Unione, il beneficiario in questione può attribuire detti premi, purché il contenuto minimo delle regole del concorso sia definito rigorosamente nella decisione o convenzione di sovvenzione conclusa tra il beneficiario e la Commissione, senza alcun margine discrezionale.

Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 210 del RF riguardo a norme dettagliate concernenti i premi, comprese la programmazione, le regole del concorso, la pubblicazione ex post, la valutazione, l'informazione e la notifica dei vincitori.

Il DPR n. 22/2018 all'art. 7 ha richiamato i principi generali e le modalità di attuazione dei premi previsti dal Regolamento finanziario (UE) n. 966/2012 e dal relativo Regolamento delegato (UE) n. 1268/2012. Tale forma di sostegno costituisce una novità per i Fondi strutturali e, quindi, non era disciplinata nel DPR 196/2008.

4.2.4 Spese connesse al credito di imposta

In caso di sostegno dei fondi SIE concesso sotto forma di credito d'imposta, l'importo corrispondente al credito d'imposta riconosciuto al beneficiario, e da questo *effettivamente utilizzato mediante compensazione*, costituisce spesa ammissibile alle seguenti condizioni:

- a) il credito di imposta è previsto e disciplinato da specifiche norme nazionali;

- 
- b) il credito d'imposta è concesso per sostenere misure finalizzate al raggiungimento delle priorità e degli obiettivi del programma operativo;
 - c) la concessione del credito d'imposta avviene nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato;
 - d) sono attivate, nell'ambito del sistema di gestione e controllo del programma, verifiche di gestione idonee ad assicurare la tracciabilità e la corretta rendicontazione all'Unione europea degli importi relativi al credito d'imposta riconosciuto ai beneficiari.

Il DPR n. 22/2018 all'art. 8 ha definito ex novo, dal momento che tali spese non erano disciplinate dal DPR n. 196/2008, le condizioni in base alle quali le spese connesse al credito di imposta possano essere considerate ammissibili, nel rispetto dei principi generali.

4.2.4.1 Il credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive ubicate nelle regioni del Mezzogiorno

Inoltre, sempre in riferimento all'Italia, la Legge di Stabilità 2016 (art.1 commi 98 - 108 della Legge n. 208 del 28 dicembre 2015) ha introdotto, dal 1 gennaio 2016 fino al 31 dicembre 2019, il credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive ubicate nelle regioni del Mezzogiorno (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Molise, Sardegna e Abruzzo); prevedendo le regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia ammissibili alle deroghe previste dall'art. 107 par. 3 lett. a) del TFUE mentre le regioni Molise, Sardegna e Abruzzo, ammissibili alle deroghe previste dall'art. 107 par. 3 lett. c) del TFUE.

Tale disposizione è stata poi modificata dall'art. 7 quater (Misure in materia di credito di imposta) del D. L. n. 243 del 29 dicembre 2016 convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 18 del 27 febbraio 2017.

Le modifiche apportate all'art. 1, commi 98, 101, 102 e 105, della Legge n. 208/2015, hanno riguardato:

- l'inclusione della Sardegna fra le regioni del Mezzogiorno ammesse alla deroga ai sensi dell'art. 107 par. 3 lett. a) del TFUE, in luogo della deroga precedentemente prevista a norma dell'art. 107 par. 3 lett. c), del TFUE;
- l'aumento della misura del credito d'imposta spettante, nella misura massima consentita dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2014-2020, approvata con la Decisione C (2014) 6424 *final* del 16 settembre 2014 della Commissione europea, come modificata dalla Decisione C(2016) 5938 *final* del 23 settembre 2016 (le precedenti misure erano pari al 20% per le piccole imprese, 15% per le medie imprese e il 10% per le grandi imprese);
- l'aumento per le piccole e medie imprese del limite massimo dei costi agevolabili relativi a ciascun progetto di investimento al quale è commisurato il credito d'imposta (la nuova disposizione aumenta il limite dei costi ammissibili da 1,5 a 3 milioni di euro per le piccole imprese e da 5 a 10 milioni di euro per le medie imprese; mentre resta invariato a 15 milioni di euro per le grandi imprese);
- la determinazione del credito d'imposta sulla base del costo complessivo dei beni acquisiti;
- la possibilità di cumulo del credito d'imposta con *gli aiuti de minimis* e con altri aiuti di Stato che insistano sugli stessi costi, sempre che tale cumulo non porti al superamento dell'intensità o dell'importo di aiuto più elevati consentiti dalla normativa europea (in precedenza sussisteva il divieto di cumulo).



La norma istitutiva prevede che la copertura degli oneri derivanti dall'attuazione del Credito d'imposta per l'acquisizione di beni strumentali, limitatamente alle agevolazioni concesse alle piccole e medie imprese, sia posta a valere sulle risorse europee e di cofinanziamento nazionale previste nel PON "Imprese e competitività" 2014-2020 e nei programmi operativi relativi al FESR 2014-2020 delle regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Molise, Sardegna e Abruzzo.

Il co. 5 del citato art. 7-quater fissa la decorrenza delle nuove disposizioni alla data di entrata in vigore della legge di conversione del D. L. n. 243 del 2016, avvenuta il 1 marzo 2017. Pertanto, le modifiche alla disciplina del credito d'imposta sono applicabili alle acquisizioni di beni effettuate a partire dal 1 marzo 2017.

L'agevolazione è utilizzabile esclusivamente in compensazione, a decorrere dal periodo di imposta in cui è stato effettuato l'investimento, ai sensi dell'art. 17 del d. lgs. n. 241 del 9 luglio 1997.

L'Agenzia delle Entrate ha diramato modalità operative e istruzioni al fine della fruizione del credito di imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno con la circolare 34/E del 3 agosto 2016 e con circolare 12/E del 13/04/2017 (che, per quanto compatibile e per quanto non espressamente trattato, rinvia alla circolare 34/E).

Il citato comma 101 dell'art. 1 della Legge 208/2015 è stato modificato al fine di consentire, nel rispetto delle disposizioni di cui all' art. 14 del GBER, che la base su cui calcolare l'agevolazione fosse considerata al lordo degli ammortamenti relativi ai beni della medesima categoria, oltre che di quelli sui beni oggetto dell'agevolazione (comunque già esclusi dalla norma originaria).

L'Agenzia per la Coesione Territoriale (con nota Prot ACT 6491 - 18/07/2017) ha chiarito alla Commissione europea che la sopracitata modifica del metodo di calcolo dell'agevolazione non pregiudica la compatibilità del cofinanziamento della misura con le norme applicabili "all'ammissibilità delle spese finanziate dal FESR". Inoltre ha fornito contestualmente anche alcune utili precisazioni rispetto al tema degli ammortamenti al fine di delineare meglio il quadro relativo all'attuazione della misura.

Nel proseguo del confronto partenariale con i servizi della Commissione Europea e con le AdG interessate all'attuazione della misura, successivamente alla riunione tecnica tenutasi a Roma il 19 giugno 2017 al termine dei lavori del Comitato di Sorveglianza del PON Imprese e Competitività, l'Agenzia, d'intesa con il MISE, ha provveduto ad elaborare un'articolata nota per fornire ai servizi della Commissione Europea ulteriori chiarimenti relativi alle modifiche introdotte, a febbraio 2017, con la conversione in legge del sopra citato Decreto legge n. 243 del 29 dicembre 2016.

Tale nota, formalmente trasmessa ai servizi della Commissione Europea nel mese di luglio 2017, forniva anche chiarimenti e precisazioni sui diversi aspetti applicativi della stessa misura, indicando che la modifica del metodo di calcolo dell'agevolazione, nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 65 paragrafo 11 del Reg. 1303/2013, non avrebbe consentito alcun doppio finanziamento di una stessa voce di spesa, come per tutti gli altri regimi d'aiuto cofinanziati nell'ambito dei Fondi SIE. D'altra parte si confermava che nei nuovi modelli di comunicazione per la fruizione del credito di imposta, predisposto dall'Agenzia dell'Entrate ad aprile 2017 per adeguare il format alle nuove disposizioni normative, erano puntualizzati le indicazioni per il controllo dei limiti di cumulo e si fornivano rassicurazioni sul tema delle spese nel rispetto delle norme regolamentari. Il quadro relativo all'attuazione della misura, così come delineato nel documento, illustrava altresì il tema degli ammortamenti specificando che tale norma risultava allineata al metodo di calcolo dell'importo dell'aiuto rispetto ad altri regimi,



analogamente cofinanziati nei precedenti periodi di programmazione. Venivano, inoltre, forniti chiarimenti in merito all'investimento iniziale come definito nell'ambito dell'inquadramento degli aiuti a finalità regionale, all'art. 2 punti 49, 50, 51 del GBER e, specificatamente sul "funzionamento dell'investimento di sostituzione".

I servizi della Commissione europea hanno dato riscontro a tale comunicazione con nota formale Ref. Ares (2017) 5454812 del 09 novembre 2017, dichiarando di non avere ulteriori osservazioni in merito. L'Agenzia, in esito alla chiusura del confronto con i servizi della Commissione, ha provveduto con propria nota (Prot: AICT 10406 - 11/12/2017) a trasmettere entrambe le comunicazioni alle AdG interessate all'attuazione della misura (le AdG dei POR 2014-2020 delle Regioni del Mezzogiorno e l'AdG del PON Imprese e Competitività).

4.2.4.2 Il credito d'imposta per le imprese che effettuano investimenti in attività di ricerca e sviluppo

Infine, l'articolo 3 del Decreto Legge 145/2013, convertito, con modificazioni dalla Legge 9/2014, integralmente sostituito dall'articolo 1, comma 35 della Legge 190/2014 (Legge di Stabilità 2015) e attuato con il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero dello Sviluppo Economico del 27 maggio 2015, ha introdotto nell'ordinamento italiano un credito di imposta a *"tutte le imprese, indipendentemente dalla forma giuridica, dal settore economico in cui operano nonché dal regime contabile adottato, che effettuano investimenti in attività di ricerca e sviluppo"*. Tale agevolazione è applicabile su tutto il territorio nazionale.

Inizialmente fruibile per i periodi di imposta a decorrere dal 01 gennaio 2015 e fino al 31 dicembre 2019; tale agevolazione è stata in seguito interessata da un ulteriore intervento da parte del legislatore con l'articolo 1, comma 15 e 16 della Legge n. 232 del 11/12/2016 (legge di Bilancio 2017) e le principali novità riguardano il periodo di agevolazione (è stato esteso il termine temporale fino al 2020), la misura e l'importo massimo del credito d'imposta, le modifiche sulle spese ammissibili e l'ampliamento della platea dei soggetti beneficiari (in ordine a tali modifiche sono stati emanati chiarimenti con la circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 13/E del 27/04/2017; per quanto non innovato dalla Legge di bilancio 2017 rimangono validi i chiarimenti forniti con la circolare dell'Agenzia delle Entrate 16 marzo 2016 n. 5/E).

Queste disposizioni possono incidere sull'attuazione delle politiche di coesione con possibili effetti positivi sugli obiettivi relativi alla ricerca, allo sviluppo tecnologico e all'innovazione dei PO nazionali e regionali.

L'elencazione delle attività ammissibili ricalca sostanzialmente le "Definizioni" recate dal paragrafo 1.3, punto 15, della vigente "Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione" di cui alla Comunicazione della Commissione (2014/C 198/01) del 27 giugno 2014 relative, rispettivamente, alla "ricerca fondamentale" (lettera m), alla "ricerca industriale" (lettera q) e allo "sviluppo sperimentale" (lettera j).

Il credito di imposta è utilizzabile esclusivamente in *compensazione "a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in cui sono stati sostenuti i costi"* per le attività di ricerca e sviluppo e

deve ritenersi fruibile anche in presenza di altre misure di favore, salvo che le norme disciplinanti le altre misure non dispongano diversamente (Cfr. Circolare del 16 marzo 2016 n. 5/E paragrafo 6).



4.2.5 Spese connesse all'esonero contributivo

In caso di sostegno dei fondi SIE concesso sotto forma di esonero contributivo, l'importo corrispondente all'esonero contributivo riconosciuto al beneficiario, e da questo effettivamente utilizzato mediante compensazione, costituisce spesa ammissibile alle seguenti condizioni:

- a) l'esonero contributivo è previsto e disciplinato da specifiche norme nazionali;
- b) l'esonero contributivo è concesso per sostenere politiche del lavoro rivolte al raggiungimento delle priorità e degli obiettivi del programma operativo;
- c) la concessione dell'esonero avviene nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato.

Sono attivate, nell'ambito del sistema di gestione e controllo del programma, verifiche di gestione idonee ad assicurare la tracciabilità e la corretta rendicontazione all'Unione europea degli importi relativi all'esonero contributivo riconosciuto ai beneficiari.

Il DPR n. 22/2018 all'art. 9 ha definito ex novo le condizioni in base alle quali le spese connesse all'esonero contributivo possano essere considerate ammissibili, nel rispetto dei principi generali già applicati dalle Amministrazioni italiane nel precedente periodo di programmazione 2007-2013, considerato che tali spese, seppur ammissibili nel 2007-13, non erano disciplinate dal DPR n. 196/2008.

4.2.6 Strumenti finanziari

Il sostegno degli strumenti finanziari ⁵ viene utilizzato al fine di contribuire al conseguimento di obiettivi specifici stabiliti nell'ambito di una priorità. Le spese sostenute nell'ambito di strumenti finanziari sono ammissibili alle condizioni e nei limiti di cui agli artt. da 37 a 46 del RDC e ai regolamenti specifici di ciascun fondo.

Per tale fattispecie, il DPR n. 22/2018 all'art. 10 richiama integralmente tali articoli del RDC senza prevedere nessuna ulteriore disposizione.

4.2.7 Spese sostenute nell'ambito di operazioni che generano entrate nette

Il DPR n. 22/2018 all'art. 14 prevede che le spese sostenute nell'ambito di operazioni che generano entrate nette nel corso della loro attuazione siano ammissibili nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 65 paragrafo 8 del RDC. Tale aspetto non veniva disciplinato dal DPR relativo al precedente periodo di programmazione 2007-2013.

4.2.8 Imposta sul valore aggiunto, spese legali, oneri e altre imposte e tasse

Il DPR n. 22/2018 all'art. 15 riproduce integralmente quanto già previsto dal D.P.R. 196/2008 ad eccezione di alcune modifiche necessarie per rispettare l'attuale normativa comunitaria e nazionale di riferimento.

4.2.9 Acquisto di materiale usato

Il DPR n. 22/2018 all'art. 16 riproduce integralmente quanto già previsto dal D.P.R. 196/2008.

⁵ Per una trattazione maggiormente esaustiva si rimanda all'apposito paragrafo 5.4 Strumenti Finanziari



4.2.10 Acquisto di terreni e di edifici

Il DPR n. 22/2018 agli art. 17 e 18 riproduce integralmente quanto già previsto dal D.P.R. 196/2008 ad eccezione di alcune modifiche necessarie per rispettare l'attuale normativa comunitaria e nazionale di riferimento. In particolare, dispone che la perizia giurata può essere redatta da un "valutatore qualificato secondo le disposizioni europee o nazionali vigenti, nonché dei codici di condotta, indipendente o, debitamente autorizzato" che, nel caso di terreni, "attesti il valore di mercato del terreno, solo nei casi in cui non sia possibile averne conoscenza in modo diverso" mentre nel caso di edifici "attesti il valore di mercato del bene e la conformità dell'immobile alle disposizioni urbanistiche ed edilizie vigenti, nonché alle disposizioni dettate a tutela del paesaggio e degli altri eventuali vincoli gravanti sull'area interessata".

4.2.11 Locazione finanziaria

Il DPR n. 22/2018 all'art. 19 riproduce integralmente quanto già previsto dal D.P.R. 196/2008.

4.2.12 Ammissibilità sulla base dell'ubicazione delle operazioni

Il DPR n. 22/2018 all'art. 20 ha definito ex novo tale forma di sostegno dal momento che non erano disciplinate dal DPR n. 196/2008, richiamando i pertinenti articoli dei regolamenti (UE) 2014-2020, senza inserire nessuna ulteriore disposizione.

4.2.13 Stabilità delle operazioni

Il DPR n. 22/2018 all'art. 21 ha definito ex novo tale aspetto, dal momento che non veniva disciplinate dal DPR n. 196/2008, richiamando il pertinente articolo 71 del RDC, senza inserire nessuna ulteriore disposizione.

4.2.14 Spese relative all'assistenza tecnica

Il DPR n. 22/2018 all'art. 22 riproduce integralmente quanto già previsto dal D.P.R. 196/2008 ad eccezione di alcune modifiche necessarie per rispettare l'attuale normativa comunitaria e nazionale di riferimento.

4.3 Spese non ammissibili

Ai sensi dell'art. 69, par. 3 del RDC, **non sono ammissibili** a un contributo dei fondi SIE, le seguenti spese relative a:

- interessi passivi, fatta eccezione di quelli relativi a sovvenzioni concesse sotto forma di abbuono d'interessi o di un bonifico sulla commissione di garanzia;
- acquisto di terreni non edificati e di terreni edificati per un importo superiore al 10 % della spesa totale ammissibile dell'operazione considerata. Per i siti in stato



di degrado e per quelli precedentemente adibiti a uso industriale che comprendono edifici, tale limite è aumentato al 15 %. In casi eccezionali e debitamente giustificati, per operazioni a tutela dell'ambiente, il limite può essere elevato al di sopra delle rispettive percentuali di cui sopra;

- imposta sul valore aggiunto (IVA) quando l'imposta è recuperabile ai sensi della normativa nazionale di riferimento.

Il DPR n. 22/2018 all'art. 13, oltre a richiamare le specifiche disposizioni del RDC e dei regolamenti specifici di fondo, esplicita le altre spese non ammissibili in continuità con quanto già previsto dal DPR 196/2008 ovvero:

- i deprezzamenti e le passività;
- gli interessi di mora;
- le commissioni per operazioni finanziarie, le perdite di cambio e gli altri oneri meramente finanziari.

4.4 Le opzioni di semplificazione dei costi

Con l'art. 67 par. 1 lett. b), c) e d) del RDC, la Commissione consolida e regola la procedura di rendicontazione della spesa mediante le Opzioni di Semplificazione dei Costi (OSC) - introdotte nella Programmazione 2007/2013 – in sostituzione della rendicontazione a costi reali.

La Commissione, pur rappresentando le motivazioni per cui ritiene il ricorso alle OCS vantaggioso, lascia all'AdG la facoltà di avvalersi delle OCS ad eccezione del ricorso obbligatorio per le piccole operazioni FSE per le quali prevede "le sovvenzioni e l'intervento rimborsabile per le quali il sostegno pubblico non supera i cinquantamila euro, eccettuate le operazioni che ricevono un sostegno nell'ambito di un sistema di aiuti di stato" (Art. 14, par. 4, del Reg. FSE).

Le OSC sono riconducibili alle tre tipologie seguenti:

- a) Tabelle standard di costi unitari;
- b) Finanziamenti a tasso forfettario, calcolati applicando una determinata percentuale a una o più categorie di costo definite;
- c) Somme forfettarie non superiori a centomila euro di contributo pubblico.

I costi semplificati devono essere usati soltanto nel caso di sovvenzioni e assistenza rimborsabile (art. 67, par. 1, del RDC), non possono essere applicati nel caso di appalti pubblici ad eccezione del caso in cui l'appalto pubblico sia inserito nell'ambito di un'operazione o di un progetto facente parte di un'operazione e sia dunque limitato a determinate categorie di costi (*Nota EGESIF_14-0017 "Guida alle opzioni semplificate in materia di costi"*).

L'AdG e gli OI, in linea con quanto stabilito dall'art. 67, par. 5 del RDC, potranno definire diverse opzioni per calcolare i costi semplificati. Tali opzioni dovranno essere stabilite in anticipo e sulla base di un metodo di calcolo **giusto, equo e verificabile**, come descritto nella tabella che segue e basato su:

- dati statistici o altre informazioni oggettive;
- dati storici verificati dei singoli Beneficiari
- prassi di contabilità dei costi degli stessi Beneficiari.
-

Metodologie utilizzate per la definizione delle opzioni di semplificazione dei costi	
Metodo di calcolo giusto	Il calcolo deve essere ragionevole, vale a dire deve essere basato su fatti reali, e non deve essere eccessivo o estremo
Metodo di calcolo equo	Non si devono favorire alcuni Beneficiari o alcune operazioni rispetto ad altri. Il calcolo deve assicurare la parità di trattamento dei Beneficiari e/o delle operazioni
Metodo di calcolo verificabile	La determinazione dell'opzione di semplificazione utilizzata si deve basare su prove documentarie e verificabili in grado di dimostrare la base su cui è fondata l'opzione semplificata prescelta

Figura 1 - Metodo di calcolo delle Opzioni Semplificate dei Costi

Lo stesso paragrafo 5 dell'art. 67 del RDC introduce inoltre metodi aggiuntivi di calcolo quali:

- uso di criteri già utilizzati sia in ambito nazionale che dall'Unione Europea per tipologie analoghe di operazioni e Beneficiari;
- uso di tassi previsti dal RDC o dalle norme specifiche di ciascun Fondo;
- uso di metodi specifici stabiliti conformemente alle norme specifiche di ciascun Fondo;
- uso di un progetto di bilancio, limitatamente al FSE, come descritto al par. 3 del Reg. FSE.

Le varie opzioni si possono combinare unicamente se ciascuna opzione copre diverse categorie di costi, o se sono utilizzate per progetti diversi facenti parte di un'unica operazione o per fasi successive di una stessa operazione.

Le Opzioni Semplificate dei Costi devono essere proposte:

- dagli OI stessi per le operazioni di propria competenza e devono essere approvate dall'AdG;
- dai Beneficiari nelle relative schede progetto e approvate dagli OI per le azioni di competenza, nonché dall'AdG, in caso di Accordi tra Pubbliche Amministrazioni;
- dall'AdG in caso di avvisi/bandi e specificate nel testo degli avvisi/bandi stessi (in accordo tra AdG e OI per le operazioni di competenza degli OI) e applicabili a tutti i Beneficiari interessati dall'avviso/bando.

L'art. 67 del RDC elimina l'onere dell'esibizione e della verifica della documentazione contabile concernente l'attuazione di un'operazione. Tuttavia, è necessario verificare la correttezza della spesa rendicontata procedendo a controlli finalizzati ad accertare le modalità di definizione dei parametri assunti a base (predeterminazione, calcolo giusto, equo e verificabile, etc.), la corretta applicazione dei parametri stessi e, ove pertinente, il rispetto dei limiti imposti dal successivo art. 68 del RDC.



Fatto salvo il controllo sulla **predeterminazione dei parametri** che è comune a tutti gli strumenti di semplificazione e che consiste nell'accertare che i parametri e i criteri per la loro applicazione siano indicati nell'Avviso pubblico, gli altri controlli e la pertinente documentazione di riferimento si differenziano in funzione dello strumento di semplificazione adottato.

La Commissione ritiene che la semplificazione sia vantaggiosa per diversi motivi:

- garantisce un'agevole attuazione delle politiche nel continuo rispetto degli interessi dei beneficiari;
- può avere un impatto positivo sui loro risultati, consentendo una ripartizione efficiente degli sforzi amministrativi necessari a livello nazionale, regionale e dell'UE, la riduzione dei tempi e dei costi per il conseguimento degli obiettivi e, di conseguenza, una maggiore attenzione ai risultati;
- attuando norme più semplici e comprensibili per gli attori coinvolti e rafforzando, così, la certezza del diritto, la semplificazione può ridurre gli errori e aumentare le garanzie fornite dai meccanismi di attuazione nazionali.

Pertanto, la Commissione raccomanda di usare i costi semplificati quando si verificano una o più delle seguenti circostanze:

- gli Stati membri desiderano che la gestione dei Fondi SIE si concentri maggiormente sugli output e sui risultati invece che sugli input;
- i costi reali sono difficili da verificare e da dimostrare (diverse piccole voci da verificare aventi poco o nessuno impatto sull'output previsto delle operazioni, criteri di ripartizione complessi, ecc...);
- sono disponibili dati affidabili sull'implementazione finanziaria e quantitativa delle operazioni (tuttavia alcune delle possibilità di calcolo non richiedono tali dati);
- vi è il rischio che i documenti contabili non siano tenuti adeguatamente;
- le operazioni rientrano in un quadro standard;
- esistono già metodi di opzione semplificata dei costi per tipi analoghi di operazioni e di beneficiari nell'ambito di un sistema finanziato su scala nazionale o di un altro strumento dell'UE.

4.4.1. Tabelle standard di costi unitari

L'opzione delle tabelle standard di costi unitari può essere usata, per qualsiasi tipo di progetto o parte di progetto, quando è possibile definire numericamente le quantità legate a un'attività e le tabelle standard di costi unitari. **Le tabelle standard devono essere predisposte prima dell'avvio dell'operazione e possono essere riferite a tutti i costi ammissibili di un'operazione o ad una parte di essi.**

I costi unitari esposti nelle tabelle sono calcolati sulla base di attività, input, output o risultati quantificati, ovvero rappresentano il valore unitario riferito a specifici "*fattori omogenei*", come ad esempio: ore o giornate di consulenza, prestazioni di servizi determinate e ripetitive, notti in hotel, pasti consumati, etc..

Possono riferirsi, quindi, a *fattori omogenei* basati sul prodotto (ad esempio il numero di postazioni informatiche installate), oppure sul risultato (ad esempio il numero di servizi analoghi erogati).

La richiesta di rimborso, in virtù della semplificazione, non dovrà essere supportata dai giustificativi di spesa, ma sarà calcolata sulla base delle quantità che saranno dichiarate in una apposita certificazione del beneficiario dell'effettiva realizzazione dell'attività rendicontata come comprovata da adeguata documentazione che dovrà essere opportunamente conservata e archiviata in modo da renderla immediatamente disponibile in occasione di verifiche da parte di tutti i soggetti nazionali e europei deputati al controllo del Programma.

Ai fini del controllo di I livello, fatto salvo il controllo sulla predeterminazione dei parametri, occorre effettuare:

1. un primo controllo di **carattere generale**, che consiste nell'accertare la congruità del costo unitario utilizzato che può essere acquisito o da un prezzario o mediante un calcolo giusto, equo e verificabile. Tale controllo viene eseguito all'origine (non è ripetitivo) e copre l'intera popolazione delle operazioni selezionate con l'avviso pubblico. Se il riferimento è un prezzario (o tariffario) definito da un soggetto pubblico (ministeri, regioni, enti, etc.) nell'ambito delle proprie funzioni, lo stesso rappresenta il documento di riferimento per effettuare il controllo che consiste nell'**accertare che il costo unitario applicato sia riferito alla tipologia di fattori omogenei corrispondenti alle attività dell'operazione finanziata e che sia quello indicato nel prezzario**. Se i prezzari o tariffari non contengono il costo unitario riferito agli specifici fattori omogenei corrispondenti alle attività della tipologia delle operazioni da finanziarie è indispensabile ricavare tale costo unitario mediante un calcolo; in questo caso il controllo consiste nell'**accertare che il calcolo sia stato giusto**,



equo e verificabile. Cioè basato su elementi oggettivi desunti da un'analisi condotta su un congruo campione di fattori omogenei.

2. un **secondo controllo** di carattere specifico, cioè riferito a ciascuna operazione, che consiste nel **verificare**:

- che il costo unitario applicato sia quello pre-determinato;
- il numero di unità di fattori omogenei realizzato (ad esempio: numero di postazioni informatiche installate);
- il computo per l'applicazione del costo unitario al numero di fattori omogenei realizzati (ad esempio: costo unitario 1.000 euro, fattori omogenei realizzati 50; il computo è pari a $1.000 \times 50 = 50.000$ euro).

Relativamente alla rendicontazione delle spese del personale mediante l'applicazione di tabelle standard di costi unitari, il par. 2 dell'art. 68 del RDC introduce una nuova norma per agevolare l'uso di costi orari unitari per calcolare i costi del personale legati alla realizzazione di un'operazione: la tariffa oraria applicabile che sarà calcolata dividendo i più recenti costi annui lordi per l'impiego documentati per un "tempo lavorativo standard", individuato in 1720 ore.

Tuttavia il numeratore, vale a dire i più recenti costi annui lordi per l'impiego documentati, deve essere giustificato. Nel caso di un progetto realizzato nell'arco di diversi anni, l'AdG può scegliere di aggiornare il costo orario per il personale una volta che siano disponibili nuovi dati o di usare lo stesso per l'intero periodo di realizzazione dell'operazione. In merito sarà importante tenere presente che:

- le norme nazionali specificano quali voci sono coperti dai costi annui lordi per l'impiego, tenendo conto delle pratiche contabili usuali;
- il più recente costo annuo lordo per l'impiego sarà documentato tramite documenti contabili, i riepiloghi delle buste paga, ecc. Queste informazioni non saranno necessariamente sottoposte a audit ex ante, ma devono essere verificabili;
- non è possibile usare un metodo di calcolo basato su dati storici del beneficiario visto che il regolamento fa riferimento ai più recenti costi annui lordi per l'impiego documentati;
- per la definizione dei più recenti costi annui lordi per l'impiego documentati l'AdG dispone di un periodo di riferimento nel passato della durata di un anno (12 mesi consecutivi). Non saranno presi in considerazione i dati relativi a periodi successivi alla firma del documento che specifica le condizioni per il sostegno;
- per il calcolo dei costi ammissibili del personale l'AdG intende usare soltanto le ore lavorate. Le ferie annuali ad esempio sono già incluse nel calcolo dei costi orari del personale.

Esempi di rendicontazione delle spese del personale mediante l'applicazione di tabelle standard di costi unitari sono forniti dalla Nota EGESIF_14-0017 "Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC)".

4.4.2 Importi forfettari

L'opzione relativa agli importi forfettari prevede che tutti i costi ammissibili o parte dei costi ammissibili di un'operazione, siano calcolati sulla base di un importo forfettario predeterminato giustificato dall'AdG o dagli OI.

Secondo quanto stabilito dall'art. 67 par. 1, lett. c) del RDC, l'uso delle somme forfettarie è limitato a importi non superiori a 100.000 euro di contributo pubblico. Lo stesso articolo prevede la possibilità di combinare diversi importi forfettari per coprire diverse categorie di costi ammissibili o diversi progetti nell'ambito della stessa operazione, il totale degli importi forfettari non deve superare 100.000 euro di contributo pubblico per un determinato organismo che riceve la sovvenzione. Tuttavia, è possibile combinare i costi forfettari con la dichiarazione dei costi reali e/o con altre opzioni di costi semplificati fino a un totale che non superi il predetto importo di 100.000 euro di contributo pubblico.

Per tale tipologia di OSC, il pagamento della somma forfettaria è condizionato dalla verifica da parte dell'AdG/OI del rispetto dei termini predefiniti nella convenzione riguardo ai tempi, alle attività e/o ai risultati. In altre parole, il contributo viene erogato solo a fronte del completamento dell'operazione debitamente certificata dal Beneficiario e verificata dall'AdG/OI.

Anche per questa tipologia, il Beneficiario non è tenuto a produrre i documenti giustificativi dei costi reali, ma la mancata fornitura o la fornitura parziale del servizio o del prodotto porterà ad un mancato pagamento della sovvenzione (tranne il caso in cui sono chiaramente specificate nella decisione di sovvenzione delle fasi intermedie ed i relativi pagamenti intermedi).

Anche in questo caso, come nel caso dei costi fissi calcolati applicando tabelle standard per costo unitario, il controllo mira alla verifica del metodo di calcolo e soprattutto alla prova dell'esecuzione fisica delle operazioni, privilegiando così i controlli in loco.

In particolare, il controllo consiste nel verificare che:

- il **metodo di calcolo** per determinare l'ammontare della somma forfettaria sia stato **giusto e equo**;
- i **termini predefiniti** nella convenzione, relativi ai tempi, alle attività e/o ai risultati, **siano stati rispettati**.

Gli elementi metodologici di riferimento per l'individuazione delle somme forfettarie, ai sensi di quanto stabilito dall'art. 67, par. 1, lett. c) del RDC sono ulteriormente illustrati nella "Guida alle opzioni semplificate in materia di costi Fondi Strutturali e di Investimento Europei" (Nota EGESIF_14-0017), dove è chiarita la modalità di determinazione del contributo pubblico ed i criteri ed i parametri per il riconoscimento del rimborso dell'intervento realizzato dal beneficiario; inoltre, si stabiliscono gli elementi essenziali ai fini dello svolgimento dei controlli ai sensi dell'art. 125 par. 5 del RDC, i quali avverranno senza la produzione di documentazione probatoria specifica dei costi sostenuti da parte dei beneficiari, ma secondo elementi probatori di coerenza delle attività realizzate e dei risultati raggiunti.

Esempi di rendicontazione delle spese del personale mediante l'applicazione di importi forfettari sono forniti dalla Nota EGESIF_14-0017 "Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC)".

4.4.3. Finanziamento a tasso forfettario

L'opzione del finanziamento a tasso forfettario si applica a categorie specifiche di costi ammissibili, la cui rendicontazione pertanto verrà effettuata utilizzando una percentuale stabilita ex ante definita dall'AdG/OI in linea con gli orientamenti generali impartiti dalla Commissione Europea.

L'AdG o gli OI, quindi, devono definire le tipologie dei costi che rientrano in ciascuna categoria e ciascuna tipologia di costo può afferire solo ad una categoria.

In particolare:

COSTI DIRETTI	<i>Costi direttamente legati a una singola attività dell'ente laddove il legame con tale singola attività può essere dimostrato (ad esempio attraverso la registrazione diretta dei tempi)</i>
COSTI INDIRETTI	<i>Costi che non sono o non possono essere collegati direttamente a un'attività specifica dell'ente in questione. Tali costi comprendono di norma le spese amministrative per cui è difficile determinare esattamente l'importo attribuibile a un'attività specifica (si tratta di solito di spese amministrative/per il personale quali: costi gestionali, spese di assunzione, costi per la contabilità o il personale di pulizia, ecc.; bollette telefoniche, dell'acqua o dell'elettricità)</i>
COSTI DEL PERSONALE	<i>Costi derivanti da un accordo tra il datore di lavoro e il lavoratore o da contratti di prestazione di servizi per il personale esterno (a patto che tali costi siano chiaramente identificabili)</i>

Figura 2 – Definizione di costo diretto, indiretto e del personale

Le categorie di costo che si possono utilizzare in un sistema di finanziamento a tasso forfettario sono riportate nella seguente tabella.

CATEGORIA 1	<i>Costi ammissibili in base ai quali verrà applicato il tasso forfettario per calcolare gli importi ammissibili</i>
CATEGORIA 2	<i>Costi ammissibili che saranno calcolati con il tasso forfettario</i>
CATEGORIA 3	<i>Se del caso, altri costi ammissibili; ai quali non è applicato il tasso forfettario e non sono calcolati a tasso forfettario</i>

Figura 3 – Le categorie di costo

In particolare, l'art. 68, co. 1, lett. a) e b), del RDC, specifica le soglie dei tassi forfettari adottabili:

- a) un tasso forfettario fino al 25% dei costi diretti ammissibili; a condizione che tale tasso sia calcolato sulla base di un metodo giusto, equo e verificabile;
- b) tasso forfettario fino al 15% dei costi diretti ammissibili per il personale, senza che vi sia l'obbligo di strutturare una metodologia di calcolo specifica;

- 
- c) un tasso forfettario applicato ai costi diretti ammissibili basato su metodi esistenti e percentuali corrispondenti applicabili nelle politiche dell'Unione per una tipologia analoga di operazione e beneficiario.

Per operazioni cofinanziate sul FSE, in base all'art. 14, par. 2 del Reg. FSE, è possibile applicare un tasso forfettario sino al 40 % delle spese dirette di personale ammissibili al fine di coprire i restanti costi ammissibili di un'operazione senza l'obbligo di giustificare la determinazione del tasso applicabile.

Anche per il tasso forfettario al fine di verificare la correttezza della spesa rendicontata si distinguono due tipologie di controllo:

1. un **primo controllo** che ha carattere generale, viene eseguito all'origine (non è ripetitivo) e copre l'intera popolazione delle operazioni selezionate con l'avviso pubblico; consiste nell'**accertare la congruità del tasso forfettario pre-determinato** in base ad una delle seguenti opzioni:
 - calcolo giusto, equo e verificabile;
 - modo conforme alle norme di applicazione dei tassi forfettari, applicabili nelle politiche dell'Unione per tipologie analoghe di operazioni e beneficiari;
 - modo conforme alle norme di applicazione dei corrispondenti tassi forfettari applicati nell'ambito di meccanismi di sovvenzione finanziati interamente dallo Stato membro per una tipologia analoga di operazione e beneficiario;
 - tassi indicati dal RDC ovvero dalle norme specifiche di ciascun fondo;
 - appropriati metodi, stabiliti conformemente alle specifiche norme di un fondo.
2. un secondo controllo, di carattere specifico, cioè riferito a ciascuna operazione, che consiste, dopo avere accertato il costo complessivo dell'operazione ovvero, ove pertinente, il totale dei costi diretti, nel verificare:
 - che il tasso applicato corrisponda a quello predeterminato;
 - ove pertinente, che non siano stati superati i limiti massimi stabiliti dall'art 68;

- 
- che il computo **per l'applicazione del tasso forfettario** sia stato eseguito correttamente

Al fine della determinazione dei costi del personale su cui applicare il tasso forfettario si rimanda al paragrafo 4.4.1. *“Tabelle standard di costi unitari”*.

Esempi di rendicontazione delle spese del personale mediante l'applicazione di tassi forfettari sono forniti dalla Nota EGESIF_14-0017 *“Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC)”*.

5 Aree specifiche

In questo capitolo si intende fornire un approfondimento tecnico - operativo relativo alle principali aree specifiche, più ricorrenti durante la conduzione dei controlli .

5.1 Appalti pubblici

La politica dell'UE in materia di appalti pubblici è finalizzata a garantire la libera circolazione delle merci, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi e a garantire l'uso efficiente dei fondi pubblici, in particolare nell'ambito di attuazione della Politica di Coesione.

Le direttive dell'UE disciplinano gli appalti pubblici di rilievo europeo e stabiliscono norme e procedure comuni cui devono attenersi i soggetti individuati dalle direttive medesime per gli affidamenti di valore economico superiore a determinate soglie. Ciò al fine di garantire che le imprese in tutto il mercato unico abbiano l'opportunità di concorrere per gli appalti pubblici. Tali norme si applicano a prescindere dal fatto che i fondi siano unicamente nazionali o siano coinvolti fondi dell'UE.

In ambito nazionale, già il Decreto Legislativo n. 50 del 18 aprile 2016 (*prima Codice degli Appalti e delle Concessioni attualmente Codice dei contratti pubblici come modificato dal D. Lgs. 56/2017*), ha abbandonato il precedente sistema di puntuale regolamentazione fondato su fonti giuridiche primarie e secondarie – operato per mezzo del D.P.R. 207/2010, in favore di un sistema maggiormente incentrato sulla c.d. *soft-law*, demandando principalmente all'Autorità Nazionale Anticorruzione ⁶ (ANAC) e al Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti, l'autonoma adozione di ulteriori atti – atti interpretativi, linee guida, determinazioni e bandi tipo, anche con efficacia vincolante – a carattere generale finalizzati a offrire indicazioni interpretative e operative agli operatori del settore (stazioni appaltanti, imprese esecutrici, organismi di attestazione) nell'ottica di perseguire gli obiettivi di:

- semplificazione
- standardizzazione delle procedure
- trasparenza ed efficienza dell'azione amministrativa
- apertura della concorrenza, **facilitando in particolare la partecipazione delle piccole e medie imprese**

⁶ La legge n. 190 del 6 novembre 2012 ha individuato l'A.N.AC. quale Autorità nazionale chiamata a svolgere attività di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. Il decreto legge n. 90 del 24 giugno 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114 del 11 agosto 2014, ha ampliato e rafforzato il ruolo dell'ANAC trasferendole i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, contestualmente soppressa.

- garanzia dell'affidabilità degli esecutori
- riduzione del contenzioso

Il D. Lgs. 56/2017 (pubblicato con G.U. n. 103 del 05 maggio 2017 e in vigore dal 20 maggio 2017) ha sostanzialmente confermato l'impostazione introdotta con il Decreto Legislativo n. 50 del 18 aprile 2016, andando a perfezionare l'impianto normativo al fine di migliorarne l'omogeneità e la chiarezza, in ottemperanza alla Legge delega n. 11/2016. Il 2 maggio 2018 è stato siglato il Protocollo d'intesa tra l'Agenzia per la coesione territoriale, l'Anac e il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato (IGRUE) finalizzato ad assicurare l'applicazione corretta ed uniforme della normativa nazionale e comunitaria in materia di appalti pubblici e concessioni. Attraverso il rafforzamento del presidio sul corretto funzionamento dei sistemi di gestione e controllo degli interventi relativi alla Programmazione UE 2014/2020, l'intervento coinvolge in modo particolare le Autorità di Gestione (AdG), le Autorità di audit (AdA) e tutti i soggetti chiamati all'attuazione dei Programmi Operativi nazionali e regionali.

La collaborazione delle Parti mira a migliorare i sistemi di gestione e controllo in materia di interventi finanziati con i Fondi Strutturali e di Investimento Europei e a rafforzare la correttezza e trasparenza delle operazioni realizzate tramite appalti pubblici e concessioni di opere e servizi.

Per favorire l'esecuzione dei controlli di primo livello aventi ad oggetto operazioni attuate attraverso appalti pubblici, la cui finalità è quella di azzerare e/o ridurre le violazioni della normativa europea e nazionale in materia di contratti pubblici e di fondi europei e le irregolarità anche sistemiche nella gestione finanziaria e contabile dei programmi finanziati a valere di fondi europei, nonché di evitare la sospensione dei pagamenti e/o le rettifiche finanziarie, si riportano qui sotto il quadro normativo di riferimento e gli aspetti più rilevanti che devono rientrare nelle attività di controllo.

5.1.1 Principali problematiche emerse durante la precedente programmazione in materia di appalti pubblici

Dalla relazione speciale della Corte dei Conti Europea del 15 luglio 2015 sul tema degli appalti, svolta proprio nell'ambito della Politica di Coesione, è emerso che il mancato rispetto delle norme sugli appalti pubblici costituisce una fonte di criticità costante e rilevante. Gravi errori hanno determinato una limitazione o l'assenza di leale concorrenza e/o l'aggiudicazione degli appalti a soggetti che non avevano presentato le offerte migliori.

Nel settore degli appalti pubblici, la Commissione Europea ha individuato alcune principali problematiche ricorrenti, di seguito elencate:

- lavori aggiuntivi: aggiudicazione diretta in assenza di circostanze che un'amministrazione aggiudicatrice diligente non avrebbe potuto prevedere;
- consegne complementari effettuate dal fornitore originario, servizi complementari e la ripetizione di servizi analoghi
- criteri di aggiudicazione illegittimi;
- frazionamento artificioso di un appalto per evitare procedure d'appalto europee;
- criteri di selezione illegittimi;
- scadenze troppo brevi per la presentazione delle offerte e delle domande di partecipazione;

- 
- affidamento diretto dell'appalto;
 - mancato rispetto delle regole in materia di pubblicità;
 - inadeguatezze nei chiarimenti in merito alle offerte;
 - mancata presentazione di una pista di controllo adeguata;
 - ricorso ingiustificato alla procedura negoziata e accelerata;
 - inadeguatezze nel calcolo del valore dell'appalto;
 - mancato rispetto del termine di esecuzione concordato;
 - lavori avviati prima della conclusione della procedura di gara;
 - variazioni del contratto in corso di esecuzione.

In particolare per quel che riguarda il nostro Paese, dalla relazione è emerso che in parte gli errori sono derivati dal complesso quadro normativo relativo agli appalti pubblici, dall'elevato numero e del livello di dettaglio della legislazione, nonché dalla complessità delle procedure previste sia per le amministrazioni aggiudicatrici sia per le imprese partecipanti alle gare. Inoltre, la principale legge italiana in materia di appalti pubblici è stata modificata a più riprese, rendendone complessa l'applicazione. In quest'ottica, pertanto, si attende di accertare se la semplificazione operata dal Legislatore con il nuovo Codice e con il sistema adottato della *soft law*, sarà di aiuto per gli operatori del settore.

5.1.2 Procedure di affidamento dei contratti pubblici e fasi principali

Il codice civile all'art. 1655 fornisce la definizione di "appalto" inteso come "il contratto con il quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio, verso un corrispettivo in denaro".

Il D. Lgs. 50/2016 all'art. 3, co. 1 lett. ii definisce "appalti pubblici", i contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici, aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti e la prestazione di servizi. Non è infrequente il caso in cui in un unico appalto confluiscono varie tipologie di appalti, si parla allora di "appalti misti". I contratti, nei settori ordinari o nei settori speciali, o le concessioni, che hanno in ciascun rispettivo ambito, ad oggetto due o più tipi di prestazioni, sono aggiudicati secondo le disposizioni applicabili al tipo di appalto che caratterizza l'oggetto principale del contratto in questione. Nel caso di contratti misti, che consistono in parte in servizi ai sensi della parte II, titolo VI, capo II, e in parte in altri servizi, oppure in contratti misti comprendenti in parte servizi e in parte forniture, l'oggetto principale è determinato in base al valore stimato più elevato tra quelli dei rispettivi servizi o forniture.

Tuttavia, l'art. 28 del D.lgs. 50/2016 distingue una serie di ipotesi che illustrano nel dettaglio le diverse casistiche di contratti misti, che contengono elementi di appalti di forniture, lavori e servizi, aventi per oggetto sia appalti nei settori ordinari, sia appalti nei settori speciali, al quale è necessario far riferimento.

Vi sono inoltre i "settori esclusi", anch'essi regolati da specifiche norme di legge. In particolare rientrano in questa categoria gli appalti degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali che regolano le procedure di affidamento di tali servizi. .

I sei tipi principali di procedure di affidamento pubblico previsti anche dalle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sono:



Procedura aperta: nella procedura aperta le offerte possono essere presentate da qualsiasi operatore economico entro una certa data e tutte le offerte ammissibili sono sottoposte a valutazione.

Procedura ristretta: tale procedura è caratterizzata dalla fase cd. di prequalifica, a seguito della quale l'amministrazione invita a presentare offerta tutti coloro che hanno dimostrato il possesso dei requisiti di qualificazione..

Dialogo competitivo: tale procedura, introdotta nel nostro ordinamento dal D.Lgs. n. 163/2006, è attualmente regolamentata dall'art. 64 del D.lgs. n. 50/2016. L'art. 3 co. 1 lett. vv) la definisce come la "procedura di affidamento nella quale la stazione appaltante avvia un dialogo con i candidati ammessi a tale procedura, al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità e sulla base della quale o delle quali i candidati selezionati sono invitati a presentare le offerte; qualsiasi operatore economico può chiedere di partecipare a tale procedura".

Procedura competitiva con negoziazione: la procedura rappresenta una novità del nuovo codice degli Appalti pubblici. L'art. 62 stabilisce che "qualsiasi operatore economico può presentare una domanda di partecipazione in risposta a un avviso di indizione di gara". "Solo gli operatori economici invitati dall'amministrazione aggiudicatrice, in seguito alla valutazione delle informazioni fornite, possono presentare un'offerta iniziale che costituisce la base per la successiva negoziazione" e "le amministrazioni aggiudicatrici possono limitare il numero di candidati idonei da invitare a partecipare alla procedura, ai sensi dell'articolo 91".

Procedura negoziata senza previa pubblicazione: questa procedura può essere utilizzata solo nelle ipotesi tassative previste dall'art. 65 d.lgs. 50/2016 e in presenza dei rigorosi presupposti ivi indicati. La procedura è, altresì, consentita negli appalti pubblici relativi ai servizi qualora l'appalto faccia seguito ad un concorso di progettazione e per nuovi lavori o servizi consistenti nella ripetizione di lavori o servizi analoghi, già affidati all'operatore economico aggiudicatario dell'appalto iniziale dalle medesime amministrazioni aggiudicatrici, alle condizioni indicate dalla norma. Le amministrazioni aggiudicatrici individuano gli operatori economici da consultare sulla base di informazioni riguardanti le caratteristiche di qualificazione economica e finanziaria e tecniche e professionali desunte dal mercato, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, rotazione, e selezionano almeno cinque operatori economici.

Partenariato per l'innovazione: l'amministrazione aggiudicatrice seleziona i fornitori a seguito della pubblicazione di un bando / avviso di gara cui qualsiasi operatore economico può rispondere formulando una domanda di partecipazione e fornendo le informazioni richieste ai fini della selezione qualitativa. La procedura, assimilabile ad una procedura ristretta con negoziazione, utilizza un approccio negoziale per invitare gli operatori economici a presentare idee per lavori, servizi o prodotti innovativi diretti a rispondere ad esigenze che non possono essere soddisfatte acquistando «prodotti» esistenti sul mercato. L'amministrazione aggiudicatrice può instaurare il partenariato con uno o più operatori economici che conducono attività di ricerca e sviluppo separate. Il partenariato è strutturato in fasi successive secondo la sequenza del processo di ricerca e innovazione prefigurato nei documenti di gara, nei quali l'Amministrazione fissa, altresì, gli obiettivi intermedi che le parti devono raggiungere e il pagamento della remunerazione di ogni singola fase mediante congrue rate.

Inoltre, il D. Lgs. 50/2016 ha introdotto, alla Parte IV Titolo I il Partenariato Pubblico Privato (di seguito PPP) come istituto autonomo e a sé stante, quale forma di sinergia tra poteri pubblici e privati.



Partenariato Pubblico Privato: tale istituto non è oggetto di previsione ad hoc nell'ambito delle citate Direttive 2014 ma l'espressione PPP, di matrice europea, si riferisce in generale a forme di cooperazione tra il settore pubblico e gli operatori privati che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio, permettendo alla pubblica amministrazione di accrescere le risorse a disposizione e acquisire competenze e soluzioni innovative con riguardo a progetti complessi. Tale cooperazione coinvolge il privato in tutte le fasi dell'operazione, dalla proposizione e progettazione dell'intervento, al finanziamento e alla gestione economica dello stesso.

Secondo la definizione dell'art. 3 lett. eee) del Codice, il contratto di partenariato pubblico privato viene infatti definito quale: *“contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale le stazioni appaltanti conferiscono ad uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connessa all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore”*.

In particolare, l'art. 180 co. 8 fornisce un elenco esemplificativo di contratti di PPP, includendo in tale categoria «la finanza di progetto, la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità e qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche di cui ai commi precedenti».

I contratti di PPP costituiscono quindi una categoria giuridica generale alla quale sono da ricondurre diverse fattispecie contrattuali tipiche aventi una regolamentazione specifica nel Codice, oltre a fattispecie atipiche definite, nel citato co. 8, come «qualunque altra procedura di realizzazione di partenariato in materia di opere o servizi che presentino le caratteristiche» descritte nell'art. 180. Il comune denominatore di tali tipologie contrattuali è costituito dal trasferimento in capo all'operatore economico, oltre che del rischio di costruzione, anche del rischio di disponibilità o, nei casi di attività redditizia verso l'esterno, del rischio di domanda dei servizi resi, per il periodo di gestione dell'opera.

Per i contratti di concessione, inoltre, in conformità a quanto previsto nella direttiva 2014/23/UE, il Codice ha precisato che l'allocatione dei rischi in capo all'operatore economico si sostanzia nel trasferimento del cd. “rischio operativo”, ossia il rischio *«legato alla gestione dei lavori o dei servizi... (omissis) nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi»* oggetto del contratto (art. 3 co. 1 lett. zz)».

Con la Delibera n. 318 del 28 marzo 2018 l'ANAC ha emanato le Linee Guida n. 9 recanti «Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato». Tali linee guida sono orientate a definire le modalità con le quali le amministrazioni aggiudicatrici, attraverso la predisposizione e applicazione di sistemi di monitoraggio, esercitano il controllo sull'attività dell'operatore economico affidatario di un contratto di Partenariato Pubblico Privato (PPP), verificando in particolare la permanenza in capo allo stesso dei rischi trasferiti.



La Parte I delle Linee Guida contiene indicazioni, per l'identificazione e l'accurata valutazione dei rischi connessi ai contratti di PPP a partire dalla fase che precede l'indizione della procedura di gara. Nella Parte II sono riportate, invece, le prescrizioni sulle modalità di controllo dell'attività svolta dagli operatori economici in esecuzione di un contratto di PPP, da considerarsi vincolanti per le amministrazioni aggiudicatrici ai sensi dell'art. 181 co. 4 del D. Lgs. 50/2016.

Le principali fasi delle procedure di affidamento sono le seguenti:

Programmazione delle acquisizioni per lavori (triennale) e per le forniture e i servizi (biennale) delle stazioni appaltanti e aggiornamento annuale
Individuazione delle esigenze/predisposizione del progetto

FASE PRELIMINARE:

Scelta della procedura/determina a contrarre

PROCEDURA DI GARA:

Predisposizione della determinazione a contrarre e Preparazione dei documenti di gara
Specificazione dei criteri di selezione / aggiudicazione
Pubblicazione dell'appalto
Ricezione delle offerte
Nomina della commissione giudicatrice in caso di offerta economicamente più vantaggiosa
Sedute di gara, apertura, esame e valutazione delle offerte
Stipula del contratto e notifica dell'aggiudicazione del contratto

GESTIONE DEI CONTRATTI:

Esecuzione del contratto
Pagamenti destinati al contraente (pagamenti intermedi all'esito della presentazione da parte dell'appaltatore dello stato d'avanzamento lavori (SAL), effettuazione delle verifiche necessarie per i pagamenti, eventuali penali, verifica di conformità e/o collaudo)
Risoluzione di eventuali problemi (Modifiche ai contratti, contenziosi ecc.)
Relazione finale

5.1.3 Informatizzazione delle procedure di acquisizione

Già il D.lgs. 50/2016 prima, in attuazione delle direttive del 2014, e il Decreto Correttivo D. Lgs. 56/2017 poi, hanno impartito obblighi e fornito indicazioni relativamente alle modalità di gestione degli affidamenti di forniture, servizi, lavori e incarichi professionali, nell'ottica di incentivare l'informatizzazione delle procedure di acquisizione.

Gli artt. 40 e 52 del suddetto Codice dei Contratti Pubblici rendono obbligatorio l'utilizzo dei mezzi telematici per gli scambi di informazioni (comunicazioni e offerte di gara) relative alle procedure di affidamento, ai sensi dell'art. 5-bis del D. Lgs. n. 82 del 7 marzo 2005 Codice dell'amministrazione digitale, mentre l'utilizzo delle modalità tradizionali viene limitato a pochi casi o comunque deve essere adeguatamente motivato.

Ai fini della riduzione della spesa pubblica, in termini sia di risparmi diretti (carta, spazi, ecc.) sia di risparmi indiretti (tempo, efficienza, ecc.), già il D.lgs. 50/2016 ha posto l'accento sulla dematerializzazione. In tale contesto si colloca il DGUE che, fornito esclusivamente in forma elettronica a partire dal 18 aprile 2018, consiste in



un'autodichiarazione aggiornata circa il soddisfacimento dei criteri, di ordine generale e specifici, richiesti dalla stazione appaltante.

L'intera sezione II del capo I del titolo III dell'attuale Codice dei Contratti Pubblici è stata dedicata alle tecniche e strumenti per gli appalti elettronici e aggregati, che comprende l'accordo quadro (per forniture e servizi ripetitivi), i sistemi dinamici di acquisizione (per acquisti correnti), le aste elettroniche (non per i servizi e lavori che hanno per oggetto prestazioni intellettuali), i cataloghi elettronici (standard nel caso sia richiesto l'uso di mezzi di comunicazione elettronici) e le procedure svolte attraverso piattaforme telematiche di negoziazione (aperta a tutte le tipologie).

Pur restando in sospenso numerosi degli atti attuativi previsti, il Codice dei Contratti Pubblici promuove fortemente altresì la digitalizzazione delle procedure. A tal proposito, oltre alle succitate norme, ci si riferisce al nuovo art. 36 (come modificato dal D. Lgs. 56/2017) in merito all'utilizzo del "Mercato elettronico" per cui, per lo svolgimento delle procedure sotto soglia, le stazioni appaltanti possono procedere attraverso un mercato elettronico che consenta acquisti telematici basati su un sistema che attua procedure di scelta del contraente interamente gestite per via elettronica; in merito alla qualificazione delle Stazioni Appaltanti, il nuovo art. 38, co. 4 (come modificato dal D. Lgs. 56/2017) indica come requisito premiante per la qualificazione presso l'ANAC la "disponibilità di tecnologie telematiche nella gestione di procedure di gara"; il nuovo art. 134 (come modificato dal D. Lgs. 56/2017) che indica come gli enti aggiudicatori possano istituire e gestire un proprio sistema di qualificazione degli operatori economici.

5.1.4 Modifica di contratti durante il periodo di efficacia

Già l'art. 106 del D. Lgs. 50/2016, di recepimento dell'art.72 Dir. 2014/24/UE e art. 89 Dir. 2014/25/UE – sostanzialmente identici- ha introdotto grandi e in alcuni casi rilevanti novità in materia di esecuzione degli appalti.

Ad esempio, l'obbligo che le modifiche e le varianti siano autorizzate dal RUP, con le modalità previste dall'ordinamento della stazione appaltante da cui lo stesso dipende.

Il comma 1 elenca quattro fattispecie tassative riferite ad aspetti principalmente qualitativi, che comportano una modifica del contratto senza una nuova procedura. Sono ivi ricompresi: le modifiche previste nei documenti di gara in clausole chiare precise ed inequivocabili che possono comprendere la revisione dei prezzi; i lavori, i servizi o forniture supplementari da parte del contraente iniziale che si sono resi necessari e non inclusi nell'appalto iniziale; le varianti in corso d'opera a causa di circostanze imprevedute ed imprevedibili; la sostituzione del vecchio contraente con uno nuovo. Inoltre, se le modifiche non sono sostanziali, le stazioni appaltanti possono stabilire nei documenti di gara le soglie di importo per poterle consentire.

Il comma 2, come modificato dal D.lgs. 56/2017, prevede una ulteriore ipotesi di modifica contrattuale senza necessità di una nuova procedura di gara, legati al valore economico della modifica, nel caso in cui l'importo sia inferiore al 10 % del valore iniziale del contratto per le forniture e i servizi o al 15% per i lavori e comunque l'importo sia inferiore alle soglie. Tuttavia la modifica non può alterare la natura complessiva del contratto o dell'accordo quadro.

Il comma 4 definisce inoltre il concetto di modifica sostanziale, quale alterazione considerevole degli elementi essenziali del contratto, che preclude qualsiasi modifica del contratto. In particolare, la norma elenca le condizioni che rendono la modifica sostanziale:

- 
- a) la modifica introduce condizioni che, se fossero state contenute nella procedura d'appalto iniziale, avrebbero consentito l'ammissione di candidati diversi da quelli inizialmente selezionati o l'accettazione di un'offerta diversa da quella inizialmente accettata, oppure avrebbero attirato ulteriori partecipanti alla procedura di aggiudicazione;
 - b) la modifica cambia l'equilibrio economico del contratto o dell'accordo quadro a favore dell'aggiudicatario in modo non previsto nel contratto iniziale;
 - c) la modifica estende notevolmente l'ambito di applicazione del contratto;
 - d) se un nuovo contraente sostituisce quello cui l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore aveva inizialmente aggiudicato l'appalto in casi diversi da quelli previsti al co. 1, lett. d).

L'amministrazione deve quindi accertare, previa accurata istruttoria, se la modifica possa considerarsi di natura sostanziale. L'istruttoria deve essere documentabile e dimostrabile nonché deve riportare l'iter logico/giuridico e motivazionale circa la natura non sostanziale della modifica del contratto.

Il comma 11 ha disciplinato la modifica della durata del contratto mediante l'istituto della proroga, purché prevista nei documenti di gara e limitamento al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure per la scelta del nuovo contraente. Il comma 12 ha ripreso l'istituto del così detto Quinto d'obbligo, mentre il comma 13 si è occupato della cessione del credito.

Infine, il comma 14 ha disposto l'obbligo di comunicazione delle varianti in corso d'opera: in caso di contratti sotto soglia, il RUP le comunica all'Osservatorio dei Contratti Pubblici, tramite le sezioni regionali, entro 30 giorni dall'approvazione da parte dell'Amministrazione appaltante, per i contratti pari o superiori alla soglia comunitaria, le varianti di importo eccedente il dieci per cento dell'importo originario del contratto, sono trasmesse dal RUP all'ANAC, unitamente al progetto esecutivo, all'atto di validazione e ad una apposita relazione del RUP, entro trenta giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante. Il D. Lgs. 56/2017 ha esteso l'applicazione del medesimo comma 14 anche alle varianti di importo inferiore o pari al 10 per cento dell'importo originario del contratto relative a contratti di importo pari o superiore alla soglia comunitaria⁷.

Nel caso in cui l'ANAC accerti l'illegittimità della variante in corso d'opera approvata, essa esercita i poteri di cui all'art. 213 del RDC. In caso di inadempimento agli obblighi di comunicazione e trasmissione delle varianti in corso d'opera previsti, l'ANAC applicherà le sanzioni amministrative pecuniarie di cui al comma 13 del medesimo articolo.

Per quel che riguarda i contratti di concessione, è necessario far riferimento all'art. 175 del d.lgs. n. 50/2016 sulla modifica dei contratti durante il periodo di efficacia.

Infine, il decreto MIT 7 marzo 2018, n. 49 "Approvazione delle linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione" dedica gli artt. 8 e 22 alle modifiche, variazioni e varianti contrattuali in corso di esecuzione.

I Controlli di I Livello, in caso di modifiche o di varianti, saranno pertanto focalizzati sull'accertamento della natura della modifica effettuata, al fine di verificare che non si tratti di una modifica sostanziale che alteri la natura e gli elementi essenziali del

⁷ Il Reg. (UE) n. 2366/2017 ha elevato, a partire dal 1 gennaio 2018, le soglie di rilevanza comunitaria per gli appalti pubblici



contratto originariamente pattuiti, nonché sulla sussistenza di tutti i requisiti previsti dalla norma nelle diverse fattispecie contemplate.

5.1.5 Affidamenti sotto soglia

Gli affidamenti di importo inferiore alle soglie comunitarie rappresentano, per molte stazioni appaltanti, la quasi totalità di quelli gestiti.

Il D.lgs. 50/2016 ha modificato profondamente l'impianto del D.Lgs. 163/2006 con riferimento a ai contratti sotto soglia, disciplinando l'intera materia in un unico articolo, l'art. 36 che detta le modalità di svolgimento delle procedure, fermo restando il rispetto dei principi di cui all'art. 30 del sopra citato Codice, vale a dire nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, proporzionalità, pubblicità nonché del principio di rotazione. Inoltre, con delibera n. 1097 del 26 ottobre 2016, l'ANAC ha approvato le linee guida n.4 recanti *"procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici"*.

Con il D. Lgs. 56/2017, la materia è stata ulteriormente dettagliata ed in parte semplificata, rimandando ad ulteriori Linee Guida ANAC per la definizione delle modalità di rotazione degli inviti e degli affidamenti e di attuazione delle verifiche sull'affidatario scelto senza procedura negoziata, nonché di effettuazione degli inviti laddove la stazione appaltante intende avvalersi della facoltà di esclusione delle offerte anomale.

Passando ad una breve analisi dell'argomento, il Codice, così modificato dal D. Lgs. 56/2017, in alternativa allo svolgimento di una procedura ordinaria, prevede che la Stazione appaltante possa pertanto procedere nel rispetto del principio di rotazione nonché di quelli di cui all'art.30 co. 1 (economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, proporzionalità, pubblicità), all'art. 34 (sostenibilità energetica ed ambientale) e all'art.42 (in materia di conflitti di interesse):

- per gli affidamenti di importi inferiori a euro 40.000, mediante affidamento diretto o amministrazione diretta (solo nel caso di lavori). L'obbligo dell'adeguata motivazione, inizialmente previsto dall'art. 36 comma 2 lettera a), è stato ora eliminato dal D. Lgs. 56/2017, che contempla l'affidamento diretto *"anche senza previa consultazione di due o più operatori del mercato"*. In tale fattispecie, ai sensi dell'integrato art. 32, però *la stazione appaltante dovrà predisporre determina a contrarre (o atto equivalente) che contenga, in modo semplificato, l'oggetto dell'affidamento, l'importo, il fornitore, le ragioni della scelta del fornitore, il possesso dei requisiti di carattere generale e tecnico professionale, se richiesti.*

- per gli affidamenti di importi pari o superiori a 40.000 euro ed inferiori alle soglie comunitarie di cui all'art. 35 (per beni o servizi) o inferiore a 150.000 euro (per i lavori) mediante lo svolgimento di una procedura di gara negoziata invito previa consultazione di almeno dieci operatori economici per i lavori, e, per i servizi e le forniture di almeno cinque operatori economici individuati mediante un'indagine di mercato o tramite un elenco posseduto dalla Stazione Appaltante, rispettando il principio di rotazione.

- per gli affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro ed inferiore a 1.000.000 euro, mediante procedura negoziata con invito previa consultazione di almeno quindici operatori economici (per i lavori) e di almeno quindici operatori economici (per i servizi e le forniture) (numero elevato dal 10 a 15 dal D. Lgs. 56/2017) individuati sempre sulla base delle disposizioni suddette.



Per lo svolgimento delle procedure di cui all'art.36, le stazioni appaltanti possono /devono (a seconda nella normativa specifica relativa all'Amministrazione di riferimento e dell'importo) procedere attraverso un mercato elettronico, che può essere anche il mercato elettronico delle pubbliche amministrazioni messo a disposizione da CONSIP S.p.A., che consenta acquisti telematici basati su un sistema che attua procedure di scelta del contraente interamente gestite per via elettronica.

Mentre, per l'affidamento di tutte le altre procedure non ricadenti nelle casistiche sopra menzionate, è necessario il ricorso alle procedure di tipo ordinario.

Una novità introdotta dal D. Lgs. 56/2017 riguarda la verifica dei requisiti che, per gli affidamenti effettuati mediante procedure negoziate, avviene «esclusivamente» sull'aggiudicatario nonostante la stazione appaltante «può» comunque estendere le verifiche agli altri partecipanti. Per gli affidamenti diretti effettuati nei mercati elettronici, ai sensi del nuovo co. 6 bis, la verifica sull'assenza dei motivi di esclusione di cui all'art.80 è effettuata, nella fase di ammissione e permanenza, su un campione significativo di concorrenti. Resta ferma la verifica sull'aggiudicatario, già contemplata nel D. Lgs. 50/2016. Le Linee Guida n.4 aggiornate, in particolare, prevedono modalità di verifica dei requisiti in relazione a varie soglie economiche.

Ulteriore innovazione apportata dal D. Lgs. 56/2017 riguarda la possibilità di utilizzare il criterio del minor prezzo per l'aggiudicazione dei contratti relativi ai lavori di importo pari o inferiore a 2.000.000 di euro, quando l'affidamento dei lavori avviene con procedure ordinarie, sulla base del progetto esecutivo (fermo restando quanto previsto dall'art. 36 comma 2 lett.d), ai servizi e alle forniture di importo fino a 40.000 Euro e per i contratti relativi ai servizi e alle forniture di importo pari o superiore a 40.000 euro e sino alla soglia di cui all'articolo 35 solo se caratterizzati da elevata ripetitività, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo.

La procedura deve necessariamente iniziare con la determina a contrarre o atto analogo, in forma semplificata per i contratti di cui all'art. 36 comma 2 lettera a) come già evidenziato, che contenga almeno l'indicazione dell'interesse pubblico che si intende soddisfare, le caratteristiche delle opere, dei beni, dei servizi che si intendono acquistare, l'importo massimo stimato dell'affidamento e la relativa copertura contabile, la procedura che si intende seguire con una sintetica indicazione delle ragioni, i criteri per la selezione degli operatori economici e delle offerte nonché le principali condizioni contrattuali.

Inoltre, le citate linee guida ANAC n. 4 indicano l'opportunità che le amministrazioni si dotino, nel rispetto del proprio ordinamento, di un regolamento in cui vengono disciplinate: a) le modalità di conduzione delle indagini di mercato, eventualmente distinte per fasce di importo; b) le modalità di costituzione dell'elenco dei fornitori, eventualmente distinti per categoria e fascia di importo; c) i criteri di scelta dei soggetti da invitare a presentare offerta a seguito di indagine di mercato o attingendo dall'elenco dei fornitori propri o da quelli presenti nel Mercato Elettronico delle P.A. o altri strumenti simili gestiti dalle centrali di committenza di riferimento.

Inoltre, viene specificato che tutti gli atti della procedura sono soggetti agli obblighi di trasparenza previsti dall'art. 29 del Codice.

Il D. Lgs. 56/2017, come già precedentemente indicato, rimanda all'ANAC la revisione delle Linee guida già adottate nell'ottobre 2016 che stabiliscano sia le modalità di rotazione degli inviti e degli affidamenti sia le modalità di attuazione delle verifiche sull'affidatario scelto senza svolgimento di procedura negoziata, nonché di effettuazione



degli inviti quando la stazione appaltante intenda avvalersi della facoltà di esclusione delle offerte anomale.

Tali linee guida aggiornate al D. Lgs. 56/2017 sono state emanate con delibera del Consiglio n. 206 del 1 marzo 2018 e, in particolare, hanno disciplinato le modalità di rotazione degli inviti e degli affidamenti e di attuazione delle verifiche sull'affidatario scelto senza svolgimento di gara, nonché quelle di effettuazione degli inviti quando la stazione appaltante si avvale della facoltà di esclusione automatica delle offerte anormalmente basse.

La novità più rilevante consiste proprio nella regolamentazione delle modalità di applicazione del principio di rotazione, che va riferito sia all'affidatario sia ai soggetti invitati alla procedura negoziata.

A questo proposito, è espressamente stabilito che il principio di rotazione si applica non solo all'affidatario uscente del precedente contratto, ma si estende anche agli altri soggetti invitati ad una precedente procedura, non risultati affidatari. L'invito di tutti questi soggetti riveste un carattere sempre eccezionale e deve essere sempre adeguatamente motivato.

Le linee guida sugli affidamenti di importo inferiore alle soglie europee, pur non avendo carattere vincolante, hanno lo scopo di fornire indirizzi ed istruzioni operative alle stazioni appaltanti, pertanto le Amministrazioni che vorranno discostarsi dovranno adeguatamente motivare la scelta che dovrà pur sempre essere rispettosa delle disposizioni del Codice e dei principi generali sull'esercizio del potere di affidamento di commesse pubbliche.

5.1.6 Il Decreto correttivo al Codice dei contratti pubblici: alcune novità

Con il decreto correttivo D. Lgs. 56/2017, oltre alla correzione di ulteriori refusi contenuti nel D. Lgs. 50/2016 (già con l'avviso di rettifica del luglio 2016 sono stati corretti 180), sono state introdotte alcune modifiche sostanziali. In questa sede appare utile evidenziarne alcune:

- ***programmazione (art. 21) e progettazione (artt. 23 e 24):***

- riguardo il "Programma degli acquisti e programmazione dei lavori pubblici", il D. Lgs. 50/2016 ha confermato l'obbligo della programmazione triennale dei lavori pubblici e i relativi aggiornamenti annuali per i lavori di importo pari o superiore a 100.000 euro ed ha introdotto ex novo l'obbligo di programmazione biennale per le forniture e i servizi e i relativi aggiornamenti annuali di importo unitario stimato pari o superiore a 40.000 euro. L'art. 21 co. 8 prevede che siano definiti, con apposito decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti le modalità di aggiornamento, i criteri per la definizione delle priorità ecc. Il MIT ha stabilito detta disciplina di attuazione con il D. M. n. 14 del 16 gennaio 2018, in vigore dal 24/03/2018, "Regolamento recante procedure e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, del programma biennale per l'acquisizione di forniture e servizi e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali". Gli schemi - tipo per la programmazione triennale dei lavori pubblici sono costituiti dalle sei schede dell'Allegato I mentre gli schemi - tipo per la programmazione biennale degli acquisti di forniture e servizi sono costituiti dalle tre schede dell'Allegato II.

- l'obbligo (art. 23 co. 1 lett. g), per le stazioni appaltanti, le amministrazioni concedenti e gli operatori economici di introdurre metodi e strumenti elettronici specifici, quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture, nelle fasi di progettazione,



costruzione e gestione delle opere e relative verifiche. Il D.M. n. 560 del 01 dicembre 2017 (c.d. decreto BIM) definisce le modalità e i tempi di progressiva introduzione del Building Information Modeling (BIM) e individua gli adempimenti preliminari delle stazioni appaltanti e i contenuti informativi del capitolato, allo scopo di migliorare la qualità della progettazione e della programmazione complessiva. Con la medesima finalità, l'art. 31 co. 9 stabilisce che, nell'ambito della formazione obbligatoria, sia organizzata attività formativa specifica per tutti i dipendenti che hanno i requisiti di inquadramento idonei al conferimento dell'incarico di RUP.

Si tratta di un metodo di progettazione collaborativo in quanto consente di integrare in un unico modello le informazioni utili in ogni fase della progettazione (architettonica, strutturale, impiantistica, energetica e gestionale), realizzazione e gestione delle costruzioni in ambito di edilizia e infrastrutture, al fine di monitorare il ciclo di vita di un'opera, anche dopo la fase di progettazione e programmare la manutenzione. L'obbligo all'utilizzo di metodi e strumenti elettronici di modellazione decorre dal 1 gennaio 2019 per le opere di importo pari o superiore a 100 milioni di euro, e poi via via per importi minori: dal 2020 per i lavori complessi oltre i 50 milioni, dal 2021 per i lavori complessi oltre i 15 milioni, dal 2022 per le opere oltre i 5,2 milioni, dal 2023 per le opere oltre 1 milione, dal 2025 per tutte le nuove opere.

- l'obbligo (art. 23 co. 16), per la stazione appaltante nei contratti di lavori e servizi, di individuare in fase di predisposizione dei documenti posti a base di gara, i costi della manodopera al fine di determinare l'importo posto a base di gara. I costi della sicurezza sono scorporati dal costo dell'importo assoggettato al ribasso.

- l'introduzione, all'art. 24 co. 8, dell'**obbligo** per le stazioni appaltanti di **utilizzare le tabelle dei corrispettivi** approvate con il D. Min. Giustizia del 17 giugno 2016, quale criterio o base di riferimento ai fini dell'individuazione dell'importo a porre a base di gara dell'affidamento in materia di lavori pubblici.

- **il responsabile del procedimento** (nuovo articolo 31 del Codice dei contratti pubblici)

Secondo quanto previsto al co. 1, per ogni singola procedura per l'affidamento di un appalto o di una concessione, le stazioni appaltanti **individuano nell'atto di adozione o di aggiornamento dei programmi ovvero nell'atto di avvio relativo ad ogni singolo intervento, per le esigenze non incluse in programmazione**, un responsabile unico del procedimento (RUP) per le fasi della programmazione, della progettazione, dell'affidamento, dell'esecuzione.

Si prevede (co. 5) che nell'ambito delle linee guida sul RUP, l'ANAC definisca una disciplina di maggior dettaglio sui compiti specifici, sui presupposti e sulle modalità di nomina. Stabilisca inoltre l'importo massimo e la tipologia dei lavori, servizi e forniture per i quali il RUP può coincidere con il progettista, con il direttore dei lavori o con il direttore dell'esecuzione.

Le linee guida n. 3 recanti "Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni" già adottate nell'ottobre 2016 sono state aggiornate al D. Lgs. 56/2017 con delibera del Consiglio n. 1007 del 11 ottobre 2017. Poiché il decreto correttivo ha ampliato l'ambito oggettivo delle Linee guida, prevedendo che le stesse disciplinino, altresì, i presupposti e le modalità di nomina del RUP, tutte le disposizioni contenute in tali Linee guida aggiornate sono vincolanti. In particolare, sulla base delle modifiche introdotte all'art. 3 co. 1 e all'art. 31 del Codice, sono state aggiornate le disposizioni del punto 5.1 ed è stato snellito il punto 2.1.

- 
- **Criteria Ambientali Minimi (CAM)** (nuovo articolo 34 del Codice dei contratti pubblici)

Secondo il co. 1, tutte le stazioni appaltanti sono obbligate ad inserire, nella documentazione progettuale e di gara, i criteri ambientali minimi, definiti nell'ambito di quanto stabilito dal Piano d'Azione Nazionale sul Green Public Procurement (PAN GPP) e adottati con Decreto del Ministro dell'Ambiente della Tutela del Territorio e del mare del 11 aprile 2008 e ss. mm., al fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal PAN per la sostenibilità ambientale dei consumi del settore della pubblica amministrazione.

I Criteri Ambientali Minimi (CAM) sono i requisiti ambientali definiti per le varie fasi del processo di acquisto, volti a individuare la soluzione progettuale, il prodotto o il servizio migliore sotto il profilo ambientale lungo il ciclo di vita, tenuto conto della disponibilità di mercato.

Il co. 2 ha previsto, per le categorie d'appalto riferite agli interventi di ristrutturazione, inclusi quelli comportanti demolizione e ricostruzione, che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare definisca criteri per poter applicare i criteri ambientali minimi, in relazione alla tipologia e alla localizzazione dell'intervento da realizzare. Con D.M. del 11 ottobre 2017, il suddetto Ministero ha definito tali CAM per l' "Affidamento di servizi di progettazione e lavori per la nuova costruzione, ristrutturazione e manutenzione di edifici pubblici", sostituendo di fatto l'allegato 2 al D.M. del 11 gennaio 2017.

L'obbligo di applicazione, secondo il co. 3, riguarda gli affidamenti di qualunque importo, relativamente alle categorie di forniture e di affidamenti di servizi e lavori oggetto dei criteri ambientali minimi adottati nell'ambito del PAN.

- **la commissione giudicatrice** (nuovi articoli 77 e 78 del Codice dei contratti pubblici)

Secondo il co. 3, la stazione appaltante, per i lavori di importo inferiore a 1 milione di euro nonché per quelli che non presentano particolari difficoltà, e per i contratti di servizi e di forniture di importo inferiore alle soglie comunitarie, può nominare solo alcuni componenti interni con esclusione però del presidente che dovrà invece essere nominato tra gli esperti iscritti all'albo tenuto dall'ANAC, fermo restando il rispetto del principio di rotazione;

al co. 4, **la nomina del RUP quale membro di commissione** è rimessa alla valutazione, per singola procedura, della stazione appaltante;

al co. 9, le stazioni appaltanti, prima del conferimento dell'incarico, accertano l'insussistenza di tutte le cause ostative alla nomina a componente della commissione giudicatrice, previste in materia. La sussistenza di cause ostative o la dichiarazione di incompatibilità dei candidati devono essere tempestivamente comunicate dalla stazione appaltante all'ANAC ai fini della cancellazione dell'esperto dall'albo e della comunicazione di un nuovo esperto.

Le linee guida n. 5 recanti "Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici" già adottate nell'ottobre 2016 sono state aggiornate al D. Lgs. 56/2017 con delibera del Consiglio n. 4 del 10 gennaio 2018. Tra le modifiche di maggiore impatto si è tenuto conto dell'obbligo previsto dal Decreto correttivo di scegliere il Presidente tra gli esperti selezionati dall'Autorità per gli affidamenti relativi a contratti per i servizi e le forniture



di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, per i lavori di importo inferiore a un milione di euro o per quelli che non presentano particolare complessità.

Inoltre, per i contratti di servizi e forniture di elevato contenuto scientifico e tecnologico, si lascia alla stazione appaltante la possibilità di selezionare i componenti della commissione giudicatrice nell'ambito di propri esperti interni previa richiesta e confronto con l'Anac.

Infine, è introdotto un periodo transitorio in relazione alla piena interoperabilità delle banche dati che attribuisce alle stazioni appaltanti la verifica, anche a campione, delle autodichiarazioni presentate in ordine alla sussistenza dei requisiti dei commissari.

- **motivi di esclusione** (nuovo articolo 80 del Codice dei contratti pubblici):

è stata incrementata la lista dei reati rilevanti (co. f bis ed f ter) e l'elenco delle figure aziendali tenute a rendere le relative dichiarazioni.

In esito alla modifica del comma 10 dell'art. 80, introdotta dal Decreto correttivo, le linee guida n. 6 recanti "Indicazione dei mezzi di prova adeguati e delle carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative per la dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui all'art. 80 co. 5 lett. c del Codice" già adottate nell'ottobre 2016 sono state aggiornate al D. Lgs. 56/2017 con delibera del Consiglio n. 1008 del 11 ottobre 2017. A titolo esemplificativo, al punto 2.1 è stato precisato che al ricorrere dei presupposti individuati dal codice e dalle linee guida, gli illeciti professionali gravi rilevano ai fini dall'esclusione dalle gare prescindere dalla natura civile, penale e amministrativa dell'illecito mentre al punto 4.1 è stata circoscritta la rilevanza dei provvedimenti di applicazione delle penali, ritenendo ostativi quelli che, singolarmente o cumulativamente, raggiungono un importo pari all'1% dell'importo del contratto. Ciò in conformità al dato normativo che attribuisce rilevanza al presupposto della gravità dell'illecito.

- **criteri di selezione e il soccorso istruttorio** (nuovo articolo 83 del Codice dei contratti pubblici):

è stata eliminata l'onerosità del soccorso istruttorio (eliminazione della sanzione pecuniaria), ma è previsto che la frequenza con cui le imprese ricorrono all'istituto del soccorso istruttorio determinerà una penalizzazione in sede di rilascio del rating di impresa;

il Rating di impresa è stato profondamente modificato sia nei presupposti per il rilascio, sia negli effetti connessi al relativo conseguimento. Al co. 10, il sistema di rating di impresa e delle relative premialità, per il quale l'Autorità rilascia apposita certificazione agli operatori economici, su richiesta è istituito presso l'ANAC, che ne cura la gestione. Il rating di impresa diventa rilevante ai fini dell'attribuzione di punteggi premiali per l'individuazione dell'aggiudicatario e per la riduzione della cauzione provvisoria.

- **qualificazione degli esecutori di lavori pubblici** (nuovo articolo 84 del Codice dei contratti pubblici):

le imprese, per dimostrare il possesso dei requisiti di capacità economica-finanziaria e tecnica-professionale, potranno prendere a riferimento il **decennio antecedente la data di sottoscrizione del contratto con la SOA** per il conseguimento della qualificazione; inoltre, relativamente ai requisiti aggiuntivi, che la stazione appaltante può richiedere per i lavori di importo superiore a 20 milioni di euro, al co. 7 si prevede che la cifra d'affari pari a due volte l'importo a base di gara possa essere dimostrata prendendo a



riferimento lavori realizzati **nei migliori cinque dei dieci anni antecedenti** (invece del triennio antecedente come previsto nel D. Lgs. 50/2016).

- **avvalimento** (nuovo articolo 89 del Codice dei contratti pubblici):

il contratto di avvalimento, a pena di nullità, deve contenere la specificazione dei requisiti forniti e delle risorse messe a disposizione dell'impresa ausiliaria; laddove la stazione appaltante ometta di trasmettere all'ANAC l'informativa relativa all'impiego dell'avvalimento, è previsto l'obbligo di procedere alla risoluzione del contratto.

- **i criteri di aggiudicazione dell'appalto** (nuovo articolo 95 del Codice dei contratti pubblici):

riguardo l'offerta economicamente più vantaggiosa con il nuovo comma 10 bis il decreto correttivo introduce la previsione che la stazione appaltante *"al fine di assicurare l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo, valorizza gli elementi qualitativi dell'offerta e individua criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici. A tal fine stabilisce un tetto massimo per il punteggio economico entro il limite del 30 per cento"* intendendo stabilire un maggior equilibrio tra il peso della parte economica e quello della parte qualitativa dell'offerta;

riguardo il criterio del prezzo più basso, il D. Lgs. 56/2017 prevede, con una modifica del co. 4, l'utilizzo "per i lavori di importo pari o inferiore a 2.000.000 di euro, quando l'affidamento dei lavori avviene con procedure ordinarie, sulla base del progetto esecutivo e con applicazione obbligatoria dell'esclusione automatica, ai sensi dell'art. 97, co. 8 (offerta anormalmente bassa)";

viene inoltre estesa la possibilità di utilizzare tale criterio per gli affidamenti di servizi e le forniture di importo inferiore a 40.000 euro in tutti i casi, mentre per quelli compresi tra 40.000 euro e la soglia comunitaria solo nei casi di elevata ripetitività con esclusione di quelli con elevato contenuto tecnologico o che abbiano un contenuto innovativo. Pertanto per i servizi e le forniture di importo superiore alla soglia non sarebbe più consentito in nessun caso il ricorso al criterio del prezzo più basso.

- **collaudo** (nuovo articolo 102 del Codice dei contratti pubblici):

nella nuova stesura del co. 2 viene stabilito che **per i lavori di importo superiore a 1 milione di euro e inferiore alla soglia di cui all'art. 35 del Codice**, nei casi espressamente individuati dal decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti che disciplinerà le modalità tecniche di svolgimento del collaudo, il certificato di collaudo può essere sostituito dal certificato di regolare esecuzione rilasciato dal direttore dei lavori; **per i lavori di importo pari o inferiore a 1 milione di euro e per le forniture e servizi di importo inferiore alla soglia di cui all'art. 35 del Codice**, è sempre facoltà della stazione appaltante sostituire il certificato di collaudo con il certificato di regolare esecuzione. Nei casi di cui sopra il certificato di regolare esecuzione **deve essere emesso non oltre 3 mesi** dalla data di ultimazione delle prestazioni oggetto del contratto.

- **subappalto** (nuovo articolo 105 del Codice dei contratti pubblici):

sono stati estesi gli obblighi di indicazione della terna di subappaltatori in sede d'offerta per appalti di lavori, servizi o forniture di importo pari o superiori alle soglie di cui all'articolo 35 del Codice o, indipendentemente dalla soglia, relativi ad attività maggiormente esposte a rischi di infiltrazione mafiosa;



sono stati rivisti i limiti quantitativi (nei lavori resta in vigore il limite del 30% dell'importo contrattuale stabilito dal terzo periodo del comma 2, mentre per servizi e forniture si restringe l'applicazione a quei contratti che *“richiedano l'impiego di manodopera se singolarmente d'importo superiore al 2 % dell'importo delle prestazioni affidate o di importo superiore a 100.000 euro e qualora l'incidenza del costo della manodopera e del personale sia superiore al 50% dell'importo del contratto da affidare”*;

è ammessa l'associazione in partecipazione;

è stato definitivamente vietato l'affidamento di prestazioni in subappalto a imprese che abbiano partecipato alle medesima procedura in concorrenza con l'impresa appaltatrice e nel comma 4 sono stabilite le condizioni che ogni stazione appaltante deve verificare al fine di autorizzare il subappalto.

Circa i limiti quantitativi imposta dalla legislazione italiana, giova ricordare che la normativa comunitaria non contempla limitazioni quantitative al subappalto, e che lo Stato Italiano è stato invitato a rivedere il limite di cui all'art. 105 in tema di subappalto. Le perplessità sollevate dalla Commissione riguardano soprattutto l'incompatibilità di un divieto assoluto del subappalto – in termini percentuali – con i principi di libera circolazione delle merci, nonché con le direttive e la giurisprudenza comunitaria degli ultimi anni.

5.2 Affidamenti In House

La modalità di affidamento “in house” costituisce un'eccezione al principio generale dell'applicazione delle procedure a evidenza pubblica per gli affidamenti di appalti di lavori, servizi e forniture, nonché per le concessioni di lavori e servizi.

Il concetto di “in house providing” è stato originariamente elaborato dalla giurisprudenza comunitaria allo scopo di armonizzare i principi relativi alla tutela della concorrenza, con il potere di auto-organizzazione riconosciuto alle Amministrazioni pubbliche dei singoli Stati.

L'in house providing non trovava tuttavia, fino alle direttive del 2014, disciplina positiva, qualificandosi piuttosto quale istituto di produzione giurisprudenziale.

Le direttive forniscono, per la prima volta, la disciplina positiva dell'in house providing, definendone i presupposti ed individuando anche parametri oggettivi cui ancorare, nel concreto, la verifica di ricorrenza di un modello di gestione in house, stabilendo che l'appalto pubblico aggiudicato da un'amministrazione aggiudicatrice a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato può essere sottratto alle regole dell'evidenza pubblica ove siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui si tratta un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi;
- b) oltre l'80 % delle attività di tale persona giuridica sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti o da altre persone giuridiche controllate dalle amministrazioni aggiudicatrici di cui si tratta;
- c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata. Le direttive precisano altresì quando possa ritenersi che un'amministrazione aggiudicatrice eserciti su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato



sui propri servizi, richiedendo che la stessa sia titolare di un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici, sia sulle decisioni significative della persona giuridica controllata [art. 12 della direttiva appalti (2014/24/UE), all'art. 28 della direttiva settori speciali (2014/25/UE) e all'art. 17 della direttiva concessioni (2014/23/UE) e art. 5 del d.lgs. 50/2016].

In particolare, il d.lgs. 175/2016 che disciplina alcuni aspetti delle società in house, quali le attività che tali società devono esercitare (art.4), all'art.16 stabilisce che il controllo analogo si verifica solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata. Gli statuti delle società devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici controllanti ed in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni.

La struttura societaria, in sostanza, deve essere nel suo complesso idonea a garantire che la gestione della società affidataria sia nella piena ed esclusiva disponibilità del socio pubblico, solo in tal modo si può giustificare il superamento delle regole dell'evidenza pubblica, posto che la stessa disciplina dell'in house è configurata espressamente dalle direttive in chiave derogatoria. Diviene quindi essenziale analizzare, concretamente, gli statuti e gli eventuali patti parasociali che permettano di riscontrare la presenza del requisito del controllo analogo.

Per quel che riguarda il requisito di cui alla lett. b, per determinare la percentuale delle attività la norma poi specifica che si deve prendere in considerazione il fatturato totale medio, o una idonea misura alternativa basata sull'attività, quale i costi sostenuti dalla persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore nei settori dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione. Al tal fine è necessario quindi andare a verificare tutti i documenti contabili da cui desumere l'eventuale raggiungimento dell'80% .

Già l'art.192 del d.lgs. 50/2016 al comma 2 inoltre impone alle Amministrazioni, che ne devono dare conto nella motivazione del provvedimento che dispone l'affidamento, di effettuare preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, circa le ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Sempre l'art.192 del d.lgs. 50/2016, al comma 1, disciplina l'introduzione, presso l'ANAC, di un elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house.

L'ANAC, con le Linee guida n. 7 *“Linee Guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016”* ha regolato la modalità di presentazione delle domande di iscrizione. L'iscrizione costituisce condizione necessaria affinché le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori possano operare affidamenti diretti in favore di proprie società *in house*.



Le predette linee guida sono state aggiornate al D.lgs. n. 56/2017 con deliberazione del Consiglio n. 951 del 20 settembre 2017.

Le modifiche apportate dal Decreto correttivo hanno inciso soprattutto sui punti 5.7 e 8.8 delle linee guida in questione, che disciplinano i casi in cui l’Autorità accerta l’assenza dei requisiti di legge che devono essere posseduti per l’iscrizione nell’Elenco e quelli in cui dispone la cancellazione dall’Elenco per la sopravvenuta carenza di tali requisiti. In tali ipotesi, per i contratti già aggiudicati mediante il modulo dell’in house providing, – in luogo dell’esercizio del potere di raccomandazione vincolante come era in precedenza previsto– l’ANAC può esercitare i poteri di cui all’art. 211 commi 1-bis e 1-ter del Codice dei contratti pubblici.

La domanda d’iscrizione deve essere presentata, a pena di inammissibilità, dal Responsabile dell’Anagrafe delle Stazioni Appaltanti (RASA) su delega delle persone fisiche deputate ad esprimere all’esterno la volontà del soggetto richiedente. Nel caso di controllo congiunto, deve essere presentata una sola domanda riferita a tutti i soggetti interessati all’iscrizione.

L’obbligo d’iscrizione, posticipato più volte, decorre dal 15 gennaio 2018; pertanto, a partire da tale data, le Amministrazioni che intendano operare affidamenti diretti in favore di propri organismi in house devono presentare all’ANAC la domanda di iscrizione nell’Elenco e, a far data da tale momento, la presentazione della domanda di iscrizione costituirà presupposto legittimante l’affidamento in house e ne dovrà essere verificata la presentazione anche in sede di controllo di I livello, per gli affidamenti in house effettuati successivamente a tale data.

I Controlli di I Livello sono finalizzati, da una parte alla verifica dell’esistenza della documentazione richiesta dalla norma a sostegno dell’affidamento in house e, dall’altra alla verifica della sussistenza delle condizioni per l’affidamento stesso. Ai fini della trasparenza e ai sensi dell’art. 29 del d.lgs. 50/2016 e dell’art. 192 comma 3 del d.lgs. 50/2016, inoltre, si dovrà verificare la pubblicazione e l’aggiornamento degli atti di affidamento e degli atti relativi alla programmazione sul profilo del committente, nella sezione “Amministrazione trasparente”, nonché sul sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sulla piattaforma digitale istituita presso l’ANAC.

Laddove sia necessario ricorrere al reclutamento di personale esterno, ai sensi dell’art. 19 del d.lgs. 175/2016, le società in house stabiliscono, con propri provvedimenti pubblicati sul sito istituzionale, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all’articolo 35, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In caso di mancata adozione dei suddetti provvedimenti, trova diretta applicazione il suddetto articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

5.3 Aiuti di Stato

Nell’ambito della gestione di qualsiasi operazione o misura che comporti l’impiego di risorse finanziarie a valere sui Fondi SIE, è necessario, in via preliminare, verificare se siano coinvolti elementi di aiuto di Stato. A tal fine, risulta essenziale identificare gli elementi costitutivi che consentono di qualificare una misura come aiuto di Stato. Per aiuto di Stato s’intende qualsiasi trasferimento di risorse pubbliche a favore di alcune imprese o produzioni che, attribuendo un vantaggio economico, falsa o minaccia di alterare la concorrenza.

Più precisamente l’art. 107 (ex art. 87 del TCE) del TFUE recita: “Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui



incidano sugli scambi tra Stati membri, *gli aiuti concessi dagli Stati*, ovvero mediante risorse statali, *sotto qualsiasi forma che*, favorendo talune imprese o talune produzioni, *falsino o minaccino di falsare la concorrenza*".

Lo stesso articolo 107 contiene anche le principali deroghe. Al comma 2 sono indicati **gli aiuti compatibili con il mercato interno**:

- a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti,
- b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali,
- c) gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione. Cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare una decisione che abroga la presente lettera.

Mentre, al comma 3 del medesimo art. 7, sono indicati gli aiuti che possono considerarsi compatibili con il mercato interno:

- a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale;
- b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro;
- c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse;
- d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune;
- e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione.

Altre deroghe sono poi contenute nell'articolo 93 (coordinamento dei trasporti o rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio) e nell'articolo 106 (servizi d'interesse economico generale) e all'articolo 42 (Agricoltura) del TFUE.

La prassi della Commissione europea e la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea hanno definito col tempo sia i contenuti che l'interpretazione delle disposizioni del Trattato.

L'art. 108 del TFUE attribuisce alla Commissione europea il compito di controllare ex ante gli aiuti di Stato, impone agli Stati membri un obbligo di notifica alla Commissione degli aiuti che intendono istituire o modificare e prevede un divieto di darne esecuzione prima dell'adozione di una decisione di autorizzazione della Commissione.

Ogni progetto di norma che preveda la concessione di un nuovo beneficio deve essere preventivamente e tempestivamente notificato, insieme a tutte le informazioni necessarie, dallo Stato membro interessato alla Commissione UE che adotta in merito una decisione con la quale stabilisce se l'agevolazione in questione è compatibile con il Trattato. La Commissione avvia il procedimento formale di esame se verifica che il provvedimento notificato (articolo 108 del TFUE), presenta dubbi sulla compatibilità col mercato comune.



Al termine del procedimento (Reg. (UE) n. 1589/2015 che codifica il Reg. (UE) n. 659/1999), la Commissione può adottare:

- una decisione "positiva" con la quale dichiara l'aiuto compatibile;
- una decisione "negativa" con la quale dichiara la misura incompatibile ed inattuabile, nel caso l'aiuto sia stato già erogato, ne ordina il recupero;
- una decisione "condizionata" con la quale dichiara la misura compatibile, ma assoggetta la sua attuazione a condizioni.

Inoltre la Commissione può emanare appositi Regolamenti di esenzione con i quali esenta determinate tipologie di aiuti dall'obbligo di notifica, in quanto ha stabilito che, a certe condizioni, gli stessi sono compatibili con il TFUE. I regimi di aiuto che rientrano in tali fattispecie possono, dunque, essere attuati immediatamente, senza dover essere notificati alla Commissione. Per tali ragioni, nell'ambito della gestione dei fondi SIE, si ricorre maggiormente all'utilizzo di dette tipologie di aiuto.

Il Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 26 giugno 2014 (regolamento generale di esenzione per categoria), noto con l'acronimo GBER, rappresenta il più importante regolamento definito dalla Commissione che disciplina le condizioni affinché alcune categorie di aiuti di Stato possano essere considerate come compatibili con il mercato interno dell'Unione Europea, in applicazione degli articoli 107 e 108 del TFUE, ed ha sostituito dal 1 luglio 2014 il precedente Regolamento 800/08. Tali categorie di aiuti sono esentati dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE, purché soddisfino tutte le condizioni di cui al capo I, nonché le condizioni specifiche per la pertinente categoria di aiuto di cui al capo III del suddetto regolamento. Con l'adozione del GBER, sono state introdotte diverse novità. E' stata estesa in modo significativo la possibilità per gli Stati membri di concedere aiuti senza controllo preliminare, semplificandone la concessione e riducendo la durata dell'iter procedurale per i beneficiari ma, al contempo, sono stati introdotti nuovi e più stringenti obblighi di trasparenza. All'art. 9 nonché agli allegati II e III, sono previste apposite disposizioni in merito alla pubblicazione di informazioni relative a misure di aiuti concessi ai sensi dello stesso GBER. Gli Stati membri sono tenuti, a partire dal 1 luglio 2016, a pubblicare su un sito web esaustivo tutte le informazioni sintetiche relative a ciascuna Misura di Aiuto esentata a norma del citato GBER, nonché gli aiuti individuali superiori a cinquecentomila euro.

Al fine di garantire il rispetto del divieto di cumulo e degli obblighi di trasparenza e di pubblicità previsti dalla normativa europea e nazionale in materia di aiuti di Stato, la Legge n. 234/2012, modificata dalla Legge n. 115/2015 ha istituito, presso il Ministero dello Sviluppo Economico, il Registro Nazionale degli Aiuti di Stato (in vigore in Italia dal 31 gennaio 2017) e prevede che i dati e le informazioni del Registro siano rese accessibili senza restrizioni, estendendo di fatto, l'adempimento comunitario a tutti gli aiuti concessi e all'elenco dei soggetti tenuti alla restituzione degli aiuti incompatibili dei quali la Commissione europea abbia ordinato il recupero (Elenco Deggendorf).

Infine, a seguito della pubblicazione del Regolamento che disciplina il funzionamento del Registro Nazionale degli Aiuti di Stato (Decreto n. 115 del 31 maggio 2017), dal 12 agosto 2017, detto Registro è pienamente operativo ed è progettato per consentire alle amministrazioni pubbliche titolari di misure di aiuto in favore delle imprese e ai soggetti, anche di natura privata, incaricati della gestione di tali aiuti, di effettuare i controlli amministrativi propedeutici alla concessione ed erogazione dell'aiuto attraverso il



rilascio di specifiche “visure” che recano l’elencazione dei benefici di cui il destinatario dell’aiuto abbia già goduto negli ultimi esercizi in qualunque settore.

Il Regolamento (UE) n. 1084/2017 ha introdotto alcune modifiche al Regolamento (UE) n. 651/2014. Tra le novità vi è anzitutto l’inclusione nel campo di applicazione del GBER, a specifiche condizioni, degli aiuti alle infrastrutture portuali e aeroportuali.

Il provvedimento innalza poi le soglie di notifica applicabili agli investimenti per la cultura e la conservazione del patrimonio nonché agli aiuti al funzionamento per la cultura e la conservazione del patrimonio, che passano rispettivamente da 100 a 150 milioni di euro per progetto nel primo caso e da 50 milioni a 75 milioni di euro per impresa e per anno, nel secondo.

Sono state aumentate anche le soglie per gli aiuti alle infrastrutture sportive e alle infrastrutture ricreative multifunzionali, con gli aiuti agli investimenti che passano da 15 a 30 milioni, con costi totali superiori a 100 milioni di euro per progetto, e non più 50 milioni. Confermata, invece, la soglia di 2 milioni di euro, per infrastruttura e per anno, per gli aiuti al funzionamento delle infrastrutture sportive.

Per quanto riguarda gli aiuti a finalità regionale, infine, il regolamento prevede nuove disposizioni in materia di delocalizzazione. I beneficiari che presentino domanda agli investimenti ai sensi dell’art.14 del Regolamento di esenzione sono obbligati:

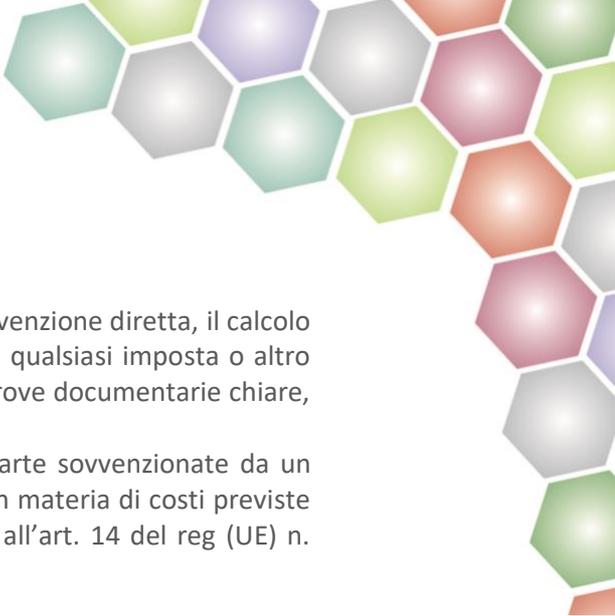
- a confermare di non aver effettuato una delocalizzazione verso lo stabilimento in cui deve svolgersi l’investimento iniziale per il quale è richiesto l’aiuto nei due anni precedenti la domanda di aiuto;
- ad impegnarsi a non effettuare una delocalizzazione nei due anni successivi al completamento dell’investimento iniziale per il quale è richiesto l’aiuto.

I regimi di aiuti esistenti dovranno essere adeguati a tali disposizioni contro la delocalizzazione entro sei mesi dall’entrata in vigore del nuovo regolamento.

A fronte delle nuove opportunità offerte dal GBER, la Commissione ha ritenuto necessario sia rafforzare la trasparenza degli aiuti in esenzione, sia responsabilizzare maggiormente gli Stati membri sul rispetto delle norme.

L’art. 12 “Controllo” ad esempio stabilisce che gli Stati membri conservino registri dettagliati contenenti le informazioni e i documenti giustificativi necessari per verificare il rispetto di tutte le condizioni del regolamento . E’ previsto l’obbligo di conservazione per 10 anni dalla data in cui è stato concesso l’aiuto ad hoc ovvero l’ultimo aiuto a norma del regime. Per consentire alla Commissione di controllare gli aiuti esentati dall’obbligo di notifica ai sensi del GBER, ogni Stato membro ha obbligo di fornire tutte le informazioni e i documenti giustificativi ritenuti necessari dalla Commissione entro 20 giorni lavorativi dal ricevimento delle richiesta ovvero entro un periodo più lungo fissato nella richiesta stessa.

Inoltre il Reg. UE n. 1084/2017 modifica il Regolamento (UE) n. 702/2014 per quanto riguarda il calcolo dei costi ammissibili. Introduce un’importante novità in tema di costi semplificati integrando l’articolo 7 paragrafo 1 del Reg. (UE) n. 702/2014 “Intensità di aiuto e costi ammissibili” con la frase seguente “Gli importi dei costi ammissibili possono essere calcolati conformemente alle opzioni semplificate in materia di costi previste dal regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, a condizione che l’operazione sia sovvenzionata almeno in parte da un fondo dell’Unione e che la categoria dei costi sia ammissibile a norma della pertinente disposizione di esenzione”.



In sostanza, per gli aiuti concessi in forma differente dalla sovvenzione diretta, il calcolo dell'intensità di aiuto dei costi ammissibili è fatto al lordo di qualsiasi imposta o altro onere. In tal caso, i costi ammissibili sono accompagnati da prove documentarie chiare, specifiche e aggiornate.

Mentre, nelle ipotesi in cui le operazioni siano almeno in parte sovvenzionate da un fondo europeo, è possibile utilizzare le opzioni semplificate in materia di costi previste agli artt. 67 e 68 del RDC per i Fondi SIE nonché, per l'FSE, all'art. 14 del reg (UE) n. 1304/2013.

Il Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore ("De minimis") va a sostituire il precedente Regolamento (CE) n. 1998/2006, disciplinando le sovvenzioni pubbliche che rientrano nella cosiddetta regola de minimis.

- La Commissione continua a considerare minimi e non idonei ad avere un'incidenza, anche potenziale, sul mercato interno, gli aiuti che non superano la soglia di 200.000,00 euro e calcolata in un determinato arco temporale (tre esercizi finanziari) ed avendo come riferimento l'impresa unica come definita nel Regolamento stesso. Pertanto, gli aiuti concessi nel rispetto di tutte le condizioni stabilite dal regolamento sono da considerarsi come aiuti che non soddisfano tutti i criteri di cui all'art. 107, paragrafo 1, e non sono di conseguenza soggetti all'obbligo di notifica alla Commissione. Inoltre, nel caso di attivazione di un regime de minimis non è neppure necessaria la comunicazione preventiva, utilizzata per gli altri regimi soggetti ad esenzione, risultando sufficiente esaudire i presupposti di cui al regolamento stesso e indicare, in modo inequivocabile, nel provvedimento normativo o amministrativo riconosce l'aiuto individuale, il riferimento esplicito al predetto regolamento citandone titolo e relativi estremi.

Nel settore del trasporto di merci su strada per conto terzi il massimale degli aiuti *de minimis*, nell'arco dei tre esercizi finanziari, è ridotto a centomila euro ad impresa beneficiaria ed è inoltre escluso l'acquisto di veicoli. Restano in ogni caso esclusi dall'applicazione del *de minimis* gli aiuti concessi al settore della produzione agricola, della pesca, dell'acquacoltura e dell'industria carboniera.

Con il Regolamento (UE) n. 360/2012 – cd. Regolamento *de minimis* SIEG – la Commissione europea ha previsto l'esenzione dall'applicazione delle norme europee in materia di aiuti di Stato per interventi di ausilio finanziario, fino alla soglia di 500.000 euro nell'arco di un triennio, riconosciuti ad una impresa a titolo di compensazione per la fornitura di servizi di interesse economico generale.

Il Regolamento (UE) n. 1408/2013 della Commissione è infine relativo agli aiuti «de minimis» nel settore agricolo.

E' possibile rilevare la presenza di aiuti di stato Aiuti di Stato oltre che, naturalmente, nelle tradizionali operazioni di erogazione di sovvenzioni ad imprese anche nella realizzazione di opere pubbliche, negli strumenti finanziari, negli affidamenti in house ecc.; pertanto è essenziale che, anche laddove il soggetto che attua l'intervento non abbia rilevato la presenza di aiuti di Stato, durante il controllo di primo livello si proceda alla verifica della presenza di tali elementi nell'intervento oggetto del controllo e, nel caso in cui il finanziamento pubblico concesso si configuri come tale, si accerti la corretta applicazione della normativa vigente applicabile.



A tal fine si ricordano brevemente alcuni principi che disciplinano la materia.

A norma dell'art. 107 par. 1 del TFUE, si configura un aiuto di stato, solo ove siano soddisfatte le seguenti condizioni cumulative:

- vi sia un **trasferimento**, anche indiretto, **di risorse statali** e tali misure siano imputabili allo Stato;
- tale trasferimento determini un **vantaggio economico**, ossia la misura conferisca al beneficiario un vantaggio concorrenziale che lo stesso non avrebbe ricevuto in condizioni normali di mercato;
- **la misura sia selettiva**, ossia non abbia natura generale, ma si applichi solo a talune imprese, o settori di attività (economiche);
- **vi sia un effetto** (anche potenziale) **sulla concorrenza e sugli scambi commerciali** tra gli Stati Membri, ossia la misura incida, anche solo potenzialmente, sulle condizioni di concorrenza e di scambio tra stati membri nel mercato UE.

Inoltre, la nozione di aiuto presuppone che il beneficiario dello stesso sia un'impresa ossia un soggetto che svolge attività economiche in regime di concorrenza. Pertanto, risulta evidente che per determinare se una specifica misura possa essere qualificata come aiuto di Stato, la prima verifica da svolgere riguarda la natura di impresa del soggetto beneficiario delle risorse ovvero occorre verificare se l'attività finanziata abbia natura economica e, quindi, si sostanzia nell'offerta di beni o servizi sul mercato aperto alla concorrenza. Per comprendere quali attività debbano essere considerate economiche, occorre fare riferimento alla prassi decisionale della Commissione UE e alla giurisprudenza della Corte di giustizia UE.

L'importanza di una corretta interpretazione dei suddetti elementi è tale da aver indotto la Commissione a emanare una comunicazione interpretativa volta proprio ad illustrarli dettagliatamente, alla luce della propria prassi decisionale e delle pronunce della Corte di giustizia UE, ossia la "Comunicazione (2016/C 262/01) sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea". Tale Comunicazione fornisce, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, alcuni casi concreti di attività, che sono state considerate non economiche.

In sintesi, l'esame sulla natura economica, o meno, di una determinata attività



deve essere svolto caso per caso, tenendo presente che le caratteristiche fondamentali per poter considerare un'attività come non economica risultano essere:

- la natura pubblica, ossia riservata al settore pubblico, e non contendibile,
- la rispondenza a una finalità pubblica e l'organizzazione su base solidaristica, ossia la mancanza di remunerazione.

Una volta individuati eventuali profili di aiuto per l'intervento oggetto del controllo, esistono numerose aree chiave di rischio che le attività di Controllo di I Livello dovrebbero verificare, in particolare:

- che il regime d'aiuto, **gli aiuti individuali concessi nell'ambito di regimi di aiuti e gli aiuti ad hoc siano** stati notificati e approvati dalla Commissione;
- che, qualora non sia stato notificato, siano rispettate tutte le condizioni stabilite dal regolamento di esenzione oppure dal regolamento de minimis;
- che le imprese beneficiarie dell'aiuto soddisfino le condizioni del regime di aiuto come approvato dalla Commissione o che la natura dei progetti coperti da un regolamento di esenzione soddisfi le specifiche condizioni e regole dell'esenzione (quali ad esempio la tipologia di beneficiari, la tipologia di azione incentivata, l'ammontare e l'intensità dell'aiuto, i costi ammissibili ecc.);
- che sia rispettato il divieto di cumulo.

I Controlli di I Livello devono dunque identificare chiaramente la base giuridica pertinente e garantire che siano osservate le disposizioni previste. Nel caso di aiuti concessi in regime di de minimis, inoltre, devono controllare che l'aiuto rivolto ad un'impresa oltre il periodo di tre esercizi finanziari non abbia superato la soglia di ammontare concedibile a titolo di aiuto di Stato.

Nella nota EGESIF_14-0012_02 del 17 settembre 2015 "Linee guida per gli Stati membri sulle verifiche di gestione per il periodo di programmazione 2014-2020" sono individuate, a titolo esemplificativo, alcune tra le problematiche più comuni identificate in passato dalla Commissione in materia di aiuti di Stato:

- mancata verifica della regola de minimis;
- superamento dei massimali dell'aiuto consentiti per il fatto che un'impresa non si qualifica

come una PMI e quindi non ha diritto a una maggiorazione per le PMI;

- avvio prematuro dei lavori (prima della domanda di aiuto) o prima dell'approvazione



dell'autorità concedente l'aiuto;

- controlli insufficienti dell'"effetto di incentivazione" per l'aiuto.

5.4 Strumenti Finanziari

La programmazione 2014-2020 riconosce crescente importanza agli strumenti finanziari, dato il loro effetto moltiplicatore sui fondi SIE e la loro capacità di associare diverse forme di risorse pubbliche e private a sostegno di obiettivi di politiche pubbliche. Risulta, pertanto, ampliato sia il campo di applicazione, che il numero delle tipologie. La materia è disciplinata nel Titolo IV (artt. 37 – 46) del RDC e dalla Sezione II (agli artt. 12 – 14) del Reg. (UE) n. 480/2014. Sul tema degli strumenti finanziari sono inoltre da prendere in considerazione il Regolamento di esecuzione 964/2014 recante modalità di applicazione del RDC per quanto concerne i termini e le condizioni uniformi per gli strumenti finanziari (standardizzati o off the shelf) ed il Regolamento di esecuzione 821/2014 recante modalità di applicazione del RDC per quanto riguarda le modalità dettagliate per il trasferimento e la gestione dei contributi dei programmi, le caratteristiche tecniche delle misure di informazione e di comunicazione per le operazioni e il sistema di registrazione e memorizzazione dei dati. In particolare, l'allegato I riguarda il modello per la presentazione di relazioni sugli strumenti finanziari.

Tra gli ulteriori documenti di interesse, la Comunicazione sugli *"Orientamenti per gli Stati membri sui criteri di selezione degli organismi che attuano gli strumenti finanziari"* (2016/C 276/01), con la quale la Commissione Europea chiarisce che le Autorità di Gestione, al di là dell'affidamento dei compiti di esecuzione degli strumenti finanziari alla BEI e al FEI, ovvero nel caso in cui decidano di attuare direttamente uno SF a norma dell'art. 38 par. 4 lett. c) RDC, sono tenute a selezionare organismi che attuano gli strumenti finanziari in conformità delle norme e dei principi in materia di appalti. Definisce inoltre l'insieme minimo di criteri di selezione che deve essere applicato per individuare l'attuatore dello SF (art. 7 Reg. delegato (UE) n. 480/2014. Nel caso in cui l'AdG decida di costituire un Fondo di Fondi con l'obiettivo di fornire sostegno mediante uno o più Programmi a diversi Strumenti Finanziari, l'organismo gestore del fondo procederà a selezionare gli intermediari finanziari, sempre nel rispetto dell'articolo 7 del Regolamento delegato (UE) n. 480/2014.

Inoltre nelle "Linee guida per gli Stati membri sulle verifiche di gestione per il periodo di programmazione 2014-2020" è previsto un apposito paragrafo sulle verifiche di gestione relative agli strumenti finanziari mentre la "Guidance on State aid in European Structural and Investment (ESI) Funds Financial instruments in the 2014-2020 programming period" è un documento di lavoro che intende facilitare l'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato nell'ambito degli strumenti finanziari, e sottolineare le diverse possibilità di conseguire la conformità degli aiuti di Stato.

L'articolo 2 lett. p) del RF e l'articolo 37 par. 8 e 9 del RDC definiscono Strumenti Finanziari (SF) le misure di sostegno finanziario messe a disposizione dall'Unione Europea (tramite i fondi SIE) al fine di perseguire uno o più obiettivi strategici dell'Unione stessa. Tali strumenti possono assumere la forma di investimenti azionari o quasi-azionari,

prestiti o garanzie, o altri strumenti di condivisione del rischio, e possono, se del caso, essere associati a sovvenzioni.

Gli SF possono assumere la forma di Fondi Singoli oppure di Fondi di Fondi.

La *ratio* è fronteggiare alle carenze conseguenti eventuali ad "fallimenti del mercato" o "condizioni di investimento sub-ottimali" attraverso gli SF. I Programmi Operativi possono includere operazioni comprendenti contributi per sostenere strumenti finanziari, destinati a:

1. fornire sostegno rimborsabile (fondi di capitale di rischio, fondi di partecipazione, fondi per mutui) per realizzare investimenti a favore di imprese, incluse le PMI, destinato:
 - a) alla creazione di nuove imprese;
 - b) alla messa a disposizione di capitale nella fase iniziale, quali il:
 - capitale di costituzione;
 - capitale di avviamento;
 - capitale di espansione;
 - capitale per il rafforzamento delle attività generali di un'impresa;
 - capitale per la realizzazione di nuovi progetti, la penetrazione di nuovi mercati o nuovi sviluppi da parte di imprese esistenti;
2. fornire sostegno (fondi per lo sviluppo urbano sostenibile) per la realizzazione di infrastrutture a favore dello sviluppo urbano, destinato al:
 - capitale per investimenti in infrastrutture destinate a sostenere lo sviluppo o il risanamento urbano;
 - capitale per investimenti in infrastrutture, finalizzato a diversificare le attività non agricole in zone rurali;
3. fornire garanzie (fondi di garanzia) per l'ottenimento di finanziamenti.

Una novità rispetto alla precedente programmazione è l'introduzione di SF congiunti di garanzia illimitata e cartolarizzazione a favore delle PMI, applicati dalla BEI a cui, però, possono concorrere solo risorse FESR e FEASR (art. 39 dell'RDC).

Gli SF, ove opportuno, possono essere associati a misure di sostegno nella forma di contributo/sovvenzione (Nota EGESIF_14_0040-1 dell'11/02/2015) distinguendosi dagli aiuti rimborsabili (art. 2 del RF e dagli artt. 66 e 67 dell'RDC) per gli aspetti indicati dalla Nota EGESIF_15_0005-01 del 15/04/2015.

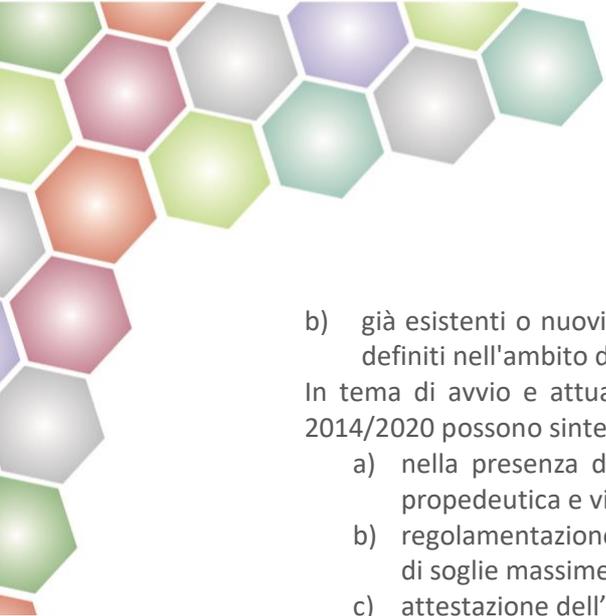
Non essendo fornita a livello regolamentare europeo alcuna limitazione specifica per settore, è possibile ricorrere agli SF nell'ambito di tutti gli obiettivi tematici previsti dalla Programmazione 2014-2020.

Come detto, l'attivazione e l'attuazione di SF è regolamentata dal Titolo IV dell'RDC. L'art. 38 del RDC specifica che le AdG possono fornire un contributo finanziario a favore dei seguenti SF istituiti a livello:

- a) dell'Unione, gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione;
- b) nazionale, regionale, transnazionale o transfrontaliero, gestiti dall' AdG o sotto la sua responsabilità.

Per questi ultimi SF, come specificato al comma 3 dello stesso articolo 38, il contributo finanziario può essere fornito a SF:

- a) che soddisfano i termini e le condizioni uniformi stabiliti dalla Commissione ai sensi del secondo comma dell'art. 38;

- 
- b) già esistenti o nuovi specificamente concepiti per conseguire gli obiettivi specifici definiti nell'ambito delle pertinenti priorità.

In tema di avvio e attuazione degli SF, le novità introdotte con la programmazione 2014/2020 possono sintetizzarsi:

- a) nella presenza della valutazione ex ante (art. 37 del RDC) quale condizione propedeutica e vincolante all'avvio dello SF;
- b) regolamentazione dei versamenti effettuati allo SF sia in termini temporali che di soglie massime dei versamenti (art. 41 del RDC);
- c) attestazione dell'effettivo utilizzo dello SF alla certificazione (art. 41 del RDC)
- d) specifica relazione di attuazione degli SF (art. 46 del RDC)

Ai fini dell'attuazione e del controllo degli SF, si deve tener conto che una "operazione" è costituita dai contributi finanziari di un programma agli strumenti finanziari e dal successivo sostegno finanziario fornito da tali strumenti finanziari (art. 2 par. 9 del RDC). In caso di SF organizzati come Fondo di Fondi, per "operazione", invece, deve intendersi il versamento al Fondo di Fondi, il successivo versamento agli Intermediari Finanziari e il conseguente investimento sui percettori finali. Per tale tipologia di operazioni, il Beneficiario Finale è il Soggetto Responsabile del funzionamento dello SF, mentre il soggetto che fruisce dell'aiuto erogato dallo SF è il Percettore Finale.

Il Beneficiario Finale si può identificare con l'AdG solo nel caso in cui l'AdG assume direttamente i compiti di esecuzione, nel caso di strumenti finanziari costituiti esclusivamente da prestiti e garanzie.

L'effettivo utilizzo delle risorse versate ad uno SF viene effettuata tramite l'erogazione, da parte dell'Intermediario Finanziario, dei prodotti finanziari previsti dallo SF ai percettori finali. Non essendo prevista erogazione per le garanzie, l'art. 42 del RDC chiarisce che alla chiusura di un programma, la spesa ammissibile dello strumento finanziario corrisponde all'importo complessivo dei contributi del programma effettivamente pagato o, nel caso di garanzie, impegnato dallo strumento finanziario entro il periodo di ammissibilità.

Ai sensi dell'art. 125, par. 4 lett. a) e par. 5, come esplicitato e dettagliato dall'art. 9 del Reg. Delegato 480/2014, per ogni singolo versamento deve essere effettuata:

- a) la verifica amministrativa rispetto a ciascuna domanda di rimborso presentata dai beneficiari dello SF. Dette verifiche devono garantire che l'operazione "sia conforme alla legislazione applicabile (con particolare riferimento ai Fondi SIE, agli aiuti di stato, agli appalti pubblici, alla prevenzione del riciclaggio, alla lotta al terrorismo e alla frode fiscale), al programma e all'accordo di finanziamento pertinenti sia nella fase di valutazione e selezione dell'operazione sia durante la creazione e l'attuazione dello strumento finanziario";
- b) la verifica sul posto delle operazioni, ovvero presso i beneficiari finali dello SF. Dette verifiche vanno effettuate anche a livello di percettore finale (ad es. a campione) qualora non presente presso l'AdG/Beneficiario/Intermediario Finanziario la documentazione giustificativa richiesta, così come previsto dall'art. 40, par. 5 dell'RDC, o qualora giustificato dal livello di rischio individuato. In ogni caso, l'AdG non deve imporre ai percettori finali un obbligo di tenuta della documentazione che vada oltre il periodo necessario all'AdG per adempiere alla propria responsabilità.

Le verifiche sul posto, ai sensi dell'art. 40 co. 1 del RDC, non sono effettuate per gli SF istituiti a livello dell'Unione, gestiti direttamente o indirettamente dalla Commissione.



Per tali operazioni, infatti, l'AdG acquisisce le relazioni di controllo periodiche trasmesse dagli organismi incaricati dell'attuazione di detti strumenti finanziari.

Il controllo di I livello interviene per ogni versamento effettuato dall'AdG allo SF e, quindi, sia all'attivazione (primo versamento effettuato) che in corso di attuazione (versamenti successivi al primo). Al fine di garantire le disposizioni dell'RDC, dei regolamenti delegati e delle Note EGESIF in materia di gestione e controllo degli SF, ambiti prioritari di verifica nel controllo di I livello della fase di attivazione possono essere individuati nei seguenti aspetti:

- a) inserimento da parte dell'AdG dell'opzione di ricorso allo SF nel PO;
- b) presenza ed adeguatezza della valutazione ex ante ai sensi dell'articolo 37, comma 2 dell'RDC compresa verifica che la sintesi dei risultati delle conclusioni delle valutazioni ex ante in relazione agli strumenti finanziari sia pubblicata entro tre mesi dalla data del loro completamento e che sia stata presentata al comitato di sorveglianza;
- c) scelta della modalità di attuazione dello SF da parte dell'AdG / OI e struttura di governance, ai sensi dell'art. 38 dell'RDC;
- d) procedure e modalità di selezione del Soggetto Gestore del Fondo con verifica del rispetto della normativa sugli appalti pubblici, ove pertinente;
- e) presenza e adeguatezza dell'Accordo di Finanziamento e sua rispondenza ai requisiti di cui all'Allegato IV dell'RDC
- f) compatibilità con aiuti di stato;
- g) individuazione delle fonti di finanziamento dello SF e verifica dell'esistenza di una registrazione separata per ciascuna fonte ovvero codici contabili distinti relativi al contributo del programma erogato o impegnato;
- h) definizione della tipologia di SF (Fondo singolo o Fondo di Fondi);
- i) definizione della tipologia di prodotti finanziari da erogare (garanzie, prestiti, sconto interessi, etc.);
- j) individuazione dei target di percettori finali;
- k) combinazione con altre forme di sostegno;
- l) modalità di calcolo delle spese e costi di gestione dello SF;
- m) apertura di conti fiduciari dedicati o contabilità separata, ove richiesto;
- n) procedure e modalità per tracciare il cofinanziamento nazionale nel rispetto delle disposizioni dell'art. 38, comma 9 dell'RDC;
- o) correttezza e trasparenza del flusso finanziario relativo al primo versamento;
- p) rispetto della normativa europea in materia di aiuti di stato ("de minimis"; Reg. n. 651/2014 "aiuti in esenzione"; "aiuti al capitale di rischio");
- q) presenza ed adeguatezza della pista di controllo dello SF con riferimento alle disposizioni di cui all'art 25 del Reg. Delegato n. 480/2014 (che fa riferimento all'art. 125 par. 9 del RDC)

Analogamente, per il controllo di I livello effettuato sui versamenti successivi al primo, ambiti prioritari di verifica sono individuati nei seguenti aspetti:

- a) le eventuali variazioni intervenute nella "governance" dello SF rispetto all'attivazione (p.e. variazione del Soggetto Gestore/Intermediario Finanziario);
- b) l'eventuale aggiornamento della valutazione ex ante
- c) la procedura di selezione dei destinatari finali a cura dell'organismo attuatore
- d) il contratto tra organismo attuatore e destinatari finali

- 
- e) l'attuazione della strategia di investimento e il rispetto delle condizioni previste dagli accordi di finanziamento in termini di prodotti finanziari erogati, target di percettori finali, combinazione con aiuti nella forma di sovvenzione/contributo, effetto leva, etc.;
 - f) il rispetto delle condizioni stabilite dall'Art. 41 dell'RDC propedeutiche e vincolanti all'effettuazione di versamenti successivi al primo in corso di attuazione dello SF;
 - g) la corretta registrazione e separazione delle differenti fonti di finanziamento dello SF, in particolare verifica del rispetto delle condizioni stabilite dall'Art. 37 commi 7, 8 e 9 in funzione della situazione ricorrente;
 - h) le modalità di calcolo e pagamento dei costi e commissioni di gestione;
 - i) il riuso delle risorse durante il periodo di ammissibilità della spesa;
 - j) il monitoraggio e la rendicontazione dell'attuazione degli investimenti anche a livello dei percettori finali, dei requisiti di audit e della pista di controllo;
 - k) la presenza e l'adeguatezza della documentazione attestante il rispetto della normativa sulla prevenzione del riciclaggio dei proventi e la lotta al terrorismo;
 - l) il rispetto della normativa sugli aiuti di stato di pertinenza;
 - m) il rispetto della pista di controllo ed eventuale aggiornamento in caso di variazioni intervenute successivamente all'attivazione dello SF.

Il controllo di I livello dovrà altresì garantire il rispetto delle norme di ammissibilità specifiche indicate dall'RDC e che riguardano principalmente:

- a) la soglia massima del 20% dell'aiuto concesso all'investimento da destinare alla riorganizzazione del debito nel caso di infrastrutture destinate a sostenere lo sviluppo urbano o il risanamento urbano o investimenti analoghi in infrastrutture allo scopo di diversificare attività non agricole in zone rurali (Articolo 37, paragrafo 6, dell'RDC)
- b) l'ammissibilità dei contributi in natura in terreni e immobili limitata a investimenti per lo sviluppo rurale, lo sviluppo urbano e la rivitalizzazione urbana solo nel caso in cui terreni e immobili facciano parte dell'investimento (art. 37 (10)) e solo se rispettate le condizioni specificatamente stabilite per immobili e terreni dall'art. 69 dell'RDC;
- c) l'ammissibilità dell'IVA alle condizioni stabilite dall'Art. 69 (3) dell'RDC solo nel caso in cui lo SF è in combinazione con sovvenzioni in un'unica operazione (Art. 37, paragrafo 11, dell'RDC);
- d) l'ammissibilità dell'aiuto fornito per il capitale circolante alle condizioni stabilite dall'Art. 37 (4) dell'RDC;
- e) l'ammissibilità dell'aiuto fornito alle imprese in difficoltà nel rispetto della limitazione stabilita dall'articolo 3 (3d) del regolamento FESR e della normativa in materia di aiuti di Stato;
- f) le condizioni fissate dall'Art. 42 dell'RDC per l'ammissibilità della spesa a chiusura;
- g) le condizioni fissate dall'Art. 43 e dall'art. 44 dell'RDC rispettivamente in relazione all'utilizzo degli interessi e plusvalenze generate dal sostegno dei fondi SIE agli strumenti finanziari entro il periodo di ammissibilità dalle risorse SIE versate allo SF e al reimpiego di risorse imputabili al sostegno fornito dai Fondi SIE allo SF fino al termine del periodo di ammissibilità.



Come già anticipato al paragrafo 5.3, si deve prestare particolare attenzione all'aderenza degli strumenti finanziari alle norme sugli aiuti di Stato considerato che, come indicato al paragrafo 7.7 della Nota EGESIF 14-0038-03 del 10 dicembre 2014 *"Per gli strumenti finanziari, l'aiuto di Stato va rispettato da tutti e tre i livelli: AG, fondo di fondi e intermediario finanziario. Gli aiuti andrebbero considerati su vari livelli: il gestore dei fondi (che è remunerato), l'investitore privato (che sta coinvestendo e può ricevere aiuto) e il destinatario finale"*.

Al paragrafo 2.4 della nota EGESIF_14-0012_02 del 17 settembre 2015 sono individuate, a titolo esemplificativo, alcune tra le problematiche più comuni identificate in passato dalla Commissione nel settore degli strumenti finanziari.

5.5 Conferimento di incarichi individuali

L'art.7, comma 6, del D.Lgs. 165/2001 prevede che, per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le Pubbliche Amministrazioni possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità:

- ✓ l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;
- ✓ l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato, all'esito delle risultanze istruttorie, l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno e tale accertamento deve peraltro essere documentato;
- ✓ la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata. Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo dei mestieri artigianali o dell'attività informatica nonché a supporto dell'attività didattica e di ricerca, per i servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro di cui al D. Lgs. n. 276 del 10 settembre 2003, purché senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore;
- ✓ devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione;

- 
- ✓ le amministrazioni devono rendere pubbliche, secondo i propri ordinamenti, le procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione (art. 7 comma 6 bis d. lgs. 165/01);
 - ✓ in caso di amministrazione centrali il decreto di approvazione del contratto di consulenza deve essere trasmesso alla Corte dei Conti per il controllo di legittimità ai sensi dell'art. 3 della L. 20/1994;
 - ✓ l'amministrazione conferente, deve pubblicare sul proprio sito l'esito della procedura, il nominativo, il curriculum vitae nonché la dichiarazione di insussistenza di cause di inconfiribilità e incompatibilità (art. 53, comma 14 d. lgs. n. 165/2001 e art. 15, commi 1 e 2 d. lgs. 33/2013);
 - ✓ l'elenco dei nominativi dei consulenti nonché l'oggetto e l'importo dell'incarico conferito (art. 53, comma 14 D. lgs. 165/2001) deve essere trasmesso semestralmente al Dipartimento per la Funzione Pubblica.

In sede di controlli di I livello, occorre riscontrare l'adempimento (che deve essere comprovato e dunque documentabile), da parte dell'amministrazione, agli obblighi di legge suindicati. La norma inoltre specifica che tali presupposti devono ricorrere contemporaneamente e non in via alternativa. Non è ammesso il rinnovo e la proroga è consentita al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore.

Ai sensi del successivo comma 6 bis, le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.

Alcune amministrazioni hanno ritenuto possibile, previa adozione di proprie norme statutarie o regolamentari, stipulare contratti di lavoro autonomo e occasionale, senza procedere ad alcuna preventiva procedura comparativa, al di sotto di determinati importi, facendo leva sull'espressione "secondo i propri ordinamenti" utilizzata dal legislatore.

La Corte dei Conti tuttavia ha più volte sottolineato che tale prassi è illegittima, in quanto il suddetto articolo non consente alcuna deroga alle procedure comparative. La Corte in particolare ha evidenziato che vengono rimessi agli ordinamenti delle amministrazioni pubbliche interessate le sole modalità e pubblicità delle procedure comparative in quanto, diversamente opinando, si consentirebbe alle stesse amministrazioni di stabilire a proprio piacimento, attraverso i propri statuti e regolamenti, la soglia minima consentita per evitare procedure concorsuali, svuotando conseguentemente di contenuto la normativa prevista in materia.

Il D.Lgs. n. 81/2015 (anche noto "Jobs act") di riordino dei contratti di lavoro, all'art. 2 prevede che, a far data dal 1 gennaio 2017, anche per le pubbliche amministrazioni si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro, salvo le eccezioni di cui al successivo comma 2. Con il decreto legge n. 244 del 30 dicembre 2016, è stata prevista la proroga di detta scadenza al 1 gennaio 2018.

L'art. 7 del D.lgs. 165/2001 è stato modificato dal D. Lgs. n. 75 del 25 maggio 2017, in vigore dal 22 giugno 2017, recante le "Modifiche e integrazioni al D. Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e



17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge n. 124 del 7 agosto 2015, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”.

In particolare è stato aggiunto il comma 5-bis che prevede l'espresso divieto, già previsto dall'articolo 2, comma 4, del D. lgs. n. 81 del 15 giugno 2015, , alle amministrazioni pubbliche *di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro*. I contratti stipulati in violazione del presente comma sono nulli e determinano responsabilità erariale e responsabilità dirigenziale dei dirigenti che operano in violazione del suddetto divieto. Il predetto divieto, secondo quanto disposto dall'articolo 22, comma 8, del medesimo d.lgs.75/2017 come modificato dalla Legge di Bilancio 2018, si applica a decorrere dal 1 gennaio 2019 (infatti il comma 1148 dell'art. 1 della Legge di Bilancio n. 205 del 27 dicembre 2017 dispone che *“all'articolo 22, comma 8, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, le parole: « 1° gennaio 2018 » sono sostituite dalle seguenti: « 1° gennaio 2019”*).

Inoltre, il D.lgs.75/2017 ha apportato una serie di modifiche al comma 6 dell'art. 7 che si sostanziano nel divieto a regime per la Pubblica Amministrazione di stipulare contratti di collaborazione continuata e continuativa.

Successivamente, con la circolare n. 3 del 2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione avente ad oggetto gli *“indirizzi operativi in materia di valorizzazione dell'esperienza professionale del personale con contratto di lavoro flessibile e superamento del precariato”* vengono chiariti alcuni aspetti delle modifiche apportate dal D.lgs.75/2017.

In particolare, si specifica che il divieto per le amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro, si applica soltanto ai contratti sottoscritti a partire dal 1 gennaio 2018 (ora dal 1 gennaio 2019), e non ai contratti che, sottoscritti in data antecedente, dispiegano i propri effetti anche in un periodo successivo alla predetta data.

A seguito delle modifiche apportate dalle nuove disposizioni normative, fermo restando il predetto divieto, per specifiche esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei presupposti di legittimità indicati dalla stessa disposizione, salvo alcune eccezioni di cui la circolare stessa fa menzione.

Per il periodo di Programmazione 2014 – 2020, in materia di ammissibilità delle spese relative agli incarichi individuali, il riferimento principale è l'art. 65 del RDC che, in analogia con il periodo di programmazione 2007-2013, riafferma il principio della competenza degli Stati membri nel definirne le norme di dettaglio, fermo restando le norme specifiche previste dallo stesso RDC e dai Regolamenti specifici per ciascun Fondo. Norme specifiche in materia di ammissibilità delle spese, sono stabilite, ad esempio, dal Reg. (UE) n. 481/2014 per i Programmi di Cooperazione, dal Reg. (UE) n. 1301/2013 per il FESR, dal Reg. (UE) n. 1304/2013 per FSE. Come detto, al paragrafo 4.2.14, in tema di ammissibilità delle spese, il D.P.R. n.22 del 5 febbraio 2018 ovvero il nuovo Regolamento recante i criteri sull'ammissibilità delle spese per i programmi cofinanziati dai Fondi strutturali di investimento europei (SIE) per il periodo di programmazione 2014/2020,



all'art. 22, sancisce l'ammissibilità delle spese sostenute dalla Pubblica Amministrazione per le consulenze professionali.

5.6 Trattamento dei dati personali (Privacy)

A far data dal 25 maggio 2018, ha acquistato efficacia il Reg. (UE) n. 679/2016 del 27 aprile 2016, noto come General Data Protection Regulation (GDPR); pertanto la nuova disciplina in materia è rappresentata principalmente dalle disposizioni del suddetto Regolamento immediatamente applicabili e da quelle che saranno adottate ai fini di armonizzare l'ordinamento nazionale al nuovo quadro normativo dell'Unione Europea in tema di tutela della privacy⁸.

Il nuovo regolamento ha imposto regole più rigorose sul trattamento dei dati personali, che non potrà essere illimitato nel tempo, ma sarà funzionale al motivo per il quale sono stati raccolti tali dati. Il consenso dell'interessato, inoltre, dovrà essere esplicito e le modalità di utilizzo dei dati dovranno essere spiegate in modo chiaro e semplice.

La principale novità introdotta dal GDPR è il principio di "responsabilizzazione" (cd. *accountability*), che attribuisce direttamente ai titolari del trattamento il compito di assicurare, ed essere in grado di comprovare, il rispetto dei principi applicabili al trattamento dei dati personali (art. 5). Alla luce di tale principio, il regolamento prevede una serie di nuovi adempimenti per le Pubbliche Amministrazioni e, a tal fine, il Garante per la protezione dei dati personali suggerisce alle Amministrazioni pubbliche di avviare, con assoluta priorità, le seguenti attività:

1. la designazione del Responsabile della protezione dei dati – RPD (artt. 37-39)

Il Responsabile della protezione dei dati (RDP) deve essere individuato in funzione delle qualità professionali e della conoscenza specialistica della normativa e della prassi in materia di protezione dati e costituisce il *fulcro del processo di attuazione del principio di "responsabilizzazione"*. Il RDP è direttamente coinvolto in tutte le questioni che riguardano la protezione dei dati personali, deve essere indipendente (non riceve istruzioni per quanto riguarda l'esecuzione dei compiti), riferisce direttamente al vertice e gode di autonomia in quanto gli sono attribuite risorse umane e finanziarie adeguate.

2. l'informativa

Il regolamento specifica molto più in dettaglio rispetto al Codice le caratteristiche dell'informativa, che deve avere forma concisa, trasparente, intelligibile per l'interessato e facilmente accessibile; occorre utilizzare un linguaggio chiaro e semplice, e per i minori occorre prevedere informative idonee. L'informativa è data, in linea di principio, per iscritto e preferibilmente in formato elettronico (artt. 13 e 14).

3. l'istituzione del Registro delle attività di trattamento (art. 30 e cons. 171)
4. la notifica delle violazioni dei dati personali (art. 33 e 34)

⁸ L'adozione di un decreto nazionale di adeguamento è prevista dalla legge di delegazione europea 2016-2017 (legge n. 163 del 25 ottobre 2017), che impegna il nostro Paese a conformarsi alla legislazione europea sulla privacy, attenendosi ad una serie di criteri attuativi:

- a) abrogare le disposizioni del codice in materia di trattamento dei dati personali, incompatibili con il GDPR
- b) modificare il suddetto codice limitatamente a quanto necessario per dare attuazione al GDPR
- c) coordinare le disposizioni vigenti con le disposizioni del GDPR
- d) prevedere, ove opportuno, il ricorso a specifici provvedimenti attuativi e integrativi adottati dal Garante italiano della Privacy
- e) adeguare il sistema sanzionatorio penale e amministrativo vigente alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 "con previsione di sanzioni penali e amministrative efficaci, dissuasive e proporzionate alla gravità della violazione delle disposizioni stesse".



Il regolamento prevede nuove misure relative alle violazioni dei dati personali (cd. data breach), che comprende la notifica da parte del titolare all'autorità di controllo competente e al diretto interessato.

Per quel che riguarda i controlli di I livello, pertanto, si ritiene che si debba verificare il corretto consenso espresso dal diretto interessato, qualora l'Amministrazione debba trattare dati personali o sensibili.