



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**

ESPERI@
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA
E-LEARNING



Finalità e principali vincoli del S.I.G.E.CO.

Formez PA

Questo materiale didattico rientra nell'ambito dei Percorsi e-Learning di alta formazione specialistica del Progetto Esperi@ - Rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa delle Regioni e degli Enti Locali del Mezzogiorno mediante il reclutamento di nuove figure professionali - Linea 7 Alta Formazione.

Finanziamento: Programmazione 2007-2013

Questo materiale è distribuito con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).



Autore: Paolo Calbucci

Creatore: Formez PA

Diritti: Dipartimento della Funzione Pubblica

Data: Ottobre 2015

Finalità e principali vincoli del SI.GE.CO.

Aspetti generali

Il sistema di gestione e controllo (SI.GE.CO.) dei Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali, ed in generale dei Fondi SIE, risponde all'esigenza di assicurare l'efficace attuazione degli interventi e la sana gestione finanziaria, nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale applicabile.

Secondo l'approccio definito a livello comunitario, nella programmazione 2014-2020, così come per le precedenti programmazioni, il SI.GE.CO. si dovrebbe caratterizzare come un insieme di strumenti e procedure atti a fornire alla Commissione europea la garanzia di regolarità e correttezza dei finanziamenti erogati per la realizzazione delle operazioni/progetti attuati a livello nazionale grazie al sostegno dei Fondi SIE.

I principi generali e le finalità che governano il SI.GE.CO. per la programmazione 2014/2020, secondo quanto definito dal Regolamento Disposizioni Comuni (RDC) 1303/2013 e dal Regolamento Finanziario n. 966/2012, riguardano i seguenti aspetti:

- cooperazione e sussidiarietà, gestione concorrente e sana gestione finanziaria;
- maggiore responsabilità degli Stati membri (SM) in materia di controllo, gestione e audit;
- riduzione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari;
- rispetto e conformità alla normativa comunitaria e nazionale.

La struttura del SI.GE.CO., oltre che nei Regolamenti citati, è definita anche dalle relative norme attuative (Regolamenti delegati e di esecuzione) tra cui, in particolare, dal Regolamento di esecuzione (UE) 1011/2014 che, nell'allegato III, fornisce il modello per la descrizione delle funzioni e delle procedure di Autorità di Gestione (AdG) e Autorità di Certificazione (AdC), nonché i modelli per la presentazione di determinate informazioni alla Commissione (ad es. il modello da utilizzare per la trasmissione di dati finanziari o per le domande di pagamento) e le norme dettagliate concernenti gli scambi di informazioni tra beneficiari, AdG, AdC, AdA ed Organismi intermedi (OI).

Per quanto riguarda l'Italia, i principi enunciati nel RDC, sono declinati più dettagliatamente

nell'Allegato II dell'Accordo di Partenariato (AdP), che definisce gli elementi salienti dei SI.GE.CO. per il 2014-2020 per i Fondi SIE. Inoltre, l'AdP italiano, sempre in relazione ai SI.GE.CO., stabilisce anche il quadro di riferimento della concertazione interamministrativa (ovvero del raccordo e coordinamento tra strutture centrali e regionali) che dovrebbe operare attraverso il rafforzamento del "Presidio di coordinamento centrale" (promosso da Presidenza del Consiglio/Dipartimento per le Politiche di Coesione e Agenzia per la Coesione territoriale); tale struttura dovrebbe svolgere una funzione di presidio sul corretto ed efficace funzionamento di tutti i SI.GE.CO. dei PO.

I contenuti del SI.GE.CO.

Secondo l'art. 72 del RDC, il SI.GE.CO. si caratterizza per la presenza dei seguenti aspetti:

- a) descrizione delle funzioni degli organismi coinvolti nella gestione e nel controllo e la ripartizione delle funzioni all'interno di ciascun organismo;
- b) disposizioni per l'osservanza del principio della separazione delle funzioni fra tali organismi e all'interno degli stessi;
- 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 di predisposizione delle relazioni e sorveglianza nei casi in cui l'organismo responsabile affida 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 di irregolarità, comprese le frodi, e il recupero di importi indebitamente versati, compresi, se del caso, gli interessi su ritardati pagamenti.

Dal punto di vista operativo, quindi, il SI.GE.CO. consiste nella **descrizione dell'organizzazione, degli strumenti e delle procedure adottate dalle Autorità del Programma Operativo (PO)**; in particolare per il FSE e il FESR questo avviene nel quadro della cosiddetta, innovativa, "**procedura di designazione**" dell'AdG e dell'AdC, prevista dagli artt. 123 e 124 del RDC (procedura che assume in sé di fatto anche la formalizzazione del SI.GE.CO.).

La descrizione del SI.GE.CO. (per il FSE e FESR) tiene conto dei criteri stabiliti dalla Commissione europea nell'allegato XIII del RDC, degli indirizzi e suggerimenti contenuti nelle "Linee guida per gli Stati membri sulla procedura di designazione" (sempre della Commissione europea) e viene riportata in un documento basato su un format (comune al FSE e FESR) definito dalla CE nel Regolamento di esecuzione (UE) 1011/2014 (allegato III).

Le responsabilità principali sul funzionamento del SI.GE.CO.

Gli organismi responsabili che hanno le principali competenze nella gestione e controllo di un PO sono:

- le AdG, con tutte le loro articolazioni interne responsabili dell'attuazione delle azioni del PO (alcune possono assumere, per delega delle funzioni da parte delle AdG, la forma di Organismo Intermedio - OI) e le AdC;
- le AdA che, diversamente dalla programmazione 2007-2013, in questa programmazione, sono chiamate ad esprimere un parere **preliminare** sul SI.GE.CO., attraverso una verifica preventiva sull'organizzazione e le procedure dell'AdG e dell'AdC e degli eventuali OI, come presupposto per designare ufficialmente alla Commissione europea le due Autorità.

Il SI.GE.CO., nell'ambito dell'organizzazione definita per ogni singolo PO, deve garantire l'osservanza del **principio dell'indipendenza e della separazione delle funzioni** dell'AdA rispetto alle AdG/AdC, avuto riguardo alla collocazione dell'AdA nell'organigramma dell'amministrazione responsabile del PO e ai suoi rapporti con i vertici della stessa. L'AdG, dovrà avere una collocazione in posizione di staff o di diretto riporto ai vertici dell'amministrazione, in modo da assicurare uno stretto coordinamento con i centri decisionali apicali.

Diverse novità della programmazione 2014-2020 che riguardano il SI.GE.CO. impattano sulle **funzioni e sui compiti dell'AdG e dell'AdC**. Le funzioni delle Autorità costituiscono, infatti, uno dei riferimenti puntuali ed importanti, stabiliti dal RDC, utili ad una lettura d'insieme del SI.GE.CO..

La novità più rilevante introdotta dal quadro regolamentare 2014-2020 (sia per l'AdG che l'AdC) riguarda la preparazione e la presentazione dei conti annuali, a cui si lega, per l'AdG, la preparazione della dichiarazione di affidabilità di gestione e la sintesi annuale dei controlli;

mentre per l'AdC l'elemento di novità maggiormente significativo riguarda la preparazione e certificazione dei conti annuali.

La **Dichiarazione di affidabilità** di gestione, normata dall'articolo 59, paragrafo 5, lettere a) e b) del Regolamento finanziario e all'articolo 125, paragrafo 4, lettera e), dell'RDC, prevede un attestato di correttezza, completezza ed esattezza delle informazioni, che le spese sono state effettuate per le finalità previste, e che i sistemi di controllo predisposti offrono le necessarie garanzie quanto alla legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti. La **sintesi annuale dei controlli** consiste in una relazione attestante gli esiti dei controlli svolti dall'AdG e dall'AdA sulle operazioni del PO, nel corso dell'anno contabile.

L'AdG, per quanto riguarda il SI.GE.CO., deve obbligatoriamente dotarsi di:

- a) procedure volte a garantire misure per la **lotta alle frodi**, che costituiscono una novità dei SI.GE.CO. per il 2014-2020, e riguardano l'auto-imposizione di misure antifrode efficaci e proporzionate ai rischi individuati nell'attuazione delle operazioni, comprese quelle di recupero degli importi indebitamente versati e degli eventuali interessi;
- b) procedure per la **gestione dei reclami** (art. 74 RDC) da parte dei beneficiari, come novità introdotta nel 2014-2020, finalizzate all'obbligo dell'AdG di istruire per la Commissione europea, attraverso la definizione di disposizioni efficaci, l'esame dei reclami pervenuti alla Commissione stessa e riguardanti direttamente o indirettamente l'ambito di attuazione del proprio Programma. L'AdG, sulla base delle procedure generali definite a livello di SM, assicura il trattamento degli eventuali reclami che riguarderanno direttamente o indirettamente l'ambito di attuazione del proprio Programma;
- c) procedure per assicurare che si effettui un'appropriata **gestione dei rischi**;
- d) procedure per garantire una **pista di controllo adeguata**. La Commissione europea ha definito i requisiti minimi delle piste di controllo, che operativamente attengono al mantenimento di strumenti e procedure di archiviazione, anche su supporti elettronici, dei documenti (contabili, finanziari, ecc.) riguardanti le operazioni finanziate, da conservare in modo da assicurare la tracciabilità dell'iter delle stesse operazioni e la reperibilità dei relativi atti. Con queste procedure, vanno considerate altresì le procedure per la **trasmissione delle informazioni** sulla base delle quali le AdG e le AdC debbono promuovere lo sviluppo di un **sistema informativo gestionale**, per la contabilità, la memorizzazione e la trasmissione dei dati finanziari e dei dati sugli indicatori, per la

sorveglianza e le relazioni del PO. L'AdG e l'AdC sono pertanto tenute a promuovere lo sviluppo di tale sistema informativo gestionale, in grado di supportare le diverse attività di propria competenza, assicurando tempestività, certezza e tracciabilità di tutti gli atti e le operazioni attivate dai centri operativi di spesa e dagli OI laddove previsti. Il sistema informatizzato deve consentire di registrare i dati finanziari, contabili e fisici per ciascuna operazione; questo sarà lo strumento di ausilio per la predisposizione delle richieste di rimborso alla Commissione europea, per la preparazione e certificazione dei conti annuali oltre che per le attività di monitoraggio e per la predisposizione delle relazioni di sorveglianza del PO (relazioni annuali di attuazione RAA), di cui al punto che segue;

- e) procedure per la **predisposizione delle relazioni di attuazione annuali e finali e di sorveglianza nei casi in cui l'organismo responsabile affida l'esecuzione dei compiti a un altro organismo**, per le quali si prevede l'utilizzo di adeguati strumenti di pianificazione e verifica, nonché metodologie e procedure standard (codificate in apposita manualistica) e la messa in atto di cosiddette “**procedure di quality review**” rispetto alle attività espletate dalle diverse unità operative dell'AdG (in particolare da parte delle strutture incaricate di svolgere compiti di verifica e controllo) e dagli OI eventualmente attivati;
- f) procedure per la **presentazione della dichiarazione di affidabilità di gestione**, per la preparazione del riepilogo annuale incluso nelle relazioni finali di revisione contabile e dei controlli, per la preparazione dei conti annuali che, come per il passato, **preveda strumenti idonei a garantire la legalità e la regolarità delle operazioni finanziarie, nonché la prevenzione, il rilevamento e la correzione di irregolarità, comprese le frodi, e il recupero di importi indebitamente versati, compresi, se del caso, gli interessi su ritardati pagamenti**. Tali procedure devono essere formalizzate e divulgate anche nei confronti degli eventuali OI del Programma oltre che dei beneficiari, obbligati a conoscerli ed applicarli, garantendo così alla Commissione europea l'adeguatezza del sistema di controllo (cosiddetti controlli di I livello). Inoltre, l'AdG dovrebbe da un lato accertarsi della capacità amministrativa, finanziaria e operativa del beneficiario e promuovere presso i beneficiari, un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative a un intervento.

Infine, il SI.GE.CO. deve prevedere **disposizioni per l'audit del funzionamento del sistema di gestione e controllo** stesso: si tratta, in sostanza, dell'attività di verifica preventiva sui

SI.GE.CO. che viene svolta dall'AdA, prima, per la procedura di designazione delle AdG/AdC alla Commissione europea (come riferito precedentemente, ex art.124 del RCD) e, successivamente, annualmente durante l'arco di attuazione dei PO.