



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

ESPERI@
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA
e-LEARNING 

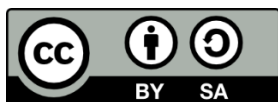
Il sistema di gestione e controllo: funzioni e organismi responsabili

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: Michele Nicolaj

Creatore: Formez PA

Diritti: Dipartimento della Funzione Pubblica

Data: Maggio 2017

Il sistema di gestione e controllo: funzioni e organismi responsabili

Autorità e funzioni dei soggetti deputati al controllo del Programma

Il periodo di programmazione 2014-2020 prevede una conferma delle autorità deputate alla gestione e controllo dei Programmi e del ruolo svolto dalle diverse autorità coinvolte: Autorità di Gestione (AdG), Autorità di Certificazione (AdC) e Autorità di Audit (AdA).

Tuttavia, nell'ottica di un ampliamento del processo di delega della Commissione europea agli Stati membri, si è accentuata l'esigenza di assicurare una maggiore formalizzazione dei compiti e delle procedure utilizzate e una verifica iniziale e periodica dell'adeguatezza dei sistemi di gestione e controllo dei Programmi, attraverso una **procedura di designazione** in due step (ai sensi dell'art. 123 del Regolamento UE 1303/2013):

- la designazione delle Autorità di Audit da parte dell'Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE);
- la designazione delle Autorità di Gestione e delle Autorità di Certificazione da parte dell'Autorità di Audit.

Il ruolo dell'Autorità di Audit

L'Autorità di Audit deve svolgere un'attività di garante nei confronti della Commissione europea, sul corretto funzionamento dei sistemi di gestione e controllo dei Programmi e sulla capacità dell'Autorità di Gestione e dell'Autorità di Certificazione di assolvere adeguatamente le proprie funzioni. Affinché le Autorità di Audit possano svolgere le proprie funzioni, i Regolamenti richiedono che lo Stato membro effettui una verifica sull'affidabilità dell'Autorità di Audit e tale compito è affidato a livello nazionale all'IGRUE.

La designazione dell'Autorità di Audit

L'IGRUE, attraverso appositi controlli documentali e in loco, deve accertarsi che l'AdA abbia un **organico e competenze adeguate** e si sia dotata, attraverso la "**strategia di audit**" e il **manuale delle procedure**, di strumenti adeguati per assolvere tutte le funzioni previste dai Regolamenti unionali.

Una volta che l'IGRUE ha effettuato le proprie verifiche, rilascia il proprio parere all'AdA. In seguito all'ottenimento del parere positivo, l'AdA è quindi legittimata a svolgere i propri compiti, di verifica preventiva ed in itinere sull'AdG e l'AdC per garantire la corretta attuazione dei Programmi.

L'organizzazione dell'Autorità di Gestione

L'Autorità di Gestione deve assicurare un **assetto organizzativo** debitamente formalizzato (organigramma e funzionigramma), in grado di assolvere le diverse funzioni di cui è responsabile (art. 125 Reg. UE 1303/2013), garantendo una **separazione delle funzioni** tra la gestione e il controllo delle operazioni.

L'AdG dovrà, inoltre, assicurare di avere una dotazione organica di personale coinvolto nella gestione del Programma sufficiente e con adeguate competenze in linea con le funzioni ricoperte.

In particolare, il Regolamento richiede che l'AdG predisponga una “**Descrizione delle funzioni e delle procedure in atto per l'Autorità di Gestione e l'Autorità di Certificazione**” (ai sensi degli artt. 123 e 124 del Regolamento UE 1303/2013 e dell'art. 3 dell'Allegato III del Regolamento UE 1011/2014) nella quale siano illustrati il proprio assetto organizzativo, le principali funzioni svolte e le procedure messe in atto.

Le procedure dell'Autorità di Gestione

L'AdG dovrà dotarsi di sistemi di gestione e controllo, debitamente formalizzati in un apposito **manuale delle procedure** che descriva in maniera dettagliata la modalità di assolvimento dei diversi compiti e funzioni, con l'indicazione degli strumenti previsti (check list, modelli ecc.).

L'AdG deve anche assicurarsi che i beneficiari abbiano la capacità amministrativa, finanziaria e operativa per svolgere tutte le funzioni necessarie per la corretta attuazione delle operazioni e dovrà predisporre e mettere a disposizione apposite **procedure per i beneficiari** che descrivano le condizioni per il sostegno dei fondi finanziati dal Programma.

La **pista di controllo** costituisce un altro importante adempimento dell'AdG necessario per illustrare chiaramente i flussi procedurali, i ruoli svolti dai diversi soggetti coinvolti nell'attuazione del Programma e la documentazione di riferimento. La pista di controllo, inoltre, deve consentire la riconciliazione tra gli importi aggregati certificati alla Commissione, i

documenti contabili dettagliati e i documenti giustificativi conservati dai diversi soggetti coinvolti relativamente alle operazioni cofinanziate nel quadro del Programma Operativo.

Il ruolo del sistema informativo

I nuovi Regolamenti (art. 122 Reg. UE 1303/2013) impongono che, entro il 31/12/2015, tutti gli scambi di informazioni tra i beneficiari e le autorità (AdG, AdC e AdA) possano essere effettuati mediante lo scambio elettronico dei dati, così come già avviene per il flusso informativo nei confronti della Commissione europea. Tale prescrizione impone l'obbligo alle autorità di dotarsi di **sistemi informativi integrati e ove possibile interoperativi**, in grado di gestire tutti i flussi informativi e garantire in tal modo una pista di controllo adeguata. Tale prescrizione risulta ancor di più essenziale in considerazione del nuovo approccio della politica di coesione 2014-2020, concentrata sul raggiungimento dei risultati e non unicamente sulla performance finanziaria dei Programmi che richiede, quindi, sistemi di monitoraggio avanzati e risponde, inoltre, alla logica di semplificazione delle procedure per i beneficiari. Tale elemento costituisce, pertanto, un altro punto di controllo fondamentale da parte dell'AdA per il processo di designazione dell'AdG e dell'AdC.

La delega delle funzioni dell'AdG

L'AdG può individuare **Organismi intermedi** (OI) per lo svolgimento di determinati compiti, mantenendo tuttavia la responsabilità della corretta esecuzione delle attività delegate (art. 123, par. 6 del Reg. UE 1303/2013). Analogamente, l'AdG può affidare la gestione di una parte del Programma Operativo a un OI mediante una **sovvenzione globale** (art. 123, par. 7 del Reg. UE) 1303/2013. Il soggetto delegato dovrà garantire la propria solvibilità e competenza nel settore interessato e la capacità di gestione amministrativa e finanziaria. L'AdG, rimanendo comunque responsabile nei confronti della Commissione europea, dovrà prevedere apposite procedure di **verifica preventiva alla delega delle funzioni**, per accertare la capacità del soggetto delegato di svolgere adeguatamente le funzioni, nel rispetto delle indicazioni stabilite dall'AdG. Anche tale procedura è oggetto di verifica nel corso del processo di designazione dell'AdG.

L'organizzazione dell'Autorità di Certificazione

Analogamente a quanto avviene per l'AdG, anche l'AdC è sottoposta al processo di

designazione. Pertanto l'AdC dovrà a sua volta dotarsi di un assetto organizzativo adeguato, di un organico che abbia le competenze necessarie e di un apposito manuale delle procedure che descriva in maniera dettagliata la modalità di assolvimento dei propri compiti e funzioni (certificazione delle spese, certificazione dei bilanci, gestione dei recuperi, ecc.).

Operando l'AdC in maniera integrata rispetto all'AdG, dalla quale riceve tutte le informazioni di cui ha bisogno per assolvere le proprie funzioni, risulterà fondamentale che le procedure dell'AdC siano debitamente integrate e allineate a quelle previste dall'AdG.

La designazione da parte dell'Autorità di Audit

Le designazioni dell'AdG e dell'AdC si basano su una relazione e un parere di un organismo di audit indipendente, l'AdA, che valuta la conformità delle autorità ai criteri relativi a:

- **l'ambiente di controllo interno:** analisi della struttura organizzativa delle autorità, le procedure di rendicontazione e sorveglianza per le irregolarità e recuperi e il piano di assegnazione delle risorse;
- **la gestione del rischio:** analisi delle misure atte a garantire un'appropriata gestione dei rischi nell'ambito della gestione e controllo del Programma;
- **le attività di gestione e di controllo:** verifica delle procedure connesse alle funzioni dell'AdG (selezione, pagamenti, gestione e raccolta informatizzata dei dati, controlli, misure antifrode ecc.) e dell'AdC (certificazioni delle spese comprese nelle domande di pagamento, preparazione e certificazione dei bilanci ecc.);
- **la sorveglianza:** verifica dell'organizzazione delle procedure per la sorveglianza del Programma sia da parte dell'AdG (Comitato di Sorveglianza, Rapporti Annuali di Attuazione ecc.) che dell'AdC (sorveglianza dei risultati delle verifiche svolte dall'AdA prima della trasmissione delle domande di pagamento alla Commissione ecc.).

L'esito dei controlli dell'AdA

Sulla base delle verifiche effettuate sull'AdG e sull'AdC, l'AdA eserciterà il proprio giudizio professionale per valutare i risultati e la gravità di eventuali carenze rilevate, al fine di formulare un **parere di audit** adeguato.

Nel caso in cui i sistemi di gestione e controllo messi in atto dall'AdG e dall'AdC risultino adeguati e non presentino elementi di gravità significativi, l'AdA rilascerà un **parere senza**

riserva.

Nel caso, invece, di mancato rispetto di uno o più criteri di designazione in relazione a requisiti fondamentali del sistema, determinerà la formulazione di un **parere con riserva** o di un **parere negativo**.

Il parere e la relazione di audit di accompagnamento saranno quindi trasmessi alla Commissione europea che potrà richiedere informazioni o approfondimenti sulle verifiche condotte e sui risultati raggiunti.

Conseguenze della designazione

La designazione dell'AdG e dell'AdC non costituisce elemento di restrizione per l'implementazione del Programma e l'avvio delle procedure di attuazione necessarie. Tuttavia, fino a che non si è concluso il processo di designazione, non è possibile presentare alla Commissione domande di pagamento e quindi ottenere il rimborso delle spese sostenute, dato che non è consentito ricevere la liquidità necessaria per l'attuazione del Programma.

Mantenimento dell'affidabilità del Programma

Qualora i risultati degli audit e dei controlli effettuati da parte dell'AdA mostrino che le autorità designate non ottemperano più ai criteri, lo Stato membro stabilisce, tenuto conto della gravità del problema, un **periodo di prova**, durante il quale sono attuate le necessarie azioni correttive. Qualora l'autorità designata non attui le necessarie azioni correttive entro il periodo di prova stabilito, lo Stato membro pone termine a tale designazione.