



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

ESPERI@
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA
e-LEARNING 

Responsabilità dei soggetti deputati a garantire il buon funzionamento dei SI.GE.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: Maggio 2017

Responsabilità dei soggetti deputati a garantire il buon funzionamento dei SI.GE.CO

Introduzione

In tema di attribuzione delle responsabilità tra i vari soggetti deputati a garantire il buon funzionamento dei Sistemi di gestione e controllo (SI.GE.CO) per il periodo di Programmazione 2014-2020, occorre innanzitutto far riferimento al rapporto tra Stato membro e Commissione europea.

Alla Commissione europea spetta l'accertamento della sana gestione finanziaria dei Fondi e dei Programmi, quindi, ad essa, viene attribuita anche la delega all'adozione di norme di dettaglio per la definizione di numerosi aspetti del SI.GE.CO (quali, ad es., i requisiti minimi per la pista di controllo, i dati obbligatori del sistema di conservazione e trasmissione informatica dell'attuazione dei Programmi Operativi, etc.) accanto all'esercizio della vigilanza su struttura e funzionamento efficace del SI.GE.CO (audit svolto dai servizi della Commissione europea).

A livello nazionale, gli Stati membri garantiscono che i SI.GE.CO dei Programmi Operativi (PO) siano istituiti conformemente alle norme specifiche di ciascun Fondo e funzionino in modo efficace, quindi consentano ai diversi organismi responsabili di adempiere agli obblighi di gestione, controllo e audit e di poter assumere le responsabilità che derivano nel quadro della responsabilità concorrente.

La responsabilità concorrente si svolge con strumenti quali la valutazione di conformità delle Autorità nazionali dei PO, ossia Autorità di Gestione (AdG) e Autorità di Certificazione (AdC) da parte dell'Autorità di Audit (AdA), che ha il compito di verificare l'affidabilità dei SI.GE.CO.

Inoltre, a livello nazionale, l'allegato II dell'Accordo di Partenariato (AdP) definisce gli elementi ritenuti "salienti" per i SI.GE.CO dei PO italiani 2014-2020 finanziati dai Fondi SIE, istituendo, tra l'altro, il "Presidio di coordinamento centrale" (Presidenza del Consiglio/Dipartimento per le Politiche di Coesione e Agenzia per la coesione territoriale) che dovrebbe svolgere una funzione di presidio sul corretto ed efficace funzionamento di tutti i SI.GE.CO dei PO.

Gli organismi coinvolti ed i livelli di responsabilità

Nel rispetto dei principi definiti dal Regolamento 1303/2013 (RdC) ed in linea con quanto previsto nell'allegato II dell'AdP, il SI.GE.CO si basa su compiti specifici affidati alle tre Autorità del Programma:

- AdG ed AdC, istituite nell'ambito di ciascuna Amministrazione pubblica, centrale e regionale, titolare di PO;
- AdA, istituite nell'ambito di ciascuna Amministrazione pubblica titolare di PO, come di seguito specificato
 - per i Programmi Operativi Regionali (POR), viene istituita un'AdA per ciascuna Regione, la cui proposta di designazione viene sottoposta al parere di conformità dell'Organismo nazionale di coordinamento MEF/RGS/IGRUE; l'Autorità sarà istituita in una posizione di indipendenza funzionale e organizzativa rispetto alle AdG/AdC;
 - per i Programmi Operativi Nazionali (PON), l'AdA viene istituita in una posizione di indipendenza funzionale e organizzativa rispetto alle AdG/AdC tale che l'AdA non faccia parte dello stesso Ministero di cui fanno parte le AdG/AdC.

Autorità di Gestione

Conformemente all'art. 125 del RDC, l'AdG ha la primaria responsabilità della buona esecuzione delle azioni previste dal Programma e del raggiungimento dei relativi risultati, attraverso la messa in opera di tutte le misure necessarie, anche di carattere organizzativo e procedurale, idonee ad assicurare il corretto utilizzo delle risorse finanziarie ed il puntuale rispetto della normativa comunitaria e nazionale applicabile.

L'AdG si avvale di procedure e strumenti idonei a garantire la legalità e la regolarità delle operazioni finanziate, adeguatamente formalizzati e divulgati anche nei confronti degli eventuali Organismi intermedi (OI) del Programma e dei Beneficiari. In particolare, nei SI.GE.CO., l'AdG definisce:

- adeguati strumenti di pianificazione, nonché metodologie e procedure standard (codificate in apposita manualistica);
- procedure di quality review rispetto alle attività espletate dalle unità operative, dalle unità

di verifica di I livello e dagli Organismi intermedi

- procedure di archiviazione dei documenti riguardanti le operazioni gestionali, anche su supporti elettronici, in modo da assicurare la tracciabilità dell'iter delle operazioni e la reperibilità dei relativi atti;
- strumenti e modelli per il sistema di controllo di gestione (I livello), per assicurare la legalità e la regolarità delle operazioni finanziate e l'ammissibilità delle relative spese;
- misure specifiche di prevenzione delle irregolarità, nonché procedure per il recupero delle risorse indebitamente versate ai beneficiari, d'intesa con l'AdC del Programma.

Autorità di Certificazione

Conformemente all'art. 126 del RDC, l'AdC ha la primaria responsabilità di redigere e presentare alla Commissione europea:

- le dichiarazioni periodiche di spesa, che devono provenire da sistemi contabili affidabili, essere corredate di documenti giustificativi verificabili e conformi alle norme comunitarie e nazionali e possedere i requisiti di accuratezza;
- la dichiarazione dei conti annuali, che deve essere corredata dalla dichiarazione e dal riepilogo annuale dell'AdG, dal parere e dal rapporto di controllo dell'AdA.

Anche l'AdC si avvale, nel quadro del SI.GE.CO. del Programma, di procedure adeguatamente formalizzate, mediante apposita manualistica, idonee ad assicurare la certificazione di spese ammissibili ai contributi del Programma e sostenute per il perseguimento degli obiettivi specifici dallo stesso previsti.

Per AdG e AdC dei PO del FSE e del FESR, viene prevista una specifica procedura definita "di designazione", che consiste nella notifica alla Commissione europea del provvedimento di designazione dell'AdG/AdC da parte dell'amministrazione titolare del Programma, sulla base del parere dell'AdA.

In estrema sintesi, l'AdA esamina i SI.GE.CO., tenendo conto dei seguenti criteri definiti dalla Commissione europea, all'allegato XIII del RDC (articolati in appositi punti di controllo):

1) **Ambiente di controllo interno** (punti di controllo riguardano aspetti relativi alla struttura organizzativa, al personale adeguato, al presidio delle funzioni assegnate all'AdG ed AdC, alla delega ad eventuali OI).

2) **Gestione del rischio** (punti di controllo riguardano l'esistenza di procedure che assicurino

la Commissione europea che si effettui un'appropriata gestione dei rischi legati a vari livelli all'attuazione dei PO in un'ottica di prevenzione e di presidio di eventuali irregolarità).

3) **Attività di gestione e controllo** (punti di controllo che riguardano la messa in atto di tutte le procedure di gestione e controllo dei PO tenendo conto dei compiti assegnati ad ognuna delle due Autorità).

4) **Sorveglianza** (punti di controllo relativi alla istituzione del Comitato di Sorveglianza, delle funzioni di monitoraggio e di reportistica periodica da inviare alla Commissione europea).

Il rilascio del parere tecnico sulla designazione delle AdG e delle AdC, quindi sui SI.GE.CO., tiene conto di modalità e criteri stabiliti in linee guida della Commissione europea e ulteriormente dettagliate a livello nazionale in un apposito documento tecnico predisposto dall'IGRUE (condiviso con le stesse AdA). Qualora la procedura di designazione avesse un esito negativo, l'AdA individua le necessarie misure correttive e predispone uno specifico piano di miglioramento (con relativa tempistica). All'eventuale esito negativo della procedura di designazione, le Autorità inizialmente proposte dovranno essere sostituite.

I SI.GE.CO. (sulla base dei requisiti e dei criteri stabiliti per la fase di designazione) sono sottoposti a verifica continua da parte dell'AdA. In pratica, ciò consiste nel valutare la corretta applicazione delle procedure previste nel SI.GE.CO., ad es. l'applicazione delle piste di controllo alle singole operazioni, la correttezza ed il rispetto della manualistica per i controlli di I livello, la correttezza della fase di rendicontazione della spesa, il rispetto degli obblighi verso i Beneficiari finali in termini di trasferimenti finanziari e di informazioni rilevanti per la corretta gestione dei finanziamenti, etc.

In queste fasi di verifica e monitoraggio operate dalle AdA, che potremmo definire anche di "mantenimento del SI.GE.CO.", per il periodo di Programmazione 2014-2020 è stato introdotto il cd "periodo di prova" (art. 124 paragrafo 5 del RDC). Qualora, dall'attività di verifica, le AdA valutino che l'AdG/AdC designate non ottemperino più ai criteri di cui all'allegato XIII del RDC, istituiscono un periodo di prova per l'Autorità interessata che, operativamente, si traduce nell'attuazione di alcune misure correttive proposte dalla stessa AdA e che devono essere attuate dall'Autorità sotto la costante supervisione dell'AdA e della Commissione europea.

Autorità di audit

Conformemente all'articolo 127 del RDC, l'AdA ha il compito di vigilare sull'efficace

funzionamento dei SI.GE.CO. dei PO di riferimento a partire dalla fase della “procedura di designazione”, che si concretizza nella valutazione della conformità delle AdG e delle AdC.

A tal fine, l'AdA redige una specifica relazione corredata da un parere circa la conformità dei SI.GE.CO. alle prescrizioni regolamentari europee, ossia circa l'adeguatezza agli standard previsti per le attività di gestione, di controllo e sorveglianza dei PO.

Per poter assolvere a tale compito, tutte le AdA devono rispondere ai seguenti, fondamentali requisiti:

- indipendenza strutturale e netta separazione di funzioni rispetto alle AdG e all'AdC dei PO di riferimento;
- adeguata dotazione di risorse umane e strumentali rispetto ai compiti da svolgere sulla base della normativa comunitaria e nazionale applicabile;
- utilizzo di procedure e di sistemi di controllo formalizzati e coerenti con standard qualitativi predefiniti, basati sui principi di audit internazionalmente riconosciuti.

Nel corso dell'attuazione dei PO, l'AdA assicura la verifica ed il monitoraggio del mantenimento dei requisiti di designazione delle due Autorità, quindi in pratica verifica il funzionamento dei SI.GE.CO.

Nel caso in cui tale monitoraggio avesse un esito negativo, dovuto al mancato mantenimento dei requisiti di designazione, l'AdA promuove le necessarie misure correttive e la predisposizione di uno specifico piano di attuazione con la relativa tempistica, dandone comunicazione ai vertici dell'amministrazione titolare del PO, nonché al Ministero capofila per Fondo per il tramite dell'IGRUE.

Anche le AdA, in base a regole definite in particolare dall'AdP, sono sottoposte ad una specifica valutazione preventiva. In tal caso, si prevede una proposta di designazione, che viene formulata dall'amministrazione titolare del Programma e sottoposta, unitamente alla descrizione della struttura organizzativa, dei sistemi, delle procedure e degli strumenti utilizzati, al parere obbligatorio e vincolante dell'Organismo di coordinamento nazionale della funzione di audit (Ministero dell'Economia e delle finanze – DRGS/IGRUE). Con il parere positivo di tale Organismo, l'AdA può, quindi, avviare e svolgere le attività di propria competenza.

L'Organismo svolge un'attività di supervisione sull'efficace funzionamento delle AdA, non solo attraverso la valutazione ex ante dell'adeguatezza della struttura organizzativa delle singole Autorità, ma anche tramite la valutazione in itinere dell'efficacia delle attività di audit e del

mantenimento dei requisiti di conformità analizzati in sede di designazione.

Presidio nazionale sul funzionamento del SI.GE.CO.

In base a quanto previsto dai Regolamenti europei, le AdG, AdC e AdA definiscono, di comune accordo, per ogni singolo PO, le modalità di dialogo più appropriate per l'efficace trattazione delle problematiche afferenti il funzionamento dei SI.GE.CO. e delle relative azioni di miglioramento.

A rafforzamento di quanto stabilito dai Regolamenti, a livello nazionale, l'AdP ha previsto l'istituzione di un "Presidio di vigilanza e coordinamento nazionale sul corretto ed efficace funzionamento dei sistemi di gestione e controllo dei Programmi Operativi" tramite la Presidenza del Consiglio/ Dipartimento per le Politiche di Coesione e l'Agenzia per la Coesione Territoriale.

Inoltre, in affiancamento alle strutture delle AdG, le Amministrazioni centrali di coordinamento e vigilanza possono, a seguito della decisione assunta nell'ambito del Presidio nazionale, istituire specifiche task-force, d'intesa con le AdG, salvo caso di grave inadempienza, per l'approfondimento di problematiche riguardanti il funzionamento del SI.GE.CO. di un determinato Programma e la definizione di piani di azione rivolti al superamento delle criticità emerse.

Per quanto riguarda le AdA, è previsto un Organismo di coordinamento nazionale presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE.

Il sistema nazionale, secondo l'approccio definito dall'AdP, dovrà quindi favorire la concertazione continua tra le amministrazioni titolari dei Programmi ai diversi livelli e le amministrazioni centrali capofila per Fondo e le Amministrazioni di coordinamento per specifiche funzioni (DPC; MEF/IGRUE).

Inoltre, il rafforzamento del presidio di coordinamento centrale sul corretto ed efficace espletamento delle funzioni di gestione e controllo dei Programmi, dovrebbe favorire ed assicurare univocità di azione e di indirizzo, nonché efficaci modalità di governo di processi, metodologie e strumenti di lavoro avanzati, quali anche le verifiche mirate (sopralluoghi), volte ad accompagnare in tutto il territorio nazionale la realizzazione dei progetti e la tempestiva individuazione di eventuali criticità nell'attuazione dei progetti e un costante stimolo alla

vigilanza sui loro tempi di esecuzione e sui relativi risultati attesi e conseguiti.

Anche il rafforzamento dell'Organismo di coordinamento nazionale delle AdA dovrebbe assicurare le condizioni necessarie per l'efficace espletamento delle funzioni delle Autorità istituite presso le singole amministrazioni titolari dei Programmi.