

IL SISTEMA DI GESTIONE E CONTROLLO DEI FONDI STRUTTURALI (PARTE 1)

Introduzione

Benvenuti!

In questa lezione inizieremo ad analizzare il sistema di gestione e controllo (Si.Ge.Co.) dei Fondi Strutturali.

In particolare, andremo ad approfondire:

- Cosa si intende per sistema di gestione e controllo (Si.Ge.Co.)
- I soggetti coinvolti
- La gestione contabile di un Programma Operativo.

Bene, non ci resta che cominciare!

Il sistema di gestione e controllo (Si.Ge.Co.)

Il **sistema di gestione e controllo (Si.Ge.Co.)** dei Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali consente l'efficace attuazione degli interventi e la sana gestione finanziaria. Allo stesso tempo, garantisce il rispetto della normativa comunitaria e nazionale e la tutela del Bilancio comunitario.

Il Si.Ge.Co. consiste nella descrizione dell'**organizzazione**, degli **strumenti** e delle **procedure** adottate per l'attuazione di un Programma. Consente di fornire alla Commissione europea la garanzia di regolarità e di correttezza dell'impiego dei finanziamenti erogati per la realizzazione delle operazioni o dei progetti attuati con il sostegno dei Fondi Ue.

Vediamo insieme alcuni elementi principali che i Si.Ge.Co. devono includere:

- una descrizione delle funzioni degli organismi coinvolti nella gestione e nel controllo e la ripartizione delle funzioni all'interno di ciascun organismo;
- l'osservanza del principio della separazione delle funzioni fra tali organismi e all'interno degli stessi;
- procedure atte a garantire la correttezza e la regolarità delle spese dichiarate;
- 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;
- disposizioni per l'audit del funzionamento dei sistemi di gestione e controllo;
- sistemi e procedure per garantire una pista di controllo adeguata;
- 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.

I soggetti coinvolti

Per garantire l'efficace e corretta attuazione dei Fondi strutturali ed il corretto funzionamento dei sistemi di gestione e controllo, per la programmazione 2014-2020 sono state individuate le seguenti Autorità:

Autorità di Gestione (AdG)

L'**Autorità di Gestione (AdG)** è l'Autorità pubblica – o l'organismo pubblico nazionale, regionale o locale o l'organismo privato, designato per ciascun Programma Operativo dallo Stato Membro – che è responsabile della gestione del Programma Operativo conformemente al principio di buona e sana gestione amministrativa e finanziaria.

L'Autorità di Gestione svolge un ruolo di coordinamento e di direzione del Programma Operativo e della sua attuazione.

In particolare, l'Autorità di Gestione:

- assiste il Comitato di Sorveglianza fornendo le informazioni necessarie allo svolgimento dei suoi compiti: in particolare i dati relativi ai progressi del Programma Operativo in fase di attuazione;
- elabora e presenta alla Commissione, previa approvazione del Comitato di Sorveglianza, le Relazioni di attuazione annuali e finali previste dal Regolamento Disposizioni Comuni;
- rende disponibili agli Organismi Intermedi e ai Beneficiari informazioni pertinenti rispettivamente per l'esecuzione dei loro compiti e l'attuazione delle operazioni;
- istituisce un sistema di registrazione e conservazione informatizzata dei dati relativi a ciascuna operazione, garantendo che gli stessi siano raccolti e memorizzati nel sistema.

Inoltre, l'Autorità di Gestione svolge specifici compiti volti alla corretta **selezione delle operazioni** destinate a beneficiare di un finanziamento ed alla corretta informazione dei beneficiari sulle condizioni specifiche relative ai prodotti o ai servizi da fornire.

Per quanto concerne invece la **gestione finanziaria** e il **controllo del Programma**, l'Autorità di Gestione:

- 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 e alle condizioni per il sostegno dell'operazione;
- garantisce che i Beneficiari coinvolti nell'attuazione di operazioni mantengano un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative a un'operazione;
- istituisce misure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati;
- stabilisce procedure per l'adeguata conservazione della documentazione relativa alle spese e agli Audit;
- prepara la dichiarazione di affidabilità di gestione e la sintesi annuale previste dal Regolamento finanziario.

Autorità di Certificazione (AdC)

L'**Autorità di Certificazione (AdC)**, nella programmazione 2014-2020 è l'Autorità pubblica o l'organismo pubblico nazionale, regionale o locale, designato per ciascun Programma Operativo dallo Stato membro, responsabile della corretta certificazione delle spese erogate per l'attuazione del Programma Operativo e del relativo flusso finanziario. In particolare, l'Autorità di Certificazione:

- **elabora e trasmette** alla Commissione **le domande di pagamento** e certifica che provengano da sistemi di contabilità affidabili, siano basate su documenti giustificativi verificabili e siano state oggetto di verifiche da parte dell'Autorità di Gestione;
- prepara i bilanci previsti dal Regolamento finanziario;
- certifica la completezza, esattezza e veridicità dei bilanci e la bontà delle spese in esse iscritte;
- garantisce l'esistenza di un sistema di registrazione e conservazione informatizzata dei dati contabili per ciascuna operazione;

- garantisce, ai fini della preparazione e della presentazione delle domande di pagamento, di aver ricevuto informazioni adeguate dall'Autorità di Gestione in merito alle procedure seguite e alle verifiche effettuate in relazione alle spese;
- tiene conto, nel preparare e presentare le domande di pagamento, dei risultati di tutte le attività di Audit svolte dall'Autorità di Audit o sotto la sua responsabilità;
- mantiene una contabilità informatizzata delle spese dichiarate alla Commissione e del corrispondente contributo pubblico versato ai Beneficiari;
- tiene una contabilità degli importi recuperabili e degli importi ritirati a seguito della soppressione totale o parziale del contributo a un'operazione.

Autorità di Audit (AdA)

L'**Autorità di Audit (AdA)** è l'Autorità pubblica o l'organismo pubblico nazionale, regionale o locale, designato per ciascun Programma Operativo dallo Stato membro, responsabile dello svolgimento di attività di Audit sul corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo del Programma Operativo e su un campione adeguato di operazioni sulla base delle spese dichiarate.

Tale Autorità è funzionalmente indipendente dall'AdG e dall'AdC.

In particolare, l'AdA è incaricata dei seguenti compiti:

- garantire lo svolgimento di attività di Audit sul corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo del Programma Operativo;
- garantire lo svolgimento di attività di Audit su un campione adeguato di operazioni sulla base delle spese dichiarate;
- predisporre una Strategia di Audit per lo svolgimento dell'attività di Audit che deve:
 - definire la metodologia,
 - il metodo di campionamento per le attività di Audit sulle operazioni;
 - la pianificazione delle attività di Audit in relazione al periodo contabile corrente e ai due successivi.

La stessa deve essere aggiornata annualmente.

Altri compiti dell'AdA sono:

- accertare, qualora le attività di Audit siano svolte da un Organismo diverso dall'AdA, che tale Organismo disponga della necessaria indipendenza funzionale;
- preparare, per ogni esercizio contabile:
 - un **Parere di Audit** finalizzato ad accertare se:
 - i conti forniscono un quadro fedele,
 - se le spese per le quali la Commissione ha chiesto il rimborso sono legali e regolari;
 - se i sistemi di controllo istituiti funzionano correttamente;
 - se l'esercizio di revisione contabile mette in dubbio le asserzioni contenute nella dichiarazione prodotta dall'AdG;
 - una **Relazione di controllo** annuale che evidenzi le principali risultanze delle attività di Audit svolte, comprese le carenze riscontrate nei sistemi di gestione e di controllo e le azioni correttive proposte e attuate.

Gli Organismi Intermedi (OI)

Con **Organismo Intermedio (OI)** si intende qualsiasi organismo pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di un'Autorità di Gestione o di Certificazione o che svolge mansioni per conto di questa Autorità nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni.

Con riferimento all’Autorità di Gestione, è possibile affidare la gestione di parte di un Programma Operativo a un Organismo Intermedio mediante un accordo scritto. L’OI garantisce la propria solvibilità e competenza nel settore interessato, nonché in materia di gestione amministrativa e finanziaria. Fermo restando il mantenimento della piena responsabilità delle funzioni delegate, l’Autorità di Gestione può delegare la gestione di specifiche linee, ma anche di interi assi prioritari del Programma Operativo.

Non sussiste un limite massimo delle funzioni che possono essere delegate all’Organismo Intermedio, mentre per il FESR esiste un limite minimo per le operazioni che rientrano dell’ambito dell’obiettivo «Investimenti a favore della crescita e dell’occupazione». In tale ambito, deve essere destinato almeno il 5% delle risorse del FESR a livello nazionale, alle città ed agli organismi subregionali o locali responsabili dell’attuazione delle strategie di sviluppo urbano sostenibile (**autorità urbane**).

I Beneficiari

Con il termine **Beneficiario** si intende un organismo pubblico o privato o una persona fisica responsabile dell’avvio, o dell’avvio e dell’attuazione delle operazioni (ad esempio, può trattarsi di un Comune titolare del progetto, che rendiconta all’AdG o all’OI). Il Beneficiario si distingue dal **Soggetto attuatore o realizzatore** con cui si intende il soggetto a cui viene affidata la sola realizzazione dell’operazione (ad esempio, l’impresa selezionata dal Beneficiario nel rispetto della normativa vigente Codice Appalti - per realizzare il progetto e che, quindi, rendiconta al Beneficiario).

La gestione contabile di un Programma Operativo

Nell’ambito della programmazione 2014-2020, il periodo di ammissibilità delle spese dei Programmi Operativi va dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2023. In ogni caso, per comprendere la gestione contabile di un PO è necessario conoscere le definizioni di esercizio finanziario e periodo contabile:

- con **esercizio finanziario** si intende «il periodo che va dal 1° gennaio al 31 dicembre di ogni anno»;
- con **periodo contabile** il periodo che va dal 1° luglio al 30 giugno, tranne per il primo anno del periodo di programmazione, relativamente al quale, si intende il periodo che va dalla data di inizio dell’ammissibilità della spesa al 30 giugno 2015.

Inoltre, per ogni PO sono previsti due tipologie di prefinanziamento:

- Prefinanziamento iniziale (recuperato a saldo e non entra nei conti);
- Prefinanziamento annuale (incluso nel calcolo dei conti).

Il Disimpegno automatico: la Regola n+3

La regola prevede che la Commissione europea proceda al **disimpegno** della parte dell’importo di un Programma Operativo che:

- non sia stata utilizzata per il pagamento del prefinanziamento iniziale e annuale e per i pagamenti intermedi entro il 31 dicembre del terzo esercizio finanziario successivo a quello dell'impegno di bilancio nell'ambito del Programma Operativo;
- per la quale non sia stata presentata una domanda di pagamento in base alle previsioni del Regolamento Disposizioni Comuni.

Facciamo un esempio!

Supponiamo che un Programma Operativo sia approvato nel 2014 ed abbia un piano finanziario totale di 100 milioni di euro, con budget per il primo anno di 10 milioni di euro.

Il primo target **n+3** sarà al 31 dicembre 2017 (3° anno successivo l'impegno di bilancio = anno adozione PO) ed è dell'ammontare della spesa prevista per il piano finanziario per il 2014 (10 milioni di euro).

Per raggiungerlo bisogna detrarre gli importi di prefinanziamento (1% del PO = 1 milione di euro) e aggiungere il cumulato della spesa dichiarata (inserita in **domande di pagamento**) fino alla concorrenza residua (9 milioni di euro).

Gli scostamenti in difetto rispetto al target annuale di spesa comportano una riduzione netta dell'importo finanziario assegnato al Programma per l'equivalente della differenza.

La liquidazione annuale dei conti

Nella programmazione 2014-2020 è prevista la cosiddetta procedura di **liquidazione annuale dei conti**. Tale procedura prevede che debbano essere trasmessi alla Commissione europea, per ogni esercizio, entro il 15 febbraio dell'esercizio successivo al periodo contabile di riferimento:

- i conti delle spese sostenute, predisposti dall'AdC;
- una **Dichiarazione di gestione** predisposta dall'AdG, la quale conferma che, secondo i responsabili della gestione dei fondi:
 - le informazioni sono state presentate correttamente, sono complete ed esatte;
 - le spese sono state effettuate per le finalità previste, quali definite nella normativa settoriale;
 - i sistemi di controllo predisposti offrono le necessarie garanzie quanto alla legittimità e alla regolarità delle operazioni sottostanti;
- una **Relazione di sintesi** sui controlli di I livello predisposta dall'AdG, ovvero un riepilogo annuale delle relazioni finali di revisione contabile e dei controlli effettuati, comprese un'analisi della natura e della portata degli errori e delle carenze individuate nei sistemi, come anche le azioni correttive avviate o programmate.
- il **Rapporto di Controllo** e il **Parere di Audit** predisposti dall'Autorità di Audit.

Gli stessi documenti, oltre al Rapporto Finale di Esecuzione del PO, andranno presentati alla Commissione europea entro il 15 febbraio dell'anno 2024 ai fini della chiusura del PO.

La Commissione europea esamina entro il 31 maggio i documenti presentati dell'anno successivo alla chiusura del periodo contabile e, in sintesi, può:

- accettare i conti ove sia in grado di appurarne la completezza, l'accuratezza e la veridicità. In tal caso la Commissione europea provvede ad adottare il relativo atto di esecuzione in cui fissa un importo imputabile ai Fondi per il periodo contabile di riferimento e provvede alle conseguenti regolazioni contabili;
- non accettare i conti e definire, tramite una Decisione adottata mediante atto di esecuzione:
 - i motivi di tale decisione;
 - le azioni che le competenti Autorità devono intraprendere;
 - i termini per il loro completamento.

Conclusioni

Bene, siamo giunti alla fine di questa videolezione.

Ti ricordo che abbiamo approfondito in particolare:

- Cosa si intende per sistema di gestione e controllo (Si.Ge.Co.)
- I soggetti coinvolti
- La gestione contabile di un Programma Operativo.

Grazie per l'attenzione!