

COMPENDIO NORMATIVO: i soggetti

Programmazione 2007 - 2013

**a cura di
Claudio Pizzuti**



NORMATIVA DI RIFERIMENTO COMUNITARIA

- Reg. (CE) n. 1080/2006 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del Reg. (CE) n. 1783/1999;
- Reg. (CE) n. 1081/2006 relativo al Fondo sociale europeo e recante abrogazione del Reg. (CE) n. 1784/1999;
- Reg. (CE) n. 1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT);
- Reg. (CE) n. 1083/2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), sul Fondo sociale europeo (FSE) e sul Fondo di coesione;
- Reg. (CE) n. 1828/2006 recante disposizioni attuative del Reg. (CE) n. 1083/2006 e del Reg. (CE) 1080/2006.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO NAZIONALE

- Quadro strategico nazionale;
- Regolamento sui costi ammissibili;
- Vademecum delle regioni;
- Eventuali regolamenti a livello di singola Regione

PRINCIPALI INNOVAZIONI

Dal quadro normativo e programmatico comunitario e nazionale fino ad ora definito, emergono le seguenti principali innovazioni introdotte nella programmazione 2007-2013:

- nuove priorità e nuovi obiettivi della politica di coesione;
- programmazione unitaria della politica di sviluppo;
- riduzione del numero di Fondi strutturali mediante esclusione da questi dei Fondi destinati allo sviluppo rurale e alla pesca;
- maggiore decentramento delle responsabilità;
- proporzionalità dei controlli;
- rafforzamento dei sistemi di gestione e controllo;
- nuovo assetto organizzativo in materia di gestione e controllo.

Nuove priorità e nuovi obiettivi della politica di coesione

- **Rendere l'Europa e le Regioni più attraenti per gli investimenti e le attività delle imprese;**
- **promuovere la conoscenza e l'innovazione a favore della crescita;**
- **creare nuovi e migliori posti di lavoro.**

Programmazione unitaria della politica di sviluppo

Il processo di programmazione unitaria si articola in tre fasi:

- definizione della strategia specifica (territoriale/settoriale) da parte delle singole Amministrazioni titolari di intervento mediante l'elaborazione di un Documento Strategico;
- definizione istituzionale delle priorità, degli obiettivi, degli strumenti e delle responsabilità per l'attuazione della strategia di intervento nell'ambito della cooperazione Stato-Regione, con la stipula dell'Intesa Istituzionale di Programma;
- definizione degli strumenti per la realizzazione della strategia, rappresentati essenzialmente dall'Accordo di programma Quadro e dallo Strumento di Attuazione Regionale.

Riduzione del numero di Fondi strutturali mediante esclusione da questi dei Fondi destinati allo sviluppo rurale e alla pesca

Obiettivo	Tipologia di programma e fondo
<ul style="list-style-type: none">● Obiettivo Convergenza● Obiettivo Competitività regionale● Obiettivo Cooperazione territoriale	<ul style="list-style-type: none">● PO (FESR) PO (FSE)● PO (FESR) PO (FSE)● PO (FESR)

Decentramento delle responsabilità

- Decentramento delle responsabilità a favore dei partenariati, delle Regioni e degli altri Enti locali.
- Forte responsabilità alle Amministrazioni titolari di intervento nell'attuazione dei Programmi Operativi sia con riferimento all'impostazione e all'organizzazione dei sistemi di gestione e controllo sia delegando le responsabilità del controllo a tali Amministrazioni in modo direttamente proporzionale alla dimensione dei P.O. e al contributo dei Fondi strutturali (proporzionalità del controllo).
- Introduzione di elementi di semplificazione che riguardano, in via principale, **l'eliminazione del Complemento di Programmazione** e la possibilità, per i Programmi di minore dimensione (ex art. 74 del Reg. (CE) 1083/2006), di **adottare un modello organizzativo più snello**.

Proporzionalità dei controlli

In conseguenza del principio di semplificazione e decentramento, il quadro normativo dispone che il grado di intervento della Commissione nel controllo di un Programma Operativo debba essere proporzionale all'entità della spesa pubblica e alla percentuale di contributo comunitario rispetto alla spesa pubblica. Ciò implica un aumento della responsabilità dello Stato membro in riferimento ai programmi di minore dimensione e cofinanziati maggiormente con fondi nazionali (all'art. 74 del Reg. (CE) n. 1083/2006).

Rafforzamento dei sistemi di gestione e controllo (art. 70 del Regolamento 1083/2006)

Gli Stati membri sono responsabili della gestione e del controllo dei Programmi Operativi in particolare mediante le seguenti misure:

- garantiscono che i sistemi di gestione e controllo dei programmi operativi siano istituiti in conformità alla normativa comunitaria di riferimento (art. 58-62 dello stesso Regolamento);
- prevengono, individuano e correggono le irregolarità e recuperano gli importi indebitamente versati compresi, se del caso, gli interessi di mora. Essi ne danno notifica alla Commissione e la informano sull'andamento dei procedimenti amministrativi e giudiziari.

Rafforzamento dei sistemi di gestione e controllo (art. 70 del Regolamento 1083/2006)

Le innovazioni in via principale riguardano:

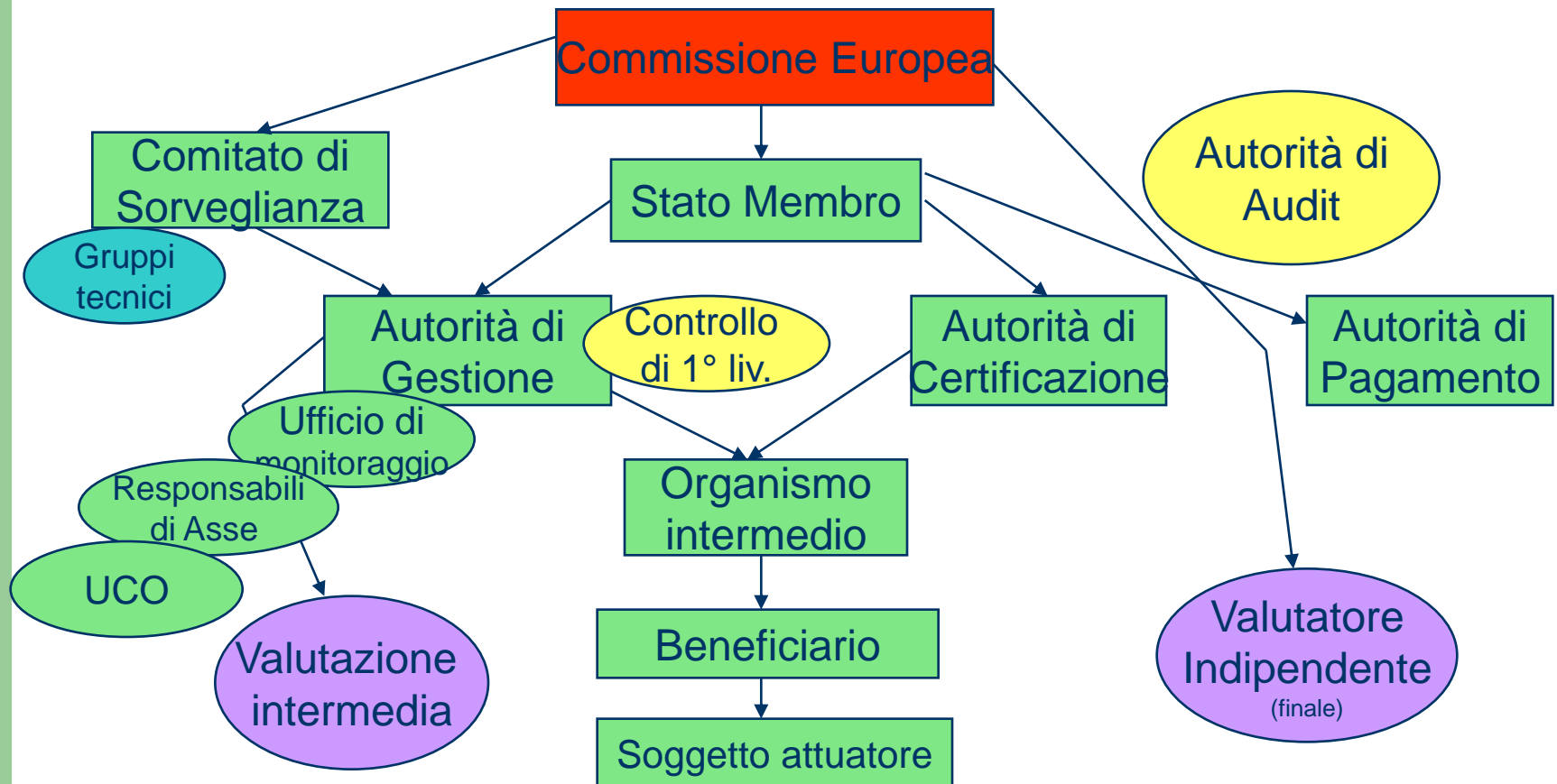
- la definizione di una nuova struttura organizzativa dei sistemi di gestione e controllo con l'istituzione, accanto all'Autorità di Gestione, dell'Autorità di Certificazione e dell'Autorità di Audit;
- l'introduzione di una valutazione di conformità preventiva sull'adeguatezza dei sistemi di gestione e controllo, da effettuarsi precedentemente alla prima domanda di pagamento o comunque entro dodici mesi dall'approvazione del Programma Operativo. Per i Programmi Operativi italiani, tale valutazione verrà svolta da IGRUE;
- l'introduzione di disposizioni inerenti alla metodologia di campionamento delle operazioni da sottoporre a controllo di secondo livello da parte dell'Autorità di Audit;
- l'introduzione, nel Reg. (CE) n. 1828/2006, di una disciplina organica relativa alla gestione dei recuperi degli importi indebitamente versati nonché alla comunicazione e al monitoraggio delle irregolarità riscontrate e degli interventi correttivi intrapresi.

Rafforzamento dei sistemi di gestione e controllo

Principi generali dei sistemi di gestione e controllo (art. 58 del Reg 1083/2006):

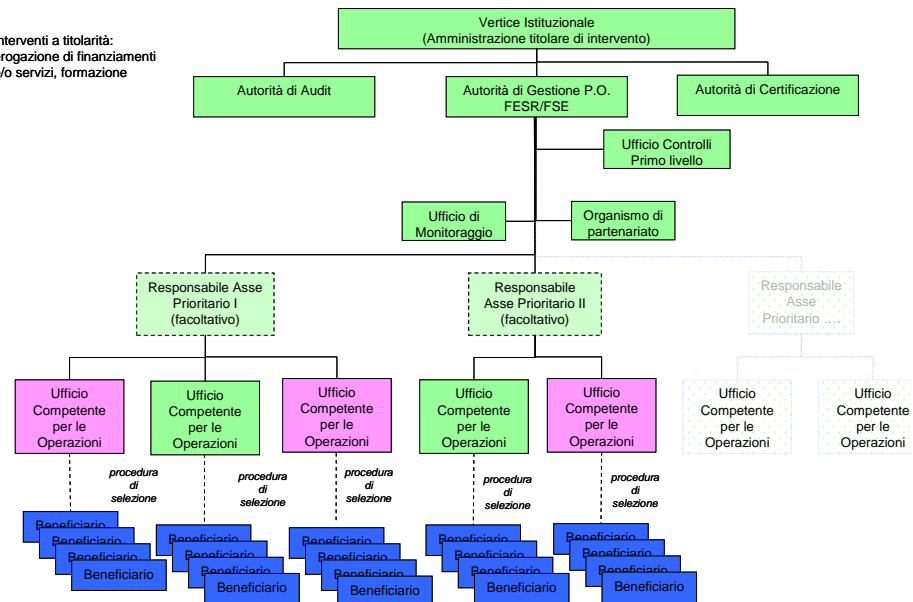
- la chiara definizione e assegnazione delle funzioni degli organismi coinvolti;
- un'adequata separazione delle funzioni per ciascun organismo;
- procedure atte a garantire la correttezza e la regolarità delle spese dichiarate nell'ambito del Programma Operativo;
- sistemi di contabilità, sorveglianza e informativa finanziaria informatizzati;
- un sistema di informazione e sorveglianza nei casi in cui l'organismo responsabile affida l'esecuzione dei compiti a un altro organismo;
- disposizioni per la verifica del funzionamento dei sistemi;
- sistemi e procedure per garantire una pista di controllo adeguata;
- procedure di informazione e sorveglianza per le irregolarità e il recupero degli importi indebitamente versati.

Nuovo assetto organizzativo



Nuovo assetto organizzativo

Interventi a titolarità:
erogazione di finanziamenti
e/o servizi, formazione



Legenda

- Soggetto interno all'Amministrazione titolare di intervento
- Soggetto esterno all'Amministrazione titolare di intervento
- Soggetto esterno alla Struttura di Gestione, prevalentemente privato, che realizza l'operazione e riceve il contributo

LA STRUTTURA GESTIONALE

L'art. 59 del Regolamento 1083/2006 stabilisce che per ciascun Programma Operativo siano istituite:

- **Autorità di Gestione** ovvero “un'autorità pubblica o un organismo pubblico o privato, nazionale, regionale o locale designato dallo Stato Membro per gestire il Programma Operativo”;
- **Autorità di Certificazione** ovvero “un'autorità pubblica o un organismo pubblico, nazionale, regionale o locale, designato dallo Stato Membro per certificare le dichiarazioni di spesa e le domande di pagamento prima del loro invio alla Commissione”.
- **Autorità di Audit** ovvero “un'autorità pubblica o un organismo pubblico, nazionale, regionale o locale, funzionalmente indipendente dall'autorità di gestione e dall'autorità di certificazione, designato dallo Stato Membro per ciascun Programma Operativo con la responsabilità di verificare l'efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo”.

L'art. 59 stabilisce che la stessa Autorità può essere designata per più di un Programma Operativo.

AUTORITA' DI GESTIONE

L'articolo 60 del Regolamento 1083/2006 stabilisce che "l'Autorità di Gestione è responsabile della gestione e attuazione del Programma Operativo conformemente al principio della sana gestione finanziaria. In particolare essa è tenuta a svolgere le seguenti funzioni:

- a) garantire che le operazioni destinate a beneficiare di un finanziamento siano selezionate conformemente ai criteri applicabili al Programma Operativo e siano conformi alle norme comunitarie e nazionali applicabili per l'intero periodo di attuazione**
- b) verificare che i prodotti e i servizi cofinanziati siano forniti e l'effettiva esecuzione delle spese dichiarate dai beneficiari in relazione alle operazioni, nonché la conformità di tali spese alle norme comunitarie e nazionali; possono essere effettuate verifiche in loco di singole operazioni su base campionaria conformemente alle modalità di applicazione che devono essere adottate dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 103, paragrafo 3 del Reg. (CE) 1083/2006**

AUTORITA' DI GESTIONE

L'Autorità di Gestione deve verificare l'ammissibilità delle spese sostenute per le attività di un PO secondo i seguenti principi:

- ***principio dell'effettività***, in base al quale occorre verificare che la spesa sia concretamente sostenuta e sia connessa all'operazione cofinanziata;
- ***principio della legittimità***, in base al quale occorre verificare che la spesa sostenuta sia conforme alla normativa comunitaria e nazionale;
- ***principio di localizzazione dell'opera cofinanziata***, in base al quale occorre verificare che la spesa sostenuta sia relativa ad una operazione localizzata nel territorio interessato dal Programma;
- ***principio della prova documentale***, in base al quale occorre verificare che la spesa sostenuta sia comprovata da fatture quietanzate o da altri documenti contabili aventi forza probatoria equivalente.

AUTORITA' DI GESTIONE

Per garantire tale verifica, l'Autorità di Gestione deve predisporre apposite procedure sia per il controllo documentale sia per il controllo in loco delle operazioni cofinanziate (controlli di primo livello). I controlli di primo livello devono essere appropriatamente documentati.

- c) *garantire l'esistenza di un sistema informatizzato di registrazione e conservazione dei dati contabili relativi a ciascuna operazione svolta nell'ambito del Programma Operativo, nonché la raccolta dei dati relativi all'attuazione necessari per la gestione finanziaria, la sorveglianza, le verifiche, gli audit e la valutazione***
- d) *garantire che i beneficiari e gli altri organismi coinvolti nell'attuazione delle operazioni mantengano un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative all'operazione, ferme restando le norme contabili nazionali***
- e) *garantire che le valutazioni dei Programmi Operativi di cui all'articolo 48, paragrafo 3 siano svolte in conformità dell'articolo 47***

AUTORITA' DI GESTIONE

- f) stabilire procedure per far sì che tutti i documenti relativi alle spese e agli audit necessari per garantire una pista di controllo adeguata siano conservati secondo quanto disposto dall'articolo 90*
- g) garantire che l'Autorità di Certificazione riceva tutte le informazioni necessarie in merito alle procedure e verifiche eseguite in relazione alle spese ai fini della certificazione*
- h) guidare i lavori del Comitato di Sorveglianza e trasmettergli i documenti richiesti per consentire una sorveglianza qualitativa dell'attuazione del Programma Operativo, tenuto conto dei suoi obiettivi specifici*
- i) elaborare e presentare alla Commissione, previa approvazione del Comitato di Sorveglianza, i rapporti annuali e finali di esecuzione*
- j) garantire il rispetto degli obblighi in materia di informazione e pubblicità previsti all'articolo 69*
- k) trasmettere alla Commissione le informazioni che le consentano di valutare i grandi progetti*

Ufficio di monitoraggio

L'Ufficio di monitoraggio garantisce la raccolta dei dati fisici, finanziari e procedurali relativi a ciascuna operazione per la corretta alimentazione del sistema di monitoraggio. A tal fine, l'Ufficio di Monitoraggio riceve informazioni periodicamente, sulla base delle scadenze predefinite, direttamente dagli Uffici Competenti per le Operazioni e dai Beneficiari

Responsabile di Asse

Nel caso di Programmi Operativi particolarmente complessi, nei quali uno o più assi prioritari comprendono numerose operazioni differenziate tra loro, l'Autorità di Gestione può avvalersi rispettivamente di uno o più Responsabili di Asse, delegando a tale/i Responsabile/i il coordinamento della gestione delle operazioni dell'asse prioritario di un Programma.

Ufficio competente per le operazioni (UCO)

L'Autorità di Gestione, al fine di assicurare la completa e tempestiva attuazione del Programma Operativo, si avvale, all'interno dei singoli Assi prioritari, di uffici che operativamente gestiscono un gruppo omogeneo di operazioni. I criteri di aggregazione delle operazioni omogenee, in base ai quali individuare gli UCO, potranno rispecchiare le categorie previste dal Regolamento 1828/2006, allegato II.

Ufficio Controlli di primo livello

L'Ufficio garantisce l'esecuzione delle verifiche riguardanti le procedure utilizzate per la selezione dei progetti nonché delle verifiche amministrative e in loco ai sensi dell'art. 13 del Regolamento 1828/2006. L'Ufficio appartiene alla Struttura di Gestione ma non partecipa allo svolgimento delle attività gestionali, assicurando il rispetto del principio della separazione delle funzioni di gestione da quelle del controllo.

AUTORITA' DI CERTIFICAZIONE

L'articolo 61 del Regolamento 1083/2006 stabilisce che l'Autorità di Certificazione di un Programma Operativo svolge principalmente i seguenti compiti:

a) elaborare e trasmettere alla Commissione le dichiarazioni certificate delle spese e le domande di pagamento

b) certificare che:

la dichiarazione delle spese è corretta, proviene da sistemi di contabilità affidabili ed è basata su documenti giustificativi verificabili;

Le spese dichiarate sono conformi alle norme comunitarie e nazionali applicabili e sono state sostenute in rapporto alle operazioni selezionate per il finanziamento conformemente ai criteri applicabili al Programma e alle norme comunitarie e nazionali

AUTORITA' DI CERTIFICAZIONE

L'Autorità di Certificazione ha il compito cruciale di assicurare che le spese dichiarate siano completamente e correttamente documentate e che, al contempo, esse rispettino sia le norme sia le indicazioni e i criteri stabiliti per il finanziamento delle singole categorie di operazioni. A tale proposito, l'Autorità di Certificazione svolge le seguenti attività:

- ***garantisce, sulla base delle Dichiarazioni di spesa fornite dall'Autorità di Gestione nonché delle check list di controllo di primo livello, che tutte le spese sono state sostenute, sono state correttamente rendicontate, e sono state sottoposte al controllo di primo livello;***
- ***garantisce che le spese dichiarate dall'Autorità di Gestione sono chiaramente riconducibili agli importi risultanti dal sistema informatizzato di registrazione e conservazione dei dati contabili relativi a ciascuna operazione, predisposto e gestito dall'Autorità di Gestione ai sensi dell'art. 60 lettera c);***
- ***effettua a campione controlli sulla documentazione di spesa riguardante le operazioni rendicontate dall'Autorità di Gestione, al fine di verificare sia l'ammissibilità della spesa controllata sia la correttezza dei processi di rendicontazione e di controllo di primo livello adottati.***

AUTORITA' DI CERTIFICAZIONE

- c) garantire ai fini della certificazione di aver ricevuto dall'Autorità di Gestione informazioni adeguate in merito alle procedure seguite e alle verifiche effettuate in relazione alle spese figuranti nelle dichiarazioni di spesa*
- d) tener conto, ai fini della certificazione, dei risultati di tutte le verifiche svolte dall'Autorità di Audit o sotto la sua responsabilità*
- e) mantenere una contabilità informatizzata delle spese dichiarate alla Commissione*
- f) tenere una contabilità degli importi recuperabili e degli importi ritirati a seguito della soppressione totale o parziale della partecipazione a un'operazione. Gli importi recuperati sono restituiti al bilancio generale dell'Unione Europea prima della chiusura del Programma Operativo detraendoli dalla dichiarazione di spesa successiva*

AUTORITA' DI AUDIT

L'art. 62 del Reg. (CE) 1083/2006 stabilisce che l'Autorità di Audit svolge le seguenti funzioni:

- a) garantire che le attività di audit siano svolte per accertare l'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo del Programma Operativo**
- b) garantire che le attività di audit siano svolte su un campione di operazioni adeguato per la verifica delle spese dichiarate**
- c) presentare alla Commissione entro nove mesi dall'approvazione del Programma Operativo una strategia di audit riguardante gli organismi preposti alle attività di audit di cui alla lettera a) e b), la metodologia utilizzata, il metodo di campionamento per le attività di audit sulle operazioni e la pianificazione indicativa delle attività di audit al fine di garantire che i principali organismi siano soggetti a audit e che tali attività siano ripartite uniformemente sull'intero periodo di programmazione**

AUTORITA' DI AUDIT

- d) entro il 31 dicembre di ogni anno, dal 2008 al 2015:
- *presentare alla Commissione un rapporto annuale di controllo che evidenzi le risultanze delle attività di audit effettuate nel corso del periodo precedente di 12 mesi che termina il 30 giugno dell'anno in questione conformemente alla strategia di audit del Programma Operativo e le carenze riscontrate nei sistemi di gestione e di controllo del Programma. Il primo rapporto, che deve essere presentato entro il 31 dicembre 2008, copre il periodo dal 1° gennaio 2007 al 30 giugno 2008. Le informazioni relative alle attività di audit effettuate dopo il 1° luglio 2015 sono incluse nel rapporto finale di controllo a sostegno della dichiarazione di chiusura di cui alla lettera e);*

AUTORITA' DI AUDIT

- *formulare un parere, in base ai controlli e alle attività di audit effettuati sotto la propria responsabilità, in merito all'efficace funzionamento del sistema di gestione e di controllo, indicando se questo fornisce ragionevoli garanzie circa la correttezza delle dichiarazioni di spesa presentate alla Commissione e circa la legalità e regolarità delle transazioni sottiacenti;*
- *presentare, nei casi previsti dall'articolo 88, una dichiarazione di chiusura parziale in cui si attesti la legittimità e la regolarità della spesa in questione;*
- e) *presentare alla Commissione, entro il 31 marzo 2017, una dichiarazione di chiusura che attesti la validità della domanda di pagamento del saldo finale e la legittimità e la regolarità delle transazioni sottiacenti coperte dalla dichiarazione finale delle spese, accompagnata da un rapporto di controllo finale.*

ORGANISMO DI PAGAMENTO

Oltre alle Autorità, in relazione ai singoli Programmi Operativi devono essere designati:

- gli organismi che ricevono i pagamenti del contributo comunitario sotto forma di prefinanziamento, pagamenti intermedi e saldo finale;
- gli organismi che effettuano i pagamenti ai Beneficiari.

A tale proposito, si propone che all'interno delle Amministrazioni locali titolari di intervento, la Ragioneria Generale dell'Amministrazione possa costituire l'organismo di pagamento che, da un lato, riceve il contributo comunitario e nazionale e, dall'altro, provvede al pagamento dei Beneficiari ovvero degli Organismi Intermedi.

A livello nazionale, la gestione finanziaria dei Programmi Operativi resta affidata all'Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea (IGRUE). In particolare, L'IGRUE riceve dalla Commissione il contributo e successivamente provvede a trasferire il contributo comunitario e il corrispondente contributo nazionale alle Ragionerie delle Amministrazioni locali titolari di intervento.

In relazione ai Programmi Operativi gestiti da Amministrazioni centrali, IGRUE, ove previsto dalla normativa, può svolgere la funzione di pagamento direttamente ai Beneficiari.

ORGANISMO INTERMEDIO

E' qualsiasi organismo o servizio 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 (art. 2 c. 6 del reg. 1083/06).

ORGANISMI INTERMEDI

L'art. 59 del Regolamento 1083/2006 stabilisce che uno o più Organismi Intermedi possono svolgere una parte o la totalità dei compiti dell'Autorità di Gestione o di Certificazione, sotto la responsabilità di tali Autorità.

- **In particolare, l'Organismo Intermedio può svolgere attività di gestione, controllo di primo livello e certificazione della spesa nei confronti dei Beneficiari che attuano le operazioni. I compiti e le responsabilità riconosciute agli Organismi Intermedi variano in funzione del modello organizzativo prescelto.**
- **Per questo è necessario che il rapporto tra l'Autorità di Gestione o di Certificazione e l'Organismo Intermedio sia formalizzato e precisato dettagliatamente in una apposita convenzione, nella quale vengano chiaramente definiti i compiti e soprattutto le responsabilità dell'Organismo stesso.**

COMITATO DI SORVEGLIANZA

- Per ciascun PO lo Stato membro istituisce un Comitato di sorveglianza, d'intesa con l'AdG, entro tre mesi dalla data di notifica allo Stato membro della decisione di approvazione del PO. Un unico Comitato di sorveglianza può essere istituito per vari PO.
- Ciascun CdS stabilisce il proprio regolamento nell'ambito del quadro istituzionale, giuridico e finanziario dello Stato membro interessato e lo adotta d'intesa con l'AdG, al fine di esercitare i suoi compiti conformemente ai regolamenti comunitari.

COMITATO DI SORVEGLIANZA: composizione

- Il CdS è presieduto da un rappresentante dello Stato membro o dell'AdG. La sua composizione è decisa dallo Stato membro d'intesa con l'AdG:
- Di propria iniziativa o a richiesta del CdS un rappresentante della CE partecipa ai lavori del comitato stesso a titolo consultivo. Un rappresentante della BEI e del FEI possono partecipare a titolo consultivo per i PO a cui la BEI o il FEI forniscono un contributo

COMITATO DI SORVEGLIANZA:

compiti

Il CdS accerta l'efficacia e la qualità dell'attuazione del PO. A tal fine:

- a) *esamina e approva entro sei mesi dall'approvazione del PO i criteri di selezione delle operazioni finanziate e approva ogni revisione di tali criteri secondo le necessità della programmazione;*
- b) *valuta periodicamente i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi del PO sulla base dei documenti presentati dall'AdG;*
- c) *esamina i risultati dell'esecuzione, in particolare il conseguimento degli obiettivi fissati per ciascun asse prioritario, nonché la valutazione di cui all'art. 48, par. 3 del reg. 1083/06;*
- d) *esamina e approva i rapporti annuali e finali di esecuzione di cui all'art. 67 del reg. 1083/06;*
- e) *è informato in merito al rapporto annuale di controllo o alla parte di esso relativo al PO interessato, e alle eventuali osservazioni espresse al riguardo dalla Commissione in seguito all'esame del rapporto o relativamente alla suddetta parte del medesimo;*
- f) *può proporre all'AdG qualsiasi revisione o esame del PO di natura tale da permettere il conseguimento degli obiettivi dei Fondi di cui all'art. 3 o da migliorare la gestione, compresa quella finanziaria;*
- g) *Esamina ed approva qualsiasi proposta di modifica inerente al contenuto della decisione della Commissione relativa alla partecipazione dei Fondi*

BENEFICIARIO

E' un operatore, organismo o impresa, pubblico o privato, responsabile dell'avvio o dell'avvio e dell'attuazione delle operazioni; nel quadro del regime di aiuti di cui all'articolo 87 del trattato, i beneficiari sono imprese pubbliche o private che realizzano un singolo progetto e ricevono l'aiuto pubblico (art. 2 c. 4 del reg. 1083/06).



FINE