

COESIONE
ITALIA 21-27

LAZIO



PR LAZIO FESR 2021/2027

Procedura per il controllo preventivo per la
designazione di Organismi intermedi (OO.II.)
ai sensi dell'art. 71 par. 3 del Regolamento (UE)
2021/1060



Cofinanziato
dall'Unione europea



REGIONE
LAZIO





INDICE

1. Premessa
2. Il quadro normativo di riferimento
3. Il percorso attuativo di definizione ed organizzazione delle strutture e delle funzioni di Organismo Intermedio
4. Il controllo preventivo sull'O.I.
5. Gli strumenti per effettuare la verifica
6. Decisioni o procedure attivate
7. Allegati

I. Premessa

Il presente documento delinea, per il Programma FESR 2021-2027 della Regione Lazio, il procedimento di verifica preventiva funzionale alla designazione degli Organismi Intermedi (OO.II), ai sensi dell'art. 71 par. 3 del Regolamento (UE) n. 1060/2021.

I paragrafi che seguono ripercorrono gli aspetti più rilevanti dell'iter procedurale, che vede coinvolta l'Autorità di Gestione (A.d.G.) ed i candidati OO.II., messo in atto per l'attività di verifica e valutazione dell'adeguatezza e idoneità dell'Organismo intermedio (O.I.) ad assumere l'esercizio della delega, oltre a restituire, in allegato al presente documento, la documentazione di corredo che traccia i risultati delle verifiche condotte.

Il documento definisce il quadro normativo di riferimento, la definizione delle funzioni oggetto di delega agli OO.II. nonché il percorso attuativo di definizione ed organizzazione delle strutture e delle funzioni dei candidati OO.II., volto a definire la documentazione necessaria per effettuare l'attività di verifica e valutazione in capo all'A.d.G.

2. Il quadro normativo di riferimento

Il Regolamento (UE) n. 1060 del 24 giugno 2021, recante *“Disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti”* unitamente al Regolamento (UE) n. 1058 del 24 giugno 2021, relativo al *“Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo di Coesione”*, definisce il quadro di riferimento per una gestione efficiente, regolare e conforme ai principi di sana gestione finanziaria dei fondi strutturali europei.

L'articolo 71, par. 3 Regolamento UE 2021/1060 stabilisce che *“L'Autorità di Gestione può individuare uno o più organismi intermedi che svolgano determinati compiti sotto la sua responsabilità”*.

L'organismo intermedio è definito all'articolo 2, par. 1 n. 8) del Regolamento come *“un organismo pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di un'autorità di gestione o che svolge compiti o funzioni per conto di questa autorità”*.

Ai fini dell'esercizio della delega di funzioni, il Regolamento UE 2021/1060 prevede che:

- (art. 71 par. 3) gli *“accordi tra l'autorità di gestione e gli organismi intermedi”* siano definiti e *“registrati per iscritto”*;
- (art. 71 par 4) sia garantito il rispetto del *“principio della separazione delle funzioni tra le autorità del programma e all'interno di queste”*;
- (art. 72 par 1 lettera d) l'Autorità di Gestione provveda a *“supervisionare gli organismi intermedi”*.

Nel quadro delle funzioni e competenze dell'Autorità di Gestione, come definite sinteticamente all'articolo 72 e sviluppate agli articoli 73 e ss. del Regolamento UE 2021/1060, resta necessariamente in capo all'Autorità di Gestione del Programma e non delegabile agli O.I. la funzione relativa alla *“supervisione degli Organismi intermedi”*.

Gli orientamenti definiti dall'IGRUE-MEF, già nell'ambito della Programmazione 2014/2020, nel *“Documento di valutazione dei criteri di designazione dell'AdG e dell'AdC”*, hanno chiarito che le autorità preposte ai controlli devono verificare il rispetto dell'iter di delega dei compiti o delle funzioni da parte dell'A.d.G. ad un OI, e che l'AdG, prima dell'affidamento delle funzioni, deve effettuare un

controllo preventivo sull'O.I. individuato, al fine di appurarne la capacità ad assumere gli impegni derivanti dall'atto di delega.

Nel quadro di tali misure, l'Allegato XI, par. I del Regolamento (UE) n. 1060/2021 recante “*Requisiti fondamentali dei sistemi di gestione e controllo e loro classificazione – articolo 69, paragrafo 1*” per la programmazione 2021-2027 ha ribadito la necessità di garantire:

- Separazione delle funzioni e disposizioni scritte appropriate relativamente ai compiti di rendicontazione, supervisione e sorveglianza delegati a un organismo intermedio, compresa adeguata separazione delle funzioni e indipendenza funzionale tra l'autorità di audit (e gli eventuali organismi che svolgono le attività di audit sotto la responsabilità dell'autorità di audit sui quali l'autorità di audit fa affidamento ed esercita supervisione, se del caso) e le altre autorità del programma;
- Criteri e procedure appropriate per la selezione delle operazioni;
- Verifiche di gestione appropriate, comprese adeguate procedure per verificare l'adempimento delle condizioni per il finanziamento non collegato ai costi e per le opzioni semplificate in materia di costi;
- Sistema efficace atto ad assicurare che siano detenuti tutti i documenti necessari alla pista di controllo;
- Sistema elettronico affidabile (compresi i collegamenti con sistemi elettronici per lo scambio di dati con i beneficiari) per la registrazione e la conservazione dei dati a fini di sorveglianza, valutazione, gestione finanziaria, verifiche e audit, compresi adeguati processi volti a garantire la sicurezza, l'integrità e la riservatezza dei dati e l'autenticazione degli utenti;
- Efficace attuazione di misure antifrode proporzionate;
- Procedure appropriate per elaborare la dichiarazione di gestione;
- Procedure appropriate per confermare che le spese registrate nei conti sono legittime e regolari;

Il quadro comunitario sopra citato è arricchito, dai seguenti dispositivi nazionali:

- L 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme sul procedimento amministrativo" e in particolare art. 6 bis (introdotto dall'art. I, comma 41, legge n. 190 del 2012) recante disciplina del “Conflitto di interessi”;
- D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche" ed in particolare art. 53 L. 6 novembre 2012 n.190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”;
- Dlg. 8 aprile 2013 n. 39 contenente "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e enti privati in controllo pubblico, a norma dell'art. I commi 49 e 50, della L. 6 novembre 2012 n. 190”;
- D.P.R. 16 aprile 2013 n. 62 "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del D.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001" che integra oltremodo anche la disciplina del conflitto di interessi e introduce regole di etica e trasparenza estese a coloro che “agiscono” per conto di una P.A.;
- L 30 novembre 2017, n. 179 recante Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato, contenente disciplina del c.d. “Whistle-blowing”.

Tali disposizioni, orientamenti e previsioni normative costituiscono la base giuridica del processo di seguito descritto, che individua la procedura di controllo preventivo per la designazione di organismi intermedi (OO.II.) per la fase di programmazione 2021-2027 volto ad appurarne la capacità ad assumere gli impegni derivanti dall'atto di delega.

3. Il percorso attuativo di definizione ed organizzazione delle strutture e delle funzioni di Organismo Intermedio

Il percorso di definizione ed organizzazione delle strutture e delle funzioni di Organismo Intermedio prevede un'attività di coordinamento e di indirizzo delle azioni, da parte dell'Autorità di Gestione, finalizzata all'armonizzazione delle procedure di gestione e controllo dei candidati OO.II. con il più complessivo sistema di gestione e controllo dell'A.d.G. e con il quadro normativo definito nei precedenti punti.

Tale percorso si articola nei seguenti punti:

- A. la definizione delle funzioni;
- B. l'identificazione delle attività facenti capo alle funzioni indicate;
- C. l'attribuzione delle funzioni a strutture/uffici e/o soggetti funzionalmente indipendenti e responsabili per le stesse.

I candidati OO.II. infatti, in virtù delle previsioni normative richiamate, devono individuare ed organizzare al loro interno distinte strutture, che osservino il principio di separazione di compiti, in particolare, tra funzioni di gestione e di controllo delegate, e che siano funzionalmente adeguate a consentire l'attuazione e la gestione della delega.

In particolare, sono tenuti ad organizzare al loro interno almeno *tre* distinte macrostrutture, con separati compiti e funzioni:

1. *Struttura di programmazione*: responsabile principalmente delle operazioni connesse alla definizione delle linee programmatiche ed attuative degli interventi, della predisposizione degli avvisi pubblici e dei bandi di gara;
2. *Struttura di gestione/pagamento*: responsabile della gestione delle operazioni delegate, dalla fase di selezione degli interventi fino alla loro conclusione; la struttura di pagamento è responsabile dell'elaborazione, certificazione e presentazione delle richieste di pagamento, ~~della ricezione dei pagamenti~~, nonché del pagamento delle somme dovute ai beneficiari;
3. *Struttura di controllo/rendicontazione*: responsabile del rispetto del principio di sana gestione finanziaria nell'utilizzo dei fondi messi a disposizione, dei controlli necessari con il compito di pronunciarsi sulla validità delle domande di pagamento di saldo, nonché sulla legalità e sulla regolarità delle operazioni contemplate nella certificazione di spesa.

Gli assetti organizzativi ed il quadro di competenze sono illustrati dagli Organismi intermedi in appositi documenti, che dimostrino che le procedure adottate e definite dagli stessi e la relativa manualistica risultino, in particolare:

- adeguate alle funzioni attribuite e per lo svolgimento dei compiti delegati;
- tali da garantire le condizioni di separazione tra le funzioni, in particolare, funzioni di gestione e le funzioni di controllo;

- prevedano una chiara e adeguata ripartizione e assegnazione dei compiti e delle funzioni a uffici e/o soggetti funzionalmente indipendenti

In particolare, gli OO.II. provvedono a dare evidenza di quanto sopra mediante predisposizione di:

- a) *Organigramma*, che descriva la organizzazione interna, e fornisca informazioni in termini di strutture gestionali e risorse umane, ripartizione dei compiti ed il numero indicativo dei posti assegnati a ciascuna struttura (dotazione);
- b) *Funzionigramma* della struttura, che fornisca una chiara ed adeguata ripartizione e assegnazione dei compiti e delle funzioni alle diverse unità organizzative, nonché le responsabilità assegnate a ciascuna posizione/unità organizzativa, evidenziando *anche il quadro delle competenze disponibili o eventuali esigenze di potenziamento*;

È necessario, inoltre, che sia data evidenza formale, attraverso documenti ufficiali, delle modalità di assolvimento dei compiti e delle funzioni delegate che comprovino l'idoneità dell'Organismo intermedio candidato e della organizzazione approntata a dare attuazione alla delega di funzione e che consentano altresì all'A.d.G. di compiere le correlate attività di sorveglianza, supervisione e di rendicontazione. In particolare, gli OO.II. provvedono in tal senso mediante:

- c) *Descrizione delle funzioni e procedure di gestione e controllo dell'O.I.*, anche attraverso un manuale operativo, che dettagli le modalità organizzative, gestionali ed operative, di funzionamento dell'Organismo, l'esistenza di adeguate piste di controllo, in grado di consentire l'individuazione e la verifica di tutti gli elementi connessi alle procedure di attuazione, la presenza di adeguate procedure per la selezione delle operazioni, lo svolgimento dei controlli amministrativi e in loco ed il corretto trattamento delle irregolarità e dei recuperi;

- d) *Descrizione del sistema organizzativo-informativo ed elettronico*, che evidenzi:

- la possibilità per l'Organismo Intermedio di accedere ed utilizzare il Sistema Informativo del Programma FESR al fine di garantire una corretta gestione delle operazioni e monitoraggio finanziario, procedurale e fisico relativo alle singole operazioni;
- un'adeguata organizzazione per garantire la trasmissione di tutte le informazioni e delle comunicazioni relative ai controlli effettuati, alle irregolarità, ai recuperi e relativi *follow-up* al fine del rispetto delle scadenze e della tempestività delle trasmissioni e comunicazioni;
- di possedere strumenti informativi adatti a dare adeguata pubblicità all'invito a presentare candidature, idonei alla trasmissione delle candidature da parte dei beneficiari, alla registrazione dei dati relativi a ciascuna operazione;

- e) documenti descrittivi delle funzioni e procedure, i candidati OO.II. rappresentano anche *le ulteriori procedure attraverso cui disciplinano e garantiscono il rispetto della normativa comunitaria e nazionale vigente*, in particolare:

- la misurazione e valutazione delle performance del personale dirigente e del personale di comparto coinvolto nella programmazione 2021-2027 e per la sostituzione di personale;
- l'individuazione e gestione di eventuale personale che occupi "posti sensibili" (vale a dire qualsiasi posto il cui occupante potrebbe causare effetti negativi all'integrità e al funzionamento dell'istituzione in virtù della posizione ricoperta);
- l'individuazione e gestione di eventuali conflitti di interesse del personale impiegato;

- il rispetto delle regole in materia di etica ed integrità di comportamento (riferite ad esempio all'utilizzo di informazioni ufficiali sensibili e di risorse pubbliche, regali e benefits, codici di comportamento ed etici etc.);
- l'applicazione dei principi e procedure in tema di whistle-blowing (diritto di informare un punto di contatto indipendente esterno per le irregolarità o gli illeciti);
- procedure di selezione degli eventuali istruttori esterni che preveda la verifica preventiva circa l'assenza di personale qualificato all'interno dello stesso O.I.;
- piani di formazione e/o di sviluppo e/o rafforzamento-rigenerazione rivolti al personale e comunque di procedure o atti o documenti elaborati per garantire che il personale riceva la formazione necessaria per l'espletamento dei propri compiti e, in particolare, per le funzioni delegate.

4. Il controllo preventivo sull'O.I.

Prima di procedere alla delega delle funzioni ai candidati OO.II. ed alla stipulazione dell'Accordo o convenzione scritta, che formalizza la delega e disciplina i rapporti tra le parti, l'Autorità di Gestione procede all'effettuazione di un controllo preventivo (su base prevalentemente documentale), che si articola nelle seguenti fasi:

1. raccolta della documentazione necessaria per l'attività di verifica (esempio: organigramma, funzionigramma, procedure, documentazione, manuali ecc... indicati al punto 3 ed eventuale ulteriore documentazione rilevante per la valutazione) anche a seguito di incontri e colloqui tra l'A.d.G. ed i candidati OO.II.;
2. analisi preliminare della completezza della documentazione prodotta dagli OO.II. ed eventuale richiesta di integrazione;
3. pianificazione ed espletamento delle procedure di valutazione e controllo, attraverso i criteri definiti nell'apposita check list approvata dall'A.d.G. anche in contraddittorio con il candidato;
4. espletamento delle procedure di contraddittorio tra le parti interessate (A.d.G./costituendi OO.II.), laddove necessario;
5. esame dei documenti integrativi e valutazione del *follow-up* delle azioni correttive, definizione del parere definitivo, predisposizione del verbale finale.

L'attività di verifica verterà principalmente sull'esame della documentazione pertinente e, nel formulare il parere di adeguatezza sugli OO.II., l'A.d.G. terrà in considerazione gli atti, la documentazione integrativa o ricognitiva, le precisazioni o eventuali adempimenti documentati, intervenuti nel corso di un eventuale contraddittorio. Le informazioni fornite dai candidati OO.II. potranno essere infatti approfondite ed integrate con colloqui con i referenti degli stessi, riportate nel verbale di verifica.

Terminata la fase di verifica e compilazione della check list di controllo, la procedura di controllo preventivo può concludersi, pertanto, con:

- a. *Esito positivo*. In tal caso, l'A.d.G. definisce il verbale finale in cui viene riportato il parere positivo in forma definitiva e, previa comunicazione ai candidati OO.II. interessati dell'esito della verifica, autorizza la redazione dell'Accordo scritto di cui all'art. 71 del Reg. (UE) n. 2021/1060, con cui viene definita l'attribuzione delle funzioni delegate e la regolamentazione dei reciproci rapporti.

- b. *Esito positivo con prescrizioni.* In tal caso l'A.d.G. definisce il verbale provvisorio che riporta l'esito positivo ma con prescrizioni delle azioni correttive da attuare per apportare miglioramenti alla struttura dell'O.I., entro la tempistica stabilita nello stesso verbale e ne fornisce comunicazione al candidato. Al termine del periodo fissato, l'A.d.G. verifica l'effettiva attuazione delle misure correttive prescritte da parte dell'O.I. interessato (fase di *follow-up*) ai fini del successivo rilascio del parere positivo definitivo e conclusione dell'iter che prevede la sottoscrizione, da parte delle parti interessate, del verbale di verifica finale definitiva;
- c. *Esito negativo.* In questo caso l'A.d.G., avendo ravvisato la necessità di operare correzioni sostanziali della procedura, elabora ed invia al candidato un verbale provvisorio con esito negativo. Mediante apertura del procedimento in contraddittorio con l'O.I., l'A.d.G. individua le necessarie azioni correttive e predispone uno specifico piano di attuazione dei miglioramenti sostanziali da apportare e ne fissa la relativa tempistica. Al termine del periodo, l'A.d.G. provvede a verificare l'effettiva attuazione di tale piano (fase di *follow-up*) ai fini del successivo rilascio del parere positivo e conclusione dell'iter che prevede la sottoscrizione, da parte delle parti interessate, del verbale di verifica finale definitiva.

L'esito delle verifiche sarà approvato con determinazione dirigenziale e sarà oggetto di notifica all'Organismo intermedio candidato e sottoposto a verifica.

5. Gli strumenti per effettuare la verifica

Il processo istruttorio dei candidati OO.II. volto alla verifica preventiva, viene realizzato attraverso due principali strumenti di verifica:

1. la check list di verifica della designazione dell'O.I.;
2. Il verbale di verifica per la designazione dell'O.I.

La *check list* consente, per ciascun elemento di analisi riferito al singolo criterio, di optare per tre risposte alternative:

- a) *Si*, in caso di riscontro positivo o soddisfatto;
- b) *No*, in caso di riscontro negativo o non soddisfatto;
- c) *N.A.*, in caso in cui l'elemento di analisi non risulti essere pertinente.

La checklist è corredata di un campo "note" nel quale è possibile tracciare e motivare, sulla base delle informazioni raccolte, l'esito dell'analisi dei singoli elementi oggetto di valutazione, sinteticamente espresso nelle superiori risposte alternative, o inserire richieste di miglioramenti.

In analogia con le indicazioni fornite dalla Commissione europea rispetto alla metodologia per la valutazione dei sistemi di gestione e controllo (cfr: "Guidance for the Commission and Member States on a common methodology for the assessment of management and control systems in the Member States", nota EGESIF_14-0010 final del 18 dicembre 2014), è possibile attribuire per ciascun criterio, oggetto di valutazione, una delle quattro *categorie di giudizio* di seguito riportate:

categoria 1: al criterio totalmente soddisfatto, senza necessità di miglioramenti o con miglioramenti marginali;

categoria 2: al criterio soddisfatto ove si rendono necessari alcuni miglioramenti;

categoria 3: al criterio parzialmente soddisfatto ove siano necessari miglioramenti sostanziali;

categoria 4: al criterio fundamentalmente non soddisfatto.

La valutazione di ciascun criterio si basa sul giudizio professionale, che considera ed analizza le evidenze di verifiche disponibili, tra cui: la conoscenza derivante dalle informazioni ottenute dall'analisi della documentazione (descrizioni delle funzioni e delle procedure, dei manuali, circolari, note, ecc.) e dai risultati anche di eventuali verifiche pregresse, ecc.; le informazioni ottenute tramite richieste, osservazioni e svolgimento di interviste ai soggetti coinvolti.

Il verbale di verifica si compone di:

1. *una prima parte* introduttiva e preliminare che definisce l'oggetto delle attività verbalizzate, gli atti esaminati, gli eventuali incontri eventualmente tenutisi in contraddittorio, le eventuali richieste di delucidazioni o informazioni richieste ed acquisite.
2. *una seconda parte* che riferisce gli esiti del controllo effettuato e individua, nel caso di esito positivo con prescrizioni o di esito negativo, le criticità rilevate, le azioni correttive da intraprendere e la relativa tempistica.

6. Decisioni o procedure attivate

Alla luce delle verifiche condotte dall'A.d.G. sui candidati OO.II., in caso di esito positivo e regolare della verifica, l'O.I. trasmette il Piano Operativo e di dettaglio delle attività per l'implementazione delle Azioni/procedure delegate per l'approvazione da parte dell'Autorità di Gestione.

Il procedimento consente la stipulazione di un Accordo scritto o Convenzione, che contiene l'espressa delega di funzioni e definisce i rapporti tra l'A.d.G. e l'Organismo Intermedio, le responsabilità e obblighi rispettivamente in capo all'AdG e all'OI.

L'Accordo scritto di cui sopra, pertanto, identifica a valle dell'attività di verifica preventiva, l'organismo pubblico ovvero privato che incardina il ruolo di Organismo Intermedio e al quale è conferita la capacità di agire per l'adempimento delle funzioni, oggetto di delega.

Oltre al controllo preventivo effettuato dall'AdG, l'autorità di Audit (A.d.A.), potrà, nel più ampio processo di valutazione di conformità del sistema di gestione e controllo dell'A.d.G., eseguire dei test di controllo a livello di OOII.

L'A.d.G., attraverso le proprie strutture, assume al riguardo il ruolo di supervisore, monitorando la corretta attuazione del sistema di gestione e controllo e delle procedure adottate dall'O.I. e il rispetto delle disposizioni convenute nell'atto sottoscritto.

7. Allegati

Allegato a. Check list di verifica della designazione dell'O.I.

Allegato b. Verbale di verifica per la designazione dell'O.I.