



Procedura per la valutazione preliminare degli Organismi Intermedi

1. Premessa

Il presente documento definisce, per il POR FESR Sicilia 2014-2020, il processo di verifica e valutazione dei costituenti Organismi Intermedi (OOII), secondo quanto previsto dal Regolamento (UE) n. 1303/2013.

I paragrafi che seguono ripercorrono, pertanto, a partire dal quadro normativo di riferimento, gli aspetti più rilevanti del processo di valutazione, oltre a restituire, in allegato, la documentazione di corredo a supporto delle verifiche condotte dall'Autorità di gestione (AdG) sui candidati OOII, documentazione che costituisce la garanzia circa l'adeguatezza dei sistemi relativi alle funzioni delegate.

2. Il quadro normativo di riferimento

Il processo di verifica della capacità degli OOII di svolgere le funzioni loro delegate si inquadra nella più ampia procedura per la designazione dell'AdG e dell'Autorità di Certificazione (AdC) definita dall'art.124 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 che prevede, in estrema sintesi, una valutazione preventiva del Sistema di Gestione e Controllo (SiGeCo) del Programma, elaborato in conformità dell'Allegato III al Regolamento di esecuzione (UE) 1011/2014.

Nell'ambito dei SiGeCo è previsto che l'AdG possa avvalersi di OOII per lo svolgimento *“di determinati compiti”*. In particolare, ai sensi dell'art.2, paragrafo 1, alinea 18), del Regolamento (UE) n. 1303/2013 per Organismo Intermedio, deve intendersi *“qualsiasi organismo pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di un'Autorità di Gestione (...) o che svolge mansioni per conto di questa autorità in relazione e nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni”*. Inoltre l'art. 123, comma 6. del citato Regolamento prevede che gli *“accordi tra l'Autorità di Gestione (...) e gli organismi intermedi sono registrati formalmente per iscritto”*.

L'Allegato XIII, Punto 1.ii) del Regolamento (UE) n. 1303/2013 indica la necessità di illustrare e valutare preventivamente il *“quadro per assicurare, in caso di delega di compiti a organismi intermedi, la definizione delle loro responsabilità e dei loro obblighi rispettivi, la verifica della loro capacità di svolgere i compiti delegati e l'esistenza di procedure di rendicontazione”*.

Infine, nella definizione del SiGeCo di cui al citato Allegato III al Regolamento di esecuzione (UE) 1011/2014 è necessario illustrare al punto 2.2.3.3. le *“Procedure di vigilanza delle funzioni formalmente delegate dall'autorità di gestione a norma dell'articolo 123, paragrafi 6 e 7, del Regolamento (UE) n. 1303/2013”*.

Oltre al dettato dei citati Regolamenti, intervengono a disciplinare la materia anche le disposizioni contenute nell'Allegato II all'Accordo di Partenariato (AdP) – *“Elementi salienti della proposta di SiGeCo 2014/2020”*.

In primo luogo l'AdP assegna alle Autorità di Audit (AdA) il compito di redigere la relazione ed emettere il parere sul SiGeCo ai sensi dell'art.124, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

In relazione agli OOII, l'AdP sancisce quanto già previsto a livello regolamentare e stabilisce che, in relazione alla complessità del Programma e alla specificità di taluni obiettivi dello stesso, può

essere prevista l'istituzione di uno o più OOII cui compete la responsabilità di gestione di una parte del Programma. I compiti, le funzioni e le responsabilità degli OOII, nonché i loro rapporti con l'AdG (o con l'AdC), sono disciplinati mediante formale stipula di convenzione bilaterale tra le parti.

Nel caso in cui l'istituzione di un Organismo Intermedio avvenga, in sede di valutazione della designazione delle AdG e AdC, l'AdA valuta, oltre alla correttezza di tale designazione, anche l'adeguatezza di eventuali OOII individuati.

Qualora, invece, l'istituzione di un Organismo Intermedio avvenga in una fase successiva, l'AdA verifica la sussistenza dei necessari requisiti di adeguatezza strutturale e procedurale dell'OI per lo svolgimento dei relativi compiti, in fase di audit di sistema, come previsto al paragrafo 2.10 dell'EGESIF 14-0013 final del 18.12.2014.

Infine, ad arricchire il quadro dei dispositivi comunitari e nazionali, intervengono gli orientamenti definiti dall'IGRUE-MEF nel *"Documento di valutazione dei criteri di designazione dell'AdG e dell'AdC"*, nei quali viene espressamente previsto che **l'AdG, prima dell'affidamento delle funzioni ad un organismo intermedio, effettui un controllo preventivo sullo stesso al fine appurarne la capacità ad assumere gli impegni derivanti dall'atto di delega; il controllo viene effettuato verificando la capacità e le competenze degli OOII a svolgere le attività delegate.**

"Una volta conclusa tale attività, qualora venga accertata da parte dell'Autorità delegante la sussistenza in capo all'Organismo Intermedio delle competenze richieste, viene redatto in forma scritta un atto di delega, nel quale vengono definite le funzioni delegate nonché gli obblighi e le responsabilità in capo alle parti sulla base dell'accordo sottoscritto (...)"

"La Commissione raccomanda all'AdG (...) di documentare i risultati delle verifiche sugli OI. Infatti, attraverso gli esiti di tali verifiche l'AdA dovrebbe essere in grado di ottenere le necessarie garanzie circa l'adeguatezza dei sistemi relativi alle funzioni delegate"

Gli orientamenti dell'IGRUE, inoltre, ribadiscono che, nel caso di individuazione degli OOII nel corso del processo di designazione dell'AdG e dell'AdC, l'AdA verifica anche che sia rispettata la procedura di delega dei compiti o delle funzioni da parte dell'AdG (o dell'AdC) a un Organismo Intermedio.

In tal caso l'AdA si baserà:

- sulle verifiche preventive alla formalizzazione dell'atto di delega, condotte dall'AdG;
- su test addizionali svolti sugli OOII attraverso apposite check list, messe a disposizione delle AdA.

Nei citati orientamenti è previsto infine che, nel corso di attuazione del PO l'AdG dovrà assicurare la predisposizione di procedure atte a garantire la supervisione e la quality review rispetto alle funzioni delegate; in particolare l'AdG dovrà *"assumere un ruolo di controllo, al fine di monitorare la corretta attuazione del SiGeCo e delle procedure adottate dall'Organismo Intermedio e il rispetto delle disposizioni convenute nell'atto sottoscritto. Pertanto, l'AdA dovrà verificare se negli atti di delega sono indicate le funzioni e le attività in capo ai soggetti; se esistono procedure per la supervisione dell'attuazione e della realizzazione delle attività delegate e sistemi di reporting e di sorveglianza"*.

"In caso di delega di funzioni a nuovi Organismi Intermedi, dopo la designazione delle Autorità di Gestione (o Certificazione), l'individuazione di tali organismi non determina la necessità di notificare di nuovo la designazione di AdG alla Commissione. Sarà compito dell'Autorità di Audit verificare, in fase di audit di sistema, l'adeguatezza del sistema rispetto alle funzioni delegate al nuovo organismo".

Tali prescrizioni regolamentari costituiscono, pertanto, la base giuridica del processo di seguito descritto, che individua i vari step per l'effettuazione del suddetto controllo in relazione alla delega di alcune funzioni da parte dell'AdG del POR FESR Sicilia 2014/2020.

3. Indirizzi per la definizione del SiGeCo degli OOII

Al fine di assicurare l'armonizzazione delle procedure di gestione e controllo dei candidati OOII con l'impianto complessivo del SiGeCo del POR FESR Sicilia 2014/2020 - in corso di elaborazione ai sensi dell'Allegato III del Regolamento di Esecuzione (UE) n.1011/2014 – il Dipartimento Regionale della Programmazione (DRP), nella sua qualità di Autorità di coordinamento dell'AdG del Programma, ha definito un documento di indirizzo, in forma di indice ragionato, a supporto dei candidati OOII per la descrizione dell'organizzazione, delle funzioni e delle procedure adottate.

Nell'**Allegato 1** al presente documento è riportato l'indice ragionato della relazione sul SiGeCo degli OOII.

I candidati OOII, in particolare, dovranno pertanto definire, in tale relazione, gli assetti organizzativi, attraverso una descrizione della struttura (organigramma), e fornire informazioni circa la dotazione del personale per ogni funzione. Inoltre, attraverso la redazione di un funzionigramma, devono fornire una chiara ed adeguata ripartizione e assegnazione dei compiti e delle funzioni alle diverse unità organizzative, evidenziando anche il quadro delle competenze attualmente disponibili o eventuali esigenze di potenziamento.

Sempre nell'ambito di tale relazione, i candidati OOII devono descrivere le procedure in essere per la misurazione e valutazione delle performance del personale dirigente e del personale di comparto coinvolto nella programmazione 2014/2020 e per la sostituzione di personale. Inoltre, è necessario che vengano descritte ed argomentate le procedure attraverso cui si garantisce il rispetto del principio della separazione delle funzioni, se del caso, nonché l'individuazione 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) e l'individuazione di eventuali conflitti di interesse e il rispetto delle regole in materia di etica ed integrità di comportamento (riferite ad esempio all'utilizzo di informazioni sensibili e di risorse pubbliche, regali e benefits, etc.).

I candidati OOII dovranno altresì dettagliare nella relazione, come indicato nell'allegato 1 al presente documento, le seguenti procedure:

- la gestione dei rischi
- selezione delle operazioni
- le verifiche di gestione
- il trattamento delle domande di rimborso
- la gestione informatizzata dei dati relativi alle operazioni
- la contabilità separata e la codifica contabile
- la pista di controllo e la conservazione dei documenti
- l'informazione ai beneficiari
- il trattamento delle irregolarità e di recuperi

In merito alla descrizione delle modalità organizzative, gestionali ed operative di funzionamento e alla predisposizione di adeguate piste di controllo in grado di consentire l'individuazione e la verifica di tutti gli elementi connessi alle procedure di attuazione delle operazioni, tali procedure, secondo quanto attuato dalla stessa AdG, devono essere dettagliate negli aspetti organizzativi, gestionali ed operativi in appositi Manuali operativi che costituiranno oggetto di una successiva attività valutativa condotta dall'AdG secondo modalità semplificate.

4. Il controllo preventivo sull'Organismo Intermedio

Sulla base della relazione precedentemente descritta, prima di procedere alla delega delle funzioni, l'AdG procede all'effettuazione di un controllo preventivo su base documentale sugli OOII.

Il controllo preventivo sulla capacità e le competenze degli OOII a svolgere i compiti delegati viene effettuato congiuntamente dal DRP e dal Dipartimento competente dell'Azione delegata; in particolare l'Area 7 del DRP avrà il compito di coordinare l'intero processo.

La procedura di verifica che si articola nelle seguenti fasi:

- raccolta della documentazione necessaria per l'attività di verifica e valutazione (relazione descrittiva dell'organizzazione, delle funzioni e delle procedure compilata dagli OOII di cui al capitolo 3 del presente documento; eventuale altra documentazione integrativa rilevante ai fini della valutazione);
- analisi preliminare della completezza della documentazione inviata dagli OOII;
- pianificazione ed effettuazione degli incontri con i referenti degli OOII e valutazione, in tale sede, della conformità della descrizione delle funzioni e delle procedure istituite per i candidati OOII attraverso i criteri definiti nell'apposita check list di controllo (cfr. paragrafo 5.1);
- predisposizione del verbale definitivo, nel caso di esito positivo del controllo o di un esito positivo, ma con prescrizione di alcune azioni correttive da attuare; predisposizione di un verbale provvisorio nel caso di esito negativo del controllo con indicazione delle azioni correttive che i candidati OOII dovranno intraprendere; espletamento delle procedure di contraddittorio tra le parti interessate (AdG/costituendi OOII), nel caso di esito negativo del controllo (cfr. paragrafo 5.2);
- esame di eventuali documenti integrativi a seguito del contraddittorio e valutazione del follow-up delle azioni correttive, definizione del parere definitivo e, se positivo, predisposizione del verbale finale.

L'attività di verifica condotta dal Dipartimento competente dell'Azione delegata verterà principalmente sull'esame della documentazione pertinente: si tratta, in particolare, della relazione descrittiva dell'organizzazione, delle funzioni e delle procedure dei candidati OOII e dell'analisi di altri documenti rilevanti (eventuali disposizioni legislative, atti ministeriali, circolari, procedure interne, manuali, orientamenti, ecc.). Nel definire il parere di adeguatezza degli OOII l'AdG dovrà, inoltre, tenere 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 OOII potranno essere approfondite e integrate con colloqui con i referenti degli stessi, tenendo in considerazione che il numero dei colloqui e l'identità delle persone intervistate dovranno essere riportate nel verbale di verifica finale.

Terminata la fase di verifica e compilazione della check list di controllo, la procedura di controllo preventivo si conclude con la predisposizione di un verbale, redatto a cura del Dipartimento competente dell'Azione delegata congiuntamente con il Referente dell'Area 7 del DRP e dell'Organismo Intermedio, che sintetizza la verifica condotta; il verbale potrà riportare:

- un esito positivo. In tal caso, il Dipartimento competente procederà alla predisposizione dell'Accordo scritto con relativo atto di delega con la specifica delle funzioni, delle competenze, delle responsabilità e degli obblighi rispettivamente in capo all'AdG e all'OI;
- un esito positivo ma con prescrizioni. Il verbale indicherà le eventuali correzioni, integrazioni o miglioramenti al Sistema degli OOII; il verbale verrà trasmesso ai candidati

OoII interessati;

- un esito negativo. Laddove si rendano necessari miglioramenti sostanziali al Sistema degli OoII, il verbale formulerà un piano di azione indicando le azioni correttive con le relative tempistiche di attuazione; sarà compito del Dipartimento delegante, con la supervisione dell'Area 7 del DRP, 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.

5. Gli Strumenti per effettuare la verifica

5.1 La check list

La check predisposta per la verifica preventiva sulla capacità e le competenze degli OoII è riportata nell' **Allegato 2** al presente documento. È composta di tre sezioni: un'anagrafica, un foglio di riepilogo che si alimenta automaticamente e la check list con i singoli elementi oggetto di analisi.

In particolare, per ciascun elemento di analisi, riferito al singolo criterio di valutazione, è possibile optare per tre risposte alternative: *SÌ – NO – Non applicabile*; quest'ultima risposta, potrà essere selezionata nel caso in cui l'elemento di analisi non risulti essere pertinente. La check list è corredata di un campo "note" dove è possibile tracciare e motivare, sulla base delle informazioni raccolte, l'esito dell'analisi dei singoli elementi oggetto di valutazione.

In analogia con le indicazioni fornite dalla Commissione europea rispetto alla metodologia per la valutazione dei sistemi di gestione e controllo¹, è possibile attribuire per ciascun criterio di designazione, oggetto di valutazione, una delle quattro categorie di giudizio di seguito riportate:

- categoria "1": tale categoria sarà attribuita qualora il criterio in questione è totalmente soddisfatto. Non occorrono miglioramenti o sono necessari solo miglioramenti marginali;
- categoria "2": tale categoria sarà attribuita qualora il criterio è soddisfatto. Sono necessari alcuni miglioramenti;
- categoria "3": tale categoria sarà attribuita qualora il criterio in questione è parzialmente soddisfatto. Sono necessari miglioramenti sostanziali;
- categoria "4": tale categoria sarà attribuita qualora il criterio in questione è fondamentalmente non soddisfatto.

Nell'attribuire un giudizio a ciascun criterio, l'AdG si baserà sul giudizio professionale, considerando ed analizzando tutte le evidenze di verifiche disponibili, tra cui:

- la conoscenza derivante dalle informazioni ottenute dall'analisi della documentazione (relazione descrittiva dell'organizzazione, delle funzioni e delle procedure, dei manuali, circolari, note, ecc.) e dai risultati di verifiche pregresse (se prese in considerazione), ecc.;
- le informazioni ottenute tramite richieste, osservazioni e svolgimento di interviste ai soggetti coinvolti.

Nel caso in cui si rilevasse la presenza di numerose risposte che evidenziano l'assenza (ovvero incompletezza e mancata accuratezza delle descrizioni) degli elementi di analisi (numerosi campi che evidenziano la risposta "NO") la valutazione conclusiva da attribuire al singolo criterio non può, presumibilmente, essere favorevole e pertanto non può appartenere alle categorie I e 2.

¹ 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.

5.2 Il verbale di verifica

Il modello di verbale predisposto per registrazione degli esiti della verifica preventiva sulla capacità e le competenze degli OOII è riportato nell' **Allegato 3** al presente documento.

Il verbale di verifica si compone di una prima parte in cui sono riportati i dati relativi agli incontri con i candidati OOII, mentre la seconda parte riferisce gli esiti del controllo effettuato e individua, nel caso di esito negativo, le criticità rilevate, le azioni correttive da intraprendere e la tempistica.

6. Decisioni a seguito della positiva verifica preliminare

L'esito positivo delle verifiche preliminari condotte sulla capacità e le competenze degli OOII, sarà approvato con Deliberazione di Giunta Regionale (DGR), proposta a firma congiunta dal Dirigente Generale del DRP e del Dipartimento competente dell'Azione delegata, che riporta in allegato la documentazione che traccia il percorso e i risultati della valutazione, lo schema di atto di delega (o convenzione). La suddetta documentazione sarà preventivamente trasmessa all'AdA.

Tale DGR designa formalmente l'Organismo Intermedio e sarà notificata allo stesso.

L'atto di delega sarà sottoscritto dal Dipartimento competente dell'Azione delegata e approvato da quest'ultimo con Decreto Dirigenziale, sulla base di uno schema definito dal DRP e preventivamente adottato con la DGR di cui sopra che approva gli esiti del processo di valutazione.

In particolare, lo schema di atto di delega che definisce i rapporti e le funzioni tra l'AdG e l'Organismo Intermedio, dovrà indicare le responsabilità e gli obblighi rispettivamente in capo all'AdG e all'OI. **Tra le responsabilità in capo all'AdG lo schema di atto di delega deve prevedere procedure di vigilanza sulle funzioni formalmente delegate dall'AdG, e stabilire sanzioni a carico degli OOII inadempienti.**