



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

ESPERI@
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA
e-LEARNING

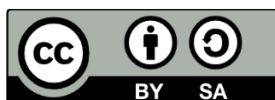
La struttura di un Programma Operativo

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: Lorenzo Improta

Creatore: Formez PA

Diritti: Dipartimento della Funzione Pubblica

Data: Aprile 2017

La struttura di un Programma Operativo

Premessa

Nell'attuale ciclo di programmazione 2014-2020, la struttura dei Programmi Operativi è vincolata a quanto indicato in specifici regolamenti di esecuzione della Commissione europea, che hanno standardizzato la raccolta e la trasmissione delle informazioni e reso obbligatorio sia l'utilizzo di modelli predefiniti, sia l'uso del sistema di scambio elettronico dei dati SFC 2014.

Le indicazioni sui contenuti si trovano nel Regolamento (UE) n. 1303/2013, agli articoli 27 e 28 per tutti i Fondi SIE (FESR, FSE, FEASR, FEAMP e FC), e all'articolo 96 per i Fondi strutturali (FESR, FSE) e il Fondo di coesione (FC, quest'ultimo non destinato all'Italia). I modelli da adottare, sia per i Programmi Operativi nell'ambito dell'Obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione", sia per i programmi di cooperazione nell'ambito dell'Obiettivo di "Cooperazione territoriale europea", vengono fissati nel Regolamento di esecuzione (UE) n. 288/2014.

I modelli previsti, se da un lato limitano la possibilità per le Autorità di Gestione di personalizzare il proprio Programma (ad esempio, non possono essere inseriti grafici, figure ecc., ma solo parti di testo o valori da inserire in tabelle precostituite), dall'altro **agevolano**, una volta nota la loro struttura, **la consultazione di qualsiasi Programma Operativo, essendo uguale per tutti i Programmi Operativi di tutti gli Stati Membri.**

Inoltre, l'obbligo di compilare i modelli direttamente sul sistema informativo SFC permette di avere a disposizione dati strutturati, confrontabili tra loro per eventuali elaborazioni. Infatti, i Programmi Operativi presentano numerose tabelle, che consentono di acquisire immediatamente le principali informazioni che caratterizzano ciascun Programma.

L'articolazione dei Programmi Operativi nell'ambito dell'Obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione"

I Programmi Operativi 2014-2020 sono costituiti da Assi prioritari.

In linea generale, un Asse prioritario riguarda un Fondo e una categoria di regioni, corrisponde a un Obiettivo Tematico e comprende una o più Priorità di investimento di tale Obiettivo, nel rispetto di quanto previsto dalle norme specifiche di ciascun Fondo (cfr. Reg. (UE) n.1301/2013 per il FESR, Reg. (UE) n. 1304/2013 per il FSE).

In alcune circostanze, i Programmi Operativi possono essere plurifondo (FESR-FSE) e riguardare più categorie di regioni (più sviluppate, in transizione, meno sviluppate).

Nell'ambito di uno dei due principali Obiettivi della politica di coesione, l'Obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione", **i Programmi Operativi sono articolati in 12 sezioni:**

1. strategia per il contributo del Programma Operativo alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e al raggiungimento della coesione economica, sociale e territoriale;
2. Assi prioritari;
3. piano di finanziamento;
4. approccio integrato allo sviluppo territoriale;
5. esigenze specifiche delle zone geografiche particolarmente colpite dalla povertà o dei gruppi bersaglio, a più alto rischio di discriminazione o esclusione sociale (se del caso);
6. esigenze specifiche delle aree geografiche affette da svantaggi naturali o demografici gravi e permanenti (se del caso);
7. Autorità e organismi responsabili della gestione finanziaria, del controllo e dell'audit, e ruolo dei partner pertinenti;
8. coordinamento tra i Fondi, il FEASR, il FEAMP e altri strumenti di finanziamento, europei e nazionali, e con la BEI;
9. condizionalità ex ante;
10. riduzione degli oneri amministrativi per i beneficiari;
11. principi orizzontali (sviluppo sostenibile, pari opportunità e non discriminazione, parità tra uomini e donne);
12. elementi distintivi (grandi progetti; quadro di riferimento dell'efficienza dell'attuazione del Programma Operativo - tabella riassuntiva; partner pertinenti coinvolti nella preparazione del Programma).

Dalla lettura dell'indice del Programma, risulta evidente che alcune sezioni sono compilate solo se ricorrono specifiche circostanze connesse alle caratteristiche peculiari del contesto territoriale dove si attua il Programma (cfr. sezione 5 e 6). Analogamente, all'interno di ciascuna sezione, alcuni paragrafi potrebbero risultare non compilati, laddove non pertinenti rispetto alle scelte dell'Amministrazione titolare del Programma.

La **Tabella 18** indica il valore complessivo del Programma, ossia la dotazione finanziaria totale per Asse e per Fondo, inclusa la quota di cofinanziamento nazionale e l'ammontare della riserva di efficacia.

Asse prioritario	Fondo	Categoria di regioni	Base di calcolo del sostegno dell'Unione (Costo totale ammissibile o spesa pubblica ammissibile)	Sostegno dell'Unione (a)	Contropartita nazionale (b) = (c) + (d)	Ripartizione indicativa della contropartita nazionale		Finanziamento totale (e) = (a) + (b)	Tasso di cofinanziamento (f) = (a) / (e) (2)	Contributo BEI (g)	Dotazione principale		Riserva di efficacia dell'attuazione		Importo della riserva di efficacia dell'attuazione e in percentuale del sostegno dell'Unione (i) = (j) / (a) * 100
						Finanziamento pubblico nazionale (c)	Finanziamento nazionale privato (d) (1)				Sostegno dell'Unione (h) = (a) - (j)	Contropartita nazionale (i) = (b) - (k)	Sostegno dell'Unione (j)	Contropartita nazionale (k) = (b) * (i) / (a)	
1	FESR	Meno sviluppare	Pubblico	66.280.500,00	22.993.500,00	22.993.500,00	0,00	88.374.000,00	75,0000000000%	0,00	62.083.195,00	20.694.398,00	4.197.305,00	1.399.102,00	6,35%
1	FESR	In transizione	Pubblico	3.975.552,00	3.975.552,00	3.975.552,00	0,00	7.951.104,00	50,0000000000%		3.724.170,00	3.724.170,00	251.382,00	251.382,00	6,32%
1	FESR	Più sviluppare	Pubblico	27.828.803,00	27.828.803,00	27.828.803,00	0,00	55.657.606,00	50,0000000000%		28.084.217,00	28.084.217,00	1.784.646,00	1.784.646,00	6,34%
2	FESR	Meno sviluppare	Pubblico	154.994.400,00	51.664.800,00	51.664.800,00	0,00	206.659.200,00	75,0000000000%	0,00	145.179.103,00	48.393.054,00	9.815.237,00	3.271.746,00	6,35%
2	FESR	In transizione	Pubblico	7.833.600,00	7.833.600,00	7.833.600,00	0,00	15.667.200,00	50,0000000000%		7.338.266,00	7.338.266,00	495.334,00	495.334,00	6,32%
2	FESR	Più sviluppare	Pubblico	47.980.800,00	47.980.800,00	47.980.800,00	0,00	95.961.600,00	50,0000000000%		44.938.307,00	44.938.307,00	3.042.493,00	3.042.493,00	6,34%
3	FSE	Meno sviluppare	Pubblico	103.337.786,00	33.779.262,00	33.779.262,00	0,00	137.117.048,00	75,0000000000%	0,00	95.257.519,00	31.752.856,00	6.080.267,00	2.028.758,00	6,00%
3	FSE	In transizione	Pubblico	4.435.776,00	4.435.776,00	4.435.776,00	0,00	8.871.552,00	50,0000000000%		4.169.629,00	4.169.629,00	266.147,00	266.147,00	6,00%
3	FSE	Più sviluppare	Pubblico	36.602.496,00	36.602.496,00	36.602.496,00	0,00	73.204.992,00	50,0000000000%		34.406.346,00	34.406.346,00	2.196.150,00	2.196.150,00	6,00%
4	FESR	Meno sviluppare	Pubblico	82.291.315,00	28.430.470,00	28.430.470,00	0,00	110.721.785,00	74,9999999999%	0,00	79.890.124,00	26.630.042,00	5.401.191,00	1.808.397,00	6,35%
4	FESR	In transizione	Pubblico	3.339.072,00	3.339.072,00	3.339.072,00	0,00	6.678.144,00	50,0000000000%		3.127.935,00	3.127.935,00	211.137,00	211.137,00	6,32%
4	FESR	Più sviluppare	Pubblico	24.675.841,00	24.675.841,00	24.675.841,00	0,00	49.351.682,00	50,0000000000%		23.111.130,00	23.111.130,00	1.584.711,00	1.584.711,00	6,34%
5	FESR	Meno sviluppare	Pubblico	16.995.999,00	5.665.333,00	5.665.333,00	0,00	22.661.332,00	75,0000000000%	0,00	16.995.999,00	5.665.333,00			
5	FESR	In transizione	Pubblico	816.000,00	816.000,00	816.000,00	0,00	1.632.000,00	50,0000000000%		816.000,00	816.000,00			
5	FESR	Più sviluppare	Pubblico	5.712.000,00	5.712.000,00	5.712.000,00	0,00	11.424.000,00	50,0000000000%		5.712.000,00	5.712.000,00			

In questa tabella, le informazioni presenti sono più articolate se il Programma è plurifondo e se riguarda diverse categorie di regioni (vedi, ad esempio, il PON Città Metropolitane).

La **Tabella 17** rappresenta, invece, il piano finanziario annuale del Programma, con l'indicazione della sola quota di cofinanziamento comunitario e dell'importo relativo alla riserva di *performance*.

Fondo	Categoria di regioni	2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		Totale	
		Dotazione principale	Riserva di efficacia dell'attuazione	Dotazione principale	Riserva di efficacia dell'attuazione	Dotazione principale	Riserva di efficacia dell'attuazione	Dotazione principale	Riserva di efficacia dell'attuazione	Dotazione principale	Riserva di efficacia dell'attuazione	Dotazione principale	Riserva di efficacia dell'attuazione	Dotazione principale	Riserva di efficacia dell'attuazione	Dotazione principale	Riserva di efficacia dell'attuazione
FESR	Meno sviluppare	0,00	0,00	82.361.233,00	5.217.100,00	42.617.194,00	2.720.246,00	43.470.113,00	2.774.689,00	44.340.077,00	2.830.218,00	45.227.421,00	2.886.857,00	46.132.443,00	2.944.424,00	304.148.481,00	19.413.733,00
FESR	In transizione	0,00	0,00	4.050.077,00	258.516,00	2.105.291,00	134.380,00	2.147.424,00	137.070,00	2.190.400,00	139.813,00	2.234.255,00	142.611,00	2.278.944,00	145.463,00	15.006.371,00	957.853,00
FESR	Più sviluppare	0,00	0,00	27.188.555,00	1.754.162,00	15.961.219,00	891.140,00	14.240.734,00	908.903,00	14.525.733,00	927.174,00	14.818.426,00	945.729,00	15.112.907,00	964.654,00	99.825.654,00	6.371.850,00
Totale FESR		0,00	0,00	113.579.865,00	7.249.778,00	58.683.604,00	3.745.774,00	59.858.271,00	3.822.743,00	61.056.210,00	3.897.204,00	62.279.002,00	3.975.197,00	63.524.294,00	4.094.741,00	48.743.436,00	26.743.436,00
FSE	Meno sviluppare	0,00	0,00	23.291.014,00	1.488.661,00	13.826.615,00	882.678,00	14.105.374,00	909.343,00	14.387.663,00	918.362,00	14.675.593,00	936.740,00	14.969.258,00	955.483,00	95.257.519,00	6.080.267,00
FSE	In transizione	0,00	0,00	799.774,00	51.050,00	647.529,00	41.332,00	660.488,00	42.159,00	673.707,00	43.083,00	687.189,00	43.863,00	700.942,00	44.740,00	4.169.629,00	266.147,00
FSE	Più sviluppare	0,00	0,00	3.269.017,00	208.661,00	5.983.146,00	381.903,00	6.102.890,00	389.546,00	6.225.027,00	397.342,00	6.349.603,00	405.294,00	6.476.663,00	413.404,00	34.406.346,00	2.196.150,00
Totale FSE		0,00	0,00	27.359.805,00	1.746.372,00	20.459.290,00	1.305.913,00	20.868.752,00	1.332.048,00	21.286.397,00	1.358.787,00	21.712.385,00	1.385.897,00	22.146.863,00	1.413.627,00	133.833.494,00	8.542.564,00
Totale		0,00	0,00	140.939.670,00	8.996.150,00	79.143.894,00	5.051.687,00	80.727.023,00	5.152.796,00	82.342.607,00	5.255.912,00	83.991.407,00	5.361.094,00	85.671.157,00	5.498.368,00	552.814.980,00	35.286.090,00

I riferimenti delle Autorità e degli organismi responsabili della gestione finanziaria, del controllo e dell'audit e il ruolo dei partner pertinenti sono sinteticamente indicati alla sezione 7 del Programma Operativo. Gli ulteriori approfondimenti sui soggetti chiave responsabili della gestione e attuazione degli interventi e della definizione delle specifiche procedure di gestione e controllo sono contenuti nel documento concernente la descrizione del sistema di gestione e controllo del Programma e la relativa manualistica sulle specifiche procedure di

gestione, attuazione e controllo degli interventi. Tali documenti, una volta approvati, vengono pubblicati sui siti delle Amministrazioni titolari dei Programmi Operativi.

Il quadro logico sottostante a un Programma Operativo è rappresentato da:

- **Assi prioritari** che, in linea generale, corrispondono agli Obiettivi Tematici (art. 9 del Reg. (UE) n. 1303/2013);
- **Priorità di investimento**, espressamente previste dai Regolamenti specifici di Fondo (art. 5 del Reg. 1301/2013 per il FESR; art. 3 del Reg. 1304/2013 per il FSE); Obiettivi specifici, in Italia corrispondono ai Risultati attesi previsti nell'Accordo di Partenariato (cfr. allegato I, schema "Risultati attesi-Azioni");
- **Risultati attesi** del Programma, espressi attraverso specifici indicatori e target;
- **Azioni**, in Italia sono declinate nello schema "Risultati attesi-Azioni" sopracitato.

Sotto il profilo dell'attuazione, la strategia complessiva del Programma è riportata sinteticamente nella **Tabella 2**, mentre la sezione 2 illustra la declinazione del Programma in Assi prioritari, Priorità di investimento, Obiettivi specifici, Risultati attesi e Azioni. Tale sezione, ripetuta per ciascun Asse e articolata in paragrafi che presentano la stessa numerazione, fornisce elementi fondamentali affinché un soggetto coinvolto nell'attuazione del Programma sia in grado di determinare:

- gli specifici ambiti di intervento del Programma;
- le azioni ammissibili;
- le tipologie di beneficiari;
- i risultati attesi;
- i target previsti.

Per quanto riguarda i target previsti, anche quelli connessi al *performance framework*, il Programma fissa target intermedi e finali da raggiungere rispettivamente entro il 2018 e il 2023. In particolare, con esclusione degli Assi relativi all'assistenza tecnica, **in ogni paragrafo 2.A.5 sono individuati gli Obiettivi specifici** relativi a ciascun Asse e connessi a ciascuna Priorità di investimento; **in ogni successivo paragrafo 2.A.6.1 sono elencate le corrispondenti Azioni**. La non conformità, di eventuali interventi realizzati con quanto riportato nei suddetti paragrafi, costituisce elemento sufficiente per determinare la "**non ammissibilità**" delle operazioni e, di conseguenza, la non ammissibilità delle relative spese sostenute.

Considerata l'attenzione posta dai Regolamenti comunitari 2014-2020 rispetto agli indicatori e ai risultati, la **Tabella 5** (relativa agli indicatori di output comuni e specifici per Programma) e la **Tabella 6** (che rappresenta il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione dell'Asse prioritario con target al 2018 e al 2023) di ciascun Asse assumono particolare rilevanza in quanto il mancato raggiungimento dei target ivi previsti comporta l'applicazione, da parte della Commissione europea, di specifiche **sanzioni**.

Il quadro di sintesi degli indicatori e dei target connessi al quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione per tutti gli Assi del Programma è rappresentato nella **Tabella 28**.

Al fine di evitare di incorrere nelle sanzioni previste, è evidente che l'Autorità di Gestione e le strutture competenti responsabili dell'attuazione devono attivare prioritariamente quelle linee di intervento che contribuiscono a "muovere" gli indicatori del Programma e, in particolare, quelli connessi al *performance framework*. Infatti, i dispositivi attuativi, come per esempio gli avvisi o i bandi posti in essere per l'attuazione del Programma, devono rendere obbligatorie, tra l'altro, anche le modalità di rilevazione e trasmissione dei dati di avanzamento fisico e procedurale a livello di singolo progetto. Tale obbligo interessa tutta la filiera connessa all'attuazione degli interventi, dagli Organismi intermedi ai beneficiari, ai soggetti attuatori e ai soggetti realizzatori. In tal modo, l'Autorità di Gestione potrà quantificare correttamente i risultati raggiunti rispetto agli indicatori e ai target previsti nel Programma.

Ferma restando la necessità/opportunità di conoscere tutti gli altri aspetti del Programma, un ulteriore aspetto particolarmente rilevante è rappresentato da quanto riportato nella descrizione dell'**approccio integrato allo sviluppo territoriale** (sezione 4). Considerati il suo contenuto e i suoi obiettivi, un Programma Operativo descrive infatti, se previsto, l'approccio integrato allo sviluppo territoriale, tenuto conto dell'Accordo di Partenariato, e indica il modo in cui il Programma contribuisce alla realizzazione dei suoi obiettivi e risultati previsti, specificando:

- **l'approccio all'uso di strumenti per lo sviluppo locale di tipo partecipativo** (articoli 32-35 del Reg. (UE) n. 1303/2013) e i principi per l'individuazione delle aree in cui sarà attuato;
- **l'importo indicativo del sostegno del FESR alle azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile**, da realizzare conformemente all'articolo 7, paragrafo 3, del Regolamento FESR e la dotazione indicativa del sostegno del FSE alle azioni integrate;

- **l'approccio all'uso degli Investimenti Territoriali Integrati (ITI**, di cui all'articolo 36 del Reg. (UE) n. 1303/2013) e la dotazione finanziaria indicativa di ciascun Asse prioritario;
- **le modalità delle azioni interregionali e transnazionali**, nell'ambito dei Programmi Operativi, con beneficiari situati in almeno un altro Stato membro;
- **il contributo delle operazioni**, previste nell'ambito del Programma, **di eventuali strategie macroregionali e strategie relative ai bacini marittimi**, qualora gli Stati membri e le regioni vi partecipino, subordinatamente alle esigenze delle aree interessate dal Programma come identificate dallo Stato membro.

La Commissione adotta una decisione, mediante atti di esecuzione, che approva tutti gli elementi del Programma Operativo disciplinati dall'articolo 96 del Reg. (UE) n. 1303/2013, compreso qualunque suo futuro emendamento, a eccezione di quelli che rimangono di competenza degli Stati membri. In particolare, rimane in capo agli Stati membri la competenza rispetto a:

- la ripartizione indicativa delle risorse programmate per categorie di operazione;
- le sezioni 5 e 6 del modello, relative all'identificazione delle modalità con le quali sono affrontate le esigenze specifiche delle zone geografiche particolarmente colpite dalla povertà o dei gruppi bersaglio a più alto rischio di discriminazione o esclusione sociale, e delle modalità con le quali sono affrontate le sfide demografiche delle regioni ovvero le esigenze specifiche delle aree affette da svantaggi demografici o naturali;
- la sezione 7, relativa alle Autorità e organismi responsabili della gestione finanziaria, del controllo e dell'audit e ruolo dei partner pertinenti;
- la sezione 8, concernente i meccanismi volti a garantire il coordinamento tra i Fondi FEASR, FEAMP e altri strumenti di finanziamento, europei e nazionali, e con la BEI; la sezione 10, per quanto riguarda una sintesi della valutazione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari e le azioni pianificate per la riduzione degli oneri amministrativi;
- la sezione 11 relativa ai principi orizzontali (sviluppo sostenibile, pari opportunità e non discriminazione, parità tra uomini e donne).

In caso di modifiche del Programma riguardanti i punti suindicati, l'Autorità di Gestione informa la Commissione entro un mese dalla data di decisione di tale modifica.