



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

ESPERI@
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA
e-LEARNING

Le principali fasi dell'attuazione 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: Paolo Calbucci

Creatore: Formez PA

Diritti: Dipartimento della Funzione Pubblica

Data: Aprile 2017

Le principali fasi dell'attuazione di un Programma Operativo

Le disposizioni relative alle attività di informazione e comunicazione sulle opportunità di finanziamento dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) e sui risultati raggiunti attraverso gli investimenti effettuati sono contenute negli **articoli 115-117** e nell'**Allegato XII del Regolamento UE n. 1303/2013** del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013.

È possibile ricostruire le principali fasi di attuazione di un Programma Operativo (ovvero dello strumento di programmazione proposto dalle amministrazioni centrali o regionali, sottoposto ad approvazione della Commissione europea (CE) al fine di dare concreta attuazione nel Paese alla programmazione dei Fondi strutturali) ripercorrendo le principali funzioni attribuite all'Autorità di Gestione (AdG) previste dai regolamenti comunitari di riferimento e in particolare dal "Regolamento Disposizioni Comuni" RDC - Regolamento (UE) n. 1303/2013.

L'AdG è infatti il principale organismo responsabile dell'attuazione efficace ed efficiente dei Fondi SIE e svolge un gran numero di funzioni connesse all'attuazione del Programma nel suo complesso. Realizza, inoltre, le singole operazioni oggetto di cofinanziamento da parte del Fondo o dei Fondi interessati dal Programma.

Pur nella necessaria semplificazione e schematizzazione di un processo complesso e articolato, quale quello della attuazione di un Programma Operativo, è possibile classificare le fasi dell'attuazione come segue:

1. Selezione delle operazioni;
2. Gestione;
3. Controllo;
4. Sorveglianza;
5. Monitoraggio;
6. Valutazione;
7. Comunicazione.

1. Selezione delle operazioni

La selezione delle operazioni comprende tutte le **attività legate alla corretta individuazione delle modalità di attuazione delle Azioni** (ovvero delle misure di intervento e finanziamento previste e contenute in ciascun PO), in base alle priorità strategiche delineate da ciascuna amministrazione centrale o regionale responsabile del PO. Assumono una valenza particolare, con riferimento a questa fase, gli adempimenti dell'AdG legati alla selezione dei progetti e delle operazioni e alla individuazione dei beneficiari o dei soggetti attuatori.

Rientrano pertanto in tale fase le seguenti attività:

- **definizione degli indirizzi e dei contenuti** (strategici, tecnici, amministrativi ecc.) per l'attuazione dei progetti e delle operazioni;
- **scelta delle modalità attuative** più corrette e appropriate in relazione alle diverse tipologie di operazione o di progetto;
- **individuazione dei potenziali beneficiari o soggetti attuatori** dei progetti o delle operazioni da attuare;
- **elaborazione degli atti e delle procedure** necessarie per l'attuazione dei progetti o delle operazioni (ad esempio per l'avvio di procedure di gara nel rispetto della normativa in materia di appalti pubblici o per l'erogazione di finanziamenti ai sensi della normativa sul procedimento amministrativo);
- **definizione e adozione di criteri di selezione** adeguati per i progetti e le operazioni da attuare;
- **definizione delle condizioni e delle regole per l'erogazione** dei finanziamenti, da fornire al beneficiario/soggetto attuatore al momento della candidatura;
- **accertamento della capacità amministrativa finanziaria e operativa** del beneficiario/soggetto attuatore;
- garanzia che, nell'attuazione dei progetti e delle operazioni finanziate, sia assicurato il **rispetto del diritto applicabile all'operazione**, ad esempio rispetto della normativa in materia di appalti, in materia di aiuti di stato o altra normativa pertinente.

2. Gestione

Tale fase comprende tutte quelle **attività** - in capo all'AdG e alle strutture amministrative che, per conto della stessa Autorità, hanno la responsabilità di singoli Assi o di specifiche Azioni previste dal Programma Operativo - **connesse alla gestione operativa e amministrativa delle operazioni**, inclusa la gestione delle risorse finanziarie da assegnare ai soggetti cui spetta l'attuazione dei singoli progetti.

Si fa riferimento pertanto alle seguenti attività:

- **definizione di un sistema di regole** (Linee Guida, Manuali, Direttive o Vademecum) valido per il Programma Operativo, contenente le indicazioni specifiche ad esempio per il riconoscimento delle spese ammissibili per i Fondi strutturali - a supporto dell'attuazione dei progetti e delle operazioni approvate dall'AdG - e, al tempo stesso, di indirizzo per quanto di competenza dei soggetti attuatori/i beneficiari;
- **definizione di un sistema di rendicontazione** delle spese sostenute nell'attuazione dei progetti e delle operazioni, ad esempio nel caso di spese rimborsate sulla base dei costi ammissibili effettivamente sostenuti o sulla base delle opzioni semplificate dei costi (OSC);
- **definizione delle modalità di pagamento** per l'attuazione dei singoli progetti e quindi di trasferimento dei fondi (nel rispetto delle procedure e delle norme previste per la gestione dei bilanci pubblici) ai soggetti attuatori beneficiari;
- **preparazione e messa a disposizione dei beneficiari delle informazioni** utili alla corretta attuazione dei singoli progetti approvati.

Nel quadro della gestione del PO, dato che i Fondi strutturali prevedono che i Programmi siano cofinanziati a livello nazionale, l'Autorità ha anche il compito di garantire una corretta gestione finanziaria delle diverse fonti di finanziamento (ovvero fondi UE, fondi nazionali ovvero Fondo di Rotazione - FdR - di cui alla legge 16 aprile 1987 n. 183 e fondi garantiti dai bilanci regionali laddove si tratti di Programmi Regionali).

3. Controllo

Questa fase comprende tutte le **attività necessarie a garantire la sana gestione finanziaria del Programma e quindi dei progetti e delle operazioni finanziate**, nel rispetto della normativa UE, nazionale e regionale applicabile.

L'AdG, in particolare, deve garantire il sistema di "verifiche di gestione" delle operazioni (noto comunemente come controlli di primo livello) che prevede:

- A. **verifiche amministrative** rispetto a ciascuna domanda di rimborso (ovvero richiesta delle varie tranche di rimborso sui costi sostenuti nella realizzazione dei singoli progetti) presentata dai beneficiari/soggetti attuatori;
- B. **verifiche sul posto** (*in loco*) delle operazioni, che possono essere effettuate anche a campione.

A tale fase possono pertanto ricondursi le seguenti attività:

- **organizzazione ed esecuzione dei controlli di primo livello;**
- **istituzione di misure antifrode** efficaci e proporzionate;
- **messa in atto di meccanismi per prevenire, individuare e correggere le irregolarità** e per recuperare gli importi indebitamente versati;
- **definizione di procedure** che garantiscano un'adeguata pista di controllo e la corretta conservazione dei documenti comprovanti l'attuazione dei progetti/operazioni;
- **garanzia e assicurazione del corretto svolgimento delle verifiche** e degli audit svolti dai soggetti incaricati, ad esempio da istituzioni comunitarie (Commissione o Corte dei Conti) o nazionali (Ministero Economico - IGRUE, Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea).

4. Sorveglianza

L'AdG ha il compito di assicurare lo svolgimento delle **attività di sorveglianza sul PO**, garantendo in particolare il corretto svolgimento dei lavori del Comitato di Sorveglianza (CdS), il cui compito è quello di sorvegliare l'attuazione del Programma stesso.

Rientrano, quindi, in questa fase le seguenti attività di competenza dell'AdG:

- **istituire il CdS** (entro tre mesi dalla data di notifica allo Stato membro della decisione della Commissione di adozione di un Programma);
- **mettere a disposizione del CdS le informazioni** necessarie allo svolgimento dei suoi compiti, in particolare i dati relativi ai progressi del Programma Operativo nel raggiungimento degli obiettivi, i dati finanziari e i dati relativi a indicatori e target intermedi previsti dal PO;

- **realizzare tutti gli adempimenti relativi alla reportistica connessa al monitoraggio** e al controllo del PO (quale ad esempio la predisposizione delle relazioni di attuazione);
- **informare il CdS circa le proposte di modifica del Programma** e sui risultati delle analisi valutative condotte sull'attuazione del PO, oltre che su ogni altra tematica specifica di interesse dei membri del Comitato e posta all'attenzione dell'AdG;
- **procedere alla sorveglianza e alla verifica delle misure previste nel quadro delle cosiddette condizionalità ex ante**, oltre che al conseguimento dei target (fisici e finanziari) stabiliti nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione (riserva di performance).

Inoltre, in tale fase possono essere ascritti anche gli **adempimenti legati al sistema di relazioni del Programma** ovvero ai rapporti che l'amministrazione titolare del PO, tramite l'AdG, deve intrattenere, da un lato, con gli stessi beneficiari/soggetti attuatori dei progetti e, dall'altro, con i diversi soggetti istituzionali (Commissione europea, Agenzia per la Coesione ecc.) o del partenariato sociale e istituzionale (membri del CdS) a vario titolo coinvolti nell'attuazione del PO.

A tale ambito possono ricondursi:

- **trattamento e gestione dei reclami** da parte dei beneficiari e dei soggetti attuatori dei progetti;
- **partecipazione agli incontri annuali** con la CE
- **coordinamento con le autorità nazionali** capofila dei Fondi strutturali;
- **partecipazione alle attività di governance** dell'Accordo di Partenariato.

5. Monitoraggio

Altra importante fase che caratterizza l'attuazione di un PO è sicuramente il **monitoraggio dell'intero Programma e delle singole operazioni o progetti** messi in atto.

Di fondamentale rilievo, in questa fase, è l'istituzione di un **sistema di registrazione e conservazione informatizzato dei dati** relativi a ciascuna operazione, compresi i dati sui singoli partecipanti alle operazioni (in particolare per il FSE).

La fase del monitoraggio si potrebbe definire come trasversale alle altre fasi, in quanto costituisce un'attività indispensabile e necessaria allo svolgimento delle fasi quali la gestione finanziaria, la verifica e i controlli, la sorveglianza e la valutazione.

Nello specifico, **l'AdG deve garantire che i dati relativi all'attuazione finanziaria** (risorse stanziare, spese ecc.), **fisica** (interventi realizzati) e **procedurale** (stato di avanzamento) **siano raccolti, inseriti e memorizzati nel sistema informativo**, incluse le informazioni sui singoli destinatari dei progetti (per il FSE); ad esempio le caratteristiche anagrafiche, occupazionali oltre che di genere, nel rispetto della normativa in materia di privacy.

Attraverso i dati raccolti, grazie al supporto dei sistemi informatizzati, sui singoli progetti finanziati dal PO, **l'AdG dovrà poter garantire la quantificazione periodica di una serie di indicatori** espressi in termini qualitativi o quantitativi, conformemente alle norme specifiche di ciascun Fondo, finalizzati a valutare i progressi nell'esecuzione del Programma e a descrivere il conseguimento degli obiettivi.

Tali indicatori comprendono:

- **indicatori finanziari**, relativi alla spesa conseguita;
- **indicatori di output** o realizzazione, relativi alle caratteristiche specifiche delle operazioni finanziate;
- **indicatori di risultato**, relativi al conseguimento dell'obiettivo di riferimento.

6. Valutazione

La valutazione è una fase che caratterizza da sempre i Programmi Operativi dei Fondi strutturali; comprende tutte le attività effettuate e promosse in questo ambito dall'AdG, finalizzate sostanzialmente a migliorare la qualità della progettazione e dell'esecuzione dei Programmi attraverso un'**analisi dell'efficacia, dell'efficienza e dell'impatto degli interventi/progetti promossi**.

La valutazione, nell'impostazione della CE per i Fondi SIE, viene richiamata come modalità di analisi a cui fare riferimento per l'acquisizione di elementi informativi e di conoscenza ulteriori e integrativi rispetto a quelli forniti dal sistema di monitoraggio dei PO.

Il **percorso valutativo del PO**, che deve essere definito e messo in atto dall'AdG, è articolato in tre distinti momenti:

1. **valutazione ex ante**, obbligatoria per la presentazione dei PO e realizzata quindi nel 2014;
2. **valutazione in itinere**, non viene indicata una data ma è verosimile ritenere che questa si debba avviare già a partire dal 2016, in modo da avere i primi risultati per il 2017 e per il 2018;

3. **valutazione ex post**, da realizzarsi a conclusione degli interventi programmati, da portare a termine entro il 2024.

L' AdG è tenuta a predisporre un **Piano di valutazione** nel quale è necessario:

- illustrare le scelte organizzative e metodologiche sostanziali;
- definire le principali questioni o domande valutative;
- proporre le modalità attraverso cui condurre e diffondere le valutazioni.

7. Comunicazione

Analogamente al periodo di programmazione 2007-2013, il quadro regolamentare dell'UE assicura un'ampia **diffusione delle informazioni in merito all'attuazione dei Fondi, al ruolo dell'UE e in merito alle opportunità di finanziamento attivabili sui singoli PO**.

Le attività in capo all'AdG, che caratterizzano complessivamente la fase di comunicazione del PO, possono essere elencate come segue:

- **elaborazione della strategia annuale di comunicazione**, da presentare al CdS per l'approvazione entro sei mesi dall'adozione del Programma o dei Programmi Operativi interessati;
- **attivazione e gestione di un sito web unico o di un portale web unico per il Programma** (o anche per più Programmi) che fornisca informazioni sulle attività realizzate dal PO;
- **gestione di azioni e attività di informazione dirette ai potenziali beneficiari in merito alle opportunità di finanziamento** garantite dal PO;
- **gestione della pubblicità** diretta ai cittadini dell'Unione circa il ruolo della UE e il conseguimento degli obiettivi della politica di coesione.

Inoltre, al fine di garantire la trasparenza sui fondi erogati, l'AdG è tenuta a mantenere e aggiornare, almeno ogni sei mesi, l'elenco delle operazioni e dei progetti finanziati e dei relativi dati finanziari (le risorse attivate dal PO per ciascun Fondo) in formato aperto (CSV o XML) e a pubblicarli sul sito, in modo da consentirne la consultazione e l'utilizzo da parte di cittadini e soggetti terzi (per selezionare, cercare, estrarre, comparare i dati) e la massima diffusione e informazione circa modalità e uso di tali risorse.