



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

ESPERI@
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA
e-LEARNING

Le modalità di 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: Tiziana Arista

Creatore: Formez PA

Diritti: Dipartimento della Funzione Pubblica

Data: Aprile 2017

Le modalità di attuazione di un Programma Operativo

I Programmi Operativi e la programmazione attuativa

I Programmi Operativi (PO) sono documenti approvati dalla Commissione ai fini dell'attuazione del Quadro comunitario di sostegno (QCS). Ogni Programma Operativo comprende:

- a. la **descrizione più specifica della strategia perseguita e delle priorità tematiche** (gli Assi prioritari) di intervento così come individuate dal QCS;
- b. la descrizione sintetica delle **Azioni** individuate per l'attuazione delle priorità specifiche (Assi prioritari) che rappresentano a loro volta, i contenitori pluriennali dei singoli interventi (**operazioni**);
- c. un **Piano Finanziario** che, per ciascun Asse prioritario e per ogni anno, indica la ripartizione dei Fondi strutturali e degli altri fondi impiegati: i PO sono infatti cofinanziati dai Fondi strutturali comunitari, ma anche da fondi pubblici nazionali e regionali, e da fondi privati;
- d. le **disposizioni di attuazione** del Programma Operativo.

La programmazione attuativa si sviluppa su base annua ed è **costituita dai contenuti, dai tempi e dalle modalità di attuazione delle azioni di un PO** ovvero dalle procedure messe in atto per valutare, selezionare e approvare le **operazioni/interventi**.

Successivamente all'approvazione da parte della Commissione europea di un Programma Operativo, devono essere espletati alcuni **adempimenti preliminari alla fase di attuazione** quali:

1. l'istituzione del Comitato di Sorveglianza (CdS) da parte dell'Autorità di Gestione;
2. l'approvazione, da parte del CdS del documento sui requisiti di ammissibilità e i criteri di selezione;
3. l'individuazione dei responsabili delle procedure/azioni del PO e l'assegnazione delle risorse da parte dell'Amministrazione titolare del PO.

Ogni Azione può contenere una o più procedure.

Il responsabile dell'azione/procedura, ai sensi della legge n. 241/1990 e s.m.i. è la *“unità organizzativa responsabile della istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale”*.

È buona prassi evitare un'eccessiva frammentazione dei livelli di responsabilità.

Gli elementi condizionanti e le attività propedeutiche all'attuazione delle procedure

Nel mettere a punto la programmazione attuativa anno per anno e definire le procedure di selezione delle operazioni, il responsabile deve prioritariamente considerare una serie di elementi. Di seguito i più importanti:

1. Le risorse finanziarie assegnate dal Programma Operativo all'azione cui fa riferimento la procedura.

Le risorse finanziarie sono riportate nel Piano Finanziario previsto nella decisione con la quale la Commissione approva il PO. Il Piano Finanziario individua per ciascuna Azione e Obiettivo Tematico (OT):

- il sostegno della UE;
- il cofinanziamento nazionale (Stato e altri);
- il finanziamento totale.

Una ripartizione indicativa per Azione viene definita, per la prima volta in questo ciclo di programmazione, nell'allegato 2 dei Programmi Operativi *“Documento metodologico su indicatori (di risultato e di output) e performance framework”*.

2. Il performance framework

La programmazione operativa deve, infatti, tener conto innanzitutto dei valori del *performance framework* puntualmente indicati all'interno di un Programma Operativo.

Il *performance framework* - in italiano “Quadri di riferimento dell'efficacia dell'attuazione” (Reg. 1303/2013 art. 20) - è un sistema attraverso cui le Amministrazioni responsabili dei Programmi Operativi si sono impegnate, per ogni Asse prioritario interessato, a raggiungere alcuni target di spesa e di realizzazione dei progetti alle scadenze del 2018 (intermedia) e del 2023 (finale), sulla base delle informazioni e delle valutazioni fornite nella relazione annuale sullo stato di attuazione presentata dagli Stati membri nel 2019.

3. Le condizionalità ex ante

Per migliorare i risultati dei Programmi, in questo ciclo di programmazione sono state introdotte le cosiddette **condizionalità**. Si tratta di adempimenti che “condizionano” a monte - o ex post - il successo dei Programmi.

Le condizionalità ex ante devono essere, appunto, soddisfatte prima dell'avvio della programmazione attuativa. Quando adotta un Programma - e una o più condizionalità ex ante non siano ancora soddisfatte - la Commissione può infatti decidere di sospendere del tutto o in parte i pagamenti intermedi a favore della pertinente priorità del Programma, in attesa che siano completate in maniera soddisfacente le Azioni per il loro soddisfacimento.

4. Il raccordo con i Programmi nazionali qualora ci sia coincidenza degli obiettivi specifici da raggiungere

Quando un Programma Operativo regionale realizza le stesse priorità di un Programma Operativo nazionale, e viceversa, le procedure di selezione delle operazioni di entrambi vengono avviate solo dopo i necessari raccordi tra le due Amministrazioni.

Per gli OT 8-9-10-11, il raccordo avviene all'interno di sottocomitati del Comitato di Sorveglianza dell'Accordo di Partenariato. Per gli altri OT, il raccordo avviene in modo più informale.

5. La dimensione territoriale

La dimensione territoriale, e la relativa strategia, assume particolare rilievo nell'attivazione di strumenti di programmazione integrata quali ITI (Investimento Territoriale Integrato) e CLLD (Community-Led Local Development), strumenti di sviluppo territoriale multidimensionali (che tengano conto di diversi settori o dimensioni dello sviluppo) e integrati (plurifondo). In questi casi le procedure di selezione delle singole operazioni vengono avviate solo successivamente alla definizione delle strategie territoriali (aree interne e città).

Infine, poiché la programmazione attuativa è una attività continua, il programma attuativo di un determinato anno è condizionato dalle procedure attivate nelle annualità precedenti, ma anche da procedure nate al di fuori del Programma Operativo.

L'Amministrazione può infatti ammettere al finanziamento del PO anche i progetti a cavallo con il ciclo di programmazione precedente. Si tratta di progetti non conclusi, di valore superiore a 5 Milioni di Euro.

Inoltre, è bene tenere presente che i progetti finanziati con fonti diverse dal programma stesso possono essere rendicontati a valere sul PO, purché coerenti con l'Azione del PO e non ancora completati. I rimborsi ottenuti dalla Commissione europea finanzieranno ulteriori interventi.

In Italia un bacino importante di questi progetti sono quelli finanziati dal Fondo per lo sviluppo e la coesione e dal Piano di Azione Coesione.

Le procedure di selezione delle operazioni, competenze, contenuti e modalità

Una procedura di selezione delle operazioni/interventi consiste nell'individuazione di:

- attori/strutture che intervengono o che si occupano della selezione delle operazioni/interventi;
- modalità attraverso le quali la selezione viene pubblicata e gestita;
- contenuti che questa deve necessariamente prevedere in base al documento del CdS e al PO o di contenuti o elementi che possono essere definiti dal responsabile della procedura.

Le procedure di selezione differiscono in base alla tipologia di operazione che si intende attuare e così anche la struttura che si occupa della selezione e gli stessi beneficiari variano a seconda della titolarità dell'intervento.

La tabella che segue spiega il significato di operazioni a titolarità o a regia, sia nel caso delle opere pubbliche e dell'acquisto di beni e servizi che nel caso degli aiuti.

Operazioni a titolarità regionale	Operazioni a regia regionale
<p>Opere pubbliche e acquisizione di beni e servizi</p> <p>La struttura che si occupa della selezione delle operazioni è interna all'Amministrazione titolare del Programma Operativo, che è anche beneficiaria delle operazioni.</p>	<p>Opere pubbliche e acquisizione di beni e servizi</p> <p>La struttura che si occupa della selezione delle operazioni è interna all'Amministrazione titolare del Programma Operativo, mentre i beneficiari sono altri soggetti pubblici esterni all'Amministrazione.</p>
<p>Aiuti</p> <p>La struttura che si occupa della selezione delle operazioni è interna all'Amministrazione titolare del Programma Operativo e i beneficiari sono le imprese che ricevono l'aiuto.</p>	<p>Aiuti</p> <p>L'attività di selezione delle operazioni è delegata a un Organismo intermedio e i beneficiari sono le imprese che ricevono l'aiuto.</p>

Le modalità di selezione delle operazioni possono consistere in:

- avvisi che danno luogo a un'unica graduatoria;
- sportelli con una o più finestre temporali che esaminano le proposte progettuali in ordine di arrivo;
- individuazione diretta delle operazioni, soprattutto nel caso esista un piano di settore che indica già le priorità. Ad esempio, per gli interventi di difesa idrogeologica si possono finanziare, senza ricorrere a un avviso, i progetti/operazioni che intervengono nelle aree a maggior rischio, in quanto già individuati nel piano di settore.

Per gli aiuti alle imprese, la selezione delle operazioni avviene con modalità conformi ai principi generali emanati a livello nazionale dal Decreto legislativo del 31 marzo 1998, n. 123 – Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Considerazioni finali

I contenuti di una procedura sono sempre condizionati dai contenuti del Programma Operativo e del suo documento sui requisiti di ammissibilità e i criteri di selezione.

Si tratta in particolare di:

- **requisiti di ammissibilità** e criteri di selezione per i quali il responsabile della procedura è vincolato da quanto stabilito dal documento del Comitato di Sorveglianza;
- **risorse da assegnare** alla procedura all'interno di quelle disponibili per l'Azione. Il responsabile può decidere, sulla base dei target finanziari e fisici del Piano Finanziario e di ulteriori considerazioni sul contesto territoriale/sociale su cui ricade la procedura, di assegnare in un primo tempo solo una parte delle risorse disponibili. Inoltre il RP deve lasciare risorse disponibili per i progetti già avviati con altre risorse, non ancora conclusi e coerenti con l'Azione;
- il Programma Operativo indica per ogni azione i **beneficiari**, i destinatari, il territorio di riferimento e fornisce principi guida per l'attuazione.

Ci sono invece delle scelte che il responsabile della procedura può effettuare liberamente.

La prima scelta è se delegare o meno a un **Organismo intermedio**¹ (in house o selezionato con una procedura di gara) l'attività di selezione delle operazioni, oltre ovviamente a tutti gli adempimenti successivi.

Qualora venga delegato a tutte o a parte delle attività un Organismo intermedio, viene sottoscritta da parte dell'Autorità di Gestione (o del responsabile della procedura/azione) una convenzione che contiene tutti gli obblighi cui l'Organismo deve sottostare.

Le altre scelte importanti sono:

- la **modalità attuativa**, avviso con una unica graduatoria o aprendo uno sportello con una o più finestre, individuazione diretta;
- i **tempi** offerti ai beneficiari per presentare la domanda;
- la promozione o meno di attività di **animazione**.

Nel caso dei regimi di aiuto (sempre nel rispetto di quanto previsto dai regolamenti sugli aiuti) devono essere precisati:

- **tipologia di aiuto**

Come regola generale, i progetti di aiuto di Stato sono soggetti a notifica preventiva alla Commissione. L'aiuto non può essere attuato prima che la Commissione abbia verificato se l'aiuto notificato rientri in una delle deroghe al divieto generale e abbia conseguentemente rilasciato la propria autorizzazione.

Gli aiuti esenti da obbligo di notifica preventiva sono quelli che gli Stati membri non sono tenuti a notificare preventivamente alla Commissione in base alla procedura di cui all'art. 108, paragrafo 3, bensì esclusivamente a comunicarli alla Commissione al momento della loro attuazione.

Gli aiuti c.d. de minimis, collocandosi sotto una certa soglia (€ 200.000,00 nell'arco di tre esercizi finanziari dell'impresa destinataria), non sono considerati corrispondenti alla definizione di aiuto di stato cui all'art. 107, § 1, TFUE e pertanto non devono essere comunicati alla Commissione, né in via preventiva né successivamente alla loro adozione.

¹ Gli Organismi intermedi sono organismi pubblici o privati che agiscono sotto la responsabilità di un'Autorità di Gestione o di Certificazione o che svolgono mansioni per conto di questa Autorità nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni". L'Organismo intermedio può essere designato per lo svolgimento di determinati compiti dell'Autorità di Gestione o di Certificazione, oppure gli può essere affidata la gestione di parte del PO tramite "sovvenzione globale".

Fonte: Art. 2 punto 18 e art. 123 paragrafi 6 e 7 del Regolamento (UE) 1303/2013 recante Disposizioni comuni sui Fondi SIE

- **categoria di aiuto**

- **aiuti regionali:** vengono concessi, a mezzo di leggi statali o regionali, al fine di favorire lo sviluppo delle regioni o parti di regioni cosiddette svantaggiate del territorio comunitario;
- **aiuti orizzontali:** fanno fronte a difficoltà che possono sorgere in tutti i settori dell'attività economica e in ogni regione (ad esempio, gli aiuti a piccole e medie imprese, gli aiuti alla ricerca e sviluppo, gli aiuti per la tutela dell'ambiente ecc.);
- **aiuti settoriali:** riguardano solo determinati settori dell'attività economica, che presentano particolari problemi o condizioni, quali ad esempio la produzione audiovisiva o piuttosto l'elettricità.

- **settori ammissibili** (classificazione per sezioni ATECO)

La classificazione delle attività economiche ATECO (ATtività ECONomiche) è una classificazione alfa-numerica con diversi gradi di dettaglio, adottata dall'ISTAT per le rilevazioni statistiche nazionali di carattere economico. È la traduzione italiana della Nomenclatura delle Attività Economiche (NACE) creata dall'Eurostat, adattata dall'ISTAT alle caratteristiche specifiche del sistema economico italiano.

- **forma del finanziamento**

(concessione di garanzia, contributo in conto capitale, contributo in conto interessi, finanziamento agevolato, sgravi fiscali o contributivi).

- **intensità massima di aiuto** o aiuto massimo concedibile.