



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

ESPERI@  
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA  
e-LEARNING

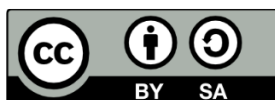
# **Le modalità di attuazione di un Programma Operativo**

**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.

<b>Operazioni a titolarità regionale</b>	<b>Operazioni a regia regionale</b>
<p><b>Opere pubbliche e acquisizione di beni e servizi</b></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><b>Opere pubbliche e acquisizione di beni e servizi</b></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><b>Aiuti</b></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><b>Aiuti</b></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**<sup>1</sup> (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.

---

<sup>1</sup> 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.