



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

ESPERI@
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA
e-LEARNING

Le convenzioni con i beneficiari delle operazioni finanziate dai Fondi SIE

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: Paola Verdinelli

Creatore: Formez PA

Diritti: Dipartimento della Funzione Pubblica

Data: Aprile 2017

Le convenzioni con i beneficiari delle operazioni finanziate dai Fondi SIE

Introduzione

Nell'ambito degli strumenti obbligatori di attuazione dei Fondi SIE che la normativa europea richiede, un posto particolare spetta alle **convenzioni con i beneficiari** delle operazioni di un Programma Operativo (PO).

Dopo che il **Comitato di Sorveglianza ha definito e approvato i criteri per la selezione** (procedura a bando, a sportello, negoziale o se consentito con altre modalità) degli interventi da attuare nel PO sotto la responsabilità di un beneficiario chiaramente individuato, e che **l'Amministrazione titolare del PO ha accordato l'ammissione al finanziamento** della spesa necessaria a realizzare l'intervento selezionato, con formale atto amministrativo di impegno, si apre un ventaglio piuttosto ampio e articolato di **obblighi reciproci delle due parti contraenti**, tale da non poter evitare una formale determinazione che li motivi e ne regolamenti l'esecuzione.

Si tratta di obblighi il cui mancato o intempestivo adempimento può comportare conseguenze per l'attuazione e la rendicontazione della spesa del Programma, nonché potenziali pretese di risarcimento o sanzioni per la parte inadempiente, soprattutto per il beneficiario se è venuto meno agli impegni in materia di ammissibilità della spesa.

Breve inquadramento giuridico e genesi dell'atto di convenzione

La configurazione dell'atto amministrativo di erogazione di sovvenzioni è pacificamente ricondotta – in giurisprudenza – al provvedimento di natura concessoria (normalmente un decreto/determinazione di ammissione al finanziamento) con cui la Pubblica Amministrazione attribuisce ai destinatari vantaggi economici, al termine di un procedimento amministrativo finalizzato all'accertamento della sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi per la corresponsione del beneficio.

Il rapporto che si instaura con i beneficiari è, quindi, caratterizzato da una serie di **impegni reciproci**, generalmente già stabiliti o annunciati negli avvisi pubblici/bandi con cui si attua la selezione delle operazioni e dei beneficiari medesimi e negli stessi manuali di attuazione dei Programmi, che sono formalizzati dai decreti di ammissione al finanziamento delle operazioni e dai conseguenti accordi/convenzioni appositamente stipulati tra Amministrazione

concedente e suoi beneficiari.

I beneficiari dei Programmi Operativi possono avere natura sia pubblica che privata, come previsto dall'art. 2 punto 10 del Regolamento n. 1303/2013.

Nel caso di beneficiari pubblici, il decreto di ammissione a finanziamento incorpora già lo schema della convenzione bilaterale da sottoscrivere che, a sua volta, ricalca la struttura delle obbligazioni di base previste nel manuale di attuazione del Programma.

Nel caso di beneficiari privati (es. imprese) possono essere utilizzate anche forme diverse dalla stipula di un'apposita convenzione, che il privato dovrà firmare per accettazione.

Ad ogni modo, la stipula di una convenzione rientra tra le modalità più ricorrenti e più flessibili a cui le Amministrazioni pubbliche possono ricorrere quando si trovano a doversi impegnare in rapporti istituzionali "di durata" con altre Amministrazioni pubbliche, aventi ad oggetto responsabilità giuridiche e oneri finanziari ben precisi .

La stipula di convenzioni da parte di soggetti pubblici esterni all'Amministrazione titolare dei Programmi riguarda quasi tutte le fattispecie di interventi schematicamente riconducibili a:

- lavori pubblici
- acquisti di beni e/o servizi
- aiuti di Stato
- affidamento (in house o per bando di gara) dello svolgimento di attività delegate, come ad esempio la gestione di strumenti finanziari.

I contenuti essenziali delle convenzioni

Le Autorità di Gestione (AdG), per il tramite delle articolazioni operative deputate alla gestione del Programma (es. responsabili di linea, responsabili degli obiettivi specifici ecc.), e i beneficiari sottoscrivono apposito **atto convenzionale** che individua le reciproche obbligazioni e le condizioni di erogazione del finanziamento. Oltre alla prassi pluriennale di attuazione dei precedenti cicli di programmazione comunitaria, questo è quanto prevede la manualistica attuativa dei Programmi 2014-2020 – nell'ambito del Sistema di Gestione e Controllo degli stessi (Si.Ge.Co).

I **contenuti ricorrenti/essenziali** in pressoché tutte le convenzioni attengono essenzialmente a:

- l'individuazione, per le due parti contraenti, dei rispettivi **soggetti responsabili** dell'esecuzione della convenzione;
- gli **obblighi di entrambe le parti**, sia per ciascuna di esse che in solido tra loro, dell'applicazione delle norme comunitarie e nazionali adottabili (richiamandone semplicemente gli estremi o più frequentemente enunciando espressamente i relativi contenuti puntuali);
- il richiamo agli specifici **obblighi in materia di informazione, comunicazione e pubblicità**;
- le regole di funzionamento dei **flussi finanziari** delle anticipazioni e dei rimborsi sulle rendicontazioni di spesa dei beneficiari;
- la **tempistica** attuativa dell'operazione;
- altre clausole (es. cause di revoca, responsabile del procedimento ecc.).

La procedura prevede, ad esempio, che in caso di operazioni di realizzazione di opere pubbliche e acquisizione di beni e servizi, la struttura responsabile della linea/azione di riferimento del Programma, a valle della selezione delle operazioni e dei relativi beneficiari, emetta e notifichi a ciascun beneficiario l'**atto di ammissione a finanziamento** (es. decreto, determinazione dirigenziale), con il quale, tra l'altro:

- viene approvato lo schema di convenzione con gli obblighi dell'Amministrazione che gestisce il PO e del beneficiario;
- vengono indicate le condizioni di erogazione del finanziamento.

La natura degli obblighi delle convenzioni

Gli obblighi delle Autorità di Gestione (e sue strutture gestionali operative) del Programma che appaiono particolarmente rilevanti nei confronti dei beneficiari sono:

- la **messa a disposizione delle informazioni pertinenti all'esecuzione** dei compiti del beneficiario finale e **all'attuazione** dell'operazione, le condizioni per il sostegno, compresi i requisiti specifici concernenti i prodotti o servizi da fornire nell'ambito dell'operazione, il piano finanziario e il termine per l'esecuzione (art.125 del Reg. (UE) n.1303/2013);
- l'istituzione e la messa a disposizione del beneficiario di un **sistema di registrazione e conservazione informatizzata dei dati** relativi all'operazione;

- la **comunicazione delle scadenze** e delle modalità con le quali il beneficiario deve inviare i dati relativi all'attuazione delle attività/operazioni finanziate, necessari ad alimentare il **monitoraggio finanziario**, procedurale e fisico dell'operazione, nonché delle **modalità di rendicontazione** delle spese da parte del beneficiario medesimo;
- l'adozione degli **atti di impegno e di liquidazione delle risorse** nei confronti del beneficiario, dopo aver effettuato le verifiche ordinarie di propria competenza, e di tutti gli altri atti necessari a porre il beneficiario in condizione di eseguire tempestivamente e con efficacia i propri interventi;
- l'assicurazione che gli atti di propria competenza siano adottati **entro 90 giorni dalla data di presentazione della domanda di pagamento del beneficiario** (art. 132 del Reg. (UE) n.1303/2013);
- l'esecuzione delle **verifiche** previste dalla normativa europea relativamente alla fornitura dei prodotti e servizi cofinanziati, al pagamento delle spese (dichiarate) da parte del beneficiario e alla conformità di tali spese al diritto applicabile, al Programma Operativo e alle condizioni per il sostegno dell'operazione.

In connessione con gli obblighi a carico delle AdG, responsabili della sana gestione finanziaria delle risorse che cofinanziano i PO, si pongono gli **obblighi posti in capo al beneficiario** dal quale, una volta selezionato come esecutore di un intervento rispondente ai criteri di ammissibilità e selezione del Programma, dipendono in larga misura regolarità, correttezza e ammissibilità della spesa da certificare alla Commissione.

Tra questi:

- l'**esecuzione dell'intervento** conformemente al progetto presentato e approvato;
- il **rispetto delle norme in materia ambientale, sociale, sicurezza e lavoro, di pari opportunità, gare di appalto e regole della concorrenza**, compresa la corretta istruttoria in caso di affidamenti in house;
- il **rispetto della normativa sull'ammissibilità delle spese**, dettata dalla normativa europea, nazionale e dall'avviso pubblico/bando;
- la **corretta rendicontazione dei costi** (anche in caso di opzioni semplificate), l'attestazione delle spese effettivamente sostenute e quietanzate nel periodo di riferimento;
- l'utilizzo di un **sistema di contabilità** separata e tracciabilità dei flussi finanziari;
- l'adeguata e tempestiva implementazione della sezione di propria competenza del

sistema di monitoraggio;

- la corretta **archiviazione e conservazione della documentazione** relativa all'operazione, secondo quanto stabilito dall'art. 140 del Reg. (UE) n. 1303/2013;
- l'istituzione di un **fascicolo di progetto**, conformemente alle prescrizioni fornite dall'AdG (ad es. nella manualistica sui controlli);
- la generazione di un **Codice Unico di Progetto (CUP)** in relazione a ciascuna operazione attuata;
- in generale, il corretto adempimento di tutte le prestazioni e degli obblighi in capo al beneficiario come previsti dai Regolamenti sui Fondi SIE, dalla manualistica attuativa 2014-2020 del PO, anche ove aggiornata successivamente alla stipula della convenzione con il beneficiario e, in ogni caso, gli adempimenti funzionali alla corretta e regolare esecuzione previsti nelle singole convenzioni.

La specifica degli obblighi di informazione, comunicazione e pubblicità, previsti nell'allegato XII e agli artt. 115, 116 e 117 del Reg. (UE) n. 1303/2013, costituisce generalmente l'oggetto di un capitolo ad hoc della convenzione, in cui gli obblighi vengono chiaramente dettagliati.

Le condizioni di erogazione del finanziamento

Le condizioni di erogazione del finanziamento rappresentano una parte particolarmente importante della convenzione, che solo indirettamente scaturisce dal quadro normativo europeo.

Innanzitutto, a partire dalla **sottoscrizione della convenzione** è possibile attivare i flussi finanziari che il beneficiario di norma riceve sotto forma di acconti e anticipazioni sulla rendicontazione finale.

Gli **acconti** sono strutturati in tranches percentuali e scattano all'avvenuta dimostrazione del superamento di una determinata fase esecutiva (es. aggiudicazione di una gara, pagamenti di SAL - Stato Avanzamento Lavori, fino alla concorrenza di una percentuale dell'acconto ricevuto ecc.). Ciascun Programma adotta propri meccanismi e percentuali di acconto verso i beneficiari in base alla rispettiva struttura contabile e agli andamenti di competenza e cassa della propria Amministrazione, titolare del Programma.

L'erogazione delle risorse che il beneficiario dovrà ricevere, sull'importo totale della spesa pubblica ammissibile, dovrà avvenire entro 90 giorni dalla data di presentazione della

richiesta di pagamento.

Il pagamento, tuttavia, potrà essere interrotto dall'AdG in uno dei seguenti casi debitamente motivati:

- a. l'importo della domanda di pagamento non è dovuto o non sono stati prodotti i documenti giustificativi appropriati, tra cui la documentazione necessaria per le verifiche di gestione;
- b. è stata avviata un'indagine in merito a un'eventuale irregolarità che incide sulla spesa in questione. Ovviamente il beneficiario interessato va informato per iscritto dell'interruzione e dei motivi della stessa (art.132 del Reg. (UE) n.1303/2013).

Le Amministrazioni possono poi prevedere (come generalmente accade) che, ai fini del tempestivo pagamento, il beneficiario abbia eseguito la corretta alimentazione del sistema di monitoraggio con i dati relativi all'avanzamento procedurale, fisico e finanziario dell'operazione.