



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

ESPERI@
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA
e-LEARNING



Il miglioramento delle relazioni multilivello nella gestione dei Programmi Operativi

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 De Cesare

Creatore: Formez PA

Diritti: Dipartimento della Funzione Pubblica

Data: Maggio 2017

Il miglioramento delle relazioni multilivello nella gestione dei Programmi Operativi

La governance multilivello

La governance multilivello costituisce il modello prevalente di attuazione dei Programmi Operativi (PO) nell'ambito del periodo di Programmazione 2014-2020, soprattutto dei Programmi regionali, in cui l'esecuzione di gran parte delle operazioni è affidata a stazioni appaltanti, tecnicamente definite "Beneficiari", che sono istituzionalmente esterni, come ad esempio gli enti locali, e quindi altri, rispetto all'amministrazione titolare del Programma.

I **soggetti responsabili** dei principali livelli istituzionali della governance multilivello sono:

- la **Commissione europea** e lo **Stato membro centrale** coordinatore nazionale;
- i **Ministeri di settore**, l'**Agenzia per la Coesione Territoriale** e le **Regioni**, titolari della ideazione e realizzazione dei rispettivi PO;
- gli **esecutori materiali** della spesa, i "**Beneficiari**" i quali – affidatari diretti o attraverso l'interfaccia di Organismi intermedi (OI) delegati dalle Autorità di Gestione dei PO – attivano le procedure e sovrintendono alla concreta e corretta realizzazione delle singole operazioni/interventi loro finanziati.

I **compiti** per il corretto utilizzo dei Fondi SIE riguardano le due fasi tipiche del processo di ideazione e attuazione dei PO:

- la fase **discendente** (costituita dai procedimenti ex ante) che riguarda la definizione dei contenuti e dei target da realizzare;
- la fase **ascendente** (costituita dagli adempimenti ex post) che riguarda i dati realizzativi ai fini della chiusura contabile dei Fondi SIE.

La **combinazione** livelli istituzionali/compiti previsti è così strutturata:

Livello/soggetto istituzionale competente	Compiti sequenziali della fase discendente	Compiti sequenziali della fase ascendente
Commissione europea e Stato membro coordinatore	1. Definizione delle strategie e delle priorità, ripartizione delle risorse, individuazione dei PON e POR	6. Rimborso comunitario e nazionale delle rispettive quote di cofinanziamento comunitario e nazionale centrale (IGRUE) sulla spesa ammissibile di attuazione delle operazioni dei PON e dei POR finanziati dai Fondi SIE
Ministeri, ACT, Regioni titolari di Programmi Operativi	2. Titolarità (impostazione e realizzazione) dei PO finanziati	5. Certificazione da parte dei PO alle competenti autorità nazionale e comunitaria della spesa a loro rendicontata dai propri Beneficiari e valutata come ammissibile
Esecutori materiali, stazioni appaltanti, Beneficiario delle singole operazioni/interventi del Programma Operativo	3. Corretto avvio e tempestiva esecuzione delle operazioni e degli interventi rientranti nelle priorità strategiche e operative di Programma ammesse a finanziamento	4. Rendicontazione dei Beneficiari alle rispettive Autorità di Gestione del Programma della spesa sostenuta e dei risultati raggiunti (indicatori)

Le innovazioni per il miglioramento delle relazioni interistituzionali

Nel periodo di Programmazione 2014-2020 sono state introdotte diverse novità nella complessa architettura che storicamente distingue gli strumenti e i meccanismi di attuazione dei Fondi strutturali europei.

Lo spirito è quello di indurre comportamenti più virtuosi da parte dei soggetti della filiera attuativa dei PO, introducendo indirizzi di semplificazione e una condivisione più efficace nella gestione dei processi.

Le aree su cui appare più significativo soffermarsi sono quattro:

1. l'**informatizzazione dei processi** che punta a realizzare una cosiddetta "coesione informatizzata", (auspicabilmente) foriera di semplificazione dei passaggi, omologazione dei linguaggi e sicurezza di sistema;
2. la precisa definizione di **ruoli e responsabilità**;
3. la **verifica di metà periodo attraverso** il Performance Framework;
4. un **codice del partenariato**.

Inoltre, per l'Italia si aggiunge l'obbligo per i titolari dei PO di dotarsi di un **Piano di Rafforzamento Amministrativo** per rimuovere ostacoli e azionare riorganizzazioni amministrative al fine di superare il gap di inefficienza del sistema italiano rispetto agli altri Stati membri più virtuosi.

L'informatizzazione dei processi

Alla base del miglioramento delle relazioni tra i soggetti impegnati nella Programmazione 2014-2020, interviene il Regolamento di esecuzione (UE) 184/2014 della Commissione che stabilisce (conformemente al Reg. UE n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante disposizioni comuni sui Fondi SIE) i termini e le condizioni applicabili al sistema elettronico per lo scambio di dati fra gli Stati membri e la Commissione europea, riducendo al massimo lo scambio cartaceo, comprimendo altresì i rischi del caricamento multiplo dei dati e delle informazioni sulla gestione.

I sistemi di scambio elettronico di dati rendono innanzitutto possibile la verifica amministrativa di ciascuna domanda di rimborso presentata dai Beneficiari e consentono audit ai vari livelli basati sulle medesime informazioni disponibili in forma elettronica. Il ricorso ai documenti cartacei è circoscritto alle richieste delle autorità responsabili in casi eccezionali, segnatamente a seguito di analisi dei rischi e necessità di verifica degli originali dei documenti caricati nei sistemi di scambio elettronico che debbono avere le seguenti funzionalità:

- a) moduli interattivi e/o moduli precompilati dal sistema sulla base dei dati archiviati nelle diverse fasi procedurali;
- b) calcoli automatici, se del caso;

- c) controlli automatici integrati che riducono, per quanto possibile, ripetuti scambi di documenti o informazioni;
- d) segnalazioni di avviso generate dal sistema che avvertono il Beneficiario della possibilità di eseguire determinate azioni;
- e) tracciabilità on line dello status accessibile al Beneficiario;
- f) disponibilità di tutta la sequenza storica dei dati e documenti trattati dal sistema di scambio elettronico di dati.

Molto importante risulta l'integrazione tra questo sistema e il sistema Monit Web gestito dall'Ispettorato generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione europea (IGRUE) che raccoglie, elabora, conserva e trasmette alla Commissione gli aggiornamenti sullo stato di attuazione dei singoli interventi, sui quali il Beneficiario ha l'obbligo di caricare i dati elementari; le Autorità di Gestione (AdG) e le Autorità di Certificazione (AdC) hanno il compito di provvedere alla verifica, alla validazione e alla trasmissione alla Commissione e, se del caso, alla loro pubblicazione nella forma e con la periodicità prescritta.

Il notevole patrimonio di dati e informazioni sottostanti alla Programmazione dei Fondi SIE costituisce altresì, attraverso OpenCoesione un canale di informazione a disposizione del grande pubblico e delle istituzioni interessate all'analisi di questa politica, migliorando evidentemente le relazioni conoscitive tra gli operatori pubblici e l'opinione pubblica nel senso più ampio del termine.

La definizione di ruoli e responsabilità

La Commissione e gli Stati membri devono rispettare i principi della sana gestione finanziaria, della trasparenza e della non discriminazione e garantire la visibilità dell'azione dell'Unione europea nella gestione dei Fondi. In tale ambito, conformemente al *principio di gestione concorrente*, la responsabilità della gestione e del controllo dei PO è ripartita tra gli Stati membri e, conseguentemente, la Commissione, eseguendo nella fattispecie il bilancio in chiave di *gestione concorrente*, delega agli Stati membri i compiti di esecuzione dei

Programmi.

- ❖ In particolare gli **Stati membri** sono delegati a:
 - adottare le misure necessarie, anche legislative, regolamentari e amministrative, se del caso, per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione europea;
 - assicurare che le azioni finanziate dal bilancio dell'UE siano eseguite effettivamente e correttamente e in conformità della normativa settoriale applicabile,
 - designare e sorvegliare gli organismi responsabili della gestione e del controllo dei Fondi dell'UE;
 - effettuare controlli ex ante ed ex post, compresi, se opportuno, controlli in loco su campioni di operazioni rappresentativi e/o basati su analisi del rischio per individuare e rettificare le irregolarità e le frodi;
 - recuperare i Fondi versati indebitamente dall'UE e, se necessario, avviare azioni legali;
 - applicare le sanzioni effettive, dissuasive e proporzionate previste dalla normativa nazionale, settoriale e specifica.
- ❖ La **Commissione europea**, nel quadro della sua valutazione del rischio e in conformità della normativa settoriale, nel rispetto del principio di proporzionalità deve:
 - sorvegliare con i mezzi di cui dispone che i sistemi di gestione e di controllo istituiti negli Stati membri rispondano agli obblighi prescritti per l'utilizzo dei Fondi SIE;
 - assolvere i propri obblighi di controllo e revisione contabile, nel rispetto anche delle disposizioni settoriali, applicando le sanzioni previste se del caso.

La verifica di metà periodo: il Performance Framework come meccanismo di interfaccia cooperativa di efficacia

Il tema delle relazioni intersoggettive e del loro miglioramento nel periodo di Programmazione 2014-2020 riguarda strettamente il tema della verifica di metà percorso nella misura in cui l'insuccesso della performance implica fattualmente una responsabilità solidale tra tutti i soggetti che vi (o non vi) concorrono efficacemente.

La circostanza che la verifica ha come effetto la rinuncia al 6% delle risorse allocate su priorità/assi non performanti, perché non soddisfano le condizioni previste alla verifica

intermedia nel 2019 (**performance review**), rende particolarmente stringente e responsabilizzante il rapporto tra i soggetti che direttamente o indirettamente concorrono alla realizzazione degli interventi implicati, e che comprendono quasi tutta la filiera istituzionale pubblica, fino al Beneficiario finale/soggetto attuatore.

Pur basandosi su un sistema di indicatori a livello di priorità, legati principalmente all'attuazione finanziaria e alle realizzazioni fisiche, per i quali sono stati fissati target intermedi (**milestones**) al 2018 e target finali al 2023, essa disvela e, al tempo stesso, induce l'esigenza (a monte e in itinere) di un sistema di relazioni a supporto della capacità di pre-fissazione degli obiettivi raggiungibili. Un esercizio cioè, che avrebbe dovuto fondarsi, fin dalle fase iniziale, su una robusta collaborazione analitica tra tutti i soggetti determinanti nello svolgimento delle attività da realizzare, con un fine comune: l'acquisizione della rispettiva **performance reserve**.

Se si considera che un livello non soddisfacente di conseguimento dei target intermedi e finali può determinare anche sospensioni dei pagamenti nel 2019 e correzioni finanziarie nel 2025, è facile comprendere quanto questi meccanismi possano contribuire "fattualmente" a migliorare le relazioni proattive per il successo della priorità e del Programma di riferimento.

I livelli degli indicatori della priorità (**finanziario, di output e di attuazione**) devono aver raggiunto almeno l'85% dei target intermedi fissati (con l'eccezione che, nel caso in cui il Performance Framework della priorità includa 3 o più indicatori, è ammesso che un indicatore possa attestarsi su livelli inferiori, ma mai al di sotto del 75% del target intermedio, il che comporta un allargamento delle sinergie relazionali a più ampie aree programmatiche).

Da considerare, infine, anche per l'allocazione delle responsabilità finali, che un livello di conseguimento dei target intermedi o finale inferiore al 65% è considerato una «grave carenza». In ogni caso, le sanzioni (sospensione dei pagamenti nel 2019 e correzioni finanziarie nel 2023) non sono applicate automaticamente, ma solo se la Commissione europea aveva già segnalato problemi nell'attuazione e lo Stato membro non ha messo in atto adeguate misure. Per le correzioni finanziarie si valuta anche il possibile impatto di fattori esterni.

Un codice di condotta del partenariato

Il partenariato è il “luogo relazionale” di incontro e confronto dei soggetti pubblici e privati, ai vari livelli istituzionali, economico-sociali e territoriali, chiamati dalle regole e dalle prassi europee a realizzare al meglio le azioni della Programmazione dei Fondi SIE per il perseguimento degli obiettivi strategici dati.

L’universo che raccoglie le diverse istanze partenariali è divenuto, nell’evoluzione della politica di coesione, una rete molto fitta e articolata di soggetti che interagiscono tra loro, con e nelle istituzioni, in nome del principio previsto dai Trattati sul ruolo di interlocuzione attiva della società civile organizzata.

Il confronto e l’interscambio sui temi dello sviluppo nell’ottica di Europa 2020, di una crescita più intelligente, più sostenibile e più inclusiva condotta attraverso le politiche dei Fondi SIE 2014-2020, si accompagna con l’ulteriore valorizzazione del ruolo storico del partenariato a cui viene dedicato un codice di condotta europeo per tenere conto della rilevanza delle relazioni che da esso muovono e si propagano.

Infatti, è un caposaldo dei processi di attuazione dei Fondi SIE in quanto, in chiave di sussidiarietà verticale, impersona tutta la filiera istituzionale che dalla Commissione europea si snoda fino ai Beneficiari finali passando dal coordinamento dello Stato membro, nella sua accezione nazionale e regionale, ed è di vitale importanza nella conduzione, nella valorizzazione e nel miglioramento delle pertinenti relazioni intersoggettive. Ma è un pilastro di fondamentale importanza anche nella sua componente di sussidiarietà orizzontale che, ai vari livelli territoriali, esprime le istanze dirette delle forze economiche, sociali, e della società civile, oltre che del terzo settore, nello spirito di contribuire a migliorare l’efficacia e l’effettività della Programmazione attraverso il confronto serrato e permanente con le istituzioni pubbliche deputate.

L’adozione di un codice europeo di condotta del partenariato che fissa regole, criteri di organizzazione e finalizzazione delle sue funzioni, nonché obiettivi ad esso propri, non può essere interpretato che come un miglioramento delle relazioni per conquistare un ulteriore valore aggiunto nel sistema che innerva, sorveglia e irrobustisce l’attuazione della

Il Piano di Rafforzamento Amministrativo

La conclamata esistenza di debolezze amministrative, soprattutto di alcune amministrazioni coinvolte nella Programmazione dei Fondi SIE, la complessità della caratteristica governance multilivello molto diffusa nei relativi interventi e le loro ripercussioni negative a valle, in termini di efficacia delle misure per lo sviluppo dei territori e delle imprese e per l'inclusione sociale dei cittadini, hanno indotto il Consiglio europeo a pretendere maggiore efficienza e un rafforzamento del coordinamento tra i livelli di governo, obbligando l'Italia ad adottare veri e propri Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA). Il Consiglio europeo tiene alta l'attenzione sull'efficienza della Pubblica Amministrazione italiana riguardo sia al riparto di competenze tra livelli di governo, sia alla gestione nazionale e regionale dei Fondi dell'UE, segnatamente nel Sud e su capacità amministrativa, trasparenza, valutazione e controlli di qualità.

L'aspettativa è che, attraverso misure di semplificazione e responsabilizzazione, tutti i soggetti, dalle Autorità di Gestione ai dipartimenti interni con funzioni di Organismi intermedi o di attuatori, fino ai massimi vertici politici, concorrano sinergicamente al procedimento amministrativo per garantire l'accelerazione e la fluidificazione necessarie al riallineamento del Paese agli standard europei.

I PRA fanno capo alle amministrazioni italiane titolari di un POR o un PON e alle figure che sovrintendono ai processi cruciali, costituendo un innovativo strumento di stimolo che l'Italia, per prima, tra gli Stati membri, sta sperimentando. L'elemento che li caratterizza consiste nell'individuazione degli snodi critici, nell'esplicitazione delle responsabilità e dei rimedi per superarli, nel monitoraggio che deve accompagnare la gestione dei cronoprogrammi delle azioni volte a rilanciare l'efficienza della macchina amministrativa.

Ogni amministrazione designa il "Responsabile del PRA" che provvede alla sua attuazione, al suo monitoraggio e alla sua valutazione con adeguati poteri e personale interno, con il concorso di tutte le strutture dell'amministrazione chiamate all'attuazione del PO, accertando che i Beneficiari abbiano i requisiti di capacità amministrativa, finanziaria e operativa per

soddisfare le condizioni prescritte dai Fondi europei ottenuti (articolo 125, paragrafo 3(c) e (d), del Reg. UE n. 1303/2013). Questa verifica deve avvenire secondo criteri esplicitati nel PRA e deve comprendere le condizioni che in futuro consentiranno di mantenere tali presupposti. La forza trainante dello strumento è data dalle responsabilità affidate al vertice politico dell'amministrazione (con impegno formale di Giunta o Presidente della Regione per i POR o del Ministro per i PON). Il PRA adottato è immediatamente operativo.

Si intende qui per "sistema di attuazione" l'insieme di altri uffici della stessa amministrazione o altre amministrazioni differenti dalle Autorità di Gestione, Audit e Certificazione (le quali compongono il sistema di gestione e controllo) coinvolti nella realizzazione degli interventi a diverso titolo (Organismi intermedi o Beneficiari), da cui dipende in maniera sostanziale il successo degli interventi.

Gli obiettivi mirano a favorire la realizzazione dei PO in tempi compatibili con la necessaria tempestività ed efficacia della spesa e dei risultati attesi.

La prova della rilevanza di tali strumenti di miglioramento delle relazioni interistituzionali risiede anche nella loro governance nazionale affidata al Comitato di Indirizzo per i Piani di Rafforzamento Amministrativo, coordinato dal Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dalla Segreteria Tecnica del Comitato coordinata dall'Agenzia per la Coesione Territoriale.

In conclusione, il periodo di Programmazione 2014-2020, con le innovazioni introdotte:

- promuove trasparenza, sicurezza ed univocità della base informativa di attuazione dei Programmi;
- riduce il carico di documentazione cartacea in movimento tra i soggetti di governance multilivello;
- aumenta consapevolezza e responsabilità dei Beneficiari sugli obiettivi programmatici attesi;
- facilita una dialettica oggettiva e più informata tra istituzioni nazionali e istituzioni comunitarie;

- valorizza l'apporto del partenariato nei processi di governance multilivello di utilizzo dei Fondi SIE.