



# Processi, fasi ed organi delle politiche strutturali

*Raffaele Colaizzo*

*7 – 8 GENNAIO 2010*



*Questo progetto è co-finanziato dall'Unione Europea*



# Le fasi di attuazione delle politiche strutturali (secondo il Regolamento 1083)

Impostazione strategica e finanziaria [artt. 18-24 e 25-28]

Seguito strategico a livello nazionale e della Commissione [artt. 29-31]

Programmazione [artt. 32-38] e piani articolati di attuazione

Revisione dei Programmi Operativi [art. 33]

Istituzione dei sistemi di sorveglianza [CdS: artt. 63-65] e G&C [artt. 56-59, 71]

Funzionamento del sistema di sorveglianza: indicatori e rapporti [artt. 66-68]

Definizione dei criteri di selezione [artt. 2, 56 e 63] e delle modalità di selezione

Selezione delle operazioni e dei relativi beneficiari [art. 2]

Esecuzione fisica

Gestione finanziaria: impegni di bilancio, prefinanziamento, pagamenti, disimpegno [artt. 75-92]

Controlli [artt. 60, 62, 70-74]

Eventuali rettifiche dello Stato Membro o della Commissione [artt. 98-102]

Valutazioni ex ante, in itinere ed ex post [artt. 47-49]. Informazione e pubblicità [art. 69]

## “Promemoria” del primo Laboratorio

**Impostazione strategica e finanziaria.** Al livello dell’Unione, è basata su obiettivi [artt. 3-8], principi [artt. 9-17] e indicazioni finanziarie [artt. 18-24] del Regolamento 1083, sulle disposizioni specifiche dei Regolamenti dei fondi e sugli orientamenti per la coesione [artt. 25-26], coerenti con gli OICO e la Strategia di Lisbona. Al livello nazionale, viene formulata nell’ambito del Quadro di Riferimento Strategico Nazionale [artt. 27-28], che fissa le priorità dell’azione per la coesione.

**Seguito strategico.** È basato: (a) sui Rapporti strategici degli Stati membri, annuali sul contributo dei PO al PNR [art. 29.1], del 2009 e 2012 sul contributo alla coesione nazionale [art. 29.2]; (b) sui Rapporti strategici della Commissione, di sintesi dei Rapporti nazionali [art. 30]; (c) della Relazione sulla coesione [art. 31].

## “Promemoria” del primo Laboratorio [2]

**Programmazione.** I PO vengono preparati, in coerenza con l'impostazione strategica, a cura degli Stati membri, articolandoli sulla base dei tre obiettivi della coesione, del fondo coinvolto (con la flessibilità del 10%) e degli ambiti geografici di riferimento [artt. 32, 34 e 35]. Sono approvati con Decisione della Commissione. Contengono, fra l'altro, obiettivi, priorità e risorse finanziarie dell'intervento [art. 37]. L'articolazione delle priorità (in linee di intervento ed azioni) e dei dispositivi è curata dall'autorità titolare del programma (es. Piano Pluriennale di Attuazione). Disposizioni specifiche di programmazione riguardano i grandi progetti [artt. 39-41], le sovvenzioni globali [artt. 42-43], l'ingegneria finanziaria [art. 44] e l'assistenza tecnica su iniziativa della Commissione o degli Stati membri [artt. 45-46].

## “Promemoria” del primo Laboratorio [3]

**Revisione dei Programmi Operativi.** I PO possono essere rivisti [art. 33] a seguito di cambiamenti socioeconomici significativi; mutamenti nelle priorità comunitarie, nazionali e regionali; esiti della valutazione in itinere; difficoltà di attuazione. La Commissione approva i PO rivisti.

**Criteri e modalità di selezione.** Le operazioni, ovvero i singoli progetti o gruppi di progetti [art. 2] vengono identificate, nell’ambito del PO, attraverso l’applicazione di criteri stabiliti dal CdS [art. 65]. I criteri sono di ammissibilità e di merito. Le modalità di selezione sono definite a cura dell’Autorità titolare del Programma.

**Selezione delle operazioni.** La selezione delle operazioni avviene attraverso l’applicazione dei criteri decisi dal CdS, nel quadro delle modalità previste.



# I principali attori dell'attuazione



**Commissione  
Europea**

**MISE – DPS**  
Autorità Capofila del FESR  
Organismo nazionale trasmissione  
domande certificate di pagamento

**Ministero Economia – IGRUE**  
Organismo nazionale di coordinamento In  
materia di controlli, per la ricezione dei  
pagamenti e la valutazione di conformità

**Comitato di  
Sorveglianza**

**Autorità di Gestione**  
Ufficio di monitoraggio. Ufficio controllo di primo  
livello. Ufficio competente per le operazioni.  
Ufficio competente per l'esecuzione dei pagamenti

**Nucleo di  
Valutazione**

**Autorità  
Ambientale**

**Autorità di  
Certificazione**

**Autorità di  
Audit**

**Organismi  
intermedi**

**Beneficiari**

**Soggetti attuatori**



# Il sistema di gestione e controllo (Regolamento 1083/2006, Titolo VIII)



# Il Sistema di Gestione e Controllo

Il sistema di gestione e controllo è composto dagli organismi, dalle funzioni e dalle procedure che regolano l'attuazione tecnica e finanziaria dei Programmi Operativi, in conformità con le disposizioni del Regolamento 1083/2006.

Il sistema di G&C serve a garantire l'informazione e la sorveglianza sull'esecuzione, a istituire sistemi adeguati di contabilità e sorveglianza, a prevenire o gestire in maniera efficace le irregolarità. Prevede l'applicazione di un principio di separazione delle funzioni **[art. 58]**.

## Gli attori del Sistema di G&C: l'AdG

L'Autorità di Gestione è responsabile della gestione ed attuazione del programma operativo conformemente al principio della sana gestione finanziaria [art. 60]. Il Regolamento 1083 individua **11 funzioni essenziali**, relative alla istituzione dei sistemi (di produzione, registrazione e conservazione di dati ed informazioni; di contabilità; di controllo), alla selezione delle operazioni, all'esercizio della sorveglianza, al controllo di primo livello, alla valutazione.

## Gli attori del Sistema di G&C: l'AdC

L'Autorità di Certificazione è responsabile della certificazione delle dichiarazioni di spesa e delle domande di pagamento prima del loro invio alla Commissione [art. 59.1]. Il Regolamento 1083 [art. 61] individua **sei funzioni essenziali**, relative (i) alla elaborazione e trasmissione alla Commissione delle dichiarazioni certificate delle spese e delle domande di pagamento, (ii) alla certificazione della correttezza e conformità delle spese, (iii) alla garanzia di aver ricevuto dall'AdG informazioni adeguate, (iv) alla considerazione degli esiti delle attività di audit, (v) al mantenimento di contabilità informatizzata relative alle spese e (vi) al mantenimento di una contabilità degli importi recuperabili o degli importi ritirati.

## Gli attori del Sistema di G&C: l'AdA

L'Autorità di Audit è responsabile della verifica dell'efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo [art. 59.1]. Il Regolamento 1083 [art. 62] individua **cinque funzioni essenziali**, relative (i) alla garanzia che le attività di audit sul sistema di G&C e (ii) sulle operazioni (a campione) siano svolte, (iii) alla preparazione e presentazione alla Commissione della strategia di audit entro nove mesi dall'approvazione del PO, (iv) alla presentazione dei rapporti annuali di audit e alla formulazione di pareri sul funzionamento del sistema, (v) alla presentazione alla Commissione, entro il 31 marzo 2017, della dichiarazione di chiusura che attesti la validità della domanda di pagamento del saldo finale, accompagnata da un rapporto di controllo finale.

# L'Organismo Intermedio

Un Organismo Intermedio è costituito da qualsiasi organismo o servizio pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di una autorità di gestione o di certificazione o che svolge mansioni per conto di questa autorità nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni **[art. 2.6]**. Lo Stato membro può designare uno o più organismi intermedi per svolgere una parte o la totalità dei compiti dell'autorità di gestione o di certificazione, sotto la responsabilità di detta autorità **[art. 59.2]**.

# I beneficiari

Il beneficiario è un operatore, organismo o impresa, pubblico o privato, responsabile dell'avvio o dell'avvio e dell'attuazione delle operazioni. Nel quadro del regime di aiuti di cui all'articolo 87 del Trattato, i beneficiari sono imprese pubbliche o private che realizzano un singolo progetto e ricevono l'aiuto pubblico **[art. 2.4]**.

# Verifica di conformità del sistema di G&C: l'articolo 71 del 1083

Gli Stati Membri trasmettono alla Commissione una descrizione dei sistemi di gestione e controllo dei Programmi Operativi [art. 71], accompagnata da una relazione (elaborata dall'autorità di audit) che espone i risultati di una valutazione dei sistemi istituiti. La Commissione accetta la relazione (o formula riserve) e procede al primo pagamento intermedio.



# La sorveglianza



## Comitato di Sorveglianza

Il Comitato di Sorveglianza [artt. da 63 a 66] viene istituito entro tre mesi dalla decisione di approvazione del PO e stabilisce un suo regolamento interno [art. 63]. È presieduto dall'AdG e la sua composizione è decisa dallo Stato membro d'intesa con l'AdG. Al CdS partecipa la Commissione a titolo consultivo [art. 64]. Il Comitato garantisce, insieme all'AdG, ed accerta la qualità della attuazione del programma operativo ed effettua la sorveglianza sulla base di indicatori [art. 66].

Il Regolamento individua [art. 65] **sette compiti del CdS**, relativi a criteri di selezione, esame e verifica dell'attuazione, esame degli esiti dei controlli, revisioni e modifiche del PO.

## Gli strumenti della sorveglianza: RAE e RFE

Per la prima volta nel 2008 ed entro il 30 giugno di ogni anno, l'AdG trasmette alla Commissione un Rapporto Annuale di Esecuzione del Programma Operativo [art. 67].

Entro il 31 marzo 2017 viene trasmesso un Rapporto Finale di Esecuzione del PO.

Le informazioni contenute nei Rapporti riguardano l'esecuzione finanziaria, le azioni di sorveglianza e valutazione, le azioni di informazione, le problematiche incontrate nell'attuazione, etc.

## Gli strumenti della sorveglianza: l'esame annuale dei programmi

Ogni anno, al momento di presentare il rapporto annuale di esecuzione, la Commissione e l'AdG procedono ad un esame dello stato di avanzamento del programma operativo, dei principali risultati ottenuti nel corso dell'anno precedente, dell'attuazione finanziaria e di altri aspetti, allo scopo di migliorare l'esecuzione. Possono essere esaminati gli aspetti relativi al funzionamento del sistema di G&C. La Commissione può rivolgere osservazioni all'AdG, che ne informa il CdS e dà seguito alle informazioni stesse **[art. 68]**.

## Gli strumenti della sorveglianza: gli indicatori ex articolo 37.1.c

“I programmi operativi contengono [...] informazioni relative agli assi prioritari e ai loro obiettivi specifici. Detti obiettivi sono quantificati tramite un numero ristretto di indicatori di realizzazione e di risultato, tenuto conto del principio di proporzionalità. Gli indicatori permettono di misurare i progressi compiuti rispetto alla situazione di partenza e l’efficacia degli obiettivi nell’attuazione degli assi prioritari” [\[art. 37\]](#).

## Informazione e pubblicità

“Lo Stato Membro e l’autorità di gestione del programma operativo forniscono informazioni circa i programmi cofinanziati e le operazioni e li pubblicizzano. Le informazioni sono destinate ai cittadini dell’Unione Europea e ai beneficiari allo scopo di valorizzare il ruolo della Comunità e garantire la trasparenza dell’intervento dei fondi” [\[art. 69\]](#).



# La gestione finanziaria



# Il piano finanziario per asse: esempio del POR Puglia

Assi prioritari	contributo comunitario	contributo nazionale	ripartizione indicativa della controparte nazionale		finanziamento totale	Tasso di cofinanziamento	Per informazione	
	(a)	(b)=(c)+(d)	finanziamento nazionale pubblico (c)	finanziamento nazionale privato (d)	(e)=(a)+(b)	(f)=(a)/(e)	Contributi BEI	Altri finanziamenti
Asse I Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività	290.500.000	290.500.000	290.500.000	0	581.000.000	50	0	0
Asse II Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali ed energetiche per lo sviluppo	454.000.000	454.000.000	454.000.000	0	908.000.000	50	0	0
Asse III Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale	285.000.000	285.000.000	285.000.000	0	570.000.000	50	0	0
Asse IV Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo	196.000.000	196.000.000	196.000.000	0	392.000.000	50	0	0
Asse V Reti e collegamenti per la mobilità	525.000.000	525.000.000	525.000.000	0	1.050.000.000	50	0	0
Asse VI Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	551.000.000	551.000.000	551.000.000	0	1.102.000.000	50	0	0
Asse VII Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani	260.000.000	260.000.000	260.000.000	0	520.000.000	50	0	0
Asse VIII Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci	57.521.978	57.521.978	57.521.978	0	115.043.956	50	0	0
<b>TOTALE</b>	<b>2.619.021.978</b>	<b>2.619.021.978</b>	<b>2.619.021.978</b>	<b>0</b>	<b>5.238.043.956</b>	<b>50</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

# Il piano finanziario per anno: esempio del POR Puglia

## 6. DISPOSIZIONI FINANZIARIE

Di seguito si riportano le tabelle finanziarie così come indicato dal Regolamento n.1828/2006.

**Piano finanziario per singola annualità  
(quota comunitaria in Euro)**

<b>Annualità</b>	<b>Fondo FESR</b>
2007	352.289.769
2008	359.335.565
2009	366.522.276
2010	373.852.722
2011	381.329.776
2012	388.956.371
2013	396.735.499
<b>totale</b>	<b>2.619.021.978</b>

# I pagamenti

Il prefinanziamento è corrisposto in più rate, a seguito della decisione che approva il PO (art. 82). Per i Paesi che hanno aderito alla UE prima del 1 maggio 2004, è pari al 7,5% del Programma suddiviso nel 2% nel 2007, nel 3% nel 2008 e nel 2,5% nel 2009.

I pagamenti intermedi vengono corrisposti sulla base delle spese sostenute, sulla base delle domande di pagamento presentate dalle AdC (articoli 85 e seguenti).

Il saldo finale è pari almeno al 5% delle risorse complessive (art. 79.1).

## Dichiarazione di spesa

Tutte le dichiarazioni di spesa includono, per ciascun asse prioritario, l'ammontare totale delle spese ammissibili, ai sensi dell'articolo 56, sostenute dai beneficiari nell'attuazione delle operazioni [...] Le spese sostenute dai beneficiari sono giustificate da fatture quietanzate o da documenti contabili di valore probatorio equivalente [...] (art. 78) L'autorità di certificazione si accerta che le domande di pagamento intermedi per ciascun programma operativo siano raggruppate e trasmesse alla Commissione, nella misura del possibile, tre volte l'anno (art. 87.1).

## Organismo responsabile per la ricezione dei pagamenti

L'organismo abilitato a ricevere i pagamenti della Commissione per conto della Amministrazione titolare del PO è il MEF – RGS - IGRUE

I contributi comunitari sono versati all'IGRUE mediante accredito su un c/c aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato, intestato a "Ministero del tesoro - Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie: Finanziamenti CEE".

L'IGRUE eroga in favore della Amministrazione titolare le quote comunitarie FESR/FSE acquisite e le corrispondenti quote del cofinanziamento nazionale, mediante versamento su un apposito c/c.

# Organismo responsabile per l'esecuzione dei pagamenti

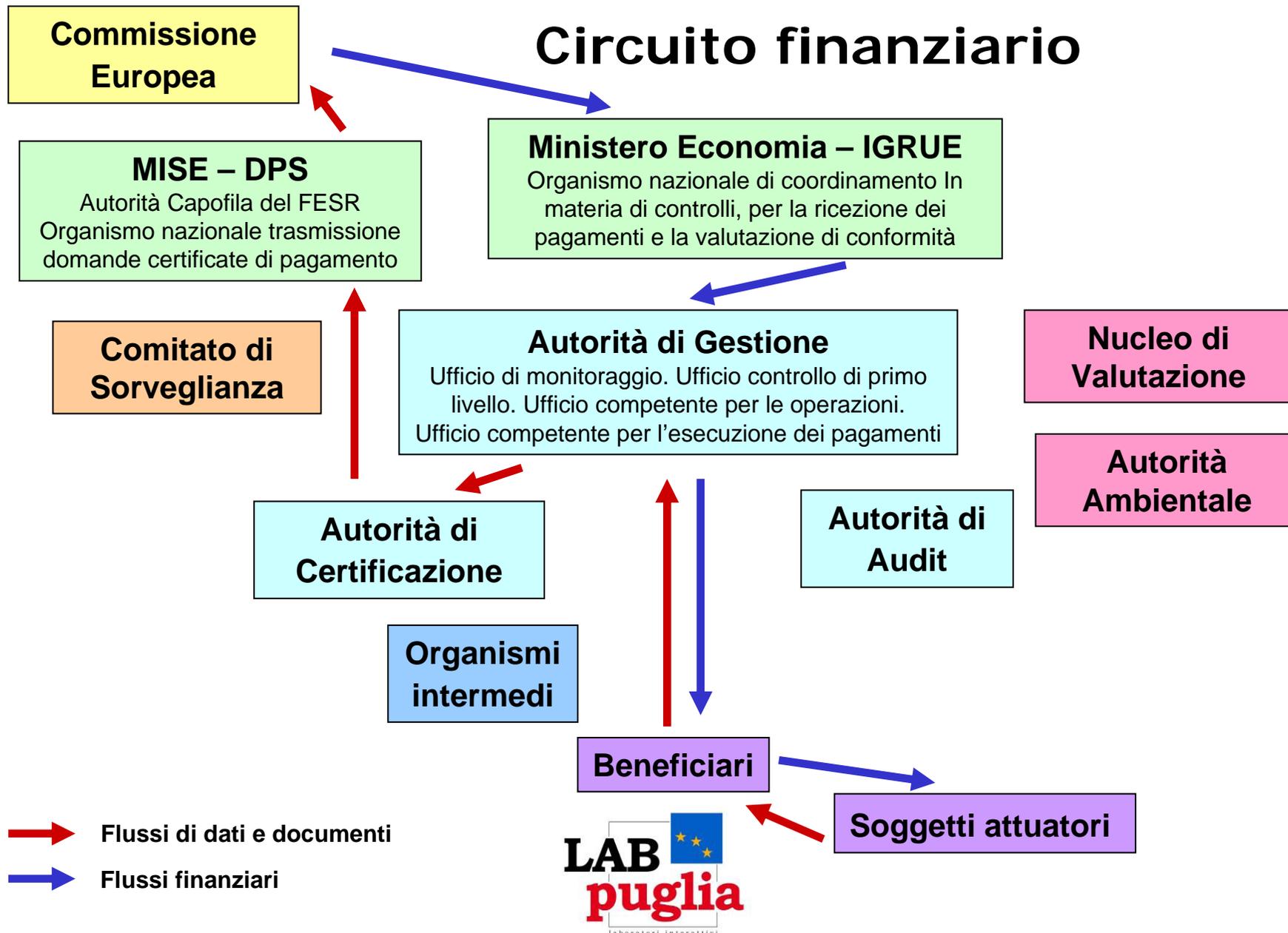
Presso le Amministrazioni titolari viene individuato un organismo responsabile dell'esecuzione dei pagamenti, in generale presso la Direzione Generale Bilancio e Finanze

L'Ufficio competente provvede alla gestione delle risorse finanziarie assegnate al POR sulla base della legislazione amministrativa e contabile comunitaria nazionale e regionale e dei criteri di buona gestione finanziaria.

# Organismo nazionale di coordinamento per la trasmissione delle domande di pagamento

L'Autorità di Certificazione trasmette le dichiarazioni certificate delle spese e le domande di pagamento alla Commissione Europea per il tramite dell'Autorità capofila di Fondo - Ministero dello Sviluppo Economico - DPSC - Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari, individuato quale organismo nazionale di coordinamento per la trasmissione delle domande di pagamento.

L'Autorità capofila di Fondo è responsabile della validazione delle dichiarazioni certificate delle spese e delle domande di pagamento e del successivo inoltro telematico alla Commissione Europea utilizzando i web services del sistema SFC2007



## Il disimpegno automatico

La Commissione procede al disimpegno automatico della parte di un impegno di bilancio connesso ad un programma operativo che non è stata utilizzata per il prefinanziamento o per i pagamenti intermedi, o per la quale non le è stata trasmessa una domanda di pagamento ai sensi dell'articolo 86, entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello dell'impegno di bilancio nell'ambito del programma (art. 93).



# I controlli



# Tipologie

I controlli di primo livello attengono alla verifica che i prodotti e i servizi cofinanziati siano forniti e l'effettiva esecuzione delle spese dichiarate dai beneficiari in relazione alle operazioni, nonché la conformità di tali spese alle norme comunitarie e nazionali (art. 60). Possono essere effettuate verifiche in loco su base campionaria.

I controlli di secondo livello, coordinati dall'A.d.A., riguardano l'efficacia dell'affidabilità dei sistemi di gestione e controllo del PO e la correttezza delle operazioni (art. 62). Le operazioni vengono controllate a campione, secondo le indicazioni del 1828.

## Tipologie (segue)

I funzionari della Commissione o suoi rappresentanti autorizzati possono svolgere controlli in loco per accertare l'efficace funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo; essi possono includere controlli sulle operazioni incluse nei programmi operativi, con un preavviso di almeno dieci giorni lavorativi, salvo casi urgenti. A questi controlli possono partecipare funzionari o rappresentanti autorizzati dello Stato membro (art. 72.2).

## Pista di controllo

La pista di controllo è uno strumento organizzativo finalizzato a pianificare e gestire le attività di controllo nell'ambito del sistema di gestione dei PO. Una pista di controllo è considerata adeguata se (art. 60):

- consente di confrontare gli importi globali certificati alla Commissione con i documenti contabili dettagliati e i documenti giustificativi conservati;
- consente di verificare il pagamento del contributo pubblico al beneficiario;
- consente di verificare l'applicazione dei criteri di selezione stabiliti dal CdS;
- per ogni operazione comprende le specifiche tecniche e il piano di finanziamento, documenti riguardanti l'approvazione della sovvenzione, etc.