

Giornata formativa sui programmi tematici UE 2014-2020 nel
settore Giustizia, Affari Interni e Ricerca

IL GEMELLAGGIO AMMINISTRATIVO

Scuola di perfezionamento per le Forze di Polizia
Aula Caracciolo
Piazza Priscilla, 6, Roma

18 Giugno 2013



CAPITOLI:

1- CHE COSA E'

2- COME FUNZIONA

3 - IL CONTRATTO DI
GEMELLAGGIO

4 – ASPETTI GESTIONALI

APPROFONDIMENTI:

5 – DATI SUI TWINNING

6 – LA NOSTRA ESPERIENZA CON I
TWINNING

1- CHE COSA E'

Tipologie di finanziamento europeo

- I FONDI DIRETTI si riferiscono a contributi che vengono erogati ai singoli beneficiari. Sono gestiti direttamente dalla Commissione Europea. Ne fanno parte tutti i cosiddetti «Programmi Comunitari» (Es. Twinning, Europeaid, ISEC ecc.).
- I FONDI INDIRETTI si riferiscono a contributi che vengono erogati non ai singoli beneficiari ma a istituzioni nazionali e regionali degli Stati membri. Sono gestiti dagli Stati Membri. Ne fanno parte tutti i cosiddetti «Fondi strutturali» (Es. FESR, FSE, FDC ecc.).

Il Gemellaggio Amministrativo

E' lo strumento, nato nel 1998, per fornire assistenza ai Paesi candidati all'adesione nel processo di *Institution Capacity Building*, ossia l'adeguamento amministrativo e normativo delle amministrazioni nazionali all'*Acquis Comunitario*.



Acquis Comunitario

- Piattaforma comune di diritti ed obblighi che si sono sviluppati nel corso del processo che ha dato vita all'Unione europea, e che pertanto vincolano gli Stati membri.
- In sede di nuove adesioni di paesi terzi sta ad indicare l'insieme di diritti ed obblighi che, in quanto acquisiti per la Comunità, il nuovo Stato membro si impegna a rispettare entrandovi.
- Il contenuto è in continua evoluzione in quanto si amplia con il rinforzarsi delle competenze dell'Unione.
- L'insieme di diritti ed obblighi ai quali i Paesi membri sono vincolati è stato raggruppato in 31 capitoli.

Capitoli Acquis Comunitario (1)

- 1. Libera circolazione delle Merci
- 2. Libera circolazione delle Persone
- 3. Libera circolazione dei Servizi
- 4. Libera circolazione dei Capitali
- 5. Diritto Societario
- 6. Concorrenza
- 7. Agricoltura
- 8. Pesca
- 9. Trasporti
- 10. Tassazione
- 11. Unione Economica Monetaria
- 12. Statistiche
- 13. Politica sociale e occupazione
- 14. Energia
- 15. Politica industriale
- 16. Piccole e Medie Imprese
- 17. Scienza e Ricerca
- 18. Istruzione e Formazione
- 19. Telecomunicazioni e Tecnologia dell'Informazione
- 20. Cultura e Audiovisivo

Capitoli Acquis Comunitario (2)

- 21. Politica regionale e Fondi Strutturali
- 22. Ambiente
- 23. Protezione dei Consumatori e Salute
- 24. Cooperazione giudiziaria e Affari Interni
- 25. Unione doganale
- 26. Relazioni esterne
- 27. Politica estera e di sicurezza comune
- 28. Controllo finanziario
- 29. Disposizioni finanziarie e di bilancio
- 30. Istituzioni
- 31. Altro

PRINCIPI FONDAMENTALI

- Il Twinning è una tipologia di Progetto “demand-driven” con il coinvolgimento delle strutture decentrate della UE (Delegazioni e CFCU);
- Mira a sviluppare le capacità della Pubblica Amministrazione nei Paesi Partner attraverso il supporto di enti omologhi appartenenti a Paesi Membri della UE;
- Apporta riforme strutturali contrastando le problematiche di tipo sistemico;
- Permette l’avvicinamento all’Acquis Comunitario;
- Non mira a replicare il sistema amministrativo di una particolare Stato Membro ma è fatto su misura per il Paese Beneficiario;
- Si basa su un accordo commitment tra due partner a lavorare insieme verso risultati obbligatori concordati.

PUNTI DI FORZA

- Permette la creazione di un networking istituzionale e di cooperazione extra-twinning;
- Non prevede cofinanziamento da parte del MS;
- Fornisce visibilità istituzionale agli enti coinvolti, funge da stimolo e fornisce gratificazione ai dipendenti pubblici;

Fino al 2007

Fino al 2007 i Twinning venivano realizzati nell'ambito dei seguenti programmi

| PROGRAMMA | PAESI BENEFICIARI | REGOLAMENTI | SCOPO |
|----------------------------|---|---|---|
| PHARE | BULGARIA, ROMANIA, TURCHIA, CROAZIA | Council Regulation (EEC) N° 3906/89 | Istitutional Building recepimento <i>acquis</i> |
| TRANSITION FACILITY | CIPRO, MALTA, REP CECA, ESTONIA, UNGHERIA, LETTONIA, LITUANIA, POLONIA, SLOVENIA, SLOVACCHIA (dal 2007 anche per Romania e Bulgaria*) | Transition Facility – Article 34 of the Act of Accession * Art. 31 | Supporto rafforzamento amministrativo |
| CARDS | ALBANIA, BOSNIA ERZEGOVINA, MACEDONIA, SERBIA & MONTENEGRO, KOSOVO | Council Regulation (EEC) 2666/2000 of 5 December 2000 | Supporto al processo di stabilizzazione |
| TACIS | ARMENIA, AZERBAIJAN, BELARUS, GEORGIA, KAZAKHSTAN, KYRGYSTAN, MOLDOVA, MONGOLIA, RUSSIAN FEDERATION, TADJIKISTAN, TURKMENISTAN, UKRAINE, UZBEKISTAN | Council Regulation (EC, EURATOM) 2000-2006 No 99/2000 of 29 December 1999 | Riforme amministrative |
| MEDA | TUNISIA, GIORDANIA, LIBANO, MAROCCO | Council Regulation (EEC) N° 2698/2000 of 27 November 2000, N°1488/96 of 23 July 1996. | Implementazione Accordi di Associazione |

Dopo il 2007

a partire dal 2007 i vari programmi sono stati riorganizzati come segue

STRUMENTI

IPA

(ex PHARE/SAPARD/ISPA/CARDS/strumenti speciali per Turchia)

ENPI

(ex MEDA/TACIS)

PAESI BENEFICIARI

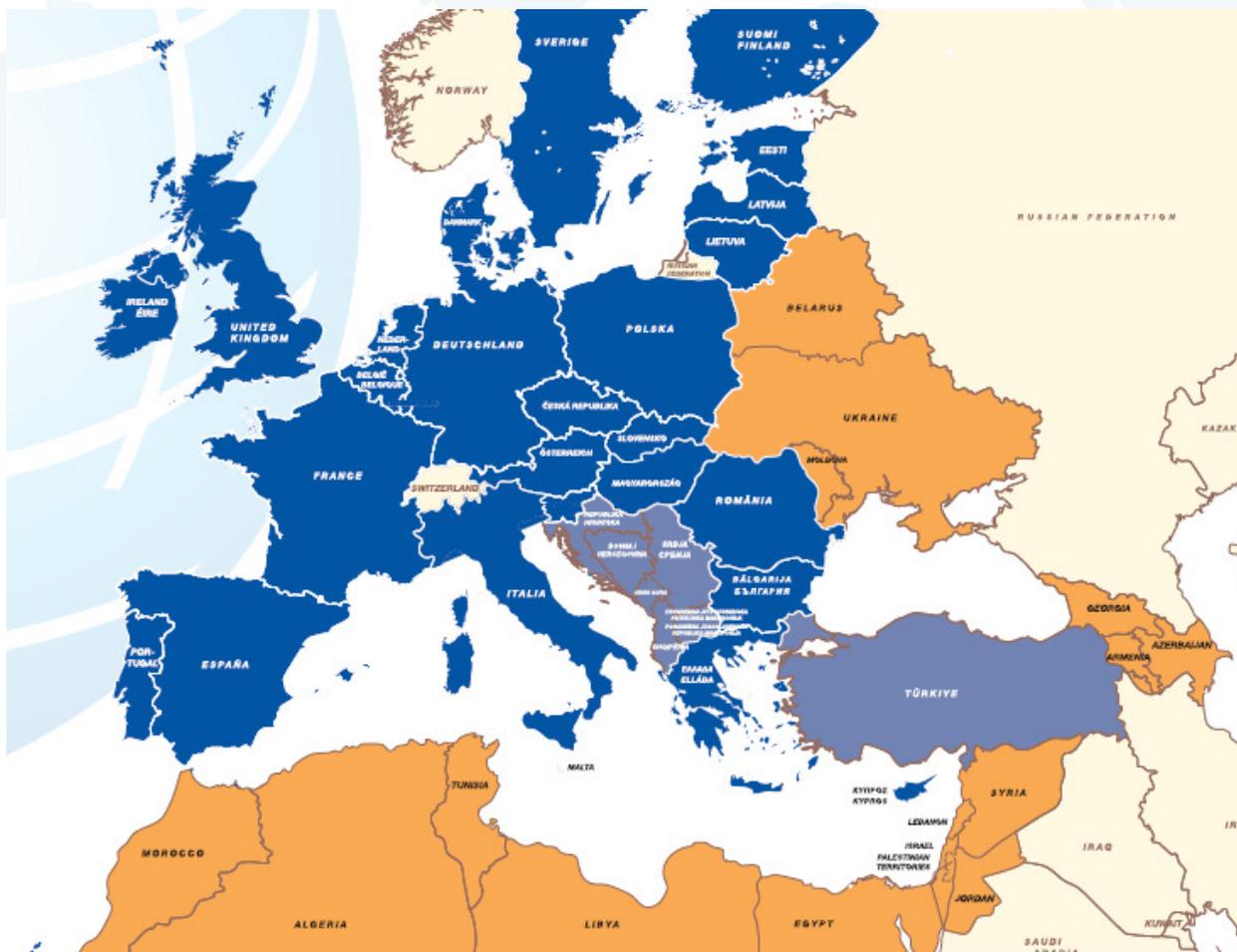
Paesi candidati: Croazia, Turchia, Ex-Repubblica Yugoslava di Macedonia;

Paesi potenziali candidati: Albania, Bosnia, Montenegro, Serbia, incluso il Kosovo

Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Libya, Morocco, the Palestinian Authority, Syria, Tunisia;

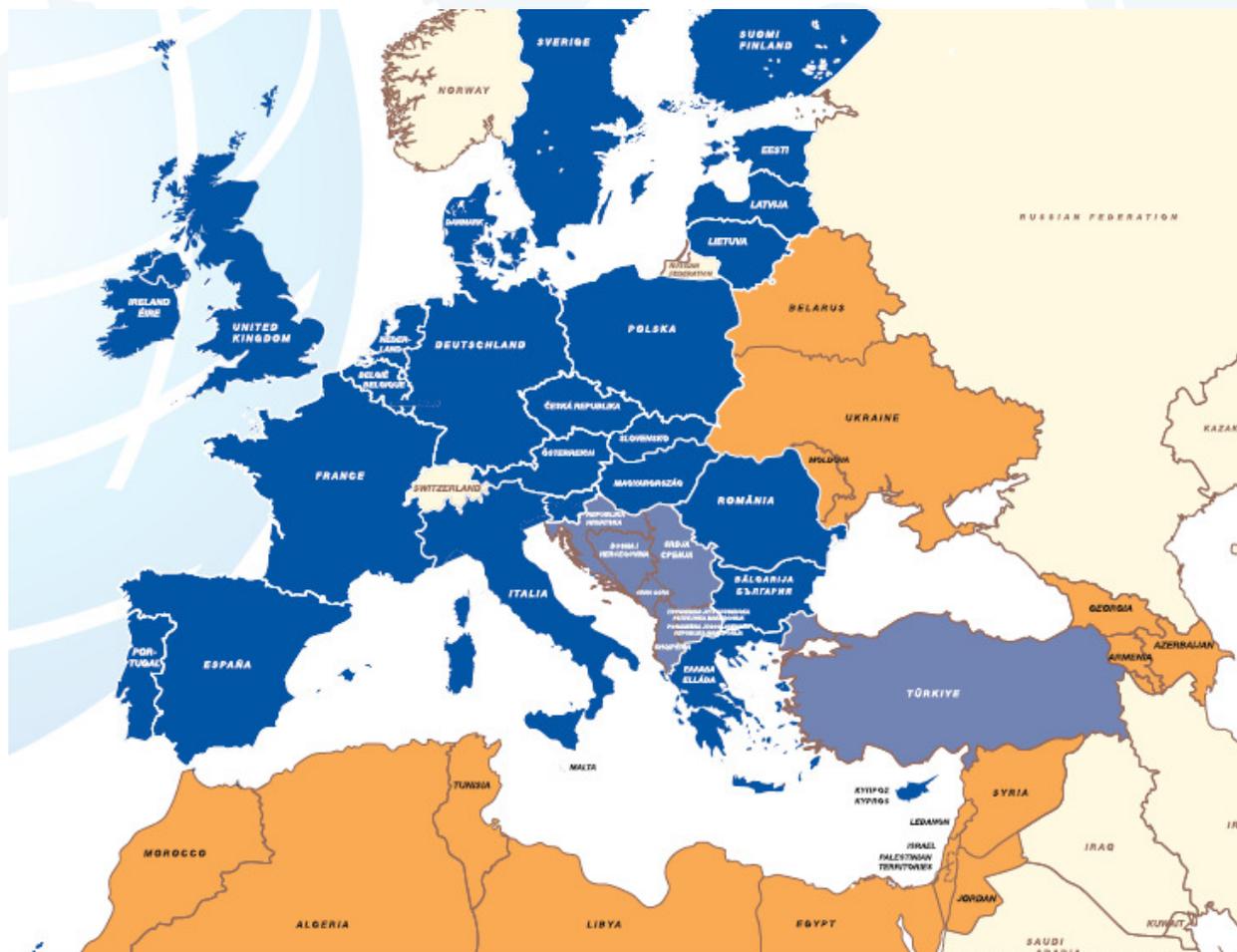
Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova, Russia and Ukraine.

PAESI IPA



- Albania
- Bosnia
Erzegovina
- Croazia
- FYROM
- Montenegro
- Serbia
- Turchia

PAESI ENPI



- Marocco
- Algeria
- Tunisia
- Libia*
- Egitto
- Israele
- Territori Palestinesi*
- Giordania
- Libano
- Siria*
- Armenia
- Georgia
- Azerbaigian
- Ucraina
- Moldavia
- Bielorussia*

2 - COME FUNZIONA



CICLO DI VITA DEL PROGETTO

Periodo di Preparazione (5 mesi)

- BC e UE concordano una Project Fiche
 - Pubblicazione Bando
 - Manifestazione interesse del MS al NPC
 - Stesura proposta
 - Intervista
-
- **Notifica selezione**
 - Selezione Assistenti
 - **Stesura Contract**
 - Selezione Assistenti

CICLO DI VITA DEL PROGETTO

Periodo di Implementazione (12-24 mesi)

- Approvazione Contract (endorsement) / inizio Durata Legale
 - Selezione Assistenti
 - Richiesta Prefinanziamento da MS a CFCU
-
- Inseediamento RTA / inizio Periodo di implementazione
 - Selezione Assistenti
 - Kick Off
 - Richiesta Pagamento ad Interim da MS a CFCU
 - Kick Out
 - Fine Periodo di implementazione / Inizio Periodo di rendicontazione

CICLO DI VITA DEL PROGETTO

Periodo di Rendicontazione (3 mesi)

- Audit da parte di società esterna
- Presentazione Final Report da MS a CFCU/EUD
- Approvazione Final Report da parte di CFCU/EUD
- Richiesta Pagamento Finale da MS a CFCU/EUD

I SOGGETTI ISTITUZIONALI

Il cardine su cui sono imperniati i gemellaggi amministrativi è dunque la stretta collaborazione fra:

- 1) Stato membro (MS)
- 2) Paese beneficiario (BC)
- 3) Istituzioni Comunitarie

Soggetti istituzionali

Stato Membro

- Ha un Punto di contatto Nazionale (NCP).
- Partecipa attraverso una sua Amministrazione Centrale o Locale;
- Possono partecipare partenariati composti da più MS legati da apposita convenzione (CA) in cui uno è capofila;
- Possono partecipare anche Mandated Bodies (MB) di MS;
- Il MS capofila esprime RTA e PL ed è responsabile della gestione tecnico-finanziaria;
- Fornisce gli STE;
- Si impegna con il Paese Beneficiario al raggiungimento dei mandatory results del Twinning.

Approfondimento: NCP (MS)

- Riceve le comunicazioni sui Twinning e le diffonde ai Ministeri e ai mandated bodies;
- Filtra e sottopone alla UE le proposte di Twinning;
- Per suo tramite il MS interloquisce con la Commissione;
- Coordina l'amministrazione di tutti i Twinning e assiste in caso di problemi.

Approfondimento: Mandated Bodies (MS)

Possono partecipare come MS ai Twinning.

Sono accreditati dalla UE in base a 5 criteri:

- sono enti no profit;
- sono sotto la supervisione permanente e strutturale di un'Autorità Governativa;
- hanno una specifica esperienza in un settore dell'Acquis Comunitario;
- sono a partecipazione maggioritaria pubblica;
- hanno uno staff adeguato al raggiungimento degli obiettivi del progetto.

Soggetti istituzionali Paese Beneficiario

- Concorda con la UE la Project Fiche;
- Partecipa attraverso una sua Amministrazione Centrale;
- Il beneficiario è unico;
- Esprime le controparti per RTA e PL;
- Mette a disposizione le proprie strutture e personale;
- Partecipa alle spese attraverso un cofinanziamento;
- Si impegna con il MS al raggiungimento dei mandatory results del Twinning.

Approfondimento: PAO/CFCU (BC)

Il BC coordina tutte le procedure finanziarie e contrattuali per la gestione dei Twinning tramite il Programme Administrative Office (PAO) o la Central Finance & Contracting unit (CFCU);

Il ruolo di PAO/CFCU cambia a seconda dell'area geografica e del sistema di gestione anche se normalmente sono attivati all'interno del Ministero delle Finanze.

Soggetti istituzionali Unione Europea

- Concorda con il BC una Project Fiche;
- E' il committente del Progetto;
- Insieme al BC delinea le priorità e alloca i fondi Twinning tramite gli strumenti finanziari appropriati (IPA o ENPI).
- È garante della trasparenza, della corretta gestione e applicazione delle regole dei Twinning;
- Svolge questo ruolo decentralizzando la sorveglianza e la gestione agli uffici periferici (Delegazioni e CFCU) attivati presso i Paesi Beneficiari.

LE FIGURE CHIAVE

L'esecuzione del programma prevede la presenza e il distaccamento di funzionari delle Pubbliche Amministrazioni degli Stati Membri presso i Paesi Beneficiari.

Le figure principali sono:

- Project Leader (PL);
- Resident Twinning Adviser (RTA) coadiuvato da:
 - Assistente RTA (RTAA)
 - Assistente Linguistica (LA);
- Esperti di breve periodo (STE).

Le Figure chiave Project Leader

- E' un funzionario pubblico o equivalente;
- Ricopre una ruolo presso la propria amministrazione tale da poter garantire l'impegno istituzionale dello Stato Membro relativamente al progetto;
- Gestisce i rapporti istituzionali tra Paese Beneficiario e Stato Membro;
- Dedica almeno 3 giorni al mese alla supervisione e al coordinamento istituzionale del progetto;
- Partecipa alle riunioni trimestrali dello Steering Committee che si tengono nel paese beneficiario.

Le Figure chiave

RTA

- E' un funzionario pubblico o equivalente;
- Proviene dal MS;
- Risiede nel BC per l'intero periodo di implementazione del progetto collaborando a tempo pieno con l'amministrazione beneficiaria;
- Coordina e organizza le attività del progetto;

Deve possedere i seguenti requisiti:

- Almeno 3 anni di esperienza nell'organizzazione e nell'applicazione dell'acquis comunitario, della legislazione e dei compiti richiesti dalla Project Fiche;
- Istruzione di livello universitario o equivalente;
- Buona conoscenza della lingua ufficiale del progetto.

Le Figure chiave

RTAA e LA

Per agevolare il lavoro del RTA sono necessarie due assistenti che:

- siano a tempo pieno;
- abbiano nazionalità del Paese Beneficiario;
- non abbiano in corso o non abbiano avuto negli ultimi 6 mesi alcun rapporto contrattuale con l'amministrazione beneficiaria.

Le assistenti possono essere contattualizzate dalla stato membro o dalla contracting authority (CFCU);

RTAA: deve supportare l'RTA come assistente personale nel suo ruolo di gestione e amministrazione di tutti gli aspetti del Progetto.

LA: deve collaborare con RTA e RTAA fornendo servizi di traduzione e interpretariato nella lingua ufficiale del Progetto, nella lingua del MS e nella lingua del BC.

Le Figure chiave

STE

- Svolgono le attività nel Paese Beneficiario tramite missioni di breve durata;
- Sono divisi in tre categorie a seconda del ruolo e dell'esperienza:
 - dipendenti pubblici: Civil Servants

Altrimenti a seconda dell'esperienza nel campo richiesto:

- 3 - 8 anni: Esperto di Classe I
- 8 - 15 anni: Esperto di Classe II
- > 15 anni: Esperto di Classe III

Le Missioni degli Esperti

Sono il frutto di una decisione concertata tra:

- Paese Beneficiario;
- PL;
- RTA;
- Ente di appartenenza dell'esperto.

3 - IL CONTRATTO DI GEMELLAGGIO

Il Contratto di Gemellaggio

Il Twinning Contract si compone di:

Special Conditions:

- Condizioni Generali del contratto (durata, budget complessivo, ecc.);

Workplan:

- Descrizione tecnica degli obiettivi generali e specifici, delle componenti e delle relative attività;
- Ogni componente è direttamente correlata al raggiungimento di un mandatory result;

Budget:

- Analisi stratificata dei costi, per ciascuna attività e componente.

CV:

- CV in Europass delle figure chiave (no assistenti) e delle loro controparti.

Allegati:

- Modelli di Audit Certificate, Richieste di Finanziamento ecc..

Modifiche del Twinning Contract

- Si possono fare modifiche ma non possono essere cambiati i mandatory results se non in casi (eccezionali) di variazione delle condizioni iniziali;

Principi base di ogni revisione:

- Approvazione da parte della CFCU/EUD;
- Non può essere retroattiva;
- Il budget totale del contratto non può essere aumentato.

Procedure di Modifica Side letter

Atto Amministrativo per:

- Cambiamenti di budget fino a un massimo del 15%
- Riallocazioni di budget fra componenti o attività;
- Accreditemento nuovi esperti;
- Altre comunicazioni di minore entità.

Procedure di Modifica Addendum

Approvato con opinione vincolante della UE per i seguenti cambiamenti al Twinning Contract:

- Amministrazioni di MS coinvolte;
- Definizione di Mandatory results o degli indicatori;
- Consorzio MS o identità PL, RTA;
- Interruzione prima del completamento;
- Sospensione dei fondi;
- Cambiamenti di budget quando è già stato modificato per più del 15% con side letters.

5 – ASPETTI GESTIONALI

Compensi dell'RTA

Durante la permanenza all'estero, l'RTA continua a ricevere dalla propria amministrazione lo stipendio percepito abitualmente;

Inoltre, riceve i seguenti rimborsi:

- Indennità di missione giornaliera per tutto il progetto (mezzo per diem);
- Spese di alloggio;
- Spese per l'assicurazione sanitaria sua e dei familiari (se al seguito);
- Tasse scolastiche dei figli (se al seguito);
- Spese di viaggio;
- Spese di trasloco;
- Valore di un biglietto aereo mensile (solo se non accompagnato dalla famiglia);

Compensi all'amministrazione dell'RTA

- L'amministrazione riceve un rimborso equivalente al costo lordo dell'RTA (salario più relativi oneri);
- Inoltre, riceve il 6% dell'intero importo (salario + oneri) per compensarla in maniera forfetaria della assenza del RTA.

Esperti di breve e medio periodo

- Ricevono un compenso giornaliero (per almeno 7 ore di lavoro effettivo), a seconda del ruolo e dell'esperienza:

Se dipendenti pubblici: 250 €

Altrimenti a seconda dell'esperienza nel campo richiesto:

- 3 - 8 anni: 250 €
- 8 - 15 anni: 350 €
- > 15 anni: 450 €

Rimborsi esperti

Per ogni notte trascorsa nel paese beneficiario l'esperto ha diritto al conferimento di un per diem (stabilito dalla UE per ogni paese) che copre in maniera forfetaria:

- vitto e alloggio;
- trasporti locali urbani (compreso tratto aeroporto-centro città);
- piccole spese.

Spese di viaggio eleggibili

Sono finanziate dal budget di progetto le spese di viaggio relative a:

- biglietti aerei solo in classe economy;
- biglietti di treno di prima classe;
- viaggi in auto (rimborso 0,25 €/km) solo nel caso non vi siano alternative.

Il Mission Certificate

E' il documento ufficiale di missione firmato dall'esperto, dal PL (o RTA se da lui delegato) del MS e dal PL del BC che certifica:

- Il compenso per le giornate di lavoro
- Il rimborso dei Per Diem
- Il costo delle spese di viaggio
- Le attività su cui l'esperto ha lavorato

I Report

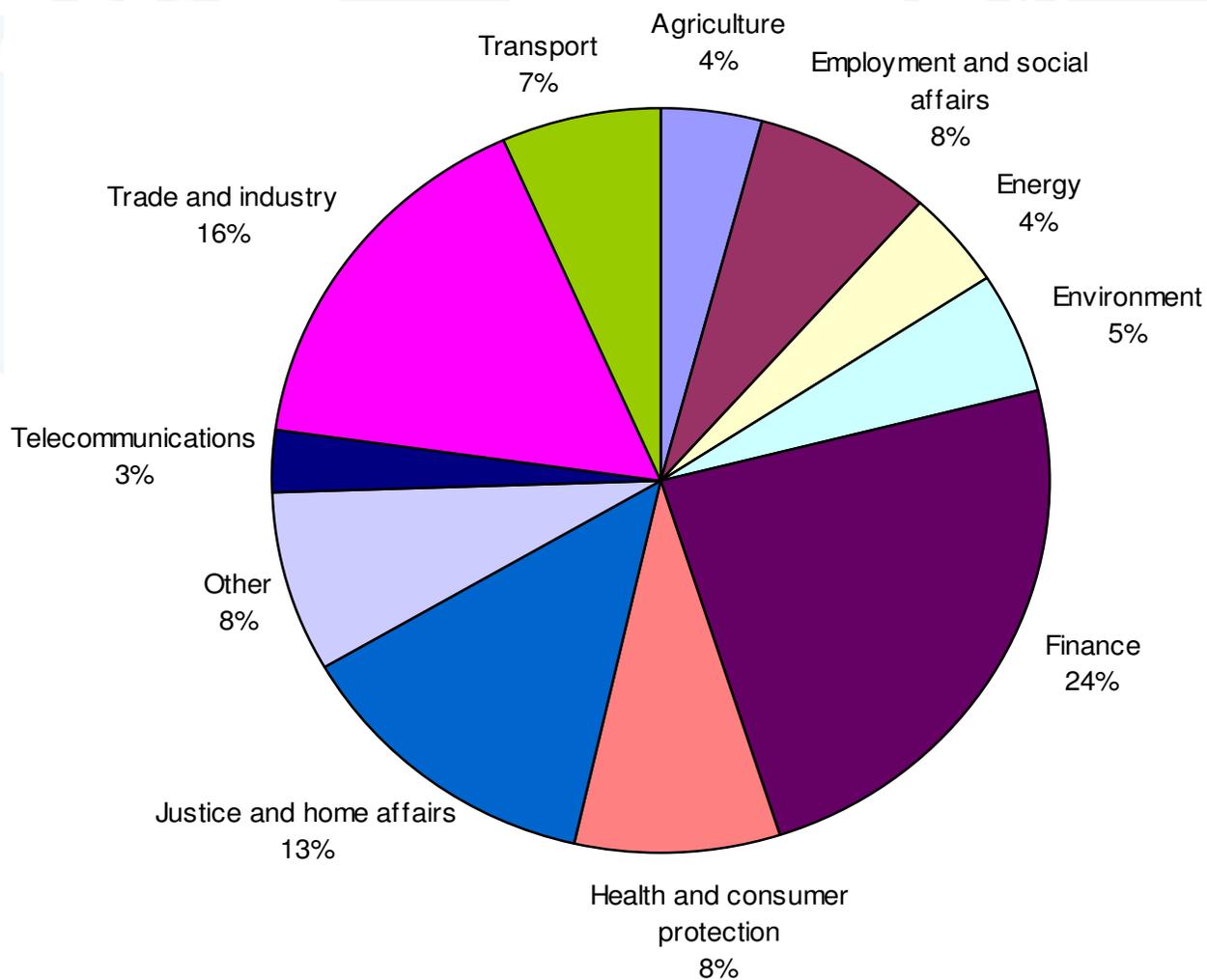
- Nel corso dell' implementation period, ogni 3 mesi devono essere presentati i Report Trimestrali e alla conclusione del progetto il Report Finale;
- Sono composti da una parte tecnica e una parte finanziaria;
- Vengono redatti dal MS, condivisi col BC e firmati da entrambi i PL;
- Sono inviati a CFCU/ EUD che ha 45 giorni per approvarli.

I Project Management Costs

- Sono pari al 150% del compenso per ogni giornata di missione svolta nel BC;
- Coprono le spese di gestione del progetto Twinning (Segreteria Tecnica, preparazione missioni, study visits, costi incorsi nei MS);
- I PMC totali generati vengono suddivisi fra i partner, solitamente in misura percentuale alle giornate di missione svolte da ciascuno.

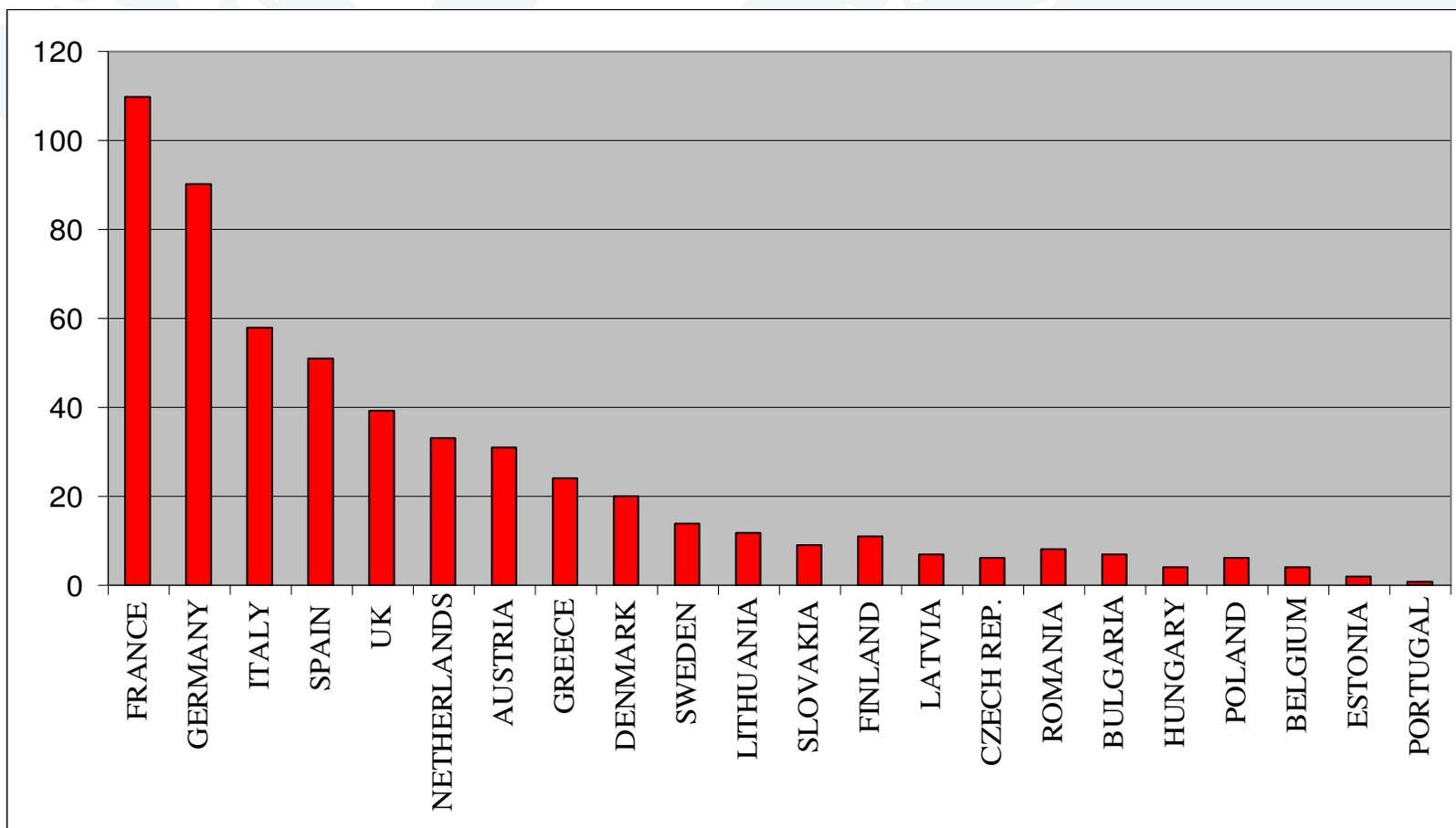
5 – DATI SUI TWINNING

Twinning ENPI per Settore

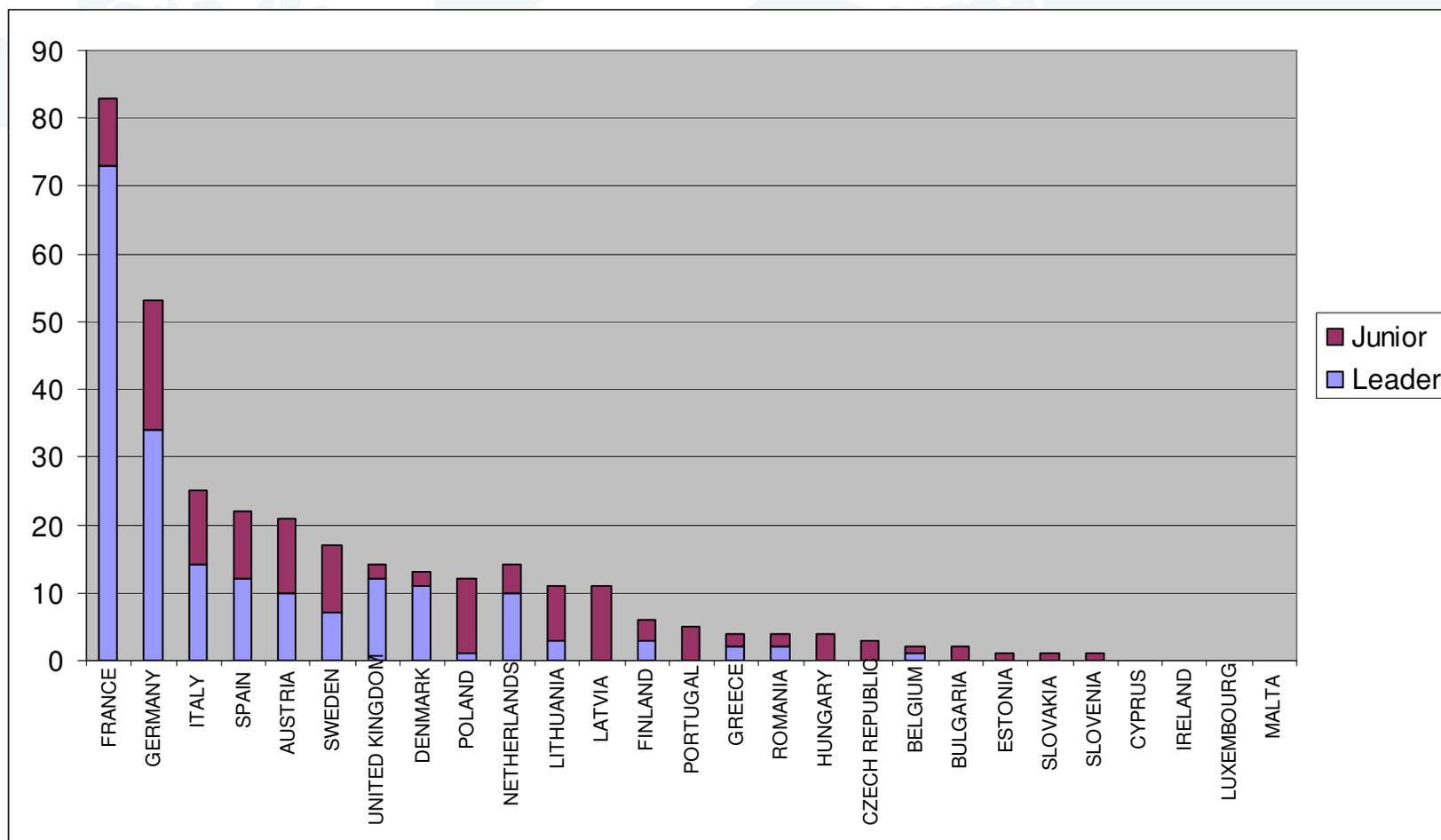


Numero di proposte ENPI avanzate da MS (2005-2012)

- 547 proposte da 22 MS -



Twinning Project di area ENPI aggiudicati per MS e ruolo (2005 – 2012)



6 – LA NOSTRA ESPERIENZA CON I TWINNING

FORMEZ PA

Formez PA- Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A. è l'Agenzia in-house del Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è accreditata come Mandated Body.

Formez PA opera in ambito internazionale per:

- Facilitare lo scambio e l'adozione delle esperienze italiane e del know-how nei settori chiave dell'azione della Pubblica Amministrazione;
- Trasferire l'expertise italiana e dell'Unione europea al fine di rafforzare la modernizzazione e l'internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione;
- Supportare le Pubbliche Amministrazioni europee e internazionali nel processo di Institutional Building;
- Fornire Assistenza Tecnica e formazione nei Paesi in pre-adesione;
- Collaborare con strutture di formazione straniere per la Pubblica Amministrazione.

FORMEZ PA

Il Formez PA ha partecipato con successo a circa 60 Progetti Twinning lavorando nei seguenti Paesi:

POLONIA: 9 Progetti;
BULGARIA: 13 Progetti;
ROMANIA: 11 Progetti;
UNGHERIA: 1 Progetto;
REPUBBLICA CECA: 1
Progetto;
ESTONIA: 3 Progetti;
SLOVACCHIA: 3 Progetti;
MALTA: 1 Progetto;
MAROCCO: 1 Progetto;
TUNISIA: 2 Progetti;

EGITTO: 2 Progetti;
TURCHIA: 2 Progetti;
BOSNIA ERZEGOVINA: 1
Progetto;
CROAZIA: 2 Progetti;
ALBANIA: 1 Progetto;
MONTENEGRO: 1 Progetto;
GIORDANIA: 1 Progetto;
GEORGIA: 1 Progetto;

Esempio di Progetto Twinning

Programma: IPA

Fonte di finanziamento: Twinning

Titolo: Improving Data Quality in Public Accounts - TR08/IB/FI/02

Budget: 1.496.250 €

Durata: 21 mesi

Inizio: 25 febbraio 2011

Fine: 24 novembre 2012

Partner: Formez, Ragioneria Generale dello Stato

Amministrazione Committente: Commissione Europea

Amministrazione Beneficiaria: Ministero Economia Turco, Direzione Generale Conti Pubblici

Esempio di Progetto Twinning

Obiettivo generale:

L'obiettivo generale è quello di migliorare la trasparenza e la responsabilità della gestione della finanza pubblica attraverso il miglioramento della qualità dei dati nei conti pubblici.

Descrizione:

Il progetto è inteso a sviluppare il sistema pubblico di contabilità e a migliorare la qualità delle statistiche finanziarie del governo turco. L'obiettivo del Progetto è infatti quello di accrescere la trasparenza e l'affidabilità della gestione finanziaria del governo attraverso il miglioramento della qualità dei dati nei conti pubblici.

La realizzazione delle attività è portata avanti da tecnici della Ragioneria Generale dello Stato, esperti di Formez PA, nonché esperti internazionali in materia di contabilità pubblica.

Le attività del progetto vengono realizzate attraverso l'organizzazione di seminari, conferenze e attività di formazione sulle norme internazionali e sulle migliori pratiche relative alla qualità dei dati; pilotaggio del nuovo sistema in 5 istituzioni pubbliche; acquisto e all'utilizzo di un software di gestione e analisi dei dati.

Le attività degli esperti in Turchia sono state integrate da undici visite di studio in Francia, Spagna, Romania, Croazia, Svezia, Polonia e Italia (4).

GRAZIE PER L'ATTENZIONE

Piero Fibbi
Formez PA

Ufficio Attività Internazionali

Viale Marx 15

00137 - Roma

Tel. 06 84892208

Fax 06 84892357

pfibbi@formez.it



Formez^{PA}

Viale Marx, 15 - 00137 Roma
www.europa.formez.it
europedirect@formez.it

