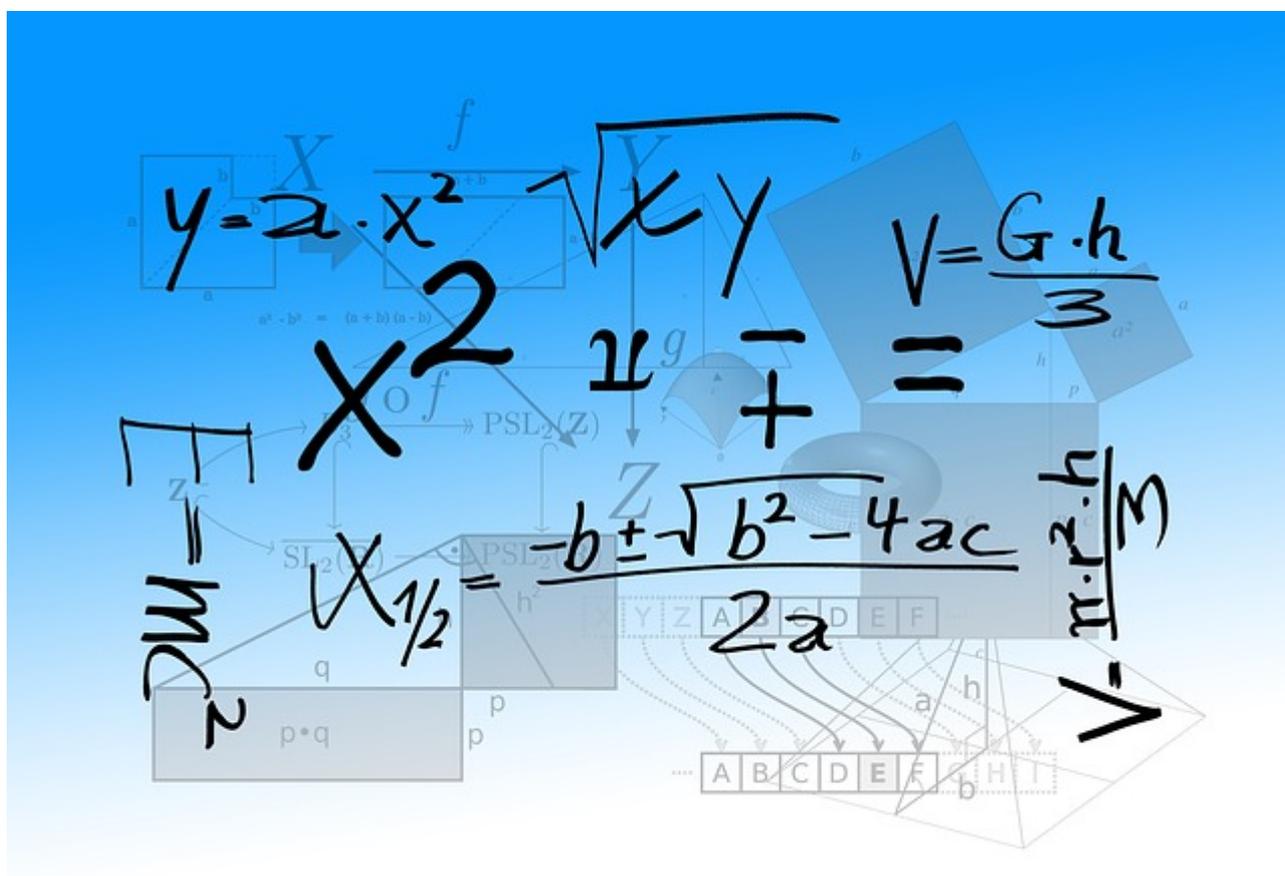


Alcune indicazioni per elaborare una strategia strutturata di accesso ai fondi dei Programmi Regionali FESR

Category: Stay informed

written by Antonio Bonetti | May 10, 2023



*«Ci sono imprese in cui
un accurato disordine
è il metodo buono»*

Herman Melville – Moby Dick

1. A fronte della logica di programmazione “a cascata” dei Programmi Regionali (PR) – con almeno tre livelli logici

costituiti da **Obiettivi Strategici** (indicati anche come **Obiettivi di Policy – OP**); **Obiettivi Specifici (OS)** ed **Azioni** – per tutti i PR del periodo 2021-2027, siano essi cofinanziati dal FESR o da FSE Plus, il fulcro strategico è costituito dal livello logico degli **Obiettivi Specifici (OS)**, che sono 23 per il FESR e 13 per FSE Plus.

A livello di OS, infatti, sono:

- presentate le azioni di *policy*, i gruppi di destinatari di queste e altri elementi che le caratterizzano (si veda art. 22, par. 3, lett. D. del **Reg. (UE) 2021/1060**, ossia il Regolamento sulle Disposizioni Comuni – RDC – sui **Fondi Strutturali 2021-2027**);
- riportate le varie distribuzioni delle risorse finanziarie allocate sugli OS per “campi di intervento”, forme di finanziamento, approccio territoriale seguito, tematiche secondarie FSE Plus e dimensione “parità di genere” (le distribuzioni di risorse finanziarie per più variabili di riferimento previste dai *template* riportati nell’**Allegato V al RDC**, di fatto considerano quali termini di riferimento le variabili riportate nelle varie tabelle dell’Allegato I al RDC, come evidenzia la figura 1); [1]
- riportati gli Indicatori di Realizzazione e gli Indicatori di Risultato (i *Key Performance Indicators* rispetto ai quali definire sistemi e strumenti di monitoraggio e misurare la capacità dei PR di completare gli interventi fisici e di raggiungere dei risultati rilevanti).

Figura 1 – La ripartizione delle risorse finanziarie dei Programmi 2021-2027 come da *template* riportati nell’Allegato V al RDC

Template per la ripartizione delle risorse finanziarie dei Programmi 2021-2027 di cui all'All. V del RDC

Dimensione 1 – Campo di intervento

Priorità N.	Fondo	Categoria di regioni	Ob. Specifico	Codice	Importo in €

Dimensione 2 – Forma di finanziamento

Priorità N.	Fondo	Categoria di regioni	Ob. Specifico	Codice	Importo in €

Dimensione 3 – Meccanismo di erogazione territoriale

Priorità N.	Fondo	Categoria di regioni	Ob. Specifico	Codice	Importo in €

Dimensione 6 – Tematiche secondarie FSE Plus

Priorità N.	Fondo	Categoria di regioni	Ob. Specifico	Codice	Importo in €

Dimensione 7 – Parità di genere

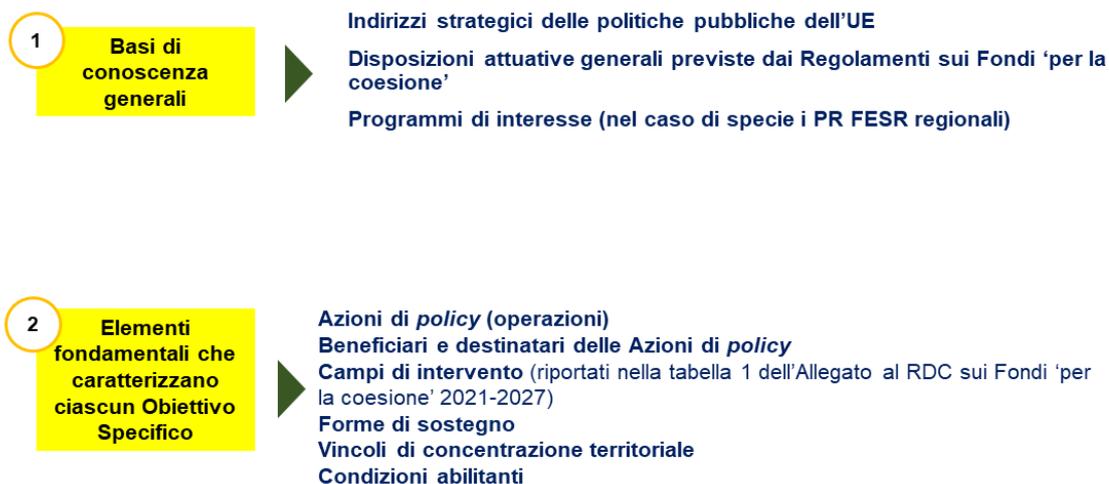
Priorità N.	Fondo	Categoria di regioni	Ob. Specifico	Codice	Importo in €

che qualsiasi strategia di accesso strutturata ai finanziamenti dei PR FESR deve considerare due blocchi di conoscenze ineludibili:

- una generale che include, *inter alia*, la conoscenza di massima dei PR FESR (si veda la figura 2);
- una specifica che deve essere necessariamente focalizzata su quegli elementi fondamentali – disciplinati chiaramente dai Regolamenti sui Fondi “per la coesione” – che qualificano i vari Obiettivi Specifici (OS).

Figura 2 – Il set di elementi conoscitivi da acquisire per delineare una strategia strutturata di accesso ai finanziamenti dei PR FESR

Il set di elementi conoscitivi da acquisire per delineare
una strategia strutturata di accesso ai finanziamenti dei PR FESR



Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

ea di fondo proposta in questo articolo è che qualsiasi operatore debba costruirsi una base di conoscenza generale per poi muovere ad approfondimenti mirati sugli Obiettivi Specifici di interesse. Una impresa produttiva che voglia rafforzare la propensione all'innovazione punterà sull'OS 1.1 Sviluppare la capacità di ricerca e di innovazione e/o sull'OS 1.3 Rafforzare la crescita sostenibile e la competitività delle PMI e dovrà esaminare gli elementi indicati nella figura 2 (blocco di conoscenze 2 inerenti agli OS); un Ente Locale che voglia rafforzare la strategia di prevenzione di eventi climatici catastrofici e degli eventi idrogeologici avversi dovrà approfondire gli elementi fondamentali che caratterizzano l'OS 2.4. Adattamento al cambiamento climatico (e così via).

3. Una volta approfondita la conoscenza degli elementi qualificanti di ciascun OS, va fatta una riflessione su due aspetti fondamentali:

- la classificazione di tutte le possibili azioni dei PR FESR in tre grandi cluster e più sotto-tipologie (si veda la figura 3, che riporta un raggruppamento delle possibili azioni FESR in tipologie e sotto-tipologie più articolato di quello

generalmente riportato nei Manuali sulle procedure). [2]

- l'attribuzione della titolarità della responsabilità gestionale per le varie azioni (si tratta di identificare, in termini molto concreti, il soggetto che gestirà le risorse stanziare per le varie azioni che viene generalmente indicato come Ufficio Competente per le Operazioni – UCO). Le due forme di gestione di riferimento sono (i) “titolarità regionale” per quelle operazioni per le quali una data Direzione (Dipartimento) regionale o un Ente strumentale (ente in house) è beneficiario diretto (attuatore) delle azioni e (ii) “regia regionale” (i beneficiari sono operatori esterni alla Regione che vengono selezionati sulla base di procedura ad evidenza pubblica). [3] La questione, in realtà, non è proprio così semplice e andrebbe adeguatamente circostanziata con riferimento a ciascuna delle tipologie di azioni (a questo proposito si vedano le ***Linee Guida sui sistemi di gestione e controllo e per la programmazione 2007-2013*** rilasciate dalla Ragioneria Generale dello Stato – incardinata nel Ministero dell'Economia e delle Finanze – nel 2007, che presentano dettagliatamente il sistema di gestione per le principali tipologie di azioni FESR – Realizzazione di opere pubbliche, Acquisizione di forniture/servizi ed Erogazioni di sovvenzioni – sia per la modalità di gestione “regia regionale”, sia per quella “titolarità regionale”).

Figura 3 – Macro-tipologia e tipologia delle azioni FESR

Tipologia delle azioni FESR

MACRO-TIPOLOGIA DI AZIONI	TIPOLOGIA DI AZIONI
1. Opere pubbliche, forniture e servizi	Realizzazione di opere pubbliche Acquisizione di beni (forniture) Acquisizione di servizi professionali (con incarichi a persone giuridiche o con incarichi individuali)
2. Concessione di finanziamenti (regimi di aiuto) e/o altri vantaggi economici e servizi a singoli operatori (*)	Finanziamenti agevolati alle imprese (anche con SF) Concessione di finanziamenti a singoli beneficiari (vouchers) Servizi di supporto (incubazione di impresa, supporto alle start-up, <i>digital marketing</i> per le imprese)
3. Azioni (servizi) di accompagnamento	Servizi di capacitazione Servizi di informazione a potenziali beneficiari/destinatari Sensibilizzazione e pubblicità

(*) Fra gli eventuali servizi di supporto si possono inserire anche servizi formativi mirati a beneficiari finali (o destinatari finali)

Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

una riflessione sulle tipologie di azioni FESR e sulla titolarità della loro attuazione bisogna considerare i meccanismi di selezione degli interventi ammessi a beneficio, che vengono a dipendere da quattro elementi (si veda la figura 4):

- tipologia di azioni FESR;
- titolarità della gestione degli interventi;
- modalità di erogazione dei contributi ai beneficiari (“operazioni di spesa”) come riportate sul **Reg. (UE) 2018/1046**, ossia il Regolamento che disciplina il sistema di finanza pubblica dell’UE (si vedano gli articoli 110-111 sulle “operazioni di spesa” appalti, sovvenzioni, strumenti finanziari e premi);
- le procedure di selezione specifiche per l’affidamento di appalti pubblici e quelle per l’erogazione di finanziamenti (regimi di aiuto) e/o altri vantaggi economici e servizi a singoli operatori (per semplicità si fa qui riferimento solo alle sovvenzioni).

Figura 4 – Fattori che influenzano le procedure di selezione degli interventi da finanziare

Fattori (rilevanti per i Programmi FESR) che influenzano
la scelta delle procedure di selezione degli interventi da finanziare



Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

P
e
r
l
,
a
f
f
i
d
a
m
e
n
t

o di opere pubbliche, forniture e servizi professionali si deve fare riferimento alle molteplici procedure previste dalla normativa comunitaria e nazionale (a questo punto il D.Lgs. 36/2023, anche se sarà effettivamente operativo solo a partire dal 1° Luglio p.v.).

Per la concessione di incentivi e altri vantaggi economici i termini di riferimento normativi sono costituiti dalla L. 241/1990 e ss.mm.ii sulla trasparenza del procedimento amministrativo e dal D.Lgs 123/1998 che “individua i procedimenti amministrativi concernenti gli interventi di sostegno pubblico per lo sviluppo delle attività produttive, ivi compresi gli incentivi, i contributi, le agevolazioni, le sovvenzioni e i benefici di qualsiasi genere concessi anche attraverso soggetti terzi”.

Tali procedimenti di selezione delle domande di sostegno sono:

- **procedura automatica** (per contributi non particolarmente significativi sul piano strategico e/o laddove si rinunci a orientare lo sviluppo del tessuto produttivo);
- **procedura valutativa** (a sportello, ossia senza alcuna graduatoria di merito – solo con accettazione delle domande di sostegno per ordine temporale di arrivo, oppure anche tenendo conto di vincoli minimi di accettabilità tecnico-qualitativa

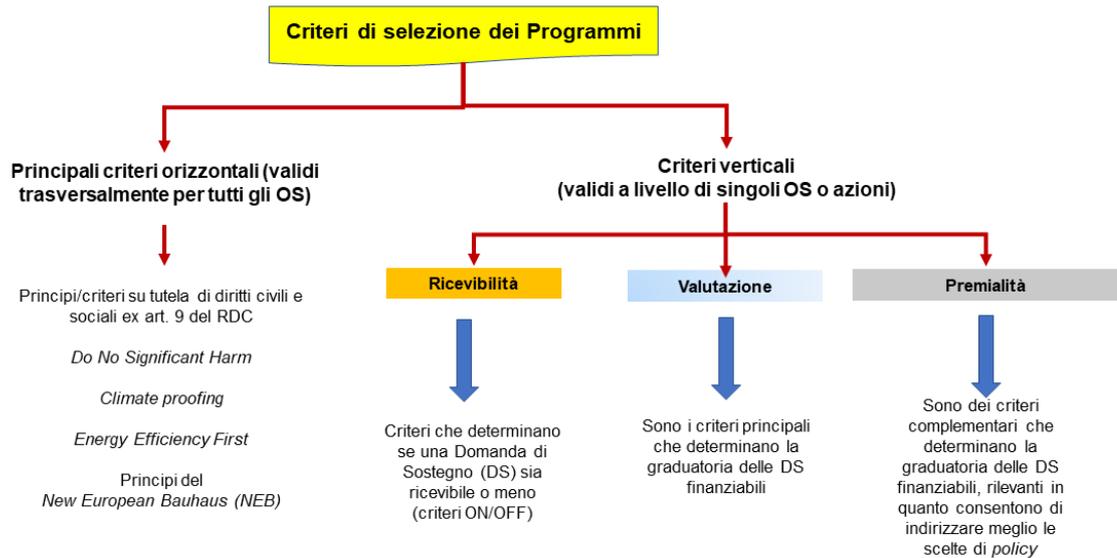
per cui alcune potrebbero essere escluse – e a graduatoria);

- **procedura negoziale**, nel caso della selezione di interventi parte di strumenti di programmazione concertata.

5. In sede di attuazione delle azioni di *policy* i beneficiari/attuatori degli interventi (interni all'Amministrazione regionale nel caso di azioni "a titolarità regionale") dovranno riportare nei capitolati d'onere degli appalti e/o negli avvisi di finanziamento (inviti a presentare proposte) dei criteri di selezione che sono conformi a quelli generali e a quelli specifici per ciascuna azione riportati nel Documento sui Criteri di Selezione che deve essere approvato dal Comitato di Sorveglianza (in genere i Criteri di Selezione dei PR vengono approvati già nel corso del I Comitato di Sorveglianza).

Nella figura che segue viene illustrata brevemente la funzione specifica dei criteri "verticali" che si applicano a livello di singoli OS e/o di singole azioni e dei principali criteri "trasversali" (fra i quali vanno acquisendo crescente importanza quelli inerenti alla selezione delle operazioni finalizzate alla lotta al cambiamento climatico).

Figura 5 – Criteri di selezione verticali e orizzontali



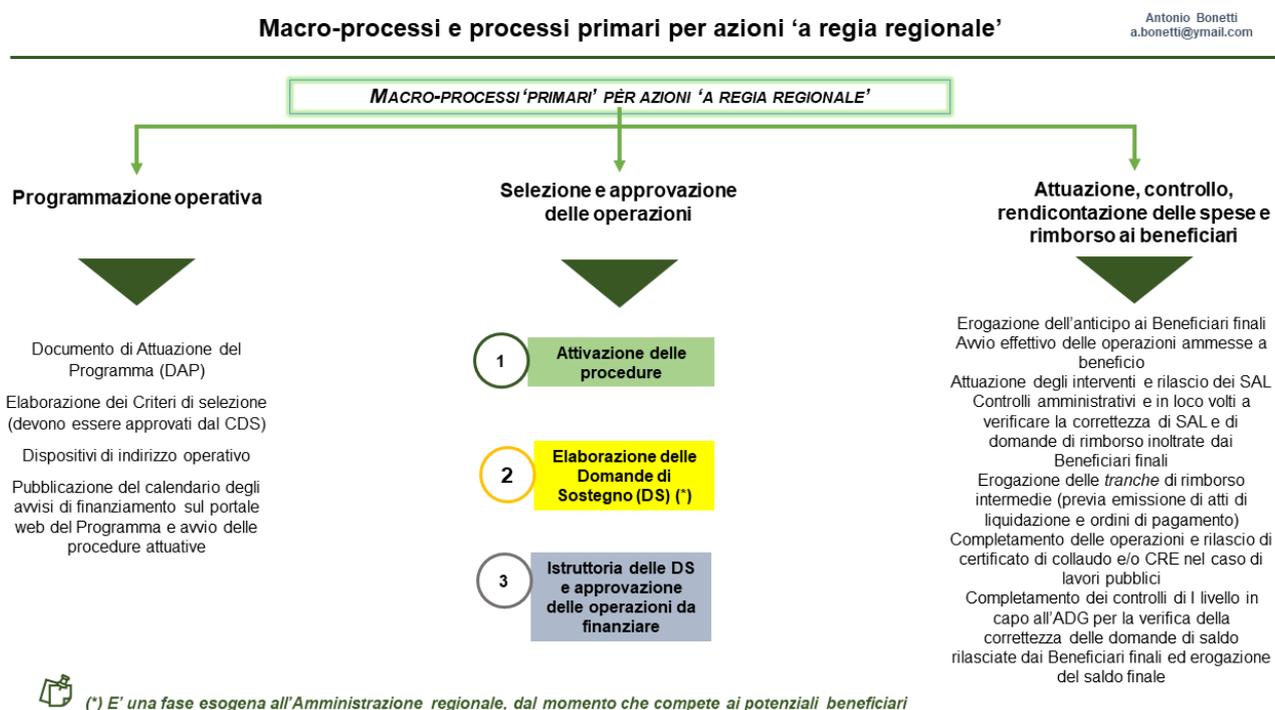
Qui si fa riferimento ai criteri di selezione dei Programmi che devono essere approvati dal Comitato di Sorveglianza. Esaminarli anche prima che vengono rilasciate determini a contrarre/avvisi di finanziamento/bandi è importante, in quanto poi determini a contrarre o avvisi riporteranno fondamentalmente gli stessi criteri di selezione (magari con un maggior livello di dettaglio).

6. A fronte di questi elementi di conoscenza fondamentali, qualsiasi operatore interessato ai finanziamenti dei PR FESR dovrà fare una riflessione anche su:

- le varie macro-fasi (macro-processi) e fasi delle procedure di attuazione delle azioni (si veda la figura che segue, in cui si è preferito proporre solo tre macro-processi, quando invece le Linee Guida del MEF-RGS già citate prima ne individuano quattro, ossia (i) programmazione; (ii) selezione e approvazione delle operazioni; (iii) attuazione fisica e finanziaria; (iv) certificazione e circuito finanziario). La figura fa riferimento al caso delle azioni “a regia regionale” per le quali vi è anche una fase esogena al procedimento amministrativo seguito dall’Amministrazione regionale (Autorità di Gestione – ADG – del Programma), che è quella della predisposizione della Domanda di Sostegno (proposta progettuale) da parte dei potenziali beneficiari); [4]
- la durata delle singole fasi e le principali cause di ritardo delle varie fasi (questo aspetto è importante, per essere concreti, sia per una impresa che voglia accedere a dei contributi agevolati e che, nel caso di ritardi nell’attuazione dei regimi di aiuto e nell’erogazione dei contributi, rischia di completare degli investimenti

innovativi in un momento in cui quelle innovazioni rischiano già di essere parzialmente superate, sia per un Ente Locale che voglia realizzare delle opere pubbliche anche con il concorso di contributi del PR FESR e, quindi, dovrà cercare di allineare i tempi di realizzazione di quelle opere, i tempi di rimborso dei contributi a valere del PR FESR e quelli di rimborso a valere di altri finanziamenti pubblici).

Figura 6 – Fasi delle procedure attuative nel caso di “azioni a regia regionale” [5]



In questo post l'invito alla riflessione sulle principali fasi delle procedure amministrative di attuazione degli interventi è anche funzionale a introdurre una delle principali innovazioni della programmazione 2021-2027, molto utile soprattutto per i potenziali beneficiari dei PR. **Le ADG, in forza dell'art. 49 del RDC, sono obbligate a:**

- mettere in funzione, entro sei mesi dall'approvazione del Programma, un sito web che riporti tutte le principali informazioni su di esso (art. 49, comma 1);
- pubblicare sul sito web un calendario degli inviti a presentare proposte che sono stati pianificati, da aggiornare

almeno tre volte all'anno (art. 49, comma 2). [6]

7. Le disposizioni dell'art. 49 rafforzano ulteriormente la trasparenza delle procedure attuative, la disponibilità delle informazioni basilari sui PR FESR e sulle opportunità di investimento potenzialmente accessibile ai vari beneficiari. A tale riguardo preme evidenziare quanto segue:

- il PR – nella Sezione 2 Priorità – riporta l'allocazione delle risorse pubbliche del contributo comunitario per ciascun Obiettivo Specifico, ma vi sono due limitazioni: (i) gli stanziamenti di risorse pubbliche non sono distribuite per annualità e quindi non si sa esattamente come si distribuiscano per ciascuna annualità di attuazione; (ii) i PR 2021-2027 per ciascun OS non associano gli stanziamenti di risorse finanziarie alle azioni di *policy*, bensì ai campi di intervento riportati nella tabella 1 dell'Allegato I al RDC (la tabella inserita nella figura 7 riporta ad esempio la distribuzione per campo di intervento delle risorse comunitarie dell'OS 2.2. Energia rinnovabile del PR FESR Lazio); [7]

- nella programmazione 2021-2027, sull'abbrivio dell'obbligo per le ADG di riportare sul sito il calendario gli inviti a presentare proposte, tutti i beneficiari potranno monitorare costantemente il sito web della Regione per apprendere con un certo anticipo quando verrà rilasciato l'avviso di appalto pubblico o l'avviso di finanziamento di loro interesse.

**Figura 7 – Scheda dell'OS 2.2. Energia rinnovabile
(con distribuzione per campi di intervento delle risorse
comunitarie)**

OS 2.2. Energia rinnovabile del PR FESR Lazio

Ambiti di <i>policy</i> (azioni)	Gruppi di destinatari
Realizzazione di sistemi di produzione di energia da fonti rinnovabili	PA Altri soggetti pubblici e privati Cittadini e Associazioni di cittadini Imprese
Comunità energetiche	Enti del Terzo Settore (ETS) Consorzi industriali

Codice dei campi di intervento	Contributo UE (Euro)
047. Energia rinnovabile: energia eolica	2.400.000
048. Energia rinnovabile: solare	24.000.000
052. Altre energie rinnovabili (compresa l'energia geotermica)	4.000.000
055. Cogenerazione ad alto rendimento, teleriscaldamento efficiente e teleraffreddamento con basse emissioni del ciclo di vita	1.600.000
	32.000.000

8. Le ultime considerazioni, in altri termini, rimarcano che l'ideale sarebbe che nei Programmi venisse riportata, a livello di singoli Obiettivi Specifici, non solo l'allocazione delle risorse finanziarie per campo di intervento, ma anche per annualità.

Se così fosse, i Programmi fornirebbero un autentico cronoprogramma delle spese, sulla cui base i potenziali beneficiari potrebbero delineare una **strategia di accesso ai finanziamenti dei Programmi pluriennale**.

Ciò detto, va rimarcato che l'obbligo disposto dall'**art. 49 del RDC** di pubblicare sul sito web del Programma il **calendario degli avvisi di finanziamento** consente comunque di approssimarsi alla situazione ideale della disponibilità di un piano finanziario per annualità disaggregato a livello di singoli campi di intervento.

[1] La struttura dell'Allegato I al **Reg. (UE) 2021/1060** sui

Fondi 2021-2027 ricalca quasi integralmente quella dell'Allegato I al **Regolamento di Esecuzione (UE) 2014/215** della Commissione (pubblicato sulla GUUE Serie L 69 dell'8 Marzo 2014), uno degli Atti esecutivi della Commissione che hanno maggiormente informato la gestione in senso lato dei Programmi Operativi (PO) 2014-2020.

L'Allegato I al Reg. (UE) 2021/1060 riporta:

- dimensioni e codici delle tipologie di intervento (tabella 1);
- dimensioni relative alle “forme di sostegno” (sovvenzioni, più tipologie di strumenti finanziari e premi);
- codici relativi all'approccio territoriale (o, per essere più precisi, codici relativi al “meccanismo di erogazione territoriale”);
- codici relativi all'attività economica (facendo riferimento alla classificazione NACE-ATECO delle attività);
- codici relativi alle regioni o alle zone in cui è ubicato o realizzato un progetto;
- codici relativi alle “tematiche secondarie” FSE Plus;
- codici relativi alla parità di genere;
- codici relativi alle strategie macroregionali e alle strategie per i bacini marittimi.

La tabella 1 dell'Allegato I al RDC riporta una autentica nomenclatura delle categorie di intervento per i Fondi Strutturali, ciascuna delle quali è identificata da un codice (da 001 a 182).

[2] In genere vengono riportati tre cluster di azioni FESR:

- realizzazione di opere pubbliche;
- acquisto di beni e servizi;
- incentivi e concessioni di altri vantaggi economici e/o servizi.

[3] Nel caso di azioni a titolarità regionale Direzioni/Dipartimenti regionali o Enti *in house*:

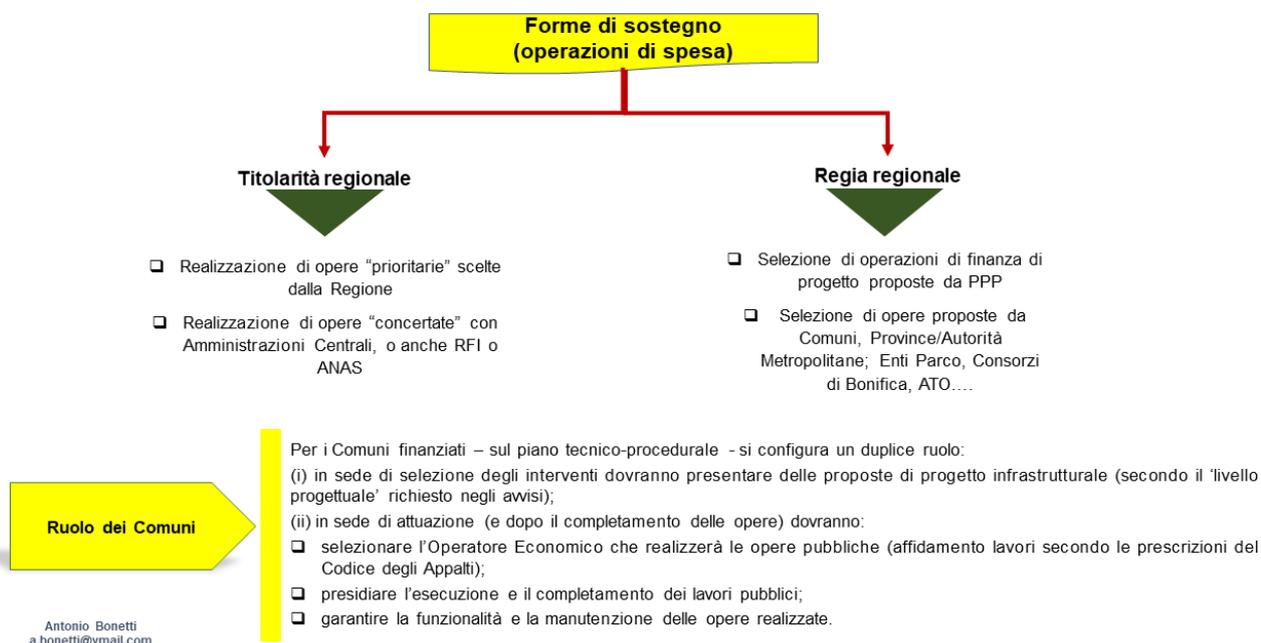
- operano come stazione appaltante per la realizzazione di opere pubbliche e/o l'acquisto di forniture e servizi (la

figura 8 illustra dei casi concreti);

- operano come soggetto che seleziona le domande di agevolazione nel caso di concessione di benefici economici e servizi a singoli operatori (persone fisiche e persone giuridiche).

Figura 8 – Esempi di azioni “a titolarità” e “a regia” nel caso di realizzazione di opere pubbliche e ruolo dei Comuni

Azioni ‘a titolarità regionale’, azioni a ‘regia regionale’ e scelta delle opere pubbliche da finanziare



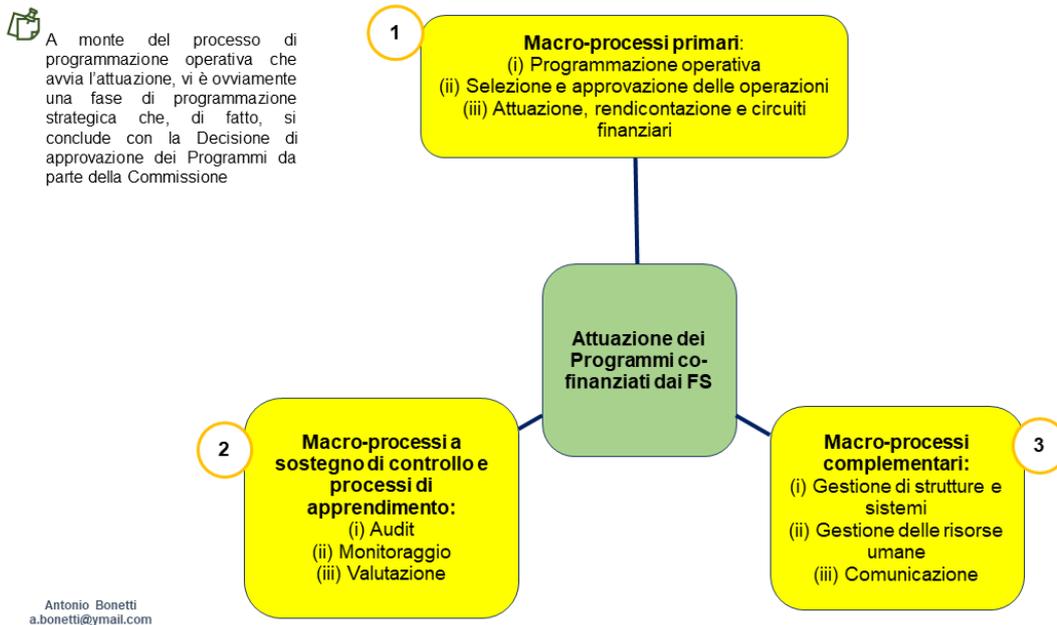
[
4
]
P
e
r
l
,
a
t
t
u
a
z
i

one dei Programmi si possono individuare tre tipi di macro-processi e processi (si veda la figura 9):

- quelli primari, cruciali per efficacia ed efficienza dell’intero Programma;
- quelli che garantiscono una adeguata sorveglianza dei processi attuativi e che forniscono gli elementi conoscitivi per migliorare *in itinere* ed *ex post* le scelte strategiche e le stesse procedure di implementazione;
- alcuni macro-processi e processi complementari, fra cui la comunicazione e la pubblicità degli interventi (che, è ben noto, è oggetto di grande attenzione da parte della Commissione).

Figura 9 – Quadro di insieme di macro-procedure e procedure per l'attuazione dei Programmi

Macro-processi e processi dell'attuazione dei Programmi co-finanziati dai Fondi Strutturali (FS)



[5] Per “dispositivi di indirizzo operativo” si intendono i seguenti documenti tecnici:

- Sistema di Gestione e Controllo (**Si.Ge.Co.**) ex Art. 69 par. 1 e par. 11 del Reg. (UE) 2021/1060 (l’All. XI dispone i requisiti del Si.Ge.Co. e l’All. XVI riporta il modello per la descrizione del Si.Ge.Co.)
- Strategia di audit (Art. 78 e Allegato XXII del Reg. (UE) 2021/1060).
- Pista di controllo (Art. 69, par. 6 e Allegato XIII del Reg. (UE) 2021/1060).
- Manuale delle procedure.
- Documento che “specifica tutte le condizioni per il sostegno a ciascuna operazione” (che l’ADG deve mettere a disposizione dei beneficiari ai sensi dell’art. 73 par. 3 del Reg. (UE) 2021/1060).
- *Check list* per la verifica di conformità delle domande di sostegno rispetto a Obiettivi Specifici e Azioni.
- *Check list* per i controlli di I livello.
- Schema generale degli avvisi di finanziamento.

[6] Per ciascuno degli inviti a presentare proposte inseriti nel calendario vanno riportati:

- area geografica interessata;
- Obiettivo Strategico o Obiettivo Specifico interessato;
- tipologia di richiedenti ammissibili;
- importo totale del sostegno per l'invito a presentare proposte;
- data di apertura e di chiusura dell'invito.

[7] L'allegato V al RDC che propone il formulario obbligatorio per elaborare i Programmi Regionali riporta otto Sezioni:

- Strategia.
- Priorità.
- Piano di finanziamento.
- Condizioni abilitanti.
- Autorità di Programma.
- Partenariato.
- Comunicazione e visibilità.
- Uso di Opzioni di Costo Semplificate e di Finanziamenti Non Collegati ai Costi delle Operazioni.