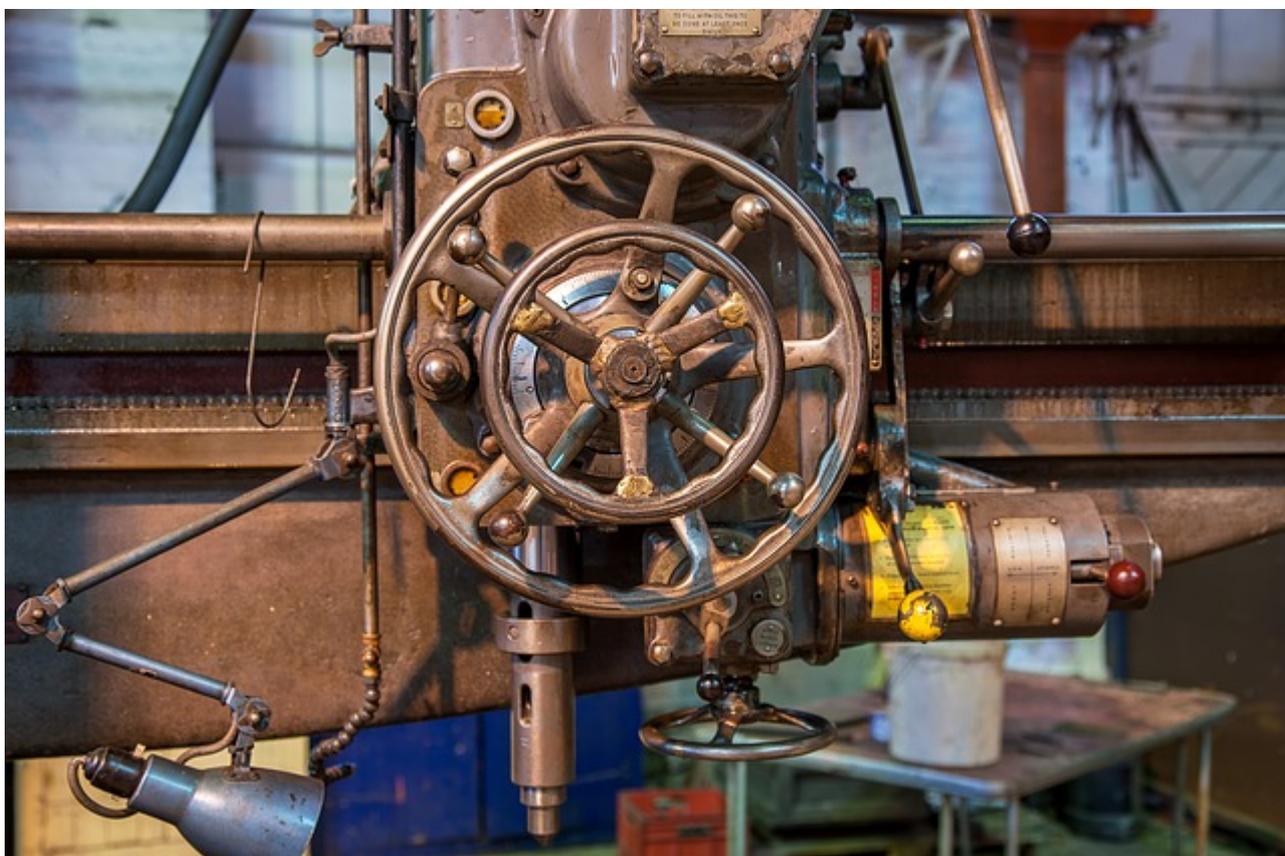


# Macro-processi per l'attuazione dei Programmi Regionali FESR e selezione delle operazioni nel caso di azioni "a regia regionale"

Category: Stay inspired (sharing ideas)  
written by Antonio Bonetti | May 20, 2023



*«Studierai qualcosa che c'entra con il cinema, vero?  
Quindi niente più economia e commercio.  
Hai fatto bene a insistere con tuo padre.  
Era quello che volevi fare. Uno deve fare le cose che vuole»  
NICCOLÒ AMMANITI – **Ti prendo e ti porto via** (1999)*

**1.** Sebbene il precedente post abbia ricevuto dei riscontri positivi, mi è sembrato evidente che alcuni punti meritassero

una spiegazione più didascalica.

**2.** La disamina dei processi attuativi dei Programmi Regionali (PR) cofinanziati dai **Fondi Strutturali** muove dalla lettura di tali processi come processi di creazione di valore pubblico.

Ponendo a fondamento di questa analisi alcuni capisaldi degli studi di pianificazione strategica e di *project management* per le organizzazioni private si deve considerare che:

- anche per le organizzazioni pubbliche il processo di creazione di valore si realizza tramite funzioni operative (routine) e progetti (che si distinguono dalle routine in primo luogo per essere caratterizzati da una durata temporale finita), come ampiamente rimarcato dalla principale Guida al mondo sul *project management* (***A Guide to the Project Management Body Of Knowledge***); [1]

- funzioni e progetti si possono classificare in primari e secondari sulla base della rilevanza che rivestono nei processi di creazione di valore, come magistralmente illustrato da **Michael Porter** con la sua **teoria della “catena del valore”** in cui egli individuava cinque attività primarie delle imprese commerciali e quattro di supporto. [2]

**3.** Sull’abbrivio di tali premesse analitiche, per l’attuazione dei Programmi, come evidenziato nel precedente post, si possono individuare tre tipi di macro-processi e processi (si veda la figura 1):

- quelli primari (programmazione operativa, selezione delle operazioni, attuazione, controllo, rendicontazione e delle spese e rimborso dei beneficiari), 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 oggetto di grande attenzione da parte della Commissione).

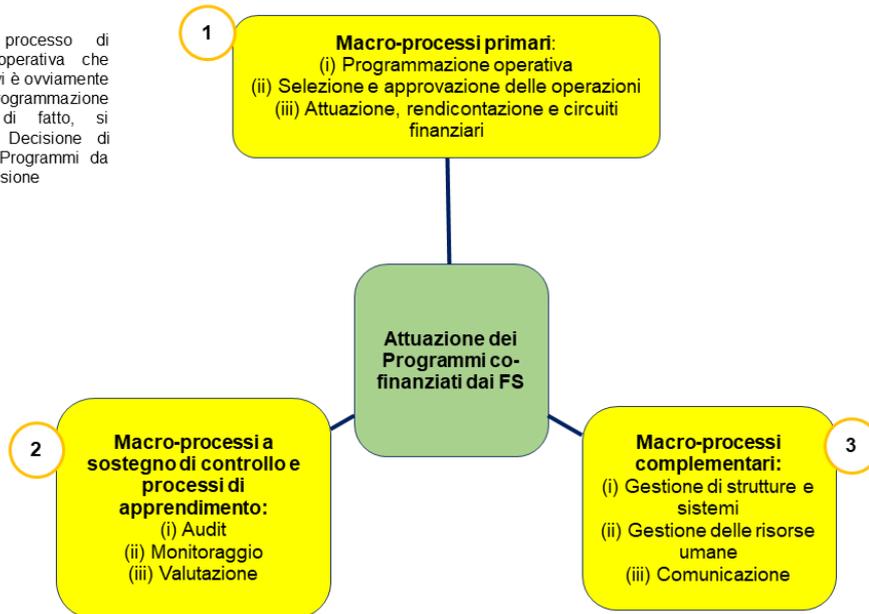
**Figura 1 – Quadro di insieme di macro-procedure e procedure**

## per l'attuazione dei Programmi

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



A monte del processo di programmazione operativa che avvia l'attuazione, vi è ovviamente una fase di programmazione strategica che, di fatto, si conclude con la Decisione di approvazione dei Programmi da parte della Commissione



Antonio Bonetti  
a.bonetti@gmail.com

ari sono quelli più rilevanti per la corretta ed efficace esecuzione degli interventi e sono parimenti quelli che possono maggiormente variare a seconda di:

- tipologie di azioni; [3]
- 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 stanziato per le varie azioni, che viene generalmente indicato come Ufficio Competente per le Operazioni – UCO). [4]

5. Le due forme di gestione di riferimento, come esplicita molto bene la tavola sinottica riportata nella figura che segue, tratta da un contributo dell'esperta Tiziana Arista, sono:

- **“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;
- **“regia regionale”** (i soggetti attuatori sono operatori esterni alla Amministrazione titolare dei Programmi, che vengono selezionati sulla base di procedura di evidenza

pubblica e sono investiti della responsabilità di attuare gli interventi ammissibili a beneficio). [5]

## Figura 2 – Operazioni “a titolarità regionale” e operazioni “a regia regionale”

6  
.  
I  
m  
a  
c  
r  
o  
-  
p  
r  
o  
c  
e  
s

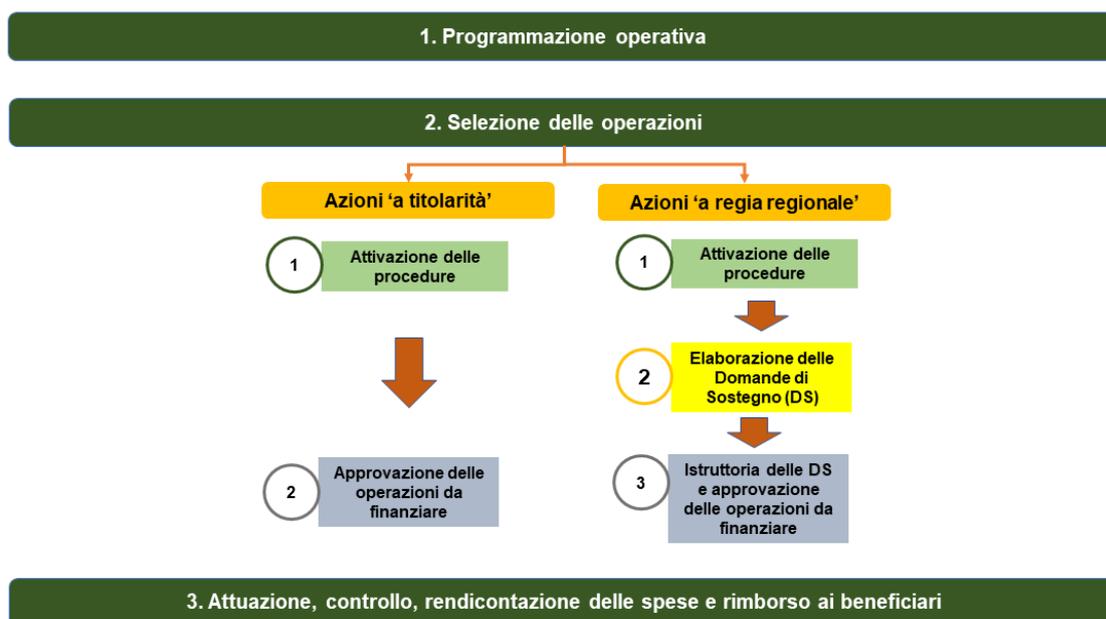
Titolarietà dell'attuazione delle azioni dei Programmi Operativi

Titolarietà regionale	Regia regionale
<p><b>Opere pubbliche e acquisizione di beni e servizi</b></p> <p>La struttura che si occupa della selezione delle operazioni è interna all'Amministrazione titolare del Programma Operativo, che è anche beneficiaria delle operazioni.</p>	<p><b>Opere pubbliche e acquisizione di beni e servizi</b></p> <p>La struttura che si occupa della selezione delle operazioni è interna all'Amministrazione titolare del Programma Operativo, mentre i beneficiari sono altri soggetti pubblici esterni all'Amministrazione.</p>
<p><b>Aiuti</b></p> <p>La struttura che si occupa della selezione delle operazioni è interna all'Amministrazione titolare del Programma Operativo e i beneficiari sono le imprese che ricevono l'aiuto.</p>	<p><b>Aiuti</b></p> <p>L'attività di selezione delle operazioni è delegata a un Organismo intermedio e i beneficiari sono le imprese che ricevono l'aiuto.</p>

Fonte: Arista T., *Le modalità di attuazione di un Programma Operativo, FormezPA, 2017, p. 6.*

si e processi elementari delle procedure di attuazione delle azioni differiscono nel caso di azioni “a titolarità” e azioni “a regia regionale” per la presenza, nel secondo caso, di una sub-fase che è “esterna” al processo amministrativo dell'Amministrazione titolare, in quanto è in capo a soggetti terzi (si veda la figura che segue, in cui si è preferito proporre solo tre macro-processi – macro-fasi – 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).

## Figura 3 – Focus sulla macro-fase selezione delle operazioni nel caso di “titolarità regionale” e di “regia regionale”

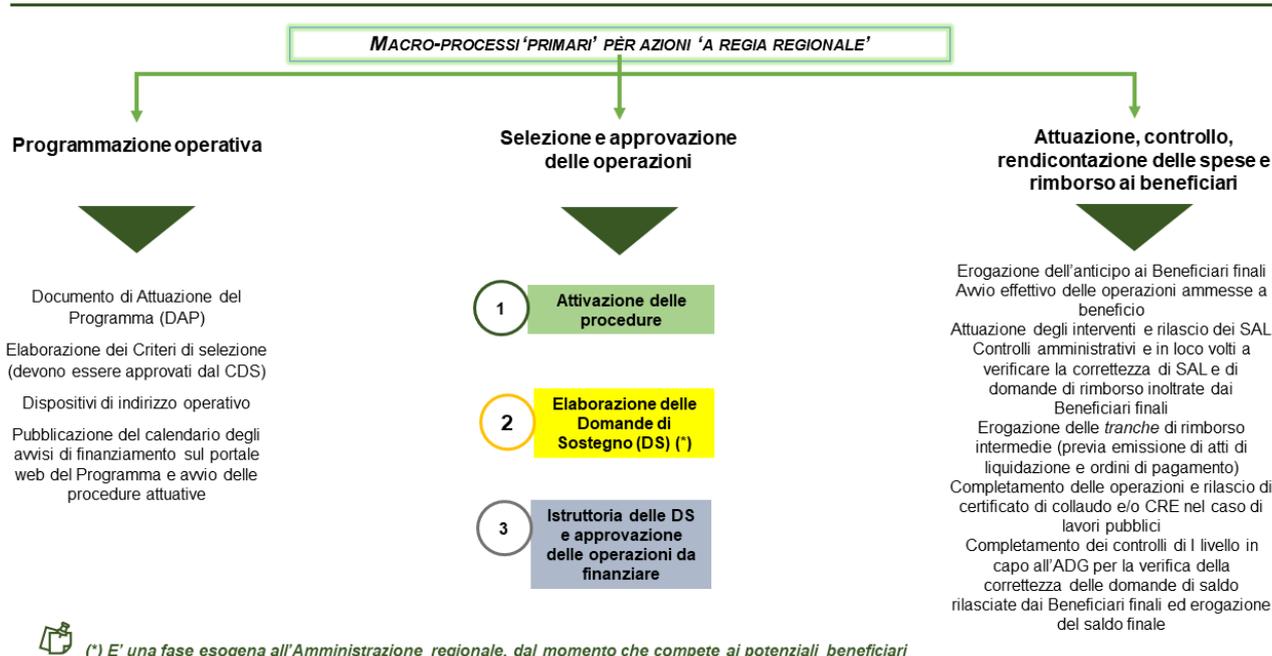


ta ancora più nel dettaglio le fasi nel caso delle azioni “a regia regionale” proprio per il fatto che esse sono caratterizzate dalla presenza di una fase esogena al procedimento amministrativo seguito dall’Amministrazione titolare del Programma (Autorità di Gestione – ADG – del Programma), che è quella della predisposizione della Domanda di Sostegno (proposta progettuale) da parte dei potenziali beneficiari.

**Figura 4 – Fasi delle procedure attuative nel caso di “azioni a regia regionale” [6]**

Macro-processi e processi primari per azioni 'a regia regionale'

Antonio Bonetti  
a.bonetti@gmail.com



iato in diversi post degli ultimi mesi, bisogna presidiare con molta cura macro-processi e singoli processi primari, in quanto essi condizionano ampiamente efficienza procedurale dei Programmi e, di riflesso, incidono anche sull'efficacia degli interventi. Se, infatti, è più elevata l'efficienza procedurale (efficienza amministrativa) sarà maggiore la capacità di spesa dei Programmi e, probabilmente, sarà parimenti più elevata la capacità di selezionare e dare corso a progetti di più elevata qualità (e, quindi, di più elevato impatto potenziale).

Un aspetto a cui, fin qui, non avevo prestato sufficiente attenzione concerne appunto il fatto che nel caso delle azioni "a regia regionale", essendoci una fase "esterna" all'Amministrazione titolare, l'efficienza procedurale viene a dipendere anche da operatori esterni alla PA.

Ma questa è una storia buona da raccontare nel prossimo post del 25 Maggio. [7]

\*\*\*\*\*

[1] La Guida più conosciuta al mondo sul *project management* – **A Guide to the Project Management Body Of Knowledge (PMBOK)** –

progressivamente perfezionata dal Project Management Institute (PMI) a partire dagli anni Ottanta, muove dalla considerazione triviale che tutte le organizzazioni – siano esse pubbliche, private orientate al profitto o private senza scopo di lucro – devono eseguire del lavoro (attività produttive) per creare valore.

Seguendo il [PMBOK](#), lo possono fare dando corso a:

- Funzioni operative routinarie (con riferimento alle imprese si parla di “funzioni aziendali”);
- Progetti.

Come si legge a pagina 4 dell’edizione del 2000 del PMBOK, <<*organisations perform work. Work generally involves either operations or projects, although the two overlap. [...]. Projects are often implemented as a means of achieving an organisation’s strategic plan. Operations and projects differ primarily in that operations are ongoing and repetitive, while projects are temporary and unique [...]. Temporary means that every project has a definite beginning and a definite end. Unique means that the product or service is different in some distinguishing way from all other products or services.*>>

[2] Si veda, in particolare: **Porter M. Competitive Advantage: Creating and Supporting Superior Performance**, Free Press, New York, 1985.

[3] 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.

Nel precedente post avevo proposto una suddivisione più articolata delle azioni finanziabili dai PR FESR.

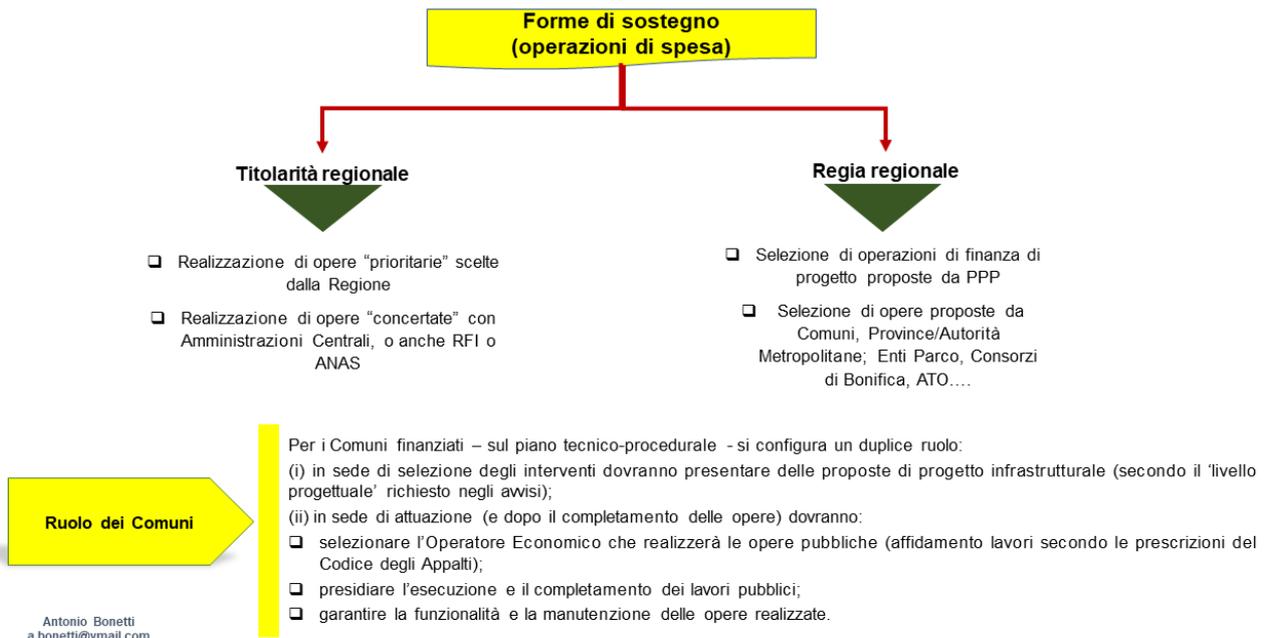
[4] Nel caso di azioni a titolarità regionale Direzioni/Dipartimenti regionali o Enti *in house*:

- operano come stazione appaltante per la realizzazione di opere pubbliche e/o l’acquisto di forniture e servizi (la figura 5 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 5 – 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



[  
5  
]  
L  
a  
q  
u  
e  
s  
t  
i  
o  
n  
e  
,

in realtà, è più complessa 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 fattispecie “regia regionale”, sia per la fattispecie “titolarità regionale”).

[6] 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.

[7] Questo contributo è un “*work in progress*” elaborato nell'ambito del progetto di ricerca del [Centro Studi Funds for Reforms Lab](#) “**Le politiche e i fondi dell'UE nella programmazione 2021-2027**”.