

Selezione delle operazioni dei Programmi FESR nel caso di azioni “a regia regionale” ed efficienza generale dei processi attuativi

Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | May 25, 2023



*«In the lost room a boy could see
how survival of the fittest
made destruction of the weak»*

PET SHOP BOYS – In the lost room (2023)

1. Come ho ricordato nell'ultimo post, le Autorità di Gestione (ADG) dei Programmi devono presidiare con molta cura macro-processi e singoli processi attuativi.

2. L'efficienza di ogni singolo processo (fase attuativa), infatti, condiziona ampiamente non solo l'efficienza procedurale complessiva dei Programmi, ma anche l'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). La ragione risiede nel fatto che se non vi sono ritardi attuativi nella selezione delle operazioni e poi nella loro attuazione, non vi sarà motivo, successivamente, come purtroppo sovente accade, di arrivare al punto che, pur di fare spesa, le ADG procedano a "scorrimenti delle graduatorie" (una siffatta scelta comporta l'ammissione a beneficio di progetti in una prima fase valutati non finanziabili per la loro modesta qualità) e, peggio ancora, all'inserimento fra i progetti che contribuiscono al montante di spesa certificabile di alcuni già finanziati con altre risorse pubbliche ("progetti sponda").

3. Un aspetto a cui, fin qui, non avevo prestato sufficiente attenzione concerne la circostanza, già trattata nel precedente post, 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.

Questo aspetto è particolarmente rilevante soprattutto con riferimento alla realizzazione di lavori pubblici che, come è noto, prevede delle fasi attuative complesse e puntualmente disciplinate dal Codice degli Appalti (e altre norme amministrative). Per i lavori pubblici, quindi, è particolarmente cogente la verifica dell'efficienza dei soggetti attuatori.

4. Per focalizzare meglio questi elementi di analisi è opportuno richiamare i due pilastri fondamentali della valutazione *on going*, ossia l'analisi di efficacia (sia fisica, sia finanziaria) e l'analisi di efficienza (si veda la

figura 1).

L'**analisi di efficacia**, come si può osservare, è ampiamente informata alla logica della misurazione in corso d'opera della "distanza" degli indicatori di realizzazione (*Key Performance Indicator – KPI*) rispetto a dei valori quantificati. [4]

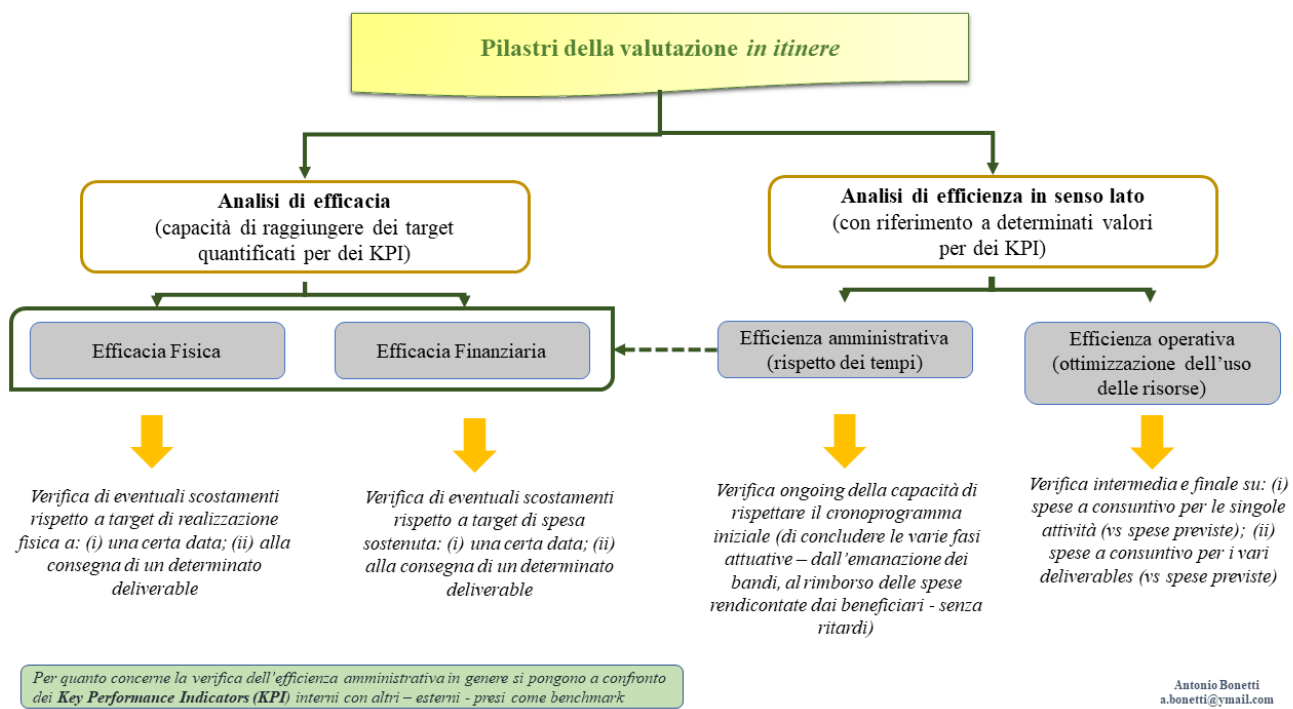
L'**analisi di efficienza**, come avevo già rimarcato nel [post del 20 Gennaio 2023 su analisi di efficacia ed efficienza ed Earned Value Management \(EVM\)](#), si concentra su:

- efficienza amministrativa, ovvero durata ed eventuali criticità di macro-processi e processi attuativi;
- efficienza operativa, da intendersi come capacità di minimizzare il costo medio degli output realizzati.

In questa sede, ovviamente, è particolarmente rilevante la verifica dell'efficienza amministrativa che, nel caso di azioni "a regia regionale", viene a dipendere anche dall'efficienza di soggetti attuatori esterni all'ADG.

L'analisi di efficienza amministrativa, in analogia con l'analisi di efficacia, si muove, fondamentalmente, secondo la stessa logica di considerare degli indicatori di durata delle singole fasi attuative e di valutare il loro scostamento rispetto a dei valori target di riferimento.

Figura 1 – Analisi di efficacia e di efficienza quali pilastri della valutazione *in itinere* dei Programmi



fficienza amministrativa dei Programmi, tradizionalmente, è riferita all'ADG e trascura quanto, nel caso di azioni "a regia regionale", su di essa incidano ampiamente la capacità di fare e l'efficienza dei soggetti attuatori (specialmente nel caso dei Programmi FESR e, segnatamente, della realizzazione di opere pubbliche).

6. Negli ultimi anni, comunque, l'aspetto della capacità operativa dei soggetti attuatori terzi - specialmente i piccoli Comuni - è andata acquisendo una crescente rilevanza nell'ambito delle strategie di *capacity building*. Si pensi, per esempio, al progetto "Piccoli Comuni" finanziato dal [Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità istituzionale](#) del periodo 2014-2020 (PON Governance 2014-2020).

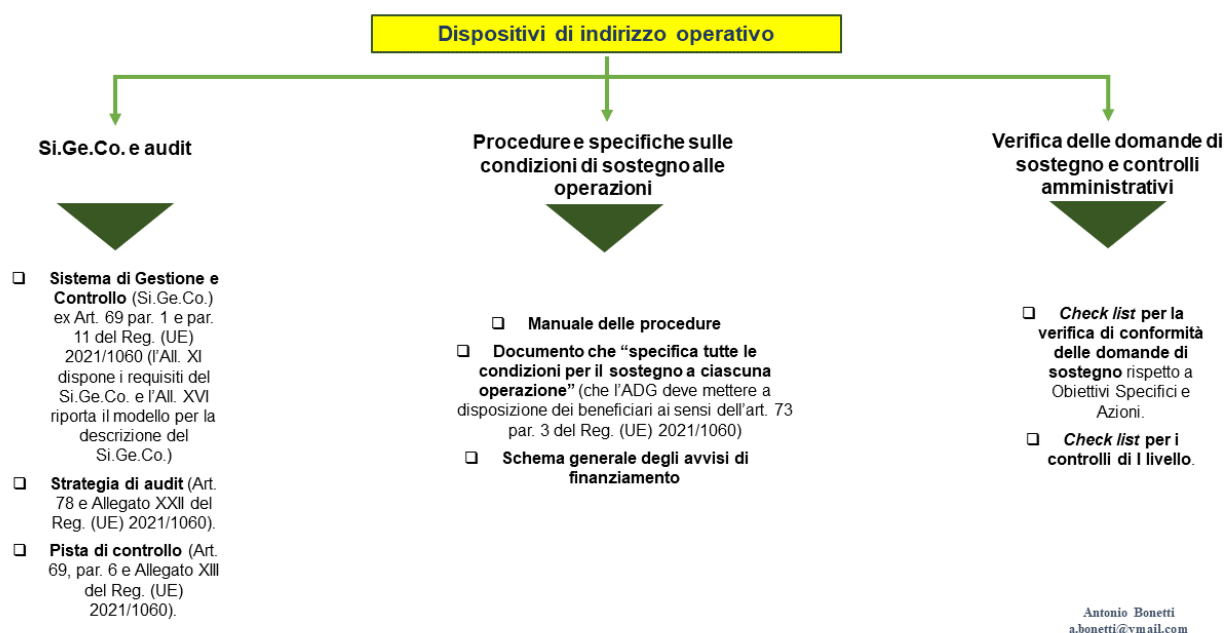
7. Provando a ragionare sulle strategie di *capacity building*, il primo aspetto da esaminare concerne la possibile strategia delle ADG dei Programmi volta a sostenere capacità operativa ed efficienza di soggetti attuatori terzi.

8. La mia impressione è che, sovente, ci si concentra troppo sulle azioni di assistenza tecnica ai soggetti attuatori che possono essere implementate dalle ADG, trascurando quanto siano importanti tre operazioni prodromiche a quelle di

capacity building:

- l'elaborazione di sintetici e chiari **Documenti di Attuazione della Programmazione (DAP)**. Personalmente sarei dell'avviso che, a fronte di Programmi Regionali (PR) di difficile lettura a causa della necessità di elaborarli secondo una serie di template previsti dallo stesso Regolamento generale – Reg. (UE) 2021/1060 – i DAP sono essenziali per chiarire debitamente a Dirigenti e funzionari dei Dipartimenti regionali impegnati nell'attuazione dei PR, a soggetti attuatori terzi e ai potenziali destinatari finali quali siano le linee di azione portanti dei Programmi e le relative procedure attuative;
- la qualità dei “dispositivi di indirizzo operativo” – riportati nella figura 2 – in particolare del 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);
- l'elaborazione di documenti sintetici di sensibilizzazione e di guida sui controlli amministrativi (è in sede di controllo delle operazioni ammesse a beneficio che, infatti, emerge chiaramente la difficoltà dei Responsabili Unici del Procedimento (RUP) a trovare un punto di incontro fra Codice degli Appalti, altre norme di Diritto Amministrativo e l'articolato *corpus* normativo dell'UE sulla verifica della c.d. “sana gestione finanziaria” degli interventi cofinanziati dai **Fondi Strutturali**).

Figura 2 – Dispositivi di indirizzo operativo sull'attuazione dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali



erne specificamente le azioni di assistenza tecnica ai soggetti attuatori, mi pare vi siano due limiti generali:

- sovente si tratta di azioni/elaborati – siano esse attività seminariali, schede di presentazione divulgativa delle procedure o attività di supporto specifiche – pre-confezionate e/o di ordine generalista. Se da un lato è quasi scontato che vi possa essere una prima fase di presentazione dei Programmi e delle procedure attuative ai soggetti beneficiari, è parimenti necessario che, subito dopo una fase introduttiva di questo tipo, vadano definite delle azioni di supporto specifiche da realizzare sulla scorta delle richieste puntuali degli attuatori. Come esempio si può considerare che negli ultimi mesi, ovviamente, vi sono stati diversi seminari online sul nuovo Codice degli Appalti, che sono certamente utili anche per i RUP più qualificati e/o navigati, ma poi si deve andare necessariamente oltre e indirizzare le azioni di supporto sulla base delle richieste specifiche di ciascuno dei potenziali soggetti attuatori. Invece, purtroppo le azioni di *capacity building* faticano ad andare oltre la prima fase "generalista" e a rilevarsi pienamente pertinenti e/o efficaci rispetto alle richieste di supporto specifiche dei soggetti attuatori;

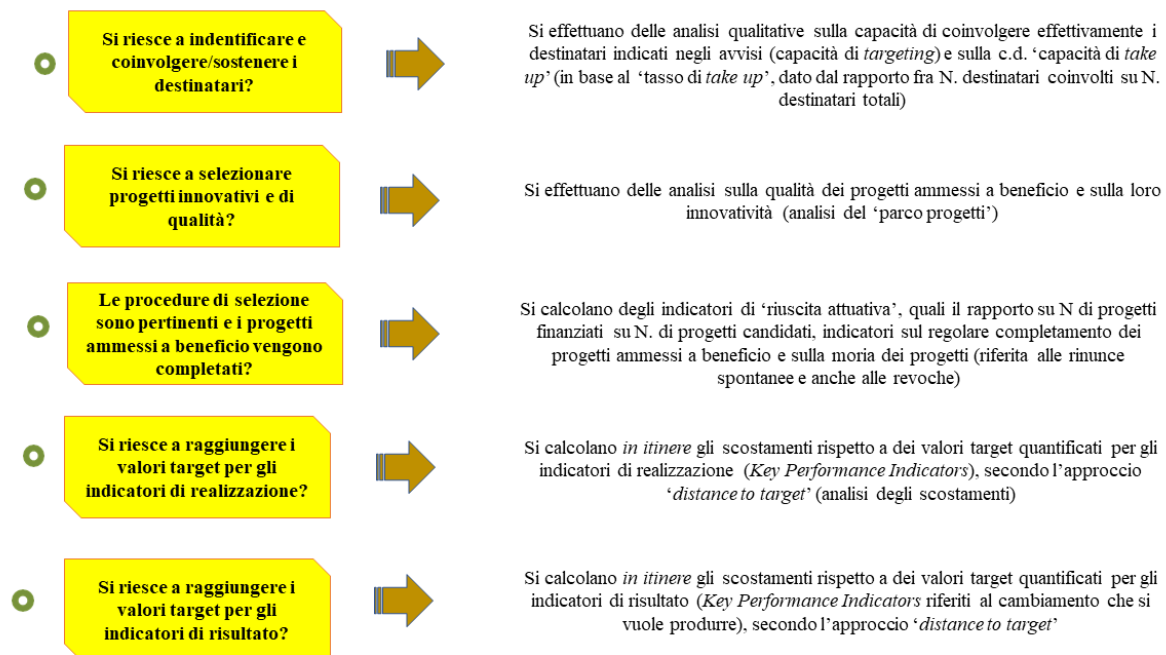
• tali azioni vanno indirizzate *in primis* ai soggetti attuatori più deboli che, oggettivamente, si possono individuare, fondamentalmente, nei piccoli Comuni. Infatti, anche per le Amministrazioni comunali, purtroppo, accade sovente che “*the survival of the fittest*” può comportare “*the destruction of the weak*” (la sopravvivenza dei più adatti può andare a detrimento di quella dei più deboli). I piccoli Comuni, infatti, non solo registrano, in genere, situazioni di bilancio più precarie, ma anche maggiori difficoltà di accesso ai finanziamenti pubblici (a meno che non vi siano linee di finanziamento dedicate).

A tale riguardo, preme evidenziare che nell’ambito della politica di coesione nazionale – considerando anche, pertanto, l’intervento del **Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)** e di altri Fondi, quali il Fondo di Sostegno per i Comuni marginali – vi è grande attenzione per alcune aree particolarmente sfavorite, indicate come “aree interne” (a cui è dedicata specificamente la **Strategia Nazionale per le Aree Interne – SNAI**). La **SNAI**, fondamentalmente, è intesa a contrastare spopolamento e progressivo indebolimento della fornitura di servizi di cittadinanza dei Comuni delle “aree interne” (nella stragrande maggioranza dei casi piccoli Comuni). L’efficacia della SNAI e, più in generale, della politica di coesione nazionale, non possono che passare, in primo luogo, sul rafforzamento della capacità di fare dei piccoli Comuni delle “aree interne” e, quindi, è soprattutto sulle esigenze specifiche di essi che vanno definite le strategie di *capacity building* delle ADG.

[1] A dire il vero, l’analisi di efficacia fisica (o realizzativa) è ben più articolata e, come riassume la figura che segue, prende in considerazione molteplici aspetti e non solo la capacità di raggiungere valori target quantificati per indicatori di realizzazione e di risultato.

Figura 3 – Domande Valutative ed elementi analitici alla base

dell'analisi di efficacia fisica



Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

[2] 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**”.