

La base normativa dei processi di Monitoraggio e Valutazione dei Programmi FESR 2021-2027

Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | April 10, 2022



*«La domanda a cui la valutazione vuole dare una risposta è: “stiamo facendo le cose giuste?” “Are we doing the right things?”»
Andrea Stroppiana (2009) [1]*

Programmi cofinanziati ai Fondi Strutturali, Monitoraggio e

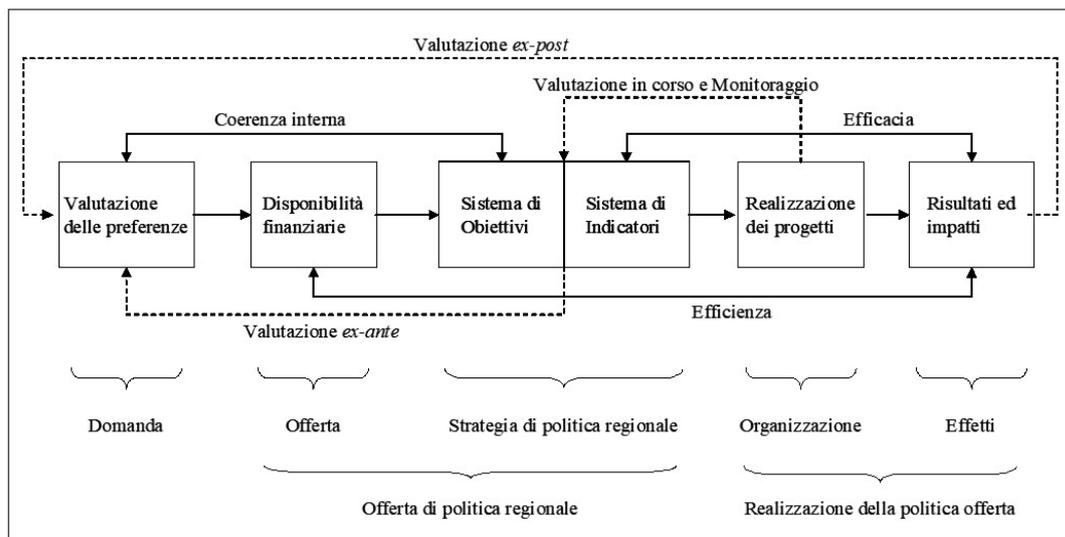
Valutazione

L'attuazione dei Programmi cofinanziati dai **Fondi Strutturali**, sin dal primo periodo di programmazione 1989-1993, è oggetto di molteplici processi di **Monitoraggio e Valutazione**. Tali processi sono funzionali al miglioramento delle scelte di *policy* in un dato periodo di programmazione e delle procedure attuative ed anche delle scelte di *policy* per i periodi di programmazione successivi.

L'elaborazione dei Programmi complessi cofinanziati dai **Fondi Strutturali** e le attività di Monitoraggio e Valutazione, infatti, sono ampiamente informate al c.d. **Project Cycle Management (PCM)**, che si è affermato a livello comunitario sin dai primi anni Novanta. [2]

Mutuando un linguaggio proprio della cibernetica, nell'ambito del **PCM** i processi di Monitoraggio e Valutazione sono indicati come i principali meccanismi di retroazione, proprio per il fatto che, sulla base della rilevazione e dell'elaborazione dei dati amministrativi e di quelli attuativi, consentono di correggere *in itinere* le scelte strategiche e le procedure attuative definite in sede di programmazione. La valutazione *ex post*, più specificamente, consente di migliorare le scelte di *policy* e la formulazione dei Programmi di spesa nei successivi periodi di programmazione.

Fig. 1 – Applicazione del “ciclo del progetto” ai Programmi complessi cofinanziati dai Fondi Strutturali



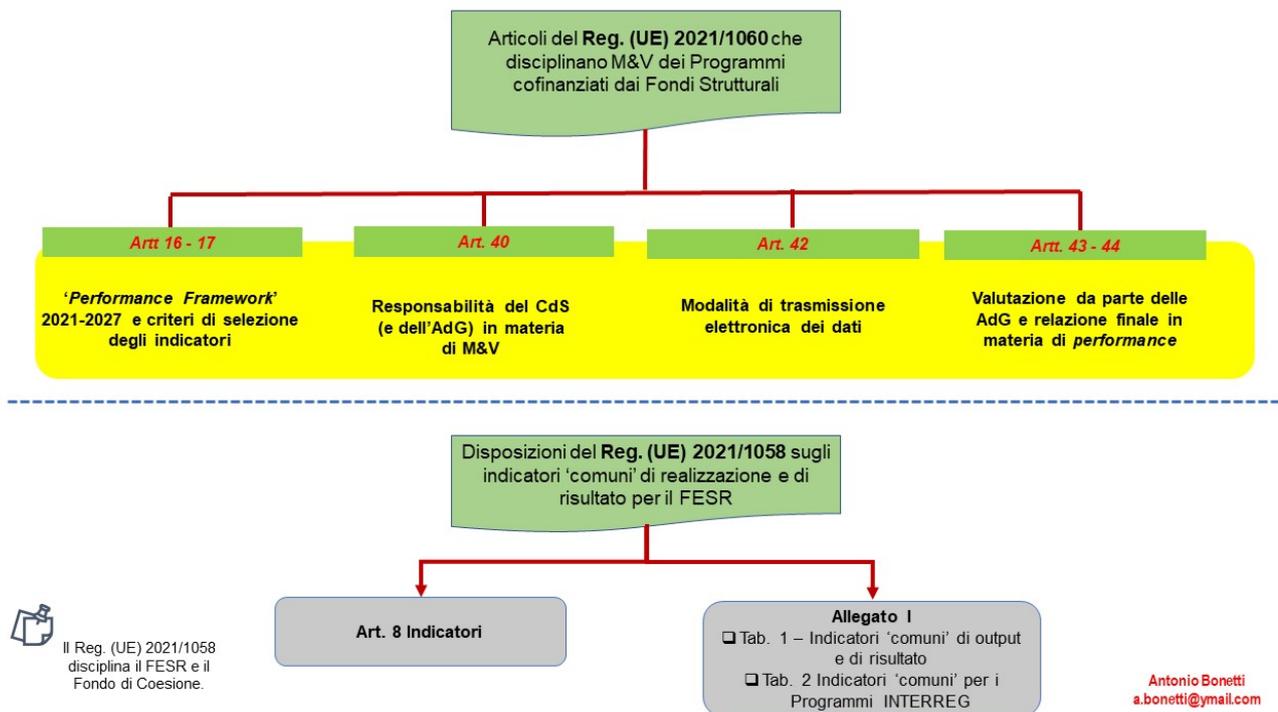
Fonte: **Bagarani M., Bonetti A.** (2005), *Politiche regionali e Fondi Strutturali. Programmare nel sistema di governo della UE*, Ed. Rubbettino, p. 97

vi per i quali i processi di Monitoraggio e Valutazione, in ogni periodo di programmazione, sono dettagliatamente normati sia nel Regolamento sulle Disposizioni Comuni (RDC) sui **Fondi Strutturali**, sia nei Regolamenti verticali su ciascuno dei Fondi (questo vale anche per la politica di sviluppo rurale). [3]

I Programmi FESR e i processi di Monitoraggio e Valutazione nel periodo 2021-2027

I processi di Monitoraggio e Valutazione (M&V) dei Programmi FESR trovano dei puntuali riferimenti normativi sia in diversi articoli del RDC per il periodo 2021-2027 – Reg. (UE) 2021/1060 del 24.06.2021 – sia nell’articolo 8 del Reg. (UE) 2021/1058, che disciplina il FESR e il Fondo di Coesione (si veda lo schema che segue).

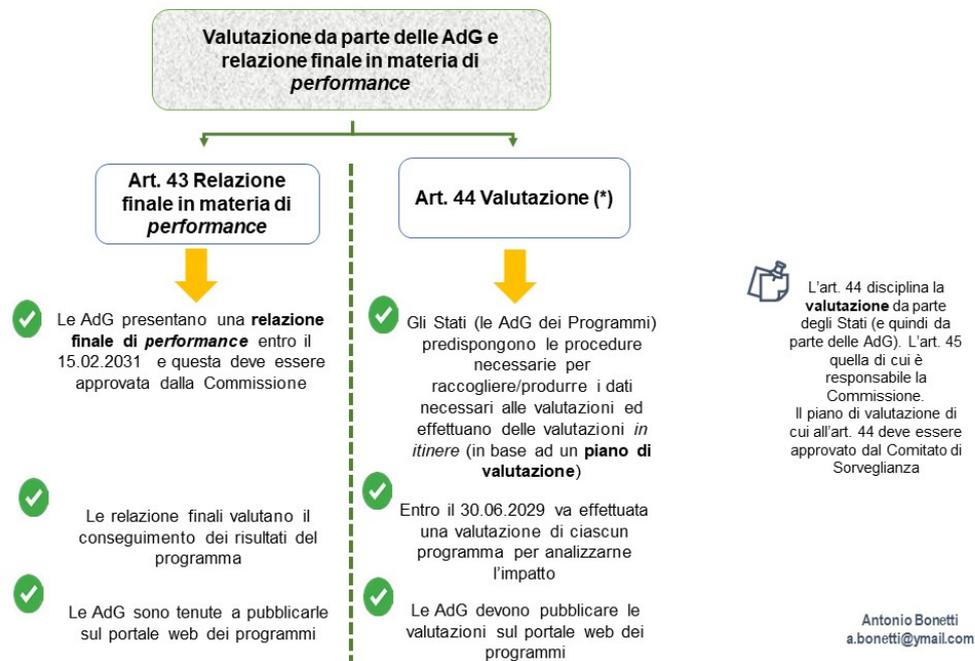
Fig. 2 – La base normativa del “performance framework” 2021-2027 e dei processi di Monitoraggio e Valutazione



Nell'ambito del RDC si possono individuare quattro blocchi di vincoli regolamentari:

- gli articoli 16 e 17 che prevedono che le Autorità di Gestione (AdG) dei Programmi si debbano dotare di un **“quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione”** (**“performance framework”**). Esso, di fatto, costituisce la base giuridica fondamentale dei processi di M&V del periodo 2021-2027 e anche di quelli di rendicontazione; [4]
- l'art. 40 richiama alcune funzioni essenziali del Comitato di Sorveglianza (CdS) che condizionano ampiamente M&V dei Programmi (il Comitato di Sorveglianza, *inter alia*, deve esaminare i progressi compiuti nell'attuazione dei Programmi e nel conseguimento dei target intermedi e finali; esaminare e neutralizzare i fattori che incidono sulla performance attuativa; approvare un piano di valutazione ed approvare la relazione finale in materia di performance);
- l'art. 42 (e, indirettamente, l'Allegato VII al RDC), che disciplina le procedure di trasmissione elettronica dei dati e, quindi, condizionano anche le procedure di raccolta, validazione e aggregazione dei dati di monitoraggio; [5]
- gli articoli 43 e 44 disciplinano propriamente i processi di M&V (si veda lo schema grafico che segue).

Fig. 3 – Le responsabilità delle AdG in materia di Valutazione (e di relazione finale sulla performance dei programmi)



L'art. 8 del Regolamento su FESR e Fondo di Coesione stabilisce che le AdG debbano inserire nei Programmi degli indicatori "comuni" di output e di risultato, riportati nella Tabella 1 dell'Allegato I al Reg. (UE) 2021/1058 (si tratta di indicatori "comuni" elaborati a livello comunitario). [6]

Gli elementi principali da ricordare in sede di scelta degli indicatori di realizzazione e di risultato di riferimento per il "**performance framework**" sono i seguenti:

- le AdG possono usare degli indicatori "specifici" (ossia scelti autonomamente) *a latere* degli indicatori "comuni" stabiliti dal Regolamento, per rafforzare la coerenza tipologica fra azioni di *policy* e indicatori utilizzati;
- l'utilizzo degli indicatori "comuni" di risultato per il FESR viene sperimentato per la prima volta. Di conseguenza è relativamente facile quantificare i valori target degli indicatori di realizzazione sulla base dei dati di monitoraggio del periodo 2014-2020 e delle "lezioni dell'esperienza" su eventuali criticità nell'attuazione di certe operazioni e nell'utilizzo degli Strumenti Finanziari,

mentre potrebbe essere più difficile quantificare gli indicatori di risultato;

- per gli indicatori di realizzazione si deve fissare un valore target al 2024 e un valore finale al 2029 (i valori target vanno intesi come cumulativi);

- per gli indicatori di risultato si deve fissare un valore base di riferimento pari a zero nell'anno 2021 e un target quantificato per il 2029;

- a fianco degli indicatori di risultato bisogna riportare anche la fonte dei dati (primaria o secondaria) e delle osservazioni che aiutino a chiarire meglio le fonti informative e le modalità di raccolta, validazione e rielaborazione/agggregazione dei dati. [7]

In conclusione appare opportuno rimarcare l'importanza della possibilità per le AdG di aggiungere degli **indicatori specifici di Programma**. Questo per il fatto che gli indicatori "comuni" previsti dal Reg. (UE) 2021/1058, in diversi casi, non appaiono pienamente coerenti con azioni di *policy* ammissibili a beneficio e campi di intervento di cui alla Tabella 1 dell'Allegato I al RDC, né facilmente rilevabili. [8]

Nei precedenti post si è suggerito di individuare dei possibili indicatori aggiuntivi fra gli **Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo** (alla base dei processi di M&V dell'**Accordo di Partenariato 2014-2020**), aggiornati e monitorati costantemente dall'ISTAT nell'ambito di un progetto condotto in partenariato con l'Agenzia per la Coesione Territoriale.



Immagine ex Pixabay

[1] **Stroppiana A.** (2009); *Progettare in contesti difficili. Una nuova lettura del Quadro Logico*; Ed. Franco Angeli, Milano, p. 247.

[2] La letteratura su **Project Cycle Management (PCM)** è sconfinata. La Commissione Europea lo ha adottato inizialmente soprattutto per la gestione e la valutazione dei programmi e dei progetti di cooperazione allo sviluppo nei Paesi Terzi. Progressivamente il suo utilizzo è stato esteso agli altri programmi di spesa dell'UE.

La Guida più completa sull'uso del PCM da parte della Commissione, probabilmente, è a tutt'oggi, quella del 2004: **European Commission (2004); 'Project Cycle Management' Guidelines. Aid Delivery Methods, Volume 1**; Luxembourg.

Sull'applicazione del PCM ai programmi comunitari si veda: **Bagarani M., Bonetti A.** (2005), *Politiche regionali e Fondi Strutturali. Programmare nel sistema di governo della UE*, Ed. Rubbettino; Soveria Mannelli (CZ).

[3] I processi di raccolta, elaborazione e trasmissione dei dati alla **Banca Dati Unitaria**, gestita a livello nazionale dal Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF – RGS), e al **sistema SFC** della Commissione e quelli di Valutazione sono dettagliati

ulteriormente nei Regolamenti attuativi rilasciati dalla Commissione.

[4] L'art. 17 del RDC, più specificamente, richiede alle AdG di elaborare, parallelamente al Programma, anche una Nota metodologica che descrive le premesse logiche della formulazione del Programma e del "quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione" ("**performance framework**"). L'art. 17 richiede parimenti, per ciascuno degli Obiettivi Specifici inseriti nel Programma, quali siano:

- i criteri applicati per selezionare gli indicatori;
- i dati o gli elementi di prova utilizzati, il sistema di garanzia di qualità dei dati e il metodo di calcolo;
- i fattori che possono influire sul conseguimento dei target intermedi e finali e come sono stati presi in considerazione.

Come ricordato nei precedenti post, il disegno strategico dei Programmi 2021-2027 è imperniato su **Obiettivi di Policy** e **Obiettivi Specifici** e i contenuti dei Programmi 2021-2027, nel dettaglio, sono delineati da:

- art. 22 del RDC (Reg. (UE) 2021/1060);
- Allegato V al RDC.

[5] L'Allegato VII al RDC riporta il modello per la trasmissione dei dati.

[6] L'Allegato I consta di due tabelle. La seconda riporta degli indicatori "comuni" di realizzazione e di risultato supplementari per le procedure di M&V dei Programmi INTERREG (cofinanziati solo dal FESR).

L'Allegato II, invece, riporta degli indicatori di realizzazione e di risultato che devono essere usati direttamente dalla Commissione per assolvere ai suoi obblighi di trasparenza e di rendicontazione dell'utilizzo dei Fondi del bilancio dell'UE nei confronti di Consiglio, Parlamento Europeo e Corte dei Conti Europea.

[7] Sugli indicatori "comuni" di output e di risultato per i Programmi FESR 2021-2027 ha elaborato uno *Staff Working Document* molto importante la **DG Regional and Urban Policy** nel Luglio 2021 (esso riporta una fiche esplicativa di tutti gli indicatori "comuni". In seguito, sono state elaborate delle

Linee Guida in italiano dal **Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione (NUVAP)** del Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

I principali documenti metodologici da esaminare elaborati dalla Commissione sono i seguenti:

- *The Programming Period 2014-20. Guidance Document on Monitoring and Evaluation – European Regional Development Fund and Cohesion Fund (updated version March 2018)*;
- *The Performance Framework for the EU budget. Under the 2021-2027 Multi-Annual Financial Framework*. COM(2021) 366; 8.06.2021;
- [Performance, Monitoring and Evaluation of the European Regional Development Fund, the Cohesion Fund and the Just Transition Fund in 2021-2027](#). SWD(2021) 198; 8.07.2021.

[8] Per una severa critica del presunto “orientamento ai risultati” dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali e degli indicatori suggeriti dalla Commissione si veda: **European Court of Auditors** (2019); [Delivering Performance in Cohesion; Briefing Paper](#), Luxembourg