

## Fondi SIE: attori e regole per la valutazione dei programmi operativi in Lombardia

Nel 2010 l'Unione europea ha rilanciato la sua strategia di sviluppo economico, stabilendo di puntare, per il 2020, ad una **crescita intelligente**, perché fondata sulla conoscenza e sull'innovazione, **sostenibile**, per costruire un'economia più verde, più competitiva e più efficiente nella gestione delle risorse, **inclusiva**, per costruire un'economia ad alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.

Questi obiettivi hanno indirizzato la programmazione 2014-2020, per la quale l'Unione ha disposto una riorganizzazione dei Fondi e una rivisitazione delle regole che li disciplinano. Si tratta di innovazioni significative anche per le Regioni, che sono tra i principali soggetti attuatori di molte politiche cofinanziate dall'UE. Interessano allora anche quei Consigli regionali che, come quello lombardo, esercitano la funzione di controllo e valutazione per osservare gli esiti delle politiche messe in campo per cittadini ed imprese.

Non sfugge infatti l'assonanza con le funzioni di sorveglianza e di valutazione che nella regolazione dei Fondi verificano l'utilizzo dei finanziamenti, una relazione che la legge

regionale 20/2017 rende ancora più stringente: a partire da questa legislatura, infatti, i rapporti valutativi dei Fondi SIE rientreranno tra le attività valutative del Consiglio.

Questo documento inquadra brevemente la **programmazione 2014-2020** e descrive lo spazio della sorveglianza e della valutazione, fornendo alcune prime coordinate a Consiglieri e a Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, sia per esaminare i documenti di valutazione, sia per avviare una riflessione su come il Consiglio potrà dare sostegno alla realizzazione dei programmi regionali.

### INDICE

1.	SCELTE STRATEGICHE	P. 2
2.	SORVEGLIARE E VALUTARE: LE COORDINATE DI RIFERIMENTO	P. 6
3.	SCELTE ORGANIZZATIVE IN LOMBARDIA	P. 8
4.	COME STANNO ANDANDO LE COSE?	P. 10

# 1. SCELTE STRATEGICHE

La programmazione 2014-2020 è nata in un periodo difficile: molti stati membri avevano ancora un'economia in recessione, la strategia di Lisbona (2000-2010) non aveva raggiunto gli obiettivi che si era data, il ciclo 2007-2013 aveva mostrato la debolezza di molti paesi europei nella gestione dei finanziamenti. Nasce in questo contesto l'ancoraggio della programmazione 2014-2020 alla Strategia di Europa 2020, la riorganizzazione dei Fondi che la finanziano e delle regole che li disciplinano, il rilievo dato ai risultati che traspare in molte delle innovazioni introdotte (BOX 1). Un rilievo, secondo alcuni commentatori, che ha rovesciato la stessa logica di programmazione rispetto al passato, richiedendo di definire *prima* i cambiamenti/risultati da conseguire, *poi* gli interventi e le azioni per realizzarli.

## BOX 1 – PROGRAMMAZIONE EUROPEA 2014 – 2020: QUALI INNOVAZIONI?

Per accrescere le possibilità di successo delle politiche di questo ciclo di programmazione le soluzioni individuate sono numerose. Molte hanno in comune l'attenzione ai risultati, come ad esempio

- la **concentrazione tematica**, che contrasta la frammentazione e potenzia l'azione convogliando tutte le risorse su pochi obiettivi tematici
- la **condizionalità ex ante**, che richiede requisiti programmatici, normativi, amministrativi e istituzionali a garanzia di un efficace utilizzo dei Fondi
- il **performance framework**, che è il **quadro di riferimento dei risultati** per misurare i progressi compiuti dai Programmi verso i valori attesi in termini di realizzazioni e risultati alle tappe salienti (2018 e 2023)
- la **riserva di efficacia**: che accantona il 6% dei Fondi da corrispondere solo ai Programmi che conseguono i target intermedi indicati nel performance framework al 31 dicembre 2018
- la **valutazione d'impatto**, che entra a pieno titolo tra le attività valutative richieste.

Per sostenere la strategia Europa 2020 verso una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, il ciclo di programmazione 2014-2020 concentra su **11 obiettivi tematici** le risorse dell'intero settennio, pari a **645 miliardi di euro**: 460 miliardi di provenienza europea e 185 miliardi di cofinanziamento da parte degli Stati Membri.

Il finanziamento proviene dai **Fondi strutturali e d'investimento europei (Fondi SIE)**, cinque fondi che insieme concorrono alla strategia complessiva pur mantenendo le proprie priorità o finalità di impiego:

- i due fondi strutturali **Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)** e il **Fondo sociale europeo (FSE)** che finanziano interventi per favorire la coesione economica e sociale dell'Unione e lo sviluppo del suo capitale umano;
- il Fondo di coesione (FC) dedicato principalmente alle reti di trasporto transeuropee ed alla tutela dell'ambiente, che non interessa l'Italia perché assiste solo gli Stati con un reddito nazionale lordo pro capite inferiore al 90% della media UE;
- il **Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)**, che è il secondo pilastro della Politica Agricola Comune e finanzia lo sviluppo rurale dell'Unione;
- il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), che sostiene la transizione ad una pesca sostenibile e aiuta le comunità costiere a diversificare le loro economie.

La tabella che segue riepiloga gli obiettivi tematici su cui poggia la programmazione di questo ciclo, la loro relazione alla strategia Europa 2020 ed i Fondi che vi concorrono in via prioritaria<sup>1</sup>.

Obiettivi Europa 2020	Obiettivi tematici	Fondi coinvolti
<b>Crescita intelligente</b>	1) rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione 2) migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime 3) promuovere la competitività delle PMI, del settore agricolo (per il FEASR) e del settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP)	Azione complementare di FESR e FEASR (quest'ultimo per imprese agricole e forestali). Il FSE ha un ruolo indiretto e complementare
	4) sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori 5) promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi 6) preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse 7) promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	
<b>Crescita sostenibile</b>	8) promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori 9) promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione 10) investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente 11) rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente	FESR
<b>Crescita inclusiva</b>		Obiettivi perseguiti principalmente con il FSE. Gli altri fondi hanno un ruolo complementare

La riorganizzazione dei Fondi ha innovato anche l'impianto delle regole: il **Regolamento 1303/2013** che stabilisce le disposizioni comuni a tutti i fondi<sup>2</sup>, chiarisce ruoli e modalità da osservare per ogni fase operativa connessa alla realizzazione degli obiettivi, che poi ogni Stato Membro declina nell'Accordo di partenariato.

### Come avviene la programmazione?

Per il ciclo 2014-2020, la programmazione ha inizio con la definizione di risorse e regole comuni; le prime tramite l'approvazione del **Quadro Finanziario Pluriennale**, le seconde tramite un confronto tra le Regioni e gli Stati membri, i quali stabiliscono insieme all'Unione i Regolamenti. Sulla base del **Quadro Strategico Comune**, allegato del Regolamento 1303/2013, si stabiliscono orientamenti strategici per agevolare il processo di programmazione ed il coordinamento settoriale e territoriale degli interventi dell'Unione.

Successivamente l'**Accordo di Partenariato**, siglato tra lo Stato e l'Unione in cooperazione con le autorità regionali e locali, le parti economiche e sociali e gli organismi rappresentanti la società civile, stabilisce come garantire l'allineamento della programmazione con la strategia dell'Unione. Infine, conformemente all'Accordo, le Autorità di Gestione elaborano i **Programmi** che danno attuazione ai Fondi: **di Sviluppo Rurale (PSR)** per attuare il FEASR, **Operativi** per gli altri Fondi (PON nel caso di programmi nazionali, POR nel caso di programmi regionali).

I programmi sono presentati alla Commissione entro tre mesi dalla sottoscrizione dell'Accordo e corredati da una valutazione ex ante (v. oltre). Ogni programma definisce le priorità (attraverso obiettivi specifici), il

<sup>1</sup> Per quanto riguarda i due fondi strutturali, il FESR finanzia tutti gli 11 obiettivi ma i primi quattro costituiscono le principali priorità di investimento, mentre il FSE ha come principali priorità gli obiettivi da 8 a 11, pur finanziando anche a quelli da 1 a 4.

<sup>2</sup> Il Regolamento è anche denominato RDC (Regolamento delle disposizioni comuni) e comunque mantiene qualche distinzione applicativa tra i diversi Fondi. Inoltre ogni singolo Fondo dispone di un proprio Regolamento per le parti di disciplina specifica: Regolamento UE 1300/2013 (Fondo di coesione), Regolamento UE 1301/2013 (FESR), Regolamento UE 1304/2013 (FSE), Regolamento UE 1305/2013 (FEASR) e Regolamento UE 508/2014 (FEAMP).

cofinanziamento nazionale alla dotazione finanziaria e le modalità per garantire l'attuazione efficace, efficiente e coordinata di ciascun Fondo.

L'Accordo di Partenariato, approvato nel 2014, è stato modificato l'8 febbraio 2018 a seguito dell'adeguamento tecnico del Quadro Finanziario Pluriennale che ha portato in dote maggiori risorse per l'Italia.

## I traguardi da raggiungere

La strategia europea prevede 10 target essenziali da raggiungere nel 2020, quale sintesi degli obiettivi della crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Questi target possono essere adattati dagli Stati Membri perché non restino obiettivi irrealistici, ma si traducano nella medesima direzione di azione condivisa su tutto il territorio dell'Unione. Gli Stati li declinano in base alle proprie condizioni di partenza - e dunque ai gap da colmare - e ai propri vincoli di finanza pubblica, definendo rimodulazioni specifiche. Di seguito, il riepilogo dei target Europa 2020 e i target previsti per l'Italia, uniti alle condizioni di partenza registrate nel 2013, nella tavola tratta dall'Accordo di Partenariato.

**Tavola 2 - Traguardi della Strategia Europa 2020**

Obiettivi tematici 2014-2020	Indicatore	Situazione Italia	Target Italia	Situazione UE-28	Target UE-28
OT8	Tasso di occupazione 20-64 anni (%) <sup>1</sup>	59,8	67-69	68,4	75
OT1	Spesa in R&S in % PIL <sup>2</sup>	1,27	1,53	2,07	3
OT5	Emissioni di gas serra (1990=100) <sup>3</sup>	89,72	Riduzione nel periodo 2008-2012 del 6,5% rispetto al livello del 1990	82,14	Riduzione del 20% rispetto al 1990
OT5	Emissioni di gas serra in settori non ETS (MtCO <sub>2</sub> eq/anno) <sup>4</sup>	283,16	Riduzione del 13% al 2020 rispetto al livello del 2005 con traiettoria lineare a partire dal 2013	2789,57	Riduzione del 20% rispetto al 1990
OT4	Energia rinnovabile (%) <sup>5</sup>	13,5	17	14,1	20
OT4	Consumo annuale d'energia sugli usi primari (Mtpe/anno) <sup>6</sup>	155,2		1583,5	Incremento del risparmio energetico del 20% rispetto ai livelli del 1990
OT4	Risparmio annuale d'energia sugli usi finali (Mtpe/anno) <sup>7</sup>	119,0	-27,9	1103,4	Incremento del risparmio energetico del 20% rispetto ai livelli del 1990
OT10	Abbandoni scolastici e formativi 18-24 anni (%) <sup>8</sup>	17	16	12	10
OT10	Educazione terziaria 30-34 anni (%) <sup>9</sup>	22,4	26-27	36,9	40
OT9	Popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale <sup>10</sup>	17.326.000	-2200000	124.488.000	123.118.000

<sup>1</sup> Dati al 2013

<sup>2</sup> Per Italia stima Eurostat al 2012. Per UE28 definitivo al 2012

<sup>3</sup> In Italia e UE28 al 2012. In media nel periodo 2008-2012 le emissioni in Italia sono state pari a 495,4 MtCO<sub>2</sub>/anno, mentre nel 2012 esse sono calate a 460,08

<sup>4</sup> Per l'Italia, stima del 2013. Per l'UE28 dato del 2010. In Italia nel 2005 le emissioni in settori non ETS erano pari a 340,32 MtCO<sub>2</sub>eq/anno

<sup>5</sup> I dati si riferiscono al 2012

<sup>6</sup> I dati si riferiscono al 2012

<sup>7</sup> I dati si riferiscono al 2012. Il target d'efficienza energetica per il 2010 così come stabilito dalla Strategia Energetica Nazionale è pari ad un risparmio di 15.5 Mtpe ed include i risparmi conseguiti sino al 2010 (circa 4,5 Mtpe)

<sup>8</sup> I dati si riferiscono al 2013

<sup>9</sup> I dati si riferiscono al 2013

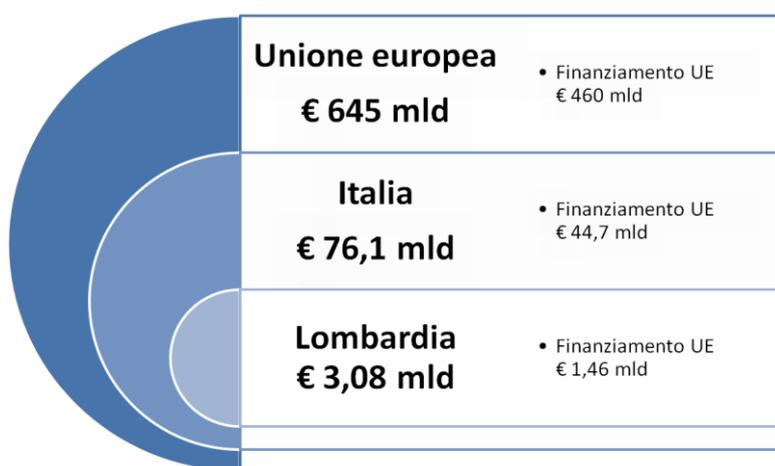
<sup>10</sup> I dati si riferiscono al 2013 per l'Italia e al 2012 per l'UE-28

Fonte: elaborazioni DPS su dati EUROSTAT

## I programmi operativi in Italia e in Lombardia

L'accordo siglato dall'Italia con la Commissione ha condotto all'avvio di 75 Programmi Operativi, attuati sotto la responsabilità delle Autorità di Gestione (AdG), che sono nazionali o regionali a seconda del programma di riferimento.

Fondi SIE	Programmi nazionali (PON)	Programmi regionali (POR/PSR)
FESR e FSE	12	39
FEARS	2	21
FEAMP	1	
	<b>15</b>	<b>60</b>



Per la realizzazione di questi programmi l'Italia dispone complessivamente di **76,1 miliardi di euro**, di cui 31,4 di cofinanziamento nazionale.

I **programmi operativi lombardi** sono stati approvati tra dicembre 2014 e luglio 2015<sup>3</sup>: i POR FESR e FSE con una dotazione finanziaria di 970 milioni di euro ciascuno, il PSR FEARS di 1.142 milioni<sup>4</sup>. Ne sono responsabili tre Autorità di Gestione distinte, collocate

nelle Direzioni Generali competenti per materia<sup>5</sup>. Le tre AdG sono state designate ufficialmente a fine 2016, dopo l'adozione del Sistema di Gestione e di Controllo (Si.Ge.Co.) che per ciascun Programma definisce il sistema di governance, le regole e le competenze di tutte le autorità coinvolte nella gestione e il controllo<sup>6</sup>. Le AdG si avvalgono di apposite strutture di supporto.

<sup>3</sup> Il POR FSE è stato approvato il 17 dicembre 2014 con Decisione C(2014)-10098 (modificata il 20/02/2017 dalla Decisione C(2017)-1311); il POR FESR è stato approvato il 12 febbraio 2015 con Decisione C(2015)-923 (modificata il 20/06/2017 dalla Decisione C(2017)-4222); il PSR FEARS è stato approvato il 15 luglio 2015 con Decisione C(2015)-4931.

<sup>4</sup> Per i due Fondi strutturali il cofinanziamento nazionale/regionale è del 50% (485 milioni ciascuno, a fronte di 485 milioni di dotazione comunitaria), mentre per il PSR è quasi del 57% (650 milioni, a fronte di quasi 493 milioni di dotazione comunitaria).

<sup>5</sup> Secondo l'assetto della XI legislatura le AdG sono collocate: nella DG Ricerca, innovazione, università, export e internazionalizzazione per il POR FESR; nella DG Istruzione, Formazione e Lavoro per il POR FSE; nella DG Agricoltura, alimentazione e sistemi verdi per il PSR FEARS.

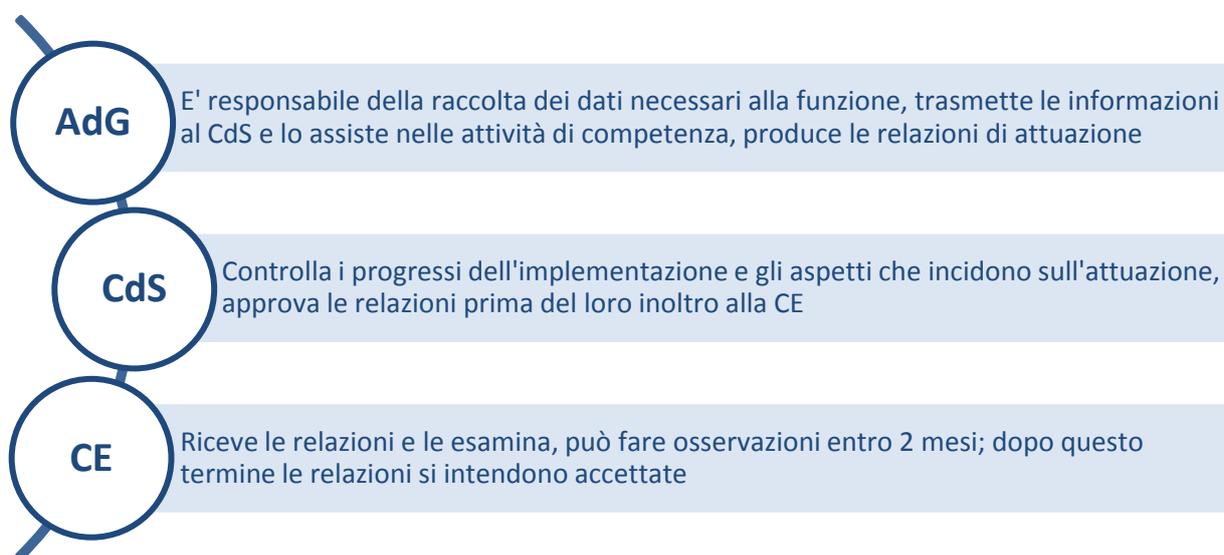
<sup>6</sup> Il riferimento qui è al processo di controllo della spesa, che questa Nota non descrive, nel quale intervengono altre e diverse Autorità.

## 2. SORVEGLIARE E VALUTARE: LE COORDINATE DI RIFERIMENTO

Per **controllare e verificare l'avanzamento dei Programmi** dei loro risultati il Regolamento delle disposizioni Comuni - RDC definisce lo spazio della sorveglianza (monitoraggio) e della valutazione, che organizza in due processi distinti ma con forti interconnessioni, attivate per un verso dalla parziale coincidenza dei soggetti in gioco, per l'altro con la messa in comune della conoscenza prodotta in ciascun ambito.

Il **processo di sorveglianza** monitora l'avanzamento finanziario, fisico e procedurale dei progetti che implementano i Programmi; osserva l'avanzamento in direzione dei target stabiliti; dà conto di ostacoli che ritardano o modificano l'attuazione degli interventi e delle azioni messe in campo per superarli.

Coinvolge tre attori principali: l'**Autorità di Gestione (AdG)** titolare del programma, (nazionale o regionale); il **Comitato di Sorveglianza (CdS)**; la **Commissione Europea (CE)**.



Il Regolamento struttura il processo di sorveglianza in modo piuttosto compiuto, prescrivendo in dettaglio contenuti e tempistica da osservare per la presentazione dei rapporti: si tratta delle **Relazioni di Attuazione Annuale (RAA)**, che devono essere prodotte dal 2016 al 2023 compreso e della **Relazione di Attuazione Finale (RAF)**. Queste relazioni, da pubblicare e corredare di una sintesi per la cittadinanza, offrono informazioni sull'attuazione dei programmi e sulle loro priorità, con riferimento ai dati finanziari, agli indicatori comuni e specifici per programma, al raggiungimento di valori obiettivo quantificati; includono inoltre una sintesi delle *conclusioni delle valutazioni svolte l'anno precedente*.

Il **collegamento tra le attività di sorveglianza e di valutazione** è ancora più evidente nei rapporti da presentare nel 2017 e nel 2019, che devono includere informazioni supplementari:

- le RAA da presentare nel 2017 devono contenere i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi del programma, compreso il contributo dei fondi SIE a eventuali cambiamenti nel valore degli indicatori di risultato, laddove emergano dalle pertinenti valutazioni
- le RAA da presentare nel 2019 e le Relazioni Finali devono aggiungere anche il contributo che i POR hanno dato alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Con queste stesse scadenze le RAA FESR e FSE devono inoltre informare dei *progressi nell'attuazione del Piano di Valutazione e del seguito dato alle risultanze della valutazione*.

Il **processo di valutazione**, che il RDC definisce a maglie più larghe rispetto a quello di sorveglianza, richiede: (i) l'indipendenza funzionale di chi svolge le attività valutative dall'Autorità di gestione del programma, di norma assegnate ad un Valutatore Indipendente; (ii) la stesura di un Piano di Valutazione, che l'AdG redige, il Comitato di Sorveglianza approva, il Valutatore Indipendente mette in atto; (iii) lo svolgimento di specifiche attività valutative in tre momenti distinti nell'intero ciclo di programmazione.

Abbiamo così:

- la **valutazione ex ante**, che precede la fase attuativa del programma: non è inclusa nel Piano di Valutazione e va presentata alla Commissione insieme al POR per sostenere la coerenza complessiva ed interna del programma, sia in relazione alle risorse assegnate e agli strumenti prescelti, sia agli obiettivi e alla strategia dell'Unione. Deve tener conto dell'esperienza acquisita nei precedenti periodi di programmazione, definire indicatori chiari e con obiettivi quantificati in maniera realistica, predisporre idonee procedure per la raccolta dei dati necessari per la valutazione<sup>7</sup>;
- la **valutazione durante il periodo di programmazione**, che si riferisce alle valutazioni svolte dal valutatore indipendente, definite nel Piano o nei suoi aggiornamenti, durante il periodo di attuazione per ogni programma operativo, per considerare come i fondi SIE contribuiscano agli obiettivi di ciascuna priorità;
- la **valutazione ex post**, svolta dalla Commissione, o dagli Stati Membri in cooperazione con la Commissione, da completarsi entro il 31 dicembre 2024, che definisce l'efficacia e l'efficienza dei Fondi SIE nella realizzazione degli obiettivi legati alla Strategia dell'Unione.

Agli attori già coinvolti nel processo di sorveglianza, dunque, il Regolamento affianca un altro soggetto – il **valutatore indipendente** – individuato tra esperti interni o esterni funzionalmente indipendenti dalle autorità responsabili di attuazione del programma. Richiede poi un documento – il **Piano di Valutazione** – che definisce e programma le attività valutative da condurre durante tutto il periodo: questo documento è predisposto dall'Autorità di Gestione e va presentato al Comitato di Sorveglianza per l'approvazione entro un anno dall'adozione del programma operativo. Il CdS, cui compete anche l'approvazione di eventuali modifiche al piano, valuta i progressi nell'attuazione del piano di valutazione e il seguito dato alle risultanze delle valutazioni. Il Regolamento non specifica invece il numero delle valutazioni da effettuare, rimandato alla decisione dell'AdG espressa nel Piano. Non è quindi esplicitamente richiesto un rapporto valutativo annuale, lasciando spazio ai bisogni conoscitivi di ciascun titolare del Programma, stabilendo comunque alcuni punti fermi: che sia valutato ciascun programma; che ogni valutazione sia soggetta ad appropriato follow up; che si valuti almeno una volta nel corso dell'intero periodo di programmazione in che modo il sostegno dei fondi SIE abbia contribuito al conseguimento degli obiettivi di ciascuna priorità; che tutte le valutazioni effettuate siano rese pubbliche.

---

<sup>7</sup> La valutazione ex ante è predisposta dall'autorità competente per la predisposizione del Programma che può essere diversa dall'Autorità di Gestione.

### 3. SCELTE ORGANIZZATIVE IN LOMBARDIA

L'organizzazione della *funzione di sorveglianza* ruota attorno al perno del Comitato di Sorveglianza di ciascun Fondo<sup>8</sup>. Questo organismo, che è comune ad entrambe le funzioni e le mette in dialogo, apre alla partecipazione di tutti i partner intervenuti nella programmazione grazie alla sua composizione (BOX 2). Il CdS opera con l'assistenza dell'Autorità di Gestione, che è responsabile del sistema di registrazione e conservazione informatizzata dei dati necessari alla sorveglianza e alla valutazione.

La *funzione di valutazione* invece si organizza anche sulla base di **alcune scelte autonome della Regione** che:

- affianca ai soggetti previsti dal Regolamento – CdS, AdG e Valutatore Indipendente - due ulteriori organismi: la **Cabina di regia**<sup>9</sup> (CdR) e il **Gruppo di Pilotaggio** (GdP)
- si è dotata di **tre Valutatori indipendenti** (V.I.) selezionati attraverso un unico bando di gara a procedura aperta<sup>10</sup> diviso in più lotti, uno per ciascuno dei programmi. La procedura, avviata a novembre 2015, si è conclusa con le aggiudicazioni tra la fine del 2016 e l'inizio del 2017<sup>11</sup>
- demanda al Piano Attuativo di Valutazione, che il valutatore presenta entro 45 giorni dall'avvio del servizio e aggiorna annualmente, la definizione annuale degli obiettivi di valutazione, l'affinamento delle domande valutative contenute nel PdV e la descrizione dei metodi e degli strumenti che saranno utilizzati per la valutazione
- prevede per tutti e tre i Programmi un **elevato numero di Rapporti valutativi**, ai quali si possono aggiungere valutazioni su temi

#### BOX 2 – IL COMITATO DI SORVEGLIANZA: COMPOSIZIONE E ATTIVITÀ

Il CdS comprende oltre **60 membri per ogni POR**, alcuni con diritto di voto ed altri con funzioni consultive. E' presieduto dal Presidente della Regione o da un suo delegato e include **tutte le Autorità Regionali**, i responsabili di Asse per il Fondo di riferimento, il Rappresentante della Cabina di Regia e la Struttura di coordinamento Programmazione comunitaria, i rappresentanti della **Commissione Europea**, di **Agenzia per la Coesione Territoriale**, **Dipartimento per le politiche di coesione**, **Ministero Economia e finanze - IGRUE**, delle AdG dei PON, degli Organismi Intermedi, del territorio (ANCI, UPL, CAL) e il partenariato socio-economico (rappresentanti di università lombarde, di Unioncamere Lombardia, delle associazioni imprenditoriali di Industria, Commercio, Artigianato, Cooperazione, Agricoltura, delle libere professioni, delle organizzazioni sindacali).

*Nell'ambito della sorveglianza*, il CdS valuta l'attuazione del Programma e i progressi compiuti nel conseguimento dei suoi obiettivi, esamina gli aspetti che incidono sui risultati ed esprime pareri all'AdG su eventuali modifiche. Approva le relazioni di attuazione e può formulare osservazioni all'AdG in merito all'attuazione e alla valutazione, incluse azioni per ridurre gli oneri amministrativi; controlla inoltre il seguito dato alle osservazioni emesse.

*Nell'ambito della valutazione dei POR*, il CdS approva il Piano di Valutazione e le sue modifiche, esamina i progressi nell'attuazione del PdV e il seguito dato ai risultati della valutazione, esprime pareri sui piani attuativi del PdV presentati dal Valutatore Indipendente, sull'individuazione delle domande di valutazione, sugli aspetti metodologici e sulla qualità dell'attività valutativa, nonché sulla comunicazione e diffusione degli esiti delle valutazioni.

*Nel caso del FEASR* le funzioni sono definite direttamente nel Programma di Sviluppo Rurale che include il Piano di Valutazione, secondo le disposizioni del Regolamento 1305/2013 e del Regolamento Esecutivo 808/2014.

<sup>8</sup> Con dgr n. 3252 del 06/03/2015, il CdS è stato individuato come organismo unico per FESR e FSE; successivamente è stata disposta la distinzione per i due fondi con D.d.u.o. 6921/2017 e con il Decreto n. 6214/2017. Per quanto riguarda il PSR FEASR il CdS è stato istituito con Decreto n. 7180/2015 e la sua composizione, regolata direttamente dal PSR (sezione 15.2), ricalca quella dei Fondi strutturali.

<sup>9</sup> Attualmente ne è responsabile l'Unità Organizzativa "Programmazione e coordinamento SIREG" istituita presso la DG Presidenza.

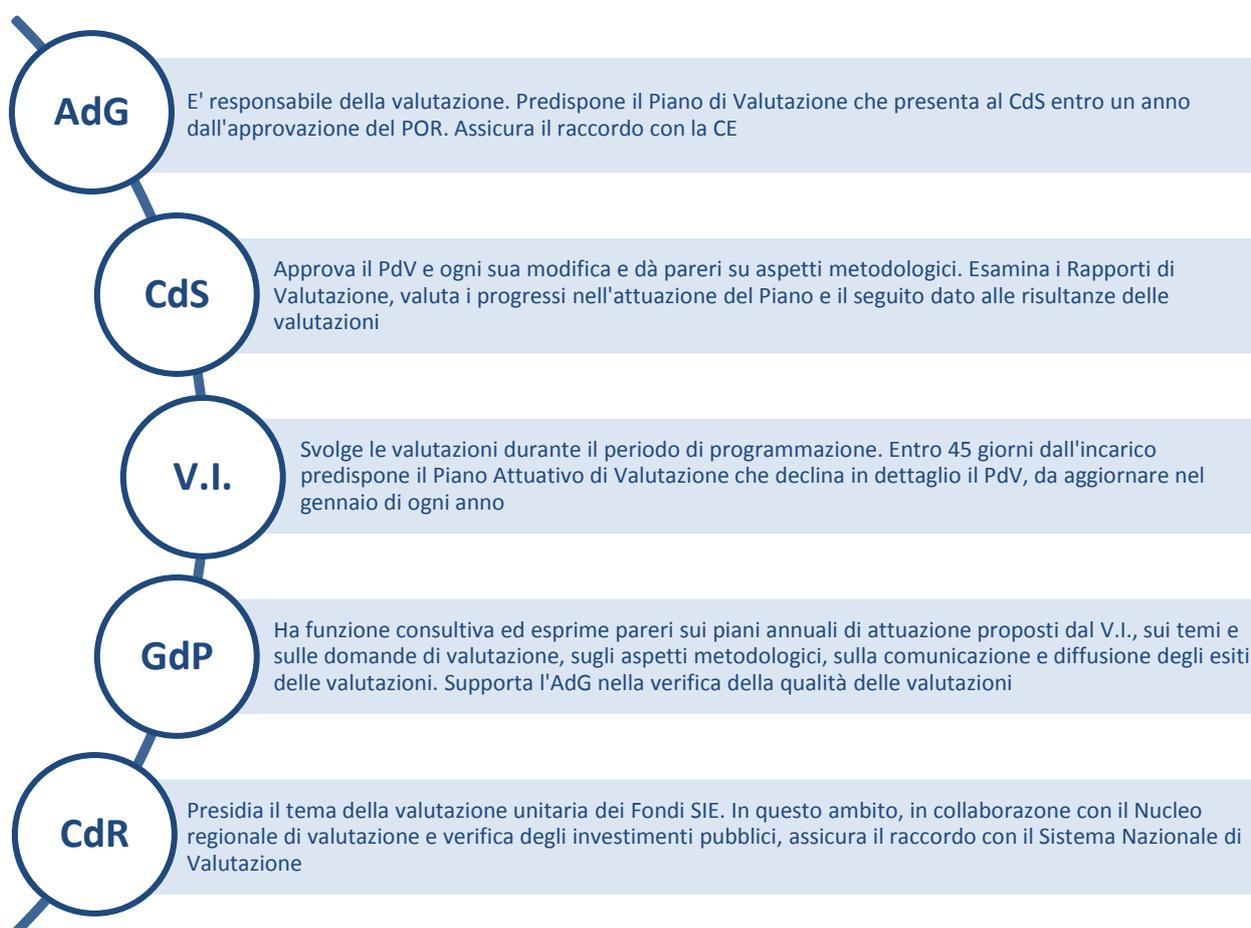
<sup>10</sup> Geca 33/2015 – pubblicato su BURL n. 48 del 25/11/2015.

<sup>11</sup> I valutatori indipendenti sono: il Raggruppamento Temporaneo di Imprese Fondazione Giacomo Brodolini, IZI s.p.a. e MBS s.r.l. per il POR FESR (BURL n. 6 del 8/02/2017), il Raggruppamento Temporaneo di Imprese tra Istituto per la Ricerca Sociale e Cogea s.r.l. per il POR FSE (BURL n. 4 del 25/01/2017), Agriconsulting s.p.a. per il PSR FEASR (BURL n. 48 del 16/11/2016).

specifici. In base al PdV si attendono:

- **Rapporti Annuali di Valutazione (RAV)**, il 31 marzo di ogni anno a partire dal 2017, con l'andamento dell'attuazione del programma nello specifico anno di riferimento;
- il **Rapporto Intermedio di Valutazione (RIV)**, entro il 26 febbraio 2018, con l'approfondimento specifico sul Performance Framework<sup>12</sup>, sia per gli Assi Prioritari che per le trasversalità indicate dal Piano della Valutazione;
- le **Relazioni di Sintesi**, entro il 31 dicembre 2022, delle valutazioni compiute durante l'attuazione del Programma;
- il **Rapporto finale di valutazione (RFV)**, entro il 31 dicembre 2023<sup>13</sup>.

Lo schema che segue riepiloga le competenze nella funzione valutativa dei fondi SIE in Lombardia secondo quanto descritto nei PdV di ogni programma regionale.



Ogni rapporto di valutazione è pubblicato sulla pagina dedicata al Fondo di riferimento nel sito di Regione Lombardia.

<sup>12</sup> Si veda box 1.

<sup>13</sup> I prodotti della valutazione del PSR osservano scadenze diverse: RAV (entro il 30 marzo), RIV (entro il 30 marzo 2019), Relazione di sintesi (entro il 30 ottobre 2022), RFV (entro il 30 settembre 2023).

I **rapporti finora pubblicati** mostrano il pieno rispetto delle disposizioni regolamentari per quanto riguarda la sorveglianza: a maggio è stata pubblicata la RAA 2017 per il FSE, mentre quella del FESR è stata approvata dal CdS lo scorso 24 maggio; si attende infine la RAA del PSR entro il primo semestre 2018.

Alcuni scostamenti dalle previsioni dei Piani riguardano invece i Rapporti di Valutazione: è stato pubblicato il RAV 2016 del PSR; non risulta realizzato il RAV FSE 2016; è stato pubblicato il RAV FESR 2017 che osserva la situazione al 31 dicembre 2016 e a giugno 2017; non sono ancora pubblicati i Rapporti Intermedi (RIV) programmati per febbraio 2018. Questi scostamenti dipendono probabilmente dall'assegnazione degli incarichi valutativi avvenuti in tempi successivi alla tempistica ipotizzata in origine.

## 4. AD OGGI, COME STANNO ANDANDO LE COSE?

L'obiettivo di correggere deficit di implementazione e ritardi nell'attuazione dei Programmi Operativi non sembra a portata di mano, nonostante le numerose innovazioni introdotte nel ciclo di Programmazione 2014-2020. Anzi, le novità potrebbero aver complicato le cose.

Sul tema è intervenuto più volte il Parlamento Europeo che nel febbraio 2017 ha sollecitato l'intervento correttivo della Commissione, proprio riconoscendo come l'introduzione di diversi nuovi requisiti (concentrazione tematica, condizionalità ex ante e gestione finanziaria) possa aver contribuito ai ritardi di attuazione nel contesto dell'adozione tardiva del quadro legislativo: da qui l'invito alla Commissione a presentare un piano per accelerare l'avanzamento dei programmi operativi<sup>14</sup>.

L'attuazione effettiva è infatti partita con grande ritardo in tutta Europa: la conclusione tardiva dei negoziati sul Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 ha spostato l'adozione dei Regolamenti a dicembre 2013 e i regolamenti attuativi a ciclo avviato, gravando sulla definizione degli Accordi di Partenariato e a cascata su tutti i processi conseguenti: l'approvazione dei Programmi Operativi, la designazione delle Autorità di Gestione, Certificazione e Audit, l'esecuzione dei progetti.

Di fatto è aumentata l'incertezza delle regole, che ha compromesso anche gli intenti semplificatori sottesi alle innovazioni: esplicitamente definita una priorità trasversale, la semplificazione è invece risultata la sconfitta eccellente di questa Programmazione.

A fronte di un ritardo che ha coinvolto tutti i Paesi, gli Stati membri mostrano però un **avanzamento della spesa** molto diverso, con l'Italia in posizioni poco brillanti per risorse spese e risorse impegnate.

Per quanto riguarda queste ultime, secondo un recente aggiornamento dei dati riferiti al 2017, pubblicati sul sito di open data dell'Ue, soltanto il FESR avrebbe impegnato almeno la metà delle risorse in dotazione, allineandosi alla media europea (51% Italia e 52% Ue). Più arretrata sarebbe la situazione del FSE, che impegna solo un terzo della dotazione (33%), molto distante dalla media Ue (49%), collocandoci in quart'ultima posizione, seguiti soltanto da Cipro, Croazia e Romania<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sui ritardi nell'attuazione dei programmi operativi a titolo dei fondi SIE – impatto sulla politica di coesione e via da seguire” (2016/3008/(RSP)).

<sup>15</sup> Per il FEASR la spesa impegnata risulta del 34%, nove punti percentuali in meno rispetto alla media europea, con dati però riferiti al 15 ottobre 2017, mentre per il FEAMP i dati si fermano al 2016. Nell'immagine, tratta dal portale europeo <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/IT>, compaiono dall'alto in basso (secondo gli acronimi inglesi): il FEASR, il FEAMP, il FESR e il FSE; l'ultima voce riguarda l'iniziativa Garanzia Giovani, che gode di una riserva di risorse. Per i fondi strutturali i dati sono riferiti alla data del 31/12/2017 (al 15/10/2017 per il FEASR) e alla spesa “decided” (impegnata) secondo le definizioni presenti sul portale europeo <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/IT>



Fonte: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/IT>

Osservato nel dettaglio regionale, e mettendo a confronto i due fondi strutturali, il ritardo nella spesa del FSE interessa la maggior parte delle regioni italiane.

Perché questa situazione? I soli dati di spesa non lo spiegano. Ad esempio per il FSE la Regione Lombardia ha adottato uno strumento attuativo – la Dote Unica Lavoro – che sposta il momento dell’assunzione dell’impegno al momento successivo all’erogazione del servizio, riducendo il totale impegnato. Il Fondo inoltre risulta allineato per altri importanti parametri: gli uffici competenti segnalano che in Lombardia è stato raggiunto il target della spesa certificata n+3 al 31/12/2017 e che mancano oggi circa 13 milioni a conseguire lo stesso target per il 2018 (pari a 128,70 Mln€).

Nonostante la ridotta capacità esplicativa, comunque, l’enfasi sulla spesa sta crescendo. A livello mediatico le segnalazioni sulla nostra incapacità di utilizzare le risorse si fanno sempre più pressanti, corredate di statistiche e ranking di performance a documentare il crescente rischio di disimpegno dei finanziamenti. Questa rinnovata attenzione sulla (sola) capacità di spesa, però, ricollocherebbe al centro ciò che questa programmazione aveva in parte cercato di correggere e incentiva una lettura che:

- sostituisce il fine con un mezzo. Scopo delle politiche è risolvere i problemi e non utilizzare risorse: la sola spesa non garantisce i cambiamenti, la risposta ai bisogni, l’attenuazione dei problemi;
- confonde il dito con la luna: una spesa rallentata segnala la presenza di criticità ma - come ci indicano i dati sul FSE - non spiega le cause da rimuovere;
- si basa su interpretazioni non sempre univoche e spesso contrastanti (BOX 3).

### BOX 3 – CORRISPONDENZE INCERTE

I dati pubblicati dalla Commissione qualificano le risorse con i termini **planned** (programmate), **decided** (impegnate/assegnate) e **spent** (spese/erogate). Per l’UE le risorse **planned** coincidono con la dotazione assegnata per il Programma ma per altri il termine può riferirsi alla spesa programmata ogni anno; le risorse **decided** possono esprimere il finanziamento accordato ad un intervento, per altri individuare l’impegno diventato giuridicamente vincolante (a selezione intervenuta).

Analogamente anche l’incidenza della spesa si modifica se lo **spent** è messo in rapporto al **decided** o al **planned**.

Anche chi ha per mission il controllo focalizzato sulla spesa deve cominciare ad allargare lo sguardo: così la Corte dei Conti europea, riconoscendo come “nel corso degli anni, l’attuazione della politica di coesione è divenuta eccessivamente complessa” ha indicato 5 priorità per la programmazione post 2020: (i) l’introduzione di norme semplici, chiare e stabili e l’armonizzazione delle norme dei vari fondi e

programmi; (ii) la semplificazione dell'attuale struttura gestionale dei programmi operativi, che oggi conta oltre 390 programmi e circa 1.400 Autorità di gestione e audit; (iii) il superamento dei problemi relativi alla sovraregolamentazione, tra normativa UE e disposizioni approvate dagli Stati membri (iv) la diffusione delle opzioni semplificate in materia di costi e una maggiore attenzione alle performance; (v) la promozione dell'efficienza e dell'efficacia dei controlli, con linee guida a livello UE circa portata e frequenza delle verifiche e maggiori sforzi da parte degli Stati membri per superare la necessità di presentare più volte la stessa documentazione. (European Court of Auditors, *Simplification in post-2020 delivery of Cohesion Policy*, May 2018)

Oltre ai dati di spesa, allora, le informazioni raccolte grazie alle funzioni di sorveglianza e di valutazione diventano indispensabili: per aiutare a spendere meglio oltre che di più. In attuazione della legge regionale 20/2017, a partire da questa legislatura, ciò potrà avvenire anche con il contributo riflessivo del Consiglio regionale.

---

La **Nota informativa** è stata realizzata dall'Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali: Elvira Carola (direzione), Isabella Bertoneri e Antonino Chilà (analisi e redazione). Ha collaborato Daniela Carnelli.

Si ringrazia per la collaborazione la Direzione Centrale Programmazione, Finanza e Controllo di Gestione di Regione Lombardia e, in particolare, Federica Marzuoli.

Il documento è disponibile sul sito del Consiglio regionale all'indirizzo [www.consiglio.regione.lombardia.it](http://www.consiglio.regione.lombardia.it)

Pubblicazione non periodica. Distribuzione gratuita. Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicato senza citarne la fonte.