

Monitoraggio e valutazione delle azioni di policy cofinanziate dai Fondi Strutturali: l'applicazione della tecnica Earned Value Management

Category: Stay inspired (sharing ideas)

written by Antonio Bonetti | January 20, 2023



*«Contano due principi:
non farsi mai troppe illusioni e
non smettere di credere che
ogni cosa che fai potrà servire»*

Italo Calvino

La tecnica ***Earned Value Management (EVM)***, fin dagli anni Sessanta, è sempre stata applicata principalmente nel settore militare e aerospaziale, in quello delle costruzioni e per il controllo e il monitoraggio della realizzazione di opere pubbliche. Il suo uso, inoltre, è diffuso principalmente presso le imprese private.

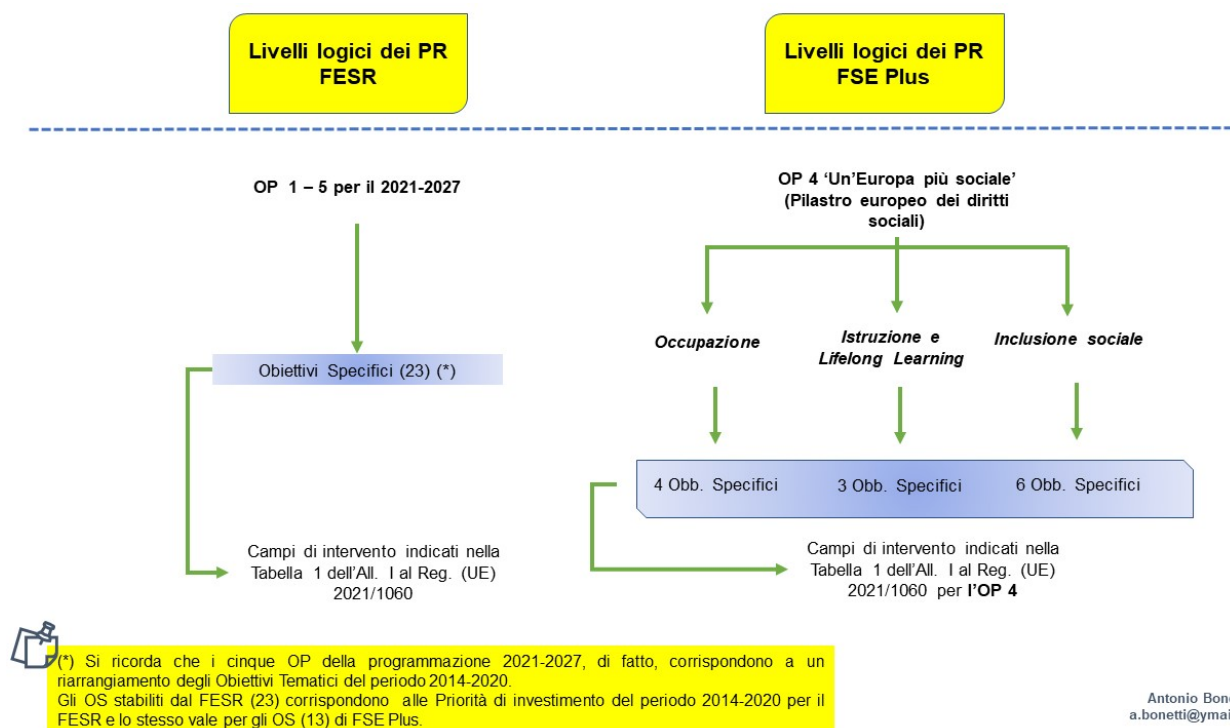
Questa tecnica, comunque, si può applicare anche a:

- *routines* e progetti delle organizzazioni pubbliche (Pubblica Amministrazione);
- azioni di *policy* implementate per migliorare il benessere collettivo.

Per illustrare meglio la possibile applicazione dell'EVM alle **azioni di *policy*** cofinanziate dai **Fondi Strutturali** nell'ambito dei Programmi Regionali (PR) è opportuno richiamare la logica di programmazione "a cascata" degli interventi nel periodo 2021-2027 (si veda la figura 1) che, semplificando molto, è imperniata su tre "livelli logici":

- quello dei cinque grandi **Obiettivi di *Policy* (OP)** dei Fondi Strutturali 2021-2027 (che, di fatto, razionalizzano gli 11 Obiettivi Tematici del periodo 2014-2020);
- quello degli **Obiettivi Specifici** (sono 23 per il FESR e sono 13 per il FSE Plus);
- quello delle **azioni** (va sempre ricordato che le azioni devono essere assolutamente coerenti, *inter alia*, con il menu dei "campi di intervento" riportati nella tabella 1 dell'Allegato I al **Reg. (UE) 2021/1060**, ossia il Regolamento sulle Disposizioni Comuni per il periodo 2021-2027).

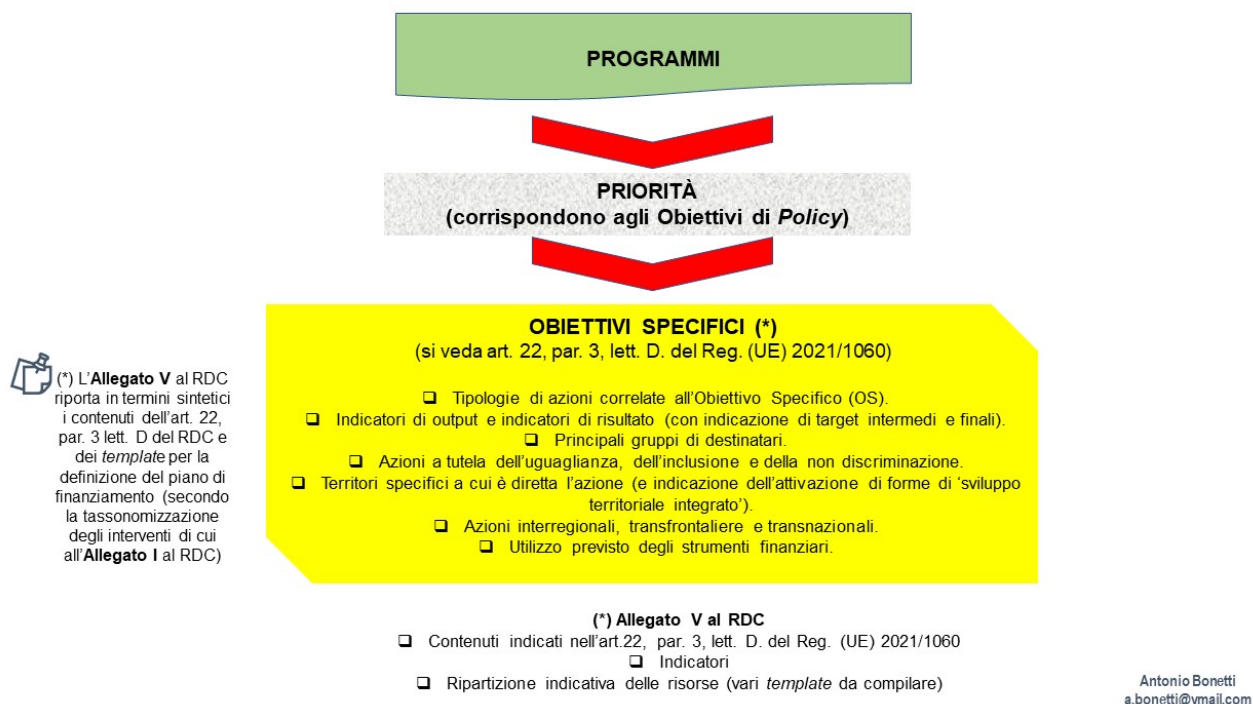
**Figura 1 – Logica di programmazione dei PR 2021-2027
cofinanziati dai Fondi Strutturali**



ica di programmazione “a cascata” descritta nella figura precedente, 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)**. Per ciascuno degli **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), come sintetizza la figura 2;
- 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”;
- 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). [1]

Figura 2 – Ratio della formulazione ed elementi portanti dei PR 2021-2027

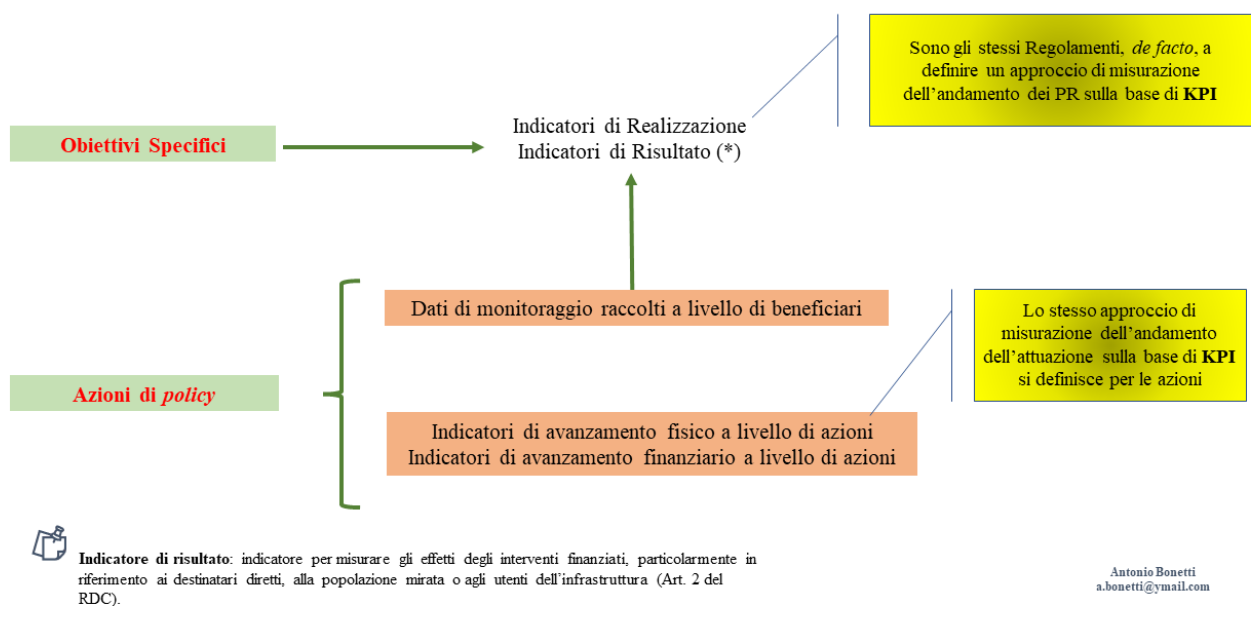


toraggio e di valutazione fondato sulla logica dei **KPI** si può delineare (e andrebbe assolutamente delineato) anche a livello di azioni di *policy*.

Sono infatti queste che consentiranno di raggiungere gli OS e, inoltre, sono i dati di monitoraggio raccolti a livello di beneficiari finali delle azioni che alimenteranno gli indicatori di realizzazione (si veda la figura 3). Avendo cura di scegliere indicatori di realizzazione fisica pertinenti rispetto alla natura delle azioni di *policy*, anche per queste – come si fa per gli Obiettivi Specifici dei PR – si potrebbero definire degli indicatori di avanzamento fisico (per i quali si potrebbero fissare target intermedi al 2024 e target finali al 2029).

Seguendo l'approccio convenzionale si potrebbero definire anche indicatori di avanzamento finanziario (capacità di impegno delle risorse, capacità di spesa e velocità di spesa) e fissare anche per questi dei target intermedi e finali. [2]

Figura 3 – Indicatori di realizzazione e di risultato (KPI) dei PR 2021-2027



y, pertanto, si possono considerare di fatto dei progetti complessi rispetto ai quali vanno verificate in itinere:

- la capacità dei Dipartimenti regionali che le gestiscono di utilizzare pienamente le risorse finanziarie disponibili (contributo UE e cofinanziamento nazionale e regionale);
- l'efficacia e l'efficienza.

Gli indicatori di realizzazione e di risultato quantificati (i **Key Performance Indicators – KPI** – di azioni e Programmi cofinanziati dai **Fondi Strutturali**) costituiscono la base della c.d. “**analisi di efficacia**”, da intendersi in primo luogo come capacità dei progetti (o determinate azioni di policy) di realizzare gli output previsti (materiali e immateriali) e di raggiungere i risultati prefissati. Questa analisi, *in itinere*, si fonda sulla c.d. logica “**distance-to-target**”. [3]

Per illustrare meglio i margini di applicazione della tecnica EVM al controllo delle azioni di *policy* incluse nei PR, vorrei richiamare i due pilastri fondamentali della valutazione *ongoing*, ossia l'analisi di efficacia (sia fisica, sia finanziaria) e l'analisi di efficienza (si veda la figura 4).

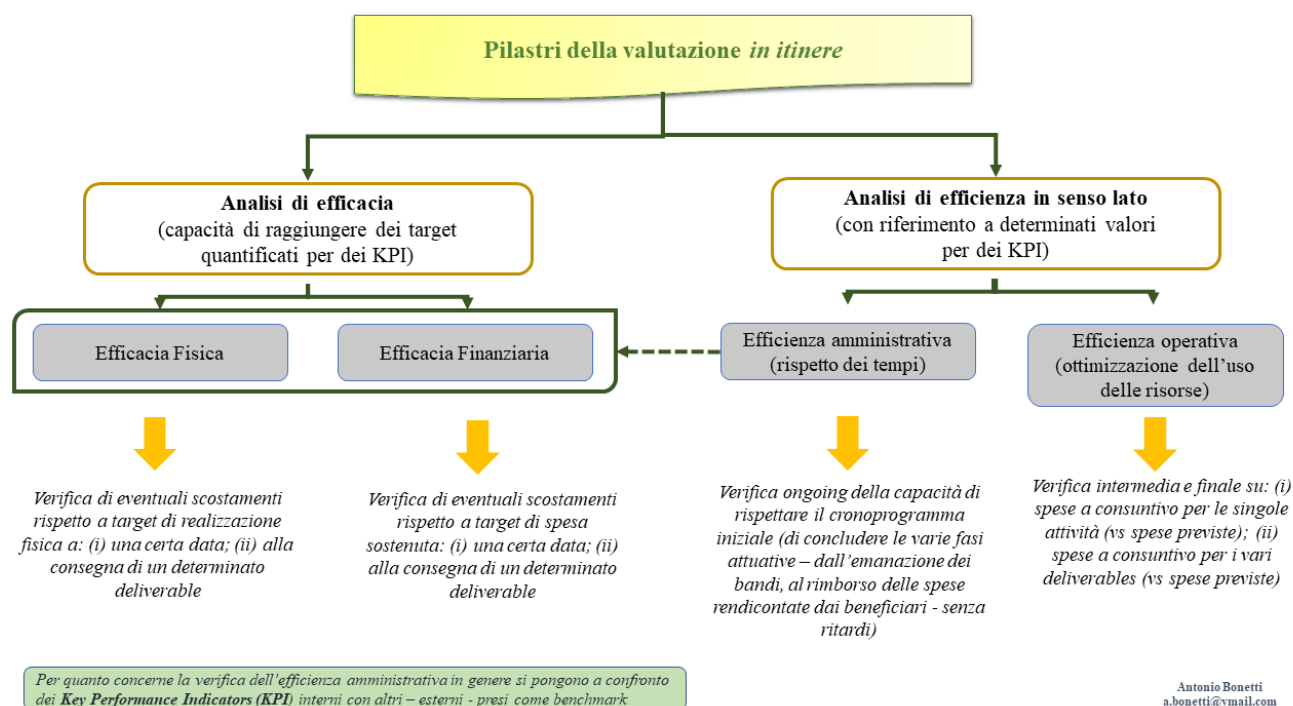
L'**analisi di efficacia**, come si può osservare, è ampiamente informata alla logica KPI. [4]

L'**analisi di efficienza** si muove nello stesso solco, ma è più articolata, in quanto:

- per l'**efficienza amministrativa** si identificano, in pratica, delle durate medie di riferimento delle principali fasi delle varie procedure amministrative per attuare gli interventi dei PR. In corso d'opera si rapportano alle durate medie desiderabili quelle che sono effettivamente rilevate a posteriori (in genere, le durate medie da rispettare vengono identificate esaminando la performance di altre Regioni più efficienti, secondo una logica di benchmarking); [5]

- per l'**efficienza operativa** (da intendersi come capacità di minimizzare il costo medio degli output realizzati), analogamente a quanto si fa per la verifica dell'efficacia fisica, si identificano dei valori target per il costo medio unitario degli output e poi si verificano gli scostamenti dei valori effettivi rilevati a posteriori (anche per i costi medi target, in genere si prendono come termini di riferimento quelli rilevati per altre Regioni più performanti, oppure quelli registrati per gli interventi omologhi nel precedente periodo di programmazione).

Figura 4 – Analisi di efficacia e di efficienza quali pilastri della valutazione *in itinere* dei Programmi



le azioni di *policy* attuate nell'ambito dei PR il giudizio che si può trarre con l'approccio KPI è un giudizio che è focalizzato su ciascuno dei KPI e una lettura complessiva dell'avanzamento del progetto sulla base dei KPI è condizionato ai seguenti elementi:

- la possibilità di calcolare un indicatore medio ponderato dei vari indicatori elementari (opportunosamente pesati);
- la capacità dei valutatori di formulare un giudizio d'insieme.

Anche nel caso dell'attuazione degli interventi dei PR, a fronte della logica "a compartimenti stagni" che caratterizza l'approccio **Key Performance Indicators** – per ciascun KPI si segue il progressivo "avanzamento" e, in corrispondenza di determinate date intermedie del cronoprogramma, si misurano gli scostamenti rispetto a dei valori target – la **tecnica Earned Value Management (EVM)**, fornisce una chiave di lettura integrata dell'attuazione che si basa su:

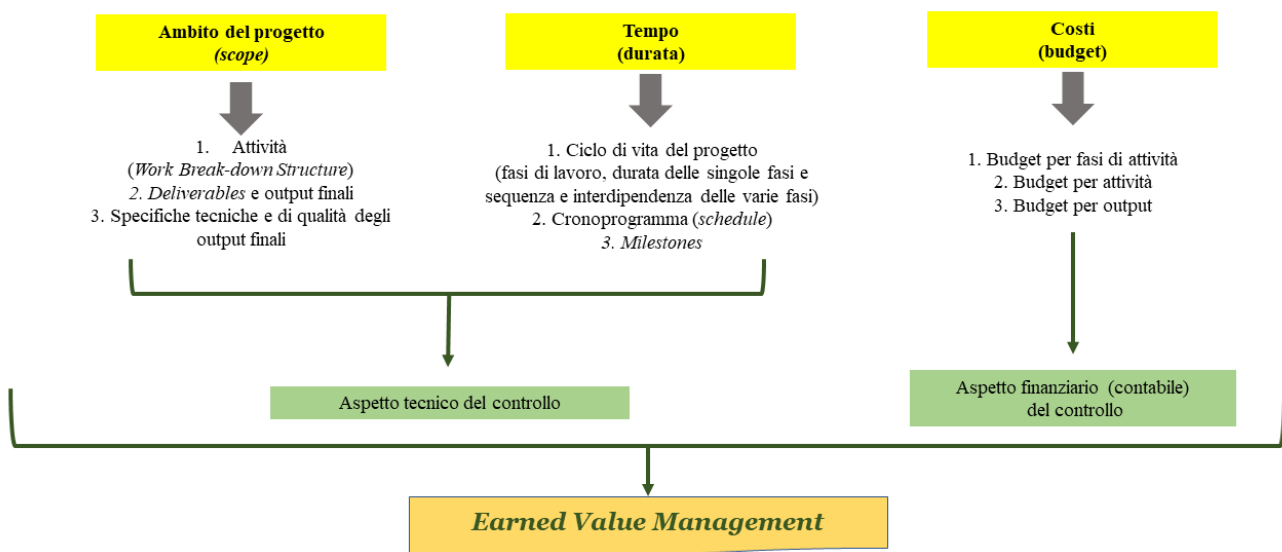
- un approccio integrato alla misurazione dell'avanzamento dei progetti;
- un forte ancoraggio al "triple constraint" dei progetti (che nel caso degli interventi dei PR si identifica con ambito


delle azioni di policy, risorse finanziarie allocate e durata prevista delle azioni);

- una capillare suddivisione delle attività da realizzare (in genere sintetizzata con la **Work Break-down Structure**);
- una chiara individuazione delle responsabilità attuative (dei task operativi), che nel caso di progetti di piccole dimensioni si estrinseca nella c.d. “matrice di assegnazione delle responsabilità”;
- tre variabili-chiave dell’EVM (*Planned Value*, *Actual Cost* e *Earned Value*);
- due variabili derivate di controllo (*Cost Variance* e *Schedule Variance*);
- due indici di efficienza (*Cost Performance Index* e *Schedule Performance Index*).

La figura che segue enfatizza l’aspetto fondamentale che l’**approccio EVM** è fortemente ancorato al “triplo vincolo” di ciascuno progetto.

Figura 5 – Il “triplo vincolo” dei progetti e l’approccio Earned Value Management



 A latere del triplo vincolo vanno considerati: (i) la matrice di assegnazione delle responsabilità; (ii) l’analisi dei rischi

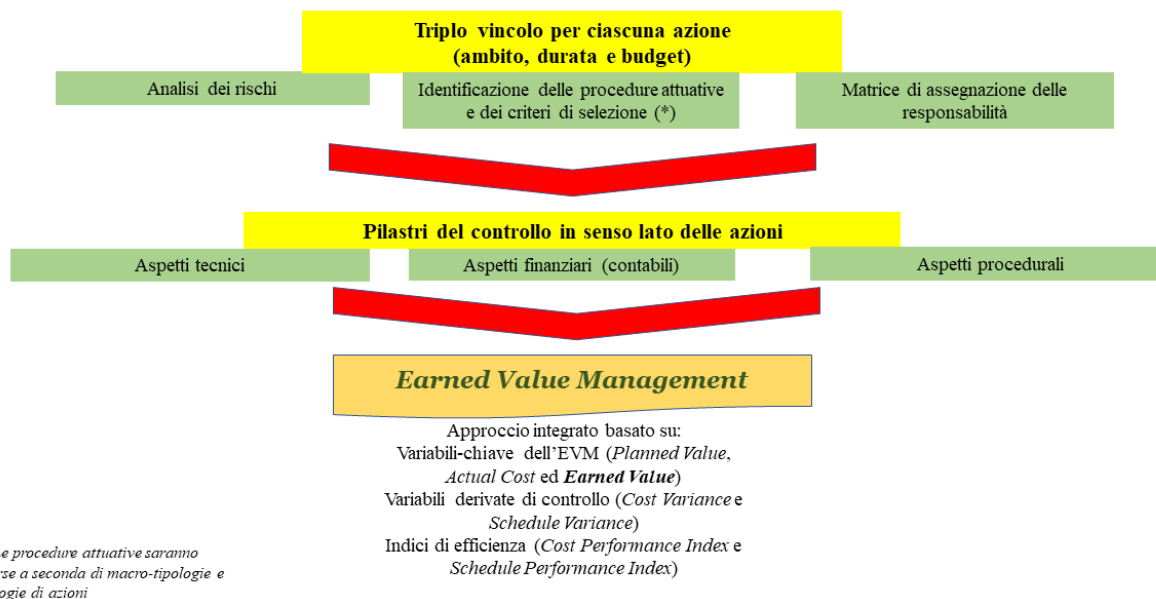
efinizione delle tre variabili chiave di questa tecnica e

delle due variabili di scostamento (***Cost Variance*** e ***Schedule Variance***) essa consente parimenti di rendere più agevole per tutti la comprensione della reportistica di monitoraggio, contribuendo così a rafforzare la trasparenza sull'attuazione delle azioni di *policy* e delle operazioni ammesse a beneficio.

La figura che segue è volta a presentare in modo sintetico come tale approccio si possa applicare anche alle azioni di *policy* dei PR cofinanziate dai **Fondi Strutturali**. L'aspetto principale da evidenziare concerne il fatto che, in sede di definizione del "triplo vincolo" degli interventi, vanno anche trattate tre questioni fondamentali per l'efficacia e l'efficienza degli interventi:

- un corretto inquadramento generale delle procedure di attuazione e dei criteri di selezione (procedure e criteri di selezione, ovviamente, saranno diversi a seconda delle macro-tipologie e tipologie di azione);
- una mappatura dei rischi attuativi che potrebbero minare implementazione ed efficacia delle azioni;
- una mappatura delle responsabilità attuative. [6]

Figura 6 – Inquadramento del "triplo vincolo" delle azioni di *policy*, delle responsabilità attuative e delle procedure attuative per applicare in modo pertinente la tecnica EVM



e l'EVM si può assolutamente applicare anche alle azioni di *policy* in cui sono articolati i PR FESR e FSE Plus, come anticipavo nel precedente post del 10 Gennaio va tenuto in debita considerazione che:

- alcune azioni di *policy*, per loro natura, si prestano meglio all'applicazione dell'EVM;
- stante il fatto che, in generale, la qualità dei sistemi organizzativi preposti all'attuazione e l'efficienza amministrativa sono assolutamente *conditio sine qua non* per l'efficacia delle azioni di *policy*, per alcune di queste l'efficacia e i risultati vengono anche a dipendere da fattori non controllabili dall'operatore pubblico.

Proverò a spiegare meglio questi aspetti nel prossimo post del 25 Gennaio, con un focus di analisi sulle c.d. "azioni alle persone" dei PR FSE Plus e sui regimi di aiuto. [7]

[1] E' bene fornire una sorta di glossario per inquadrare bene l'uso di certi termini in questo breve articolo, dato che le definizioni riportate sui Regolamenti a volte possono ingenerare dubbi.

In generale si usano come sinonimi azioni di *policy* e interventi di *policy*.

A mio modesto avviso vale anche nel caso dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali, dato che l'articolo 2 sulle definizioni e l'articolo 22 del Regolamento sulle Disposizioni Comuni (RDC) lasciano chiaramente intendere che azioni e interventi vadano considerati come sinonimi. Gli stessi "indici operativi" per la formulazione dei PR riportati nell'Allegato V al RDC fanno riferimento agli "interventi dei Fondi".

A valere delle "azioni di *policy*" vengono selezionate le "**operazioni**" (o, se si preferisce, i progetti).

[2] Sia i PR FESR, sia i PR FSE Plus prevedono a livello di Obiettivi Specifici indicatori di output (indicatori di realizzazione per i quali vanno indicati sia il target intermedio 2024 sia quello finale al 2029) e indicatori di risultato, per i quali, invece, non viene richiesto di fissare dei target intermedi, bensì si devono indicare un valore "*baseline*" e un valore target finale al 2029. L'art. 2 del RDC al punto 14 riporta la seguente definizione di "indicatore di risultato": indicatore per misurare gli effetti degli interventi finanziati, particolarmente in riferimento ai destinatari diretti, alla popolazione mirata o agli utenti dell'infrastruttura.

[3] Come ricordato nel precedente post del 10 Gennaio, la logica di fondo di un siffatto approccio basato su **Key Performance Indicators (KPI)** è fondamentalmente la seguente:

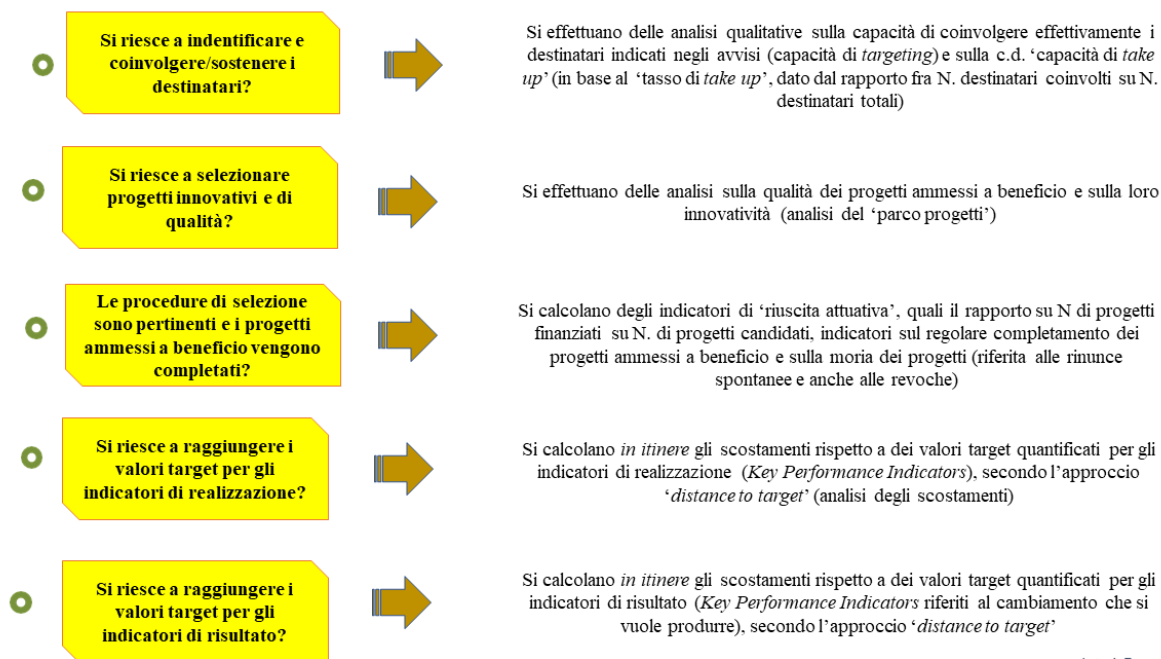
- sulla base di una attenta verifica delle condizioni di partenza (*baseline*), come parte integrante del processo di definizione del progetto si fissano gli obiettivi finali da raggiungere, in termini di output da realizzare e di *outcome* (intesi come miglioramento delle capacità di fare e delle condizioni di vita generali dei destinatari finali). Per gli indicatori di output si quantificano dei valori target finali da raggiungere (com'è noto, non è metodologicamente corretto associare degli indicatori e dei valori target quantificati a risultati/impatti dei progetti, dal momento che per stimare il

raggiungimento o meno di risultati e impatti è necessario ricorrere a tecniche di analisi più complesse);

- si quantificano anche dei valori target intermedi per gli output (in genere si fissano più target, in corrispondenza di date intermedie fra quella di partenza e quella di chiusura del progetto) e per gli avanzamenti di spesa;
- in corrispondenza delle date previste, per i vari indicatori di avanzamento quantificati, si calcolano gli scostamenti rilevati (approccio generale "distance-to-target").

[4] 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 7 – Domande Valutative ed elementi analitici alla base dell'analisi di efficacia fisica



Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

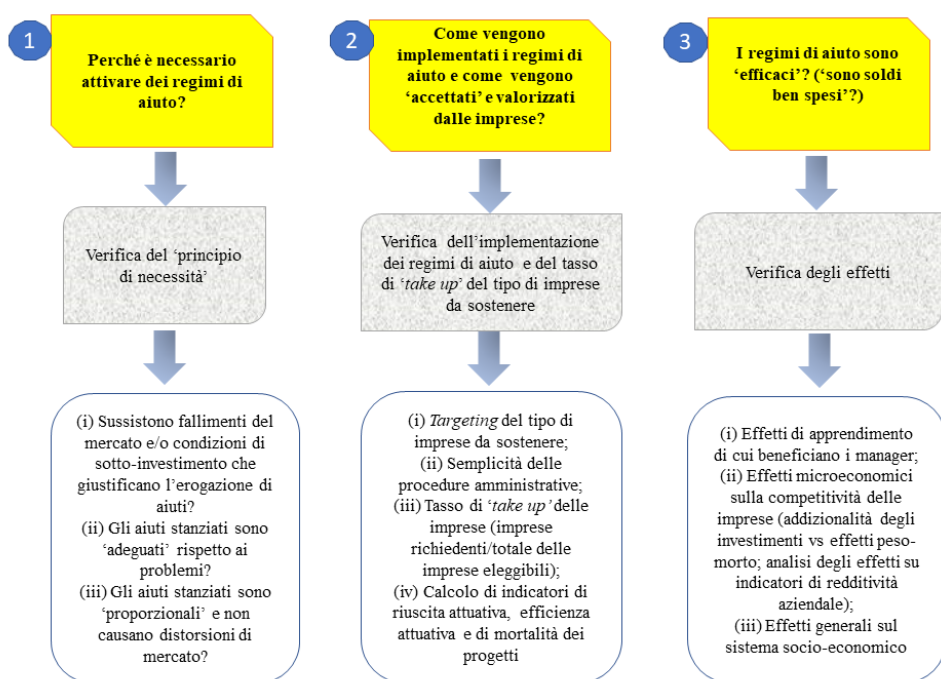
isi di efficacia va adeguatamente articolata a seconda delle principali macro-tipologie/tipologie di azioni cofinanziate dal FESR (realizzazione di opere pubbliche, regimi di aiuto e altri incentivi a singoli beneficiari e azioni di

P
e
r
a
l
t
r
o
,
,
a
n
a
l

accompagnamento) e da FSE Plus (azioni alle persone, azioni di sistema e azioni di accompagnamento).

La figura che segue riporta a titolo esemplificativo gli aspetti centrali da considerare in sede di valutazione dell'efficacia dei regimi di aiuto.

Figura 8 – Elementi portanti della valutazione di efficacia dei regimi di aiuto



Antonio Bonetti
a.bonetti@gmail.com

[5]
P
e
r
u
n
a
c
o
n
f
e
r

ma dell'importanza della verifica dell'efficienza amministrativa si possono prendere in considerazione gli indicatori riportati nell'Allegato C (denominato "Obiettivi di miglioramento di Efficienza e di Efficacia") dei **Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA)** del periodo di programmazione 2014-2020.



Immagine ex Unsplash

[6] La mappatura delle responsabilità attuative, in genere, si snoda su un duplice piano:

- la mappatura delle responsabilità a livello organizzativo, definita **Organisational Break-down Structure** (nel caso qui trattato, si tratterà di definire la mappatura delle responsabilità nell'ambito degli Assessorati e dei Dipartimenti regionali);
- l'assegnazione dei task a ciascuno dei membri del gruppo di lavoro ("matrice di assegnazione delle responsabilità").

[7] Questo contributo è un "*work in progress*" elaborato nell'ambito del progetto di ricerca dell'associazione Centro Studi Funds for Reforms Lab "**Theory of Change e valutazione di impatto di progetti e programmi complessi**".

Le analisi qui proposte ho avuto il piacere di presentarle a colleghe e colleghi dell'Associazione Centro Studi Funds for Reforms Lab il 16 Gennaio scorso nell'ambito di un seminario divulgativo interno.

Ringrazio colleghe e colleghi per gli utili spunti di riflessione proposti nel corso del dibattito.