

Orientamento ai risultati dei Fondi Strutturali e “performance framework”

Category: Stay inspired (sharing ideas)

written by Antonio Bonetti | June 10, 2019



“Don’t raise your voice. Improve your argument”

Desmond Tutu – Premio Nobel per la Pace 1984

“Performance framework” e “riserva di efficacia” dei Fondi Strutturali

Il c.d. “*performance framework*” è un nuovo vincolo alla programmazione degli interventi cofinanziati dai **Fondi Strutturali e di Investimento Europeo (Fondi SIE)** che è stato introdotto per il periodo 2014-2020 al fine di rafforzare l’orientamento ai risultati dei programmi di spesa e, almeno

in linea di principio, la loro efficacia. [1]

Al “**performance framework**” (tradotto nel testo in Italiano dei regolamenti sui **Fondi SIE** e nell’**Accordo di Partenariato** come “quadro di riferimento dell’efficacia dell’attuazione”) si lega la questione molto concreta dell’attribuzione della c.d. “riserva premiale” (“riserva di performance”). [2]

Per i vari programmi di spesa, infatti, è previsto che qualora vengano raggiunti gli obiettivi “intermedi” fissati al 31.12.2018 per gli indicatori del “*performance framework*” la Commissione adotti una Decisione che attribuisce in via definitiva al programma la “riserva di efficacia” (una riserva premiale pre-definita nel programma sin dalla sua approvazione, ma che può, appunto, essere pienamente utilizzata dall’Autorità di Gestione – AdG – del programma se e solo se questo risulterà adeguatamente performante). [3]

Il “*performance framework*”, come viene magistralmente rimarcato nell’[Accordo di Partenariato](#) (v. p. 660), “consente di verificare in fase di attuazione che le priorità, e quindi i programmi, siano realizzati secondo quanto pianificato – in termini di spesa generata, di procedure avviate e di progetti completati – e di intervenire con azioni preventive o correttive nel caso si verificano problemi”.

“**Performance framework**” e “**riserva di efficacia**” dei programmi, quindi, sono temi molto attuali sia per il fatto che entro la fine dell’anno la Commissione attribuirà la “riserva di efficacia” (si veda l’articolo 22 del Regolamento sulle Disposizioni Comuni sui Fondi SIE – **Reg. (UE) 1303/2013**, che verrà indicato nel resto dell’articolo con l’acronimo RDC), sia per il fatto che le proposte di regolamento per il periodo di programmazione 2021-2027 prevedono l’eliminazione della “riserva di efficacia”.

“Performance framework” e

valutazione dell'efficacia dei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali

In questo articolo non presento gli indicatori usati nell'ambito del *"performance del framework"* e la logica alla base della loro quantificazione, bensì mi concentro sull'importanza del *"performance framework"* quale strumento volto a rafforzare l'orientamento ai risultati dei programmi. L'enfasi su questo aspetto è particolarmente rilevante se si considera, come accennato, che la Commissione per il prossimo periodo di programmazione prevede un suo ridimensionamento e l'abolizione della riserva premiale. La Commissione, quindi, continua a parlare pomposamente di programmi di spesa "orientati ai risultati" e al contempo introduce elementi di semplificazione che indeboliscono la portata di uno strumento che, potenzialmente, potrebbe rafforzare l'efficacia dei programmi. [4]

A mio avviso quattro elementi basilari della normativa 2014-2020 sui Fondi SIE concorrono a garantire un elevato orientamento ai risultati dei programmi pluriennali di spesa:

- l'attenzione per la robustezza e la coerenza interna del **"quadro logico" dei programmi**, che sono garantite non solo dal forte ancoraggio strategico delle priorità di spesa dei Fondi Strutturali alle priorità di medio-lungo termine dell'UE delineate nelle priorità di *policy* e nelle "iniziative faro" della **strategia "Europe 2020"**, ma anche da una razionale articolazione su più livelli di programmazione degli interventi. Si fa riferimento alla **catena logica "obiettivi tematici – priorità di investimento – risultati attesi – azioni"** che caratterizza l'intelaiatura logica dei programmi cofinanziati dal FESR e dall'FSE in Italia (si veda la Figura 1 che ricorda come "obiettivi tematici" e "priorità di investimento" siano stabiliti a livello unionale dal **Quadro Strategico Comune** dei Fondi SIE, mentre "risultati attesi" –

indicati anche come “obiettivi specifici” – e “azioni” sono stati delineati nell’Accordo di Partenariato);

- la forte “concentrazione tematica” degli interventi, che garantisce che vi sia un numero contenuto di “priorità” – Assi operativi nel caso dei programmi cofinanziati dai **Fondi Strutturali** – assolutamente coerenti con obiettivi di medio-lungo termine della **strategia “Europe 2020”** e con gli obiettivi tematici (11) della politica di coesione 2014-2020 (elencati nell’art. 9 del RDC); [5]

- l’introduzione di “**condizionalità ex ante**” che garantiscono che Stati Membri e AdG dei programmi abbiano introdotto quegli elementi di riforma istituzionale e delle politiche pubbliche che possano garantire un più efficace uso delle risorse dell’UE; [6]

- l’introduzione di “clausole condizionali” che possano garantire che l’attuazione dei programmi evolva secondo le direttrici strategiche fissate inizialmente e secondo un progressivo “avvicinamento” ai risultati finali stabiliti per i vari programmi (“*performance framework*”). Tali clausole, peraltro, impongono che i responsabili dei programmi “devono tenere sotto controlli il livello e i tempi della spesa, delle procedure e di quanto fisicamente realizzato per assicurarsi che si stia andando verso gli obiettivi previsti” (v. Accordo di Partenariato, p. 660). In linea di principio la loro semplice istituzione, pertanto, dovrebbe contribuire a migliorare i processi di attuazione e, quindi, indirettamente anche l’efficacia dei programmi.

Fig. 1. La struttura dei Programmi Operativi

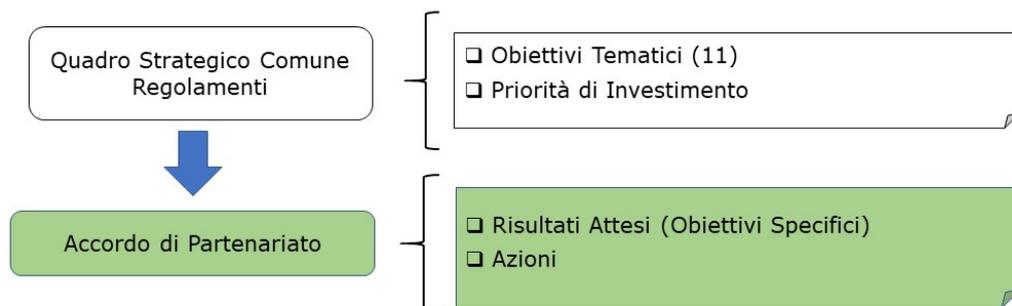
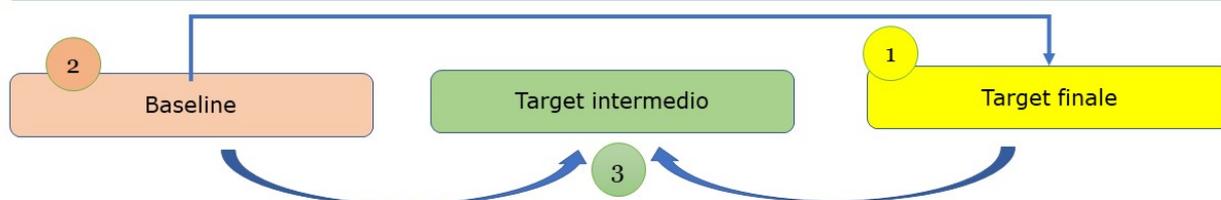


Fig. 2. Approccio RBM e definizione dei target



“Performance framework” e approccio “Result-Based Management”

Il “performance framework”, in vero, si fonda su tre autentici pilastri dei processi di programmazione orientati ai risultati secondo la **logica “Result-Based Management” (RBM)** affermatasi a livello internazionale sin dalla fine degli anni Novanta [7]:

- la programmazione degli interventi e l’allocazione delle risorse finanziarie fra le priorità di programma deve essere orientata a raggiungere dei risultati quantificati, che siano realistici, coerenti con natura e obiettivi strategici delle priorità di programma e facilmente misurabili con pertinenti indicatori. Sulla base dei target finali quantificati e delle “condizioni di partenza” (*baseline*) si stabiliscono dei target intermedi che segnano delle autentiche *milestones* del processo attuativo (si veda la Figura 2 riportata sopra);
- il processo di **valutazione “in itinere”** considera quei target intermedi non solo come le “tappe” più significative del processo di avvicinamento ai risultati finali, secondo la prassi ormai diffusa per cui la valutazione di efficacia, in

termini molto semplificati, si attiene a una logica “*distance to target*” (si misura l’efficacia *in itinere* rapportando i valori conseguiti a quello target), ma anche come autentici termini di riferimento di un meccanismo di premialità/punizione. Questi meccanismi – adottati integralmente dal “*performance framework*” – prevedono che se si raggiungono i target intermedi si ha diritto a ricevere una dote di risorse finanziarie aggiuntive e, nel caso contrario, si può incorrere finanche nella sospensione dei pagamenti (e, alla fine, in una rettifica del montante finanziario assegnato verso il basso qualora non si raggiungano i target finali);

- la **valutazione “*in itinere*”** risulta rafforzata dai meccanismi di premialità/punizione della qualità e dell’efficacia dei processi di programmazione (“*conditionality clauses*”). I meccanismi di premiazione e di punizione, infatti, ne rendono ancora più cogente e significativa la funzione di strumento di supporto alle decisioni. In merito si ricordi che la valutazione “*on going*” si configura come il principale “meccanismo di retroazione” che dovrebbe guidare i processi di riformulazione – a livello strategico e finanziario – dei programmi pluriennali di spesa. Con i meccanismi di premialità si ha non solo l’opportunità di capire quali siano le priorità di spesa che registrano le migliori performance attuative, ma anche di procedere a delle riprogrammazioni potendo disporre di una dote finanziaria aggiuntiva.

Se si considerano questi aspetti, la proposta della Commissione di abolire, nel corso della prossima programmazione, la “riserva di efficacia” appare davvero poco condivisibile.



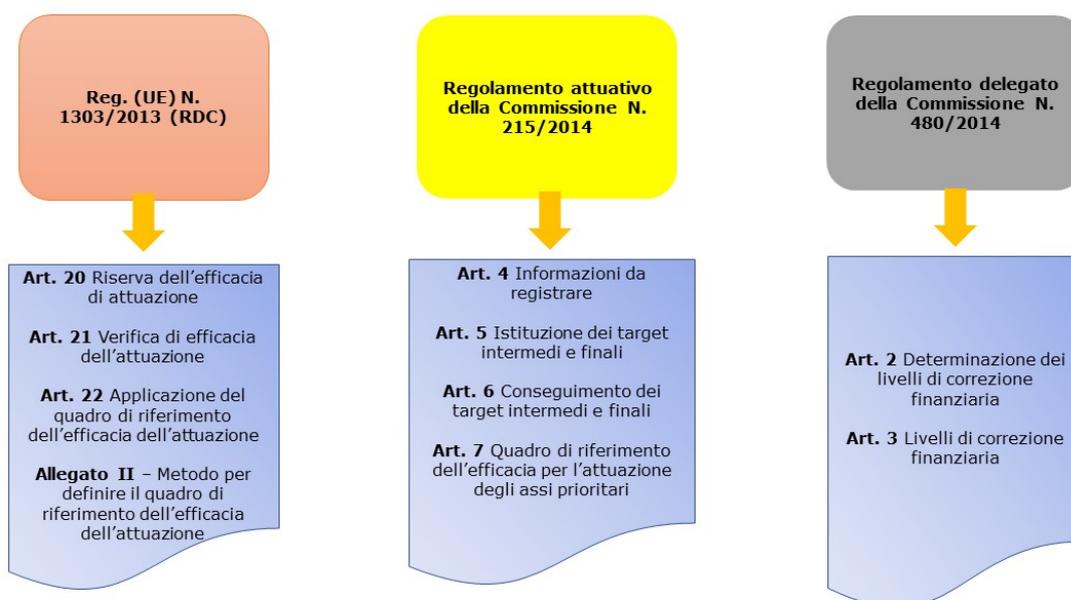
Immagine ex Pixabay

[1] La Figura 3 sintetizza la base normativa del “*performance framework*” che, in particolare, poggia su:

- articoli 20, 21 e 22 del RDC;
- allegato II al RDC.

Va ricordata anche la Nota di Commissione Europea ed EGESIF “[Guidance for Member States on performance framework, review and reserve](#)”, la cui versione più recente è datata 19.06.2018.

Fig. 3. Base normativa del «performance framework»



[2] Il “*performance framework*” si applica a tutti i Fondi SIE e, quindi, anche al Programma nazionale per il sostegno al settore della pesca cofinanziato dal Fondo Europeo per le Attività Marittime e la Pesca (FEAMP) e ai Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) cofinanziati dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR). Il suo impianto logico e gli indicatori usati, tuttavia, saranno diversi a seconda dell’ambito di intervento e dello specifico Fondo.

In questo articolo mi limito a considerare i programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali. Con riguardo a questi programmi preme aggiungere che il “*performance framework*”:

- si applica a livello di Assi dei programmi, eccezion fatta per gli Assi di assistenza tecnica;
- non si applica agli “strumenti finanziari” di cui all’art. 39 del RDC.

In merito a “*performance framework*” e “riserva di efficacia” va anche aggiunto che il primo si applica sia ai programmi dell’Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea (CTE) della “politica di coesione”, sia agli interventi della “Iniziativa Occupazione Giovani” (in Italia più nota come “Garanzia Giovani”), ma per ambedue le tipologie di programmi appena richiamate non viene assegnata una “riserva di efficacia”.

[3] Il “*performance framework*” e la decisione sull’attribuzione della riserva premiale si fondano su una serie di indicatori e su una loro quantificazione realistica rispettivamente al 2018 (target intermedi o “*milestones*”) e al 2023 (target finali). I target intermedi vengono valutati nel 2019. Sull’individuazione di indicatori e sulla quantificazione di “*milestones*” e target finali pubblicherò un nuovo post il prossimo 20 giugno.

[4] Come ho ampiamente rimarcato nel [post del 5 marzo scorso “Fondi Strutturali 2021-2027. Semplificare, ma senza smantellare la valutazione”](#), le proposte della Commissione Europea per la nuova riforma della politica di coesione nel periodo 2021-2027 sono orientate a una forte semplificazione delle attività di formulazione e di gestione (in senso lato) dei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali. Andrebbero vagliate con più attenzione, tuttavia, quelle proposte di revisione che concernono non tanto i processi amministrativi di attuazione e rendicontazione, quanto quelli di programmazione e valutazione.

E’ ampiamente opinabile, infatti, che la Commissione annoveri fra le “misure di semplificazione” della **politica di coesione post 2020** anche misure che se, certamente, contribuiscono a rendere più agevole sia il processo di programmazione, sia quello di gestione, al contempo rischiano di indebolire eccessivamente il “ciclo del programma” alla base della formulazione e della valutazione dei programmi pluriennali di spesa finanziati dai Fondi Strutturali.

[5] La concentrazione di risorse finanziarie e interventi è uno dei principi cardine dei Fondi Strutturali. Sulla “**concentrazione tematica**” si veda l’art. 18 del RDC.

[6] L’art. 2 del RDC specifica che una “**condizionalità ex ante applicabile**” va intesa come “un fattore critico concreto e predefinito con precisione, che rappresenta un pre-requisito per l’efficace ed efficiente raggiungimento di un obiettivo specifico relativo a una priorità di investimento o a una priorità dell’Unione al quale tale fattore è direttamente ed effettivamente collegato e sul quale ha un impatto diretto”.

Su funzioni e applicazione delle “condizionalità ex ante” si veda in particolare l’art. 19 del RDC.

[7] La letteratura sull’**approccio RBM** è ormai sconfinata. Fra i contributi più significativi si segnalano:

- **ILO** (undated), *ILO RBM Guidebook Programm*, Geneva;
- **Ortiz N.** (2005), *From programme management to development programmes: a comparative study of results-based management and outcome mapping*, International Development Research Centre, Ottawa
- **UNDP** (2009), [Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results](#), New York