

Il quadro di efficacia dell'attuazione

Il dibattito sul post 2020 vede la messa in discussione di tutte le politiche dell'UE. Uno dei punti centrali è se e come cambiare la visione stessa degli interventi: trasformare l'approccio *compliance based* in un approccio più *performance based*. Diventa centrale la consapevolezza del cambiamento che si intende innescare e raggiungere, riconoscendo comunque la presenza di altri fattori che possono influenzarlo.

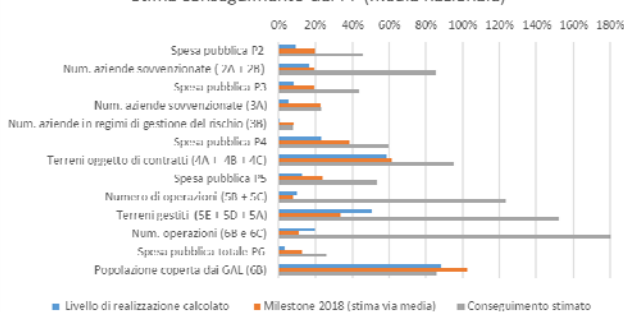
Questo orientamento proponeva inizialmente tre punti principali: una articolazione degli obiettivi lungo una robusta logica d'intervento, con indicatori misurabili e definiti; la garanzia delle condizionalità *ex ante* per un uso efficace ed efficiente del sostegno; la definizione di target per garantire l'efficacia del programma, il Performance Framework (PF). Oggi, tuttavia, il PF risulta formalmente escluso dalla prossima programmazione, anche se gli SM dovranno comunque riportare e analizzare l'avanzamento dei PO, ed è posto al centro di una consistente lettura critica.

Che cosa possiamo imparare dall'applicazione del PF?

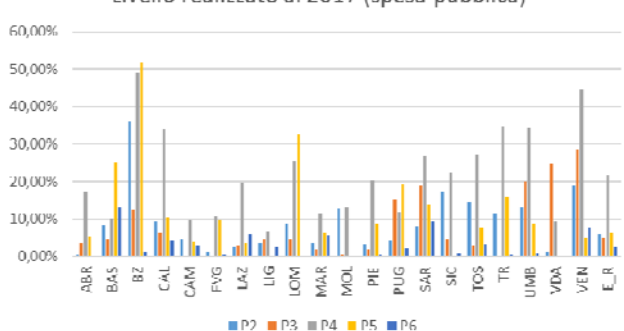
L'obiettivo dello studio è analizzare l'applicazione del PF e proporre alcune riflessioni sulla sua applicazione. La lettura della struttura, della implementazione, come riportata nelle Relazioni Annuali, e delle difficoltà incontrate conduce a una valutazione critica sulla sua concreta portata. Qual è il ruolo del PF nel ciclo logico del Programma? È uno strumento di supporto alla programmazione o solo un ulteriore controllo o addirittura un elemento distorsivo?

Lo stato dell'arte attraverso i dati delle RAA 2017

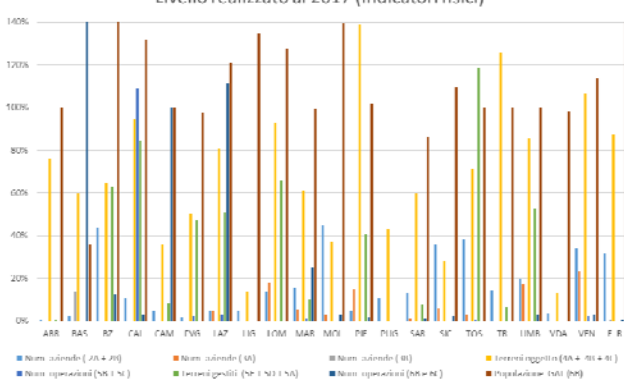
Stima conseguimento del PF (media nazionale)



Livello realizzato al 2017 (spesa pubblica)



Livello realizzato al 2017 (indicatori fisici)



Le regole di applicazione

Il PF è uno strumento per la valutazione dell'efficacia dell'attuazione dei programmi, non previsto nella precedente programmazione, e che si aggiunge alla cosiddetta regola dell'N+3, che valuta l'efficienza dell'attuazione.

Il PF si basa su un sistema di indicatori a livello di priorità dei PSR, legati all'attuazione finanziaria e alle realizzazioni fisiche, per i quali sono fissati obiettivi intermedi e finali. Il conseguimento degli obiettivi conduce allo sblocco della riserva di performance; considerato che l'importo FEASR allocato all'Italia è di circa 10.5 miliardi di euro, l'ammontare della riserva di performance supera 625 milioni di euro (6%).

Nel 2019, a seguito della verifica dell'attuazione, la UE attribuisce la riserva di efficacia alle sole priorità che hanno conseguito i target intermedi.

Un livello di grave carenza nel conseguimento dei target può determinare sanzioni come sospensioni dei pagamenti nel 2019 e correzioni finanziarie a fine programmazione.

INDICATORI PER PRIORITÀ	2 INDICATORI	3 O PIU' INDICATORI
RISERVA DI PERFORMANCE ASSEGNATA	ENTRAMBI GLI INDICATORI MAGGIORI 85%	TUTTI GLI INDICATORI MAGGIORI 85% TRAMME 1 CHE PUO' ATTESTARSI ALMENO AL 75%
RISERVA DI PERFORMANCE NON ASSEGNATA	ALMENO UN INDICATORE NON RAGGIUNGE 85% E ENTRAMBI AL DI SOTTO DEL 65%	ALMENO DUE NON RAGGIUNGO 85% MA ALMENO DUE AL DI SOTTO DEL 65%
RISERVA DI PERFORMANCE NON ASSEGNATA E SANZIONI PER GRAVE CARENZA	UNO DEI DUE INDICATORI E' AL DI SOTTO DEL 65%	ALMENO DUE INDICATORI AL DI SOTTO DEL 65%

Il performance framework può aiutare a migliorare la programmazione e la implementazione dei PSR?

Esperienze positive...

Le prime osservazioni identificano il PF come uno strumento utile per programmare in modo più consapevole e più orientato ai risultati.

In molti casi, si è svolta una rilettura critica delle esperienze passate, per trovare un orientamento nel processo di determinazione del PF e in questo senso il PF è letto come uno stimolo in più di riflessione.

Spesso, si sono attivati dialoghi e discussioni all'interno alle Regioni e a volte anche con alcuni stakeholder. Anche il confronto con le reti nazionali ed europea è stato importante.

Un corretto PF, su basi consistenti, è considerato uno strumento positivo, perché in grado di condurre verso minori modifiche e revisioni dei PSR.

In termini di implementazione, il PF conduce a una visione più realistica delle performance possibili dei PSR.

Il PF è considerabile come un meccanismo in grado di identificare e affrontare in anticipo eventuali e possibili criticità.

... tuttavia

La qualità delle stime si sta rilevando problematica e non sempre le assunzioni fatte si dimostrano attendibili.

Il ritmo di implementazione stimato non risulta realistico e il PF non è in grado di illustrare correttamente l'avanzamento dei PSR.

Si osserva una importante variabilità nella consistenza degli indicatori selezionati e delle loro quantificazioni. Spesso, gli indicatori non rappresentano i risultati delle politiche, ma sono solo degli input.

Il PF è considerato un fatto troppo tecnico, a cui è difficile che gli stakeholder abbiano accesso con piena consapevolezza.

Si pone in evidenza un "dilemma tra l'orientamento ai risultati e la fissazione degli indicatori", che ha determinato approcci conservativi.

Si osserva una revisione dei programmi più in cerca del conseguimento del PF, che non a causa di un cambiamento nei fabbisogni e nelle strategie.

Si evidenzia il rischio che il PF sia percepito più come un meccanismo di controllo, e di sanzione, che non come un meccanismo di diagnosi della implementazione del PSR.

In sintesi

Il Performance Framework è uno strumento di monitoraggio, a cui forse si è data troppa enfasi e si sono riposte troppe attese.

Il PF è un *tool* per la lettura dell'efficacia dell'attuazione e per sua natura non si può considerare uno strumento né di programmazione, né di valutazione, né di comunicazione.

Si può però confermare la sua utilità per supportare le fasi di programmazione e per anticipare eventuali criticità di implementazione. In questo senso può accompagnare il cambio di approccio della futura programmazione con un processo di *capacity building*, che interessi sia chi deve programmare e attuare, sia gli stakeholder chiamati a leggere e giudicare l'avanzamento dei programmi.