

Valutazione ex Ante del PO FESR 2014-20

Rapporto sulle attività svolte e in corso al 30 aprile 2014 (1° draft VexA)

Executive Summary

Il processo di valutazione ex ante, come si evince dal pacchetto di linee guida predisposto dalla Commissione Europea, deve avere una natura interattiva ed un approccio modulare ed integrato che consenta di apportare mixed adjustment in corso d'opera per la stesura definitiva dei programmi.

La Commissione Europea nell'individuare le seguenti 5 componenti chiave del processo di valutazione ex-ante dei programmi, sottolinea l'importanza di includere, nell'avvio delle attività, sintesi di analisi valutative, soprattutto per quanto riguarda le lezioni apprese dei precedenti periodi di programmazione:

1. La strategia del programma
2. Indicatori, monitoraggio e valutazione
3. Consistenza dell'allocazione finanziaria
4. Contributo alla Strategia Europa 2020
5. Valutazione Ambientale Strategica.

Il presente draft è strutturato sulla base di queste cinque componenti della valutazione. Sono, inoltre, elencati i documenti pervenuti e le analisi valutative già svolte inerenti al processo di valutazione ex ante 2014-2020.

Ad oggi non si dispone ancora di una bozza di programma operativo, pertanto gli elementi valutativi e le considerazioni fornite in questo draft discendono da una serie di documenti inviati dal Programmatore con nota prot. 2014 0282623 del 22 aprile c.a. e riguarderanno in particolare il punto 1 cioè la "Strategia del Programma".

In base ai documenti pervenuti, sono state elaborate alcune considerazioni preliminari per ciascuna componente valutativa in riferimento ai rispettivi criteri di valutazione.

Valutazione della strategia

L'analisi di contesto sviluppata nel Documento Strategico Regionale è organizzata secondo il quadro complessivo degli obiettivi tematici definiti in sede di Accordo di Partenariato. Le tavole statistiche consentono di avere una sintetica descrizione del posizionamento della regione Campania rispetto a ciascuna tematica. Tale inquadramento è anche riportato nell'Accordo di Partenariato in cui l'analisi di contesto, organizzata per obiettivi tematici seguendo la suddivisione territoriale per regioni, consente di avere un quadro comparato della regione Campania rispetto alle altre regioni italiane. Tuttavia, nell'ottica di scelte integrate e territorializzate, sarebbe opportuno una sua articolazione per differenziazioni territoriali (zone urbane, rurali, costiere e di pesca nonché zone con caratteristiche territoriali particolari).

Risulta necessario definire le connessioni logiche tra fabbisogni locali ed impianto strategico, definito attraverso la selezione per ciascun obiettivo tematico dei risultati/azioni attesi.

La differenziazione territoriale è necessaria anche per riorganizzare la struttura conoscitiva alla base delle cosiddette priorità territoriali quali Agenda urbana e Aree interne che forse necessitano una maggiore approfondimento a livello strategico.

La scelta di operare attraverso programmi monofondo, pur se non completamente in linea con le raccomandazioni contenute nell'ADP, da un lato garantisce una continuità con la programmazione 2007-2013, e dall'altro, richiede un maggiore sforzo di governance nella predisposizione di misure condivise atte a rendere efficace e fattibile l'applicabilità dell'approccio integrato.

La scelta di proporre misure di salvaguardia allo strumento attivato a fine programma 2007-2013 di accelerazione della spesa dandone continuità nella nuova programmazione, il Nucleo, già nel RAE 2013, aveva evidenziato come tale strumento appariva come un approccio orientato al perseguimento dei target di spesa. In ogni caso per definire una continuità programmatica, è possibile e necessario che i progetti che si vorranno portare in continuità nel PO 2014-2020 concorrano al raggiungimento dei target prefissati per ciascuna azione prevista nel nuovo programma e che quindi rilevino una coerenza e rilevanza strategica adeguata, anche secondo un approccio territoriale.

La difficoltà di spesa registrata in questo periodo di programmazione per la realizzazione dei Grandi Progetti non dovrebbe fermare il processo di disegno strategico avviato. Tuttavia, la numerosità degli stessi e il differente peso strategico, rispetto alle priorità che attualmente sono rilevabili per la futura programmazione, richiedono una rivalutazione della rilevanza strategica e della fattibilità di alcuni di essi.

Sarebbe possibile, in altri termini, e forse auspicabile, alla luce di un processo di selezione dei Grandi progetti e delle Iniziative di accelerazione condotte nel 2007-2013, data la necessità di salvaguardare il lavoro amministrativo di continuità ma, al contempo, anche di creare spazi di innovazione delle policy alla luce della nuova programmazione, creare intorno a delle iniziative ritenute strategiche, una progettazione territoriale che possa far ricorso agli strumenti messi a disposizione dalla nuova programmazione (CLLD, ITI) e che risponda alle linee di indirizzo territoriali già delineate con la strategia delle Aree urbane e delle Aree interne, creando e/o valorizzando intorno ad esse progetti integrati nell'ottica di implementare le connessioni di sviluppo. Tali connessioni di sviluppo, spesso confuse con i principi di concentrazione quantitativa della spesa, risultano infatti necessarie perché l'intervento pubblico abbia un effettivo impatto sul territorio.

Nell'ambito della valutazione della strategia, nell'art. 55 del regolamento 1303/2013, viene chiesto al valutatore di esaminare anche gli obiettivi tematici e le priorità selezionate, tenendo conto delle esigenze nazionali e regionali, delle potenzialità di sviluppo, nonché dell'esperienza acquisita nell'ambito dei precedenti periodi di programmazione.

In tale quadro, dalle valutazioni svolte in questi anni, nell'ambito di quelle che vengono usualmente definite "le lezioni apprese", cioè dall'esperienza acquisita nei precedenti periodi di programmazione, la riflessione sul sistema di governance non può assolutamente essere successiva rispetto alla definizione degli obiettivi e delle azioni; un sistema di governance adeguato, di responsabilizzazione degli attori istituzionali delle policy secondo un approccio fruttuoso verticale, di chiarezza nella condivisione di responsabilità e meriti, nell'ottica di un impegno congiunto ed effettivo, ma anche secondo una logica innovativa orizzontale, di confronto tra le amministrazioni, risulta fondamentale perché i programmi abbiano degli effetti. In altri termini, non si può identificare cosa fare senza chiedersi allo stesso tempo chi e come la farà.

La lunga stagione di intervento pubblico, che per motivi complessi non è possibile sintetizzare, non è riuscita a cambiare il volto del territorio regionale; essa impone, però, accanto alla salvaguardia della continuità del lavoro positivo svolto anche una riflessione sui cambiamenti di rottura, capaci di incidere cioè in maniera determinante sul territorio regionale nel futuro.

Indicatori, monitoraggio e valutazione

Il documento predisposto a supporto della definizione dei programmi FSE e FESR 2014-2020 riguardante il peso da attribuire a ciascun obiettivo tematico e alle relative azioni non contiene una identificazione degli indicatori di risultato e quindi non sono ancora predisposti i valori target da perseguire durante l'implementazione dei programmi.

Consistenza dell'allocazione finanziaria

Com'è noto una componente centrale della valutazione sarà rappresentata dalla consistenza dell'allocazione finanziaria. Allo stato attuale si dispone solo di un primo documento relativo all'allocazione finanziaria per OT e per risultati/attesi, predisposto anche con l'indicazione dell'integrazione dei Fondi. Tale valutazione appare dunque ancora prematura rispetto alla fase programmatica, data anche la mancanza di un dettaglio diagnostico territoriale e dell'individuazione e quantificazione dei target per ogni azione.

L'allocazione finanziaria per OT va argomentata alla luce dei fabbisogni e degli indicatori di contesto e di risultato esplicitando la complementarietà con le politiche nazionali.

Il presente report è relativo alle attività di valutazione ex ante del PO FESR 2014-20; si fa presente che esso, però, è il frutto di una valutazione integrata dei tre programmi operativi previsti (FESR, FSE e PSR). Il NVVIP pur nella restituzione di tre report separati, uno per ciascuna proposta di programma, conserva una visione complessiva relativa a un processo di valutazione integrato e unitario.