

## NOTA TECNICA

### **Quadro logico dei Programmi Operativi (PO) e elementi di riferimento presenti nell'Accordo di Partenariato (AP)**

Nella definizione dei Programmi Operativi (PO) un ruolo centrale per chiarirne le ambizioni (tematiche e/o territoriali) e le scelte operative, nel più ampio contesto strategico dell'AP, è affidato alla esplicitazione del cosiddetto “quadro logico di programmazione” cui è informato il Template del PO predisposto dalla CE in base ai Regolamenti comunitari.

Il quadro logico rappresenta fundamentalmente e in sequenza lineare i seguenti elementi:

1) Bisogni/Problemi/Opportunità ritenuti rilevanti nel contesto di riferimento e affrontabili in concreto con l'azione di policy (*in considerazione della posizione da cui si opera e dello strumentario effettivamente a disposizione*);

2) Obiettivi/Risultati da raggiungere/raggiungibili con l'azione di policy (*e quindi traguardi di trasformazione, rispetto alle tendenze 'naturali' del contesto esaminato, da porsi*) definiti come importanti in relazione ai problemi/opportunità evidenziati come rilevanti e affrontabili;

3) Interventi/Azioni da attivare (*l'azione di policy da mettere in campo e quindi risorse finanziarie e amministrative-input da impiegare per ottenere realizzazioni concrete-output*) scelti tra quelli più idonei a raggiungere/avvicinarsi ai risultati definiti nel contesto specifico.

Nel caso dei PO 2014-2020 per l'Italia le scelte di fondo cui fare riferimento sono già state condivise nella proposta di Accordo di Partenariato (AP) che ha individuato i risultati cui è orientata la programmazione nel suo complesso e le tipologie di azioni da mettere in campo, sulla base non solo di una diagnostica specifica dei bisogni per il caso italiano, ma anche degli indirizzi generali di merito già contenuti nei Regolamenti.

Fermo restando che la proposta di AP notificata alla CE non ha ancora carattere definitivo, in quanto suscettibile di modifiche e affinamenti sulla base dell'interazione tra Stato Membro e CE (e anche della prova di finalizzazione della programmazione operativa in corso), nell'organizzazione generale della programmazione 2014-2020 per l'Italia, i PO danno sostanza operativa all'AP scegliendo, con motivazioni adeguate, su quali dei risultati previsti dall'AP si focalizzano e con quali (tipologie di) azioni rappresentate nell'AP come utili si procede verso i risultati selezionati.

In particolare l'AP contiene per ogni OT:

- risultati attesi (RA) e indicatori di risultato, che sono declinati con riferimento sia ai diversi Fondi (FESR e FSE) e sia alle diverse priorità di investimento (PI) dei Fondi [nel testo dell'AP];

- azioni (tipologie di) possibili (considerando le PI) per il raggiungimento dei RA [nell'allegato Risultati/Azioni all'AP].

Nel percorso ormai avanzato della definizione dei PO, questi dovranno pertanto correttamente esprimere il proprio quadro logico utilizzando in modo appropriato il template del PO e gli elementi presenti nell'AP.

Il template del PO richiede inizialmente (sezione 1) una descrizione narrativa sintetica dell'intero quadro logico, cioè d'inquadramento ed esplicitazione delle scelte complessive del programma, anche in termini di allocazioni delle risorse disponibili, e delle motivazioni sottostanti (la sua strategia operativa specifica in termini di OT e PI). In questa sezione, nel definire gli elementi strategici propri del PO, si contestualizza e si motiva la parte rilevante dell'AP per lo specifico PO. E' da richiamare, infatti, la circostanza che l'AP – quale esito del percorso partenariale allargato cui, tra gli altri, hanno partecipato anche le amministrazioni nazionali e regionali titolari dei PO – ha individuato gli elementi strategici fondamentali di riferimento e il perimetro d'azione possibile, ma non si è spinto al punto di definire nel dettaglio le scelte specifiche di ciascun PO.

Il quadro logico del PO viene esposto con maggior dettaglio successivamente in una sezione (sezione 2) dedicata alla descrizione analitica, strutturata nella presentazione anche per sottosezioni (relative alle PI), degli assi del PO. A tale proposito va ricordato che il template costituisce una rappresentazione ordinata delle scelte del PO singolarmente considerate, ma che sono compiute, evidentemente, nel loro insieme e contestualizzate nel loro complesso.

In considerazione del fatto che il PO fa riferimento a un'impostazione strategica più generale, quella dell'AP, il PO è organizzato nell'esposizione per ASSE/OT scelto/PI rilevante/i per l'insieme dei risultati e azioni conseguenti.

Nel fare riferimento, per ciascun OT ai risultati-RA dell'AP (quelli rilevanti per il PO), si devono infatti simultaneamente considerare le azioni (e la loro dimensione) che si intende mettere in campo, anche se queste sono nel Template rappresentate successivamente all'interno di una o più PI. Le PI dei Regolamenti sono infatti considerabili come l'indicazione di ambiti di policy e/o di un insieme di strumenti/azioni potenzialmente attivabili rilevanti per l'OT cui si riferiscono.

Nell'ordine di presentazione per ciascuna combinazione di ASSE/OT/PI si individuano pertanto:

- l'obiettivo specifico [corrispondente al risultato atteso-RA dell'AP] che si considera rilevante e da presentare nella sua versione più sintetica e immediata quale è quella espressa nello schema RA/azioni dell'AP]; un obiettivo specifico non può ricadere in più Priorità di investimento, mentre ciascuna Priorità di investimento può essere collegata a più obiettivi specifici;

- una caratterizzazione e specificazione narrativa dell'obiettivo specifico/risultato atteso nel contesto che il PO considera (nel Template del PO sono indicati come i principali risultati) tenendo in considerazione, ove rilevante, anche la distanza rispetto agli obiettivi della strategia Europa 2020, le raccomandazioni formulate nell'ambito del semestre europeo e le politiche nazionali e settoriali, compresi i contenuti della strategia di specializzazione intelligente (S 3);
- l'indicatore di risultato-IR [collegato al RA dall'AP e da riportare per il FESR nella Tavola 3 e per il FSE nella Tavola 4 del Template] . Tale indicatore è una proxy segnaletica dell'elemento/elementi che si intende modificare (RA). Per gli indicatori di risultato statistici previsti dall'AP in connessione con i diversi RA è assicurata la misurazione nel tempo a livello regionale. La selezione di un Risultato Atteso (RA) dell'AP porta quindi con sé anche il set di indicatori di risultato ad esso associati, che possono, ove necessario, essere opportunamente declinati a livello territoriale più fine rispetto al livello territoriale complessivo di riferimento del PO e/o a livello settoriale coerentemente ai propri, specifici ambiti di intervento e scelte di policy. E' possibile evidentemente considerare altri indicatori rilevanti a livello del territorio/tema più specifico cui il RA si riferisce nel PO, mantenendone ovviamente anche le caratteristiche previste dalla condizionalità ex ante sugli indicatori in termini di robustezza statistica. Gli indicatori statistici previsti dall'AP sono in generale misurazioni dirette di fenomeni rappresentabili nel continuo con unità di misura standardizzate e quindi definiti come 'quantitativi' [es. "quota di imprese che hanno svolto attività di R&S" che è il rapporto tra due grandezze numeriche], ma è prevista la possibilità di adottare anche indicatori 'qualitativi', intendendosi per questo misurazioni di fenomeni solitamente rappresentati su una scala discreta e definita ad hoc, ma che devono comunque essere oggetto di rilevazione [es. "giudizio sulla capacità innovativa raggiunta dal sistema da parte di osservatori qualificati" che può essere espresso come basso, intermedio, alto];
- la baseline (dato di partenza) e il target (traguardo di arrivo) per l'indicatore di risultato. Un indicatore cui sia associato un target esprime non solo la direzione in cui il programma si mobilita (in parte già espressa dall'obiettivo specifico), ma anche l'intensità dello sforzo che si vuole mettere in campo. Per chiarire meglio questo aspetto si deve considerare che i fenomeni su cui si vuole incidere e rappresentati dagli indicatori di risultato devono essere influenzabili dalla policy in via diretta e/o indiretta, ma non sono quasi mai interamente determinabili dalla policy influenzando molti altri fattori; inoltre per molti RA-IR che si considerano rilevanti la policy in campo non è unicamente rappresentata dal PO, ma anche da altre iniziative. Si noti che la baseline deve essere il più possibile prossima all'inizio del periodo di programmazione. Il target deve essere espresso come traguardo complessivo per una situazione ben definita [in relazione ad esempio a un territorio o a una popolazione o a un insieme di soggetti di riferimento] avendo una funzione insieme di mobilitazione e di impegno dello sforzo attuativo, ma non implica che la

trasformazione definita sia interamente ottenuta dal programma. Tuttavia nell'adottare un RA/IR/target il programmatore non può non tenere conto dell'impegno che il PO intende effettivamente porvi e quindi a target ambiziosi deve corrispondere una mobilitazione significativa del programma stesso alla scala della trasformazione desiderata. A livello di singolo PO sarà necessario verificare se il RA e il relativo indicatore proposto nell'AP possano essere effettivamente influenzati dagli investimenti previsti, in altre parole se questi ultimi contribuiscano in modo significativo al target di quell'indicatore (definito in termini più ampi con riferimento all'intera popolazione/territorio potenzialmente interessati). Se così non fosse, sarà necessario o rinunciare ad allocare risorse finanziarie del PO su azioni che non incidono significativamente su un RA, ovvero dimostrare che vi è un effetto significativo su quel RA a livello locale o settoriale e dunque articolare l'indicatore previsto nell'Accordo di Partenariato, mantenendo la stessa impostazione metodologica (es. declinazione a livello settoriale/territoriale proprio per garantire tale significatività).

- le azioni da mettere in campo che si ritengono rilevanti per influenzare i fenomeni espressi negli obiettivi specifici/RA. L'AP ha definito nel confronto partenariale uno schema RA/azioni che nella sostanza presenta 'tipologie di azione', non essendovi quasi mai una rappresentazione di specifici progetti. Nello schema dell'AP sono presenti molte (tipologie di) azioni e sono da selezionare solo quelle più appropriate al RA contestualizzato nel PO. Le tipologie di azione selezionate devono essere esaustive e rappresentare quindi al massimo come saranno impiegate le risorse finanziarie dell'AP; ciò è richiesto sia per motivi di trasparenza nei confronti dei diversi stakeholders del programma, sia per dare pieno senso operativo al PO. Va sottolineato che le esemplificazioni previste dal format del PO e che possono essere fornite hanno il solo senso di spiegare meglio e nel contesto specifico la tipologia di azione selezionata. Del resto in queste sezioni è necessario spiegare in che modo le azioni influenzano i risultati e vengono poi rappresentati anche gli indicatori di realizzazione [cosa effettivamente si comprenderà con le risorse finanziarie] che sono diretti a descrivere i contenuti fondamentali di cosa le azioni realizzano, cioè cosa mettono concretamente a disposizione dei beneficiari e del contesto in cui il PO opererà.

In allegato a questa Nota si forniscono: alcuni ulteriori chiarimenti tecnici in merito agli indicatori di risultato e di realizzazione (Allegato 1) e una sintesi del Quadro logico di intervento della programmazione operativa – FESR (Allegato 2).

## **Allegato 1 - Ulteriori chiarimenti tecnici in merito agli indicatori di risultato e di realizzazione**

La lista di indicatori di risultato contenuta nell'Accordo di Partenariato (AP) inviato ad aprile 2014 alla Commissione Europea è in fase di ultimo perfezionamento, anche a seguito di alcuni primi scambi informali con la CE e di alcune segnalazioni delle Amministrazioni titolari di PO. La tavola con Risultati Attesi e indicatori sarà dunque, a breve, oggetto di una specifica comunicazione alle AdG con esplicita indicazione di revisioni/aggiornamenti operati.

Il DPS-Uval renderà disponibile a breve un database in cui sono raccolti i dati di base di tutti gli indicatori di risultato presenti nell'AP oggi già disponibili dalle fonti statistiche indicate. Naturalmente tale database non conterrà ancora la quantificazione degli indicatori di risultato indicati con asterisco (\*) nell'AP per i quali (come specificato in nota all'Accordo stesso) è stata verificata in ambito Sistan l'effettiva possibilità di quantificare una baseline che sarà resa disponibile nel 2015. Gli indicatori segnalati con (\*), se utilizzati, dovranno essere in numero estremamente circoscritto in ciascun PO e la trasformazione auspicata potrà essere espressa in termini qualitativi o, ove ritenuto necessario e possibile, adottando un ulteriore indicatore di risultato.

In molti casi, anche quando l'indicatore viene indicato come disponibile nell'AP, ovvero senza (\*), ciò non significa che sia effettivamente già pubblico e accessibile. Il lavoro in corso per la costruzione del database – che l'Uval sta realizzando in collaborazione con l'Istat – renderà dunque disponibili, in molti casi per la prima volta, gli indicatori che saranno poi inseriti nella Banca dati DPS-ISTAT e periodicamente aggiornati con dettaglio regionale (<http://www.istat.it/it/archivio/16777>).

Nel database sarà inoltre data evidenza agli indicatori già disponibili con maggior dettaglio territoriale/settoriale rispetto alla declinazione indicata nell'Accordo stesso.

Vanno messe in evidenza alcune specificità dei Fondi (FSE e FESR) rispetto a come è affrontato il tema indicatori di risultato e indicatori di realizzazione nei Regolamenti comunitari.

Come noto, in Allegato ai Regolamenti è inserita una lista di indicatori comuni (Common Indicators) che si differenziano sul piano concettuale:

- nel caso del FSE gli indicatori comuni sono distinti in indicatori di realizzazione e indicatori di risultato (a breve e a lungo termine). La presenza di indicatori di risultato comuni implica che ciascun PO adotti oltre agli indicatori di risultato dell'AP anche i pertinenti indicatori di risultato comuni. La definizione di baseline e target richiede quindi un doppio livello di quantificazione: il primo relativo a tutti i potenziali beneficiari e quindi al complesso delle policy/dei territori di riferimento; il secondo relativo ai risultati conseguiti dal PO e relativo alla popolazione trattata (vedi Common Results Indicators);

- nel caso del FESR la lista di Common Indicators allegata ai Regolamenti classifica invece tali indicatori solo come output (realizzazioni). Alcuni di questi indicatori non sono però propriamente indicatori di output, ma indicatori spuri, più vicini agli indicatori di risultato “a breve termine” (come definiti nella lista comune del FSE) poiché si riferiscono ai risultati previsti rispetto ai soli beneficiari degli interventi. A seguito di un chiarimento con i servizi della CE, si è convenuto che tali indicatori non potranno quindi essere adottati come *indicatori di risultato* dei PO e a ciò sarà data opportuna evidenza nell'aggiornamento della tavola dell'AP contenente RA e indicatori di risultato. I PO dovranno comunque adottare gli indicatori di output comuni, inclusi quelli “spuri”, ove pertinenti con le policy messe in atto, e analogamente a quanto richiesto per il FSE, i target saranno opportunamente quantificati.

La selezione dei Common indicators effettuata nell'ambito di ciascun programma è da riportare per quelli di output, sia per FESR che per FSE, nella Tavola 5 del Template.

Gli indicatori di output (comuni e specifici di programma) sono strettamente connessi alle azioni che si intende realizzare e, in molti casi, possono costituire un'utile base per misurare il contributo al raggiungimento degli indicatori di risultato (relativi a tutta la popolazione potenziale) di cui è utile dare evidenza nella descrizione degli Obiettivi specifici/Risultati attesi del PO.

Oltre ai materiali aggiornati sugli indicatori di risultato, il DPS-UVAL renderà disponibile anche una lista di indicatori di output associati allo schema RA-azioni dell'AP. Tale lista, che include i Common Indicators allegati ai Regolamenti FESR e FSE, costituirà la base comune per la definizione e l'attuazione del performance framework dei PO e per il Sistema di monitoraggio unitario, gestito a livello centrale da RGS-IGRUE, di cui è in fase di finalizzazione il tracciato standard per il 2014-2020, opportunamente semplificato e aggiornato rispetto a quanto in vigore per il 2007-2013.

## Allegato 2 – Sintesi del Quadro logico d'intervento della programmazione operativa – FESR



La strutturazione di un'adeguata logica d'intervento costituisce una delle più rilevanti novità della programmazione 2014-2020 dei fondi europei. In generale, è necessario che la strategia proposta sia ancorata nella diagnosi dei punti di forza e debolezza di un territorio/settore, che gli obiettivi specifici e i risultati illustrino i cambiamenti attesi e che gli indicatori di risultato traducano tali cambiamenti in obiettivi da raggiungere (rispetto ad un punto di partenza) attraverso concrete azioni.

In ciascun PO, e per ogni "Priorità di investimento", gli Obiettivi specifici/Risultati attesi ripresi dall'Accordo di Partenariato (AP) sono contestualizzati e inquadrati in rapporto alle strategie territoriali e settoriali.

In particolare dovranno essere chiaramente indicati:

- gli obiettivi specifici/RA, cioè i cambiamenti attesi nella Regione (POR) o settore (PON) facendo riferimento ai risultati attesi (RA) previsti nell'AP;
- gli elementi diagnostici sintetici da cui si evincano le ragioni che motivano l'intervento;
- i pertinenti indicatori di risultato, precisando il dato di partenza e il target. Si sottolinea che gli indicatori di risultato previsti nell'Accordo di partenariato costituiscono un'appropriata base di riferimento. Tuttavia, a livello di singolo PO sarà necessario verificare se l'indicatore presente nell'AP possa essere effettivamente influenzato dagli investimenti del FESR, declinando, ove opportuno, l'indicatore alla scala adeguata (territoriale/settoriale). Se così non fosse, sarà necessario rinunciare ad allocare risorse finanziarie su Obiettivi specifici/risultati attesi senza adeguata massa critica;
- le tipologie di azioni che sono suscettibili di contribuire al conseguimento degli obiettivi indicati; tali azioni, che sono identificate nell'Accordo di partenariato, andranno dettagliate e corredate di specificazioni in ciascun PO;
- gli indicatori di output che devono essere direttamente collegati alle azioni che s'intende realizzare. Si sottolinea che le azioni devono essere strettamente connesse agli indicatori di output (relativi a ciò che viene messo a disposizione dei beneficiari) e

deve essere chiaro come azioni e indicatori di output contribuiscano al raggiungimento degli indicatori di risultato (relativi a tutta la popolazione potenziale).