



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**

ESPERI@

ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA

e-LEARNING



Il sistema degli indicatori di monitoraggio nella programmazione dei Fondi SIE

Questo materiale didattico rientra nell'ambito dei Percorsi e-Learning di alta formazione specialistica del Progetto Esperia@ - Rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa delle Regioni e degli Enti Locali del Mezzogiorno mediante il reclutamento di nuove figure professionali - Linea 7 Alta Formazione.

Finanziamento: Programmazione 2007 – 2013

Questo materiale è distribuito con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).



Autore: Chiara Luigini

Creatore: Formez PA

Diritti: Dipartimento della Funzione Pubblica

Data: Giugno 2017

Il sistema degli indicatori: strumento funzionale ad una politica di coesione più orientata ai risultati

Tra le principali caratteristiche introdotte dalla programmazione comunitaria 2014-2020 vi è l'attenzione – molto più marcata rispetto al passato – sui risultati dell'implementazione della politica di coesione e quindi dei Programmi Operativi (PO) che, ai diversi livelli territoriali, pongono in essere tale politica. Nei principali documenti (quali regolamenti, linee guida, manuali) prodotti dalle Istituzioni dell'UE è, infatti, costante il richiamo alla necessità di garantire che gli interventi previsti dalla politica regionale europea producano migliori risultati rispetto a quanto verificatosi nel passato, così da assicurare un migliore e più efficiente utilizzo delle risorse finanziarie ad essa destinate.

Tale obiettivo comporta, di conseguenza, anche la necessità di verificare costantemente i risultati conseguiti dagli investimenti e dagli interventi realizzati durante tutto il periodo di programmazione dalle diverse Autorità di Gestione (AdG) dei Programmi, sia a livello nazionale sia a livello regionale, in tutto il territorio dell'Unione europea. A partire dal Regolamento generale (UE) n. 1303/2013 e dai Regolamenti dei singoli Fondi, quindi, si è elaborato un sistema di indicatori in grado di permettere un monitoraggio continuo del raggiungimento degli obiettivi prefissati dai Programmi al fine di contribuire agli obiettivi generali della strategia Europa 2020.

Le informazioni derivanti dal sistema degli indicatori rivestono fondamentale importanza sia per supportare il governo della programmazione, sia per la valutazione dei PO.

Le tipologie di indicatori

La messa a punto di un sistema di indicatori è richiesta a livello regolamentare (Reg. UE n. 1303/2013, art. 27 sul contenuto dei Programmi) dove si stabilisce che nell'elaborazione dei PO e per ogni priorità di investimento deve essere definito un set di indicatori – e di target corrispondenti – di carattere sia qualitativo sia quantitativo, al fine di verificare i progressi nell'esecuzione del Programma stesso e il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Si configurano tre tipologie di indicatori:

- **indicatori finanziari**, relativi all'avanzamento della spesa finanziaria assegnata attraverso il Programma, sono quantificati a livello di operazione, Asse e/o

Programma. In generale, si riferiscono alla spesa eleggibile inserita nel sistema dell'Autorità di Certificazione e certificata da tale autorità nei bilanci. Oltre a quelli riferiti alla spesa certificata, tuttavia, si utilizzano anche ulteriori indicatori riferiti agli impegni giuridicamente vincolanti (assunti in esito alle graduatorie dei progetti presentati e valutati come ammissibili) e alla spesa sostenuta (pagamenti dei beneficiari ai propri fornitori, pagamenti delle domande di rimborso ai beneficiari da parte dell'amministrazione) utili per prevedere come si evolverà la spesa nel tempo;

- **indicatori di realizzazione** (output), relativi principalmente alla quantificazione del numero di progetti e del numero di partecipanti alle iniziative finanziate, articolati su specifiche caratteristiche. Sono alla base della quantificazione dell'avanzamento fisico di un Programma;
- **indicatori di risultato**, restituiscono informazioni sui cambiamenti relativi a chi (o cosa) ha beneficiato degli interventi (in termini di effetti raggiunti). Sono espressi solitamente attraverso una percentuale. Gli indicatori di risultato si distinguono in:
 - “immediati”, nel senso che, nel caso degli indicatori relativi al FSE, “fotografano” la situazione dei partecipanti al momento della conclusione delle attività relative ad un intervento. La rilevazione del dato va effettuata entro 4 settimane dalla conclusione dell'intervento;
 - “di lungo termine”, che misurano la situazione in essere ad un certo periodo dalla conclusione dell'intervento (sei mesi, un anno, ecc.).

I dati necessari alla quantificazione degli indicatori devono essere registrati e conservati all'interno dei sistemi informativi di cui ogni AdG si deve dotare per la gestione e il monitoraggio del proprio PO.

Le informazioni sugli indicatori finanziari, di realizzazione e risultato sono restituiti nell'ambito delle Relazioni Annuali di Attuazione (RAA) – ai sensi dell'art. 50 del Reg. (UE) n. 1303/2013 – così da avere un quadro il più possibile esaustivo dello stato di attuazione del Programma osservato.

Indicatori comuni

Gli indicatori comuni sono quelli individuati nell'ambito dei Regolamenti dei singoli Fondi SIE, recepiti a livello di ciascun PO in funzione dei propri obiettivi e della propria strategia.

Per quanto riguarda il FSE, il Regolamento (UE) n. 1304/2013, e in particolare l'Allegato I, fissa gli **indicatori comuni di realizzazione (output) e di risultato** che i PO devono contenere.

Gli **indicatori comuni di output** si riferiscono sia ai partecipanti (tutti i partecipanti in ingresso dell'operazione, inclusi anche quelli che l'hanno abbandonata anticipatamente) che agli enti.

Gli indicatori comuni di output per i partecipanti sono:

- i disoccupati, compresi i disoccupati di lunga durata*;
- i disoccupati di lungo periodo*;
- le persone inattive*;
- le persone inattive che non seguono un corso di insegnamento o una formazione*;
- i lavoratori, compresi i lavoratori autonomi*;
- le persone di età inferiore a 25 anni*
- le persone di età superiore a 54 anni*;
- di età superiore a 54 anni che sono disoccupati, inclusi i disoccupati di lungo periodo, o inattivi e che non seguono un corso di insegnamento o una formazione*;
- i titolari di un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2)*;
- i titolari di un diploma di insegnamento secondario superiore (ISCED 3) o di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4)*;
- i titolari di un diploma di istruzione terziaria (ISCED da 5 a 8)*;
- i partecipanti le cui famiglie sono senza lavoro*;
- i partecipanti le cui famiglie sono senza lavoro con figli a carico*;
- i partecipanti che vivono in una famiglia composta da un singolo adulto con figli a carico*;
- i migranti, i partecipanti di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate come i Rom)**;
- i partecipanti con disabilità**;
- le altre persone svantaggiate**.

Mentre questi indicatori devono essere quantificati tutti con riferimento a ciascun partecipante agli interventi, vi sono due ulteriori indicatori – quello relativi al numero di persone senz'altro o le persone colpite da esclusione abitativa* e quello relativo alle persone provenienti da zone rurali* – che vengono rilevati a campione.

I dati che si riferiscono agli indicatori segnalati dal simbolo * sono considerati dalla Commissione di carattere personale, mentre quelli con il simbolo ** sono considerati dati sensibili e come tali assoggettati al loro trattamento nei limiti della normativa nazionale vigente.

I dati sui partecipanti degli interventi devono essere sempre ripartiti per genere.

Il numero totale dei partecipanti è dato dalla somma del numero di partecipanti per situazione occupazionale (ossia la somma del numero di occupati, disoccupati e inattivi). Tutti gli altri indicatori contengono delle possibili duplicazioni e non sono pertanto sommabili per dare il totale dei partecipanti raggiunti.

Gli **indicatori comuni di output per gli enti** sono riferiti al numero di progetti attuati da particolari tipologie di soggetti. In particolare, si tratta del:

- numero di progetti attuati completamente o parzialmente dalle parti sociali o da organizzazioni non governative;
- numero di progetti dedicati alla partecipazione sostenibile e al progresso delle donne nel mondo del lavoro;
- numero di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici a livello nazionale, regionale o locale;
- numero di micro, piccole e medie imprese finanziate (incluse società cooperative e imprese dell'economia sociale).

Gli **indicatori comuni di risultato** per i partecipanti sono:

- partecipanti inattivi che cercano lavoro*;
- partecipanti che intraprendono studi/corsi di formazione alla fine della loro partecipazione all'intervento*;
- partecipanti che ottengono una qualifica alla fine della loro partecipazione all'intervento*;
- partecipanti che trovano un lavoro, anche autonomo, alla fine della loro partecipazione all'intervento*;
- partecipanti svantaggiati impegnati nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica, in un'occupazione, anche autonoma, al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento**.

Come anticipato, essi sono considerati a breve termine quando vengono misurati alla fine della loro partecipazione all'intervento (entro 4 settimane); sono invece considerati a lungo termine quando vengono rilevati entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento.

Anche in questo caso, i dati che si riferiscono agli indicatori segnalati dal simbolo * sono considerati dalla Commissione di carattere personale, mentre quelli con il simbolo ** sono considerati dati sensibili e come tali assoggettati al loro trattamento nei limiti della normativa nazionale vigente.

La misurazione degli indicatori comuni di risultato di lungo periodo viene comunemente realizzata attraverso specifiche indagini da realizzare su campioni rappresentativi dei dati di partecipazione raccolti.

Con riferimento al **FESR**, l'Allegato I del Reg. (UE) n. 1301/2013 specifica l'elenco degli indicatori comuni di output, mentre non vengono definiti indicatori di risultato comuni, ma sono previsti solo quelli specifici, per i quali il regolamento (art. 6) rimanda a quelli identificati in ciascun Programma (cfr. par. successivo).

Gli indicatori di output comuni sono numerosi e distinti in:

- investimento produttivo (es. numero di imprese che ricevono un sostegno, numero di imprese che ricevono sovvenzioni, crescita del numero atteso di visite a siti del patrimonio culturale e naturale e a luoghi di attrazione che ricevono un sostegno, numero di unità abitative aggiuntive con accesso alla banda larga di almeno 30 Mbps);
- trasporti (es. km di strade, ferrovie, vie navigabili, ecc. ricostruite o rinnovate);
- ambiente (es. tonnellate/anno di rifiuti solidi, popolazione servita da approvvigionamento idrico, popolazione beneficiaria del trattamento delle acque reflue, superficie totale dei suoli riabilitati, ecc.);
- ricerca e innovazione (es. numero di nuovi ricercatori negli enti sostenuti, numero di imprese che cooperano con istituti di ricerca, ecc.);
- energia e cambiamento climatico (es. capacità aggiuntiva di produzione di energia da fonti rinnovabili, numero di unità abitative con classificazione del consumo energetico migliorata, numero di utenti di energia aggiuntivi collegati a reti intelligenti, riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, calcolato in tonnellate equivalenti CO₂, ecc.);
- infrastrutture sociali (es. capacità dell'infrastruttura per l'assistenza all'infanzia o l'istruzione, calcolata in numero di persone; popolazione coperta dai servizi sanitari migliorati);
- indicatori specifici per lo sviluppo urbano (popolazione che vive in aree con strategie di sviluppo urbano integrato, spazi aperti creati o ripristinati in aree urbane (calcolati in mq), edifici pubblici o commerciali costruiti o ristrutturati in aree urbane, abitazioni ripristinate in aree urbane).

Indicatori specifici

Oltre agli indicatori comuni, ogni PO può prevedere degli indicatori specifici, costruiti appositamente al fine di leggere meglio e/o intercettare aspetti particolari legati alla realizzazione e ai risultati delle operazioni che intende realizzare. Gli indicatori specifici

possono essere sia di realizzazione, sia di risultato; questi ultimi possono essere di tipo qualitativo o quantitativo.

Non essendo una prescrizione obbligatoria prevista dalle norme europee, l'adozione di indicatori specifici del PO dovrebbe tenere in considerazione i costi e i benefici derivanti da tale attività in relazione al sistema di monitoraggio: selezionare indicatori che presentano, ad esempio, difficoltà nel reperimento dei dati può portare ad incrementare inutilmente il tempo necessario ad implementare il sistema di monitoraggio, provocando un aumento dei costi, oltre a possibili ritardi nelle comunicazioni da inviare ai diversi soggetti istituzionali interessati. Inoltre, gli indicatori specifici non dovrebbero comunque riguardare tematiche secondarie del Programma, ma dovrebbero concentrarsi sulle priorità individuate dalla AdG, intese in termini di risorse allocate e di scelte politiche.

Baseline e target

Baseline e target rappresentano due elementi che attengono alla costruzione degli indicatori. Le baseline costituiscono i valori di partenza degli indicatori, rispetto ai quali valutare i progressi. In particolare:

- per gli indicatori di realizzazione, i valori di partenza devono essere sempre pari a zero;
- per gli indicatori di risultato, invece, le baseline devono essere quantificate ed essere diverse da zero. Possono essere individuate sulla base di PO esistenti o ricerche già realizzate in materia, o attraverso altre modalità.

Ogni PO prevede anche l'individuazione di target che rappresentano gli obiettivi, i risultati da raggiungere attraverso gli interventi che vengono posti in essere con le risorse della politica di coesione. I target sono relativi sia agli indicatori di realizzazione, sia a quelli di risultato e deve essere posta attenzione nel far sì che le due tipologie abbiano una correlazione logica tra loro: i target per gli indicatori comuni di risultato dovrebbero essere calcolati, infatti, in funzione dei dati riportati per gli indicatori comuni di realizzazione.

Nello specifico, la "Guida su monitoraggio e valutazione" (riferita in particolare al FSE), sottolinea come la quantificazione dei target deve essere limitata a un numero ristretto di indicatori del PO, quelli che descrivono i principali risultati attesi dagli obiettivi specifici individuati dal Programma, tralasciando quindi gli indicatori meno significativi. I target possono essere espressi sia in valore assoluto che in percentuale.

Baseline e target devono essere indicati nella stessa unità di misura, in modo che i valori possano essere comparati.

La metodologia di calcolo dei valori di base e dei target è riportata in ogni PO approvato.

L'individuazione degli indicatori nei Programmi Operativi

In fase di predisposizione dei PO, con riferimento alla individuazione degli indicatori e dei loro valori di base e target, è stato effettuato un ampio dibattito a livello nazionale per cercare di omogeneizzare il set di indicatori assunti in ogni PO e risultare in linea con quanto previsto nell'Accordo di Partenariato italiano.

In fase di chiusura delle bozze dei Programmi è stata fatta circolare una nota della Commissione europea (nota ARES (2014)3657764 del 4/11/2014), che ha fissato i principi base nella identificazione e quantificazione degli indicatori, suggerendo una lista di indicatori con un dettaglio, tra le altre informazioni, circa le unità di misura, i riferimenti per il calcolo dei valori di base, dei valori target, delle fonti e della frequenza delle rilevazioni. Tale nota ha quindi guidato la scelta finale da parte delle amministrazioni titolari dei Programmi del set di indicatori da adottare.

Gli indicatori del quadro di efficacia dell'attuazione (Performance Framework)

Stabiliti i punti di partenza e i valori finali obiettivo da raggiungere mediante il Programma, vengono fissati anche i valori intermedi (milestone) e i valori finali (target) da conseguire durante il periodo di attuazione del PO.

I milestone rappresentano, in particolare, dei target intermedi degli indicatori per i quali sono stati individuati target finali e rappresentano degli importanti segnali che permettono di capire se l'esecuzione del Programma sta procedendo nel modo preventivato e se si è sulla buona strada per raggiungere i risultati finali.

I milestone sono associati, in particolare, solo agli indicatori che costituiscono il c.d. Performance Framework (PF), un quadro attraverso cui valutare l'efficacia dell'attuazione dei PO.

Il PF si compone di due tipologie di indicatori: indicatori finanziari (spesa certificata) e indicatori di output. Per tali indicatori si prevedono due target

- uno intermedio (milestone) da conseguire entro il 31 dicembre 2018 (e valutato nel 2019);
- un target finale da conseguire entro il 31 dicembre 2023.

Tali target sono quantificati in ciascun PO, in corrispondenza di ciascun Asse interessato (sono esclusi dal quadro di efficacia gli Assi relativi all'assistenza tecnica).

I target intermedi assumono particolare importanza ai fini del conseguimento della cosiddetta riserva di efficacia, che rappresenta un meccanismo finalizzato ad incentivare i progressi

nell'attuazione del PO durante tutto il periodo di programmazione, così da assicurare il conseguimento degli obiettivi finali.

Infatti, la riserva (un importo premiale pari al 6% del valore del PO) viene assegnata solo nel caso in cui il PO al 31 dicembre 2018 abbia raggiunto i relativi target intermedi prefissati per ciascun Asse interessato. In caso contrario, la Commissione europea non erogherà tale quota di risorse all'Autorità di Gestione del Programma che si dimostra non efficace, cioè non in grado di raggiungere gli obiettivi stabiliti.

I target finali devono essere impostati per essere raggiunti al 31 dicembre 2023 e la loro realizzazione sarà valutata alla chiusura del periodo di riferimento nel 2025.