

POR CAMPANIA FSE 2014/2020

Punto 8 Ordine del Giorno

Informativa sulle attività di valutazione

*Comitato di Sorveglianza
Seduta del 24 maggio 2018*

1. PREMESSA

La presente informativa è stata richiesta all'Ufficio Speciale Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Campania dall'Autorità di Gestione del POR Campania FSE 2014-2020 (prot. n. 253486 del 18/04/2018) ai fini della discussione del relativo punto, all'ordine del giorno dei lavori del presente Comitato di Sorveglianza, sulle attività di valutazione da porre in essere in linea con quanto indicato dagli articoli 50, 54, 56, 110 e 111 del Regolamento UE n. 1303/2013.

Ai fini della discussione il documento è stato strutturato nei punti seguenti:

1. Le attività e i risultati delle valutazioni realizzate nel 2017;
2. Le attività programmate per il biennio 2018-2019.

2. LE ATTIVITÀ E I RISULTATI DELLE VALUTAZIONI CONDOTTE NEL 2017

Il Piano di Valutazione del POR FSE si inserisce nel contesto più ampio del Piano Unitario di Valutazione che ha assunto la finalità di migliorare la qualità della progettazione e dell'esecuzione dei programmi operativi e di valutare l'efficacia, l'efficienza e gli impatti derivanti dalla attuazione degli interventi.

Nel corso del 2017, ai sensi di quanto previsto dal Piano di Valutazione del POR Campania FSE 2014-2020 approvato con Delibera di Giunta Regionale n. 333 del 06/07/2016 e dal CdS il 9 giugno 2017 (ai sensi dell'art. 110.2 del Regolamento UE 1303/2013), sono state condotte le attività valutative programmate con il supporto tecnico-scientifico dell'Ufficio Speciale Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Campania.

Nel 2017 sono state avviate dall'Ufficio Speciale Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Campania tre attività valutative i cui risultati sono confluiti nei seguenti rapporti di valutazione:

- *Relazione specifica di valutazione del PO (rilasciato a maggio 2017);*
- *Rapporto annuale sull'attuazione delle valutazioni del Programma (rilasciato a maggio 2017);*
- *Documento Analisi sul sistema degli indicatori (maggio 2017).*

Ad integrazione di tali attività, a seguito della richiesta di approfondimento valutativo formulata dai componenti del CdS nell'ambito della seduta del 8-9 giugno del 2017, l'AdG ha chiesto al Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Campania (di seguito NVVIP) di condurre una analisi valutativa sulla proposta di riprogrammazione presentata in quella

sede, i cui risultati sono confluiti nel rapporto *Analisi valutativa relativa alla proposta di riprogrammazione del POR FSE 2014-2020* (luglio – settembre 2017).

Nel corso del 2018, inoltre, sono state avviate alcune delle valutazioni tematiche previste; si tratta di ambiti di intervento trasversali ai programmi che presentano particolari connessioni con le finalità del POR FSE. Tra queste particolare importanza assume quella sulle *Politiche giovanili – attuazione garanzia giovani*, avviata dal NVVIP ai sensi dell'art. 19.6 del Reg. (CE) n. 1304/2013.

2.1 Attività valutativa finalizzata alla *Relazione specifica di valutazione del PO*

La Commissione Europea conferisce alla relazione annuale di attuazione da presentare nel 2017 e nel 2019, anche una forte valenza valutativa per verificare i progressi compiuti ai fini del conseguimento degli obiettivi del Programma e di orientare la misurabilità degli indicatori di risultato in funzione delle azioni e/o interventi messi in campo. Per tali ragioni, l'AdG ha previsto che nell'ambito del Piano di Valutazioni siano condotte due attività di valutazione, riferite all'attuazione al 31.12.2016 e al 31.12.2018 del Programma.

La valutazione condotta dal NVVIP ha quindi assunto la finalità di integrare attraverso analisi valutative le informazioni riportate nella relazione annuale di attuazione del POR FSE 2014-2020, sviluppando alcuni approfondimenti necessari alla ricostruzione logico-funzionale degli strumenti di implementazione adottati in funzione degli obiettivi assunti e dei progressi che il programma registra rispetto ai risultati prefissati. In tale contesto è stato impostato il quadro di analisi utile a verificare la coerenza con gli indirizzi strategici di livello europeo e nazionale in merito alla concentrazione tematica e all'inquadramento generale con particolare riferimento alle politiche giovanili (*Youth Employment Initiative*).

Nella prima fase di valutazione è stata ricostruita e analizzata nei suoi vari aspetti la strategia complessiva del Programma regionale verificandone la validità rispetto al raggiungimento degli obiettivi del Programma, in riferimento al contributo del Programma alle strategie macro-regionali in funzione dell'avanzamento procedurale, finanziario e fisico. Sono stati quindi ricostruiti e analizzati i processi e meccanismi di attuazione del Programma anche in coordinamento con le previste azioni di miglioramento del Piano di Rafforzamento Amministrativo. Si è provveduto, pertanto, a verificare le azioni che tengono conto dei principi orizzontali e dell'approccio integrato, come riferimento per l'attuazione degli interventi, ricostruendo quindi il ruolo dei partner nell'attuazione del programma. Sono poi state esplicitate le azioni specifiche adottate nell'ambito del PO per promuovere la parità fra uomini e donne e prevenire la discriminazione, con particolare riferimento all'accessibilità per le persone con disabilità, evidenziando i dispositivi attuati per garantire l'integrazione della prospettiva di genere nei programmi operativi e nelle operazioni (articolo 50, paragrafo 4, e articolo 111, paragrafo 4, secondo comma, lettera e), del regolamento (UE) n. 1303/2013). Nell'ambito dell'analisi sono state ricostruite le azioni intraprese per promuovere lo sviluppo sostenibile (a norma dell'articolo 8 del Reg. 1303/13) e per

dare attuazione dell'approccio integrato allo sviluppo territoriale, evidenziando i progressi nell'attuazione degli interventi finalizzati all'innovazione sociale e nell'esecuzione delle misure intese a rispondere alle esigenze di aree geografiche o gruppi sociali maggiormente a rischio povertà o emarginazione.

L'analisi valutativa ha evidenziato i primi risultati osservabili derivanti dalle misure di informazione e pubblicità promosse nell'ambito della strategia di comunicazione del PO e del coinvolgimento dei partner istituzionali e sociali nelle fasi di attuazione, sorveglianza e valutazione del programma operativo.

2.2 Attività valutativa finalizzata al *Rapporto annuale sull'attuazione delle valutazioni del Programma*

Il Rapporto assume la finalità di fornire ai beneficiari primari della valutazione un quadro regolare dell'andamento dell'attuazione del POR al 31.12.2016, dando particolare rilievo all'impiego delle risorse, alle realizzazioni, ai risultati, al processo di implementazione, evidenziando elementi di successo e di insuccesso attraverso la descrizione dello stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico del POR sia nel complesso che a livello di singolo Asse. I contenuti del rapporto sono stati articolati secondo il modello di cui all'ALLEGATO V del Regolamento di esecuzione della Commissione n. 2015/207.

L'analisi è stata condotta essenzialmente desk con taglio valutativo, approfondendo il contributo di ciascun Asse relativamente all'attuazione dell'intero Programma. Nell'ambito della analisi valutativa è stata approfondita la funzionalità ed adeguatezza del sistema di gestione e la qualità del funzionamento del sistema di monitoraggio per fornire elementi utili al miglioramento dell'attuazione del programma ed eventualmente adeguare il POR alle esigenze del territorio.

Il Rapporto è stato rilasciato in tempi utili per consentire la valorizzazione degli elementi conoscitivi quali-quantitativi dell'attività di valutazione nell'ambito delle Relazioni di attuazione annuale che l'AdG ha presentato ai sensi degli Artt. 50 e 111 del Reg (UE) n. 1303/2013.

Coerentemente a quanto previsto dal Piano di Valutazione, il rapporto annuale presentato nel 2017 integra analisi valutative sulle attività di comunicazione, sul rispetto dei principi di pari opportunità ed altri temi trasversali, come meglio dettagliato ai due punti successivi.

2.3 Attività valutativa finalizzata alla messa a punto del Documento di analisi sul sistema degli indicatori (di risultato e di realizzazione) ed in particolare del Performance Framework.

Le attività valutative sono state finalizzate a verificare la capacità del sistema di indicatori adottato dal Programma di monitorare l'avanzamento nel complesso e, in particolare, in termini di efficacia ed efficienza.

L'analisi ha assunto lo scopo di verificare se gli indicatori relativi alla performance framework, anche se risultati idonei (art. 55 Reg. 1303 punti e, g e k) e conformi alle indicazioni dei Regolamenti e agli indirizzi del DPS in fase di programmazione, necessitano di un adeguamento alla luce dell'evoluzione del contesto (anche normativo) a livello europeo e nazionale.

Il rapporto realizzato dal NVVIP illustra i risultati dell'analisi del sistema degli indicatori di realizzazione (output) e di risultato identificati nella versione del Programma approvata dalla Commissione europea con decisione C (2015) 5085/F1 del 20 luglio 2015, anche alla luce dell'avanzamento dell'attuazione registrata sino a maggio 2017 e delle corrispondenti rilevazioni del sistema di monitoraggio.

In particolare, l'analisi, sulla base della documentazione disponibile (Programma e Relazioni Annuali di Attuazione), sviluppa i temi di seguito richiamati:

- la prima parte richiama gli obblighi regolamentari di livello europeo e nazionale. Tali aspetti si traducono nella necessità di accompagnare la programmazione con la selezione di un set di indicatori in grado di rappresentare compiutamente il percorso e i cambiamenti che le politiche di sviluppo producono sul territorio regionale;
- la seconda parte evidenzia i criteri che sono stati prescelti in merito alla valutazione dell'adeguatezza e dell'efficacia del sistema degli indicatori;
- la terza parte, oltre a una disamina più approfondita delle caratteristiche che gli indicatori per la verifica delle realizzazioni e dei risultati dovrebbero presentare, delinea i passaggi e le attività necessari all'analisi, anche tenendo conto delle risultanze del popolamento e dell'utilizzo del sistema di indicatori nel primo periodo di attuazione del PO FSE (luglio 2015-maggio 2017);
- la quarta parte del documento riporta gli esiti dell'analisi valutativa sviluppata con riferimento all'architettura e al contenuto del sistema degli indicatori di risultato e di output. Vengono proposti schemi di sintesi che associano i diversi indicatori alle Priorità e agli Obiettivi Specifici del POR e ai Risultati Attesi di ciascun Asse, evidenziando i valori di base e i target stimati, nonché le relazioni (quando pertinenti) tra le variabili utilizzate per misurare le Realizzazioni e i corrispondenti indicatori di Risultato;
- l'ultima parte dell'analisi si focalizza sull'analisi dei criteri che hanno informato la costruzione del Performance Framework, dei Quadri di riferimento dell'efficacia dell'attuazione del PO FSE (ai sensi degli artt. 20-22 del Reg. UE n. 1303/2013), quindi, sulla scelta dei relativi indicatori e target per Asse prioritario, sulla loro capacità di esprimere adeguatamente l'avanzamento del programma in settori rilevanti e cruciali delle politiche e, pertanto, sul livello di rappresentatività e di effettivo popolamento degli stessi nel periodo di attuazione considerato (al 31/12/2016).

2.4 Analisi valutativa relativa alla proposta di riprogrammazione del POR FSE 2014-2020.

Il rapporto sintetizza i risultati dell'analisi valutativa che accompagna la proposta di riprogrammazione del PO FSE 2014-2020 proposta nella seduta del Comitato di Sorveglianza (CdS) dell'8/06/2017 dall'Autorità di Gestione.

L'analisi valutativa, richiesta in sede di CdS, ha l'obiettivo di inquadrare la proposta di riprogrammazione nell'ambito delle "disposizioni regolamentari in argomento", al fine di analizzare le motivazioni di contesto che sottendono alla proposta stessa e di valutare gli effetti che tale cambiamento apporta al quadro logico dell'intero programma.

La proposta di riprogrammazione "è finalizzata ad assicurare il completamento della strategia regionale individuata nel Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER) e nel Programma di Governo circa la crescita delle competenze del capitale umano" riguardo l'innalzamento del numero delle Borse di Studio universitarie che rappresentano l'elemento centrale dei dispositivi normativi nazionali e regionali per l'applicazione del Diritto allo Studio, così come sancito dall'art. 34 della Costituzione.

Le attività condotte seguono l'impostazione della valutazione operativa dei Programmi secondo quanto indicato nei Regolamenti, in accordo con il Piano di Valutazione in cui sono previste, oltre alle valutazioni obbligatorie, attività valutative relative a particolari tematiche che possono emergere durante l'attuazione del programma.

L'impostazione metodologica, pertanto, è basata sulla comprensione della teoria del cambiamento tenendo conto dei fattori di contesto e di altri fattori aggiuntivi, al fine di analizzare l'impatto che tale riprogrammazione registra rispetto ai risultati previsti dal programma.

L'analisi valutativa rientra nelle attività previste dal Piano di Valutazione nell'ambito della tipologia delle valutazioni in itinere (art. 57 Reg. (UE) 1303/2013), con l'obiettivo di accompagnare il programma durante il processo di realizzazione ad adattarsi/modificarsi in funzione del cambiamento che si intende perseguire.

Anche in seguito agli elementi emersi durante la presentazione della proposta di riprogrammazione nel Comitato di Sorveglianza del 7-8 giugno 2017, l'analisi valutativa risponde a due domande valutative: la prima relativa a come si relazionano le motivazioni del cambiamento proposto verso un maggior sostegno al Diritto allo studio, rispetto alla configurazione strategica del programma; la seconda relativa a come la nuova configurazione strategica, derivante dalla proposta di riprogrammazione, si relaziona ai fabbisogni regionali, secondo il quadro politico-programmatico del Fondo Sociale Europeo per il periodo 2014-2020.

Le due domande valutative, nell'ambito dei legami di causa effetto dell'approccio valutativo basato sulla teoria del cambiamento, definiscono il percorso logico dell'analisi in base alla rilevanza, efficacia ed efficienza della proposta di riprogrammazione, articolandosi come di seguito evidenziato.

- Rilevanza: quanto è importante la rilevanza o il significato dell'intervento a livello locale e nazionale?
- Efficienza: gli obiettivi di sviluppo sono "economicamente" raggiungibili rispetto al cambiamento del quadro finanziario?
- Efficacia: come incide l'intervento sugli obiettivi di sviluppo (attraverso un confronto con i risultati)?

Per quanto concerne la sostenibilità (in termini di durata e permanenza degli effetti positivi) e l'impatto sono stati individuati e suggeriti gli elementi da monitorare per un futuro riscontro del reale impatto raggiunto.

Accanto ai criteri di rilevanza, efficienza e efficacia, il percorso valutativo include la verifica della coerenza della proposta di riprogrammazione rispetto alle "disposizioni regolamentari" del Fondo Sociale Europeo nella nuova programmazione 2014-2020.

L'approccio globale alla valutazione è stato informato dal riconoscimento che molti fattori possono interagire influenzando la rilevanza, l'efficacia e l'efficienza dell'intervento rivolto a potenziare il diritto allo studio in Campania. Al fine di determinare il contributo dello strumento Borse di Studio nell'ambito dei diversi dispositivi rientranti nel Diritto allo studio e rispondere alle domande valutative su esposte, il processo di valutazione è stato volto a:

1. descrivere la logica di intervento / teoria del cambiamento del programma FSE per includere il fabbisogno rilevato durante l'attuazione del programma di un incremento delle borse dello studio;
2. identificare, attraverso questa logica di intervento, la rilevanza, l'efficienza e l'efficacia dell'intervento proposto includendo gli effetti osservabili sugli altri ambiti di policy del programma (occupazione, inclusione sociale e abbandono scolastico) e offrire una panoramica sulla complementarità di altri programmi a livello nazionale potenzialmente indirizzati a tali ambiti di *policies*;
3. definire scenari alternativi che tengano conto degli effetti complessivi dell'intervento sugli altri ambiti di *policies*;
4. sviluppare suggerimenti e raccomandazioni che si basino su fattori esplicativi derivanti dai risultati dell'analisi.

In relazione all'impostazione metodologica delineata, il documento dell'analisi valutativa è articolato come segue:

- una parte introduttiva inquadra il tema del Diritto allo Studio e gli aspetti salienti che portano a caratterizzare la riprogrammazione proposta come "policy" a supporto dell'ampliamento delle opportunità di accesso alle strutture universitarie campane da parte di giovani studenti. Tale policy risponde a uno degli obiettivi prioritari del Fondo Sociale Europeo relativo all'aumento delle competenze nelle fascia di età 25-34 anni in relazione ad

una domanda sempre più crescente del mercato del lavoro di persone in possesso di un livello di educazione terziaria;

- il capitolo Sintesi della proposta e verifica dell'impatto sulla strategia del PO analizza il cambiamento proposto nell'ambito dell'attuale programma in relazione alla dotazione programmatica e al sistema di indicatori che costituiscono l'assetto logico per la valutazione dei risultati anche alla luce del performance framework;

- il capitolo Analisi di congruità della proposta di modifica, oltre a verificare il rispetto delle disposizioni regolamentari, individua e ricostruisce lo schema di coerenza con gli indirizzi strategici e programmatici di riferimento e con i fabbisogni specifici nell'ambito dei quali si inseriscono gli obiettivi prefissati dal programma regionale FSE;

- il capitolo Valutazione degli elementi di contesto introduce la tematica del diritto allo studio nell'ambito del contesto regionale per evidenziare in che misura i fabbisogni relativi anche alle altre priorità del programma (occupabilità, inclusione sociale e abbandono scolastico) siano rilevanti in specifici programmi nazionali, risultando complementari nell'attuazione;

- il capitolo Conclusioni dell'analisi valutativa sintetizza i suggerimenti e le raccomandazioni emerse nel corso della valutazione.

2.5 Valutazione tematica: Politiche giovanili – attuazione garanzia giovani.

Nel corso del 2017 è stata avviata dal NVVIP la prima valutazione tematica prevista nell'ambito del Piano di Valutazione che ha condotto alla messa a punto del piano di lavoro e di un primo report in fase di completamento su *Gli ambiti di policy della strategia giovani e la condizione giovanile in Campania* previsto nell'ambito del primo modulo del piano di lavoro.

Il Rapporto prende in esame il ruolo della strategia europea per i giovani nella definizione delle misure e delle politiche giovanili ai diversi livelli di governo, europeo, nazionale regionale, finalizzate al miglioramento della condizione dei giovani. L'obiettivo è quello di analizzare il cambiamento della condizione giovanile in Campania considerando l'approccio trasversale adottato dalla strategia che ha inteso collegare al tema giovani le strategie specifiche per l'istruzione, l'occupazione e l'inclusione sociale.

Le politiche giovanili hanno acquisito una maggiore rilevanza europea nel 2009 quando, in risposta alla forte disoccupazione giovanile, il Consiglio Europeo ha approvato la "Strategia dell'Unione europea per investire nei giovani e conferire loro maggiori responsabilità" (Strategia Giovani), per il periodo 2010-2018, al fine di conseguire due obiettivi, la creazione di maggiori e pari opportunità per tutti i giovani nell'istruzione e nel mercato del lavoro e la promozione fra tutti i giovani della cittadinanza attiva, dell'inclusione sociale e della solidarietà.

Il Rapporto rappresenta l'avvio di un processo valutativo in accompagnamento all'attuazione e al monitoraggio delle Politiche Giovanili in Campania. In tale ottica, restituisce un inquadramento delle politiche giovanili in Campania nel

contesto istituzionale e programmatico più generale (europeo e nazionale), al fine di individuare gli ambiti prioritari che la Regione Campania ha inteso implementare.

Il quadro analitico di riferimento è costituito dagli 8 ambiti di *policies* che declinano la strategia europea. In base a tale impostazione è stata ricostruita la condizione di contesto della condizione giovanile in Campania al fine di individuare eventuali legami causa-effetto con le politiche giovanili in atto, oggetto dei successivi *step* valutativi.

3. LE ATTIVITÀ PROGRAMMATE PER IL BIENNIO 2018-2019

Nel 2018 saranno avviate tutte le ulteriori valutazioni tematiche previste dal Piano di Valutazione di seguito richiamate:

1. Strumenti finanziari – contributo agli obiettivi delle politiche regionali di sviluppo (rilascio entro dicembre 2019)
2. Lavoro – misure di politiche attive (rilascio entro il 31 maggio 2020)
3. Politiche sociali - Servizi di cura e prima infanzia (rilascio entro il 31 maggio 2020)
4. Istruzione e formazione - Formazione professionale e RIS3 (rilascio entro il 31 maggio 2020)
5. Capacità istituzionale – Migliorare la governance multilivello (rilascio entro il 31 maggio 2020).

Inoltre, entro ottobre 2018, è previsto il rilascio dell'aggiornamento del Documento di analisi sul sistema degli indicatori (di risultato e di realizzazione) ed in particolare del Performance Framework. Definizione di eventuali indicatori aggiuntivi o sostitutivi in caso di riprogrammazione.

Nel corso del 2018 e del 2019 proseguiranno le attività valutative sul Programma, attività che confluiranno nel Rapporto annuale sull'attuazione delle valutazioni del Programma, funzionale alla presentazione della RAA, e nella Relazione specifica di valutazione del PO, i cui rilasci sono programmati per il mese di marzo.

Infine, in attuazione del piano di lavoro relativo alla valutazione tematica sulle Politiche giovanili – attuazione garanzia giovani, entro settembre 2018 si concluderà il primo modulo mentre, fra gennaio e marzo 2019 si concluderanno il secondo e il terzo modulo.