

Analisi di coerenza del Quadro Logico del PSR Campania Obiettivi e strumenti gestionali

- Report 3 -

Quadro Logico e strumenti di gestione e monitoraggio

Analisi delle criticità

- Dicembre 2013 -

VALorizzazione DATAbase
PSR 2007-2013
Regione Campania

Il presente report è realizzato dall'Istituto Nazionale di Economia Agraria - Sede della Campania, nell'ambito di un Accordo di collaborazione con l'Area Generale di Coordinamento 11 - Sviluppo Attività Settore Primario - Settore Bilancio e Credito Agrario (BCA).

Il suo obiettivo è quello di presentare, a vantaggio del personale dell'Area impegnato nell'implementazione del PSR 2007-2013 della Campania, nonché di soggetti terzi interessati all'applicazione delle politiche di sviluppo rurale, i risultati del lavoro di analisi e di verifica di coerenze degli strumenti gestionali ed informativi che assicurano l'attuazione ed il monitoraggio delle misure del PSR.

La stesura del documento è stata curata da Dario Cacace.

L'analisi dei dati è stata curata da Dario Cacace e Nadia Salato.

Si ringraziano per la preziosa collaborazione Luigi Bocchino, Pasquale Cirillo e Savino Montano - Assessorato all'Agricoltura della Regione Campania

Indice

Premessa	4
1. Analisi Obiettivi-indicatori.....	6
2. Analisi Obiettivi-criteri di selezione.....	8
3. Analisi Criteri di selezione - Documentazione richiesta	11
4. Analisi Documentazione richiesta - Indicatori di monitoraggio.....	13
5. Analisi Documentazione richiesta - SIRA.....	15

Premessa

Il presente report propone una sintesi dei risultati delle attività di ricognizione e di verifica di coerenza realizzate, tra il 2012 ed il 2013, nell'ambito del Progetto "Valorizzazione Database PSR 2007-2013 della Campania" (ValData) dall'Istituto Nazionale di Economia Agraria - Sede per la Campania, in collaborazione con l'Assessorato all'Agricoltura della Regione Campania.

In particolare, esso propone, a beneficio di un pubblico ampio, una sintesi dei risultati delle attività ricognitive e di verifica esposte, rispettivamente, nei Report nn. 1 e 2 realizzati da INEA nell'ambito del progetto¹. In entrambi i precedenti Report, come noto, si è tentato di fotografare lo scenario di riferimento, cercando di fornire un'adeguata rappresentazione del Quadro Logico e degli strumenti di gestione e monitoraggio e delle connessioni che legano questi tra di loro, senza tuttavia formulare alcun tipo di analisi o di pervenire a conclusioni affrettate.

Attraverso il bagaglio di informazioni raccolte, e la messa in relazione delle diverse componenti analizzate (strumenti di programmazione - strumenti di gestione e monitoraggio) sono emerse alcune criticità, su cui occorre soffermarsi in questa sede.

Nelle pagine che seguono tali criticità sono affrontate seguendo il percorso metodologico illustrato nel Report 2, del quale, per esigenze di chiarezza, se ne illustra sinteticamente la struttura.

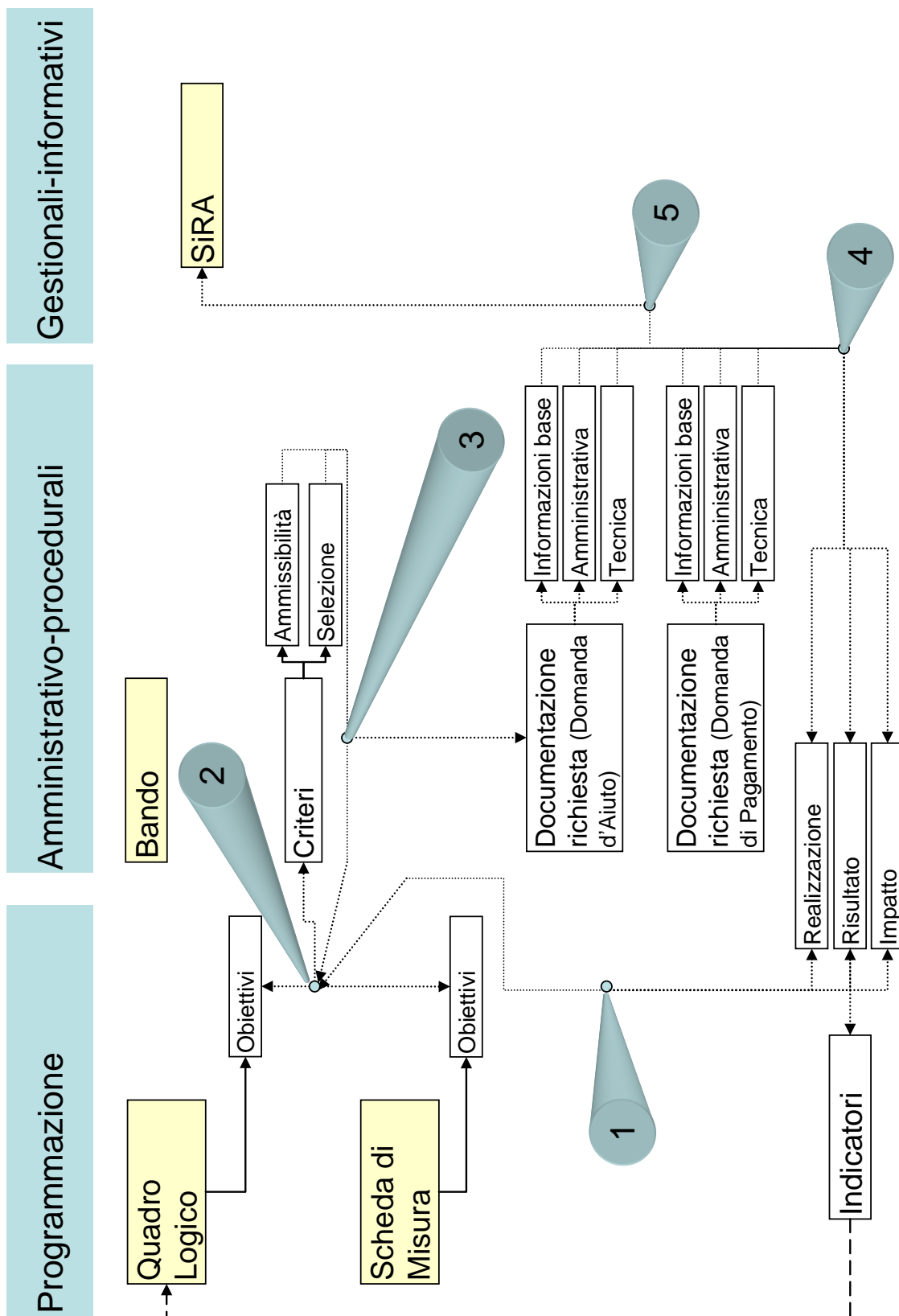
Tale percorso, schematizzato nel diagramma di cui alla pagina successiva, si articola in cinque steps analitici. In particolare, con riferimento a ciascuna misura:

1. gli obiettivi operativi e specifici enunciati nel PSR (schede di misura) sono stati messi a confronto con gli indicatori (realizzazione, risultato, impatto) allo scopo di *verificare se, ed in che misura, gli obiettivi enunciati sono oggetto di misurazione attraverso adeguati indicatori*;
2. successivamente, sono stati messi a confronto gli obiettivi (scheda di misura) e i criteri di selezione, *al fine di verificare la coerenza di questi ultimi*;
3. attraverso l'analisi dei formulari e della documentazione richiesta a corredo della domanda si è verificato *se il bando richiede la produzione di determinate informazioni utili alla selezione, ma anche se le richieste eccedono tali finalità*;
4. le stesse informazioni, insieme ad altre, dovrebbero poi rappresentare la base informativa di riferimento per il monitoraggio fisico delle operazioni. *In questa fase l'analisi ha verificato se tutte le informazioni necessarie alle attività di monitoraggio vengono raccolte, ma anche se le stesse sono di univoca interpretazione*;
5. Infine, si è cercato di verificare la capacità del SIRA di raccogliere, archiviare ed elaborare *le informazioni necessarie sia all'istruttoria delle domande di aiuto, sia alle attività di monitoraggio*.

Nelle pagine successive, per ognuno dei 5 step analitici, è elaborata una scheda di sintesi, nella quale vengono presentati i principali elementi di criticità emersi, che nel corso dei momenti di riflessione congiunta con i funzionari del BCA hanno portato ad individuare le *aree d'intervento*, ossia i campi e le tematiche su cui appare ragionevole concentrare le successive attività volte a rendere più efficace il sistema di monitoraggio.

Per ogni elemento di analisi è inoltre individuata la rilevanza, ovvero la più o meno intensa necessità di intervento.

¹ Report 1: "Quadro di riferimento e collegamenti tra QL - Obiettivi - Indicatori" (Settembre 2012); Report 2: "Analisi degli strumenti di gestione e monitoraggio e verifica di coerenza con il Quadro Logico" (ver. Ottobre 2013).



1. Analisi Obiettivi-indicatori

Metodologia

Gran parte delle schede di misura enuncia (a volte in un paragrafo ad hoc, altre volte in diverse parti del testo) gli **obiettivi** che si intendono perseguire. Si tratta, quasi sempre, di una declaratoria di intenti, contenente anche l'indicazione di azioni chiave, che tuttavia è talvolta articolata senza alcuna distinzione tra obiettivi operativi, specifici e globali. Per questo motivo, ma soprattutto per verificare se, ed in che misura, gli obiettivi dichiarati trovano una loro adeguata misurazione, gli stessi sono stati analizzati e scomposti, laddove necessario, in parti elementari.

Parallelamente, per ciascuna misura sono stati analizzati gli **indicatori** con cui si intende misurare gli obiettivi.

Una volta ricostruiti gli schemi, è stato operato un confronto al fine di evidenziare:

- a. la presenza di un indicatore correlato a ciascun obiettivo;
- b. la eventuale presenza di indicatori specifici non riconducibili direttamente agli obiettivi della misura.

Analisi

L'individuazione di elementi di criticità (e le eventuali azioni correttive da apportare) sono il frutto di una sintesi ragionata tra indicazioni provenienti da più fonti: in particolare, i documenti elaborati da Agriconsulting SpA in attuazione del Servizio di valutazione in itinere, intermedia ed ex post del PSR Campania 2007-2013 (Definizione delle condizioni di valutabilità, *Rev. 2 - settembre 2010*, nonché i Rapporti di valutazione in itinere - aggiornamenti al dicembre 2011 ed al dicembre 2012); inoltre, sono state prese in considerazione le osservazioni formulate, in occasioni diverse, nel corso delle visite di Audit da parte della Corte dei conti europea (CdCE) e della Commissione europea (CE).

Ciò premesso, occorre segnalare, in primo luogo, che gli obiettivi definiti nella parte generale del PSR non sempre collimano con quelli "dichiarati" in ciascuna scheda di misura. Soprattutto, come segnalato in occasione di specifiche attività di audit CdCE, la batteria di indicatori sembra talvolta adottata senza le opportune verifiche della loro misurabilità e coerenza. Si rileva, inoltre, che in pochi casi sono stati individuati indicatori supplementari, che potrebbero contribuire a monitorare aspetti di dettaglio pertinenti con le specificità del sistema agroalimentare e delle aree rurali campane.

In questa fase di programmazione 2007-2013, che volge al termine, si può rimediare riflettendo con attenzione sugli obiettivi specifici di ciascuna misura, e sulla eventuale necessità di considerare ulteriori indicatori al fine di fornire evidenza sui risultati prodotti dalle singole misure del PSR rispetto ai fabbisogni emersi in sede di analisi. In ogni caso, una riflessione sulla coerenza del Quadro Logico e della batteria degli indicatori, e dell'efficacia di questi ultimi a rappresentare i risultati del Programma, appare quanto mai utile. Le azioni messe in campo dall'Autorità di Gestione del PSR nell'ambito della "nuova" programmazione 2014-2020 sembrano andare incontro a queste esigenze. In generale, comunque, i temi del monitoraggio e della valutazione, della loro utilità, dei metodi e degli strumenti disponibili per una loro efficace implementazione, dovrebbero entrare a far parte del linguaggio comune e della pratica quotidiana ai diversi livelli di programmazione e gestione, e non essere confinati ad un nucleo ristretto di addetti.

In tal senso, l'apprendimento delle "lezioni dal passato" può contribuire a diffondere all'interno dell'Amministrazione una maggiore attenzione nei riguardi del monitoraggio e della valutazione e di evitare che tali attività siano vissute come un ingombrante carico di lavoro (il che si traduce, il più delle volte, nell'affannosa ricerca di dati ed informazioni non sistemiche).

Elementi di criticità	Rilevanza	Aree d'intervento
In molte circostanze gli obiettivi sono eccessivamente generici	***	- Programmazione, definizione quadro strategico - Competenze risorse umane (approccio valutativo)
Talvolta nell'enunciare gli obiettivi vengono suggeriti, in realtà, progetti	*	- Programmazione, descrizione delle misure - Elaborazione bandi di selezione
Talvolta gli obiettivi non sono collegati ai fabbisogni evidenziati nel PSR	**	- Programmazione, analisi SWOT, valutazione dei fabbisogni e definizione quadro strategico
Spesso gli obiettivi dichiarati non sono oggetto di misurazione: non sono individuati indicatori	***	- Programmazione, definizione quadro strategico e piano degli indicatori (eventuali indicatori supplementari)
In alcune misure sono enunciati obiettivi non pertinenti (o, a volte, riferibili ad altri sottoassi del Programma)	*	- Programmazione, definizione quadro strategico e quadro delle performances - Competenze risorse umane (capacity building)
Talvolta sono individuati indicatori che non corrispondono ad obiettivi dichiarati.	*	- Programmazione, definizione quadro strategico, piano degli indicatori e quadro delle performances - Competenze risorse umane (capacity building)
In molte misure ci si concentra su aspetti finanziari (e, di conseguenza, molti indicatori di "output" si limitano a rilevare la spesa)	**	- Programmazione, piano degli indicatori (eventuali indicatori supplementari)

2. Analisi Obiettivi-criteri di selezione

Metodologia

I criteri di selezione delle operazioni sostenute nell'ambito del PSR della Campania sono stati oggetto di consultazione nell'ambito delle attività del Comitato di Sorveglianza, secondo quanto indicato nel Regolamento CE 1698/05, art. 78. Alcuni di tali criteri sono stati oggetto di lievi modifiche nel corso degli anni, fino al dicembre 2011.

Ciò premesso, si è provveduto a verificare se, ed in che misura, gli obiettivi indicati nel PSR sono contemplati nelle griglie di valutazione. A tale scopo è stata operata una distinzione tra:

- i requisiti di ammissibilità (o di accesso);
- i criteri di selezione, classificati in base all'aspetto che viene preso in considerazione (caratteristiche soggettive, oggettive, del progetto).

Il confronto tra gli Obiettivi ed i Criteri ha permesso un'immediata individuazione di elementi valutativi coerenti con le priorità dichiarate nella scheda di misura (e, parallelamente, la presenza di elementi incoerenti o assenti rispetto agli obiettivi).

Analisi

Dal punto di vista formale, la selezione risponde all'esigenza di garantire un'effettiva concorrenza tra i potenziali beneficiari e di assicurare una corretta e regolare attribuzione delle risorse pubbliche. E' inoltre auspicabile che l'intero processo risponda, contestualmente, anche ad altri fabbisogni, di cui occorre tenere adeguatamente conto. In particolare, la selezione diventa uno strumento teso a rendere più efficaci le politiche e ad orientare comportamenti e modelli organizzativi dei soggetti che beneficiano del sostegno. In sostanza, occorre selezionare richieste avanzate da soggetti in grado di favorire, attraverso la loro azione (investimenti o impegni), il perseguimento degli obiettivi dichiarati nel PSR. Quest'aspetto, come talvolta sottolineato dalla CdCE (non solo in Campania: si tratta di un aspetto comune alla gran parte dei PSR italiani) non sempre è considerato con adeguata attenzione.

Occorre inoltre sottolineare che, riguardo ai requisiti di ammissibilità (la cui presenza è condizione essenziale per l'accesso alla fase di selezione), le norme specifiche dettate dai regolamenti comunitari (in particolare: 1698/05 e 1974/06) fissano dei limiti relativamente ampi cui devono uniformarsi le regole di ammissibilità declinate in ciascun Psr europeo. Ulteriori limiti disposti dall'Autorità di gestione inevitabilmente restringono l'ambito di applicazione e la platea di potenziali beneficiari, ma hanno lo scopo di pre-selezionare candidature maggiormente rispondenti ai requisiti richiesti e (almeno, in linea teorica) in grado di centrare le priorità strategiche del programma e le finalità specifiche della misura.

In alcuni casi si è rilevata la valutazione di requisiti che dovrebbero essere invece considerati ai fini dell'ammissibilità.

Riguardo alla qualità delle griglie di selezione, in generale² (anche grazie a specifiche osservazioni formulate dal valutatore e/o dalla CdCE) si è osservato che:

- in alcuni casi si rileva un eccessivo numero di criteri, molti dei quali non pertinenti con gli obiettivi della misura. Tale circostanza deprime il peso dei parametri che dovrebbero valutare la qualità del progetto;

² Molte delle riflessioni sono il frutto di un'attenta lettura della recente *Bozza delle linee guida sulle condizioni di ammissibilità e criteri di selezione per il periodo di programmazione 2014-2020 - Versione Ottobre 2013*, elaborata dalla Commissione europea. Si è inoltre considerato con interesse l'approccio adottato dalla Rete Rurale Nazionale - Task Force Leader (2012) nel Dossier *La selezione dei Gal e dei PSL italiani nei Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013. Metodi, risultati, riflessioni*.

- al contrario, alcune misure prevedono pochi criteri, e la loro struttura non consente di “graduare” efficacemente la valutazione delle proposte;
- alle priorità di natura trasversale, comuni a buona parte delle misure del PSR, viene spesso attribuito un peso eccessivo, che non consente di selezionare progetti di qualità superiore o che potenzialmente sono in grado di impattare meglio sugli obiettivi specifici di misura;
- le griglie di valutazione non sono accompagnate da una puntuale declaratoria che renda univoca l’interpretazione del parametro da parte dei funzionari istruttori;
- in molte circostanze viene attribuito un punteggio anche in presenza di una valutazione “bassa”, o addirittura in assenza dell’aspetto qualitativo oggetto di valutazione;
- in generale, anche laddove il criterio rientra nella categoria “qualità del progetto”, in realtà si considerano aspetti non connessi alla realizzazione dell’operazione, ma che si riferiscono a caratteristiche già in possesso (o meno) dei richiedenti;
- in alcune circostanze sono valutati aspetti che potrebbero ragionevolmente essere verificati solo al termine dell’operazione. Non sono previste penali nel caso del mancato raggiungimento di determinati obiettivi (caso esemplare: incremento occupazionale) o dell’assolvimento di impegni;
- la selezione sembra condizionata eccessivamente dalla verifica di elementi oggettivi, formali (e dal controllo di una mole notevole di documenti). Ne consegue che meno spazio è dedicato alla valutazione degli elementi qualitativi del progetto, e della sua coerenza interna.

Tali aspetti rischiano di limitare l’efficacia delle procedure selettive (o, in altre parole, di limitare la capacità di selezionare progetti di qualità, che siano in grado di contribuire al perseguimento degli obiettivi del Programma).

Al fine di migliorare l’efficacia di tali procedure, appare opportuno considerare la possibilità di approfondire i seguenti aspetti:

- **revisione dei criteri**: produce effetti immediati sull’attuale programmazione, ma di impatto piuttosto limitato, considerato l’attuale stato di avanzamento degli impegni. In ogni caso, per le misure ancora “attive” può essere utile, previa consultazione in sede di Comitato di Sorveglianza, apportare alcune modifiche atte a premiare progetti maggiormente coerenti e di qualità. A prescindere dalla fattibilità tecnica di tale operazione, è comunque opportuno aprire una riflessione sulle metodologie da adottare per la costruzione delle griglie di valutazione, riflessione che sicuramente non mancherà di produrre i suoi frutti nell’ambito della futura programmazione 2014-2020. In tal senso, è buona norma riconsiderare ogni criterio anche attraverso una lettura critica, “vestendo” i panni dei destinatari della procedura e di coloro i quali saranno chiamati ad applicarla.
- **elaborazione “declaratoria”**: l’attribuzione dei punteggi, qualora non risponda a criteri rigorosamente oggettivi, è affidata alla “sensibilità interpretativa” dei singoli istruttori. E’ necessario scongiurare interpretazioni disomogenee (a livello di singoli istruttori, ma anche nel tempo), illustrando con chiarezza in che modo procedere all’applicazione di ciascun punteggio;
- **elaborazione “manuale operativo”**: le modalità con cui viene affrontata l’istruttoria delle domande è disciplinata in modo abbastanza generico, e ciò può amplificare i rischi connessi alla rilevazione delle informazioni utili, alla loro verbalizzazione ed archiviazione (su questo punto la CdCE ha formulato specifiche osservazioni). In altre parole, il processo di valutazione dovrebbe essere più trasparente, e dovrebbero essere forniti agli istruttori gli strumenti idonei per svolgere con sicurezza e senza ambiguità il loro lavoro. Ci si riferisce non solo alla strutturazione delle check list, ma anche alle modalità con cui ciascun elemento di valutazione viene tracciato e motivato. Si tratta di aspetti apparentemente solo formali, ma che sviluppano una maggiore consapevolezza negli istruttori e contribuiscono a migliorarne, nel complesso, la qualità del lavoro.

Elementi di criticità	Rilevanza	Aree d'intervento
In molti casi sono introdotti criteri di selezione non coerenti con gli obiettivi	***	- Programmazione, descrizione delle misure - Elaborazione bandi di selezione - Competenze risorse umane (capacity building)
Spesso alcuni obiettivi di grande rilievo per la misura non sono presi in considerazione ai fini della valutazione (o sono premiati con punteggi bassi)	***	- Programmazione, descrizione delle misure - Elaborazione bandi di selezione - Competenze risorse umane (capacity building)
In molti bandi si rileva una eccessiva proliferazione di criteri	**	- Elaborazione bandi di selezione - Competenze risorse umane (capacity building)
In diversi casi sono attribuiti molti punti ad elementi riconducibili alle priorità trasversali del PSR (politiche di genere, investimenti verdi, risparmio idrico/energetico) ma non vengono valutati elementi connessi agli obiettivi specifici	**	- Programmazione, descrizione delle misure - Elaborazione bandi di selezione - Competenze risorse umane (capacity building)
Molto spesso i parametri valutativi non sono graduati secondo scale di valori adeguate	**	- Elaborazione bandi di selezione - Definizione procedure e controllo
Talvolta è attribuito un punteggio anche se il criterio non è soddisfatto	**	- Elaborazione bandi di selezione
In molti casi l'applicazione del punteggio non è legata ad una declaratoria chiara ed è spesso lasciata alla libera interpretazione di ciascun istruttore	***	- Elaborazione bandi di selezione - Definizione procedure e controllo - Competenze risorse umane (capacity building) - Check list fase istruttoria
In molti casi il criterio prescelto non è di univoca interpretazione	***	- Elaborazione bandi di selezione - Definizione procedure e controllo - Check list fase istruttoria
Spesso non vengono richieste (nel formulario o nella documentazione a corredo) informazioni attendibili necessarie alla valutazione di un parametro	***	- Elaborazione bandi di selezione - Impostazione formulari - Sistema informativo e raccolta dati - Definizione procedure e controllo - Check list fase istruttoria
Le check list per l'istruttoria delle domande di aiuto appare inadeguata alla raccolta di elementi importanti alla valutazione.	***	- Elaborazione bandi di selezione - Impostazione formulari - Sistema informativo e raccolta dati - Definizione procedure e controllo - Check list fase istruttoria
Talvolta sono oggetto di valutazione elementi che dovrebbero, in realtà, essere valutati ai fini dell'ammissibilità	***	- Programmazione, definizione quadro strategico, piano degli indicatori e quadro delle performances - Elaborazione bandi di selezione

3. Analisi Criteri di selezione - Documentazione richiesta

Metodologia

Le informazioni necessarie alla valutazione delle istanze devono essere richieste nel bando. Tra l'altro, la richiesta deve essere formulata in termini univoci, nel senso che non deve essere oggetto di dubbi interpretativi né da parte dei potenziali beneficiari, né da parte degli istruttori.

Allo scopo di verificare se tutte le informazioni necessarie alla valutazione sono richieste (in termini univoci) sono stati analizzati i bandi disponibili (quelli "attivi" e, per le misure sospese, i bandi di pubblicazione più recente) classificando il tipo di documentazione richiesta (tecnica o Amministrativa). Non sono state prese in considerazione le dichiarazioni sostitutive, né le dichiarazioni d'impegno del beneficiario.

Per ogni tipologia di documento si è poi cercato di individuarne la funzione specifica (ovvero: se utile ai fini dell'ammissibilità o della selezione o semplicemente ai controlli amministrativi).

Il confronto con la griglia di valutazione ha consentito di verificare se il bando richiede la produzione di determinate informazioni utili alla selezione, ma anche se le richieste eccedono tali finalità, comportando un oneroso aggravio sia per i beneficiari, sia per i soggetti attuatori.

Analisi

In primo luogo, è richiesta una mole spesso eccessiva di documenti, alcuni dei quali non sono necessari alla selezione del progetto, ma solo ad eventuali controlli successivi. Ciò pone un problema di aggravio burocratico che si sviluppa su due dimensioni:

- dal lato dei Soggetti Attuatori, è evidente il carico di lavoro connesso all'analisi documentale;
- dal lato dei richiedenti, all'aggravio burocratico si aggiunge un inevitabile incremento dei costi connessi alla presentazione delle domande, che viene di fatto scoraggiata.

Nel rimandare, per i dettagli, alla tabella seguente, si segnala l'opportunità di introdurre elementi di semplificazione nei bandi.

Elementi di criticità	Rilevanza	Aree d'intervento
I bandi richiedono una mole di documenti, spesso non necessari	***	<ul style="list-style-type: none"> - Programmazione, definizione quadro strategico, piano degli indicatori e quadro delle performances - Definizione procedure e controllo - Elaborazione bandi di selezione - Check list fase istruttoria - Competenze risorse umane (capacità amministrativa)
Al contrario, in diversi casi non sono richiesti documenti / dichiarazioni utili ai fini della selezione. Ciò espone gli istruttori alle inevitabili conseguenze derivanti dalla "interpretazione" di informazioni non raccolte o "non dichiarate" esplicitamente	***	<ul style="list-style-type: none"> - Programmazione, definizione quadro strategico, piano degli indicatori e quadro delle performances - Definizione procedure e controllo - Elaborazione bandi di selezione - Check list fase istruttoria - Competenze risorse umane (capacità amministrativa)
Le informazioni richieste nel formulario sono oggetto di "descrizione" in campi di testo	***	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborazione bandi di selezione - Impostazione formulari - Sistema informativo e raccolta dati - Definizione procedure e controllo - Check list fase istruttoria
Le informazioni necessarie sono spesso riprodotte in più documenti	**	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborazione bandi di selezione - Impostazione formulari - Check list fase istruttoria

4. Analisi Documentazione richiesta - Indicatori di monitoraggio

Metodologia

Le informazioni raccolte in sede di acquisizione della domanda di aiuto dovrebbero fornire sufficienti indicazioni per l'avvio delle attività di monitoraggio.

Alcune informazioni sono di tipo *statico*, ovvero, non è necessaria un'attività di rilevazione successiva alla ricezione della domanda di aiuto (dati anagrafici, ad esempio, ma anche caratteristiche progettuali). In altri casi è invece necessario un confronto tra la situazione iniziale e quella a conclusione dell'operazione. Si tratta di informazioni *dinamiche* su aspetti che sono oggetto di variabilità nel tempo e, anzi, proprio questa variazione dovrebbe rappresentare il risultato cui tende l'intervento (ad esempio: variazione del numero di occupati, oppure miglioramento della redditività).

Sono stati presi in considerazione gli indicatori previsti per la misurazione degli obiettivi di ciascuna misura verificando, per ognuno di questi:

- se è necessaria la rilevazione di un dato baseline;
 - in tal caso, se ne è prevista la raccolta;
- se è prevista la rilevazione di informazioni anche a conclusione dell'operazione;
 - in tal caso, se i dati sono raccolti al momento della rendicontazione a saldo o a distanza di un certo lasso di tempo.

Questo tipo di analisi è stata effettuata sui diversi livelli gerarchici del quadro logico, partendo dagli indicatori di realizzazione, fino a quelli di risultato e di impatto. Va tuttavia sottolineato che, mentre per i primi vale una corrispondenza biunivoca tra indicatore e misura di riferimento, per quanto riguarda gli indicatori di risultato e di impatto la loro misurazione è spesso generata in modo automatico considerando gruppi di più misure. In particolare, riguardo agli indicatori di **risultato**:

- per le misure dell'Asse 1 e dell'Asse 3, essi sono quantificati prevalentemente in base ai dati che saranno rilevati, per ogni operazione, al momento della sua conclusione. Tali informazioni presuppongono la raccolta di un dato baseline iniziale (è il caso, ad esempio, dell'indicatore "accrescimento del valore aggiunto nelle imprese beneficiarie", o "posti di lavoro creati") oppure, semplicemente, la verifica, in fase di completamento o saldo dell'operazione, di dati raccolti in sede di approvazione della singola istanza (è il caso, ad esempio, dell'indicatore "Aziende/imprese che hanno introdotto nuovi prodotti/nuove tecnologie");
- per le misure dell'Asse 2 la previsione degli obiettivi specifici soggiace a metodologie di tipo prevalentemente deterministico, ed in sede di quantificazione essa si è basata sull'applicazione di algoritmi molto semplici, che hanno consentito di "distribuire" i risultati tra le diverse misure interessate. Ciò significa che, una volta raccolte informazioni di base (in genere: le superfici interessate dall'operazione) quasi sempre viene generato automaticamente il risultato della stessa e la quantificazione degli indicatori interessati.

Riguardo alla quantificazione degli indicatori di **impatto**, occorre considerare che gli stessi traggono origine da processi di aggregazione/correlazione di dati elementari che vanno adeguatamente presi in considerazione. Ad esempio, rilevare l'"incremento del valore aggiunto lordo per addetto" rende necessario considerare sia le dinamiche occupazionali, sia quelle legate alle performances economiche aziendali. Dunque, le dimensioni dell'analisi si sviluppano su piani diversi ed in momenti diversi, ma considerano, nella gran parte dei casi, gli stessi elementi baseline che dovrebbero essere analizzati per la misurazione degli indicatori di realizzazione e di risultato.

Analisi

In generale, emergono i seguenti problemi:

- è necessario rilevare un dato baseline, che permetta di rilevare, a conclusione dell'intervento, se, ed in che misura, l'obiettivo è stato raggiunto;
- il tempo della rilevazione del dato a conclusione dell'intervento può influire sulla qualità dello stesso e sulla sua significatività. In molti casi, ad esempio, gli effetti dell'investimento possono essere rilevati solo a distanza di un certo lasso di tempo rispetto alla conclusione dell'operazione finanziata. Si pone allora il problema di definire i termini temporali della rilevazione e ciò può richiedere un aggravio burocratico sia per l'Autorità di Gestione, sia per il beneficiario.
- l'acquisizione di informazioni di tipo testuale/descrittivo è sicuramente indispensabile ai fini dell'implementazione dell'istruttoria delle domande di aiuto. Tuttavia, rischia di non avere utilità pratiche ai fini del monitoraggio, a meno di ulteriori rielaborazioni che richiedono, comunque, un certo margine di discrezionalità.

Elementi di criticità	Rilevanza	Aree d'intervento
Talvolta un dato (ex-ante) necessario al monitoraggio fisico non è raccolto nel formulario o non è richiesto nella documentazione amministrativa o tecnica.	***	- Elaborazione bandi di selezione - Impostazione formulari - Sistema informativo e raccolta dati
In molti casi il dato ex-ante è raccolto, ma in realtà la sua rilevazione è frutto dell'interpretazione di ciascun singolo istruttore	***	- Impostazione formulari - Sistema informativo e raccolta dati - Check list fase istruttoria
Talvolta la fornitura di informazioni necessarie al monitoraggio è discrezionale	***	- Definizione procedure e controllo - Impostazione formulari - Sistema informativo e raccolta dati - Check list fase istruttoria
Nel corso delle istruttorie sulle domande di pagamento non sempre è prevista la raccolta di informazioni sui risultati raggiunti	***	- Definizione procedure e controllo - Impostazione formulari - Sistema informativo e raccolta dati - Check list fase istruttoria

5. Analisi Documentazione richiesta - SIRA

Metodologia

E' stata analizzata la capacità del sistema informativo di archiviare le informazioni e di generare report in relazione ai fabbisogni informativi che occorre soddisfare.

L'analisi è stata sviluppata nel seguente modo:

- sono stati considerati i parametri necessari alla quantificazione degli indicatori adottati dalla Regione Campania;
- parallelamente, sono stati considerati i documenti richiesti in sede di presentazione delle domande di aiuto;
- tali elementi sono stati confrontati con il formulario che alimenta il SIRA.

Dal raffronto tra la documentazione richiesta e i campi del formulario non emergono particolari elementi degni di nota (o, meglio, trovano conferma alcuni rilievi emersi nel corso dell'analisi sviluppata nell'ambito del precedente "Step 4"). Dal raffronto con la batteria degli indicatori di monitoraggio possono invece emergere alcune criticità.

Analisi

Il sistema è stato costruito per seguire diverse misure (non tutte), con particolare riguardo alle caratteristiche dei beneficiari, delle aziende, dei progetti. Le modalità di raccolta ed archiviazione dei dati permette di fornire anche una georeferenziazione delle operazioni, non solo in base alla competenza territoriale dei soggetti attuatori (e questa è la dimensione sulla quale è modulata la reportistica di dettaglio), ma anche in relazione alle macroaree di riferimento del PSR.

Tuttavia, occorre sottolineare due aspetti che limitano le potenzialità del sistema:

- il più rilevante riguarda il fatto che il SIRA raccoglie ed elabora direttamente le informazioni relative alle sole misure ad investimento: per la gran parte delle misure degli Assi 2 e 4, e per talune misure degli altri Assi, il SIRA trae le informazioni di sintesi rilevate direttamente dal SIAN;
- vi è poi da considerare che il sistema è strutturato per gestire gli aspetti procedurali legati alle diverse fasi in cui si articola il processo di approvazione delle domande di aiuto: le informazioni legate allo sviluppo delle operazioni ed alla loro conclusione confluiscono direttamente dal SIAN, che a sua volta è strutturato per gestire gli aspetti procedurali e finanziari, ma non anche fisico-qualitativi delle singole operazioni;
- di conseguenza, il Sira non è in grado di gestire in modo "autosufficiente" il sistema di monitoraggio, proprio perché molte misure non sono contemplate, e per quelle "gestite" direttamente la raccolta delle informazioni "fisiche" sulle operazioni portate a conclusione non è prevista.

Elementi di criticità	Rilevanza	Aree d'intervento
L'informazione (necessaria alla valutazione delle domande e/o al monitoraggio) non è raccolta nel formulario	***	- Impostazione formulari - Sistema informativo e raccolta dati
L'informazione baseline è raccolta, ma non il dato a termine dell'operazione (oppure, il dato al termine dell'operazione è raccolto, ma in via previsionale)	***	- Programmazione, definizione quadro strategico e piano degli indicatori (eventuali indicatori supplementari) - Definizione procedure e controllo - Impostazione formulari - Sistema informativo e raccolta dati
L'informazione è raccolta, ma è necessaria una elaborazione da parte del SIRA	*	- Sistema informativo e raccolta dati
L'informazione è raccolta, ma il dato è misurato in modo discrezionale e non verificabile oggettivamente (in presenza di informazioni testuali da interpretare)	***	- Impostazione formulari - Sistema informativo e raccolta dati
L'informazione è raccolta, ma dal Sian	**	- Definizione procedure e controllo - Impostazione formulari - Sistema informativo e raccolta dati
La misura non è gestita dal SIRA. Ciò rappresenta uno dei principali punti deboli del Sistema: per gran parte delle misure dell'Asse 2, ed alcune misure degli altri Assi, non è possibile ricostruire la situazione ex-ante, né quella ex-post, se non a livello complessivo di Misura.	**	- Definizione procedure e controllo - Impostazione formulari - Sistema informativo e raccolta dati