



Documento di orientamento sulla valutazione ex-ante

TRADUZIONE in lingua italiana del documento
European Commission
The Programming Period 2014-2020
MONITORING AND EVALUATION OF EUROPEAN COHESION POLICY
Guidance document on ex-ante evaluation
January 2013

Il *Documento di orientamento sulla valutazione ex ante* è la traduzione in lingua italiana del documento *Guidance document on ex ante evaluation* (versione Gennaio 2013) redatto dalla Commissione Europea. La traduzione rientra tra le attività del *Progetto Nuval - Azioni di Sostegno alle attività del Sistema Nazionale di Valutazione e dei Nuclei di Valutazione* realizzate dal FormezPA su convenzione del DFP-UFPPA. I documenti ufficiali di riferimento restano le versioni in lingua francese, inglese e tedesco. La versione in italiano non vincola, pertanto, in alcun modo le istituzioni a vario titolo citate in quanto non costituisce la traduzione ufficiale dell'Unione Europea.

Indice dei contenuti

| | | |
|--------|------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. | COMPONENTI DELLA VALUTAZIONE EX ANTE | 5 |
| 1.1. | Strategia di programma | 5 |
| 1.1.1. | Congruenza degli obiettivi di programma..... | 5 |
| 1.1.2. | Coerenza..... | 7 |
| 1.1.3. | Correlazione tra le azioni supportate, output e risultati attesi | 8 |
| 1.1.4. | Principi orizzontali | 10 |
| 1.2. | Indicatori, monitoraggio e valutazione..... | 11 |
| 1.2.1. | Pertinenza e chiarezza degli indicatori di programma proposti | 11 |
| 1.2.2. | Baseline (valore base) quantificato e valori target | 14 |
| 1.2.3. | Adattabilità dei milestones (punti cardine)..... | 15 |
| 1.2.4. | Capacità amministrativa, procedure di raccolta dati e valutazione..... | 16 |
| 1.3. | Congruenza delle ripartizioni finanziarie | 17 |
| 1.4. | Contributo alla Strategia Europa 2020 | 18 |
| 1.5. | Valutazione Ambientale Strategica | 19 |
| 2. | IL PROCESSO DI VALUTAZIONE | 20 |
| 2.1. | Tempistica | 20 |
| 2.2. | Un processo interattivo e interativo..... | 21 |
| 2.3. | Partenariato e governance multi-livello..... | 21 |
| 2.4. | Un processo autonomo | 22 |
| 2.5. | Principio di proporzionalità..... | 22 |
| 2.6. | Quali i requisiti dei valutatori? | 23 |
| 2.7. | Quali i metodi? | 23 |
| 2.8. | Finanziamento della valutazione | 24 |
| 2.9. | Report finale e pubblicazione | 24 |
| | ALLEGATO 1: VALUTAZIONE EX ANTE E VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA | 25 |
| | ALLEGATO 2: LINK A DOCUMENTI UTILI..... | 31 |

PREMESSA

Queste linee guida sono rivolte agli enti nazionali e regionali incaricati di predisporre i programmi concernenti la Politica di Coesione per il periodo 2014-2020. Inoltre forniscono assistenza ai valutatori che intraprendono le valutazioni.

Il Regolamento sulle Disposizioni Generali (Articolo 48) richiede la valutazione ex ante per tutti i programmi con il fine di migliorare la qualità della progettazione. Le valutazioni, insieme alle proposte di programma, devono essere inviate ai Servizi della Commissione, che le recepiranno nell'atto di valutare i programmi prima della relativa adozione (Articolo 25).

Queste linee guida illustrano le componenti e il processo della valutazione ex ante ed esplicano quanto richiesto nel Regolamento sulle Disposizioni Generali (RdG) sia alle valutazioni ex ante che agli enti nazionali e regionali incaricati di predisporre i programmi. Le linee guida si applicano ai programmi finanziati da FESR, FSE e Fondo di Coesione. I programmi possono essere nazionali, regionali o pluriregionali e possono combinare fra loro i diversi fondi in questione, in conformità con l'impalcatura istituzionale e le politiche di ogni Stato membro. Per quanto concerne gli altri fondi ai quali si applica l'RdG (FEASR e FEAMP), saranno i provvedimenti attuativi a dettagliare i requisiti per le valutazioni ex ante.¹

La Politica di Coesione per il periodo 2014-2020 deve essere fortemente orientata ai risultati così da poter contribuire alla strategia di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva prevista dall'Unione (Strategia Europa 2020). A tal fine il regolamento accresce l'importanza dei programmi ben strutturati che tengono conto delle esigenze a livello europeo, nazionale e regionale e che sono incentrati sui risultati che intendono raggiungere.

Con il nuovo periodo di programmazione il ruolo della valutazione ex ante viene pertanto rafforzato. Essa deve garantire che i programmi operativi articolino con chiarezza la propria logica di intervento e dimostrino il proprio contributo alla Strategia Europa 2020. Deve inoltre offrire supporto nella messa in pratica di sistemi di monitoraggio efficienti, che soddisfino i requisiti di valutazione. Le raccomandazioni fornite devono essere chiare e basate su prove adeguate alle esigenze specifiche dei programmi.

Laddove emergano fabbisogni specifici, la Commissione incoraggia la futura Autorità di Gestione ad inoltrare una richiesta ai valutatori ex ante, affinché tengano conto anche di altre argomentazioni oltre quelle menzionate nelle presenti linee guida. È necessario che la valutazione ex ante venga vista come un utile processo di supporto e che si tenga ampiamente conto della consulenza fornita dai valutatori. La responsabilità ultima per l'ideazione di un programma operativo efficace spetta alla futura Autorità di Gestione.

¹ Articoli 83(1) del regolamento FEASR e 139(1) del regolamento FEAMP

1. COMPONENTI DELLA VALUTAZIONE EX ANTE

L'Articolo 48(3) del Regolamento sulle Disposizioni Generali elenca i vari elementi dei programmi operativi da includere necessariamente nelle valutazioni ex ante. Le linee guida illustrano i requisiti di tale elenco e forniscono raccomandazioni su come orientarli.

La Commissione promuove, come buona pratica, l'inclusione delle lezioni apprese dalle precedenti analisi o valutazioni in tutte le fasi di questo processo (per esempio valutazioni in essere, valutazioni ex ante del periodo 2000-2006, valutazioni tematiche o studi che esulano dai Fondi Strutturali su simili ambiti di intervento).

Le funzioni della valutazione ex ante vengono raggruppate in cinque componenti:

- Strategia di programma
- Indicatori, monitoraggio e valutazione
- Congruenza delle ripartizioni finanziarie
- Contributo alla Strategia Europa 2020
- Valutazione Ambientale Strategica

1.1. Strategia di programma

1.1.1. *Congruenza degli obiettivi di programma*

Considerata la strategia proposta, i valutatori sono tenuti a stimare "la congruenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei relativi obiettivi dei programmi con il Quadro Strategico Comune, il Contratto di Partenariato e le raccomandazioni specifiche per Paese nell'ambito dell'Articolo 121(2) del Trattato e le raccomandazioni del Consiglio adottate nell'ambito dell'Articolo 148(4) del Trattato" come previsto dall'Articolo 48(3)(d) dell'RdG.

Congruenza nel quadro della programmazione 2014-2020 significa che gli obiettivi specifici di programma sono in linea con le sfide e i fabbisogni individuati in relazione alla Strategia Europa 2020 e che a essi, nell'ambito del programma, viene assegnato il giusto peso. I valutatori ex ante devono pertanto analizzare:

- se le sfide e i fabbisogni nazionali o regionali sono in linea con gli obiettivi e i target di Europa 2020, le raccomandazioni del Consiglio e i Programmi nazionali di Riforma;
- se le priorità di investimento e gli obiettivi specifici riflettono coerentemente tali sfide e fabbisogni (Articolo 48(3)(d) RdG).
- con particolare riguardo ai programmi FESR, se le principali sfide territoriali per le aree urbane, rurali, costiere e di pesca sono state analizzate e incluse nella strategia (Articolo 11 RdG).

- **Sfide e fabbisogni in relazione agli obiettivi di Europa 2020**

Nell'esame delle sfide e fabbisogni individuati dal programma, i valutatori devono ricorrere alle proprie conoscenze e alle esperienze della letteratura, che include report di valutazione e tutte le analisi supplementari disponibili. Devono inoltre basare il proprio giudizio sull' "*analisi delle divergenze e dei fabbisogni di sviluppo*" nell'ambito del Contratto di Partenariato (Articolo 14(a)(i) RdG) e sul Quadro Strategico Comune. Sono altresì tenuti a rivedere l'organizzazione, in base alle priorità, delle sfide e dei fabbisogni identificati e suggerirne le modifiche ove appropriato.

Per i programmi nazionali e regionali, i valutatori devono basare la propria valutazione prima di tutto sul Programma di Riforma Nazionale, sulle raccomandazioni specifiche per Paese e sull'analisi condotta nel corso del semestre europeo. In riferimento al FESR, quando viene progettato un programma nazionale di settore (che si occupa per esempio di innovazione, trasporti o ambiente), i valutatori ex ante hanno il compito di verificare che gli obiettivi di tale programma completino quanto sopra con una specifica analisi di settore, tenendo conto anche delle priorità territoriali, come predisposte nel Contratto di Partenariato (Articolo 14(b)(ii) RdG).

I programmi regionali devono offrire supporto agli sforzi nazionali per il raggiungimento degli obiettivi Europa 2020, tenendo conto della realtà e dei fabbisogni specifici regionali. I documenti oggetto del precedente paragrafo risultano pertanto utili anche ai fini dell'orientamento dell'analisi regionale. Ad ogni modo le sfide e i fabbisogni particolari a livello regionale devono essere enunciati in linea di massima e non espressi nei presenti documenti. Al fine di valutare la congruenza di un programma regionale con le strategie nazionali e dell'Ue, il valutatore ex ante richiede di tenere conto anche del contesto regionale. Se per esempio una raccomandazione specifica per Paese stabilisce un obiettivo al fine di ridurre l'abbandono scolastico prematuro a livello nazionale dal 25% al 15%, allora una regione con un livello del 35% è tenuta a dichiarare che l'abbandono scolastico prematuro rappresenta una sfida e affrontarla con un'azione regionale a livello di FSE (e possibilmente FESR), premesso che per una regione con un abbandono scolastico prematuro del 5% questo aspetto non presenti invece alcuna sfida specifica.

In riferimento ai programmi regionali FESR, le sfide e i fabbisogni individuati nei documenti sopramenzionati non saranno, nella maggior parte dei casi, sufficientemente specifici da essere armonizzati con i fabbisogni della regione. Se per esempio un Programma nazionale di Riforma fa riferimento al rafforzamento delle competenze universitarie, quest'ultimo deve essere applicato soltanto a una regione in cui il livello di tali competenze rappresenta un ostacolo allo sviluppo delle attività di innovazione, tenendo conto altresì della capacità di assorbimento dell'innovazione delle imprese regionali.

Ove idoneo, si deve tenere conto anche delle sfide e dei fabbisogni specifici delle aree sub-regionali, delle aree funzionali o di gruppi target specifici. Per esempio, le aree rurali o urbane contemplate dal programma possono presentare difficoltà specifiche che ne ostacolano lo sviluppo, impedendo loro di contribuire alla Strategia Europa 2020. Anche le aree geografiche più colpite dalla povertà o i gruppi target a più alto rischio di discriminazione o esclusione devono far fronte a sfide specifiche.

I valutatori devono rivolgere particolare attenzione a giustificare le sfide o i fabbisogni regionali specifici che divergono da quelli nazionali, nonché alle prove che supportano tale giustificazione.

Sono altresì tenuti a valutare se nella definizione dei fabbisogni e delle sfide si è tenuto conto dei principi orizzontali (per esempio l'uguaglianza tra uomini e donne, la non discriminazione e lo sviluppo sostenibile) (vedi punto 1.1.4.).

- **Congruenza degli obiettivi di programma con le sfide e i fabbisogni**

I valutatori ex ante valuteranno se le sfide e i fabbisogni di cui sopra sono coerentemente tradotti in obiettivi del programma operativo (ad esempio gli obiettivi tematici, le priorità di investimento e relativi obiettivi specifici). Devono provvedere affinché, nell'ambito delle priorità di investimento, a tali sfide e fabbisogni venga assegnato il giusto peso. Gli obiettivi specifici devono essere pressoché precisi nel dimostrare il modo in cui il programma intende contribuire alla Strategia Europa 2020, rivolgendosi nel contempo alle sfide e ai fabbisogni nazionali o regionali.

Facendo riferimento alle limitate risorse finanziarie e all'esigenza di produrre risultati, è necessario far convergere il supporto derivante dai Fondi Strutturali (Articolo 16 RdG) (es.: le scelte dovranno essere fatte in base alle sfide e ai fabbisogni a cui si rivolge il programma). Ad ogni modo, se le sfide e i fabbisogni più rilevanti vengono estromessi dalla strategia del programma, i valutatori sono tenuti a vagliare la logica che sottende alla scelta. Ciò deve includere l'intervento o la politica nazionale o regionale che si occuperà di tali sfide e fabbisogni. I valutatori ex ante possono raccomandare all'ente nazionale o regionale lo svolgimento di analisi complementari qualora fosse ritenuto necessario per fondare (e valutare) interamente la scelta delle priorità di investimento e gli obiettivi specifici.

1.1.2. Coerenza

La valutazione ex ante deve stimare *"la coerenza interna del programma o dell'attività proposta e la sua relazione con altri strumenti di rilevanza"* (coerenza esterna) (Articolo 48(3)(b) RdG).

- **Coerenza interna**

I valutatori devono analizzare la relazione esistente tra gli obiettivi specifici di ogni asse di priorità e tra gli obiettivi specifici dei vari assi di priorità. I valutatori sono tenuti a verificare che vengano individuate complementarità e potenziali sinergie. Per esempio devono segnalare l'incoerenza di un programma rivolto a uno specifico asse di priorità per il miglioramento dell'infrastruttura ambientale con l'obiettivo stabilito in materia di sviluppo delle attività turistiche, che non supporti lo sviluppo delle infrastrutture o dei servizi turistici nell'ambito di tutti gli altri assi. Oppure devono spiegare potenziali sinergie, per esempio tra un asse che supporta lo sviluppo di reti a banda larga per incrementare l'attrattività delle aree remote e un asse che supporti le attività di innovazione in una regione.

Devono inoltre stimare la coerenza tra la strategia di sviluppo di un territorio coperto da ITI² e gli obiettivi specifici di ogni asse di priorità che contribuiscono all'ITI.

In programmi multifondo i valutatori devono verificare se il programma propone i meccanismi di coordinamento idonei a garantire la massima efficacia nel raggiungimento dei risultati attesi.

- **Relazione con altri strumenti di rilevanza**

I valutatori hanno il compito di valutare la coerenza del programma con altri strumenti rilevanti a livello regionale, nazionale e dell'Ue. Da un lato hanno il dovere di rivedere le analisi del contributo di programma in riferimento alle altre strategie e politiche (europee, nazionali e regionali, incluse le Strategie di specializzazione intelligente, la Strategia nazionale per l'inclusione dei Rom, Horizon 2020 e le strategie macro-regionali e a livello di bacini marini³).

Dall'altro lato devono valutare se il programma tiene conto dell'influenza che altre politiche e programmi (inclusi altri programmi QSC) esercitano sui risultati attesi dal programma. La valutazione ex ante deve prendere in esame il modo in cui il programma giustifica il proprio ruolo nel quadro dei diversi interventi.

1.1.3. Correlazione tra le azioni supportate, output e risultati attesi

La valutazione ex ante effettua una stima della logica di intervento del programma e di ogni asse di priorità. Tale logica di intervento deve essere avviata con il cambiamento che il programma intende apportare nello Stato membro o regione. Tale cambiamento (o risultato prefissato) si dovrà raggiungere per mezzo di operazioni che producono output.

È buona pratica utilizzare un quadro logico per illustrare la logica di intervento nell'ambito di ciascuna priorità di investimento o asse di priorità. Una simile rappresentazione stilizzata dimostra le relazioni casuali tra le diverse azioni, gli output programmati e i risultati prefissati. Contribuisce inoltre a creare una visione condivisa degli obiettivi di programma e il tipo di intervento per il loro raggiungimento nell'ambito del partenariato. Può essere sviluppato dal programmatore, dal valutatore o da entrambi in stretta collaborazione.

Rispetto agli attuali regolamenti, i regolamenti proposti richiedono una descrizione più puntuale delle azioni previste e del modo in cui esse condurranno ai risultati. I valutatori ex ante devono valutare "le modalità con cui gli output attesi contribuiranno ai risultati" (Articolo 48(3)(f) RdG) e vagliare "la logica alla base della forma di supporto proposta"

² ITI è uno strumento che consente agli Stati membri di attingere dai finanziamenti derivante dai diversi assi di priorità di uno o più programmi operativi per assicurare l'implementazione di una strategia integrata per un determinato territorio, gestita dagli organismi intermedi, ossia enti locali o cittadini, organismi di sviluppo regionali e organizzazioni non governative (Articolo 99 RdG).

³ Per le strategie di specializzazione intelligente e inclusione dei Rom, si veda l'allegato IV concernente le condizionalità e la guida sulle strategie di Innovazione Regionale per la Specializzazione Intelligente; per Horizon 2020 e le strategie macro-regionali, si veda la comunicazione del QSC.

(Articolo 48(3)(h) RdG) e le azioni da supportare (Articolo 87 (2) (b)(iii)). Siffatta analisi fa affidamento sulle conoscenze della letteratura includendo ricerca, prove empiriche (ad esempio i risultati di un progetto pilota) e di valutazione disponibili dal precedente e dall'attuale periodo di programmazione e dai programmi finanziati a livello nazionale e regionale. I valutatori hanno il compito di rivedere la descrizione delle azioni da supportare nell'ambito di ogni asse di priorità "*inclusa l'individuazione dei principali gruppi target, dei territori specifici di interesse e le tipologie di beneficiari, ove appropriato, nonché il contemplato utilizzo degli strumenti finanziari*" (Articolo (87)(2)b(iii) RdG). A questo riguardo hanno anche l'obbligo di tenere conto dell'elenco (non esaustivo) delle azioni chiave come previsto dal Quadro Strategico Comune.

I valutatori ex ante devono esaminare le relazioni casuali tra le azioni proposte e i risultati prefissati. In questa sede si tratta di stabilire se tali azioni contribuiscono agli output attesi e se tali output tendono verso i risultati e fino a che punto. I valutatori dovrebbero inoltre indagare se sono stati individuati i fattori esterni che possono influenzare i risultati attesi (ad esempio la politica nazionale, il trend economico, il cambiamento nella competitività regionale, ecc.).

La Commissione raccomanda che i valutatori ex ante valutino se i presupposti politici alla base della logica di programma siano supportati da prove (esperienze, valutazioni o studi pregressi), in altre parole che il programma documenti le modalità con cui azioni pianificate condurranno ai risultati attesi. Se ciò non avviene, i valutatori devono verificare se esistono altri output che potrebbero offrire un contributo maggiore ai risultati o se invece vi sono altre azioni che contribuirebbero più efficacemente a tali output. Se ciò si verifica, questi sono tenuti a proporre il supporto di altre azioni basate su prove.

La valutazione ex ante deve analizzare la pertinenza delle azioni dirette ai fabbisogni di specifici territori, incluse le aree con particolari caratteristiche territoriali. Quando vengono pianificati gli approcci integrati, i valutatori ex ante devono esaminare che essi siano adatti a perseguire gli obiettivi specifici, in particolare le disposizioni attuative per lo sviluppo locale di tipo partecipativo o il contemplato utilizzo di strumenti, come gli Investimenti Territoriali Integrati, ove appropriato (Articolo 87(2)(c)). In egual modo i valutatori devono analizzare la pertinenza delle azioni da rivolgere ai "fabbisogni specifici delle aree geografiche più colpite dalla povertà o ai gruppi target a più alto rischio di discriminazione o esclusione, con particolare riferimento alle comunità marginalizzate" (Articolo 87(2)(d)). In entrambi i casi essi devono stimare fino a che punto queste azioni contribuiscono agli approcci integrati definiti nel Contratto di Partenariato (Articolo 14(b)(c) RdG).

Inoltre la valutazione ex ante deve prendere in esame la logica delle forme di supporto proposte, che possono essere sovvenzioni, premi, assistenza rimborsabile e strumenti finanziari o una combinazione di questi (articolo 56 RdG). Le forme di supporto devono essere correlate alle tipologie di beneficiari e agli obiettivi specifici di programma. La loro scelta deve essere supportata da un'analisi dell'esperienza di fallimento a cui sarà rivolto il supporto. Per esempio se il fabbisogno individuato è il mancato finanziamento bancario alle imprese, il programmatore e il valutatore dovrebbero prendere in considerazione le diverse forme di supporto finanziario e valutare quale di queste potrebbe essere la più adeguata: le sovvenzioni possono essere più rilevanti dei prestiti per le micro imprese, oppure avviare attività di ricerca od operazioni di venture capital può rispondere in maniera più soddisfacente alle esigenze di start-up innovativi.

I valutatori devono altresì analizzare se i Grandi Progetti (Articolo 90), ove previsto, contribuiscano al raggiungimento degli obiettivi di programma.

Sulla base di questa valutazione, il valutatore vaglia se un "mix di azioni" alternativo consentirebbe di raggiungere più facilmente i risultati prefissati e quindi gli obiettivi specifici di programma.

1.1.4. *Principi orizzontali*

L'Articolo 48 (3) (l-m) RdG richiede al valutatore ex ante di vagliare "l'adeguatezza delle misure previste per promuovere le pari opportunità tra uomini e donne, prevenire la discriminazione e incentivare lo sviluppo sostenibile".

Gli Articoli 7 e 8 RdG descrivono il contenuto di questi tre principi orizzontali, mentre l'Articolo 87(3) RdG stabilisce requisiti più puntuali per i programmi che dovranno essere esaminati dal valutatore ex ante.

L'implementazione dei Fondi QSC mira a eliminare le disuguaglianze e a promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne, nonché a combattere la discriminazione basata sul sesso, origine razziale o etnica, religione o credo, disabilità, età od orientamento sessuale.

L'Articolo 7 dell'RdG puntualizza la necessità di promuovere la prospettiva dell'uguaglianza tra uomini e donne e dell'integrazione sessuale nelle fasi di *predisposizione e implementazione* dei programmi. Durante la predisposizione e l'implementazione dei programmi è d'obbligo prevenire la discriminazione basata sul sesso, origine razziale o etnica, religione o credo, disabilità, età ed orientamento sessuale.

Per quanto concerne l'uguaglianza tra uomini e donne, la formulazione di entrambi l'Articolo 7 e l'Articolo 87(3)(iii) RdG riflette un approccio dualista consolidato: le azioni specifiche e il mainstreaming della prospettiva di genere risultano entrambi necessari. La valutazione ex ante deve analizzare in che modo, durante la *predisposizione* del programma, sia stato recepito l'obiettivo di promozione dell'uguaglianza. Per esempio: nell'analisi socio-economica si è tenuto conto della prospettiva di genere? Esiste una prova che le questioni di genere siano state esplicitamente recepite nella fase di ideazione del programma? Sono stati consultati gli organismi/organizzazioni per la promozione dell'uguaglianza e gli altri attori rilevanti?

La valutazione ex ante deve pertanto vagliare la descrizione del *contributo* di programma alla promozione dell'uguaglianza tra uomini e donne e, ove appropriato, le disposizioni previste per garantire l'integrazione della prospettiva di genere a livello di programma e di operazioni. Il contributo non dovrà essere definito in termini generali ma esplicito nei dettagli: sono stabiliti obiettivi chiari e previste iniziative specifiche? Come avviene per le disposizioni, la valutazione ex ante deve analizzare se i documenti di programmazione contengono le disposizioni adeguate ai fini dell'integrazione del principio di uguaglianza di genere nei processi di implementazione, monitoraggio e valutazione.

Al fine di promuovere le pari opportunità e la prevenzione della discriminazione, la valutazione ex ante, durante la predisposizione, pianificazione e implementazione del programma, dovrà esaminare la descrizione delle *azioni specifiche*. Per esempio: quali misure sono state adottate per associare tra loro gli attori coinvolti nell'individuazione delle sfide/fabbisogni, definizione degli obiettivi, decisione sulla ripartizione delle risorse e selezione delle azioni da supportare? Quali disposizioni sono previste in tema di

accesso ai finanziamenti? Sono stati formulati requisiti esatti per garantire l'accessibilità alle persone con disabilità?

Riguardo le misure correlate sia all'uguaglianza tra uomini e donne che alla prevenzione della discriminazione, nel quadro degli Investimenti per la crescita e gli obiettivi occupazionali (Articolo 87(3)(iii) RdG) insieme alla proposta inoltrata per ogni programma gli Stati membri devono presentare un parere degli organismi nazionali per la promozione dell'uguaglianza. Il valutatore ex ante è responsabile di riesaminare i passaggi fatti per adempiere ai requisiti. A livello regionale sarebbe utile consultare anche altri organismi/organizzazioni.

Per quanto concerne lo sviluppo sostenibile trasversale definito negli Articoli 8 e 87(3)(i) RdG⁴, il valutatore è tenuto a verificare che il programma ne consideri l'integrazione nella predisposizione, implementazione e monitoraggio, inclusa la selezione delle operazioni (es.: progetti, contratti, azioni di gruppi di progetto come definiti nell'Articolo 2 (7) RdG).

1.2. Indicatori, monitoraggio e valutazione

L'Articolo 24(3) RdG sul contenuto dei programmi operativi richiede che ogni asse di priorità "*definisca gli indicatori per valutare lo stato di avanzamento dell'attuazione dei programmi verso il raggiungimento degli obiettivi come base per il monitoraggio, valutazione e riesame della performance*". Questi indicatori includono gli indicatori comuni come descritti in dettaglio nelle regole specifiche relative ai Fondi.

Ponendo maggiore attenzione ai risultati nel periodo di programmazione 2014-2020, l'identificazione degli indicatori e delle disposizioni per il monitoraggio e la raccolta dei dati acquista maggiore importanza. Nello specifico i valutatori sono tenuti a verificare che gli indicatori di risultato riflettano gli effetti più significativi che si vogliono ottenere in riferimento alle priorità di programma. Nel caso dei previsti approcci integrati allo sviluppo territoriale delle aree urbane, rurali, costiere e di pesca e delle aree con specificità proprie, essi devono vagliare se il sistema di monitoraggio faciliterebbe la valutazione del raggiungimento degli obiettivi stabiliti (Articoli 28 e 87(2)(c)(ii) CPR).

1.2.1. Pertinenza e chiarezza degli indicatori di programma proposti

L'Articolo 48(3)(e) RdG richiede alla valutazione ex ante di prendere in esame "*la pertinenza e la chiarezza degli indicatori di programma proposti*".

- **Pertinenza**

Gli indicatori sono pertinenti se riflettono le operazioni e gli obiettivi degli assi di priorità. Gli indicatori di risultato forniscono informazioni sullo stato di avanzamento verso il cambiamento che il programma intende apportare nello Stato membro o regione.

⁴ "requisiti di tutela ambientale, efficienza delle risorse, mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, determinazione dei disastri e prevenzione e gestione del rischio"

Ogni asse di priorità deve includere almeno un indicatore di risultato. Per essere pertinenti, questi indicatori devono *essere rispondenti alla politica*⁵, per esempio il loro valore deve essere soggetto all'influenza delle azioni finanziate nell'ambito dell'asse di priorità nella maniera più diretta possibile. È da notare che la sensibilità alla politica dipende grandemente dalla qualità della logica di intervento. Gli indicatori di risultato devono includere *il più importante cambiamento che si intende raggiungere*.

Il cambiamento conseguito da un programma può essere a breve termine o a più lungo termine a seconda dell'attività supportata e dalla logica di intervento. Sia l'obiettivo del supporto FESR all'innovazione che quello del supporto FSE alle persone inattive può essere, per esempio, la promozione dell'impiego. Ad ogni modo, per quanto riguarda il programma FESR, ciò deve avvenire durante il ciclo di vita del programma stesso. Nei programmi FESR gli indicatori di risultato possono essere progettati per misurare lo stato di avanzamento verso tale obiettivo, focalizzando l'attenzione sui passaggi intermedi all'interno della logica di intervento, come l'aumento della quota delle PMI innovative che collaborano con altre in un determinato settore o il numero di brevetti regionali per cui viene fatta richiesta all'Ufficio europeo dei Brevetti. Per i programmi FSE gli indicatori comuni di risultato si concentrano su risultati immediati (subito dopo il supporto) e più a lungo termine (6 mesi dopo aver abbandonato il supporto). Gli Stati membri possono decidere di stabilire indicatori di risultato specifici di programma, che colgano gli effetti dopo un lasso di tempo ancora maggiore rispetto a quello previsto dagli indicatori comuni dell'FSE o persino oltre il ciclo di vita del programma.

Tavola: Esempi di indicatori di output e di risultato nei programmi FESR e FSE

| | Intervento | Indicatore di output | Indicatore di risultato | |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| FESR | Incubatore Servizi per le start-up | Numero di start-up incubate | Aumento della quota di start-up nelle statistiche regionali | Aumento dell'occupazione nelle giovani imprese (3 anni dopo l'incubazione) |
| | Intervento | Indicatore di output | Indicatore di risultato immediato | Indicatore di risultato a più lungo termine |
| FSE | Formazione di individui inattivi, non nell'ambito dell'istruzione o formazione | Numero di partecipanti supportati che sono inattivi, non nell'ambito dell'istruzione o formazione | Numero di partecipanti inattivi e impegnati da poco nella ricerca di occupazione dopo aver lasciato l'intervento | Partecipanti che sono nuovamente occupati 6 mesi dopo aver lasciato l'intervento |

⁵ Uno dei criteri di qualità per gli indicatori di risultato, come definito dall'RdG nella condizionalità ex ante generale 7, allegato IV.

Gli indicatori del FESR e del Fondo di Coesione hanno il fine di misurare un cambiamento avvenuto nella realtà dello Stato membro, di una regione, un'area, un settore, una popolazione oggetto del programma. Non devono pertanto limitarsi agli enti supportati. Per quanto riguarda il FSE gli indicatori devono mirare a cogliere gli effetti sulle persone o sugli enti supportati. Dalle valutazioni devono essere presi in analisi più effetti globali (per esempio la realtà di uno Stato membro o di una regione).

La Commissione raccomanda di limitare il numero degli indicatori specifici di programma, incentrandoli sugli obiettivi principali del programma. Per riuscire a cogliere il cambiamento generato dal programma, devono corrispondere agli obiettivi specifici nell'ambito delle priorità di investimento – Articolo 87(b)(i). Per restringere il numero di indicatori di risultato, la DG REGIO raccomanda di istituire ove possibile un solo indicatore specifico di programma per ogni priorità di investimento e il relativo obiettivo specifico nei programmi FESR.

Gli indicatori di output misurano ciò che viene direttamente prodotto/fornito attraverso l'implementazione delle operazioni supportate. I valutatori devono analizzare se gli indicatori di output sono pertinenti alle azioni da supportare e se l'output prefissato può contribuire a modificare gli indicatori di risultato. Per il FESR si noti che la tipologia di indicatore "numero di progetti" utilizzato nell'attuale periodo è stato escluso dalla lista degli indicatori comuni poiché non misura effettivamente un output (che potrebbe condurre ai risultati): il valutatore deve verificare che questo tipo di indicatore non venga selezionato per i programmi FESR.

Gli *indicatori comuni* sono indicatori di output e nel caso del FSE anche indicatori di risultato. Il loro utilizzo è obbligatorio ed essi sono annessi ai regolamenti relativi ai Fondi (FESR, FSE, Fondo di Coesione, CTE).

Per il FESR gli indicatori comuni sono da utilizzarsi ove pertinenti al contenuto delle priorità di investimento e degli obiettivi specifici. I valutatori *ex ante* devono verificare che tali indicatori, qualora risultino adeguati alle azioni e alle priorità comuni, vengano debitamente selezionati.

Tutti gli indicatori di output e di risultato per il FSE verranno monitorati nell'ambito delle priorità di investimento. I valutatori devono pertanto stimare esclusivamente la pertinenza degli indicatori di output e di risultato specifici di programma proposti. Se i valutatori reputano che gli aspetti importanti di una priorità di investimento non siano contemplati dagli indicatori comuni o specifici di programma, essi possono suggerire altri indicatori specifici di programma.

- **Chiarezza**

Le Autorità di Gestione devono stabilire con chiarezza gli indicatori che andranno a misurare lo stato di avanzamento delle operazioni e delle priorità. Tali indicatori faranno parte del programma e si raccomanda che vengano ampiamente comunicati ai cittadini. Il valutatore deve verificare che gli indicatori specifici del programma⁶ abbiano un titolo

⁶ I titoli e le definizioni degli indicatori comuni sono compresi nei regolamenti specifici dei Fondi.

chiaro e una definizione inequivocabile e comprensibile. Gli indicatori di risultato specifici di programma devono inoltre prevedere un'interpretazione condivisa delle norme, per esempio è necessario che tra gli attori coinvolti vi sia la comprensione comune che si deve tener conto, in maniera chiara, di un cambiamento di valore in una particolare direzione, sia questo un risultato favorevole o sfavorevole (uno dei criteri di qualità stabiliti dall'RdG, allegato IV).

La Commissione raccomanda che la valutazione ex ante valuti altresì la robustezza degli indicatori di risultato selezionati e specifici del programma e la relativa validazione statistica. Un indicatore è robusto se il suo valore non può essere indebitamente influenzato da outlier o da valori estremi.

Nel caso in cui si raccolgano i valori degli indicatori per mezzo di indagini, la rappresentatività dei campioni deve essere statisticamente validata. I valutatori possono vagliare se la futura Autorità di Gestione può beneficiare del supporto dell'expertise statistica interna o esterna su cui si fa affidamento, per esempio progettare un'indagine per stabilire gli standard o i valori di raggiungimento.

Essi possono anche controllare che vengano definite le fonti di dati per gli indicatori di risultato e verificare se queste sono pubblicamente disponibili (es.: devono essere resi pubblici baselines, valori target e definizioni degli indicatori). Tali requisiti rientrano tra i criteri di qualità stabiliti per gli indicatori di risultato nell'ambito dell'RdG, allegato IV.

1.2.2. *Baseline (valore base) quantificato e valori target*

I baselines vengono previsti per gli indicatori di risultato nell'ambito dei regolamenti specifici del Fondo: i riferimenti devono usare i dati più recenti a disposizione⁷.

In alcuni casi i baselines non sono immediatamente disponibili ed è necessario raccogliere i dati affinché si stabilisca il punto di partenza. Laddove il programmatore lo riterrà necessario, la Commissione raccomanda che i valutatori ex ante forniscano assistenza sulle fonti e sui metodi di orientamento degli indicatori. Ai valutatori si può anche richiedere di svolgere ricerche per stabilire i baselines ove non disponibili.

Riguardo i *target*, laddove sia stato definito un valore target quantificato per gli indicatori comuni e specifici di programma, la valutazione ex ante deve stimare "*se il valore target quantificato è realistico, facendo riferimento al supporto proveniente dai Fondi QSC previsti*" (Articolo 48(3)(g) RdG). I regolamenti specifici del Fondo puntualizzano che dovranno essere fissati i target per il 2022.

A tal fine il valutatore deve analizzare i valori target in relazione alle azioni e alle forme di supporto selezionate, tenendo conto delle ripartizioni finanziarie per gli assi di priorità e delle ripartizioni indicative a livello delle categorie di priorità di intervento/investimento (si veda punto 1.3 a seguire).

Per gli *indicatori di output* il valutatore deve verificare se i target si basano sul calcolo dei costi unitari derivanti da operazioni precedenti, identiche o simili, supportate dai Fondi Strutturali, oppure da altri programmi nazionali/regionali o da un'analisi, per

⁷ Articoli 6 del regolamento FESR, 5 del regolamento FSE, 4 del regolamento Fondo di Coesione e 15 del regolamento CTE

esempio di progetti pilota. In alcuni casi si possono utilizzare le norme di settore come riferimento di costo unitario (per esempio i prezziari nel settore dell'edilizia). Quando un intervento rappresenta una novità assoluta, il valutatore deve esaminare la qualità della stima da parte dell'autorità di programmazione e può proporre in tempo i propri suggerimenti per effettuare la correzione del target (per esempio dopo il completamento dei primi progetti). I target per gli indicatori di output sono cumulativi.

Riguardo gli *indicatori di risultato*, il regolamento FSE richiede valori target quantificati, mentre nel caso del FESR e del Fondo di Coesione, il target per gli indicatori specifici di programma possono anche essere qualitativi (come la direzione intrapresa per il cambiamento o una gamma di valori). I valutatori devono verificare se questi target riflettono gli effetti attesi dalle azioni, nonché gli ulteriori sviluppi esterni che li influenzano in potenza. Devono esaminarne la plausibilità rispetto ai relativi baselines, l'esperienza pregressa e i trend economici rilevanti.

1.2.3. *Adattabilità dei milestones (punti cardine)*

"I milestones sono target intermedi per il raggiungimento dell'obiettivo specifico relativo a un asse, ove pertinente, che esprimono lo stato di avanzamento in direzione dei target stabiliti da realizzare entro la fine del periodo di riferimento" (Allegato 1 dell'RdG).

Le valutazioni devono prendere in esame *"l'adattabilità dei milestones selezionati per il quadro delle performance"* (Articolo 48(3)(k) RdG). Nell'ambito dei programmi da utilizzare nel quadro delle performance le autorità di programmazione devono selezionare, per ogni asse di priorità, un sottoinsieme di indicatori (Articolo 19 e allegato I dell'RdG).

Al fine di valutarne la relativa adattabilità, i valutatori ex ante devono prima analizzare la pertinenza dei milestones, per esempio *"che collegano le informazioni essenziali sullo stato di avanzamento di un asse"* (Allegato 1(3)). Devono inoltre vagliare se è realisticamente possibile perseguire i milestones all'atto del riesame nel 2016 e nel 2018, nonché gli obiettivi cumulativi stabiliti per il 2022 (si veda la sezione 1.2.2 di cui sopra). Per questa analisi essi prenderanno in considerazione il ritmo di attuazione del programma nel periodo corrente e le risorse disponibili. I valutatori devono altresì stimare la plausibilità dei dati disponibili per l'orientamento dei milestones nelle fasi centrali di riesame (report di avanzamento per il 2017 e il 2019 - Articolo 46 RdG). Essi possono inoltre offrire il proprio contributo per la selezione dei milestones e degli obiettivi adeguati.

In conformità con l'Allegato I dell'RdG, i milestones includeranno un numero limitato di output finanziari e ove pertinente, di indicatori di risultato (per il riesame del 2018); questi devono essere stabiliti anche per i passaggi cruciali dell'implementazione. Se i milestones per il 2018 includono anche gli indicatori di risultato, il valutatore deve verificare fino a che punto tali indicatori possono essere influenzati da altri fattori che esulano dal controllo dell'Autorità di Gestione, mettendo così a rischio il programma con la possibilità che questo non riesca a perseguire i milestones e gli obiettivi. Per il FESR e il Fondo di Coesione non si dovrebbero scegliere come milestones gli indicatori con obiettivi qualitativi.

1.2.4. Capacità amministrativa, procedure di raccolta dati e valutazione

Con una politica di coesione più fortemente orientata ai risultati, la qualità e l'affidabilità dei sistemi di monitoraggio e dei dati diventano essenziali, mentre si rende necessaria una svolta rispetto alla prassi attuale. Il reporting sullo stato di avanzamento dei programmi finora non è risultato sufficientemente affidabile e si è basato principalmente su un'analisi di spesa. Il nuovo regolamento stabilisce che "*gravi carenze nella qualità e nell'affidabilità del sistema di monitoraggio e dei dati relativi agli indicatori comuni e specifici di programma*" possono condurre alla sospensione dei pagamenti (Articolo 134 (1) (d) RdG). Inoltre specifica che i report annuali di attuazione presentati per il 2017 e il 2019 devono valutare "*lo stato di avanzamento verso il raggiungimento degli obiettivi di programma incluso il contributo dei fondi del QSC, al fine di apportare modifiche agli indicatori di risultato quando dalle valutazioni sono disponibili prove*" (Articolo 44 (3) RdG).

Con la prospettiva di garantire l'affidabilità dei dati e la qualità delle analisi fornite nei report di implementazione annuale, la valutazione ex ante deve stimare "*l'adeguatezza delle risorse umane e la capacità amministrativa per la gestione del programma*", nonché "*l'adattabilità delle procedure per il monitoraggio del programma e per la raccolta dei dati necessari allo svolgimento delle valutazioni*" (Articolo 48 (3) (i) e (j)).

I valutatori devono esaminare l'esperienza pregressa e valutare i possibili punti di strozzatura che possono impedire la gestione, il monitoraggio e la valutazione del programma e raccomandare misure preventive, quali sensibilizzazione e formazione. Tali punti di strozzatura possono riguardare il numero di persone coinvolte nel monitoraggio e nella valutazione e la loro capacità di offrire servizi, quali informazione di progetto, animazione, consulenza per gli amministratori dei progetti. Essi possono riguardare la capacità amministrativa degli organismi intermedi, per esempio di coloro che sono incaricati dell'implementazione degli Investimenti Territoriali Integrati.

La valutazione ex ante deve altresì verificare se le procedure di monitoraggio sono in grado di fornire una raccolta tempestiva di dati, al fine di contribuire al processo decisionale, al reporting e alle valutazioni. I valutatori devono per esempio tenere presente la data per la presentazione dei report annuali di implementazione e i report sullo stato di avanzamento⁸. Devono valutare le fonti di informazione e come raccogliere i dati (per esempio attraverso le applicazioni per il supporto dell'obbligo contrattuale per fornire informazioni ex post, indagine su un campione rappresentativo, dati relativi ai singoli partecipanti, ecc.). In particolare il valutatore deve verificare se i dati saranno disponibili e raccolti in tempo per orientare gli indicatori di risultato⁹.

In riferimento all'obbligo di sgravare l'onere amministrativo a carico dei beneficiari (Articolo (4) 10 RdG), il valutatore deve verificare se, come possibile fonte, sono stati presi in considerazione i database amministrativi esistenti. Questi database (mantenuti per esempio dal Servizio di Pubblico Impiego, l'Istituto di Previdenza Sociale, l'Autorità Finanziaria, il Servizio delle Entrate di Stato, ecc.) possono fornire informazioni, per esempio sullo stato occupazionale dei partecipanti subito dopo aver beneficiato di un'operazione. Altre fonti possibili sono gli organismi di statistica nazionali o regionali

⁸ E tenendo conto della disposizione attuativa adottata in conformità con l'art. 114.8 RdG che definisce le modalità di scambio delle informazioni.

⁹ Uno dei criteri di qualità per gli indicatori di risultato come stabilito nel Reg. RdG, allegato IV

che spesso gestiscono i database con dati sulle singole unità, come il numero di lavoratori a tempo pieno o il valore aggiunto lordo e i Profitti per singola impresa.

I valutatori ex ante sono tenuti a verificare che le procedure siano idonee a garantire la qualità dei dati. Per esempio, è considerata buona pratica definire esattamente il contenuto e la fonte di ogni indicatore in un manuale d'uso per gli operatori che inseriscono i dati nel sistema di monitoraggio. Questo manuale può evitare errori in caso di cambiamento del personale durante il ciclo di vita del programma. L'istituzione nel sistema di una procedura automatica di controllo della plausibilità, nonché un controllo regolare e random della qualità dei dati inseriti rappresentano strumenti per verificare la qualità prevista. Se necessario, i valutatori possono suggerire ulteriori azioni per porre rimedio alle incongruenze e agli errori emersi nel periodo attuale.

I valutatori devono sostenere la future Autorità di Gestione nella valutazione di possibili fabbisogni di dati per la conduzione delle valutazioni in essere "*includendo valutazioni per verificare l'efficacia, l'efficienza e l'impatto per ogni programma*" e nello specifico nelle valutazioni di impatto devono prendere in esame il contributo di programma rispetto agli obiettivi di ogni asse di priorità almeno una volta durante il periodo di programmazione, come previsto dall'Articolo 49 RdG. Questo nuovo requisito inserito nel Regolamento può sollevare sfide specifiche relative ai dati. Per esempio, se viene pianificata una valutazione di impatto controfattuale che utilizzi gruppi di confronto, questa richiederà la disponibilità di micro-dati¹⁰ su enti supportati/ partecipanti singoli alle operazioni ed enti non supportati/non partecipanti prima e dopo l'intervento. Un altro esempio viene dato nel momento in cui si definisce l'obiettivo di valutare il contributo del programma ai cambiamenti di comportamento: in questo caso i fabbisogni di dati vanno oltre le capacità del sistema di monitoraggio.

La Commissione raccomanda che i valutatori forniscano consulenza sulle principali valutazioni da intraprendere, per esempio contemplando gli interventi che conducono ai risultati chiave o che rispondono a bisogni specifici (per esempio scoprire se è necessario lanciare ulteriori funzioni in un ambito specifico di attività, oppure valutare gli approcci innovativi come fonti delle nuove conoscenze politiche, ove previsto). Possono altresì fornire consulenza sulla tempistica di tali valutazioni, i metodi relativi e le esigenze di dati, nonché sulle possibili attività di formazione, ove ritenute necessarie. Ciò può contribuire a migliorare la qualità del piano di valutazione previsto dall'Articolo 104(1) RdG.

Inoltre il valutatore ex ante può discutere con l'autorità di programma in merito ai metodi da applicare alle valutazioni di impatto previste e verificare la disponibilità dei dati relativi e necessari attraverso il sistema di monitoraggio, i dati amministrativi esistenti o le statistiche nazionali o regionali. Qualora questi dati non fossero disponibili, il valutatore può offrire il proprio contributo per definirne le fonti, le procedure e la tempistica per la relativa raccolta.

1.3. Congruenza delle ripartizioni finanziarie

L'Articolo 48(3)(c) richiede che la valutazione ex ante esamini la congruenza della ripartizione delle risorse di budget con gli obiettivi del programma. I valutatori devono verificare se le ripartizioni finanziarie si concentrano effettivamente sugli obiettivi più importanti, in linea con le sfide e i fabbisogni individuati e con i requisiti di

¹⁰ I micro-dati sono dati a livello delle singole unità.

concentrazione stabiliti dai Regolamenti (Articolo 16 RdG e Articolo 4 Regolamento FSE). Le autorità di programmazione devono specificare, per ogni asse di priorità, l'ammontare della totale ripartizione finanziaria (Articolo 87(2)(g)(ii) RdG). Inoltre il programma operativo deve contenere un resoconto analitico indicativo delle risorse finanziarie previste a livello delle categorie di intervento (Articolo 87(2)(b)(iv) RdG), come previsto dalle analoghe priorità di investimento in ambito FSE.

Il valutatore ex ante deve valutare la congruenza degli stanziamenti, prendendo in considerazione le sfide e i fabbisogni individuati che hanno orientato gli obiettivi, nonché le azioni previste. Per esempio, qualora uno Stato membro o una regione richiedesse di abbassare il livello di abbandono scolastico prematuro dal 25% (250.000) al 15% (150.000) e intendesse far fronte a questa sfida esclusivamente attraverso il programma operativo, la ripartizione deve essere congruente con la sfida. La ripartizione deve inoltre coincidere con le forme di supporto selezionate: per esempio, se il fabbisogno individuato è quello di supportare l'innovazione nel settore delle PMI, erogare sovvenzioni o prestiti rimborsabili alle imprese non comporterà lo stesso impegno finanziario per ciascuna delle due modalità. Quest'ultimo risulterà ancora diverso rispetto al costo per l'istituzione di un centro competente.

Ove pertinente, il valutatore può esaminare fino a che punto le risorse provenienti da diversi Fondi si combinano adeguatamente tra loro e sono sufficienti a contribuire agli approcci integrati per:

- lo sviluppo urbano sostenibile, incluse le risorse delegate alle città per mezzo di Investimenti Territoriali Integrati per la gestione, come previsto dall'Articolo 7(2) Regolamento FESR e per la ripartizione annuale indicativa del supporto FSE alle azioni integrate (Articolo 87(2)(c)(iii) RdG);
- gli Investimenti Territoriali Integrati previsti per altre aree oltre alle città (Articolo 99(2) RdG);
- la definizione delle esigenze specifiche delle aree geografiche più colpite dalla povertà o gruppi target a più alto rischio di discriminazione o esclusione, con particolare riferimento alle comunità marginalizzate (Articolo 87(2)(d) RdG).

1.4. Contributo alla Strategia Europa 2020

I valutatori devono stimare il "*contributo del programma alla Strategia Europa 2020, senza tralasciare gli obiettivi e le priorità tematiche selezionate e tenendo conto dei fabbisogni nazionali e regionali*" (Articolo 48(3)(a) RdG). Oltre a verificare la congruenza del programma con la strategia Europa 2020, la logica di intervento e i risultati prefissati, i valutatori devono altresì valutare fino a che punto il programma è in grado di contribuire agli obiettivi e ai target della strategia¹¹.

Questo contributo può essere importante, per esempio nel caso degli investimenti nell'efficienza energetica, nelle risorse idriche e nella gestione fognaria e dei rifiuti o delle misure di inclusione sociale nelle regioni o nei paesi meno sviluppati. In altri casi può essere difficile cogliere questo contributo a causa della ristrettissima quota di

¹¹ Come stabilito nel Programma nazionale di Riforma in relazione agli obiettivi quantitativi per la Strategia UE 2020.

programmi QSC rispetto al totale impegno nazionale (per esempio nel caso del supporto all'innovazione in una regione competitiva o del supporto all'impiego nelle regioni di uno Stato membro, che effettua investimenti ingenti nelle politiche attive del mercato del lavoro).

In base alla propria conoscenza della realtà nazionale o regionale e tenendo conto della portata del programma, i valutatori devono pertanto stimare il potenziale contributo che il programma fornisce agli obiettivi e ai target di Europa 2020. Come previsto dalla logica di intervento, possono ricorrere a un quadro logico che correla i risultati attesi del programma con gli obiettivi europei e nazionali.

1.5. Valutazione Ambientale Strategica

La Direttiva concernente la Valutazione Ambientale Strategica (2001/42/CE) (Direttiva VAS) richiede che gli Stati membri valutino gli effetti derivanti da certi piani e programmi in tema di ambiente. L'Articolo 48(4) RdG stabilisce che "*la valutazione ex ante deve includere, ove pertinente, i requisiti per la Valutazione Ambientale Strategica*". I programmi co-finanziati dall'Ue ricadono nell'ambito della Direttiva VAS (Art. 2 VAS). Inizialmente la maggior parte dei programmi cofinanziati dal FESR e dal FC richiederanno una VAS, mentre in gran parte dei casi non verrà richiesta una VAS per i programmi FSE. La VAS deve essere condotta durante la fase di preparazione dei programmi ed essere completata prima della relativa adozione. Per essere effettiva deve essere avviata all'inizio del processo di programmazione; un ulteriore orientamento è disponibile nell'Allegato 1.

2. IL PROCESSO DI VALUTAZIONE

Questa parte delle linee guida si pone l'obiettivo di supportare i programmatori nella pianificazione e gestione delle valutazioni ex ante. Non fornisce un modello né tanto meno una checklist, dal momento che tutte le future Autorità di Gestione devono riflettere sui fabbisogni specifici e tradurli in Terms of Reference per la valutazione ex ante. Ad esempio, anche se il Regolamento non richiede indicatori di contesto, è possibile che il programmatore voglia utilizzare questa tipologia di indicatori per seguire l'evoluzione del contesto che influenza il programma o misurare lo sviluppo di un settore rispetto ai settori analoghi in altre regioni o Stati membri.

2.1. Tempistica

La progettazione del programma da parte della futura Autorità di Gestione deve iniziare con un'analisi della realtà nazionale e regionale (incluse analisi sub-regionali o settoriali, ove richiesto). Lo scopo è quello di fare in modo che il programma sia pianificato, negoziato e adottato per avviarne l'implementazione agli inizi del 2014.

Parallelamente, gli Stati membri devono redigere un Contratto di Partenariato che includa un'analisi sintetica delle valutazioni ex ante dei programmi e che fornisca una giustificazione del fatto che gli obiettivi tematici selezionati e le ripartizioni indicative dei fondi sono allineati con la Strategia Europa 2020 (Articolo 14). Il Contratto di Partenariato deve includere altresì *"per ogni obiettivo tematico una sintesi dei principali risultati attesi da ognuno dei fondi QSC"* (Articolo 14(a)(iii)).

Le valutazioni ex ante svolgono un ruolo cruciale in tale architettura. Devono accompagnare la progettazione dei programmi e valutarne le diverse componenti, dalla selezione degli obiettivi tematici all'istituzione di un efficace sistema di monitoraggio e valutazione; allo stesso tempo devono tenersi pronti per fornire tempestivamente il proprio contributo al Contratto di Partenariato, affinché quest'ultimo venga inoltrato alla Commissione insieme alla proposta di programma (secondo trimestre del 2013).

Ciò sarà possibile soltanto se le valutazioni ex ante vengono incorporate nella progettazione dei programmi. Considerato il tempo utile necessario a selezionare i valutatori esterni, è consigliabile pianificare l'invito a presentare proposte in tema di valutazione ex ante entro la metà del 2012, affinché i valutatori, già a partire dagli inizi del 2013, siano in grado di interagire con l'autorità di programmazione sulla progettazione dei programmi.

Riguardo la Valutazione Ambientale Strategica, i programmatori possono assegnare il lavoro allo stesso valutatore o a un altro team di valutazione. Ad esempio, il processo di consultazione basato su una bozza di programma messa a punto, può essere condotto da un altro team. Ciò deve essere riportato nei Terms of Reference (sia due ToR separati che un insieme diverso che converge in un solo ToR rivolto sia alla valutazione ex ante che alla Valutazione Ambientale Strategica). In entrambi i casi i Terms of Reference devono descrivere in maniera approfondita come e quando questa analisi verrà integrata nella

valutazione ex ante, la quale deve riportare le relative conclusioni e il loro inserimento nella bozza di programma.

2.2. Un processo interattivo e iterativo

È buona prassi che i valutatori ex ante lavorino in stretta interazione con l'autorità responsabile della predisposizione del programma. Devono intraprendere il lavoro in fasi, tenendo in considerazione quando sono disponibili gli elementi del programma e fornire un feedback ai programmatori. Al fine di pianificare il processo, è necessario definire chiaramente la tempistica nei Terms of Reference. L'interazione tra coloro che sono responsabili della redazione dei programmi e i valutatori deve essere coordinata.

Una volta completati i vari elementi della valutazione, è possibile che i progettisti del programma decidano di rivedere le fasi iniziali. Ciò potrebbe per esempio condurre a riconsiderare l'insieme delle politiche e a rivedere la strategia, oppure a riesaminare la coerenza esterna una volta messo a punto il Contratto di Partenariato.

Creare un gruppo di pilotaggio consente di interagire con i membri del partenariato (che potrebbero in seguito entrare a far parte del Comitato di monitoraggio) nella fase di progettazione di programma. Il coinvolgimento nella valutazione di uno o più esperti esterni può anche essere vantaggioso.

2.3. Partenariato e governance multi-livello

Il Regolamento sulle Disposizioni Generali mette in luce la necessità di rafforzare l'approccio di partenariato e della governance multi-livello coinvolgendo i partner per tutto il ciclo del programma: predisposizione, attuazione, monitoraggio e valutazione (Articolo 5). Ciò può contribuire a conferire maggiore legittimazione al processo decisionale, ad ampliare la gamma di competenze e conoscenze coinvolte, a garantire un impegno collettivo su assi e obiettivi selezionati, nonché a consentire la comprensione condivisa dei risultati da attendersi.

Il partenariato deve coinvolgere le autorità pubbliche regionali, locali, urbane o altro di competenza (Articolo 5 RdG). Coinvolgere nella progettazione del programma i rappresentanti delle subregioni con specificità geografiche distintive o aree urbane meno avvantaggiate è di particolare rilevanza per poter inserire nel programma i fabbisogni specifici.

Il partenariato deve altresì coinvolgere i partner economici e sociali e i soggetti che rappresentano la società civile, tra cui i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi responsabili di promuovere l'uguaglianza e la non discriminazione (Articolo 5 RdG).

I valutatori devono verificare se tutti gli attori interessati sono coinvolti appieno nella progettazione del programma e valutare la qualità e il volume delle disposizioni per continuare a coinvolgerli in tutte le fasi di implementazione del programma, tra cui monitoraggio e valutazione (Articolo (87) (2) (e) RdG). Nello specifico devono valutare il ruolo dei partner nell'ambito del comitato di monitoraggio e dei comitati incaricati di pilotare le future valutazioni.

Devono basare il proprio giudizio sul Documento di Lavoro dei Servizi della Commissione in tema di "*Elementi per un Codice di Condotta sul Partenariato*" nonché sulla conoscenza delle "buone pratiche" in altre regioni o Stati membri.

2.4. Un processo autonomo

I valutatori devono essere strumentalmente autonomi rispetto alle autorità responsabili della predisposizione e implementazione del futuro programma (Articolo 47 RdG). Questa autonomia risulta essere essenziale laddove i valutatori intendano presentare critiche costruttive e fornire giudizi esperti sui diversi elementi del programma. Il livello di autonomia deve far sì che non sorga alcun dubbio sul fatto che il lavoro sia condotto con obiettività e che i giudizi di valutazione siano imparziali e non subordinati a un accordo dei servizi responsabili della progettazione del programma.

- I Servizi della Commissione considerano **buona** pratica l'assegnazione della valutazione a esperti esterni o a un'organizzazione diversa da quella responsabile della progettazione/implementazione del programma e da ciascuno degli organismi intermedi che fanno riferimento a essa. In riferimento alla questione dell'autonomia funzionale, la disposizione non solleva dubbi.
- Una **buona** pratica risulta quella di assegnare la progettazione/implementazione del programma e la valutazione a diversi dipartimenti all'interno della stessa organizzazione (solitamente un ministero).
- Laddove si sia optato per diverse soluzioni da parte degli Stati membri che potrebbero sollevare dubbi circa l'autonomia funzionale dell'attività di valutazione, vanno predisposte chiare disposizioni che ne garantiscano l'autonomia. Questo accadrebbe per esempio dove le funzioni di valutazione e progettazione/implementazione del programma vengono assegnate allo stesso dipartimento o unità di una organizzazione. Alcuni Stati membri hanno adottato questo approccio in casi di strutture piccole o attuative a livello regionale, dove mantenere un livello elevato di autonomia (es.: ripartizione delle funzioni di valutazione e progettazione/implementazione di programma presso due ministeri diversi) sarebbe risultato sproporzionato o inattuabile. In tali casi la buona pratica richiederebbe, in virtù dei servizi della Commissione, che vengano prese le seguenti misure:
 - descrizione chiara (scritta) della posizione per la persona, team o settore che viene incaricato di svolgere la funzione di valutazione;
 - esclusione della persona, team o settore sopramenzionato dall'autorità dei servizi responsabili della progettazione/implementazione del programma.

2.5. Principio di proporzionalità

L'Articolo 4(5) RdG sottolinea che "*le risorse finanziarie e amministrative richieste per l'implementazione dei Fondi QSC, in relazione a reporting, valutazione, gestione e controllo, devono tenere conto del principio di proporzionalità senza tralasciare il livello di supporto stanziato.*" I programmatori devono attenersi a tale principio nel momento in cui prendono decisioni sul costo e sulla complessità della valutazione ex ante. In maniera

analoga i valutatori ex ante devono analizzare la progettazione di programma e gli indicatori tenendo presente questo principio.

2.6. Quali i requisiti dei valutatori?

I valutatori ex ante devono avere una profonda conoscenza della realtà nazionale o regionale. La loro valutazione deve andare oltre il confronto tra la strategia di programma e i documenti europei e nazionali. Le aree sub-regionali e i gruppi target specifici possono per esempio presentare particolari fabbisogni rilevati in tali documenti. Di contro l'analisi dei fabbisogni per il programma settoriale pianificata dal programmatore potrebbe essere insufficiente e condurre i valutatori a raccomandare ulteriore lavoro. I criteri di selezione dei valutatori devono pertanto includere tra i requisiti necessari la conoscenza e l'esperienza specifica per l'area geografica e gli ambiti di intervento del programma. Ciò risulta essere altrettanto importante quando la Valutazione Ambientale Strategica, che richiede capacità specifiche correlate alle questioni ambientali, viene intrapresa da un team per la valutazione ex ante.

Tale expertise deve inoltre aiutare i valutatori nel giudicare la qualità e l'adeguatezza degli indicatori, in particolare gli indicatori di risultato proposti nei programmi. La politica di coesione deve fare affidamento a un buon sistema di indicatori per supportare la maggiore concentrazione sui risultati. Essi devono essere selezionati con attenzione al fine di evitare che si perdano di vista gli obiettivi mentre il programma sembra avanzare in maniera soddisfacente. Se non si articola con chiarezza la logica di intervento, gli indicatori potrebbero risultare ultra inclusivi, insufficientemente correlati con le operazioni di programma o scollegati dagli obiettivi del programma. Per mantenere il programma in carreggiata con gli obiettivi, i valutatori devono valutare in maniera critica la pertinenza degli indicatori nell'ambito della logica di intervento.

Mentre si esamina la logica di intervento, gli indicatori e i dati disponibili, i valutatori devono tenere conto delle esigenze delle future valutazioni, in particolare quelle relative all'impatto del programma. Supportare i programmi per rendere visibili i meccanismi che sottendono la relativa logica di intervento spiana il terreno sia per operazioni efficaci che per valutazioni di impatto di buona qualità. I Terms of Reference per la valutazione ex ante possono richiedere prove dell'esperienza pregressa sulle valutazioni di impatto, utilizzando sia metodi statistici che quantitativi.

2.7. Quali i metodi?

I valutatori devono proporre un insieme di metodi da loro utilizzati per individuare le diverse componenti della valutazione e rispondere alle domande centrali in tema di valutazione.

Uno degli obiettivi principali della valutazione è quello di valutare la strategia di programma e la teoria del cambiamento alla base del programma, nonché quello di partecipare alla progettazione di programma nell'ambito di un processo iterativo e interattivo. Risultano idonei a tale processo i metodi solitamente utilizzati per le valutazioni basate sulla teoria, come revisione di letteratura, interviste, focus group, peer review, seminari. Gli approcci partecipativi che coinvolgono gli attori interessati a una delle componenti o dei temi valutati garantiscono la proprietà sugli input di valutazione alla progettazione di programma.

2.8. Finanziamento della valutazione

Il costo della valutazione ex ante intrapresa esternamente può essere sostenuto dai budget stabiliti per l'assistenza tecnica del programma 2007-2013. Si applicano la disciplina e le procedure attuali che riguardano l'eleggibilità e i tassi di contributo.

La valutazione può essere un esercizio costoso. Il budget deve tenere conto del numero e dell'ampiezza delle questioni che riguardano la valutazione, i tipi di metodologia previsti e tutti i compiti aggiuntivi. Qualora le baselines degli indicatori di risultato debbano essere quantificati dai valutatori, è possibile richiedere risorse aggiuntive. In egual modo, se la valutazione include analisi più approfondite rispetto a un particolare settore o tipologia di intervento, ciò deve essere riportato all'interno del budget disponibile. Si raccomanda che vengano riservate alcune giornate di lavoro ai valutatori nel caso in cui questi debbano intraprendere un'analisi supplementare durante le trattative con la Commissione sul programma operativo.

2.9. Report finale e pubblicazione

Poiché la bozza di programma viene predisposta per essere presentata alla Commissione, si deve preparare un report di valutazione finale che comprenda tutti gli elementi della valutazione. Questo report da presentare alla Commissione europea insieme alla bozza di programma operativo deve riportare il processo e i principali metodi utilizzati, individuare le diverse parti coinvolte, presentare i cambiamenti e i miglioramenti del programma effettuati tramite il processo di valutazione, il risultato della VAS, nonché una valutazione finale della bozza di programma secondo l'articolazione per punti descritta nel capitolo 1 di questo documento.

Il rapporto finale dovrebbe essere sufficientemente dettagliato per sostenere le Autorità di gestione nel giustificare, durante il negoziato con la Commissione, le loro scelte strategiche, la rilevanza degli indicatori di risultato specifici per il programma, il realismo della quantificazione dei target degli indicatori e l'appropriatezza degli indicatori e dei milestones del performance framework. Il rapporto finale dovrebbe anche contenere gli elementi necessari per consentire agli Stati Membri di sintetizzare i risultati delle valutazioni ex-ante nell'Accordo di Partenariato.

Si associa al report un executive summary; la relativa traduzione in inglese faciliterebbe lo scambio di esperienze in tutti gli Stati membri.

Il regolamento richiede che siano rese pubbliche tutte le valutazioni (Articolo 47(4) RdG). Ciò ne aumenterebbe la trasparenza, stimolerebbe i dibattiti pubblici sui programmi e incoraggerebbe le aziende di consulenza concorrenti a fornire valutazioni di buona qualità. Il modo più semplice è quello di pubblicare il report di valutazione sul sito del programma operativo o dell'Autorità di Gestione.

ALLEGATO 1: VALUTAZIONE EX ANTE E VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA

Questo allegato esplica la procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) nell'ambito della Direttiva 2001/42/CE¹² sull'analisi degli effetti di piani e programmi specifici in tema di ambiente (Direttiva VAS). Fornisce orientamento sull'applicazione della Direttiva VAS nell'ambito dei programmi della Politica di Coesione. Informazioni più dettagliate sulla Direttiva VAS vengono fornite dalle Linee Guida della Commissione sulla *'Implementazione della Direttiva 2001/42/CE sull'analisi degli effetti derivanti da piani e programmi specifici in tema di ambiente'*¹³.

L'obiettivo della Direttiva VAS è quello di *'provvedere a un alto livello di tutela dell'ambiente e di contribuire all'integrazione delle riflessioni sull'ambiente nella predisposizione e adozione di piani e programmi, inclusa la promozione dello sviluppo sostenibile'*. Ciò si concretizza nella richiesta rivolta agli Stati membri di individuare e valutare gli effetti ambientali significativi e probabili che si potrebbero verificare durante la fase di preparazione e prima della relativa adozione.

La Direttiva VAS richiede una vasta gamma di piani e programmi per intraprendere un'analisi ambientale prima della relativa adozione. Il Processo VAS implica la predisposizione di un report ambientale, lo svolgimento di consultazioni (con le autorità ambientali, il settore pubblico e altri Stati membri ove necessario), la presa in considerazione del report ambientale e dei risultati delle consultazioni nel processo decisionale; l'erogazione di informazioni sulla decisione; il monitoraggio sugli effetti del programma durante l'implementazione.

1. Applicazione della Direttiva VAS ai programmi della Politica di Coesione

In conformità con l'Articolo 2 della Direttiva VAS, i programmi cofinanziati dall'Unione europea rientrano nel quadro della Direttiva VAS.

La VAS è vincolante per tutte le tipologie di programmi¹⁴ *"che sono predisposti per l'agricoltura, selvicoltura, pesca, energia, industria, trasporti, gestione dei rifiuti, gestione delle acque, telecomunicazioni, turismo, pianificazione urbana e territoriale o utilizzo del terreno e che stabiliscono il quadro del futuro accordo di sviluppo per i progetti elencati negli Allegati I e II alla Direttiva 2011/92/UE¹⁵"* (la *"Direttiva concernente la Valutazione dell'Impatto Ambientale (VIA)"*).

Qualora i programmi non siano coperti dall'Articolo 3(2) sopra menzionato, le autorità ambientali degli Stati membri devono valutarli per determinare se essi possono causare

¹² OJ L197, 21.7.2001.

¹³ <http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-support.htm>

¹⁴ Articolo 3(2) della Direttiva VAS

¹⁵ OJ L 26, 28.1.2012.

effetti ambientali rilevanti. Gran parte dei programmi finanziati da FESR e FC, specialmente quelli che prevedono la costruzione di infrastrutture, richiederanno inizialmente una VAS. D'altro canto è probabile che inizialmente non venga richiesta una VAS per i programmi co-finanziati dal FSE e per i programmi interregionali cofinanziati nell'ambito dell'obiettivo della Cooperazione Territoriale.

2. La VAS come parte integrante del processo di programmazione

La VAS deve essere svolta durante la predisposizione dei programmi e completata prima della relativa adozione e presentazione alla Commissione. Per essere efficace, una VAS deve intraprendere il processo di programmazione già durante la fase iniziale: avviare la VAS dalle fasi molto precoci di sviluppo di un programma rafforza l'integrazione ambientale, contribuisce all'accettazione sociale e garantisce che tra gli obiettivi di sviluppo e ambientali e i possibili effetti negativi vengano considerati i potenziali conflitti. Inoltre allineare il processo della VAS con l'elaborazione del programma e la valutazione ex ante eviterà successivamente di apportare modifiche al programma.

Inizialmente è responsabilità degli Stati membri decidere come meglio soddisfare i requisiti della Direttiva VAS in relazione ai programmi della Politica di Coesione. La valutazione ex ante deve sintetizzare il processo della VAS e descrivere come ne sono stati considerati i risultati nella definizione del programma.

3. Principali elementi della VAS

I passaggi principali nel processo della VAS sono di seguito descritti. In base all'approccio adottato dallo Stato membro, ai valutatori ex ante per i programmi viene richiesto di:

- predisporre il report ambientale, facilitare le consultazioni o fare raccomandazioni su come debbano essere riportati i risultati del report e/o le consultazioni all'interno del Programma;
- collaborare da vicino con coloro che sono responsabili della conduzione della VAS per garantire le relazioni tra la VAS e la valutazione ex ante, al fine di evitarne l'inutile duplicazione.

3.1 Report ambientale

3.1.1 Campo d'azione

Prima di redigere il report ambientale, è necessario consultare le autorità ambientali per determinare la portata e il livello di dettaglio delle informazioni da includere nello stesso. Se si decide di intraprendere alcuni o tutti i lavori correlati alla valutazione ambientale ex ante, si dovranno sviluppare i Terms of Reference per la valutazione ex ante al fine di incorporarne dettagli.

3.1.2 *La predisposizione del report ambientale*

Il contenuto del report viene descritto nell'Allegato I della Direttiva VAS. Gli Stati membri possono usufruirne per sviluppare in parallelo il report ambientale e il programma. Ciò eviterà di causare ritardi successivi e aiuterà a produrre un programma migliore nel quale il tema dell'ambiente è maggiormente integrato. Gli Stati membri devono garantire che i report ambientali siano di qualità discreta tali da adempiere alle richieste della Direttiva (Articolo 12(2)). Il contenuto del report ambientale può utilizzare anche le informazioni disponibili nell'ambito di altri strumenti di rilevanza (es.: un programma in tema di trasporti può fare affidamento sugli accertamenti dei report svolti per i piani di trasporto nazionali e regionali).

3.2 *Consultazioni*

La Direttiva richiede che le autorità ambientali e il settore pubblico vengano consultati come parte del processo VAS. La bozza del programma, il rapporto ambientale e la sintesi non tecnica devono essere messi a disposizione delle autorità ambientali e del pubblico. Se si è deciso di realizzare la valutazione ambientale in tutto o in parte attraverso la valutazione ex ante, quest'ultima dovrà dedicare una specifica sezione alla VAS, che dovrà essere resa disponibile al pubblico e alle autorità ambientali.

Le consultazioni contribuiscono alla qualità delle informazioni disponibili per coloro che sono responsabili della predisposizione dei programmi e possono rivelare nuove informazioni di rilevanza. Queste ultime, a loro volta, potrebbero condurre a cambiamenti significativi del programma e conseguentemente a effetti ambientali potenzialmente considerevoli. In tal senso potrebbe risultare necessario considerare una revisione del report e qualora i cambiamenti lo giustificano, nuove consultazioni¹⁶. Le disposizioni di dettaglio per tali consultazioni sono normalmente disciplinate dalla trasposizione della legislazione nazionale.

La Direttiva VAS non specifica l'arco temporale previsto per le consultazioni. Gli Stati membri sono liberi di determinarne la relativa durata purché al pubblico e alle autorità ambientali venga data *"l'opportunità immediata ed effettiva entro i periodi di riferimento stabiliti per esprimere il proprio parere"* (Articolo 6(2)). I periodi di riferimento stabiliti devono garantire il tempo sufficiente ad elaborare pareri su questioni talvolta complesse e informazioni dettagliate. La Direttiva VAS non specifica i metodi attraverso cui le informazioni di cui sopra vengono rese disponibili al pubblico. L'organizzazione delle disposizioni dettagliate per informare il pubblico e ricevere un responso viene lasciato alla discrezione degli Stati membri. Quando vengono deliberate le consultazioni, le autorità di programmazione sono tenute a rispettare la legislazione nazionale in tema di trasporti. Le tecniche di consultazione pubblica possono assumere la forma di audizioni pubbliche, di acquisizione di commenti scritti su proposte, gruppi di pilotaggio, comitati consultivi o interviste. Le informazioni relative alla preparazione del programma possono essere pubblicizzate sulla stampa nazionale e regionale, in spazi pubblici accessibili e/o su un sito web. La scelta delle tecniche di consultazione dipenderà dal tempo disponibile, dalla natura e dalla complessità delle informazioni su cui fare le consultazioni.

¹⁶ Si vedano le Linee Guida della Commissione, Implementazione della Direttiva 2001/42/CE, pag. 34.

Nella bozza di programma, nel Report Ambientale e nella sintesi non tecnica vengono richieste le consultazioni delle autorità ambientali e del pubblico. Nello specifico le autorità ambientali devono essere consultate nell'atto di individuare i programmi che richiedono una VAS e in tema di portata e livello di dettaglio da includere nel Report Ambientale.

La Direttiva VAS prevede inoltre che si effettuino consultazioni su programmi che possono avere effetti significativi su un altro Stato Membro (Articolo 7). Prima dell'adozione del programma, lo Stato Membro deve inviare la bozza del programma e il relativo rapporto ambientale all'altro Stato Membro.

Se l'altro Stato Membro lo decide, gli Stati Membri interessati concordano idonee modalità per assicurare che le autorità ambientali e il pubblico dello Stato Membro, che potrebbero subirne l'influenza, possano essere informati e abbiano la possibilità di esprimere la propria opinione entro un lasso di tempo adeguato.

3.3 Recepimento del report ambientale e dei risultati delle consultazioni

Il report ambientale e i pareri espressi durante il processo di consultazione devono essere recepiti dall'autorità di programmazione durante la predisposizione del programma. La definizione delle tappe del processo decisionale deve altresì prevedere un sufficiente lasso di tempo affinché le autorità di programmazione prendano in considerazione i pareri espressi prima di deliberare sul programma.

3.4 Informazioni sulla decisione

Le autorità ambientali designate, il pubblico (e ogni Stato membro consultato) devono essere informati sull'adozione del programma ed è necessario fornire loro alcuni chiarimenti, tra cui una dichiarazione che sintetizzi il modo in cui si è tenuto conto delle riflessioni sull'ambiente e dei risultati delle consultazioni.

3.5 Monitoraggio

La Direttiva VAS richiede che gli effetti ambientali significativi derivanti dall'implementazione del programma vengano monitorati al fine di individuare, *tra le altre cose*, gli effetti avversi imprevisti e di essere in grado di svolgere adeguate azioni di rimedio. Ciò include di solito la selezione degli indicatori adatti.

3.6 Revisione del programma dopo la presentazione alla Commissione

Nel caso in cui, come risultato delle osservazioni della Commissione, il programma richieda una revisione sostanziale, si deve tenere conto anche di un processo VAS aggiornato/rivisto (es.: aggiornamento del report ambientale, consultazioni aggiuntive, ecc.).

4. Informazioni da presentare alla Commissione relativamente alla VAS

Al fine di sostenere e facilitare la tempestiva istruttoria della proposta di programma e il rispetto della direttiva VAS, la Commissione europea ha bisogno delle seguenti informazioni. L'autorità di programmazione deve fornire queste informazioni, o in un documento separato allegato alla valutazione ex-ante o incorporato in una sezione dedicata della valutazione ex ante:

- un summary non tecnico delle informazioni fornite dal report ambientale, come previsto dall'Allegato I(j) della Direttiva;
- la descrizione delle misure deliberate relativamente al monitoraggio previsto dagli Articoli 9(1)(c) e 10 (monitoraggio);
- le informazioni sulle consultazioni con le autorità pubbliche e ambientali coinvolte (Articolo 6 della Direttiva);
- una sintesi che descriva come le considerazioni di natura ambientale e i pareri espressi sono stati tenuti in considerazione. La dichiarazione finale richiesta dalla Direttiva VAS (vedi sezione 3.4) deve essere emessa dopo l'adozione del programma da parte della Commissione.

La Commissione europea può, ad ogni modo e in alcuni casi, richiedere agli Stati membri di presentare ulteriori documenti pertinenti qualora lo reputi necessario. La Commissione deciderà quando richiederli valutando caso per caso e di conseguenza ne terrà informati gli Stati membri.

5. Altre considerazioni

5.1 Relazione con le politiche e le leggi nel settore ambientale dell'Ue

Esistono molte relazioni tra la Direttiva VAS e altre politiche e leggi dell'Ue in tema di ambiente. Nello specifico la Direttiva VAS richiede che i programmi recepiscano gli obiettivi rilevanti in tema di tutela ambientale stabiliti a livello internazionale, dell'Ue e degli Stati membri. Molti programmi soggetti a una VAS possono altresì richiedere ulteriori tipologie di valutazione ambientale nell'ambito delle diverse legislazioni in tema di ambiente.

Tra le altre cose, in termini di programmi di Politica di Coesione, particolare attenzione deve essere rivolta alle politiche sulla biodiversità e i cambiamenti climatici nel contesto della VAS.

Con particolare riferimento alla biodiversità, molti programmi cofinanziati nell'ambito del FESR e del Fondo di Coesione possono avere effetti rilevanti sulla biodiversità e sulla rete Natura 2000 (es.: siti singoli e relativa connettività). Quando a livello di programma è possibile identificare la probabilità di significativi effetti sui siti di Natura 20 (ad esempio quando un programma include dei progetti infrastrutturali precisamente localizzati), è possibile che tali programmi richiedano un esame adeguato secondo quanto previsto dall'Articolo 6(3), conformemente alla Direttiva Habitat (92/43/EEC).

Quando i programmi sono sottoposti alla Direttiva VAS, la valutazione ai sensi dell'Articolo 6(3) può far parte del processo VAS. Tuttavia, le due valutazioni devono essere oggetto di rapporti separati.

Se l'Autorità di programmazione ha dubbi sugli effetti del programmi sui siti Natura 2000, la VAS dovrebbe esaminare questo aspetto. Tuttavia, si precisa che la VAS ha una portata ambientale più ampia e dovrebbe considerare tutti gli aspetti della biodiversità e non solo quelli relativi ai siti Natura 2000¹⁷. Per questo aspetto specifico, dovrebbe fornire una analisi dei possibili effetti del programma sull'integrità dei siti Natura 2000 identificati.

La Commissione sta predisponendo delle Linee Guida su come tener conto dei cambiamenti climatici e della biodiversità nei processi VAS e VIA (disponibile nel terzo trimestre 2012).

5.2 *Grandi progetti*

Nella misura in cui sono identificati grandi progetti nell'ambito del programma, questi devono essere compresi anche nel processo VAS in riferimento al programma in questione.

5.3 *VAS per programmi transnazionali e transfrontalieri*

Data la natura dei programmi transnazionali e transfrontalieri – in molti casi potrebbero non prevedere infrastrutture o altri progetti con possibili effetti sull'ambiente - il primo passo dovrebbe essere quello di verificare se un programma richiede la VAS o meno (si veda la sezione 1 di questo allegato “Applicazione della Direttiva VAS ai programmi della Politica di Coesione”).

Se la Direttiva VAS è applicabile ad un programma transnazionale o transfrontaliero l'Autorità di Gestione dovrebbe decidere se avviare procedure VAS separate in ogni Stato Membro secondo le rispettive regole nazionali o se alcune parti possono essere condotte in modo congiunto . Per esempio, si potrebbe prevedere di elaborare un rapporto ambientale congiunto che sarebbe soggetto a consultazioni separate - in ogni Stato Membro – delle autorità ambientali e del pubblico . Quando una VAS è condotta per programmi transnazionali e transfrontalieri, per ogni Stato Membro dovrebbero essere messe a disposizione distinte dichiarazioni ai sensi dell'Articolo 9 (1) (preparate separatamente o in modo congiunto dalle Autorità di Gestione).

¹⁷ Maggiori informazioni su una valutazione appropriata sono disponibili al link: http://ec.europa.eu/environment/nature/nature2000/management/guidance_en.htm

ALLEGATO 2: LINK A DOCUMENTI UTILI

- Per il FESR e il Fondo di Coesione: Direzione Generale Politica Regionale, Linee Guida: "Monitoring and evaluation of European Cohesion Policy: Concepts and recommendations"
http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/guidance_en.cfm#2
- Per il FSE: Direzione Generale Occupazione, Affari Sociali e Inclusione, Linee Guida: "Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy: European Social Fund"
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=701&langId=en>
- Principali iniziative EU2020
http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/flagship-initiatives/index_en.htm
- Documento di lavoro dei Servizi della Commissione: "The partnership principle in the implementation of the Common Strategic Framework Funds - elements for a European Code of Conduct on Partnership"
<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&langId=en&newsId=7956>
- Guida RIS3 (Strategie di Specializzazione Intelligente)
http://ipts.jrc.ec.europa.eu/activities/research-and-innovation/documents/guide/draft_12_12_2011.pdf
- Direttiva concernente la Valutazione Ambientale Strategica
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:197:0030:0037:EN:PDF>
- Linee Guida della Commissione, Implementazione della Direttiva 2001/42/CE
http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/030923_sea_guidance.pdf
- EVALSED. Una risorsa online che offre orientamento in tema di valutazione dello sviluppo socio-economico.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/index_en.htm

EVALSED fornisce una breve introduzione ai diversi approcci di valutazione, incluse le valutazioni teoriche e di impatto controfattuale.