



SERVIZIO DI VALUTAZIONE INDIPENDENTE DEL PON INFRASTRUTTURE E RETI 2014/2020

**ELEMENTI PER UN'ANALISI DI RISCHIO SUGLI INDICATORI DEL PON IR
DICEMBRE 2018**

Indice

Premessa	2
1. Il sistema di indicatori del PON IR: caratteristiche generali e esigenze di revisione.....	3
1.1 Le prime valutazioni sul sistema di indicatori e l'attività di riprogrammazione	3
1.2 Gli elementi di criticità ancora presenti	3
2. Primi elementi per l'analisi di rischio	5
2.1 I criteri dell'analisi di rischio	5
2.2 Passaggi operativi per l'implementazione dell'analisi e il consolidamento degli indicatori	6

Premessa

La presente nota è stata elaborata a seguito delle indicazioni emerse nel corso dell’audit dei Servizi della Commissione Europea – DG Regio sul funzionamento dei sistemi di gestione e controllo e sull’affidabilità dei dati di performance del Programma Infrastrutture e Reti, svoltosi nel novembre 2018.

L’audit è stato focalizzato su verifiche di sistema e su un campione di operazioni in merito al rispetto di uno dei requisiti fondamentali dei sistemi di gestione e controllo individuati dalla regolamentazione comunitaria¹, riguardante l’esistenza di un “sistema affidabile di raccolta, registrazione e conservazione dei dati a fini di sorveglianza, valutazione, gestione finanziaria, verifica e audit, collegato anche ai sistemi per lo scambio elettronico di dati con i beneficiari” (Requisito Chiave 6).

La verifica si è ulteriormente concentrata su due dei tre criteri di valutazione precisati dalle linee guida per la valutazione dei sistemi di gestione e di controllo², relativamente a tale requisito:

- 6.1 Esistenza di un sistema informatizzato in grado di raccogliere, registrare e conservare i dati relativi a ciascuna operazione di cui all’allegato III del regolamento delegato, compresi dati relativi a indicatori e target intermedi e dati relativi ai progressi del programma nel raggiungimento degli obiettivi, forniti dall’AdG a norma dell’articolo 125, paragrafo 2, lettera a), del Regolamento 13013/2013.
- 6.2 Sono in atto adeguate procedure per consentire l’aggregazione dei dati laddove necessaria ai fini della valutazione, degli audit nonché per la preparazione delle domande di pagamento e dei bilanci, delle sintesi annuali, della relazione di attuazione annuale e della relazione di attuazione finale, comprese le relazioni sui dati finanziari, presentate alla Commissione.

Nel corso dell’audit, in particolare, è emersa l’opportunità di condurre un’analisi di rischio sul sistema degli indicatori del Programma, volta a supportare l’attività dei Responsabili di Linea di Azione e, più in generale, di tutta la struttura di gestione e controllo nel garantire un’elevata affidabilità nella raccolta e restituzione dei dati riguardanti il progresso nell’attuazione, con specifica attenzione a quelli funzionali alla verifica del raggiungimento dei target intermedi e finali del quadro di efficacia dell’attuazione.

In relazione a tale opportunità e a fronte delle analisi e dei supporti valutativi già elaborati in relazione al sistema degli indicatori del Programma, la presente nota individua alcuni primi elementi metodologici e operativi per la strutturazione di un’analisi di rischio e per l’impiego degli esiti di tale analisi nelle procedure di implementazione del PON.

¹ Art. 30 e Allegato IV del Regolamento Delegato (UE) n. 480/2014 della Commissione del 3 marzo 2014 che integra il regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca

² Guidance for the Commission and Member States on a common methodology for the assessment of management and control systems in the Member States (EGESIF_14-0010-final of 18/12/2014).

1. Il sistema di indicatori del PON IR: caratteristiche generali e esigenze di revisione

1.1 Le prime valutazioni sul sistema di indicatori e l’attività di riprogrammazione

Una prima ricognizione sulle caratteristiche del sistema di indicatori del Programma e sulle criticità esistenti è già stata operata in occasione dell’attività di riprogrammazione conclusasi a febbraio 2018. Gli esiti di tale attività possono essere così sintetizzati:

- la particolarità del settore di intervento che, sotto il profilo della disponibilità degli indicatori, è stato riconosciuto a livello di Accordo di Partenariato come storicamente problematico e, conseguentemente, come territorio di sfida e sperimentazione per il un progressivo miglioramento nella misurazione degli effetti degli investimenti³;
- le esigenze di modifica e integrazione individuate in fase di riprogrammazione investono una parte significativa del set individuato in fase di programmazione;
- le modifiche, più che l’aspetto definitorio, hanno interessato in larga parte la quantificazione dei target degli indicatori di output, mentre gli indicatori di risultato atti a esprimere “la direzione in cui si mobilita il Programma e l’intensità dello sforzo” non hanno subito significative revisioni;
- le motivazioni alla base della revisione sono state perlopiù ricondotte a: errori nelle stime operate in fase di programmazione; perfezionamento delle stesse stime in virtù di quanto emerso in fase di selezione dei progetti e, in misura minore, a evoluzioni intervenute nel contesto programmatico.

A seguito della conclusione dell’attività di riprogrammazione e della conseguente Decisione, è stato inoltre intrapreso un percorso di confronto con la Commissione che ha condotto a successive versioni di una Nota metodologica sugli indicatori redatta secondo quanto previsto dal Regolamento di esecuzione (UE) 215/2014 in merito alla registrazione delle informazioni sulle metodologie e sui criteri applicati alla selezione degli indicatori per il Quadro di efficacia dell’attuazione.

Tale nota, inoltre, tiene conto degli orientamenti precisati all’interno del “Documento tecnico per l’identificazione e computo di dati e indicatori rilevanti per i PF dei programmi sulla base delle informazioni inserite nel sistema nazionale di monitoraggio (BDU 14-20)” diffuso con nota del MEF-IGRUE del 6 agosto 2018. Il Documento oltre a riprendere e precisare la definizione delle tipologie di indicatori del Performance Framework fornisce indicazioni omogenee circa le procedure e le modalità di calcolo degli indicatori utili alla verifica del raggiungimento dei target intermedi e finali ai fini del PF, la cui quantificazione è determinata sulla base dei dati validati dalle Autorità di Gestione nel Sistema Nazionale di Monitoraggio. Tali orientamenti hanno consentito, in particolare, di risolvere alcune ambiguità – evidenziate nelle precedenti attività di analisi – che insistevano sulla definizione degli indicatori di avanzamento procedurale e sui relativi target intermedi al 2018.

1.2 Gli elementi di criticità ancora presenti

Nonostante le modifiche e integrazioni apportate con l’attività di riprogrammazione, sul sistema di indicatori del Programma insistono ancora alcuni elementi di criticità che potranno essere opportunamente risolti tramite una successiva attività di revisione del testo del PO.

A fronte della possibilità di chiarire ulteriormente la definizione di alcuni indicatori di output, le criticità esistenti si concentrano in larga misura sul set di indicatori di risultato del Programma. Ciò rileva in relazione alle disposizioni regolamentari che vedono nell’annualità 2019 un’occasione privilegiata in cui riferire sul il contributo dei fondi SIE a eventuali cambiamenti nel valore degli indicatori di risultato e sui progressi nel conseguimento degli obiettivi del programma.

³ “settore ancora problematico sul piano della misurazione statistica per difficoltà di coordinamento tra fonti e soggetti amministrativi titolari di dati e rilevazioni”, Anna Ceci, Simona De Luca, UVAL DPS, “Indicatori di risultato nella programmazione dei fondi comunitari 2014 – 2020”, presentazione nell’ambito del seminario di approfondimento con gli Uffici di statistica e la Rete dei Nuclei “I ruolo degli indicatori nella Programmazione 2014/2020: le sfide per la misurazione statistica”, Roma, 13 febbraio 2015

L’opportunità di provvedere progressivamente alla quantificazione degli indicatori di risultato è fortemente correlata alla natura del singolo indicatore e alla relazione più o meno diretta tra l’indicatore stesso e le progettualità selezionate. Ciò tenendo conto dell’approccio generale della programmazione 2014-2020 che vede gli indicatori di risultato atti a esprimere “la direzione in cui si mobilita il Programma e l’intensità dello sforzo”.

In questo quadro è possibile individuare all’interno del set di indicatori di un risultato un primo sottoinsieme la cui evoluzione è più direttamente riconducibile all’implementazione delle azioni finanziate dal Programma, e un secondo in cui a tale evoluzione contribuiscono anche fattori di contesto, talvolta in misura determinante. Con una semplificazione utile a sottolineare tali differenze la tabella seguente individua gli indicatori di risultato “di Programma” e “di contesto”.

Indicatore di risultato	“di Programma”	“di contesto”
Asse I		
Capacità potenziale treni/giorno (Napoli-Bari)	✓	
Tempi effettivi di percorrenza (Napoli-Bari)	✓	
Capacità potenziale treni/giorno (Catania-Palermo)	✓	
Tempi effettivi di percorrenza (Catania-Palermo)	✓	
Indice del traffico merci su ferrovia (Merci in ingresso ed in uscita per ferrovia - tonnellate per cento abitanti)		✓
Minuti di ritardo traffico aereo (causa ENAV)	✓	
Emissioni di gas a effetto serra causato da trasporto stradale		✓
Asse II		
Traffico container nei principali porti		✓
Tempo medio di sdoganamento	✓	
Merce nel complesso della navigazione per regione di sbarco e imbarco		✓
Merce in navigazione di cabotaggio per tipo di carico e porto di sbarco e imbarco -contenitori		✓
Merce in navigazione di cabotaggio per tipo di carico e porto di sbarco e imbarco – altri tipi di carico (rinfusa liquida, rinfusa solida, ro-ro, altro carico)		✓
Traffico ferroviario merci generato da porti e interporti		✓
Traffico stradale monitorato da piattaforme e strumenti intelligenti di info-mobilità	✓	
Traffico ferroviario monitorato da piattaforme e strumenti intelligenti di info-mobilità	✓	
Emissioni di gas a effetto serra causato da trasporto stradale		✓
Asse III		
Indice di capacità attuativa	✓	
Cittadini raggiunti dalle azioni di informazione e comunicazione sul totale della popolazione dell’area LDR-TV	✓	
Cittadini raggiunti dalle azioni di informazione e comunicazione sul totale della popolazione dell’area LDR - Radio	✓	
Cittadini raggiunti dalle azioni di informazione e comunicazione sul totale della popolazione dell’area LDR –Impiantistica esterna	✓	
Cittadini raggiunti dalle azioni di informazione e comunicazione sul totale della popolazione dell’area LDR –Internet	✓	

Dato l’attuale livello di implementazione degli interventi un’ipotesi percorribile consiste nel provvedere ad alimentare annualmente l’evoluzione degli indicatori caratterizzati da una relazione meno stretta rispetto al contributo fornito dal Programma, rimandando a un momento successivo al completamento di una quota significativa di operazione la quantificazione degli altri indicatori di risultato. Rispetto a tale ipotesi si pongono tuttavia in maniera problematica la situazione riguardante la disponibilità dei dati statistici ufficiali sul trasporto marittimo e ferroviario che vedono un ritardo significativo nell’aggiornamento e un parziale disallineamento con gli indicatori assunti a livello di Accordo di Partenariato.

Una riflessione deve inoltre essere condotta con riferimento agli indicatori di risultato sulle attività di comunicazione del Programma anche alla luce di un percorso metodologico condotto a livello nazionale su tale tematica.

2. Primi elementi per l’analisi di rischio

2.1 I criteri dell’analisi di rischio

A fronte del quadro generale sopra richiamato, la riflessione in merito alla strutturazione di una metodologia di analisi di rischio sugli indicatori del Programma e sull’affidabilità nel loro progressivo aggiornamento può utilmente riferirsi ad alcuni criteri relativi, sia ad alcune caratteristiche intrinseche dell’indicatore, sia a fattori riguardanti l’operazione o l’insieme di operazioni a cui è riferito e il Beneficiario attuatore di tali interventi. In prima istanza si propongono le seguenti tipologie di criteri:

- unitarietà dell’indicatore: distinguendo tra indicatori che si pongono in relazione uno a uno con l’operazione (quali “numero di operazioni” o, in alcuni casi, il “numero di applicativi informatici”) e che necessariamente possono essere quantificati solo alla conclusione dell’intervento, da quelli che possono prevedere una quantificazione progressiva durante la fase implementativa (“km di ferrovia”, “mc di materiale dragato”, ecc.);
- complessità dell’indicatore: a seconda che l’indicatore corrisponda a un dato direttamente rilevato o sia frutto di successive elaborazioni;
- chiarezza: il livello di trasparenza e comprensibilità con cui sono esplicitate le modalità di quantificazione dell’indicatore a partire dai dati rilevati e la riconducibilità ad atti di certificazione del dato;
- indici di affidabilità: attraverso l’individuazione di alcuni elementi che possano fornire un’indicazione in merito al livello di affidabilità del dato o del soggetto che lo fornisce (valutazione di coerenza tra avanzamento fisico e finanziario, esiti delle attività di controllo).

Nel seguito si fornisce un esempio di applicazione dei criteri sopra richiamati ad alcuni indicatori di output e risultato dell’Asse I.

Criterio	Valutazione sintetica di rischio	Descrizione del giudizio
<i>Km di ferrovie ristrutturate o ricostruite</i>		
Unitarietà	Alto	L’indicatore può essere oggetto di progressiva quantificazione
Complessità	Basso/Medio	La quantificazione può essere ricondotta a una semplice rilevazione della chilometrica interessata, o tramite una somma di esse in caso di interventi più complessi
Chiarezza	Basso/Medio/Alto	Esplicitazione della documentazione da cui sono tratti i dati di avanzamento e delle modalità di composizione in casi più complessi
Affidabilità 1: coerenza avanzamento	Basso/Medio/Alto	Il giudizio è il frutto di una valutazione di coerenza tra il livello di avanzamento finanziario e l’avanzamento fisico
Affidabilità 2: esiti controlli	Basso/Medio/Alto	L’assenza o il livello di gravità di eventuali criticità evidenziate in sede di controlli amministrativi o in loco
<i>Impianti e sistemi tecnologici (ferroviari)</i>		
Unitarietà	Basso/Medio	La quantificazione avviene a conclusione del progetto, o in relazione a lotti facilmente identificabili
Complessità	Basso	La quantificazione è riconducibile all’attivazione dell’impianto
Chiarezza	Basso	Esplicitazione della documentazione da cui si evince la funzionalità degli impianti
Affidabilità 1: coerenza avanzamento	Basso/Medio	Il giudizio è il frutto di una valutazione di coerenza tra il livello di avanzamento finanziario e l’avanzamento fisico
Affidabilità 2: esiti controlli	Basso/Medio/Alto	L’assenza o il livello di gravità di eventuali criticità evidenziate in sede di controlli amministrativi o in loco

Criterio	Valutazione sintetica di rischio	Descrizione del giudizio
Tempi effettivi di percorrenza (Napoli-Bari)		
Unitarietà	Basso	La quantificazione avviene a conclusione di un cluster di progetti
Complessità	Basso/Medio/Alto	A seconda che la valutazione sia frutto di rilevazione diretta o di una valutazione degli effetti di più interventi su diverse caratteristiche dell’infrastruttura
Chiarezza	Basso/Medio/Alto	Esplicitazione della documentazione da cui sono tratti i dati di modifica delle caratteristiche e delle modalità di valutazione degli effetti sui tempi di percorrenza
Affidabilità 1: coerenza avanzamento	Basso	Criterio poco rilevante poiché non è prevista una quantificazione progressiva, ma solo a conclusione
Affidabilità 2: esiti controlli	Basso/Medio/Alto	L’assenza o il livello di gravità di eventuali criticità evidenziate in sede di controlli amministrativi o in loco
Indice del traffico merci su ferrovia (Merci in ingresso ed in uscita per ferrovia - tonnellate per cento abitanti)		
Unitarietà	Alto	La quantificazione dipende dalla periodicità nella popolazione dell’indicatore
Complessità	Basso	Indicatore da fonte statistica ufficiale
Chiarezza	Basso	Indicatore da fonte statistica ufficiale
Affidabilità 1: coerenza avanzamento	Basso	Indicatore da fonte statistica ufficiale
Affidabilità 2: esiti controlli	Basso	Indicatore da fonte statistica ufficiale

I giudizi relativi ai singoli criteri possono essere poi composti in un giudizio complessivo sull’indicatore che può fornire un’indicazione in merito all’attenzione che deve essere posta nelle fasi di validazione del dato o sulla periodicità con cui operare verifiche più approfondite.

2.2 Passaggi operativi per l’implementazione dell’analisi e il consolidamento degli indicatori

A livello operativo le attività necessarie a implementare l’analisi di rischio sinteticamente delineata possono prevedere:

- la realizzazione di un’analisi preliminare su tutto il set di indicatori;
- un’attività di confronto con i Beneficiari al fine di esplicitare, laddove ritenuto necessario sulla base degli esiti dell’analisi preliminare, le informazioni necessarie a esprimere un giudizio compiuto relativamente ai criteri di complessità e chiarezza dell’indicatore;
- l’individuazione di criteri univoci di valutazione rispetto ai criteri relativi all’affidabilità del dato anche in relazione alle modifiche che verranno eventualmente introdotte nelle procedure di controllo per quanto riguarda le verifiche sugli indicatori;
- la conduzione dell’analisi di rischio vera e propria per tutti gli indicatori e in relazione a tutte le progettualità ammesse a finanziamento;
- alla luce degli esiti dell’analisi, l’individuazione, per ciascun indicatore e operazione, della periodicità con cui condurre le seguenti analisi e delle azioni correttive volte a risolvere le eventuali criticità emerse.

Parallelamente a tali attività occorre infine provvedere al consolidamento del set di indicatori, con specifico riferimento ad alcuni indicatori di risultato di fonte statistica e agli indicatori dell’Asse III sulle attività di comunicazione, attraverso un confronto con i referenti del presidio nazionale in materia di indicatori.