



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 30.1.2018
COM(2018) 48 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Relazione sull'attuazione del sistema comune di monitoraggio e valutazione per il
Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca**

Acronimi:

RAA: Relazione annuale di attuazione

PCP: Politica comune della pesca

IC: Indicatore di contesto

SCMV: Sistema comune di monitoraggio e valutazione

RDC: Regolamento recante disposizioni comuni

FEP: Fondo europeo per la pesca

FEAMP: Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca

PV: Piano di valutazione

FAME (Fisheries and Aquaculture Monitoring and Evaluation): Monitoraggio e valutazione della pesca e dell'acquacoltura

IF: Indicatore finanziario

SFOP: Strumento finanziario di orientamento della pesca

PMI: Politica marittima integrata

AG: Autorità di gestione

SM: Stato membro

IP: Indicatore di prodotto

PO: Programma operativo

IR: Indicatore di risultato

SFC (System for Fund Management): Sistema per la gestione dei fondi nell'Unione europea

Indice

1	Introduzione	4
2	I sette elementi che compongono il sistema comune di monitoraggio e valutazione	5
2.1	Logica di intervento del FEAMP	5
2.2	Indicatori comuni	5
2.3	Dati cumulativi sugli interventi (Infosys)	6
2.4	Relazione annuale di attuazione (RAA).....	7
2.5	Piano di valutazione	8
2.6	Valutazioni dei PO del FEAMP	8
2.7	Quadro di riferimento e verifica dell'efficacia dell'attuazione	9
3	Conclusioni e raccomandazioni.....	9
3.1	Logica di intervento del FEAMP	9
3.2	Indicatori comuni	10
3.3	Dati cumulativi sugli interventi selezionati per il finanziamento (Infosys)	11
3.4	Relazione annuale di attuazione (RAA).....	12
3.5	Piano di valutazione	13
3.6	Valutazioni	13
3.7	Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione	14
4	Conclusione: gli obiettivi del SCMV saranno raggiunti?	14

1 Introduzione

Il regolamento FEAMP¹ prevede l'istituzione di un sistema comune di monitoraggio e valutazione (SCMV) per gli interventi cofinanziati tramite il FEAMP in regime di gestione concorrente². Il presente documento intende riferire sull'attuazione del SCMV al Parlamento europeo e al Consiglio. La presente relazione deve essere presentata ogni quattro anni, a partire dalla fine del 2017³. Essa rappresenta un'occasione per valutare i punti di forza e di debolezza del sistema e per trarre insegnamenti per il futuro.

Gli obiettivi del SCMV sono descritti all'articolo 108 del regolamento FEAMP come segue:

- a) dimostrare i progressi e risultati conseguiti nell'ambito della PCP e della PMI, esaminare l'impatto generale e valutare l'efficacia, l'efficienza e la pertinenza degli interventi del FEAMP;
- b) contribuire a un sostegno più mirato della PCP e della PMI;
- c) favorire un processo di apprendimento comune basato sull'attività di monitoraggio e di valutazione;
- d) fornire valutazioni attendibili e adeguatamente documentate degli interventi del FEAMP, di cui tener conto nell'ambito del processo decisionale.

Per conseguire tali obiettivi, il regolamento definisce il sistema comune di monitoraggio e valutazione, costituito da 7 elementi⁴:

- 1) una logica di intervento che indichi le interazioni tra priorità, obiettivi specifici e misure⁵;
- 2) una serie di indicatori comuni⁶;
- 3) dati cumulativi sugli interventi selezionati per il finanziamento⁷;
- 4) la relazione annuale di attuazione del programma operativo⁸;
- 5) il piano di valutazione⁹;
- 6) le valutazioni *ex ante* ed *ex post* nonché tutte le altre attività di valutazione connesse al programma del FEAMP¹⁰;
- 7) la verifica dell'efficacia dell'attuazione¹¹.

¹ Regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

² Articolo 107 del regolamento FEAMP.

³ Articolo 107, paragrafo 4, del regolamento FEAMP.

⁴ Tali elementi sono elencati all'articolo 1 del regolamento delegato (UE) n. 1014/2014 della Commissione.

⁵ Articolo 18, paragrafo 1, lettera a), e articolo 116 del regolamento FEAMP.

⁶ Articolo 109 del regolamento FEAMP. L'elenco di indicatori comuni figura nell'allegato del regolamento (UE) n. 1014/2014.

⁷ Articolo 97, paragrafo 1, lettera a), del regolamento FEAMP (relazione Infosys).

⁸ Articolo 114 del regolamento FEAMP, che integra l'articolo 50 del regolamento recante disposizioni comuni (RDC).

⁹ Articolo 115 del regolamento FEAMP in combinato disposto con l'articolo 56 del RDC.

¹⁰ Articoli 115, 116 e 117 del regolamento FEAMP in combinato disposto con gli articoli 55, 56 e 57 del RDC.

¹¹ Articolo 21, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, 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,

Ciascuno di questi elementi è stato discusso con gli Stati membri (SM) alle riunioni del gruppo di esperti¹² e adottato nel quadro dei regolamenti delegati e di esecuzione. Tale approccio partecipativo è proseguito dopo l'adozione del quadro legislativo e il coinvolgimento delle autorità di gestione (AG) nell'ulteriore sviluppo del SCMV ha contribuito a ottimizzare gli elementi che lo compongono, limitando al contempo l'onere amministrativo a esso associato. Ciò ha garantito l'accettazione del sistema, ma ha anche sostenuto lo sviluppo di capacità di monitoraggio e valutazione da parte delle AG e della Commissione.

Per raggiungere i propri obiettivi, il SCMV deve essere applicato in maniera uniforme in tutti gli SM, al fine di produrre dati comparabili che possono essere aggregati e valutati a livello di Unione europea (UE). Per assicurare l'uniformità e sviluppare ulteriormente il SCMV, la Commissione ha istituito uno strumento di assistenza tecnica, il FAME¹³ (monitoraggio e valutazione della pesca e dell'acquacoltura), coadiuvato da un contraente esterno nell'arco del periodo di programmazione di sette anni.

2 I sette elementi che compongono il sistema comune di monitoraggio e valutazione

2.1 Logica di intervento del FEAMP

La logica di intervento sostiene l'introduzione nei fondi SIE di un orientamento ai risultati rafforzato per il periodo 2014-2020.

La logica di intervento del FEAMP descrive i collegamenti tra i diversi livelli del programma: priorità dell'Unione, obiettivi specifici e misure¹⁴. Nel corso di una riunione del gruppo di esperti del FEAMP agli SM è stata distribuita una tabella che riporta i collegamenti e tale logica è stata integrata nel modulo del programma operativo del sistema SFC2014¹⁵.

sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

¹² Per i documenti e le relazioni sulle riunioni, cfr. il sito: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_it

¹³ Le attività del FAME sono definite in un piano di lavoro annuale concordato con la Commissione. Per ulteriori informazioni sul FAME, si prega di consultare il sito (in inglese) https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_en

¹⁴ Articolo 18, paragrafo 1, lettera b), e articolo 116 del regolamento FEAMP.

¹⁵ Il sistema SFC2014 è il canale di comunicazione strutturato tra la Commissione e gli SM. La sua funzione principale è lo scambio elettronico di informazioni riguardanti la gestione concorrente dei Fondi tra gli Stati membri e la Commissione europea. Cfr. (in inglese): <https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/about-sfc2014>

2.2 Indicatori comuni

È stato definito un insieme di indicatori comuni volti a rappresentare le principali caratteristiche del settore della pesca e dell'acquacoltura, a rispecchiare gli obiettivi delle politiche UE pertinenti (PCP, PMI) e a offrire un collegamento con la strategia Europa 2020. Tali indicatori assicurano inoltre azioni di monitoraggio e di elaborazione di relazioni coerenti e comparabili a livello UE.

L'insieme di indicatori comuni utilizzati dal FEAMP è stato ampiamente discusso con gli SM nel corso delle riunioni del gruppo di esperti prima dell'adozione¹⁶. Il SCMV utilizza quattro tipi di indicatori comuni, riguardanti diversi livelli di obiettivi e aventi finalità differenti:

- gli indicatori di contesto (IC) sono collegati agli obiettivi generali del FEAMP e stabiliscono il parametro di riferimento nella fase iniziale di attuazione del PO. Il FEAMP utilizza 25 IC comuni;
- gli indicatori di prodotto (IP) rappresentano il prodotto diretto delle iniziative attuate. Nel caso del FEAMP sono espressi principalmente in numero di interventi. Il SCMV del FEAMP definisce 28 IP riguardanti le 50 misure;
- gli indicatori di risultato (IR) misurano l'effetto lordo del FEAMP. Il SCMV comprende 28 IR, alcuni dei quali legati a un solo obiettivo specifico del FEAMP, altri a più di uno. Gli SM hanno potuto aggiungere indicatori specifici, se lo desideravano;
- gli indicatori finanziari (IF) sono comuni a tutti i fondi SIE e sono stabiliti a livello di priorità dell'Unione.

È stato pubblicato un documento di lavoro che ha definito e reso maggiormente efficaci gli indicatori comuni, introducendo criteri di giudizio e identificando possibili fonti di informazione. Tali definizioni sono state ampiamente discusse con gli SM nel corso di due seminari tenutisi a marzo e a settembre 2016.

2.3 Dati cumulativi sugli interventi (Infosys)

Le valutazioni intermedie ed ex-post del Fondo europeo per la pesca (FEP, 2007-2013) sono state ostacolate dalla mancanza di dati solidi di monitoraggio, che ha reso difficile la raccolta di dati¹⁷. È stato istituito un sistema di elaborazione di relazioni per colmare tale lacuna e fornire alla Commissione informazioni dettagliate a livello di ogni singolo intervento¹⁸. L'obiettivo di tali relazioni è di creare una banca dati di informazioni che possono essere utilizzate per seguire l'attuazione dei PO, effettuare le analisi specifiche necessarie per la definizione delle politiche e garantire che siano disponibili dati affidabili ai fini della valutazione.

¹⁶ Il regolamento delegato (UE) n. 1014/2014 della Commissione definisce gli indicatori comuni di contesto, di prodotto e di risultato.

¹⁷ È stato istituito un analogo sistema Infosys per monitorare lo strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP) relativo al periodo 2000-2006. Questo sistema è stato sospeso nell'ambito del FEP.

¹⁸ Per limitare l'onere amministrativo a carico delle AG, il sistema utilizza le informazioni già disponibili negli SM.

L'articolo 97 del regolamento FEAMP prevede che alla fine di marzo di ogni anno le AG forniscano alla Commissione i dati cumulativi sugli interventi selezionati per il finanziamento sino alla fine del precedente anno civile. Due regolamenti di esecuzione¹⁹ forniscono l'elenco e la struttura dei dati relativi all'attuazione richiesti per ciascun intervento, incluse le caratteristiche salienti del beneficiario e dell'intervento stesso.

Con il sostegno del FAME, è stato elaborato un documento di lavoro per prestare assistenza agli Stati membri nell'elaborazione delle relazioni Infosys. La prima serie di relazioni è stata analizzata e le successive osservazioni trasmesse agli Stati membri li hanno aiutati a individuare gli errori commessi.

La relazione Infosys descrive i progressi e i risultati ottenuti a livello dell'intervento registrando quanto sta accadendo "sul campo". Essa fornisce informazioni salienti sul beneficiario (ad esempio, dimensione dell'impresa, genere) e sull'intervento (tipo di attività, bilancio, numero di pescatori interessati, superficie totale interessata, ecc.). Al fine di limitare l'onere amministrativo a carico delle AG e dei beneficiari, la maggior parte dei dati richiesti da Infosys è già conservata in banche dati nazionali istituite per conformarsi all'obbligo dei dati minimi da registrare e da conservare per ciascun intervento²⁰.

2.4 Relazione annuale di attuazione (RAA)

Il monitoraggio dell'attuazione dei PO prevede l'elaborazione di una RAA da parte dello Stato membro, da presentare entro il 31 maggio di ogni anno e riguardante il periodo sino alla fine del precedente anno civile (quindi lo stesso periodo della relazione Infosys). La RAA²¹ fornisce un quadro generale relativo all'attuazione dei programmi, anche in relazione a questioni importanti, quali il sostegno alla piccola pesca costiera o i cambiamenti climatici. Essa è utilizzata dalla Commissione e dagli Stati membri per verificare i risultati conseguiti e apportare rettifiche laddove necessario. La relazione contiene anche informazioni indicative sulle dotazioni finanziarie previste a livello delle misure, non incluse nei PO.

La RAA è suddivisa in tre parti.

La parte A (da presentare ogni anno tra il 2016 e il 2023) prevede, tra l'altro:

- un quadro generale dell'attuazione a livello di programma e di priorità dell'Unione;

¹⁹ Regolamento di esecuzione (UE) n. 1242/2014 della Commissione, del 20 novembre 2014, recante disposizioni a norma del regolamento FEAMP per quanto riguarda la presentazione dei dati cumulativi pertinenti sugli interventi e regolamento di esecuzione (UE) n. 1243/2014 della Commissione, del 20 novembre 2014, relativo alle informazioni che devono essere trasmesse dagli Stati membri, i dati necessari e le sinergie tra potenziali fonti di dati.

²⁰ Lo stabilisce a livello del RDC l'allegato III 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.

²¹ Per il modello, cfr. l'articolo 114 del regolamento (UE) n. 508/2014 e il regolamento di esecuzione (UE) n. 1362/2014 della Commissione, del 18 dicembre 2014, che stabilisce le norme relative a una procedura semplificata per l'approvazione di talune modifiche dei programmi operativi finanziati nell'ambito del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le norme concernenti il formato e le modalità di presentazione delle relazioni annuali sull'attuazione di tali programmi.

- i dati cumulativi riguardanti i 28 indicatori di risultato (IR) a livello di obiettivi specifici;
- i dati cumulativi relativi ai 28 indicatori di prodotto (IP) per ciascuna delle 50 misure del FEAMP;
- i dati finanziari sull'attuazione dei PO a livello delle misure;
- la descrizione degli aspetti che incidono sui risultati del programma; e
- le attività intraprese in relazione al piano di valutazione, compresa una sintesi delle valutazioni completate nell'anno.

Nella parte B (inclusa esclusivamente nelle relazioni complete previste per il 2017 e il 2019), gli SM sono tenuti inoltre a riferire in merito agli aspetti orizzontali dell'attuazione (genere, sviluppo sostenibile, ecc.) e al sostegno agli obiettivi relativi ai cambiamenti climatici.

La parte C (inclusa esclusivamente nelle relazioni complete previste per il 2019) dovrebbe contenere ulteriori informazioni in merito al contributo del PO al conseguimento degli obiettivi della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

2.5 Piano di valutazione

Al fine di potenziare il contributo delle valutazioni al conseguimento di programmi efficaci ed efficienti, il regolamento recante disposizioni comuni (RDC)²² impone alle AG di elaborare piani di valutazione all'inizio del periodo di programmazione. Si tratta di una nuova funzione per le AG del FEAMP, che hanno dovuto riflettere sulle proprie esigenze di valutazione nel corso del periodo di attuazione e sulle modalità che avrebbero seguito per soddisfarle.

Il piano di valutazione comprende sette sezioni: finalità, obiettivi, attività, disposizioni in materia di governance, fonti di dati, calendario indicativo e risorse disponibili. Nell'ambito del modello per i PO del FEAMP sono stati forniti brevi orientamenti su tali sezioni.

A differenza degli altri fondi SIE, il piano di valutazione fa parte dei PO del FEAMP²³, poiché questo ha permesso alla Commissione di valutare tali piani come parte integrante del processo negoziale del PO.

2.6 Valutazioni dei PO del FEAMP

Sono necessarie valutazioni per stabilire l'efficacia, l'efficienza e l'impatto dei finanziamenti al fine di migliorare l'attuazione dei programmi e di determinarne l'impatto. Il RDC²⁴

²² Articolo 56, paragrafo 1, del RDC.

²³ Articolo 18, paragrafo 1, lettera j), del regolamento FEAMP e modello per i PO nel regolamento di esecuzione (UE) n. 771/2014 della Commissione, del 14 luglio 2014, recante disposizioni a norma del regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca per quanto riguarda il modello per i programmi operativi, la struttura dei piani intesi a compensare i costi supplementari che ricadono sugli operatori nelle attività di pesca, allevamento, trasformazione e commercializzazione di determinati prodotti della pesca e dell'acquacoltura originari delle regioni ultraperiferiche, il modello per la trasmissione dei dati finanziari, il contenuto delle relazioni di valutazione ex ante e i requisiti minimi per il piano di valutazione da presentare nell'ambito del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

stabilisce le norme generali di valutazione in tutti i fondi SIE, mentre il regolamento FEAMP precisa che gli SM devono svolgere una valutazione *ex ante* e ulteriori valutazioni nel corso del periodo di attuazione e la Commissione deve effettuare una valutazione *ex-post* da completare entro la fine del 2024²⁵.

La valutazione *ex ante* è l'unica valutazione effettuata sinora dagli Stati membri. Oltre a fornire un semplice quadro della situazione esistente prima dell'inizio del programma, la valutazione *ex ante* è considerata un processo che include regolari interazioni tra l'AG e i valutatori durante le varie fasi di sviluppo del PO. Questo processo è stato descritto in un documento di orientamento discusso con gli Stati membri alle riunioni del gruppo di esperti.

2.7 Quadro di riferimento e verifica dell'efficacia dell'attuazione

Il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione è uno degli strumenti utilizzati in tutti i fondi SIE per favorire l'orientamento ai risultati²⁶. Nel FEAMP esso si basa su una serie di indicatori di prodotto e finanziari, per i quali sono stabiliti obiettivi intermedi e finali per ciascuna priorità dell'Unione. Gli indicatori del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione sono riportati nelle RAA. La valutazione degli obiettivi intermedi nel 2019 costituirà la base per l'assegnazione della riserva di efficacia dell'attuazione²⁷, mentre il conseguimento degli obiettivi finali sarà valutato nel 2024. La Commissione ha pubblicato un documento di orientamento²⁸ per fornire alle AG ulteriori dettagli sulle modalità di attuazione di questa nuova funzione.

Nel FEAMP il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione è composto da indicatori finanziari (pagamenti certificati) che forniscono una chiara e classica indicazione dell'efficacia dell'attuazione attraverso il livello di spesa. Al fine di rispecchiare l'orientamento ai risultati impresso ai fondi SIE, gli indicatori finanziari sono integrati da indicatori di prodotto. Entrambe le serie di indicatori devono rilevare discreti progressi per consentire lo svincolo della riserva di efficacia dell'attuazione.

²⁴ Articoli da 54 a 57 del RDC.

²⁵ Articoli 55, 56 e 57 del RDC e articoli 107, 108, 109, 111, 113, 115, 116, 117 del regolamento FEAMP.

²⁶ Articoli da 20 a 22 e allegato II del RDC.

²⁷ A norma dell'articolo 20, paragrafo 1, del RDC, il 6% delle risorse destinate alle misure finanziate a titolo di gestione concorrente del FEAMP costituisce una riserva di efficacia dell'attuazione che è stata stabilita nell'accordo di partenariato e nei PO. Documento di orientamento (in inglese): https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/09-performance-framework_en.pdf

²⁸ Tale documento di orientamento che riguarda tutti i fondi SIE è reperibile al seguente sito (in inglese): https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/09-performance-framework_en.pdf

3 Conclusioni e raccomandazioni

La presente relazione è stata elaborata con l'ausilio dell'unità di sostegno del FAME utilizzando le osservazioni delle AG del FEAMP raccolte durante i seminari tenutisi a marzo e a settembre 2016, in occasione di un incontro specifico con gli interessati cui hanno partecipato 21 Stati membri a settembre 2017, ma anche tramite i quesiti sottoposti dagli Stati membri al MVPA e alla Commissione durante l'attuazione dei programmi operativi.

La sezione che segue sintetizza le conclusioni relative all'attuazione di ciascun elemento del SCMV e, se del caso, propone raccomandazioni per migliorarne il funzionamento.

3.1 Logica di intervento del FEAMP

La logica di intervento del FEAMP è ben adeguata alla struttura del Fondo (priorità dell'Unione - obiettivi specifici - misure), ma il ritardato inserimento del FEAMP nell'ambito di applicazione del RDC ha comportato la necessità di elaborare ulteriori relazioni a livello di obiettivi tematici comuni a tutti i fondi SIE²⁹. Ciò ha ulteriormente incrementato la complessità della logica d'intervento e ha reso più difficile l'elaborazione delle relazioni per gli Stati membri.

Raccomandazioni:

- la logica di intervento è un elemento strutturante del SCMV che dovrebbe essere mantenuto in futuro, sebbene sarebbe opportuno che fosse discussa più ampiamente con gli Stati membri alle riunioni del gruppo di esperti;
- essa dovrebbe essere più semplice e maggiormente orientata ai risultati, e indicare chiaramente quale misura o azione contribuisca al conseguimento di determinati obiettivi e il modo in cui ciò viene misurato.

3.2 Indicatori comuni

Nell'ambito di questa valutazione del funzionamento del SCMV sono emerse le seguenti questioni:

- il documento di lavoro che fornisce una definizione precisa degli indicatori comuni e informazioni sul modo in cui questi dovrebbero essere utilizzati è stato messo a disposizione relativamente tardi durante il processo di programmazione. Ciò ha causato malintesi per taluni SM e alcuni PO sono stati preparati ricorrendo a metodi diversi per fissare gli obiettivi in relazione ai risultati che si prefiggevano di conseguire;
- gli indicatori di risultato sono collegati agli obiettivi specifici del FEAMP. Gli SM hanno avuto la possibilità di dichiarare che determinati indicatori di risultato nell'ambito di un dato obiettivo specifico erano “non applicabili” a un obiettivo

²⁹ Articolo 9 del RDC. Il FEAMP contribuisce agli obiettivi tematici 3, 4, 6 e 8.

specifico. Si è ricorso ampiamente a tale possibilità e non in via eccezionale. Tuttavia, poiché ogni obiettivo specifico del FEAMP è accompagnato da più di un indicatore di risultato comune, è ancora possibile misurare il contributo dei PO al conseguimento dell'obiettivo specifico del FEAMP;

- gli SM hanno avuto inoltre la possibilità di utilizzare i propri indicatori anziché selezionarli dall'elenco comune, cosa che ha dato luogo a una situazione in cui alcuni risultati non possono essere presi adeguatamente in considerazione nelle relazioni o essere aggregati a livello UE;
- alcune misure non sono state adeguatamente accompagnate da indicatori di risultato comuni (ad esempio, misure connesse all'innovazione) e non è sempre stato preso in debita considerazione il tempo necessario per riscontrare effetti concreti (ad esempio, aumento dell'utile netto grazie a un'innovazione). Ciò significa che alcuni effetti importanti del FEAMP potrebbero non essere stati considerati;
- alcuni indicatori sono stati espressi in frazioni³⁰, il loro calcolo è difficile a livello operativo e la loro aggregazione non è significativa.

Raccomandazioni:

- gli indicatori di risultato dovrebbero sempre essere espressi in numeri assoluti nell'ambito del monitoraggio, inclusi gli obiettivi e i parametri di riferimento. Dato che gli indicatori di risultato del FEAMP si basano su dati provenienti dai beneficiari del FEAMP prima e dopo l'intervento, dovrebbero essere evitate ambiguità in relazione a frazioni, percentuali e segno aritmetico, poiché generano errori. Ad esempio, l'aumento dell'utile netto dovrebbe essere espresso in termini di valori "prima" e "dopo" e non come aumento percentuale;
- prima di avviare l'attività di programmazione, gli SM dovrebbero ricevere dalla Commissione il quadro metodologico relativo alle definizioni degli indicatori e ai metodi di calcolo da utilizzare per fissare gli obiettivi;
- per fornire un quadro d'insieme dell'uso dei fondi e consentire un'aggregazione significativa a livello di UE, gli indicatori comuni dovrebbero riguardare tutti gli investimenti. Tuttavia, gli SM dovrebbero disporre della flessibilità di utilizzare indicatori supplementari a livello nazionale.

3.3 Dati cumulativi sugli interventi selezionati per il finanziamento (Infosys)

Infosys costituisce un valido strumento per le AG, poiché può essere utilizzato come "quadro operativo" per verificare i progressi compiuti in materia di attuazione. Questo strumento è utile per la Commissione, in quanto fornisce informazioni sui risultati conseguiti dal FEAMP, ben prima che i primi valori degli IR possano essere comunicati in maniera significativa. Esso costituirà uno strumento particolarmente utile per gli SM nell'effettuare valutazioni a

³⁰ Ad esempio: "variazione della % delle flotte in situazione di squilibrio" o "variazione delle catture indesiderate (%)". Questi indicatori richiedono entrambi un calcolo e un parametro di riferimento.

partire dal 2018, poiché garantirà un'essenziale, ma solida serie di dati a disposizione dei valutatori.

Tra le problematiche legate a Infosys figurano i seguenti aspetti:

- nelle relazioni Infosys non è possibile distinguere tra i campi lasciati intenzionalmente vuoti e le omissioni negligenti, dato che la struttura di Infosys non ha consentito di inserire la dicitura “non applicabile” a determinati campi;
- con parametro di riferimento si intende il valore di un indicatore prima dell'inizio di un intervento (ad esempio, il numero di unità equivalenti a tempo pieno esistenti in una PMI); esso costituisce il punto di riferimento rispetto al quale è possibile misurare i progressi. Tali parametri di riferimento non sono disponibili nelle relazioni Infosys, nonostante siano sempre richiesti dalle AG ai richiedenti per poter valutare le domande di finanziamento e rappresentino un elemento obbligatorio del sistema nazionale di monitoraggio³¹;
- Infosys richiede a chi presenta domanda di finanziamento di fornire una stima del risultato che pensa di conseguire con il proprio intervento. Tale stima viene successivamente verificata dalle AG in seguito al completamento del progetto. In questa seconda fase sarà fornito un sostegno metodologico alle AG al fine di garantire l'attendibilità della convalida.

Raccomandazioni:

- Infosys dovrebbe essere portato avanti in futuro, poiché fornisce informazioni molto utili e genera una quantità limitata di oneri amministrativi da parte delle amministrazioni degli Stati membri;
- le relazioni Infosys dovrebbero contenere parametri di riferimento;
- gli utenti dovrebbero avere la possibilità di utilizzare la dicitura “non applicabile” ove opportuno con l'aggiunta di una nota esplicativa.

3.4 Relazione annuale di attuazione (RAA)

A differenza di Infosys, le RAA sono presentate tramite SFC ricorrendo a un flusso di lavoro strutturato e devono essere approvate dalla Commissione. Durante la valutazione di tali relazioni da parte della Commissione possono sorgere vari tipi di problemi, che possono causare notevoli ritardi. In particolare, non vi dovrebbero essere discrepanze tra le informazioni disaggregate presenti in Infosys e i valori aggregati inseriti nella RAA, dato che entrambe le relazioni riguardano lo stesso periodo.

Per tutti i fondi SIE sono messe a disposizione del pubblico le principali informazioni provenienti dalla RAA nel portale Open Data della Commissione al fine di assicurare la

³¹ Come previsto dal regolamento delegato (UE) n. 480/2014 della Commissione.

trasparenza nell'uso dei Fondi³². Nella RAA i dati finanziari sull'attuazione del FEAMP sono disponibili esclusivamente con cadenza annuale, mentre la Commissione riceve informazioni su FESR, FSE e FEASR tre volte all'anno. Le informazioni pubblicate nel portale Open Data sono pertanto più aggiornate per questi Fondi che per il FEAMP.

Raccomandazioni:

- si dovrebbero fornire orientamenti per aiutare gli SM a elaborare le rispettive relazioni;
- dovrebbe essere assicurata una migliore complementarità tra Infosys e la RAA;
- sarebbe opportuno armonizzare le relazioni sull'attuazione finanziaria dei vari Fondi.

3.5 Piano di valutazione

I piani di valutazione sono molto diversi in termini di lunghezza, dettagli e qualità e spesso presentano solo le informazioni minime richieste. Le AG hanno dato priorità ad altre sezioni del PO e i piani di valutazione sono stati talvolta trascurati e redatti velocemente. Il bilancio destinato alle valutazioni varia considerevolmente e rispecchia la proporzionalità di trattamento: gli SM con numerose regioni dispongono di un bilancio molto più cospicuo a fini di valutazione rispetto agli SM con un PO del FEAMP di piccole dimensioni e divisioni regionali assenti o più modeste.

Raccomandazioni:

- il piano di valutazione incluso nel PO dovrebbe evidenziare esclusivamente la governance del processo di valutazione, prevedere un calendario di base e un'assegnazione indicativa delle risorse;
- per mantenere la flessibilità ed evitare numerose rettifiche ai PO, la pianificazione più dettagliata dovrebbe essere effettuata in una fase successiva, utilizzando i piani aggiornati adottati dal comitato di monitoraggio come avviene per gli altri fondi SIE.

3.6 Valutazioni

Nell'aprile 2017, la maggior parte degli Stati membri doveva ancora avviare le valutazioni, poiché riteneva che il livello di attuazione fosse troppo basso per fornire una base atta a conseguire risultati significativi di valutazione. Pertanto è ancora prematuro trarre conclusioni su questo elemento del SCMV.

³² Il portale Open Data è un sito web che presenta graficamente informazioni salienti sull'attuazione dei fondi SIE. Tutti gli insiemi di dati utilizzati per tali rappresentazioni grafiche possono essere scaricati e utilizzati dal pubblico. Cfr. (in inglese) <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

Il processo di valutazione ex ante è illustrato nei PO, ma in un modo molto sintetico che potrebbe dover essere migliorato. I gruppi di valutazione ex ante non sono generalmente stati coinvolti nella fase negoziale dei PO o nella loro messa a punto e non sono stati in grado di fornire una valutazione della versione finale del PO.

Una questione specifica legata alla valutazione del FEAMP è la difficoltà di reperire valutatori con le giuste competenze sia nel settore della pesca che nelle metodologie di valutazione: ciò è riscontrabile esclusivamente in un gruppo di persone con competenze complementari.

Sono inoltre necessari orientamenti volti a sostenere gli Stati membri nell'effettuare valutazioni d'impatto o di efficacia. Ciò rivestirà particolare importanza nel momento in cui la Commissione effettuerà la valutazione ex post, che dovrebbe basarsi su una serie di solide valutazioni nazionali.

Raccomandazioni:

- gli orientamenti per la valutazione ex ante dovrebbero essere più dettagliati e contenere una definizione del ruolo dei valutatori ex-ante nella messa a punto del PO;
- gli Stati membri dovrebbero cercare di combinare le diverse tipologie di competenze richieste in un gruppo di valutatori ad hoc;
- occorrerebbe rendere disponibile rapidamente un quadro metodologico di valutazione.

3.7 Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione

Gli indicatori di prodotto nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione devono essere definiti in maniera avveduta per evitare malintesi: gli indicatori di prodotto consistono principalmente nel numero di interventi selezionati nell'ambito di talune misure, numero che può risentire di fattori esterni.

Nonostante il metodo di calcolo utilizzato per gli indicatori finanziari sia definito nel RDC, gli SM hanno sollevato numerose questioni in proposito. Ciò è dovuto probabilmente alla disparità nella terminologia e nei metodi di elaborazione delle relazioni applicati dai vari Fondi.

Raccomandazioni:

- gli indicatori finanziari dovrebbero essere simili e comparabili in tutti i Fondi SIE;
- occorrerebbe valutare meglio l'uso di indicatori di prodotto;
- potrebbe essere utile integrare il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione con note esplicative.

4 Conclusione: gli obiettivi del SCMV saranno raggiunti?

La presente relazione di valutazione indica che sono stati compiuti progressi verso il conseguimento dei quattro obiettivi del SCMV, ma che sono ancora necessari ulteriori sforzi per realizzarli pienamente.

Il SCMV è stato progettato per valutare i progressi compiuti nell'attuazione del FEAMP e per sostenere il processo decisionale a tale riguardo sia a livello nazionale che dell'Unione europea. L'uso di indicatori comuni e il nuovo sistema di monitoraggio forniscono un insieme solido di dati che possono essere utilizzati a scopo di monitoraggio, ma anche per il processo decisionale. Nonostante una serie di carenze e questioni critiche di piccola entità presenti a vari livelli abbiano impedito il funzionamento ottimale del sistema nelle fasi iniziali, i problemi sono stati individuati e risolti uno ad uno in collaborazione con gli SM.

I dati cumulativi sugli interventi forniti dagli SM tramite le relazioni Infosys forniscono un "quadro operativo" che consente alla Commissione e agli SM di monitorare meglio i progressi compiuti nell'attuazione del FEAMP. Essi consentono inoltre alla Commissione di trarre conclusioni a livello di UE, di bacino marittimo e di Stati membri e si sono già dimostrati molto utili a sostenere il processo decisionale.

L'attuale configurazione del SCMV fornisce dati utili per valutare il contributo di quest'ultimo allo sviluppo del settore della pesca e agli obiettivi della strategia Europa 2020, come tradotti negli obiettivi tematici. Tuttavia, potrebbero essere necessarie ulteriori ricerche e analisi al fine di valutare il contributo del FEAMP alle priorità della politica comune della pesca o della politica marittima, quali l'attuazione dell'obbligo di sbarco o la lotta contro i rifiuti marini. Tenendo conto dell'efficienza economica e della necessità di proporzionalità, sarebbe auspicabile che un futuro SCMV comprendesse indicatori più strettamente connessi a tali politiche.

L'obiettivo di favorire un processo di apprendimento comune per la Commissione e gli SM è stato cruciale per lo sviluppo del sistema fin dal primo giorno. Ogni elemento è stato ampiamente discusso con gli SM e l'unità di sostegno del FAME è stata istituita per rafforzare tale dimensione.

Infine, le valutazioni non sono ancora state completate a causa dei ritardi nell'attuazione del FEAMP. Un documento di lavoro attualmente in fase di sviluppo fornirà agli Stati membri orientamenti e spiegazioni per le loro valutazioni, il cui avvio è previsto per il 2018. Gli indicatori comuni e i dati Infosys dovrebbero rappresentare un valido contributo al conseguimento di solide valutazioni nel prossimo futuro.