



UNIONE EUROPEA  
Fondi SIE

**PON**  
INCLUSIONE

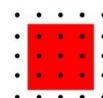
**M**



MINISTERO del LAVORO  
e delle POLITICHE SOCIALI

# Servizio di valutazione di efficacia di attuazione del programma attraverso l'analisi degli indicatori del Performance Framework

Rapporto di verifica di efficacia dell'attuazione - Executive  
summary



ISMERI EUROPA

**30 GIUGNO 2019**

## EXECUTIVE SUMMARY

---

Il "Rapporto di verifica di efficacia dell'attuazione del Programma Operativo Nazionale FSE Inclusione sociale 2014 – 2020" ha analizzato il conseguimento del Performance Framework (PF) e dei target intermedi al 2018 del PON Inclusione 2014-2020. L'esercizio valutativo è stato finalizzato ad approfondire i risultati raggiunti al 2018 e a individuare i miglioramenti possibili. L'analisi ha anche approfondito le modalità e gli strumenti organizzativi e gestionali utilizzati dall'Autorità di Gestione per assicurare un'efficiente attuazione del PON Inclusione.

*I principali metodi* di analisi utilizzati per rispondere ai quesiti valutativi (vedi dopo) e per implementare la valutazione del livello di efficacia raggiunto dal Programma, sono stati:

- raccolta e analisi di documenti e dati di monitoraggio;
- interviste in presenza dello staff dell'AdG;
- indagine presso gli Ambiti Territoriali Sociali beneficiari del PON Inclusione (Assi 1 e 2) svolta attraverso la somministrazione a distanza di un questionario;
- interviste rivolte ai tre Organismi Intermedi e altri beneficiari dell'Asse 3;
- incontro con i rappresentanti delle Task Force di assistenza tecnica che supportano gli ATS;
- realizzazione di 3 focus group con responsabili e staff di alcuni ATS (Firenze, Pescara, Acerra).

La valutazione si è svolta nei mesi di maggio e giugno 2019.

Il Quadro di efficacia attuativa (o Performance Framework) costituisce uno dei nuovi dispositivi previsti dalla programmazione europea 2014-2020 per migliorare l'efficacia dei programmi e identifica un set di indicatori, finanziari e fisici, volti a misurare l'efficacia di attuazione dei Programmi Operativi, (articoli 20-22, Capo III del Regolamento generale UE n.1303/2013 e successivi atti delegati e di esecuzione<sup>1</sup>).

Il PON Inclusione affronta il problema della povertà estrema e dell'esclusione socio-lavorativa in termini multidimensionali, il che si traduce nella complementarità tra misure di sostegno al reddito (prima SIA, poi REI e ora Reddito di Cittadinanza) e le misure di inclusione attiva finanziate dal PON.

Di seguito vengono riportati i *principali risultati* ottenuti applicando i metodi di analisi precedentemente descritti, in relazione alle domande valutative, concordate con l'Autorità di Gestione in fase di pianificazione:

*1. In che misura sono stati raggiunti i target del Performance Framework? Quali sono gli interventi di maggior successo e quelli più problematici?*

Tutti i target relativi agli indicatori di output sono stati raggiunti, in alcuni casi anche in misura maggiore del 100%. Si evidenziano alcune difficoltà circa gli indicatori finanziari, negli Assi 2 e 3, per le Regioni meno sviluppate e in transizione.

*2. Perché il PON ha ottenuto quei risultati? Quali sono le cause di eventuali ritardi o di accelerazioni delle realizzazioni finanziarie e fisiche?*

Il PON ha ottenuto buoni risultati rispetto agli obiettivi generali della politica di contrasto alla povertà, e a quelli più specifici del PON Inclusione, in termini di copertura delle esigenze dei

---

<sup>1</sup> Regolamento (UE) 1303/2013, articoli 20-22 e allegato II; Regolamento di esecuzione (UE) 215/2014, articoli 4-7; Regolamento delegato (UE) 480/2014, articoli 2 e 3; EGESIF, "Guidance for Member States on Performance framework, review and reserve", 2018.

territori e come ampiezza e differenziazione delle misure di contrasto alla povertà messe in campo. Hanno contribuito al raggiungimento di tale risultato sia la scelta di assegnare agli Ambiti il ruolo di beneficiari diretti del PON, sia la presenza costante del supporto delle Task Force nei territori. Le cause dei ritardi nel processo di attuazione sono imputabili alla novità del Programma, agganciato strettamente a nuovi indirizzi sul tema del contrasto alla povertà, il che ha comportato una lunga fase di apprendimento da parte dei beneficiari e una fase altrettanto lunga ed estremamente complessa di concertazione e di raccordo multilivello con una pluralità di amministrazioni.

*3. In che modo sinora si è cercato di migliorare l'attuazione del PON? Queste soluzioni hanno funzionato o bisogna fare altro?*

Le misure adottate per accelerare e migliorare l'iter di attuazione hanno dato esito positivo; decisamente proficua è stata l'attenzione e la cura che l'AdG ha rivolto, tramite le Assistenze Tecniche e le già menzionate Task Force, alla crescita delle competenze dei beneficiari in un processo di apprendimento continuo che ha dato i suoi frutti nel tempo. Inoltre, sono state valorizzate le competenze pregresse, in fatto di politiche per l'inclusione attiva, delle altre amministrazioni che hanno partecipato all'attuazione del Programma.

*4. Quali lezioni si possono trarre dall'attuazione del PON a metà periodo? Cosa ci indicano queste lezioni per la seconda fase di realizzazione del PON? Suggestiscono anche di procedere ad eventuali riprogrammazioni finanziarie ed operative?*

Tra le lezioni che si possono trarre sinora dall'attuazione del PON si conferma la necessità di preparare con molto anticipo i cambiamenti e le innovazioni radicali nella gestione delle politiche sociali. In questi casi la complessità del sistema istituzionale italiano e della governance delle diverse politiche richiede forme di ingegneria istituzionale e di rafforzamento amministrativo molto forti e pervasive. Tra le misure realizzabili nel breve si consiglia di rafforzare l'assistenza nelle Regioni meno sviluppate o in transizione (Assi 2 e 3) allo scopo di accelerare l'avanzamento finanziario. Si consiglia, inoltre, di procedere nella direzione di prolungare la vigenza dei progetti affidati agli Ambiti, anche con il Reddito di Cittadinanza, avendone verificato il raggiungimento dei risultati rispetto agli obiettivi e creando un sistema di incentivi/penalizzazioni che prevenga ulteriori problemi gestionali.

Le proiezioni degli output al 2020 autorizzano un certo ottimismo, diversi e importanti sono infatti gli elementi che portano a ipotizzare un miglioramento nel trend:

- sono state risolte, ovvero si sono create le condizioni affinché le problematiche legate alla selezione dei progetti non si verificano di nuovo;
- l'avanzamento della spesa ha subito una indubbia accelerazione, tanto che a partire dal 2018 è cresciuto l'ammontare delle spese certificate, mentre nei controlli il numero delle irregolarità è diminuito e si sono ridotte le richieste di documentazione integrativa;
- l'analisi dei risultati del questionario rivolto agli Ambiti e l'incontro con le Task Force territoriali forniscono robuste evidenze circa l'avvenuta crescita nei beneficiari delle competenze necessarie alla progettazione, gestione e rendicontazione dei progetti;
- l'interlocuzione con gli organismi intermedi e le Regioni è frequente e le decisioni dell'AdG appaiono condivise;
- le Assistenze Tecniche (AT all'AdG, che coordina anche le Task Force territoriali, e l'AT per il sistema informatico) sono entrate a regime.

## EXECUTIVE SUMMARY

---

The report on assessing the effectiveness of the implementation of the National Operational Programme (NOP) Inclusion - ESF 2014 – 2020, provides an analysis of the achievements in relation to Performance Framework (PF) and 2018 targets. The evaluation objective was to identify the results and possible improvements to enhance the performance of the Programme. The analysis also examined the organizational and management approach of the Managing Authority within the Ministry of Labor and Social Policies.

*The main methods* used to answer the evaluation questions (see below) include the following:

- Desk research and monitoring data analysis;
- Interviews with MA staff;
- Survey of Social Territorial Areas (ATS) benefiting from the NOP Inclusion (Axes 1 and 2) carried out by means of a questionnaire;
- Interviews of three Intermediate Bodies, that are the beneficiaries of Axes 3 and 4;
- Meeting with representatives of the Technical Assistance Task Forces that support ATS;
- 3 focus groups with managers and staff of ATS (Florence, Pescara and Acerra).

The assessment was carried out in May and June 2019.

The Performance Framework is one of the novelties of 2014-2020 programming, aimed at improving policy effectiveness. It requires identifying a set of financial and physical indicators aimed at measuring the NOP implementation performance (Articles 20-22, Annex II of the EU General Regulation No. 1303/2013).

The NOP Inclusion addresses extreme poverty and social exclusion. The Italian anti-poverty strategy integrates income support measures (formerly called SIA-*Sostegno all'inclusione attiva*, then REI-*Reddito d'Inclusione* and currently RdC-*Reddito di Cittadinanza*) financed by national resources and active inclusion measures financed also by the NOP Inclusion.

The main results of the analysis in relation to the evaluation questions, agreed with the Managing Authority, are summarized below:

*1. To what extent have the performance framework targets been reached? Which are the most and least successful interventions?*

All targets related to output indicators have been achieved, in some cases even exceeding the 100% objective. In less developed and transition regions there are some difficulties regarding the financial indicators, in Axes 2 and 3.

*2. Why did the NOP Inclusion obtained those results? What are the causes of any delays or the drivers of financial and physical progress?*

The NOP has achieved good results both in relation to the general objectives of the policy against poverty and to the specific programme objectives thanks to the implementation of a broad and diverse range of measures, responding to the needs of the territories. The choice to assign to the territorial areas the role of direct beneficiaries of the resources and the presence of the Task Forces contributed to achieving the expected results. The delays were caused by the innovations introduced by the program which have required a relatively long learning phase by both beneficiaries and involved administrations.

3. *What initiatives were taken to improve the implementation of the NOP Inclusion so far? Were the applied solutions successful or is there a need for additional measures?*

The measures undertaken to accelerate and improve the process implementation have been successfully applied; the technical assistance actions and the established Task Force, have generated important results in relation to enhancing beneficiaries' skills. The existing competences of the administration, concerning activation policies for social inclusion, have been also strengthened.

4. *Which lessons can be drawn from mid-term NOP Inclusion implementation? What are the lessons learned for the second phase of NOP implementation? Is it recommended to consider financial and operational rescheduling?*

Among the lessons learned so far, there is a need for preparing well in advance to the changes and innovations in the management of social policies. The complexity of the Italian institutional system of the policy governance requires very strong and pervasive forms of institutional engineering and administrative strengthening. The assistance in less developed or in transition regions (Axes 2 and 3) should be strengthened in order to accelerate financial progress. The social territorial area projects should be extended, also to the new income support scheme (RdC).

The 2020 output projections justify some optimism:

- The problems occurred during the selection of projects have been solved and the conditions to avoid them in the future were created;
- There was a clear acceleration in the progress of expenditure, in 2018 the certified expenses have increased significantly;
- The ATS questionnaire suggests that the skills of the beneficiaries, necessary for the design, management and reporting of the projects, have been strengthened;
- The dialogue with intermediate bodies and the regions is frequent and there is agreement with the decisions taken by the MA;
- The Technical Assistance services have started to support the MA and the IT system.