COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 14.6.2022
COM(2022) 284 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

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
SCMV	Sistema comune di monitoraggio e valutazione
RDC	Regolamento recante disposizioni comuni
DG MARE	Direzione generale degli Affari marittimi e della pesca
FEAMP	Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca
FEAMPA	Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura
UE	Unione europea
FAME (*Fisheries and Aquaculture Monitoring and Evaluation*)	Monitoraggio e valutazione della pesca e dell'acquacoltura
PMI	Politica marittima integrata
AG	Autorità di gestione
MEF (*Monitoring and evaluation framework*)	Quadro di monitoraggio e valutazione
PO	Programma operativo
SWOT	Punti di forza, punti di debolezza, opportunità, rischi

Contenuto

1. Introduzione 3

2. Attuazione del SCMV 4

2.1. Logica di intervento del FEAMP 6

2.2. Indicatori comuni 8

2.3. Dati cumulativi sugli interventi (Infosys) 10

2.4. RAA 11

2.5. Valutazioni 12

2.6. Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione 14

3. Quadro di monitoraggio e valutazione del FEAMPA 14

4. Conclusioni 16

1. INTRODUZIONE

Il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) ha fornito sostegno alle politiche marittime e della pesca dell'UE dal 2014 al 2020. Il fondo dispone di una dotazione complessiva pari a 6,4 miliardi di EUR, di cui 5,96 miliardi sono gestiti congiuntamente dagli Stati membri e dalla Commissione (gestione concorrente). La presente relazione riguarda solo il bilancio in regime di gestione concorrente. Tale bilancio è utilizzato per favorire la sostenibilità della pesca e dell'acquacoltura, promuovere una commercializzazione e una trasformazione efficaci e sostenibili dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, rafforzare il controllo della pesca e migliorare la raccolta di dati scientifici per la gestione della pesca. Esso aiuta le comunità costiere a diversificare la loro economia blu e contribuisce a rendere le coste dell'UE più attraenti. Sostiene inoltre la protezione dell'ambiente e l'arricchimento della biodiversità acquatica.

Per monitorare gli interventi del FEAMP finanziati a titolo di gestione concorrente è stato istituito un sistema comune di monitoraggio e valutazione (SCMV)[1] che aiuta a registrare e a tracciare i risultati di tali interventi. In tal modo il sistema garantisce trasparenza sull'utilizzo del denaro pubblico e consente di valutare il sostegno del FEAMP. Il SCMV è sostenuto da un quadro per il dialogo continuo, il mantenimento, il sostegno e la condivisione di esperienze tra la Commissione e gli Stati membri, il cui obiettivo è quello di fornire dati comuni e comparabili che possono essere aggregati e analizzati sulla base di vari criteri in tutti gli Stati membri.

La presente relazione è la seconda relazione indirizzata al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione del SCMV. Essa tratta in particolare gli sviluppi rispetto alla precedente relazione[2], illustra gli insegnamenti tratti durante l'attuazione ed esamina in che modo questi ultimi siano stati presi in considerazione nello sviluppo del quadro del Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA) per il periodo 2021-2027[3]. La presente relazione non fornisce particolari circa i risultati conseguiti dal FEAMP, i quali sono riportati nelle relazioni di attuazione del FEAMP disponibili sul sito web della DG MARE[4].

Come stabilito dall'articolo 108 del regolamento FEAMP, il SCMV persegue le seguenti finalità:

a) dimostrare i progressi e risultati conseguiti nell'ambito della politica comune della pesca (PCP) e della politica marittima integrata (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; e

---

1 Articolo 107 del 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 e che abroga i regolamenti (CE) n. 2328/2003, (CE) n. 861/2006, (CE) n. 1198/2006 e (CE) n. 791/2007 del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1255/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio (il "regolamento FEAMP").

2 Come previsto a norma dell'articolo 107, paragrafo 4, del regolamento FEAMP. La prima relazione è stata pubblicata nel 2018 (COM(2018) 48 final).

3 Regolamento (UE) 2021/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che istituisce il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura e che modifica il regolamento (UE) 2017/1004.

4 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/funding/fisheries-and-aquaculture-monitoring-and-evaluation-fame_it.

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 SCMV fornisce i seguenti strumenti[5]:

1) una logica di intervento che spieghi in che modo le priorità, gli obiettivi specifici e le misure si influenzino a vicenda[6];
2) una serie di indicatori comuni[7];
3) dati cumulativi sugli interventi selezionati per il finanziamento[8];
4) relazioni annuali di attuazione (RAA) dei programmi operativi (PO)[9];
5) piani di valutazione[10];
6) le valutazioni *ex ante* ed *ex post* nonché tutte le altre attività di valutazione connesse al programma del FEAMP[11]; e
7) verifiche dell'efficacia dell'attuazione[12].

Tali aspetti sono descritti in dettaglio nella precedente relazione sull'attuazione del SCMV per il FEAMP[13]. **La presente relazione si concentra sui nuovi aspetti che sono emersi in seguito all'ultima relazione.**

2. ATTUAZIONE DEL SCMV

Ciascuno degli aspetti descritti nella sezione 1 è stato discusso con gli Stati membri alle riunioni del gruppo di esperti del FEAMP[14]. La Commissione si è avvalsa di queste riunioni per sviluppare il quadro dei regolamenti delegati e di esecuzione alla base del SCMV. Tale approccio partecipativo è proseguito per tutto il periodo di programmazione e ha coinvolto le autorità di gestione (AG) nell'ulteriore sviluppo e rafforzamento del SCMV, condividendo le migliori prassi e affrontando le questioni comuni. Ciò ha garantito la proprietà collettiva e l'accettazione del sistema e ha aiutato a formare le AG e la Commissione affinché effettuino il monitoraggio e la valutazione e a dotarle degli strumenti necessari a tal fine.

Per garantire che gli Stati membri applichino il SCMV in maniera uniforme, la Commissione ha istituito un'unità di sostegno tecnico, denominata FAME (monitoraggio

---

5 Elencati all'articolo 1 del regolamento delegato (UE) n. 1014/2014 della Commissione.

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

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

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

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

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

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

12 Articolo 21, paragrafo 1, del RDC.

13 COM(2018) 48 final.

14 I documenti e le relazioni di queste riunioni sono disponibili all'indirizzo: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_it.

e valutazione della pesca e dell'acquacoltura)[15]. Tale servizio di sostegno è stato fornito da un contraente esterno nell'arco del periodo di programmazione di sette anni. Le AG hanno raccolto osservazioni, esperienze e conoscenze che sono state sviluppate con l'ausilio dell'unità di sostegno del FAME. I documenti di lavoro e le relazioni elaborati dal FAME sono disponibili sulla pagina web Europa[16]. Il FAME ha aiutato la Commissione e gli Stati membri a sviluppare, attuare e analizzare ciascuno degli aspetti elencati in questo capitolo.

15 Ulteriori informazioni sul FAME sono disponibili all'indirizzo: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_it.

16 https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_it.

Quali informazioni ci fornisce il SCMV sul FEAMP?

Il SCMV combina le informazioni di monitoraggio e di valutazione provenienti da diverse fonti. Le informazioni su ciascun intervento finanziato possono essere combinate con informazioni contestuali sulla situazione negli Stati membri e con banche dati esterne come il registro comune della flotta.

- Gli indicatori di risultato comuni trasmettono le informazioni di più alto livello. Ad esempio, grazie al sostegno del FEAMP sono stati conservati 31 594 posti di lavoro nelle comunità costiere nei settori della pesca, dell'acquacoltura e della trasformazione.
- Le spese possono essere valutate rispetto alle misure del regolamento FEAMP per le quali sono state impegnate. Ad esempio circa il 33 % dei finanziamenti complessivi del FEAMP è stato destinato a misure di sostegno alla biodiversità (1 637 milioni di EUR).
- È inoltre possibile fornire un'analisi più dettagliata per settore. Ad esempio, 13 123 singoli pescherecci hanno beneficiato del sostegno del FEAMP. Circa il 25 % della spesa del FEAMP a favore dei pescherecci è stata destinata al settore della piccola pesca costiera (124 milioni di EUR).

Ciascuno degli esempi forniti può essere ulteriormente suddiviso per Stato membro. I dati si riferiscono allo stato di attuazione del FEAMP al 31 dicembre 2020. Maggiori dettagli ed esempi figurano nelle relazioni di attuazione del FEAMP sul sito web della DG MARE[174].

2.1. Logica di intervento del FEAMP

La logica di intervento descrive in che modo le decisioni politiche, le misure adottate e il risultato desiderato si influenzino a vicenda. Essa costituisce la spina dorsale del monitoraggio e della valutazione ed inizia a livello politico per poi proseguire a livello dei singoli programmi e interventi.

L'articolo 5 del regolamento FEAMP stabilisce gli obiettivi dell'UE. A livello di politica, questi sono suddivisi in priorità dell'Unione e obiettivi specifici, come previsto dall'articolo 6 del regolamento FEAMP. Ciascun Stato membro che attua il FEAMP[18] elabora un PO che risponde alle esigenze di sostegno dello Stato membro in questione scegliendo tra le 51 misure disponibili. Per individuare le loro esigenze, gli Stati membri analizzano i propri punti di forza, punti di debolezza, opportunità e rischi (SWOT). Tale analisi consente agli Stati di decidere le misure appropriate e la loro intensità. Gli Stati membri selezionano inoltre gli indicatori di risultato e di prodotto appropriati e definiscono gli obiettivi intermedi e i valori obiettivo per gli indicatori finanziari, di prodotto e di risultato che sono utilizzati per monitorare i progressi e agevolare la valutazione. Il PO è approvato dalla Commissione. Durante il periodo di attuazione gli Stati membri possono modificare i loro programmi per tenere conto delle mutate esigenze in seguito all'approvazione del programma da parte della Commissione.

17 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/funding/fisheries-and-aquaculture-monitoring-and-evaluation-fame_it.

18 Tutti gli Stati membri eccetto il Lussemburgo.

La logica di intervento è stata proposta come una struttura predefinita per rispondere alle esigenze di tutti gli Stati membri. Tuttavia nel corso dell'attuazione è emerso che un approccio più flessibile avrebbe funzionato meglio. Alcuni aspetti hanno funzionato bene, come ad esempio le priorità dell'Unione, che hanno agevolato l'aggregazione dei dati a livello dei Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE)[19]. Altri aspetti, come gli obiettivi tematici[20] (ossia un'aggregazione di livello superiore che rappresenta le 11 priorità di investimento dei fondi SIE), si sono dimostrati poco pertinenti per il FEAMP poiché dispone di un bilancio relativamente modesto per un'analisi di alto livello.

In alcuni casi è stato difficile lavorare in presenza di collegamenti poco flessibili tra gli aspetti della logica di intervento del FEAMP. Il regolamento FEAMP ha creato collegamenti tra le priorità dell'Unione e le misure e ne ha inquadrato alcune in modo molto rigoroso. Ad esempio ha suddiviso gli investimenti produttivi nell'acquacoltura in 11 categorie. Nella pratica si è visto che gli Stati membri non hanno utilizzato in modo adeguato le misure definite in modo così rigoroso, preferendo erogare finanziamenti nell'ambito di misure più ampie riguardanti gli stessi obiettivi.

Il regolamento delegato (UE) n. 1014/2014 della Commissione[21] ha creato un collegamento tra le priorità dell'Unione e gli indicatori di risultato comune. Dell'attuazione delle misure da parte degli Stati membri viene tenuto conto nell'ambito degli indicatori di risultato. La sezione 2.2 illustra in dettaglio le osservazioni sugli indicatori di risultato comuni formulate nel corso dell'attuazione del programma.

Durante l'attuazione è stato necessario analizzare in che modo le misure del FEAMP e la natura degli interventi sostenuti nell'ambito di ciascuna misura abbiano contribuito al raggiungimento degli obiettivi della PCP. A tal fine sono stati sviluppati metodi specifici nel corso di seminari e avvalendosi di competenze tecniche. La disponibilità di dati dettagliati -a livello di intervento ha agevolato questa analisi. Ad esempio è emerso che gli interventi attuati nell'ambito di 11 misure del FEAMP (ad esempio innovazione ai sensi dell'articolo 47, investimenti produttivi nel settore dell'acquacoltura ai sensi dell'articolo 48, paragrafo 1, lettere da a) a d) e da f) a h) e prestazione di servizi ambientali da parte dell'acquacoltura ai sensi dell'articolo 54) hanno contribuito a raggiungere l'obiettivo della PCP volto a promuovere lo sviluppo delle attività di acquacoltura sostenibili. Tale tipo di analisi ha messo in luce l'evidente beneficio di disporre di informazioni dettagliate su ciascun intervento.

---

19 https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_it.

20 https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/glossary/t/thematic-objectives.

21 Regolamento delegato (UE) n. 1014/2014 della Commissione, del 22 luglio 2014, che integra il regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga i regolamenti (CE) n. 2328/2003, (CE) n. 861/2006, (CE) n. 1198/2006 e (CE) n. 791/2007 del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1255/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il contenuto e l'architettura del sistema comune di monitoraggio e valutazione degli interventi finanziati dal Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (GU L 283 del 27.9.2014, pag. 11).

Esempio: collegamento tra priorità dell'Unione, obiettivi specifici, misure e indicatori di risultato

La priorità dell'Unione 1 (promuovere una pesca sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze) persegue sei obiettivi specifici.

Ciascun obiettivo specifico prevede una serie di misure corrispondenti. Ad esempio l'arresto definitivo delle attività di pesca e il sostegno ai sistemi di assegnazione delle possibilità di pesca (rispettivamente articoli 34 e 36 del regolamento FEAMP) sono misure che contribuiscono al raggiungimento dell'obiettivo specifico 3 (la garanzia di un equilibrio tra la capacità di pesca e le possibilità di pesca disponibili) nell'ambito della priorità dell'Unione 1.

I seguenti indicatori di risultato comuni si applicano all'obiettivo specifico 3: l'indicatore di risultato 1.3 (variazione dell'utile netto) e l'indicatore di risultato 1.6 (variazione della percentuale delle flotte in situazione di squilibrio).

Il modo in cui sono forniti i dati di monitoraggio e di valutazione segue la struttura della logica di intervento descritta. I dati sono forniti in tre formati principali:

- dati cumulativi sugli interventi (Infosys) forniti alla fine di marzo di ogni anno;
- relazioni annuali di attuazione (RAA) presentate alla fine di maggio di ogni anno; e
- valutazioni effettuate prima, durante e dopo il periodo di programmazione.

Tali dati confluiscono nella serie di indicatori di risultato comuni che fungono da strumenti fondamentali per illustrare i risultati conseguiti dal FEAMP.

2.2. Indicatori comuni

Nel complesso gli indicatori comuni del FEAMP hanno fornito una buona base per monitorare i progressi nella sua attuazione. I loro valori sono resi accessibile al pubblico sul portale Open Data[22]. Di seguito sono riportate le osservazioni formulate al riguardo.

- Gli indicatori di contesto sono essenziali per l'analisi SWOT e per determinare le esigenze degli Stati membri. Tuttavia la loro inclusione nelle relazioni è stata priva di valore per il monitoraggio dei progressi.
- L'indicatore di prodotto più affidabile è stato il numero di interventi, che ha assicurato semplicità nella programmazione e nell'elaborazione delle relazioni e può essere notevolmente migliorato combinandolo con altri dati a livello di intervento.
- Alcuni indicatori sono risultati complessi e difficili da utilizzare "sul campo" a causa della mancanza di dati o delle differenze nella loro raccolta tra gli Stati membri (ad esempio le variazioni sia positive sia negative degli indicatori – "variazione delle catture indesiderate" o "variazione dell'efficienza energetica dell'attività di cattura" – sono state considerate variazioni positive).
- Alcuni indicatori non erano del tutto idonei a registrare l'effetto diretto a medio termine del FEAMP, ma più orientati a rilevare gli effetti della PCP

[22] https://cohesiondata.ec.europa.eu/.

indipendentemente dal FEAMP (ad esempio "variazione delle catture indesiderate" o "variazione della copertura di zone marine protette").

- Le AG hanno evitato l'utilizzo di indicatori più complessi che sono stati spesso dichiarati non applicabili a livello di programma o non sono stati semplicemente riportati a livello di singolo intervento.
- Sono stati frequentemente commessi vari errori di segnalazione dovuti per lo più all'errata interpretazione delle definizioni degli indicatori e alle diverse prassi di raccolta dati. Durante il periodo di attuazione sono state chiarite e migliorate le definizioni aggiornando regolarmente il documento di lavoro relativo alle definizioni degli indicatori[23]. Si sono verificati altri errori a causa di imprecisioni nelle unità di misura, ad esempio "migliaia di EUR" anziché semplicemente EUR. Tali errori sono stati individuati e corretti nella fase di elaborazione delle relazioni e di programmazione e fornendo definizioni rivedute per migliorare l'utilizzo delle stesse.
- Gli Stati membri hanno avuto la possibilità di riferire in merito a indicatori di risultato specifici del programma, tuttavia il loro valore al di fuori della relazione per lo Stato membro in questione è risultato limitato, poiché non è stato possibile aggregarli a livello UE.
- In pratica è emerso che il ricorso a indicatori di risultato comuni definiti e destinati all'utilizzo solo nell'ambito di alcune misure poteva essere altrettanto adeguato nell'ambito di altre misure. L'esperienza durante l'attuazione ha dimostrato che una struttura più flessibile avrebbe funzionato meglio.

Esempio: tre indicatori di risultato comuni del FEAMP che rappresentano i risultati conseguiti dal fondo dal 2014 al 2020

1. **Numero di interventi finanziati dal FEAMP che attuano il sistema di controllo, ispezione ed esecuzione dell'UE:**

   interventi previsti in base ai programmi degli Stati membri: **954;**

   interventi realizzati in base alle RAA degli Stati membri: **615.**

2. **Numero di nuove imprese create da iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo e finanziate dal FEAMP:**

   imprese previste in base ai programmi degli Stati membri: **750;**

   imprese create in base alle RAA degli Stati membri: **486.**

3. **Posti di lavoro mantenuti nel settore della pesca grazie al sostegno del FEAMP misurati in equivalenti a tempo pieno (ETP):**

   ETP previsti in base ai programmi degli Stati membri: **22 473 ETP**

   ETP impiegati in base alle RAA degli Stati membri: **17 985 ETP**

[23] FAME, *Documento di lavoro relativo alle definizioni degli indicatori comuni del FEAMP*: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/fame_it.

2.3. Dati cumulativi sugli interventi (Infosys)

Nel periodo 2014-2020 è stata introdotta l'elaborazione di relazioni a norma dell'articolo 97, paragrafo 1, del regolamento FEAMP, il che ha portato alla produzione di dati di gran lunga maggiore rispetto a quelli disponibili per il Fondo europeo per la pesca (FEP) nel periodo precedente (2007-2014). Tuttavia è occorso un po' di tempo per istituire in ogni Stato membro sistemi compatibili e sufficientemente affidabili per aggregare i dati, ad esempio individuando ed eliminando gli errori di unità come la segnalazione di "EUR" anziché di "migliaia di EUR". L'unità di sostegno del FAME ha sviluppato diversi documenti di lavoro e strumenti informatici di sostegno per aiutare a istituire i sistemi. Gli strumenti sono stati elaborati per ridurre gli errori di segnalazione e il tempo necessario per vagliare e rendere definitivi i dati prima di poterli utilizzare per l'analisi.

Infosys prevede un modo ben strutturato, comune e uniforme di registrazione dei dati, il che consente di utilizzarlo per il monitoraggio dei progressi, la valutazione e l'analisi comparativa a livello di Stati membri. A livello aggregato dell'UE è diventato uno strumento prezioso per fornire dati affidabili ai fini dell'elaborazione delle relazioni e del processo decisionale.

Quali informazioni ci fornisce Infosys su un progetto?

I dati registrati a livello di intervento aiutano la Commissione ad avere un quadro completo. Ad esempio un pescatore di Almeria (Spagna) che opera come microimpresa attua un intervento del FEAMP relativo alla diversificazione e alle nuove forme di reddito sviluppando il turismo legato alla pesca sportiva in alto mare sul suo peschereccio. Il peschereccio può essere identificato mediante il numero di registro della flotta peschereccia legato alle informazioni sulle dimensioni del peschereccio, sulla potenza del motore, sulla classe e sui principali attrezzi da pesca.

Sono comunicate le date di inizio e fine dell'intervento, così come il costo totale dell'intervento e i dettagli del finanziamento. Ad esempio metà del finanziamento proviene dal bilancio del FEAMP, mentre il resto è una combinazione di finanziamenti governativi e privati.

È fornito il codice di classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (NUTS) dell'impresa, che indica l'area locale interessata dall'intervento. I dati possono anche mostrare la pertinenza dell'intervento rispetto alla promozione della parità di genere nel settore della pesca.

L'intervento è attuato a norma dell'articolo 30 ("Diversificazione e nuove forme di reddito") del regolamento FEAMP. Il risultato è misurato dall'indicatore comune "variazione dell'utile netto".

L'articolo 97 del regolamento FEAMP impone alle AG di comunicare alla Commissione i dati cumulativi sugli interventi selezionati per il finanziamento. I dati, comunicati alla fine di marzo di ogni anno, riguardano lo stato dell'attuazione sino alla fine del precedente anno civile. Proprio come quelli dei precedenti strumenti di finanziamento (lo strumento finanziario di orientamento della pesca e il FEP), questo sistema di elaborazione di relazioni è comunemente noto come Infosys.

Il grado di dettaglio fornito a livello di intervento tramite le relazioni Infosys è specifico per il FEAMP. Due regolamenti di esecuzione[24] forniscono precisazioni sui dati richiesti e sulla struttura della banca dati. I dati descrivono i progressi e i risultati ottenuti a livello di intervento registrando quanto sta accadendo "sul campo". Essi comprendono informazioni salienti sul beneficiario (ad esempio dimensione dell'impresa o 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 Infosys proviene da informazioni già conservate in banche dati nazionali istituite per conformarsi agli obblighi di registrazione e conservazione dei dati per i singoli interventi.

2.4. RAA

A norma dell'articolo 114 del regolamento FEAMP e dell'articolo 50 del regolamento recante disposizioni comuni (RDC), entro il 31 maggio di ogni anno deve essere presentata alla Commissione una RAA di ogni programma. Le RAA riassumono i principali risultati conseguiti e le principali sfide nell'attuazione dei PO. Proprio come Infosys, esse riguardano lo stato dell'attuazione sino alla fine del precedente anno civile. La Commissione e gli Stati membri utilizzano il quadro generale relativo all'attuazione fornito delle RAA per verificare i risultati conseguiti e apportare rettifiche laddove necessario.

Le RAA forniscono due tipi di informazioni: le informazioni qualitative che descrivono i principali risultati e le principali sfide e le informazioni quantitative che contengono dati aggregati in forma tabellare. Esse contengono inoltre una dotazione finanziaria indicativa a livello di misura.

Le RAA sono fonti preziose di informazioni, in particolare per quanto riguarda il resoconto del modo in cui si è sviluppata l'attuazione del programma durante il periodo di programmazione, gli elementi di successo, gli ostacoli e le sfide incontrati.

Le informazioni contenute si riferiscono allo stato dell'attuazione alla fine del mese di dicembre scorso. Tenendo conto del tempo necessario per la preparazione, la presentazione e l'accettazione della relazione e per le eventuali revisioni necessarie, al momento della pubblicazione i dati contenuti risalgono a circa 9 mesi prima.

I dati delle RAA sono inoltre utilizzati per l'aggregazione dei dati a livello dei fondi SIE e resi accessibili al pubblico sul portale Open Data[25]. Infosys è invece utilizzato per effettuare analisi più tecniche e dettagliate. La presenza di due flussi di comunicazione separati per i dati quantitativi ha reso l'analisi più complessa, poiché gli insiemi di dati risultanti devono essere confrontati per individuare differenze ed errori.

Che cosa ci dice una RAA sull'attuazione?

Le RAA forniscono informazioni sulle questioni che riguardano l'attuazione e l'efficacia dell'attuazione del programma, descrivendo il contesto economico e giuridico nazionale. Si tratta di informazioni importanti per consentire alla Commissione di formulare osservazioni e di lavorare con gli Stati membri sulle loro sfide specifiche per migliorare

[24] Regolamenti di esecuzione (UE) n. 1242/2014 e (UE) n. 1243/2014.

[25] https://cohesiondata.ec.europa.eu/.

l'attuazione. Le relazioni forniscono precisazioni sul sostegno alla piccola pesca costiera, ad esempio la sostituzione o l'ammodernamento di un motore principale o ausiliario.

Le RAA descrivono inoltre le attività che fanno parte del piano di valutazione del programma e riassumono le valutazioni effettuate. Le relazioni del 2017 e del 2019 includevano sezioni speciali che fornivano informazioni aggiuntive sul sostegno agli obiettivi relativi ai cambiamenti climatici e sulla crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

2.5. Valutazioni

Gli Stati membri hanno effettuato valutazioni *ex ante*[26] come base per l'elaborazione del programma che sono state presentate alla Commissione congiuntamente ai PO. La Commissione ha elaborato una sintesi delle valutazioni *ex ante*[27] dalla quale è emerso che il principale vantaggio di tale valutazione è stato il sostegno fornito nell'esecuzione delle analisi SWOT, nell'individuazione delle esigenze di intervento specifiche dei programmi e nella quantificazione degli obiettivi degli indicatori.

Ciascun programma include inoltre un piano di valutazione per garantire che siano effettuati valutazioni periodiche e un follow-up appropriato. Le valutazioni dovrebbero valutare l'efficacia, l'efficienza e l'impatto del FEAMP[28]. Almeno una volta durante il periodo di programmazione si dovrebbe esaminare nell'ambito di una valutazione in che modo il sostegno del FEAMP abbia contribuito a raggiungere gli obiettivi di ciascuna priorità dell'Unione. Tali valutazioni confluiranno nella valutazione *ex post* del FEAMP prevista per la fine del 2024[29].

Il tipo più frequente di valutazione effettuata dagli Stati membri è la valutazione dei processi e delle procedure che sono state per la maggior parte strutturate per valutare l'efficacia e l'efficienza dei processi a livello del PO, per obiettivo specifico e misura. Tra gli esempi di valutazioni specifiche effettuate figurano:

- una valutazione dell'attuazione delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo;
- un'analisi costi-benefici di un programma di smantellamento;
- una valutazione di un programma inteso a contrassegnare le code delle femmine di aragosta con un intaglio a V;
- una valutazione di un programma di pesca sostenibile;
- una valutazione dei sistemi di acquacoltura a ricircolo;
- una valutazione d'impatto dei settori dell'economia blu; e
- una valutazione *ex ante* dell'utilizzo degli strumenti finanziari.

26 Articolo 55 del RDC.

27 https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/a47f1ad1-055d-11e7-8a35-01aa75ed71a1.

28 Articolo 115 del regolamento FEAMP e articolo 56 del RDC.

29 Articolo 57 del RDC.

In base alle informazioni sulle valutazioni fornite nelle RAA sono stati individuati tre risultati principali:

- le modifiche dei PO in linea con le osservazioni formulate nelle valutazioni, per lo più al fine di riassegnare i finanziamenti dalle misure che hanno attirato meno interesse a quelle più richieste;
- la semplificazione, lo snellimento e l'adeguamento delle norme e delle procedure nazionali; e
- lo sviluppo di idee e progetti di strutture di programma per il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA).

La sintesi delle valutazioni delle RAA e i seminari per il sostegno alla valutazione e la creazione delle capacità[30] dell'unità di monitoraggio e valutazione della pesca e dell'acquacoltura (FAME) hanno messo in luce che la qualità e la portata delle valutazioni variavano significativamente da uno Stato membro all'altro. La qualità e la portata delle valutazioni dipendevano in larga misura dai seguenti fattori:

- l'organizzazione delle AG e la loro efficacia nella supervisione del programma nazionale;
- il livello di competenza degli esperti a cui è stato affidato l'incarico; e
- il grado di preparazione e di competenza utilizzato per:
    - definire i termini di riferimento per una valutazione;
    - elaborare domande di valutazione adeguate; e
    - specificare i criteri di selezione delle gare d'appalto per le valutazioni.

Gli Stati membri hanno segnalato difficoltà nel decidere il numero e l'ambito di applicazione delle domande di valutazione, il che può portare a una valutazione troppo generale o troppo incentrata su un argomento specifico, a seconda del tempo e del budget disponibili.

Esempi di valutazioni che valutano l'efficacia dell'attuazione e l'attuazione

Nel 2020 uno Stato membro ha effettuato una valutazione dell'efficacia dell'attuazione e una valutazione del processo di attuazione. La valutazione dell'efficacia dell'attuazione si è concentrata sull'efficacia delle misure del FEAMP nel raggiungere gli obiettivi specifici e gli obiettivi finali del PO. La valutazione del processo di attuazione ha esaminato l'efficacia e l'efficienza del meccanismo di attuazione del sostegno del FEAMP, valutando le strutture di gestione e i metodi di attuazione.

Sulla base delle valutazioni, lo Stato membro ha deciso di tenere sotto controllo gli obiettivi finali per l'attuazione del programma e di riassegnare i fondi dalle misure che probabilmente non utilizzeranno appieno la propria dotazione a quelle più richieste. Le conseguenti raccomandazioni hanno proposto di razionalizzare il numero di interventi per rendere l'amministrazione più efficiente e fornire maggiore chiarezza ai richiedenti. Hanno inoltre suggerito di migliorare il sistema informatico e di semplificare le

[30] Seminari per aiutare le autorità di gestione a migliorare la qualità e la portata delle loro attività. Ad esempio aiuti per elaborare domande di valutazione specifiche e mirate, adeguate alle risorse e alle informazioni disponibili per le attività.

procedure di gestione dei programmi, in particolare consentendo l'elaborazione online delle sovvenzioni.

2.6. Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione

Gli articoli 21 e 22 del RDC forniscono la base per il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione e la sua applicazione alla verifica dei programmi. La verifica dell'efficacia dell'attuazione ha esaminato il raggiungimento degli obiettivi intermedi dei programmi a livello delle priorità dell'Unione, utilizzando le informazioni comunicate nelle RAA presentate dagli Stati membri nel 2019.

Per ciascun programma del FEAMP, la Commissione ha adottato decisioni sulle priorità dell'Unione che avevano raggiunto i loro obiettivi intermedi (indicatori finanziari e di prodotto). La riserva di efficacia dell'attuazione (ossia il 5-7 % della dotazione di ogni priorità, come deciso dallo Stato membro in questione) è stata assegnata a tali priorità. La riserva di efficacia dell'attuazione per le priorità che non avevano raggiunto i loro obiettivi intermedi è stata riassegnata alle priorità che li avevano conseguiti.

Il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, in particolare la verifica dei programmi, ha richiesto un'analisi e l'adozione di decisioni. La verifica ha costituito un incentivo per migliorare l'attuazione, tuttavia non è stato molto forte. L'insufficiente efficacia dell'attuazione ha determinato il trasferimento obbligatorio dei fondi da una priorità dell'Unione a un'altra. Ciò corrisponde all'azione logica dell'AG di migliorare l'attuazione in circostanze normali, anche senza ricorrere alla verifica.

3. QUADRO DI MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DEL FEAMPA

Il quadro di monitoraggio e valutazione (MEF) del FEAMPA è stato istituito nell'ambito del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione del bilancio dell'UE[31]. Tale quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione include concetti quali gli indicatori di performance chiave, la rendicontazione armonizzata e il monitoraggio delle spese per gli aspetti orizzontali come il clima e l'ambiente. Ciascun fondo dispone quindi di un quadro specifico. Il MEF del FEAMPA si basa sull'esperienza acquisita durante l'attuazione del FEAMP, come descritto nella sezione 2. Questa sezione illustra brevemente le novità del MEF. Tutte le informazioni utili saranno pubblicate in un documento di lavoro che sarà reso disponibile sulla pagina del FEAMPA del sito web della DG MARE[32].

La logica di intervento del FEAMPA è più flessibile di quella del FEAMP. Sono previste meno priorità e obiettivi specifici e le misure ben definite e dettagliate del FEAMP non sono più utilizzate come strumento di programmazione e monitoraggio. Gli Stati membri possono invece scegliere e definire misure- ad hoc per le loro esigenze specifiche,

nonché gli indicatori di risultato comuni più adeguati per misurare gli effetti della loro azione. Gli indicatori sono definiti nel regolamento FEAMPA[33] e il loro numero è stato

31 Descritto nel documento COM(2021) 366 final.

32 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/funding/emfaf_it.

33 Regolamento (UE) 2021/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che istituisce il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura e che modifica il regolamento (UE) 2017/1004.

ridotto da 35 nel quadro del FEAMP a 22 (25 compresi i sottoindicatori). Sono stati inoltre semplificati e descritti in modo da eliminare molte delle incertezze e degli errori riguardanti gli indicatori del FEAMP.

Nell'ambito del FEAMPA non è prevista la presentazione delle RAA da parte degli Stati membri. Gli Stati membri comunicano invece dati quantitativi più strutturati e più regolari come specificato nel RDC per il periodo 2021-2027[34]. Due volte all'anno tali dati quantitativi sono integrati dai dati di attuazione a livello di intervento (Infosys). Le riunioni annuali di verifica dell'efficacia dell'attuazione tra l'AG e la Commissione forniscono l'opportunità di affrontare gli aspetti qualitativi del programma.

Le valutazioni rimangono un aspetto fondamentale del quadro. Gli Stati membri devono valutare i loro programmi sulla base di uno o più dei criteri seguenti: efficacia, efficienza, pertinenza, coerenza e valore aggiunto dell'Unione[35]. L'obiettivo è quello di migliorare la qualità della progettazione e dell'attuazione dei programmi. Le valutazioni possono contemplare anche altri criteri pertinenti, quali inclusività, non discriminazione e visibilità. Il quadro prevede anche una valutazione intermedia e finale dell'attuazione del FEAMPA.

L'articolo 16 del RDC per il periodo 2021-2027 istituisce il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione. Il quadro stabilisce target intermedi e target finali per gli indicatori di output e di risultato e li mette in relazione a obiettivi specifici, agevolando in tal modo la sorveglianza, la rendicontazione e la valutazione della performance del fondo durante il periodo di attuazione. Il regolamento FEAMPA non prevede una verifica della performance e la successiva assegnazione di una riserva di efficacia dell'attuazione.

La Tabella 1 fornisce un quadro generale relativo alle differenze più significative tra il periodo 2014-2020 e il periodo 2021-2027. Nel complesso il monitoraggio e la valutazione nell'ambito del quadro del FEAMPA sono stati semplificati e offrono maggiore coerenza e flessibilità rispetto al quadro del FEAMP.

Tabella 1: confronto tra il MEF del FEAMP e quello del FEAMPA

Aspetto	**SCMV 2014-2020 (FEAMP)**	**MEF 2021-2027 (FEAMPA)**
Logica di intervento	Predefinita	Più flessibile con meno vincoli
Priorità	6	4
Obiettivi specifici	17	10
Misure	Predefinite nel regolamento FEAMP	Nessuna misura; gli Stati membri specificano i loro tipi di azione a livello di obiettivi specifici (le azioni inammissibili sono escluse)
Indicatori di contesto	53	Nessuno

[34] Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

[35] Articolo 44 del RDC per il periodo 2021-2027.

Aspetto	SCMV 2014-2020 (FEAMP)	MEF 2021-2027 (FEAMPA)
Indicatori di risultato	35 compresi i sottoindicatori	25 compresi i sottoindicatori
Indicatori di prodotto	28	1
Tipi di intervento	160	66
Elaborazione di relazioni su base annuale	Una volta	Dati a livello di intervento: due volte; dati finanziari: tre volte
Piano di valutazione	Sì, parte del PO	Sì, documento interno
Valutazione	Valutazione *ex ante* nel 2015 (Stati membri), valutazioni durante il periodo di attuazione (Stati membri), valutazione *ex post* nel 2024 (Commissione)	Valutazioni durante il periodo di attuazione (Stati membri), valutazione intermedia nel 2024 (Commissione), valutazione d'impatto nel 2029 (Stati membri), valutazione *ex post* nel 2031 (Commissione)
Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione	Incluso, ma non sono forniti orientamenti	Incluso; gli Stati membri hanno ricevuto un documento sulla metodologia del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione[36]

Fonte: FAME, 2021

4. CONCLUSIONI

Il SCMV del FEAMP, al momento della sua istituzione nel 2014, ha garantito per la prima volta l'elaborazione di relazioni comparabili a livello di intervento tra gli Stati membri. Il sistema è stato basato su una logica di intervento predefinita e su una serie di indicatori comuni. La sua struttura rigida ha creato alcune difficoltà, ad esempio le questioni relative al grado di dettaglio che descrive le misure per attuare i finanziamenti, le diverse interpretazioni dei requisiti e delle definizioni negli Stati membri e i diversi massimali d'intervento rispetto agli altri fondi SIE. La Commissione, con l'assistenza dell'unità di sostegno del FAME, ha lavorato senza sosta per far fronte a tali problemi. Il FAME ha inoltre fornito il sostegno, l'analisi e la formazione necessari sia agli Stati membri che alla Commissione. I seminari, i documenti di lavoro e il sostegno ad hoc hanno attinto all'esperienza collettiva e hanno armonizzato e migliorato notevolmente la capacità delle AG di raccogliere dati, riferire in merito all'efficacia dell'attuazione del FEAMP e valutarla. L'esperienza acquisita nell'attuazione del FEAMP è stata fondamentale nello sviluppo di un quadro più snello e semplificato con una frequenza maggiore di relazioni per il periodo 2021-2027.

[36] Il documento di lavoro sulla metodologia del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione è stato distribuito e presentato nel giugno 2021. Il suo obiettivo è di agevolare l'approvazione dei programmi, mettere a disposizione un modello per la logica di intervento dei programmi degli Stati membri e fornire una base per selezionare gli indicatori e per specificare (e successivamente verificare) gli obiettivi intermedi, gli obiettivi finali e le stime finanziarie. Tali aspetti possono costituire una base per l'elaborazione del piano di monitoraggio e valutazione in una fase successiva e per fornire ai programmatori e ai portatori di interessi orientamenti per la conservazione delle conoscenze all'interno delle loro organizzazioni.