

POR CALABRIA FESR/FSE 2014-2020

COMITATO DI SORVEGLIANZA

Cosenza, 10 luglio 2018

Informativa sulla revisione del Performance Framework del Programma Operativo e del piano finanziario degli Assi 1, 3 e 4



POR Calabria
2014-2020
Fesr-Fse

il futuro è un lavoro quotidiano

1. PREMESSA: LE MOTIVAZIONI ALLA BASE DELLA VERIFICA

La riprogrammazione del POR Calabria FESR - FSE 2014-2020 scaturisce in via principale dall'esigenza di adeguare le scelte programmatiche iniziali alle disposizioni introdotte dalla Legge 28 dicembre 2017, n. 208 (c.d. "Legge di stabilità 2016"), art. 1, cc. 98-108, in merito al finanziamento del c.d. "credito d'imposta" a valere sui Programmi Operativi cofinanziati dal FESR, nonché dalla necessità di adeguare il Programma alle risultanze del processo di verifica della correttezza, coerenza e robustezza interna del sistema complessivo degli indicatori adottato dal POR, con particolare riferimento agli indicatori finanziari e fisici ricompresi nell'ambito del *Quadro di riferimento di efficacia dell'attuazione del Programma* di cui all'art. 20 Reg. (UE) 1303/2013 (c.d. "*performance framework*"). Le risultanze di tale processo di analisi e autovalutazione – che ha coinvolto, a diverso titolo e grado, in ragione del ruolo ricoperto, numerosi stakeholder interni alla struttura di gestione – hanno evidenziato:

- la necessità di **adeguare la programmazione e la distribuzione delle risorse finanziarie del Programma alle** esigenze emerse in seguito alle **disposizioni della Legge di stabilità 2016** in merito al **credito d'imposta**;
- la necessità di **correggere le supposizioni parzialmente inesatte su cui è stata fondata l'analisi preliminare alla definizione dei target finanziari del *performance framework***, circostanza che, a norma dell'art. 5 par. 6 del Reg. (UE) 215/2014, rappresenta motivo legittimo per ricorrere alla loro revisione;
- la necessità di un **riallineamento generale dell'intero set di indicatori fisici del POR**, sia in ragione della revisione dei corrispondenti indicatori finanziari, sia in ragione di un riallineamento dei valori previsti nel Programma alle nuove dotazioni degli Assi come rinvenienti dalle riallocazioni finanziarie proposte, sia al fine di rendere alcuni indicatori di output per maggiormente rappresentativi delle azioni avviate e sia, da ultimo, per la revisione di alcune baseline degli indicatori di risultato che oggi risultano variate a seguito dell'aggiornamento delle serie storiche da parte dell'ISTAT o di altre fonti ufficiali.

Nei seguenti paragrafi, dopo aver dato evidenza nel dettaglio sia delle modifiche poste in essere al piano finanziario degli assi 1, 3 e 4, sia dell'errata metodologia impiegata in sede di definizione dell'indicatore finanziario del PF, si illustra la nuova quantificazione basata sulla corretta valutazione del target n+3.

Le revisioni apportate non hanno impattato in maniera sostanziale alla strategia complessiva del POR e, quindi, al contribuire alla realizzazione della strategia dell'Unione europea per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, così come previsto dalle disposizioni di cui all'art. 30 par. 1 del Reg. (UE) 1303/2013. Si rappresenta, infine, che tutte le modifiche proposte al set di indicatori di output del *performance framework* garantiscono il rispetto del dettato dell'art. 5 del Regolamento (UE) 215/2014, che prevede che gli indicatori selezionati permettano il monitoraggio di azioni la cui allocazione finanziaria superi complessivamente il 50% del valore degli Assi di riferimento.

2. LA REVISIONE DEL PIANO FINANZIARIO DEGLI ASSI 1, 3 E 4

L'art. 1, cc. 98-108 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (c.d. "Legge di Stabilità 2016") ha introdotto la misura di un credito d'imposta a favore delle imprese che, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2019, effettuano l'acquisizione di alcune tipologie di beni strumentali nuovi - l'elenco è espressamente indicato nel comma 99 - facenti parte di un progetto di investimento iniziale e destinati a strutture produttive ubicate presso le aree svantaggiate delle regioni del Mezzogiorno d'Italia, tra le quali anche la Calabria. La Regione ha partecipato agli incontri dei Tavoli tecnici con le altre Regioni presso l'Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT) e finanzia lo strumento attraverso le risorse dell'Asse 3 del POR, specificamente nell'ambito dell'Azione 3.1.1 *"Aiuti per investimenti in macchinari, impianti e beni intangibili, e accompagnamento dei processi di riorganizzazione e ristrutturazione aziendale"*.

In ragione di tale considerazione, è emersa la necessità di incrementare la dotazione finanziaria dell'Asse 3 – OT 3 – FESR *"Competitività dei sistemi produttivi"* al fine di assicurare una capienza sufficiente al finanziamento del credito d'imposta. Dalle interlocuzioni intervenute con il Ministero dello Sviluppo Economico sul tema, il fabbisogno reale per il finanziamento del credito di imposta ammonta a circa 68 M€ e, pertanto si è reso necessario effettuare un incremento di circa 10 M€ della dotazione dell'Asse 3, per assicurare il finanziamento di tale misura.

In aggiunta al citato importo, si è reso altresì necessario l'incremento di circa 12 M€ della dotazione dell'Asse 4 *Efficienza energetica* al fine di consentire il finanziamento, a valere sull'Azione 4.6.2 *Rinnovo del materiale rotabile*, per interventi volti al rinnovo della flotta degli autobus destinati al TPL su gomma ad alta efficienza energetica delle aree urbane, al fine di innalzare gli standard di qualità del servizio e in vantaggi per gli utenti che siano definiti e misurabili.

A fronte, pertanto, di tali esigenze - credito d'imposta e rinnovo del materiale rotabile - che insieme ammontano a circa 22 M€, le relative risorse sono state reperite da una riduzione di pari importo della dotazione finanziaria dell'Asse 1 *Promuovere la Ricerca dell'Innovazione* che, alla luce delle risultanze emerse nel corso dei primi due anni di attuazione del Programma, si è dimostrato sovradimensionato rispetto al fabbisogno manifestato dai territori.

Tale riduzione della dotazione finanziaria dell'Asse 1 **non ha alcun sortito un effetto diretto sull'attuazione delle politiche** che tale Asse sostiene in ragione del fatto che, da un lato, la riduzione è riconducibile ad economie maturate nell'ambito della selezione e attuazione degli interventi finanziati dall'Asse, dall'altro le azioni già avviate o in corso di avvio interessate dalla riduzione della dotazione finanziaria troveranno contestuale finanziamento a valere su ulteriori risorse nazionali o regionali (in particolare a valere sul PAC 2014-2020). Tale trasferimento consentirà di **salvaguardare**, nel complesso, **il portato dell'intervento della Regione** e di fornire, allo stesso tempo, agli interventi finanziati o in corso di finanziamento un quadro di riferimento attuativo caratterizzato da tempistiche maggiormente in linea con lo stato di avanzamento degli stessi.

Allo stato attuale dell'esecuzione del Programma, è stato possibile operare una rimodulazione finanziaria delle Azioni sulla scorta degli esiti degli Avvisi attuati (prevalentemente potenziamento, incremento e rafforzamento) e delle procedure esplorative per l'attuazione delle azioni finalizzate alla promozione di nuovi mercati (aumento dell'incidenza di specializzazioni innovative).

Quest'ultime attività richiedono percorsi lunghi di co-progettazione per l'identificazione dei bisogni e per la definizione delle procedure di attuazione.

Per agevolare la lettura si riporta di seguito una tabella riepilogativa delle modifiche apportate al piano finanziario dei diversi Assi interessati:

Asse	Dotazione attuale	Nuova dotazione	Variazione
	(A)	(B)	(C=A-B)
1 (FESR)	€ 210.213.417,00	€ 188.713.072,00	-€ 21.500.344,56
3 (FESR)	€ 186.655.739,00	€ 196.655.739,00	+€ 10.000.000,00
4 (FESR)	€ 468.926.032,00	€ 480.426.377,00	+€ 11.500.344,56
Totale	€ 865.795.188,00	€ 865.795.188,00	€ -

3. LA MODALITÀ DI CALCOLO E LA SOVRASTIMA DEGLI INDICATORI FINANZIARI DEL PERFORMANCE FRAMEWORK

La Regione, nell'ambito del percorso di ricognizione per definire le esigenze di riprogrammazione del POR, ha effettuato una verifica di coerenza e solidità del *Performance Framework* (PF) del Programma attenendosi alle indicazioni fornite dallo Stato membro (Agenzia per la Coesione Territoriale) e dalla Commissione europea nelle occasioni di incontro formale avvenute nel corso del 2017, in particolare nel corso della *Riunione annuale di riesame tra la Commissione europea e le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi Nazionali e Regionali FESR, FSE, FEASR e FEAMP* tenutasi a Roma in data 23 novembre 2017.

Le risultanze di tale verifica hanno evidenziato prioritariamente una consistente **sovrastima del target dell'indicatore finanziario** per tutti gli Assi del Programma. In sede di definizione, infatti, l'indicatore finanziario è stato parametrato – in senso migliorativo – ad una errata valutazione del livello del target n+3. In particolare, il valore del target **n+3 del Programma al 2018** è stato considerato non al netto dell'ammontare degli importi ricevuti a titolo di anticipazione. In particolare, per il FESR è stato considerato un target di 521 M€ (26,4% della dotazione al netto dell'AT), in luogo del corretto valore di 322 M€ (16,3% della dotazione al netto dell'AT), mentre per il FSE è stato considerato un target di 74 M€ (21,9% della dotazione), in luogo del corretto valore di 41 M€ (12,1% della dotazione). Per il Programma nel suo complesso il target n+3 è stato valutato pari a 595 M€, ben superiore al livello corretto del target n+3, pari a 363 M€ (**+232 M€**). Tali errati valori di partenza sono stati, quindi, utilizzati per calcolare l'incidenza degli obiettivi minimi di spesa rispetto alla dotazione complessiva dei due fondi, al netto delle risorse destinate all'Assistenza Tecnica.

Fondo	Obiettivo n+3 ipotizzato	Obiettivo n+3 corretto	Sovrastima
	(A)	(B)	(C=A-B)
FESR	520.977.344,00	322.042.239,745	+198.935.104,26
FSE	74.210.849,33	41.138.187,52	+33.072.661,82
Totale	595.188.193,33	363.180.427,26	+232.007.766,07

L'incidenza delle due componenti FESR e FSE dell'obiettivo n+3 ipotizzato sulla dotazione a livello di Fondo è stata quindi applicata ai diversi Assi del Programma con l'aggiunta di un coefficiente specifico che consentisse di tenere in considerazione sia la **performance storica** nell'attuazione delle diverse tipologie di interventi che le **valutazioni qualitative** in merito alla capacità di spesa nella Programmazione 14-20, alla luce di tutte le variabili conosciute dall'Amministrazione. L'applicazione dei coefficienti a livello di Asse ha altresì tenuto conto dell'obiettivo di rendere il target finanziario del PF finale più sfidante, a livello di Programma, del target n+3.

In particolare per l'elaborazione dei coefficienti per gli Assi finanziati dal **fondo FESR** si è tenuto conto, per gli interventi finanziati dagli Assi 1, 2, 3 e 6, dell'andamento in linea con la media del

Programma degli interventi assimilabili nel corso dei primi tre anni della passata programmazione, per l'Asse 4 delle complessità attuative legate alla presenza Grandi Progetti, per l'Asse 5 dell'ottima performance registrata nella passata programmazione dalla medesima tipologia di interventi attualmente finanziati, per gli Assi 5 e 7 della presenza di numerosi progetti c.d. "prima fase" e suddivisi in fasi, per i quali si prevede una più spedita attuazione, e, infine, per gli Assi 9 e 11 delle possibili sinergie attuative che potranno sviluppare con gli interventi complementari finanziati dagli Assi FSE.

I coefficienti così ottenuti sono stati quindi applicati alla percentuale di incidenza dell'obiettivo n+3 ipotizzato sulla dotazione FESR al netto dell'AT, ricavandone un obiettivo finanziario per PF del FESR pari a 525 M€, di **4,4 M€** più sfidante del target n+3 ipotizzato in sede di definizione del PF.

Asse	Dotazione	% n+3 FESR	Coefficiente per Asse	Coefficiente per Asse	Indicatore finanziario PF
	(A)	(B)	(C)	(D=B+C)	(E=A*D)
1	210.213.417,00	26,4%	1,0%	27,4%	57.640.519,00
2	168.912.388,00	26,4%	0,8%	27,2%	45.944.170,00
3	186.655.739,00	26,4%	0,8%	27,2%	50.770.361,00
4	468.926.032,00	26,4%	-5,1%	21,3%	100.000.000,00
5	93.879.441,00	26,4%	5,5%	32,0%	30.000.000,00
6	324.491.230,00	26,4%	1,3%	27,7%	90.000.000,00
7	223.520.321,00	26,4%	2,7%	29,1%	65.000.000,00
9	148.982.593,00	26,4%	3,1%	29,5%	44.000.000,00
11	145.921.306,00	26,4%	2,4%	28,8%	42.000.000,00
Totale	1.971.502.467,00	-	-	-	525.355.050,00

Parimenti, per l'elaborazione dei coefficienti per gli Assi finanziati dal **fondo FSE** si è tenuto conto di fattori quali l'analisi dei dati storici sulla performance degli interventi finanziati dal FSE e i costi medi unitari previsti per gli interventi di cui si ipotizzava l'avvio e la certificazione di spese entro il 31 dicembre 2018. In ragione della maggiore uniformità degli interventi finanziati dal FSE, in questo caso si è optato per la scelta di un coefficiente unico per tutti gli Assi.

I coefficienti così ottenuti sono stati quindi applicati alla percentuale di incidenza dell'obiettivo n+3 ipotizzato sulla dotazione FSE, ricavandone un obiettivo finanziario per PF del FSE pari a 79 M€, di **4,8 M€** più sfidante del target n+3 ipotizzato in sede di definizione del PF.

Asse	Dotazione	% OMS FSE	Coefficiente per Asse	Coefficiente per Asse	Indicatore finanziario PF
	(A)	(B)	(C)	(D=B+C)	(E=A*D)
8	168.750.000,00	21,9%	1,4%	23,3%	39.300.000,00
10	67.825.000,00	21,9%	1,4%	23,3%	15.803.225,00
12	86.150.000,00	21,9%	1,4%	23,3%	20.072.950,00
13	16.394.835,00	21,9%	1,4%	23,3%	3.819.997,00
Totale	339.119.835,00	21,9%	1,4%	23,3%	78.996.172,00

4. LA MODIFICA DEGLI INDICATORI FINANZIARI DEL QUADRO DI RIFERIMENTO DELL'EFFICACIA DELL'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA

Alla luce dell'attestata errata valutazione, in sede di definizione del PF, del valore dell'n+3, utilizzato come base per la quantificazione dell'indicatore finanziario, è stata effettuata la revisione dello stesso applicando la **medesima metodologia di calcolo già accolta dalla Commissione europea**, sostituendo il valore di partenza con il valore corretto dell'n+3, ossia al netto dell'ammontare degli importi ricevuti a titolo di anticipazione.

Utilizzando il **target corretto dell'n+3**, è stata definita la nuova percentuale di incidenza degli obiettivi minimi di spesa per il FESR rispetto alla dotazione, al netto delle risorse destinate all'Assistenza Tecnica. Le nuove percentuali risultanti da tale operazione sono quindi state applicate ai diversi Assi del Programma insieme ai coefficienti definiti a livello di Asse, **rimasti inalterati** rispetto alla precedente versione del PF.

In tale fase il calcolo è effettuato tenendo in considerazione la nuova dotazione degli Assi 1, 3 e 4, di cui al precedente paragrafo 2. Rispetto ai valori così ottenuti viene successivamente effettuato un **riallineamento** tra il target finanziario dell'Asse 3, dell'Asse 4 e dell'Asse 9, che vengono ridotti rispettivamente di 10,9 M€, 2,3 M€ e 5,4 M€, e quello dell'Asse 5, che viene incrementato di pari importo (18,7 M€). Tale aggiustamento viene realizzato in ragione delle risorse che sono state oggetto di recente programmazione o di quelle la cui attuazione è risultata bloccata a causa di interventi degli organi di giurisdizione Amministrativa, circostanze che in entrambi i casi hanno un evidente impatto sullo stato di attuazione degli Assi interessati e non possono non essere prese in considerazione al momento di definire il nuovo quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione.

Il risultato per il FESR è un obiettivo finanziario per PF pari a 325,7 M€, di **3,7 M€** più sfidante del target n+3 corretto. Il lieve decremento rispetto ai 4,4 M€ previsti nel calcolo originario è da ricondursi agli effetti della riprogrammazione delle risorse tra Asse 1, Asse 3 e Asse 4, Assi cui sono stati attribuiti coefficienti diversi tra loro (rispettivamente 1%, 0,8% e -5,1%). In particolare la riduzione è principalmente ricollegabile alla riduzione della dotazione dell'Asse 1, con un coefficiente relativamente più elevato (1%), e lo spostamento di tali importi a valere sugli Assi 3 e 4, con un coefficiente più basso (rispettivamente 0,8% e -5,1%).

Asse	Dotazione	% n+3 FESR	Coefficiente per Asse	Coefficiente complessivo	Indicatore finanziario PF prima del riallineamento	Indicatore finanziario PF dopo il riallineamento
	(A)	(B)	(C)	(D=B+C)	(E=A*D)	(F)
1	210.213.417,00	16,3%	1,0%	17,3%	€ 32.702.969,86	€ 32.702.969,86
2	168.912.388,00	16,3%	0,8%	17,1%	€ 28.900.009,99	€ 28.900.009,99
3	186.655.739,00	16,3%	0,8%	17,1%	€ 33.646.749,04	€ 22.745.926,80
4	468.926.032,00	16,3%	-5,1%	11,2%	€ 53.974.904,50	€ 51.671.733,37
5	93.879.441,00	16,3%	5,5%	21,9%	€ 20.527.064,16	€ 39.177.076,07

Asse	Dotazione	% n+3 FESR	Coefficiente per Asse	Coefficiente complessivo	Indicatore finanziario PF prima del riallineamento	Indicatore finanziario PF dopo il riallineamento
6	324.491.230,00	16,3%	1,3%	17,6%	€ 57.257.105,81	€ 57.257.105,81
7	223.520.321,00	16,3%	2,7%	19,0%	€ 42.445.608,56	€ 42.445.608,56
9	148.982.593,00	16,3%	3,1%	19,4%	€ 28.966.862,50	€ 23.520.843,95
11	145.921.306,00	16,3%	2,4%	18,7%	€ 27.275.762,67	€ 27.275.762,66
Totale	1.971.502.467,00	-	-	-	€ 325.697.037,08	€ 325.697.037,07

Anche per quanto riguarda il FSE viene utilizzato il **target corretto dell'n+3**, per definire la nuova percentuale di incidenza degli obiettivi minimi di spesa rispetto alla dotazione. Le nuove percentuali risultanti da tale operazione sono quindi applicate ai diversi Assi del Programma insieme ai coefficienti definiti a livello di Asse, **rimasti inalterati** rispetto alla precedente versione del PF.

Successivamente viene effettuato un **riallineamento in diminuzione** in ragione delle significative novità di contesto e delle decisioni degli organi di giurisdizione Amministrativa che hanno impattato negli ultimi anni sull'attuazione degli interventi finanziati a valere sull'OT 9, ostacolando la corretta attuazione e compromettendo la compatibilità dei cronoprogrammi delle operazioni con le tempistiche di verifica del PF.

L'aggiustamento posto in essere per il FSE interessa il target finanziario del solo **Asse 10**, che viene ridotto a 3,0 M€ in luogo dei 9,2 M€ che si otterrebbero dal mero ricalcolo sulla base del nuovo target n+3 corretto (**-6,2 M€**). A fronte di tale riallineamento in diminuzione, viene al contempo incrementato di 1,4 M€ il target dell'indicatore finanziario dell'**Asse 8**, che registra, invece, una buona performance finanziaria, al fine di assestare il portato complessivo del target finanziario degli Assi FSE al livello del target n+3 FSE. Per l'Asse 8 il target dell'indicatore finanziario viene pertanto individuato in 24,2 M€ in luogo di 22,8 M€ (**+1,4 M€**).

Asse	Dotazione	% n+3 FESR	Coefficiente per Asse	Coefficiente complessivo	Indicatore finanziario PF prima del riallineamento	Indicatore finanziario PF dopo il riallineamento
	(A)	(B)	(C)	(D=B+C)	(E=A*D)	(F)
8	168.750.000,00	12,1%	1,4%	13,5%	€ 22.842.656,30	€ 24.242.656,30
10	67.825.000,00	12,1%	1,4%	13,5%	€ 9.188.591,89	€ 3.003.269,23
12	86.150.000,00	12,1%	1,4%	13,5%	€ 11.671.171,27	€ 11.671.171,27
13	16.394.835,00	12,1%	1,4%	13,5%	€ 2.221.090,72	€ 2.221.090,72
Totale	339.119.835,00	12,1%	1,4%	13,5%	€ 45.923.510,19	€ 41.138.187,52

5. LA REVISIONE DEGLI INDICATORI FISICI DEL POR

In aggiunta alla revisione degli indicatori finanziari del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione del Programma, che trova fondamento, come già rappresentato, nell'errore di valutazione compiuto in origine al momento della definizione degli stessi, l'intero set di indicatori di *output*, individuato per monitorare il livello di *efficacia* dei diversi Assi del Programma è stato anch'esso analizzato nella sua coerenza interna e robustezza.

A valle dell'attività ricognitiva effettuata dall'Autorità di Gestione è emersa l'opportunità di procedere anche per gli indicatori di output ad una più ampia revisione. L'attività di valutazione, quantificazione e identificazione puntuale delle modifiche apportate al set di indicatori del Programma recepisce le indicazioni metodologiche diffuse dall'ACT - fornite, in particolare, nel corso degli incontri ufficiali quali *l'Incontro ACT-AdG del Mezzogiorno* del 4 maggio 2017 e la *Riunione annuale di riesame tra la Commissione europea e le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi Nazionali e Regionali* del 23 novembre 2017 - mirate a irrobustire le ipotesi alla base della quantificazione dei *target* di spesa e realizzazione fisica, per rivedere e correggere incoerenze ed errori e giustificare, a norma di Regolamento, le modifiche necessarie. In particolare, la revisione ha riguardato:

- la riduzione dei target al 2018 degli indicatori degli Assi FSE in ragione della diminuzione degli indicatori finanziari del performance framework;
- il riallineamento dei target degli indicatori degli Assi oggetto della revisione del piano finanziario alla nuova dotazione dei rispettivi Assi;
- l'affinamento di determinati indicatori di *output* al fine di renderli maggiormente rappresentativi della tipologia di azioni finanziate dal POR;
- il riallineamento degli indicatori nel Programma ove gli stessi discostavano, per mero errore materiale, da quanto previsto nel *Documento metodologico per l'individuazione del set di indicatori e la quantificazione dei valori target*.