



PERFORMANCE FRAMEWORK

“Metodologia e strumenti per garantire coerenza
nell’attuazione del performance framework”
FEASR 2014-2020

Febbraio 2017

**Documento realizzato nell'ambito del
Programma Rete Rurale Nazionale**

Autorità di gestione: Ministero delle
politiche agricole alimentari e forestali
Ufficio DISR2 - Dirigente: Paolo Ammassari
Scheda Attività Crea-PB 4.2 e 3.1

Gruppo di Lavoro

B. Camaioni, R. Cagliero, S. Faccioli-Celea,
M.V. Lasorella; F. Pierangeli, N. Rossi

Peer Review

R. Cagliero

Impaginazione grafica

Anna Lapoli

INDICE

| | |
|--|----|
| Introduzione | 4 |
| PARTE 1 – La riserva di performance..... | 5 |
| 1.1 Il performance framework | 5 |
| 1.2 Quantificazione della riserva performance | 6 |
| 1.3 Indicatori della riserva di performance | 7 |
| 1.4 Indicatori di Performance comuni ai PSR..... | 8 |
| 1.5 Valorizzazione degli indicatori della riserva di performance | 9 |
| 1.6 Monitoraggio del PF | 10 |
| 1.7 Modifica dei milestone del PF | 10 |
| PARTE 2 – Conseguenze della riserva di performance | 12 |
| 2.1 Livello di conseguimento dei target | 12 |
| 2.2 I casi di gravi carenze..... | 12 |
| 2.3 Attribuzione della riserva | 13 |
| 2.4 Modifica dei target finali a seguito della riallocazione delle risorse | 14 |
| 2.5 Non attribuzione della Riserva e sanzioni per grave carenza..... | 15 |
| 2.6 Verifica finale del PF e correzioni finanziarie | 16 |
| PARTE 3 – Riferimenti normativi e linee guida..... | 19 |
| ALLEGATO II DEL REG.(UE) 1303/2013..... | 20 |
| ALLEGATO IV DEL Reg. 808/2014 | 21 |
| Questioni aperte..... | 22 |

Introduzione

La Rete Rurale Nazionale in relazione al tema del Performance Framework ha realizzato tre strumenti, rivolti principalmente alle Autorità di Gestione per informare, supportare e orientarle nelle analisi sullo stato attuale in relazione al conseguimento della riserva di performance e nelle scelte future.

Il primo contributo (“Metodologia e strumenti per garantire coerenza nell’attuazione del performance framework”. FEASR 2014-2020) ha natura di documento di analisi normativa e lettura critica dei documenti di orientamento. Si tratta, quindi, di indicazioni metodo logiche e strumenti per garantire la coerenza nell’attuazione del performance framework.

Il secondo contributo (“Analisi del quadro di riferimento per l’efficacia e l’attuazione dei Programmi italiani”. FEASR 2014-2020), più orientato alla analisi, si incentra sui dati e sulle informazioni contenute nei Programmi italiani, al fine di offrire elementi di riflessione su eventuali modifiche ai performance framework.

Il terzo è uno strumento di simulazione (“Strumento di simulazione dell’attuazione del performance framework”. FEASR 2014-2020) per stimare il conseguimento o meno dell’avanzamento della riserva e la possibilità di incorrere in casi di grave carenza possibili, a partire dalla struttura dei performance framework dei Programmi italiani.

Si ringraziano in particolare per l’importante supporto e il confronto offerto ai lavori:
Maria Teresa Schipani, Luigi Ottaviani, Martina Bolli, Nicola D’Alicandro, Augusto Buglione.

PARTE 1 – La riserva di performance

1.1 Il performance framework

La normativa relativa al **quadro di riferimento dell'attuazione** (performance framework, PF) trae origine dagli art. 20-22 del Reg. (UE) n. 1303/2013. Una serie di successivi atti delegati e di esecuzione completano il quadro giuridico. In aggiunta, la Commissione europea ha emanato specifiche linee guida sull'attuazione del PF, accompagnate da altri documenti esplicativi e di orientamento. L'elenco completo della normativa e dei documenti disponibili è inserito nella Parte 3.

Performance Framework

L'Art. 22 del Reg. (UE) n. 1303/2013 prevede che l'assegnazione definitiva del 6% (riserva di efficacia dell'attuazione) è destinata soltanto a programmi e priorità che hanno conseguito i propri target intermedi. Se le priorità hanno conseguito i propri target intermedi, l'importo della riserva di efficacia dell'attuazione prevista per la priorità è ritenuta definitivamente assegnata sulla base della decisione della Commissione.

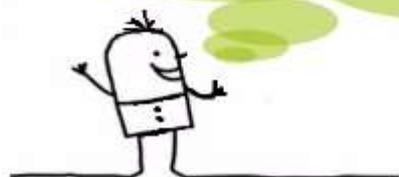
Il PF è uno strumento per la valutazione dell'efficacia¹ dell'attuazione, non previsto nella precedente programmazione e che si aggiunge alla cosiddetta regola dell'N+3 che valuta l'efficienza² dell'attuazione. Esemplicando, mentre la prima considera la velocità con cui tali fondi consentono la realizzazione di un progetto finanziato da fondi pubblici, la seconda considera l'efficienza in termini di velocità di erogazioni di fondi pubblici ai beneficiari. Entrambi i meccanismi possono condurre a un disimpegno dei fondi programmati.

Il PF si basa sostanzialmente su un sistema a livello di priorità di indicatori, legati principalmente all'attuazione finanziaria e alle realizzazioni fisiche, per i quali sono fissati obiettivi (o target) intermedi (milestone) al 2018 e target finali al 2023, come riportato nel capitolo 7 dei PSR. Al conseguimento di questi obiettivi è legato lo sblocco della riserva di performance, afferente ad ogni priorità dei PSR.

¹ Nel contesto del controllo della sana gestione finanziaria, l'obiettivo dell'efficacia ha lo scopo di accertare che gli obiettivi stabiliti siano conseguiti ed in tal modo rendano massimi gli effetti ricercati da una politica. (cfr. Glossario di audit della Corte dei conti europea)

² Nel contesto del controllo della gestione finanziaria, l'obiettivo dell'efficienza ha lo scopo di accertare che i beni e/o i servizi necessari per raggiungere gli obiettivi di una organizzazione siano prodotti in modo da ottenere un rapporto ottimale fra input ed output.

Il PF è uno strumento per la valutazione dell'efficacia dell'attuazione, non previsto nella precedente programmazione e che si aggiunge alla cosiddetta regola dell'N+3 basata invece sull'efficienza dell'attuazione.



Ogni anno, in sede di redazione della Relazione Annuale di Attuazione (RAA - tabella F) le Autorità di Gestione (AdG) contabilizzano lo stato di realizzazione del quadro di attuazione. A seguito della verifica dell'attuazione (performance review), la UE attribuisce la riserva di efficacia (performance reserve) alle sole priorità che hanno conseguito i target intermedi; inoltre, un livello non soddisfacente di conseguimento dei target (carenza) può determinare anche sanzioni (sospensioni dei pagamenti nel 2019 e correzioni finanziarie nel 2025). (cfr parte 2).

1.2 Quantificazione della riserva performance

In base all'art. 20 del Reg. (UE) n. 1303/2013, la riserva di performance costituisce il 6% del FEASR assegnato a ciascuno Stato membro, con l'esclusione delle risorse trasferite dal primo pilastro della PAC. Pertanto, considerato che l'importo FEASR allocato all'Italia, senza tener conto dei suddetti trasferimenti, è pari ad euro 10.429.710.767, l'ammontare della riserva di performance corrisponde ad euro 625.782.646,02.

Per il Programma RRN non è prevista alcuna riserva di performance (art. 22.1 del Reg. (UE) n. 1303/2013). In questo caso specifico l'ammontare complessivo della riserva italiana deve essere ripartito proporzionalmente tra i rimanenti programmi, ciascuno prendendo in carico, pro-quota, una parte della riserva teorica della Rete, ammontante ad euro 2.700.106,02.

In base all'art. 22.1 del Reg. (UE) n. 1303/2013 la riserva di performance costituisce tra il 5 e il 7% dell'allocatione di ciascuna priorità, tranne in caso di priorità dedicate all'assistenza tecnica e programmi dedicati agli strumenti finanziari conformemente all'articolo 39, fermo restando il rispetto del 6% per fondo e categoria di regioni (per altri fondi, non per FEASR). In aggiunta, nell'ambito dei programmi FEASR essendo la Priorità 1 trasversale a tutte le altre, le risorse delle misure afferenti a tale priorità concorrono al raggiungimento delle altre priorità programmate nei rispettivi PSR.

Il PF funziona per priorità per ogni singolo programma. Il blocco del 6% si calcola sul Programma ma è su ogni priorità che viene accantonata una riserva tra il 5% e il 7% che verrà definitivamente assegnata nel 2018.



1.3 Indicatori della riserva di performance

Le categorie di indicatori utilizzati al fine del raggiungimento degli obiettivi target possono essere classificate in quattro tipologie: indicatori finanziari, di prodotto o realizzazione, di risultato ed infine i key implementation steps (KIS). Il performance framework deve includere i milestone e i target per le prime due categorie di indicatori, mentre gli indicatori di risultato devono essere utilizzati solo dove necessario. Gli indicatori di risultato ed i KIS sono gli unici indicatori creati appositamente per le riserve di performance, mentre gli altri tipi di indicatori sono un sottolivello di quelli già selezionati come indicatori di programma.

Indicatori finanziari. Viene definito un indicatore finanziario per priorità, tranne per le priorità complesse. Per tutti i fondi SIE tranne il FEASR, l'indicatore finanziario si riferisce al totale delle spese ammissibili inserito nel sistema di contabilità dell'autorità di certificazione e certificate dall'autorità in linea con l'articolo 126 del 1303/2013. **Per il FEASR**, l'indicatore finanziario si riferisce alla spesa effettuata e inserita nel sistema di monitoraggio, e corrispondente a una operazione conclusa³, ad eccezione delle misure 3, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15, e le sotto-misure 6.3, 8.1 e 8.2 dove per operazione completata ci si riferisce al valore dell'indicatore conseguito per operazioni avviate. Si tratta prevalentemente di misure "pluriennali" e dove per operazione realizzata o completata si considera il pagamento completo di una singola annualità, sulla base della domanda di pagamento.

Indicatori di prodotto o realizzazione. Il performance framework comprende solo indicatori di realizzazione che sono già stati selezionati per il programma. Per il FESR, FSE e SFC, qualsiasi indicatore di output di una priorità può essere usato come un indicatore di output per il quadro di prestazione. Per il FEAMP, gli indicatori di output comuni sono legati alle misure incluse nel programma. **Per il FEASR**, si devono utilizzare gli indicatori di realizzazione del CMES predefiniti di cui all'allegato IV (parte 5) del Reg. di esecuzione 808/2014; oppure si possono sostituire/completare gli indicatori di realizzazione con l'utilizzo di altri indicatori di output rilevanti per il programma. Gli indicatori di output selezionati devono riguardare operazioni che rappresentano la maggior parte delle risorse assegnate a una priorità.

³ Si veda Working document for the rural development committee "RURAL DEVELOPMENT MONITORING (2014-2020) – IMPLEMENTATION REPORT TABLES". -Agosto 2015

Il numero di indicatori selezionati per una priorità dovrebbe essere il più basso possibile, al fine di concentrare le risorse, ed ottenere dei buoni risultati. Inoltre, il rischio di non riuscire a raggiungere l'obiettivo prefissato aumenta con il numero degli indicatori.



Indicatori di risultato Tutti gli indicatori fanno riferimento alle singole priorità che sono in linea con gli obiettivi tematici. Gli indicatori di risultato non possono essere appropriati per il performance framework a causa dei tempi in cui i risultati possono essere effettivamente raggiunti e la necessità di valutare e distinguere gli effetti netti della politica. Nell'ambito dei fondi SIE gli indicatori di risultato non sono oggetto del performance framework.

Key implementation step Il KIS è una fase chiave nella realizzazione delle operazioni sotto una priorità, che si rende necessario per raggiungere gli obiettivi fissati per il 2023. Il suo completamento si può quantificare con un numero o una percentuale. A seconda della natura degli interventi, si può fare riferimento a diverse fasi di attuazione, ad esempio: l'approvazione di progetti ("un numero X di progetti per il trattamento delle acque reflue presentato alla Commissione"), la selezione dei progetti ("X numero di progetti di ricerca e sviluppo selezionati "), la selezione delle strategie (" un numero X di strategie CLLD selezionati "), la fornitura di finanziamenti da strumenti finanziari ("X % del contributo finanziario dell'AdG è stato fornito ai destinatari finali), l'inizio del processo di implementazione.

Il KIS può essere utilizzato quando non vi sono risultati legati alla piena attuazione di alcune operazioni per la fine del 2018. In tale situazione, un milestone dovrebbe essere definito come key implementations step, riferito al numero di progetti selezionati, per fornire gli output generati dalle operazioni non ancora pienamente attuate.

1.4 Indicatori di Performance comuni ai PSR

Differentemente dagli altri fondi SIE, per il FEASR il regolamento di esecuzione prevede, alla parte 5 dell'allegato IV del Reg. (UE) n. 808/2014, una lista di indicatori comuni (finanziari e di prodotto) utilizzabili per il performance framework (Parte 3).

In particolare, per ogni priorità il sistema pre-individua degli indicatori connessi con gli interventi promossi dalle politiche, ai fini della valutazione del quadro di riferimento per l'efficacia e l'attuazione.



Il regolamento di esecuzione per lo sviluppo rurale prevede, una lista di indicatori comuni (finanziari e di prodotto) utilizzabili per il performance framework (Cfr. Allegato 3)

Gli indicatori di performance (capitoli 7.1 e 7.2 del PSR) sono sostanzialmente una selezione degli indicatori di output dei Psr (capitolo 11); non si deve fare confusione con gli indicatori target di focus area del Capitolo 11)

Per ogni priorità è individuato un indicatore finanziario e i restanti costituiscono indicatori fisici collegati all'attuazione finanziaria. L'indicatore finanziario target è costituito dalla sommatoria della dotazione finanziaria, spesa pubblica, di tutte le misure programmate nella priorità in questione e contabilizzato nel sistema comune per il monitoraggio e la valutazione. Mentre gli indicatori fisici, si riferiscono solo a specifiche misure e/o sottomisure programmate nella priorità. Tali indicatori sono comuni a tutti i PSR, come riportato nel capitolo 7.1 di ogni PSR. A seguito della negoziazione per l'approvazione dei Programmi, alcuni degli indicatori pre-individuati sono stati ritenuti non rappresentativi della priorità programmata e pertanto si è ricorso ad ulteriori indicatori (KIS) come riportato eventualmente nel capitolo 7.2 dei PSR. Anche tali valori obiettivi sono definiti milestone intermedi, con riferimento alla quantificazione per l'anno 2018, e finali con riferimento alla quantificazione per il 2023.

La quantificazione di tali milestone è strettamente connessa a quanto riportato nei rispettivi cap. 11 dei PSR relativo al piano degli indicatori. Il target intermedio costituisce una percentuale, dell'indicatore finale definito da ogni AdG al 2018 tenuto conto di quanto riportato all'art. 5 del Reg. di esecuzione 215/2014 sulla definizione di tali milestone che stabilisce gli indicatori di output e le fasi di attuazione principali.

1.5 Valorizzazione degli indicatori della riserva di performance

Ai fini della valorizzazione dei target del PF, l'art. 5 distingue tra indicatore finanziario⁴ e indicatore di output. L'indicatore finanziario per il FEASR si tratta dell'importo totale della spesa pubblica sostenuta, contabilizzato nel sistema comune per il monitoraggio e la valutazione. Allo stesso articolo, paragrafo 3 è stabilito che per gli indicatori di output, per tutti i fondi SIE, tranne che per il FSE e il FEASR, il target intermedio e il target finale per un indicatore di output si riferiscono ad operazioni integralmente attuate, ma per le quali non tutti i pagamenti siano necessariamente stati effettuati.

Nel quadro del FEASR, ci si riferisce alle operazioni completate, ovvero, conformemente all'articolo 2, paragrafo 14, del Reg. (UE) n. 1303/2013, operazioni che sono state materialmente completate o

⁴ Nel quadro del FEASR, l'indicatore finanziario è indicatore di output O.1, come riportato in allegato al Reg. 808/2013

pienamente realizzate e per le quali tutti i pagamenti previsti sono stati effettuati dai beneficiari e il contributo pubblico corrispondente è stato corrisposto ai beneficiari. Si tratta, quindi, di domande per le quali sia stato pagato il saldo finale al beneficiario da parte dell'organismo pagatore. Sono escluse le spese per il pagamento di anticipi o pagamenti intermedi (es. SAL) pagate ai beneficiari, a fronte delle quali non sia maturato il saldo, in coerenza con quanto stabilito documento di lavoro sul monitoraggio (Cfr. nota 3). Altrettanto dicasi per il milestone costituito dall'indicatore fisico collegato a tali operazione: non può essere valorizzato fin tanto che il saldo non sia stato erogato. Fanno eccezione, come già visto nel par. 1.3, le misure 3, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15, e le sotto-misure 6.3, ,8.1 e 8.2 dove si considera il pagamento completo di una singola annualità sulla base della domanda di pagamento.

1.6 Monitoraggio del PF

Due sono gli appuntamenti previsti per la verifica della riserva di performance: il primo nel 2019, sulla base dell'attuazione al 31/12/2018 e il secondo nel 2024 alla chiusura della programmazione. La Commissione, comunque, è tenuta a monitorare regolarmente l'efficacia nell'esecuzione dei singoli programmi, sulla base appunto del PF.

In particolare ogni AdG, a partire dalla RAA da inviare nel 2017, includono le informazioni relative ai progressi nel raggiungimento dei milestone del PF (Art. 50 del Reg. (UE) n. 1303/2013). I valori trasmessi fanno riferimento ad indicatori relativi a operazioni completate tenuto conto delle eccezioni⁵.

La Commissione, esamina la RAA ed entro due mesi elabora le proprie osservazioni. Inoltre la Commissione può in qualunque momento formulare osservazioni all'AdG in merito ai problemi che incidono in modo significativo sull'attuazione del programma. In tal caso, l'Autorità di Gestione fornisce tutte le informazioni necessarie circa tali osservazioni e, se opportuno, informa la Commissione entro tre mesi in merito alle misure adottate. Inoltre, come stabilito dalle stesse linee guida della Commissione, il PF è oggetto del riesame annuale.

Il Comitato di Sorveglianza (CdS), nell'ambito delle proprie funzioni, monitora l'attuazione e i progressi nel raggiungimento degli obiettivi tenuto conto dei milestone del PF. In questo ambito il CdS può produrre osservazione all'AdG riguardo l'implementazione del programma e la sua valutazione, nonché monitorare le azioni intraprese di conseguenza.

1.7 Modifica dei milestone del PF

Un cambiamento del valore dei milestone o target del PF può avvenire come risultato di una modifica del programma che comporti una riallocazione di risorse. In aggiunta, ogni AdG può proporre una revisione dei milestone e target in casi debitamente giustificati. L'allegato II del Reg. (UE) n. 1303/2013 considera come casi debitamente giustificati: cambiamenti significativi delle condizioni economiche ambientali e relative al mercato del lavoro. Ciò implica che se tali cambiamenti significati rendono impossibile il raggiungimento di un milestone o target, l'AdG può proporre una revisione di questi ultimi.

⁵ Fanno eccezione le misure 3, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15, e le sotto-misure 6.3, ,8.1 e 8.2 dove ai fini della valorizzazione per il raggiungimento del target ci si considera il pagamento completo di una singola annualità sulla base della domanda di pagamento.

Inoltre l'art. 5, comma 6 del Regolamento di esecuzione 215/2014 stabilisce che qualora risulti che il processo di definizione dei milestone del PF in sede di programmazione sia basato su supposizioni inesatte, che conducono a una sottostima o a una sovrastima dei target intermedi o finali, ciò può costituire un caso debitamente giustificato conformemente all'allegato II, del Reg. (UE) n. n. 1303/2013.

La modifica al programma per la revisione dei milestone, implica una procedura standard ai sensi dell'art. 30 del Reg. (UE) n. 1303/2013. Una procedura simile, ma con tempistiche più strette è prevista per la riallocazione delle riserva dopo la verifica del PF.

Si consideri altresì che, durante la negoziazione dei programmi in sede di quantificazione iniziale dei milestone, le Linee guida predisposte dalla Commissione europea sul PF prevedono che i milestone relativi agli indicatori finanziari vengano quantificati considerando come minimo valore il livello di spesa necessario per evitare il disimpegno automatico a livello di programma. In aggiunta, le linee guida prevedono che, per i programmi che non hanno avuto problemi di disimpegno nel 2007-2013, il valore dei target finanziari sia maggiormente ambiziosa e quindi al di sopra del valore minimo di cui sopra.

PARTE 2 – Conseguenze della riserva di performance

L'art. 22 del Reg. (UE) n. 1303/2013 prevede due momenti formali nell'arco della programmazione per la verifica del quadro dell'efficacia dell'attuazione per ogni singola priorità.

Nel 2019, sulla base dell'attuazione al 31/12/2018 riportata nella RAA la Commissione valuta il livello di raggiungimento dei milestone intermedi. Se gli indicatori sono stati **conseguiti** si attribuisce la riserva. Se gli indicatori non sono stati conseguiti, la riserva non viene attribuita. Se emerge una **grave carenza**, si potrebbe incorrere nella sospensione dei pagamenti.

Nel 2024, sulla base dell'attuazione al 31/12/2023 riportata nel rapporto finale di attuazione, la Commissione valuta il livello di conseguimento dei milestone finali. Se emerge una **grave carenza la Commissione procede a correzioni finanziarie**

L'art. 6 del Reg. 215/2013 definisce quando una priorità è ritenuta "conseguita" e quando invece si rileva una grave carenza.

2.1 Livello di conseguimento dei target

La riserva della priorità viene attribuita al conseguimento dei target intermedi. L'articolo 6 del Reg. di esecuzione 215/2014 chiarisce quando i target di una priorità sono ritenuti conseguiti:

- qualora la Priorità prevede 2 indicatori, se per tutti gli indicatori inclusi nel rispettivo quadro è stato conseguito almeno l'85% dei target intermedi fissati al 2018 e finali al 2023;
- nel caso in cui il PF includa tre o più indicatori per ognuna priorità, i target possono essere considerati conseguiti se tutti gli indicatori, ad eccezione di uno, conseguono l'85 % del valore atteso entro la fine del 2018 o l'85 % del valore dei rispettivi target finali entro la fine del 2023. L'indicatore che non consegue l'85% del valore del rispettivo target non può raggiungere meno del 75% del valore atteso.

2.2 I casi di gravi carenze

In sede di verifica del performance framework se la Commissione rileva una grave carenza non solo dispone la non assegnazione della riserva ma ha facoltà di **bloccare i pagamenti** (nel 2019) delle misure afferenti alla priorità in esame o procedere a correzione finanziaria (nel 2024).

L'art. 6 del Reg. 215/2013, definisce **grave carenza**:

- per una priorità, il cui quadro di efficacia include due indicatori, viene considerata una grave carenza il caso in cui non viene raggiunto almeno il 65 % del valore del target intermedio entro la fine del 2018, e entro la fine del 2023, per uno dei due indicatori;

- per una priorità, il cui quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione comprende più di due indicatori, viene considerata una grave carenza il non raggiungimento di almeno il 65% del target intermedi e poi finali del valore atteso per almeno due di tali indicatori.

|  <p>INDICATORI* PER PRIORITA'</p> | 2 INDICATORI | 3 O PIU' INDICATORI |
|--|--|--|
| RISERVA DI PERFORMANCE ASSEGNATA | ENTRAMBI GLI INDICATORI MAGGIORI 85% | TUTTI GLI INDICATORI MAGGIORI 85% TRANNE 1 CHE PUO' ATTESTARSI ALMENO AL 75% |
| RISERVA DI PERFORMANCE NON ASSEGNATA | ALMENO UN INDICATORE NON RAGIUNGE 85% E ENTRAMBI AL DI SOPRA DEL 65% | ALMENO DUE NON RAGIUNGONO 85% MA ALMENO DUE AL DI SOPRA DEL 65% |
| RISERVA DI PERFORMANCE NON ASSEGNATA E SANZIONI PER GRAVE CARENZA | UNO DEI DUE INDICATORI E' AL DI SOTTO DEL 65% | ALMENO DUE INDICATORI AL DI SOTTO DEL 65% |

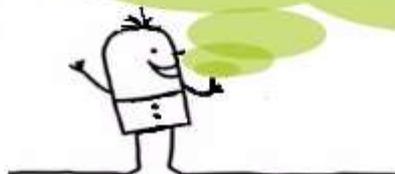
* Indicatori sono valorizzati solo per progetti completati (saldo)

2.3 Attribuzione della riserva

L'art. 22 del Reg. (UE) n. 1303/2013 stabilisce che sulla base della verifica dell'efficacia dell'attuazione, entro due mesi dal ricevimento delle relazioni annuali di attuazione per il 2019, la Commissione adotti una decisione per stabilire, per ciascun fondo SIE e ciascuno Stato membro, i programmi e le priorità per i quali sono stati conseguiti i target intermedi disaggregando tali dati per fondo SIE e per categoria di regioni, ove una priorità copra più di un fondo SIE o categoria di regioni.

Per le priorità che non hanno conseguito i target intermedi, lo Stato membro propone una riassegnazione degli importi corrispondenti della riserva a priorità per le quali sono stati conseguiti i target, di cui alla decisione della Commissione di cui sopra.

Le linee guida della Commissione chiariscono che si tratta di priorità dello stesso Programma ma anche di Priorità di altri programmi fin tanto che afferiscono allo stesso Fondo.



L'assegnazione della riserva da una priorità non performante a una priorità performante avviene per Decisione della Commissione tenuto conto: del programma, del fondo e se del caso della della categoria di regione.

Gli Stati membri hanno 3 mesi a seguito della Decisione della Commissione sulle priorità e Programmi che hanno conseguito i target, per inviare la richiesta di modifica per la riallocazione della riserva ai sensi degli artt. 30.3 e 22 del Reg. (UE) n. 1303/2013, insieme a ogni altra modifica inerente il PF. La riallocazione delle risorse deve rispettare la concentrazione tematica o risorse minime per misure/obiettivi previste dai Regolamenti, tranne il caso in cui in cui la riallocazione su una priorità è conseguenza di una diminuzione di risorse a seguito del non raggiungimento del milestone (art. 22.5 del Reg. (UE) n. 1303/2013)⁶.

2.4 Modifica dei target finali a seguito della riallocazione delle risorse

In generale, il valore dei milestone fissati per la priorità considerano anche la quota della riserva. Comunque, se a seguito della verifica del PF nel 2019 una priorità vede assegnate maggiori risorse

⁶ La riserva non verrà comunque assegnate agli Stati membri che omettono nella RAE le informazione relative all'art. 50(5) e (6) del Reg. (UE) n. 1303/2013. I comma 5 e 6 dell'art. 50 del 1303/2013 sulla Relazione di Attuazione prevedono:

(5) La relazione di attuazione annuale da presentare nel 2019 e la relazione di attuazione finale per i fondi SIE, oltre alle informazioni e alle valutazioni di cui ai paragrafi 2 e 3, comprendono informazioni e valutazioni sui progressi nel conseguimento degli obiettivi del programma e sul suo contributo alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

(6). Per essere considerate ricevibili, le relazioni di attuazione annuali di cui ai paragrafi da 1 a 4 devono contenere tutte le informazioni indicate negli stessi paragrafi e nelle norme specifiche di ciascun fondo.

Ove la Commissione non comunichi allo Stato membro che la relazione di attuazione annuale non è ricevibile entro 15 giorni lavorativi dalla ricezione dello stesso, tale relazione si considera ricevibile.

provenienti da altre priorità che non hanno conseguito il relativo milestone, allora i valori dei target del PF per il 2023 delle priorità che vedono una variazione delle risorse devono essere rivisti di conseguenza.

In linea con quanto previsto all'art.30 del Reg. (UE) 1303/2013 sulla procedura per la modifica dei programmi a seguito della verifica del PF, in questo caso la Commissione può formulare osservazioni soltanto se ritiene che la dotazione proposta non sia conforme con le norme applicabili, non sia coerente con le esigenze di sviluppo dello Stato membro o della regione oppure comporti il rischio significativo che gli obiettivi e i target individuati nella proposta non possano essere conseguiti. La Commissione approva la richiesta di modifica di un programma il prima possibile e comunque entro due mesi dalla presentazione della richiesta da parte dello Stato membro, a condizione che le eventuali osservazioni da essa formulate siano state prese in debita considerazione. L'approvazione della modifica del programma da parte della Commissione rappresenta nel contempo un'approvazione della conseguente revisione dei dati nell'accordo di partenariato.

2.5 Non attribuzione della Riserva e sanzioni per grave carenza

La riserva non viene attribuita alla priorità che non consegue il milestone. L'art. 22 del 1303/2013 prescrive che qualora dalla verifica dell'efficacia dell'attuazione per una priorità si dimostri che:

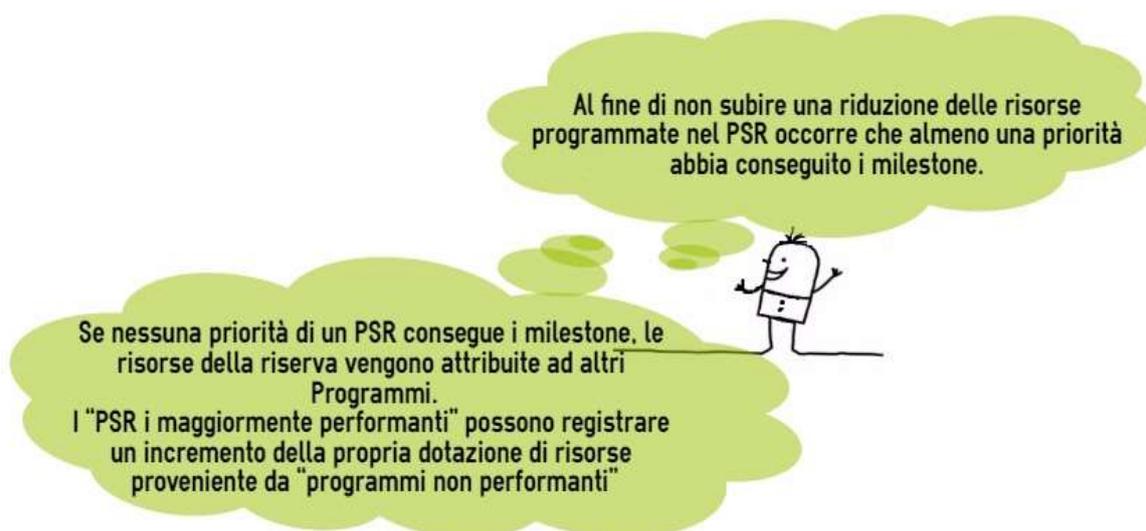
- dall'esame del rapporto di attuazione consegnato nel 2019 vi è stata una **grave carenza** nel conseguire i **target intermedi** di detta priorità;
- che tale carenza è imputabile a **debolezze nell'attuazione** chiaramente identificabili;
- la Commissione aveva precedentemente comunicato nell'ambito delle **osservazioni** che può inviare allo Stato Membro (i.e. Rapporto annuale, esame annuale, ecc..) tali debolezze nell'attuazione previa stretta consultazione con lo Stato membro interessato;
- lo Stato membro **non ha adottato le azioni correttive** necessarie per risolvere tali debolezze.

La Commissione può, sospendere del tutto o in parte un pagamento intermedio relativo a una priorità di un programma secondo la procedura di cui alle norme specifiche di ciascun Fondo. La sospensione viene meno non appena le necessarie azioni correttive sono state intraprese.

Benché non rappresenti una sanzione, nell'ambito del quadro del PF si potrebbe configurare una fattispecie non di immediata evidenza dalla lettura dei Regolamenti, ma fortemente sfavorevole per i PSR. Cosa accade se un PSR non consegue alcun milestone in nessuna delle priorità? Infatti, il PF è costruito per la valutazione dell'efficacia della priorità. Se un PSR non consegue alcuna delle priorità e contestualmente non registra una grave carenza, il "PSR non performante" vedrà una decurtazione delle risorse programmate per un importo pari all'ammontare della riserva (6% del Programma). Tale situazione potrebbe essere maggiormente penalizzante a fronte di una Amministrazione che consegue i milestone per una priorità e contestualmente una grave carenza in un'altra o le restanti priorità, in quanto in questo ultimo caso incorre in eventuale sospensione dei pagamenti, ma senza una riduzione delle risorse programmate.

Da notare che il Reg. (UE) 1303/2013 stabilisce che la riserva per la priorità che non consegue il milestone prevede che si proceda a riassegnazione tenuto conto: del programma, del fondo e della categoria di

regione. L'Accordo di partenariato⁷ prevede "che, con un atto successivo saranno definiti i principi fondamentali per la riassegnazione degli importi corrispondenti della riserva di efficacia non assegnata alle priorità dei Programmi che singolarmente non risultano aver conseguito i propri target intermedi alla verifica del 2019. Tali principi, ferma restando la conformità ai requisiti richiamati nell'art. 22 commi 4 e 5 del Regolamento generale, sono tesi a privilegiare in prima istanza il mantenimento delle risorse, ove possibile, all'interno dello stesso Programma o, comunque, ad altri che intervengono nello stesso territorio regionale, e in ultima istanza l'assegnazione delle stesse ai Programmi più performanti. Nella riallocazione si terrà in ogni caso conto del residuo fabbisogno di intervento da soddisfare e della capacità di utilizzo delle risorse."



2.6 Verifica finale del PF e correzioni finanziarie

Come anticipato, nel 2023, il meccanismo di valutazione del conseguimento ai fini del PF si ripete come sopra ma ha ad oggetto i milestone finali. Come conseguenza della verifica, rileva esclusivamente la fattispecie della grave carenza. Mentre nel 2019 la sanzione è costituita dall'eventuale sospensione dei pagamenti per la priorità che non ha superato il milestone intermedio, nel 2024 la grave carenza può tradursi in una correzione finanziaria. Similmente alla verifica intermedia del PF ma con una ulteriore presupposto, la Commissione procede a correzione finanziaria se si verificano congiuntamente le seguenti condizioni:

- dall'esame del rapporto finale emerge una **grave carenza** nel conseguire i **target finali** della priorità oggetto di verifica (indicatori finanziari, di realizzazione e KIS) del PF;
- che tale grave carenza è imputabile a **debolezze nell'attuazione** chiaramente identificabili;
- la Commissione aveva precedentemente comunicato tali debolezze nell'attuazione, previa stretta consultazione con lo Stato membro interessato;

⁷ Si veda Sezione 2, paragrafo 2.4 Metodologia e meccanismi volti a garantire la coerenza nel funzionamento del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, ai sensi dell'art. 21 del regolamento generale.

- lo Stato membro **non ha adottato le azioni correttive** necessarie per risolvere tali debolezze;
- non sussistono fattori socio-economici o ambientali, o significativi cambiamenti nelle condizioni economiche o ambientali nello Stato membro interessato o cause di forza maggiore che compromettono gravemente l'attuazione delle priorità interessate (art. 22 par.7 comma 3 del Reg. (UE) 1303/2013).

Quando la Commissione applica le rettifiche finanziarie, questa tiene conto, nel rispetto del principio di proporzionalità, del livello di assorbimento e di fattori esterni che contribuiscono alla carenza. L'art. 2 del Reg. delegato 480/2014 stabilisce che il livello della rettifica applicato dalla Commissione è un tasso forfettario determinato sulla base del rapporto tra: la media dei tassi di realizzazione finale relativi a tutti gli indicatori di output e alle fasi di attuazione principali nell'ambito del PF e il tasso di realizzazione finale dell'indicatore finanziario («coefficiente di realizzazione/assorbimento»).

Il coefficiente di realizzazione/assorbimento è calcolato secondo le seguenti modalità:

- il valore finale ottenuto per ciascun indicatore di output e per ciascun KIS nell'ambito di una determinata priorità è diviso per il valore del rispettivo target finale, così da ottenere il tasso di realizzazione finale espresso come percentuale del target finale;
- si calcola la media dei tassi di realizzazione finale relativi a tutti gli indicatori di output e KIS nell'ambito di una determinata priorità. A tal fine, il tasso di realizzazione finale è posto pari al 100 % se quello risultante dal calcolo è superiore al 100 %;
- il valore finale ottenuto per l'indicatore finanziario selezionato nell'ambito di una determinata priorità è diviso per il valore del rispettivo target finale, così da ottenere il tasso di realizzazione finale espresso come percentuale del target finale. A tal fine, il tasso di realizzazione finale è posto pari al 100 % se quello risultante dal calcolo è superiore al 100 %;
- la media dei tassi di realizzazione finale relativi a tutti gli indicatori di output e KIS nell'ambito di una determinata priorità è divisa per il tasso di realizzazione finale dell'indicatore finanziario selezionato ai fini del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione nell'ambito di una determinata priorità;
- il **tasso di correzione** finanziaria è fisso e dipende dal coefficiente di realizzazione/assorbimento: **0%** se il coefficiente di assorbimento non è inferiore al 65%;
- nel caso di un coefficiente di realizzazione/assorbimento inferiore al 65 % ma pari o superiore al 60 %, si applica un tasso forfettario del **5 %**;
- nel caso di un coefficiente di realizzazione/assorbimento inferiore al 60 % ma pari o superiore al 50 %, si applica un tasso forfettario del **10 %**;
- nel caso di un coefficiente di realizzazione/assorbimento inferiore al 50 %, si applica un tasso forfettario del **25 %**.

Il tasso forfettario è applicato al contributo del fondo SIE determinato sulla base delle spese dichiarate dallo Stato membro nell'ambito della priorità che registra la grave carenza, previa applicazione di eventuali altre rettifiche finanziarie.

I fattori esterni, diversi da quelli citati all'articolo 22, paragrafo 7, terzo comma, del Reg. (UE) 1303/2013⁸, che contribuiscono a una carenza grave nel raggiungimento dei target finali, sono considerati caso per caso. La rettifica forfettaria può essere ridotta nella misura massima del 50% tenendo conto dell'incidenza attribuita a tali fattori sulla carenza grave.

Inoltre laddove l'applicazione del tasso forfettario stabilito in conformità a quanto sopra esposto, risultasse sproporzionato il livello di rettifica è ridotto.

⁸ Fattori socio-economici o ambientali, o significativi cambiamenti nelle condizioni economiche o ambientali nello Stato membro interessato o cause di forza maggiore che compromettono gravemente l'attuazione delle priorità interessate

PARTE 3 – Riferimenti normativi e linee guida

Regolamento (UE) 1303/2013 - Art. 20-21-22 e Allegato II (vedi allegati sottostante) introducono:

- Riserva di efficacia dell'attuazione (Performance reserve)
- Verifica di efficacia dell'attuazione (Performance review)
- Quadro di riferimento dell'attuazione (Performance framework)

Regolamento (UE) 215/2014 - Art. 4-5-6-7 specificano:

- Informazioni da produrre a livello di PO sulle modalità e metodi di individuazione degli indicatori e determinazione dei target;
- Modalità di individuazione degli indicatori e di target intermedi e finali
- Definizione dei livelli di soddisfacimento dei target intermedi e finali ai fini dell'attribuzione della riserva e dell'applicazione delle sanzioni

Regolamento (UE) N.480/2014 - PERFORMANCE FRAMEWORK, STRUMENTI FINANZIARI, COSTI Art. 2-3 specificano:

- Modalità di calcolo del livello di correzioni finanziarie al 2025

Regolamento (UE). N.808/2014 - SVILUPPO RURALE - ALLEGATO IV (vedi allegati sottostante).

- Indicatori proposti per il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione

Linee guida e FAQ

- Q&As RD Performance Framework – March 2014
- GUIDANCE FICHE. PERFORMANCE FRAMEWORK REVIEW AND RESERVE IN 2014-2020. MAY 2014
- PERFORMANCE FRAMEWORK, RESERVE E REVIEW NELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020, versione dell'aprile 2014 (presentazione a cura del DPS).
- RURAL DEVELOPMENT MONITORING (2014-2020) – IMPLEMENTATION REPORT TABLES, Working document for the rural development committee.-Agosto 2015
-

ALLEGATO II DEL REG.(UE) 1303/2013

METODO PER DEFINIRE IL QUADRO DI RIFERIMENTO DELL'EFFICACIA DELL'ATTUAZIONE

1 Il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione è costituito da target intermedi definiti per ciascuna priorità, a eccezione delle priorità relative all'assistenza tecnica e dei programmi dedicati agli strumenti finanziari ai sensi dell'articolo 39, per l'anno 2018 e da target finali fissati per il 2023. Target intermedi e target finali sono presentati secondo il formato indicato nella tabella sottostante.

Formato standard per il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione

| Priorità | Indicatore e unità di misurazione, se del caso | Target intermedio per il 2018 | Target finale per il 2023 |
|----------|--|-------------------------------|---------------------------|
| | | | |
| | | | |
| | | | |

2. I target intermedi sono obiettivi intermedi, direttamente connessi al conseguimento dell'obiettivo specifico di una priorità che indicano, se del caso, i progressi attesi verso il conseguimento dei target finali fissati per la fine del periodo. I target intermedi stabiliti per il 2018 includono indicatori finanziari, indicatori di output e, se del caso, indicatori di risultato, che sono strettamente connessi con gli interventi promossi dalle politiche. Gli indicatori di risultato non sono presi in considerazione per le finalità di cui all'articolo 22, paragrafi 6, e 7. È possibile stabilire target intermedi anche per fasi di attuazione principali.

3. I target intermedi e i target finali sono:

- a) realistici, raggiungibili, pertinenti, recanti informazioni essenziali sui progressi di una priorità;
- b) coerenti con la natura e il carattere degli obiettivi specifici della priorità;
- c) trasparenti, con obiettivi verificabili oggettivamente e fonti di dati identificate e, ove possibile, disponibili al pubblico;
- d) verificabili, senza imporre oneri amministrativi eccessivi;
- e) coerenti tra i vari programmi, se del caso.

ALLEGATO IV DEL Reg. 808/2014

Indicatori proposti per il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione

| | Indicatori | Codice |
|-------------------|---|------------|
| Priorità 2 | Spesa pubblica totale P2 (in EUR) | 0.1 |
| | Numero di aziende agricole che beneficiano di un sostegno per gli investimenti nella ristrutturazione o nell'ammodernamento (FA 2 A) + aziende con piano di sviluppo aziendale/investimenti per giovani agricoltori sovvenzionati (FA 2B) | 0.4 |
| Priorità 3 | Spesa pubblica totale P3 (in EUR) | 0.1 |
| | Numero di aziende agricole sovvenzionate che ricevono un sostegno per la partecipazione a regimi di qualità, mercati locali/filiere corte, nonché a associazioni/organizzazioni di produttori (FA 3 A) | 0.4 0.9 |
| | Numero di aziende agricole che partecipano a regimi di gestione del rischio (FA 3B) | 0.4 0.9 |
| Priorità 4 | Spesa pubblica totale P4 (in EUR) | 0.1 |
| | Terreni agricoli oggetto di contratti di gestione che contribuiscono alla biodiversità (FA 4 A) + miglioramento della gestione idrica (FA 4B) + migliore gestione del suolo e prevenzione dell'erosione del suolo (FA 4C) | 0.5 |
| Priorità 5 | Spesa pubblica totale P5 (in EUR) | 0.1 |
| (P5) | Numero di operazioni di investimenti destinati al risparmio e all'efficienza energetica (FA 5B) + nella produzione di energia rinnovabile (FA 5C) | 0.3 |
| Priorità 6 | Terreni agricoli e forestali gestiti in maniera tale da promuovere il sequestro e la conservazione del carbonio (FA 5E) + terreni agricoli oggetto di contratti di gestione mirati a ridurre le emissioni di GHG e/o ammoniaca (aspetto specifico 5D) + terreni irrigui cui si applicano sistemi di irrigazione più efficienti (FA 5 A) | 0.5 |
| | Spesa pubblica totale P6 (in EUR) | 0.1 |
| (P6) | Numero di operazioni sovvenzionate per migliorare le infrastrutture e i servizi di base nelle zone rurali (FA 6B e 6C) | 0.3 |
| | Popolazione coperta dai GAL (FA 6B) | 0.18 |

Questioni aperte

Principali questioni aperte

- ✓ a che punto siamo: I PSR italiano saranno in grado di conseguire i PF?
- ✓ come e quando modificare eventualmente i milestone?
- ✓ è opportuno rivedere la numerosità degli indicatori e la tipologia?
- ✓ è opportuno ricorrere ai KIS?
- ✓ in caso di non conseguimento, se la riserva fosse impegnata, cosa accade?
- ✓ in caso di non conseguimento, come avverrà l'eventuale riallocazione delle risorse? e sulla base di quali criteri comuni?



RETE RURALE NAZIONALE

Autorità di gestione
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
Via XX Settembre, 20 Roma

www.reterurale.it
reterurale@politicheagricole.it
@reterurale
www.facebook.com/reterurale