

Valutazione ex ante del PSR 2014-2020 della Regione Calabria: follow-up all'Addendum al rapporto finale di maggio 2015

5.10.2015

La presente relazione dà seguito all'Addendum al Rapporto finale di valutazione ex-ante del PSR 2014-2020 della Regione Calabria, consegnato nel mese di maggio 2015.

L'Addendum completava quanto prodotto nel Rapporto finale di valutazione ex-ante del PSR di luglio 2014, rispondendo a precise domande di chiarimenti formulate dai Servizi della Commissione. In tal senso, esso portava su due specifici temi di analisi:

- Il contributo atteso dal PSR Calabria alla Strategia Europa 2020. L'addendum sviluppava ed aggiornava i metodi, le ipotesi e i parametri assunti per la stima degli effetti attesi dal PSR in termini di riduzione delle emissioni di gas serra
- Il piano degli indicatori e la quantificazione dei target. L'analisi ha riguardato gli indicatori di output per misura e focus area, esaminandone la coerenza e la correttezza del metodo adottato dal programmatore per il calcolo, i dati utilizzati e la congruità dei costi unitari. L'analisi si concludeva con la valutazione della correttezza e solidità dei target delle focus area, le cui grandezze discendono obbligatoriamente - per il tramite degli algoritmi previsti per ciascun di essere - dagli indicatori di output.

In particolare sul secondo punto, l'analisi valutativa si era conclusa con la formulazione di una serie di considerazioni sugli indicatori di output, corredate da alcuni suggerimenti di aumento o di diminuzione. In virtù del meccanismo automatico per il loro calcolo, tali considerazioni avevano corso anche su alcuni indicatori target.

Il documento di programmazione preso in esame in fase di redazione dell'Addendum è stata la versione del PSR Calabria rev. maggio 2015, presentata ai servizi della Commissione europea in risposta alle osservazioni di cui alla Decisione della Commissione C(2015) 793 del 9.02.2015.

Alla versione del PSR Calabria di maggio 2015 hanno poi fatto seguito altre versioni, ad agosto e a settembre, per la progressiva messa a punto dei temi sotto negoziato. In questo lasso di tempo, le consultazioni fra programmatore e Servizi della Commissione si sono susseguite con dialogo serrato: dei principali snodi di questo processo l'Autorità di Gestione ha reso edotto il valutatore.

Attualmente, il negoziato pare avviarsi alla conclusione e appare utile verificare se e in quale misura le considerazioni mosse dal valutatore a maggio 2015 in relazione al Piano degli indicatori sono state tenute in conto dal programmatore regionale. I documenti presi in esame per tale verifica sono la versione del 30.09.2015 del Piano degli indicatori e l'estratto del PSR del 1.10.2015.

Nella tabella che segue sono riassunti i risultati dell'analisi

Indicatori del PSR (v. maggio 2015) sui quali sono stati formulati dei rilievi nell'Addendum alla VEA							Recepimento delle considerazioni (Piano degli indicatori v. 30.09.2015)
Mis.	FA	Indicatore	Target	Dotazione (spesa pubblica)	Costo unitario	Considerazioni valutatore ex-ante (cf. Addendum)	
2.1	2a	Nr. destinatari	1.867	€2.800.000	€ 1.500	Nell'addendum si notava come il maggiore importo previsto per la FA 5e (costo unitario) non apparisse giustificabile. Si suggeriva quindi di rivedere in aumento il target relativo, a parità di risorse.	Il programmatore ha accolto l'osservazione, riallineando il costo unitario delle azioni di formazione per la FA 5e a quello previsto per le altre focus area: il relativo target è sensibilmente aumentato (da 623 a 952 destinatari), con una lieve diminuzione delle risorse finanziarie allocate.
	2b		934	€1.400.000	€ 1.499		
	3a		934	€1.400.000	€ 1.499		
	4a		1.482	€2.000.000	€ 1.499		
	4b		2.400	€3.600.000	€ 1.500		
	4c		2.400	€3.600.000	€ 1.500		
	5a		800	€1.200.000	€ 1.500		
	5b		400	€600.000	€ 1.500		
	5c		400	€600.000	€ 1.500		
	5d		400	€600.000	€ 1.500		
	5e		623	€1.400.000	€ 2.500		
6a	534	€800.000	€ 1.498				
4.4	4a	Nr. Investimenti non produttivi	96	€4.200.000	€ 43.750	In considerazione della tipologia di interventi previsti nella scheda misura, dedicata anche ad azioni "leggere", si suggeriva di aumentare il target.	Osservazione non accolta. Le risorse pubbliche destinate alla misura 4.4 sono diminuite, e di conseguenza il target. Ma il costo medio utilizzato dal PSR per la stima del numero di operazioni è aumentato e non diminuito, come suggerito, poiché il programmatore si attende una domanda incisiva in interventi più "strutturali".
5.1	3b	Nr. beneficiari pubblici	20	€10.000.000	€ 500.000	Si evidenziava una verosimile sovrastima del valore medio dell'intervento	Osservazione accolta: a parità di risorse finanziarie, il target è aumentato (da 20 a 25 beneficiari).
6.1	2b	Start up giovani	727	€40.000.000	€ 55.021	Nell'addendum si osservava come il target fosse costruito in base all'ipotesi che tre quarti dei beneficiari si trovi in territorio montano, ipotesi verosimilmente elevata e in contraddizione con la misura 4.1 (2b). Si invitava il programmatore a ulteriore analisi e nel caso a rivedere in aumento il numero dei beneficiari complessivi	Osservazione accolta: nel Piano analizzato, a fronte di una diminuzione delle risorse pubbliche allocate, il numero target di beneficiari è aumentato.
6.4	5c	Nr operazioni	60	€3.000.000	€ 50.000	Si osservava come l'importo medio ipotizzato per progetto risultasse compatibile soltanto con tecnologie a combustione e piccolissimi impianti: si suggeriva quindi, anche sulla scorta dell'esperienza 2007-2013, di ridurre il target per renderlo compatibile con impianti più potenti ed efficienti	Osservazione accolta: nel Piano analizzato, a parità di risorse finanziarie, il target è dimezzato.

Indicatori del PSR (v. maggio 2015) sui quali sono stati formulati dei rilievi nell'Addendum alla VEA							Recepimento delle considerazioni (Piano degli indicatori v. 30.09.2015)
Mis.	FA	Indicatore	Target	Dotazione (spesa pubblica)	Costo unitario	Considerazioni valutatore ex-ante (cf. Addendum)	
7.1	4a	Nr. Operazioni	40	€1.000.000	€ 25.000	Si osservava come il target per FA 6b potesse risultare piuttosto basso rispetto alla domanda potenziale che 350 comuni, sia pure piccoli e molto piccoli, possono esprimere	Osservazione non accolta: il programmatore sottolinea come la submisura 7.1 attivata nella focus area 6A (e non più 6B) sia disegnata per dare sostegno a gruppi di comuni di piccole dimensioni e non a singoli comuni. Il target si riferisce al numero di operazioni e non al numero di comuni beneficiari. Su queste basi, la quantificazione dell'indicatore è condivisibile.
	6b	Nr. Operazioni	33	€500.000	€ 15.000		
7.3	6c	Nr. Operazioni (crescita digitale)	100	€5.000.000	€ 50.000	Si evidenzia un target sottostimato, considerato un importo medio per operazione piuttosto elevato data l'esiguità dei costi impiantistici necessari.	Osservazione accolta: nel Piano analizzato, a parità di risorse finanziarie, il target è aumentato (da 100 a 143).
8.1	5e	Area (ha) imboschimento	8.584	€23.187.227	€ 2.701	Nell'addendum si valutava il costo per ettaro difficilmente giustificabile (i prezzari indicano, solo per l'impianto, un costo di circa 4.500 €/ha. A questo si devono aggiungere, per i privati, 2.250 €/ha per i cinque anni di manutenzione e mancato reddito). Si calcolava quindi un costo per ettaro di ca 6 mila euro e si invitava il programmatore a un supplemento di analisi e eventualmente diminuzione del target.	Osservazione accolta: il programmatore ha adottato un costo per ettaro do 6.000 Euro e di conseguenza ridotto il target.
8.6	6a	Nr. Operazioni (gestione eco-sost.)	68	€18.200.000	€ 267.647	In virtù della varietà degli investimenti ammessi, in fase di redazione dell'Addendum si consiglia di adottare un importo medio inferiore ed un target più elevato a parità di risorse	La misura è stata parzialmente riprogrammata e il collegamento con la FA 6A eliminato.
9.1	3a	Nr. ass.ni e OP	21	€8.100.000	€ 385.714	Sulla scorta della correzione di un errore fattuale e della attuale composizione delle OP regionali, si raccomandava un aumento del target sia in termini di OP che di imprese.	La misura non è attivata.
		Nr. imprese	525		€ 14.087		

Indicatori del PSR (v. maggio 2015) sui quali sono stati formulati dei rilievi nell'Addendum alla VEA							Recepimento delle considerazioni (Piano degli indicatori v. 30.09.2015)
Mis.	FA	Indicatore	Target	Dotazione (spesa pubblica)	Costo unitario	Considerazioni valutatore ex-ante (cf. Addendum)	
10.1	4a	Area (ha) soggetta	2.653	€13.000.000	€ 4.900	Sulla base dei premi medi e della probabile risposta alle azioni interessate, si stimava l'importo medio per ettaro in circa 3.200 euro e di conseguenza si raccomandava un aumento del target	Osservazione accolta parzialmente.
	4c		19.149	€63.000.000	€ 3.290	Sulla base dei premi medi e della probabile risposta alle azioni interessate, si stimava l'importo medio per ettaro in circa 3.000 euro e di conseguenza si raccomandava un aumento del target	Osservazione accolta, il target è aumentato e lo stanziamento diminuito.
	5d		1.000	€1.500.000	€ 1.500	L'importo medio è corretto	
	5e		1.715	€3.000.000	€ 1.749	Sulla base dei premi medi e della probabile risposta alle azioni interessate, si stimava l'importo medio per ettaro in circa 1.100 euro e di conseguenza si raccomandava una riduzione del target	Accolto il suggerimento sul costo medio e conseguente riduzione del target.
11.1	4b	Area (ha) convertita	12.500	€12.000.000	€ 960	Si stimava un importo medio per ettaro, tenuto conto della variazione per coltura, di circa 1.100 euro e di conseguenza si raccomandava una riduzione del target	La sottomisura 11.1 è stata rielaborata e l'importo medio per ettaro modificato in funzione della maggiore durata dell'impegno previsto per l'introduzione di pratiche biologiche.
11.2	4b	Area (ha) mantenuta	95.000	€188.000.000	€ 1.979	L'addendum considerava che, dato un premio medio per ettaro di 490 €/anno, e considerando che per poco meno di 11 mila beneficiari durerà per cinque anni, mentre per i rimanenti durerà sette anni, il costo medio dell'intervento dovrebbe risultare circa 3.200 €/ha. Ciò significa che la superficie beneficiaria totale dovrebbe assommare a 58.750 ettari, di cui circa 48 mila per mantenimento di impegni della precedente programmazione. Si consideri che la superficie con premi a biologico nel periodo 2007-13 è stata di 105 mila ettari.	Osservazione accolta e conseguente aumento del costo medio dell'intervento parzialmente compensato da un aumento della dotazione finanziaria. Ne risulta la riduzione del target.
13.1	4c	Area (ha) beneficiaria	50.714	€35.500.000	€ 700	Si stimava un importo medio di almeno 2 mila euro ettaro. Di conseguenza si raccomandava di ridurre il target ad un terzo, a parità di risorse.	Osservazione accolta, il programmatore ha adottato un importo medio di 2.000 euro ad ettaro e ricalcolato il target

Indicatori del PSR (v. maggio 2015) sui quali sono stati formulati dei rilievi nell'Addendum alla VEA							Recepimento delle considerazioni (Piano degli indicatori v. 30.09.2015)
Mis.	FA	Indicatore	Target	Dotazione (spesa pubblica)	Costo unitario	Considerazioni valutatore ex-ante (cf. Addendum)	
13.2	4c	Area (ha) beneficiaria	65.882	€39.200.000	€ 595	Dato il premio base di 250 € (leggermente degressivo), come indicato nella scheda misura, con un impegno che si può ritenere perlopiù continuo per i 7 anni, l'importo medio per ettaro deve essere stimato in almeno 1.500 euro ad ettaro. Di conseguenza il target verrebbe ridotto a 26 mila ettari, a parità di risorse.	Osservazione accolta, il programmatore ha adottato un importo medio di 1.500 euro ad ettaro e ricalcolato il target.
16.8	4c	Nr. Progetti	8	€1.000.000	€ 125.000	L'addendum indicava come l'importo medio ipotizzato risultasse forse un po' sottostimato, in considerazione dell'importo massimo e dell'onerosità dei piani di gestione.	La misura 16.8 è stata riprogrammata e ora finanzia piani di gestione per aree di piccole e medie dimensioni. Ne consegue che il rilievo della VEA non è più adeguato all'intervento, che prevede un costo medio più basso e un numero di piani finanziati più elevato.
19.2	6b	nuova occupazione	300	€51.700.000	€ 172.333	La stima è estremamente complessa. Il valutatore del PSR 2007-13 stima che la misura 311 (che prevede diverse tipologie di intervento caratteristiche dei CLLD) abbia prodotto 45 ULA a fronte di una spesa di 31 M€. Adottando, in prima battuta, lo stesso criterio si perviene ad una stima non superiore ad un quarto del target ipotizzato	Osservazione accolta parzialmente, indicatore di risultato ridotti ad un terzo.

La tabella precedente, che confronta per gli indicatori di output sotto osservazione i documenti di programmazione di maggio e di ottobre 2015, mette anche in evidenza alcune modifiche nella struttura del PSR Calabria 2014-2020, apportate in questa recente fase di revisione del Programma e di negoziato.

Ci si riferisce in particolare alla decisione di non attivare la misura 9, destinata al sostegno alla costituzione di gruppi di produttori e organizzazioni di produttori. Il PSR mantiene nel suo insieme la funzione di sostegno alle aggregazioni di imprese già attive, anche attraverso la progettazione integrata, mentre la promozione di nuove aggregazioni, se opportuna, è affidata agli strumenti della PAC che intervengono sul mercato (OCM).

Ancora, si evidenzia il riorientamento della sottomisura 16.8, che finanzia la stesura di piani di gestione forestale, anche nei casi in cui non sussista l'obbligo ai sensi della normativa vigente, con la finalità di favorire forme di cooperazione tra aziende di proprietari forestali per raggiungimento di obiettivi comuni di gestione e la diffusione della pianificazione forestale.

Infine, si fa riferimento alla decisione di non attivare l'operazione 4.2.2. (Investimenti di efficientamento energetico) e la correlata focus area 5B. Le disposizioni di intervento in essa inizialmente contenute, così come i relativi fabbisogni cui l'operazione era tesa a rispondere, sono apparsi in fase di negoziato ricompresi negli interventi 4.1.1 e 4.2.1.