



Giunta Regionale della Campania

Nucleo per la Valutazione e la Verifica degli Investimenti Pubblici

**Alla Direzione generale Autorità di Gestione
Fondo Sociale Europeo e Fondo
per lo Sviluppo e la Coesione**

Oggetto: aggiornamento dell'analisi valutativa relativa alla proposta di riprogrammazione del POR FSE 2014 – 2020 trasmessa con nota prot. 20107.0516659 del 27 luglio 2017.

Facendo seguito alla Vs. richiesta del 13 novembre 2017, prot. 2017.0743946, si trasmette, in allegato, l'aggiornamento dell'Analisi valutativa relativa alla proposta di riprogrammazione del PO FSE 2014 – 2020 formulata in base alla versione definitiva inoltrataci con la citata nota.

Il Direttore
D.ssa Maria Salerno

REGIONE CAMPANIA

Prot. 2017. 0852010 29/12/2017 10,31

Mitt. : 6003 Nucleo per la valutazione e la...

Ass. : 5001 DG Autor. di Gest. Fondo Soc. ...

Classifica : 60. Fascicolo : 34 del 2017



**Aggiornamento dell'Analisi valutativa relativa alla proposta di
riprogrammazione del PO FSE 2014-2020**

Dicembre 2017

Premessa

La presente nota risponde alla necessità di integrare i risultati dell'analisi valutativa di accompagnamento alla proposta di riprogrammazione del PO FSE 2014-2020 - anticipata nella seduta del Comitato di Sorveglianza (CdS) dell'8/6/2017 e condivisa con il Partenariato Economico Sociale - alla luce del documento presentato dall'Autorità di Gestione del programma a codesto Ufficio in data 13 novembre 2017 con nota Prot.2017.0743946.

Sulla prima versione della proposta di revisione del Programma (giugno 2017), il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della Regione Campania si è già espresso, come esplicitamente richiesto, attraverso la redazione di un'Analisi valutativa trasmessa alla AdG in data 27 luglio 2017, con nota Prot. 2017.0516659 che ha esaminato i contenuti e l'oggetto della riprogrammazione (rafforzamento degli strumenti di sostegno all'accesso al sistema universitario - Borse di Studio), verificando la congruità delle modifiche al PO anche in riferimento agli elementi di contesto, oltre che in relazione alla rilevanza ed al valore compensativo delle altre misure, di politica regionale e nazionale, previste per l'Istruzione, la Formazione, l'Inclusione sociale e l'Occupazione.

Le principali risultanze di questa analisi sono state recepite e riportate nella versione della proposta in esame (novembre 2017) che approfondisce l'esame degli elementi alla base della riprogrammazione (con ulteriori richiami al "quadro di contesto" ed alla sintesi dello "stato di attuazione" del Programma) e introduce alcune revisioni sul piano della composizione del plafond di risorse necessarie a finanziare i nuovi fabbisogni individuati e, quindi, su quello corrispondente al Quadro delle Performance, lasciando inalterate finalità e struttura del Programma revisionato.

Nel seguito di questa nota si procederà, quindi, a verificare contenuti e impatto delle "modificazioni" introdotte con la nuova versione della proposta di riprogrammazione, ferme restando le considerazioni già espresse dal Nucleo nell'analisi valutativa a suo tempo trasmessa e le raccomandazioni che, in fase di attuazione, possono ulteriormente migliorare l'efficacia delle dotazioni e delle misure del PO FSE nella "nuova" articolazione di priorità e obiettivi.

Elementi distintivi della nuova proposta di riprogrammazione

La proposta di revisione del PO FSE 2014-2020 (dicembre 2017), fermo l'importo complessivo delle risorse finanziarie (comunitarie, nazionali e regionali) messe a disposizione degli interventi, prevede nello specifico:

- la riduzione (di € **39.000.000,00**) dei finanziamenti disponibili per la Priorità 8i (Asse 1 - OT 8 Occupazione) in relazione alle misure previste per la creazione di impresa e il lavoro autonomo, ivi compreso il trasferimento d'azienda (azione 8.5.3) e per l'attivazione di percorsi imprenditoriali per soggetti con difficoltà di inserimento lavorativo (azione 8.5.4);
- la diminuzione (di € **16.500.000,00**) della dotazione finanziaria prevista per la Priorità 9iv (Asse 2 - OT 9 Inclusione sociale) con riferimento specifico ai "Servizi di promozione e accompagnamento all'abitare assistito" (azione 9.4.2);
- la riduzione (pari a € **5.000.000,00**) delle risorse per l'Assistenza Tecnica (Asse 5 - Codice di spesa 121) relative alle attività di Preparazione, attuazione, sorveglianza e ispezioni;
- nell'ambito dell'Asse 3 - OT 10 Istruzione e formazione, la diminuzione di € **3.000.000,00** della dotazione finanziaria della Priorità 10i a valere sulle azioni di orientamento, di continuità e di sostegno alle scelte dei percorsi formativi (azione 10.1.6) e di € **6.500.000,00** delle risorse corrispondenti alla Priorità 10iii a valere, rispettivamente, sulle azioni di alfabetizzazione, e inclusione digitale (azione 10.3.6, per € 2.803.000,00) e su quelle di implementazione del sistema di certificazione degli esiti degli apprendimenti (azione 10.3.8, per € 3.697.000,00);

- l'incremento delle risorse (corrispondente all'intera somma degli importi prima indicati: € **70.000.000,00**) a disposizione della Priorità d'Investimento 10iv, in relazione alle misure previste per il finanziamento di borse di studio a favore di studenti universitari capaci e meritevoli (azione 10.5.2).

Si tratta, in definitiva, di una rimodulazione delle dotazioni finanziarie, bilanciata sul piano contabile, che trasferisce tutte le risorse recuperate fra le Priorità ad un'unica azione del Programma (Borse di studio nei percorsi di istruzione universitaria e/o equivalente) finalizzata a garantire l'innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente, per il quale sono emersi maggiori fabbisogni e più significative opportunità e impatti collegati alle possibili realizzazioni ed ai relativi risultati attesi.

Come già illustrato nell'informativa presentata al Comitato di Sorveglianza del 7-8 giugno 2017, e come sottolineato nell'Analisi valutativa a suo tempo realizzata da questo Ufficio, la necessità di una riprogrammazione del PO FSE nasce - e si conferma anche nella proposta in esame - dalla rilevazione di un fabbisogno elevato e non soddisfatto di risorse, necessarie a finanziare (attraverso l'erogazione di Borse di Studio agli studenti risultati "idonei") l'accesso alla formazione universitaria, anche in conseguenza delle rimodulazioni avvenute a livello nazionale e regionale delle soglie di ingresso ai benefici previsti per il Diritto Allo studio universitario (DSU) che hanno comportato, ovunque, l'applicazione di criteri più selettivi per l'individuazione dei soggetti in possesso dei requisiti - di merito ed economici - ritenuti ammissibili.

Per la Campania ciò ha comportato che, almeno fino all'anno accademico 2015-2016, il tasso di copertura non abbia mai superato il 50%, risentendo, con tutta evidenza, della scarsità delle risorse disponibili, oltre che dei criteri fissati (soglie ISEE e ISPE) per l'individuazione dei soggetti in condizioni reddituali e patrimoniali "idonee" all'ottenimento della borsa.

Il tema del Diritto Allo studio universitario rappresenta, quindi, un argomento sempre più collegato alla differente capacità di finanziamento propria delle singole regioni. Non a caso, i territori che possono disporre di un più elevato livello di benessere economico (e, quindi, anche di maggiori entrate) sono in grado di erogare, in media, un numero di borse di studio molto vicino al 100% degli aventi diritto, conservando una posizione "preminente" anche nel riparto del Fondo Integrativo statale (FIS). All'opposto, le maggiori criticità (e le performance più insoddisfacenti) si concentrano quasi tutte nelle regioni del Mezzogiorno dove la finanza locale non sempre è in grado di sostenere (e di gestire) flussi stabili o, meglio, crescenti di spesa per il DSU e dove i meccanismi "nazionali" finiscono per attivare circuiti viziosi che amplificano le difficoltà e riducono ulteriormente le risorse disponibili.

È altrettanto evidente, inoltre, che, a fronte della necessità di incrementare la spesa nel settore, l'aumento delle risorse per il finanziamento degli strumenti di sostegno agli studenti universitari (e alle famiglie) non può più fare leva, come nel passato, sul bilancio statale e sull'aumento degli stanziamenti nazionali. Questi flussi, infatti, per compensare i differenziali esistenti (erogando borse di studio a tutti gli idonei) o, ancor di più, per allargare la platea degli aventi diritto, dovrebbero raggiungere livelli non più compatibili con le limitazioni cui è sempre più assoggettata la finanza pubblica. Dal canto loro, le Regioni, avendo rilevanti compiti istituzionali di competenza esclusiva (ad esempio, la Sanità) non possono fronteggiare aumenti di spesa significativi finalizzati al DSU ed anche la normativa vigente, che impone vincoli nella determinazione dell'importo della tassa regionale, costituisce un limite all'espansione delle fonti possibili di copertura delle borse di studio.

In definitiva, la condizione attuale e, soprattutto, la situazione futura - quando l'allargamento dei criteri reddituali di "idoneità" porterà, anche in Campania, a un incremento della platea degli "aventi diritto" - sottolinea uno stato di evidente "empasse", in cui le modalità di finanziamento in essere non sono adeguate (e ancor

meno lo saranno in prospettiva) a garantire più elevati livelli quali-quantitativi degli interventi.

In questo scenario, i Fondi strutturali possono rappresentare (come d'altra parte già si verifica nell'esperienza di molte Regioni e di diversi PO FSE) una fonte efficace, innanzitutto nel breve periodo, per intervenire e cercare di compensare il deficit di risorse disponibili. In altri termini, l'ampliamento delle risorse regionali che possono confluire nella copertura del fabbisogno per il diritto allo studio, rappresenta certamente uno *shock* positivo che può determinare non solo effetti diretti (corrispondenti all'incremento del numero delle borse concretamente erogabili negli anni) ma, anche, risultati finanziari indiretti altrettanto importanti, riattivando ed ampliando, con le regole attuali, i flussi a beneficio della Campania derivanti dal riparto del Fondo nazionale.

A fronte di questa finalità generale, anche la revisione della composizione delle risorse da trasferire all'interno dell'OT 10, riflette un miglior bilanciamento fra le misure che "cedono" mezzi finanziari (ora distribuite su più azioni), anche in ragione degli interventi e delle risorse destinati dalla Regione agli stessi obiettivi, oltre che delle azioni che possono trovare compensazione con interventi simili dello stesso PO o attraverso altre fonti di finanziamento.

Ulteriore diretta conseguenza della nuova configurazione di maggiore efficienza, anche finanziaria, del Programma è infine rappresentata dal rinnovato quadro degli indicatori (di realizzazione, di risultato e finanziari) e, in particolare, dalla fissazione di nuovi valori target, anch'essi riprogrammati, per la valutazione di efficacia (*Performance Framework*).

Anche in ragione della generale difficoltà riscontrata nel rispetto della tempistica prevista per l'avvio e per l'attuazione degli interventi e tenendo conto del mutato contesto e delle caratteristiche peculiari che contraddistinguono le azioni programmate, va sottolineato che, per quanto riguarda gli Assi I e II, la proposta in esame comporta un abbassamento "realistico" delle soglie di spesa fissate per il 2018, che tiene conto delle riduzioni previste e del necessario aggiornamento dei cronoprogrammi di spesa delle operazioni avviate.

All'opposto, nell'Asse III le modifiche ipotizzate portano a un incremento (da 76.647.960€ a 98.000.000€) del target di spesa certificata.

I nuovi assunti programmatici e le nuove sfide, quindi, non risultano in conflitto con gli indirizzi strategici e con gli obiettivi ed i target delineati dalla Strategia Europa 2020 e non emergono elementi di criticità o particolari fattori ostativi da prendere in considerazione.

L'analisi di congruità rispetto al fabbisogno specifico a livello territoriale in relazione alle sfide europee e ai Risultati Attesi dell'Accordo di Partenariato suggerisce, soprattutto in fase di attuazione, di concentrare ulteriori risorse provenienti da altri fondi europei regionali (FESR e FEASR) e da altri Piani e Programmi nazionali, su azioni coerenti con i target in materia di occupazione e inclusione sociale, in modo da massimizzare le sinergie con le azioni del FSE.

Come già sottolineato, i trend registrati (in particolare sul piano dell'occupazione e dell'inclusione sociale) richiedono un incremento dello sforzo di sostegno e di accompagnamento che può venire dalla spesa dei Fondi SIE e, soprattutto, da una maggiore capacità di consolidare efficacemente "la complementarità di intervento tra i programmi nazionali e regionali". Da questo punto di vista, la proposta di revisione del PO e la modifica della distribuzione e del peso delle risorse tra gli Assi e le Priorità, sono rese sostenibili, innanzitutto, dai nuovi assetti nazionali delle politiche attive (per il Lavoro e per l'Inclusione) che, in entrambi i casi, hanno fatto emergere dotazioni e trasferimenti alle Regioni e, in particolare, alla Campania, in grado di assorbire ampiamente e, anzi, più che compensare, le riduzioni di mezzi previste dalla riprogrammazione.

In conclusione, la proposta di riprogrammazione coglie - con maggiore attenzione e coerentemente con l'esigenza di una sempre più efficace implementazione di tutte le

azioni strutturali - la necessità di operare in maniera effettivamente sinergica rispetto all'insieme delle politiche (e delle risorse) disponibili sul territorio regionale.

In quest'ambito, inoltre, il Programma, agendo sempre sui "soggetti" e sulla promozione del capitale umano, intende chiaramente spostare l'accento delle misure e degli interventi in funzione di un potenziamento di quei fattori immateriali (livelli di qualificazione delle competenze e delle opportunità offerte alle giovani generazioni; qualità ed esiti dei percorsi della formazione terziaria) in grado di assicurare, nel breve termine, un incremento sostanziale delle possibilità di accesso alla formazione universitaria e, nel medio termine, maggiori possibilità di un inserimento soddisfacente nel mercato del lavoro per i giovani e, per la comunità regionale, una altrettanto significativa trasformazione di profilo e di valori del sistema produttivo, dell'economia e della società.

In sintesi, anche rispetto alla più recente versione della proposta di riprogrammazione, restano pienamente confermati i suggerimenti, di seguito riepilogati, relativi alle modalità di attuazione del cambiamento proposto:

- verificare in itinere l'effettiva efficacia dell'intervento in relazione all'incremento del numero dei laureati e alla riduzione dei tempi di studio;
- monitorare sistematicamente l'andamento degli indicatori associati agli obiettivi del PO, rispetto ai target europei, nazionali e regionali;
- assicurare una stabilità nel tempo dell'investimento regionale, anche al fine di massimizzare il contributo FIS;
- sperimentare altre forme di sostegno per la formazione universitaria dei giovani focalizzando gli investimenti su ambiti coerenti con la RIS3 (ad es. strumenti finanziari);
- massimizzare il contributo degli altri fondi e degli altri piani e programmi nazionali e regionali sui Risultati Attesi interessati da una riduzione degli investimenti;
- accompagnare l'investimento con misure finalizzate a migliorare la qualità dell'offerta formativa delle Università;
- assicurare adeguate capacità gestionali dei soggetti chiamati alla attuazione.