UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

PON Ricerca e Competitività 2007-2013

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Ministero dello Sviluppo Economico

QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013

PER LE REGIONI DELLA CONVERGENZA

PROGRAMMA OPERATIVO NAZIONALE

RICERCA E COMPETITIVITA'

(CCI: 2007IT161PO006)

Punto 3 all'Ordine del Giorno

INFORMATIVA SULLO
STATO DI ATTUAZIONE DEL PON R&C

(Comitato di Sorveglianza 19 giugno 2015)

INDICE

1. MANOVRA DI RIPROGRAMMAZIONE DEL PON R&C 2007-2013 2

1.1 LE MOTIVAZIONI CONNESSE ALLA RIPROGRAMMAZIONE DEL PON 2

1.2 LA MODIFICA DEL PIANO FINANZIARIO DEL PON 3

1.3 TARGET DI SPESA DI DICEMBRE 2014 4

2. CRITICITÀ NEL PERCORSO ATTUATIVO DEL PON R&C 5

3. AVANZAMENTO DI SPESA E PROBLEMATICHE CONNESSE AL CIRCUITO DEI PAGAMENTI 6

4. PROCEDURA DI INTERRUZIONE DEI PAGAMENTI E PIANO DI AZIONE 7

1. MANOVRA DI RIPROGRAMMAZIONE DEL PON R&C 2007-2013

Nella fase di programmazione, che ha caratterizzato il 2014, ha assunto un ruolo centrale la manovra di riprogrammazione del PON R&C - approvata con Decisione della Commissione europea C(2014) 9363 del 3 dicembre 2014 - che innalza il rapporto tra le percentuali di incidenza del FESR, portandolo dal 70,13% al 75,00% (massimale FESR consentito dalla regolamentazione comunitaria in vigore Reg.CE 1083/06 art.53).

Tale manovra, che è stata dettagliatamente descritta nel documento di accompagnamento alla procedura scritta avviata con nota prot. 0023727 del 20 ottobre 2014 e trasmessa al Comitato di Sorveglianza per la relativa approvazione (e conclusasi formalmente con nota prot. 0024520 del 28 ottobre 2014), si è resa necessaria a causa del perdurare degli effetti negativi della crisi economica sulla gestione procedurale e finanziaria del programma nonostante tutte le iniziative di accelerazione della spesa operate da entrambe le amministrazioni (tali iniziative sono riportate all'interno del RAE 2014 nel paragrafo 2.7.1 "*Iniziative a supporto dell'attuazione del PON R&C 2007-2013*").

1.1 LE MOTIVAZIONI CONNESSE ALLA RIPROGRAMMAZIONE DEL PON

Alla base delle motivazioni che hanno indotto il MIUR e il MISE a procedere alla riprogrammazione del PON Ricerca& Competitività 2007- 2013 si pone il dispositivo dell'art. 48, comma 3 del Regolamento 1083/2006 e dell'art. 1, punto 5 del Regolamento 539/2010 (difficoltà nel percorso attuativo), in connessione al protrarsi delle condizioni negative del contesto economico sui soggetti beneficiari pubblici e privati, che infatti rimane tuttora il principale fattore condizionante del precorso attuativo del PON, riconducibile alla fattispecie prevista dall'art. 33, lettera a. del Regolamento 1083/2006 (cambiamento del contesto socio-economico).

Infatti, l'evoluzione del percorso attuativo non può non essere condizionata dal contesto economico, pesante a livello nazionale, ma ancor più nei territori della Convergenza. Quando c'è crisi la propensione a spendere in ricerca e innovazione nei soggetti scientifici e imprenditoriali si riduce o si rinvia. La percezione di tali attitudini presso i soggetti attuatori è immediata da parte dei gestori di un programma come il PON R&C, perché si evidenzia un avanzamento poco soddisfacente delle attività progettuali, sia sotto il profilo finanziario, sia su quello tecnico-scientifico.

Gli effetti di quanto sopra descritto hanno grandemente influenzato la performance attuativa del Programma, che se relativamente allo stato di attuazione fisico e procedurale fa segnalare un livello piuttosto soddisfacente di realizzazioni tecnico-scientifiche e di risultati raggiunti (in termini di posti di lavoro creati, accordi di partenariato e cooperazione tra imprese e organismi di ricerca, corsi di formazione attivati, ecc.), sotto il profilo dell'avanzamento finanziario, presenta una progressione di spesa degli interventi che è stata fortemente rallentata dalla capacità di spesa dei soggetti attuatori.

Infatti, tutte le iniziative di accelerazione della spesa poste in essere da entrambe le amministrazioni, non hanno consentito di superare completamente le problematiche connesse a situazioni di sofferenza economico finanziaria (procedure concorsuali, mancanza di liquidità, insolvenze nei confronti degli obblighi previdenziali, ecc.) in cui versano alcuni dei soggetti industriali beneficiari degli interventi.

Pertanto si è reso necessario procedere ad un ridimensionamento del volume di risorse destinate al PON al fine di limitare le pressioni attuative e adempimentali, soprattutto in termini di spesa e target di disimpegno automatico in presenza di condizioni di contesto molto sfavorevoli.

1.2 LA MODIFICA DEL PIANO FINANZIARIO DEL PON

La riprogrammazione del PON si è sostanziata in una manovra esclusivamente finanziaria e di bilancio che ha lasciato inalterato l'impianto strategico del programma in ragione della perdurante validità delle opzioni programmatiche perseguite da entrambe le amministrazioni in quanto ritenute ancora pienamente rispondenti ai fabbisogni del territorio in termini di ricerca & sviluppo, innovatività e competizione.

Tale manovra è stata effettuata attraverso l'innalzamento del tasso di contribuzione FESR fino al massimale consentito per circa 5 punti (da 70,13% al 75,00%). L'effetto è stato un ridimensionamento della capienza del programma di circa 287,5 Meuro redistribuiti per competenza ai rispettivi PAC MIUR e MISE.

La manovra, quindi non ha modificato, né appannato l'impianto strategico e realizzativo del PON, ma è stata effettuata con l'intento di consentire la piena realizzazione anche di interventi che, pur mostrando ritardi rispetto alla tempistica originale e ineludibile nel contesto dei regolamenti comunitari, trovano la possibilità di concludersi, tramite la copertura di eventuali code realizzative attraverso le risorse solo nazionali del PAC, sia pure entro le scadenze previste dagli orientamenti di chiusura della programmazione 2007-2013 (31.3.2017)

Le ulteriori modifiche in termini di rimodulazione per Asse sono stati meri aggiustamenti contabili e di riallineamento alla luce dei risultati attuativi soprattutto in termini di spesa già realizzata.

La dotazione dell'Asse III è stata mantenuta entro il richiesto massimale del 4%.

In coerenza con tale riprogrammazione finanziaria è stato modificato il Piano finanziario per Asse, è stata modificata la quantificazione di alcuni degli indicatori del Programma, sia di realizzazione che di risultato, mentre è rimasto inalterato il profilo del piano finanziario per anno.

La tabella che segue mostra il nuovo piano finanziario per Asse, confrontato con quello precedentemente vigente. Il cofinanziamento nazionale (FdR) si riduce di un importo pari a 287,5 milioni di euro con il conseguente effetto di ridimensionamento della capienza del PON R&C la cui dotazione complessiva (risorse FESR e FdR) passa da 4.424,3 milioni di euro a 4.136,9 milioni di euro (le risorse nazionali liberatesi sono state riallocate sui rispettivi PAC per un valore di 155,2 Meuro sul PAC MIUR e 132,3 Meuro sul PAC MISE).

PIANO FINANZIARIO PER ASSE – RIPROGRAMMAZIONE OTTOBRE 2014

	Contributo comunitario FESR (a)	Controparte nazionale (b) = (c) + (d)	Finanziamento totale (e) = (a) + (b)	Tasso di cofinanziamento (f) = (a) / (e)
Asse I - Sostegno ai mutamenti strutturali	1.772.298.469,00	590.766.157,00	2.363.064.626,00	75,00%
Asse II - Sostegno all'innovazione	1.206.290.479,00	402.096.826,00	1.608.387.305,00	75,00%
Asse III - Assistenza tecnica e accompagnamento	124.107.873,00	41.369.291,00	165.477.164,00	75,00%
TOTALE	**3.102.696.821,00**	**1.034.232.274,00**	**4.136.929.095,00**	**75,00%**

PIANO FINANZIARIO PER ASSE – PRECEDENTEMENTE VIGENTE

	Contributo comunitario FESR (a)	Controparte nazionale (b) = (c) + (d)	Finanziamento totale (e) = (a) + (b)	Tasso di cofinanziamento (f) = (a) / (e)
Asse I - Sostegno ai mutamenti strutturali	1.792.936.103,00	763.760.718,00	2.556.696.821,00	70,13%
Asse II - Sostegno all'innovazione	1.191.702.941,00	507.645.470,00	1.699.348.411,00	70,13%
Asse III - Assistenza tecnica e accompagnamento	118.057.777,00	50.290.633,00	168.348.410,00	70,13%
TOTALE	**3.102.696.821,00**	**1.321.696.821,00**	**4.424.393.642,00**	**70,13%**

1.3 TARGET DI SPESA DI DICEMBRE 2014

Il ridimensionamento della dotazione del PON ha avuto come effetto immediato, l'alleggerimento della pressione attuativa e adempimentale connessa alla dichiarazione di spesa di dicembre 2014. Il target di disimpegno automatico (n+2) è passato da 3.304 milioni di euro (aliquota FESR pari al 70,13%) a 3.088 milioni di euro (aliquota FESR pari al 75%). Ciò ha consentito al PON R&C, a dicembre 2014, con un valore complessivo di spesa certificata pari a 3.160 milioni di euro di raggiungere e superare la soglia di disimpegno automatico con una differenza positiva di +72 milioni di euro.

Si fa presente inoltre che, per quanto attiene alle azioni di competenza MIUR, il target è stato raggiunto anche grazie allo spostamento dal PAC MIUR al PON R&C (avvenuto con Decreto MIUR n. 4570/ric del 18/12/2014), di alcuni progetti di cui all'Avviso 713/Ric. del 29 ottobre 2010 - Tit. III - "Creazione di nuovi Distretti e/o nuove Aggregazioni Pubblico Private", per i quali era intervenuta almeno un'erogazione.

PIANO FINANZIARIO RIPROGRAMMATO a ottobre 2014 (Aliquota FESR pari al 75%)	Dotazione complessiva del PON R&C (FESR + FDR)	Spesa certificata dall'AdC (15/12/2014)	Target di spesa cumulata (n+2) al 31/12/2014	Differenza tra spesa dichiarata e target al 31/12/2014
	a	b	c	d = b - c
Totale PON R&C	**4.136.929.095,00**	**3.160.516.570,76**	**3.088.513.397,83**	**72.003.172,93**

2. CRITICITÀ NEL PERCORSO ATTUATIVO DEL PON R&C

Anche nel primo semestre del 2015 il MIUR e il MiSE hanno proseguito ad incentrare la loro azione amministrativa per assicurare al Programma il completamento procedurale e finanziario degli interventi e garantire il pieno assorbimento delle risorse comunitarie nel rispetto delle tempistiche e degli adempimenti normativi richiamati negli Orientamenti di chiusura.

Per quanto riguarda il ***comparto "Ricerca" del Programma***, l'azione amministrativa, è stata incentrata a potenziare gli strumenti di gestione e monitoraggio strategico, volti ad accompagnare e accelerare il regolare andamento del ciclo finanziario di impegno e spesa delle risorse assegnate.

Pertanto, accanto a iniziative ormai consolidate come la figura del Project Officer (referente di progetto che seguendo tutte le attività amministrative, burocratiche e contabili di un progetto, ne garantisce la correttezza e il rispetto dei tempi prestabiliti), la semplificazione procedurale (operata sia rivedendo la modulistica che le funzionalità del Sistema informatico SIRIO - es. rendicontazione strutturata) l'Autorità di Gestione ha promosso e avviato una serie di azioni volte a favorire l'accelerazione della spesa e il rispetto delle tempistiche attuative del Programma. Tali iniziative nello specifico hanno riguardato il rafforzamento delle attività e degli strumenti di monitoraggio finanziario e procedurale per tutti gli interventi avviati sul PON e l'attenta verifica dell'assorbimento delle quote erogate a titolo di anticipazione nei confronti dei soggetti attuatori.

Un'attenta attività di indirizzo viene svolta nei confronti di tutti i soggetti terzi che intervengono nelle fasi di valutazione tecnico scientifica e amministrativo contabile delle spese rendicontate per fornire precise indicazioni in merito agli adempimenti normativi e al rispetto delle tempistiche di rendicontazione, valutazione e controllo dei SAL allo scopo di risolvere problematiche inerenti i ritardi sia attuativi che procedurali accumulati.

Ciononostante, continuano a perdurare criticità attuative, in termini di ritardi procedurali e di spesa da parte dei soggetti beneficiari. I principali fenomeni che segnalano queste difficoltà di attuazione sono stati l'esponenziale crescita delle richieste di rimodulazione dei progetti e di proroga delle attività. Si assiste, dunque, a una sorta di "paradosso programmatico" poiché ogni rimodulazione progettuale comporta sia una dilazione del percorso di implementazione, sia una reiterazione di atti amministrativi e istruttori già espletati e, quindi, un sovraccarico di adempimenti da parte dell'amministrazione e di tutti soggetti coinvolti nella fase di valutazione in itinere dei progetti.

Inoltre, a seguito dei puntuali controlli di primo e secondo livello effettuati sinora, si è evidenziato un notevole ridimensionamento della spesa considerata ammissibile rispetto a quella rendicontata

Per quanto attiene l'***ambito "Competitività" del Programma***, l'OI MiSE ha continuato la sua azione di rafforzamento degli obiettivi più ambiziosi di innovazione e rilancio della competitività, attraverso l'avvio dei Contratti di sviluppo per la realizzazione di rilevanti programmi di sviluppo industriale nelle aree prioritarie tecnologico-produttive, strategiche per lo sviluppo del Paese, affiancandoli ad azioni a operatività e impatto più rapido, per rispondere alle necessità del tessuto produttivo esistente e finalizzate a fornire in tempi ristretti risposte concrete ed efficaci per mitigare gli effetti del ciclo economico su lavoratori e imprese, come il rilancio del Fondo di garanzia e le misure per la creazione di impresa, come strumento per il sostegno all'occupazione. Allo stesso tempo, la semplificazione amministrativa e la velocizzazione dell'attività di concessione hanno consentito il superamento delle difficoltà procedurali ed attuative di alcune misure caratterizzanti la strategia iniziale della parte competitività del PON, assicurando, per la fase conclusiva del Programma, il contributo al raggiungimento degli obiettivi operativi anche da parte degli interventi di sostegno ai programmi di ricerca e sviluppo sperimentale e dei programmi di investimento di media dimensione, di industrializzazione della ricerca e innovazione dei processi produttivi (es. bandi investimenti innovativi DD.MM. 6 agosto 2010).

L'impianto strategico è stato, inoltre, rafforzato e completato dalle sinergie con gli interventi attuati nel PAC grazie ai quali sarà possibile da un lato dare una risposta più diretta ai territori e alle imprese con misure anticongiunturali (es. ZFU) e finanziando investimenti in settori non ammissibili al PON (es. CDS trasformazione prodotti agricoli), dall'altro assicurare un overbooking di ulteriori nuovi progetti di innovazione selezionati e finanziati con gli stessi criteri del PON (es. bando "investimenti innovativi" di cui al DM 29 luglio 2013), ovvero garantire l'eventuale completamento di interventi PON che dovessero non risultare completati in tempi utili per la chiusura del Programma comunitario.

Il MISE ha, inoltre, posto in essere nel tempo una serie di azioni di semplificazione normativa e procedurale (es. PII, L. 46/82, DD.MM. 6 agosto 2010), di velocizzazione dell'iter istruttorio (es. bandi per R&S di cui alla Legge 46/82 FIT e Contratti di sviluppo) e di rilancio di interventi con difficoltà iniziali (es. Riserva PON del Fondo Centrale di Garanzia) proprio per garantire la più efficace ed efficiente attuazione del Programma.

Permangono, tuttavia, alcune difficoltà attuative, in parte legate al perdurare di un contesto economico sfavorevole che sta incidendo sulla tempistica di realizzazione dei programmi di investimento più complessi da parte delle imprese, ed in parte legate ai tempi per la piena realizzazione degli effetti positivi delle azioni di semplificazione amministrativa intraprese.

3. AVANZAMENTO DI SPESA E PROBLEMATICHE CONNESSE AL CIRCUITO DEI PAGAMENTI

Con riferimento all'avanzamento di spesa i dati di monitoraggio validati dal sistema IGRUE al 30 aprile 2015 riportano un valore di "Pagamenti Monitorati" pari a 3.264,00 milioni di euro che se confrontati con il livello di spesa certificato al 31 dicembre 2014 pari a 3.160,00 milioni di euro, fanno stimare in circa 104,00 milioni di euro l'avanzamento di spesa certificabile.

Tale progressione è stata rallentata dal verificarsi dell'interruzione dei pagamenti intermedi, comunicata dalla Commissione europea con nota Ref. Ares(2015)1496032 del 07/04/2015.

Infatti dal punto di vista finanziario, la suddetta interruzione ha generato una vischiosità nel naturale circuito dei pagamenti creando problemi legati alla carenza di liquidità, il cui effetto è stato quello di rallentare il regolare flusso delle erogazioni funzionali al raggiungimento del citato target di maggio 2015.

4. PROCEDURA DI INTERRUZIONE DEI PAGAMENTI E PIANO DI AZIONE

Con riferimento all'avvio della procedura di interruzione dei pagamenti, i cui termini per la presentazione delle azioni correttive decorrono dalla ricezione della nota della DG regio in lingua italiana (ref. Ares(2015)2226854 del 28 maggio 2015) ricevuta dalla Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea il 2 giugno 2015, le Amministrazioni stanno predisponendo un'adeguata nota di riscontro da trasmettere ai servizi della Commissione entro il 2 agosto 2015.

In particolare, con riferimento alle osservazioni svolte nei confronti del MIUR, le azioni correttive richieste dalla Commissione sono state oggetto di un incontro tenutosi lo scorso 22 maggio a Bruxelles tra i servizi della Commissione, l'AdG del PON e l'Autorità di audit.

Come previsto nel Piano d'Azione proposto e concordato nel corso della suddetta riunione, il MIUR ha proceduto a individuare il Gruppo di lavoro interno che sarà incaricato di condurre le verifiche amministrative di qualità sulla procedura di selezione relativa alla linea di finanziamento di cui all'Invito D.D. 1/Ric del 18/01/2010 (di seguito PON 01). È previsto che, all'atto dell'insediamento, il Gruppo di lavoro approvi la metodologia e gli strumenti di supporto al controllo di qualità di cui sopra.

Si stanno inoltre avviando le procedure di individuazione di Esperti indipendenti che saranno incaricati di accertare la validità tecnico scientifica delle iniziative finanziate a valere sulle risorse del PON 01.

Contestualmente, è stato richiesto all'AdA di procedere all'estrazione di un campione statisticamente significativo e rappresentativo dell'universo dei progetti PON 01 certificati alla data di dicembre 2014. Con email dell'8.6.2015 l'Autorità di Audit ha comunicato il campione di progetti estratti.

Le verifiche sia amministrative che scientifiche saranno condotte su detto campione di progetti, fermo restando che il campione potrà essere esteso in conformità alle metodologie di audit internazionalmente riconosciute in conseguenza dell'esito della verifica.

Con riferimento al miglioramento delle procedure e strumenti di controllo di I livello sono state avviate le attività di implementazione della manualistica e delle procedure.

Infine, come concordato in sede di incontro, l'AdG si è impegnata a decertificare la quota della prima erogazione dei progetti di cui all'Avviso D.D. 254/ric del 18/05/2011 (PONa3), che non sia stata coperta da spese effettivamente sostenute dai soggetti attuatori.

Stante gli impegni presi e considerato lo stato di avanzamento delle attività previste dal Piano d'Azione concordato, il MIUR ha chiesto alla Commissione (con nota prot. 12450 del 17/06/2015)

di revocare l'interruzione dei pagamenti, almeno per la parte non implicata dalle carenze riscontrate.

Nello specifico, la revoca riguarderebbe la parte certificata dall'Organismo Intermedio, per un importo complessivo di circa 47,5 milioni di euro così distinto:

- asse I - MISE, € 31.707.534,82
- asse II - MISE, € 15.828.273,79
- asse III - MISE, € 9.548,62.

Tale richiesta sarebbe legittimata anche in considerazione dell'esito positivo (funziona ma sono necessari miglioramenti) del rapporto degli stessi Servizi della Commissione di aprile 2015, in riferimento all'audit svolto a novembre 2014, su un campione di operazioni rappresentativo dell'intero universo dei progetti certificati dal MISE e avente come oggetto proprio la verifica dell'affidabilità delle procedure di selezione e di controllo di I livello.

Per la parte MIUR la richiesta di revoca dell'interruzione dei pagamenti riguarderebbe, invece, le spese certificate nell'ambito dell'Asse II (Avviso 84/ric del 2/03/2012 – Smart Cities and Communities), tenuto conto che le criticità rilevate non riguardano le spese certificate su tale ASSE. L'importo da liberare sarebbe di circa 20,0 milioni di euro.

Di seguito è fornita una tabella di riepilogo relativa agli importi per i quali si richiede la revoca dell'interruzione dei pagamenti, suddivisa per Azioni, con la relativa specifica dell'autorità/organismo responsabile (MIUR/MISE) degli importi inseriti nella dichiarazione di spesa certificata del 23 dicembre 2014.

Codice Azione	Azione	Organismo responsabile della procedura	DICHIARAZIONE DI SPESA DIC. 2014 - CONTRIBUTO PUBBLICO (FESR+FdR)
TOTALE Asse I - Sostegno ai mutamenti strutturali			**€ 31.707.534,82**
I.2.1	**Progetti di innovazione industriale e interventi collegati**	**MISE**	€ 3.771.425,91
I.2.2	**Progetti di innovazione per la valorizzazione delle specifiche potenzialità delle aree Convergenza**	**MISE**	€ 27.936.108,91
TOTALE Asse II - Sostegno all'innovazione			**€ 35.817.635,80**
II.1.1	**Interventi finalizzati al riposizionamento competitivo del sistema produttivo**	**MISE**	€ 15.828.273,79
II.3.1	**Azione integrata di ricerca per lo sviluppo sostenibile e la società dell'informazione**	**MIUR**	€ 19.989.362,01
TOTALE Asse III - Assistenza Tecnica e attività di accompagnamento			**€ 9.548,62**
III.1.1	**Assistenza tecnica, Gestione e Controllo**	**MISE**	€ 9.548,62
TOTALE PON		**TOTALE PON**	**€ 67.534.719,24**
	Di cui totale	MIUR	€ 19.989.362,01
	Di cui totale	MISE	€ 47.545.357,23

Con riferimento alle azioni di competenza del MIUR, si prevede che entro il 31/12/2015, l'Amministrazione completerà le erogazioni per le azioni di cui risulta essere beneficiario finale.

Nello specifico si stima che con riferimento all'Avviso 254/ric del 2011 "Potenziamento Strutturale" dovrebbero essere erogati circa 109,5 Meuro, mentre in relazione all'Asse III dovranno essere erogati circa 30 Meuro.

Per le azioni a valere sui regimi di aiuto, si sta procedendo a ritmi serrati allo svolgimento dei controlli amministrativo- contabili, per l'accertamento delle spese ammissibili.

Inoltre, a seguito del consistente volume di rendicontazioni pervenute, si è proceduto a implementare l'Unità di controllo di I livello (UniCo), con 15 unità aggiuntive.

N. Risorse incaricate	2011	2014	2015
I Selezione	18		
II Selezione		16	
Ulteriore selezione in corso			15
Totali cumulati per anno	**18**	**34**	**49**

L'AdG ha peraltro dato disposizioni per standardizzare, su precisi criteri di valutazione e velocizzare, con format procedurali, le numerose richieste di proroga attualmente in lavorazione. Ciò al fine di consentire la massimizzazione delle rese finanziarie di fine anno, in termini di erogazioni da effettuare e di progetti conclusi.