



Bruxelles, 21.11.2012
COM(2012) 675 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

sulla valutazione delle finanze dell'Unione in base ai risultati conseguiti

{SWD(2012) 383 final}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sulla valutazione delle finanze dell'Unione in base ai risultati conseguiti

1. INTRODUZIONE

A norma dell'articolo 318 del TFUE, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di valutazione delle finanze dell'Unione basata sui risultati conseguiti, in particolare seguendo le indicazioni impartite dal Parlamento europeo e dal Consiglio a norma dell'articolo 319. La presente relazione, la seconda, riguarda l'esercizio finanziario 2011¹.

Nell'ambito del discharge del bilancio per l'esercizio finanziario 2010, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a "rivedere i propri sistemi di valutazione dell'efficacia dei programmi di spesa onde determinare se rappresentino un valore aggiunto, forniscano un rapporto qualità/prezzo e contribuiscano al conseguimento degli obiettivi ai fini dei quali sono stati istituiti"². Il Parlamento ha chiesto il parere della Corte dei conti, la quale ha proposto di rivedere la portata, lo scopo e il contenuto della relazione, sottolineando che ciò dovrebbe costituire il punto di partenza per un dibattito tra la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo su come rendere tale documento utile ai fini della procedura di scarico³.

Sulla base delle indicazioni fornite dal Parlamento europeo, e tenendo conto del parere della Corte, la Commissione sta valutando come concepire e strutturare tale relazione affinché sia il più utile possibile all'autorità di discharge, anche attraverso un metodo per riferire ogni anno, in modo coerente e affidabile, sui risultati conseguiti. A breve termine, la relazione dovrà basarsi sulle informazioni relative ai risultati tratte dagli attuali quadri di monitoraggio e valutazione nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (QFP) e dagli strumenti di rendicontazione annuale della Commissione⁴. Come indicato nella relazione dello scorso anno⁵, l'elaborazione del prossimo QFP offre la possibilità, in futuro, di adeguare la relazione, migliorandola, soprattutto per quanto attiene alla presentazione di migliori informazioni sui risultati.

Nel definire le prossime relazioni si tiene conto di vari aspetti riguardanti lo scopo, la portata e la tempistica:

¹ La prima relazione di valutazione sull'esercizio finanziario 2010 è stata adottata dalla Commissione il 17 febbraio 2012 (rif. COM(2012) 40).

² Decisione del Parlamento europeo del 10 maggio 2011 sul discharge per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2009, sezione III, punti 71 e 72.

³ Parere n. 4/2012 della Corte dei conti, pervenuto alla Commissione il 7 giugno.

⁴ Ossia il ciclo di pianificazione e programmazione strategica della Commissione – relazioni annuali di attività, rendicontazioni di bilancio annuali, ecc.

⁵ Sezione "Conclusioni", pag. 16.

- valutazione annuale significativa dell'efficacia e dell'efficienza della spesa da presentare all'autorità di bilancio. La relazione dovrebbe indicare se i programmi finanziari siano a buon punto o se si renda necessario un adeguamento;
- grande varietà dei programmi in termini di dimensioni e contenuto. Per essere gestibile, ciò richiede un'intesa su un quadro comune – una serie di obiettivi e indicatori chiave e un quadro per il controllo e la rendicontazione sui risultati in merito a obiettivi e criteri del programma quali efficacia, efficienza e valore aggiunto dell'UE. Tale quadro dovrebbe essere coerente con gli strumenti di rendicontazione annuale della Commissione e con le sue attività di valutazione ed ispirarsi ad essi;
- comunicazione tempestiva sulle valutazioni, tenendo conto della necessità del Parlamento di disporre della relazione nell'ambito della procedura annuale di scarico del bilancio.

L'articolo 318 collega la presente relazione di valutazione alla procedura di scarico. Esiste un'evidente necessità di chiarire ulteriormente con l'autorità di scarico come redigere la relazione di valutazione alla luce delle risoluzioni sul scarico. Per quanto concerne la tempistica, nei primi anni di attuazione dei programmi finanziari ai quali fa riferimento il scarico, l'attenzione si concentra sull'avvio delle azioni finanziate. Solo in una fase successiva si possono trarre conclusioni sull'impatto, poiché le valutazioni si riferiscono abitualmente a fondi impegnati almeno tre-cinque anni prima. La Corte dei conti ha chiesto alla Commissione di anticipare notevolmente la data di presentazione della prossima relazione sull'esercizio n-2 per poterne tener conto nella relazione annuale sul scarico, ma soddisfare tale richiesta ridurrà ulteriormente il tempo a disposizione per riferire in merito ai risultati.

Occorre altresì riesaminare il legame tra l'elaborazione e i tempi di produzione di tale relazione e delle relazioni annuali di attività. Sarà importante trovare il giusto equilibrio fra una comunicazione tempestiva e un'utile valutazione dei risultati.

I lavori teorici sono iniziati e le future relazioni di valutazione dovrebbero poggiare su un quadro concordato.

Tenendo conto delle indicazioni del Parlamento, che chiede un'impostazione più globale⁶, e della Corte dei conti⁷, la presente relazione fornisce informazioni sui risultati, resi disponibili nel 2011, ai fini del finanziamento nell'ambito di tutte le principali linee di bilancio.

La relazione individua:

- le questioni chiave del valore aggiunto dell'UE, dell'efficacia e dell'efficienza, indicando, se pertinenti, le limitazioni inerenti al carattere provvisorio di molte relazioni di valutazione disponibili;

⁶ Discarico 2010 del PE (P7_TA (2012)0153)_Parte I).

⁷ Parere n. 4/2012 della Corte dei conti, pervenuto alla Commissione il 7 giugno.

- informazioni che consentono di apportare modifiche alla gestione dei programmi suscettibili di contribuire a migliorarne gli impatti finali;
- esempi di risultati delle valutazioni che hanno contribuito alla concezione delle proposte della Commissione per il QFP 2014-2020. Questi esempi mostrano come le valutazioni abbiano contribuito a semplificare i programmi e a migliorare i quadri di controllo e valutazione e in che modo abbiano influenzato la formulazione delle politiche; una serie completa di sintesi di valutazione per ciascuna linea di bilancio⁸ e link a informazioni in materia di valutazione contenute nelle relazioni annuali di attività (RAA)⁹ e nei rendiconti di attività¹⁰ figurano in allegato nel documento di lavoro dei servizi della Commissione.

2. PANORAMICA DEI RISULTATI CONSEGUITI

La presente relazione, che si basa sulle valutazioni realizzate nel 2011 (118 in tutto) come principali fonti di informazioni sui risultati, sintetizza i risultati delle valutazioni dei programmi finanziari per ciascuna linea di bilancio, sottolineando il valore aggiunto dell'UE e precisandone gli obiettivi, la pertinenza, l'efficacia ed efficienza oltre alle relative questioni di tipo organizzativo. La relazione indica se nelle valutazioni sono contenute raccomandazioni per eventuali miglioramenti. La sezione che segue riprende la struttura del quadro finanziario 2007-2013.

Rubrica 1a - Competitività per la crescita e l'occupazione

Imprese

Il *programma quadro per la competitività e l'innovazione* (PIC) include il *programma per l'innovazione e l'imprenditorialità*, il *programma di sostegno alla politica in materia di TIC* e il *programma Energia intelligente - Europa*¹¹.

La valutazione intermedia¹², fondata su queste tre componenti, ha preso in esame l'impatto e il valore aggiunto dell'UE, concludendo che il programma generale e i suoi elementi costitutivi producono ottimi risultati e sono sulla buona strada per conseguire gli obiettivi prefissati¹³. Il programma è stato giudicato estremamente pertinente, strutturato in modo opportuno, efficace ed efficiente. La valutazione ha evidenziato un margine per creare maggiori sinergie tra le componenti del programma e per migliorarne l'indirizzo strategico. In termini di risultati, il PIC è ormai uno strumento essenziale per promuovere l'innovazione: grazie ai suoi interventi è stato

⁸ Gli studi di valutazione possono contenere un riesame di aspetti specifici dei risultati delle attività e/o concentrarsi su questioni di controllo e attuazione.

⁹ Istruzioni permanenti per le RAA 2011 - articolo 60, paragrafo 7, del regolamento finanziario. Articolo 33 del regolamento finanziario.

¹¹ Dotazione di bilancio pluriennale approssimativa: 3,6 miliardi di EUR.

¹² L'impostazione generale della presente relazione consiste nel prendere in considerazione le valutazioni intermedie; ove non sia specificato se la valutazione sia intermedia o ex-post, significa che sono presenti elementi di entrambe.

¹³ Anche se il programma interessa il periodo 2007-2013, si prevede che gli ultimi risultati non saranno conseguiti prima del 2017.

possibile creare o mantenere oltre 186 000 posti di lavoro. Il PIC ha sostenuto 134 progetti ecoinnovativi nei settori del riciclaggio, delle imprese “verdi”, nel settore alimentare e delle bevande e in quello dell’edilizia. La valutazione ha confermato che il meccanismo a favore delle PMI innovative e a forte crescita (SIC) e lo strumento GPMI (garanzie per le PMI) relativo ai prestiti e ai microcrediti soddisfano il fabbisogno delle piccole e medie imprese (PMI) e che, in termini di valore aggiunto dell’UE, rispondono a una domanda di fondi che altrimenti non sarebbe soddisfatta. Tra il 2007 e il 2011 gli strumenti finanziari del programma hanno aiutato più di 155 000 imprese, finanziando 11,4 miliardi di EUR sotto forma di garanzie ed erogando un volume di investimenti fino a 2,2 miliardi di EUR sotto forma di capitale di rischio. Oltre 2 milioni di PMI hanno fatto ricorso ogni anno alla “Enterprise Europe Network”; metà di esse allo scopo di accedere a nuovi mercati o sviluppare nuovi prodotti.

La valutazione intermedia¹⁴ del programma “Erasmus per giovani imprenditori”¹⁵ evidenzia l’enorme potenziale di questo strumento in termini di creazione di posti di lavoro. La metà dei nuovi imprenditori che ha partecipato al programma ha affermato di essere disposta ad assumere un nuovo collaboratore a seguito del tirocinio, malgrado il rischio che questo diventi un loro concorrente. L’efficacia in termini di costi è dimostrata dal costo per ogni nuovo posto di lavoro, compreso tra 7 500 EUR e 8 500 EUR. La partecipazione è in aumento e, grazie a una migliore gestione delle domande, il numero degli scambi cresce di mese in mese.

Affari economici e finanziari

La valutazione ex post dello *strumento di prestito Euratom (ELF)*¹⁶ conferma che le finalità dello strumento restano valide e conformi agli obiettivi di sicurezza e di approvvigionamento energetico. Nel periodo 1977-2003 l’ELF ha cofinanziato il 21% degli investimenti complessivi in nuove costruzioni contribuendo a creare 6 000 posti di lavoro qualificati. Senza questo investimento l’UE avrebbe dovuto importare ogni anno 10 milioni di tonnellate supplementari di energia. L’EFL ha contribuito direttamente ad accrescere i livelli di sicurezza in Bulgaria e in Romania, aiutando questi due paesi a conformare i rispettivi impianti nucleari alle norme riconosciute a livello internazionale. I prestiti Euratom hanno stimolato un più ampio processo di riforma che ha previsto tra l’altro la costituzione di fondi di smantellamento, la riforma delle tariffe energetiche, ecc. Il rendimento finanziario dello strumento è stato positivo: tutti i prestiti sono stati interamente ripagati e non è stato necessario ricorrere alla garanzia di bilancio dell’UE.

Mobilità e trasporti

La valutazione intermedia¹⁷ del *programma TEN-T*¹⁸ sottolinea il ruolo di rilievo svolto dal programma nello strutturare la rete dei trasporti dell’UE e nel rispondere

¹⁴ http://ec.europa.eu/enterprise/dg/files/evaluation/eye_final_report_en.pdf

¹⁵ Dotazione di bilancio approssimativa: 34 milioni di EUR.

¹⁶ Il bilancio dell’UE è stato usato solo per fornire garanzie.

¹⁷ Il programma TEN-T mira a garantire la coesione, l’interconnessione e l’interoperabilità della rete transeuropea dei trasporti nonché il suo accesso.

¹⁸ Dotazione di bilancio pluriennale approssimativa: 8 miliardi di EUR.

alle esigenze di mobilità, mettendo però in luce un certo ritardo per quanto riguarda l'attuazione: solo alcuni progetti prioritari sono stati completati e mancano alcune componenti essenziali (quali le sezioni transfrontaliere). Stando alla valutazione, la rete TEN-T è piuttosto un insieme di sezioni per lo più a livello nazionale, spesso malamente collegate tra loro, che una rete pienamente interoperabile. Il trasporto ferroviario è stato l'oggetto della maggior parte dei progetti prioritari¹⁹, che non sono però riusciti a realizzare una rete completa e coerente che colleghi tutte le modalità di trasporto. Nonostante la particolare attenzione riservata al trasporto ferroviario, non esiste ancora uno spazio ferroviario europeo unico, con conseguenti costanti strozzature e notevoli ostacoli all'interoperabilità. I progetti prioritari non hanno prodotto gli effetti desiderati.

Alla luce di questa valutazione, la Commissione ha proposto, nell'ambito del meccanismo per collegare l'Europa, nuovi orientamenti per i progetti TEN-T per il periodo 2014-2020, i quali contengono norme per garantire l'efficienza, l'interoperabilità e una migliore pianificazione dei progetti. L'obiettivo è il completamento di una rete centrale di infrastrutture europee entro il 2030 e di una rete globale entro il 2050. Fino al 2020 l'attenzione sarà riservata ai seguenti elementi, suscettibili di apportare un maggiore valore aggiunto europeo: collegamenti transfrontalieri mancanti, principali strozzature e nodi multimodali.

Dalla valutazione²⁰ del programma *Marco Polo 2003-2010*²¹ è emerso che se da un lato il programma genera vantaggi in termini ambientali, quantificabili in centinaia di milioni di euro²², gli obiettivi del trasferimento modale, espressi in tonnellate/chilometro di trasporto merci trasferito dalla rete stradale a quella marittima a corta distanza, ferroviaria e delle vie navigabili interne, non sono stati raggiunti. Essendo improntato alle esigenze del mercato, il programma Marco Polo ha particolarmente risentito della situazione del mercato e della crisi economica. Il programma ha una struttura unica in cui l'accesso ai fondi è prevalentemente subordinato ai risultati. Al contempo, tuttavia, è considerato dal mercato come uno strumento complesso. Il 42% dei beneficiari ha affermato che i loro progetti sarebbero comunque andati in porto senza i fondi del programma; tuttavia è ancora prematuro valutare appieno i risultati di Marco Polo II, dal momento che molti progetti sono ancora in fase di attuazione.

Alla luce di queste considerazioni e tenendo conto dei risultati conseguiti dal programma e dell'evoluzione della politica dei trasporti, la Commissione ha proposto di continuare l'iniziativa nel quadro del nuovo meccanismo per collegare l'Europa e del nuovo programma TEN-T.

¹⁹ Diciotto progetti interessano il trasporto ferroviario e due le vie navigabili interne.

²⁰ Per quanto riguarda i programmi passati o in corso, non è specificato se le valutazioni siano intermedie o ex-post.

²¹ http://ec.europa.eu/transport/evaluations/doc/2011_marco-polo-programme-2003-2010.pdf. Si tratta in parte di una valutazione ex-post dell'ultimo programma e in parte di una valutazione intermedia del programma in corso.

²² Solo per Marco Polo I, la dotazione di bilancio è stata di circa 417 milioni di EUR.

Società dell'informazione e media

La valutazione intermedia²³ del programma *Safer Internet*²⁴ conclude che il programma rappresenta un valore aggiunto e risponde bene alle sfide di una società in continua evoluzione, in particolare per quanto riguarda aspetti dei *social media* e il fenomeno del cyberbullismo. Il programma ha sostenuto progetti che altrimenti non sarebbero stati finanziati e ha influenzato attività di portata nazionale e internazionale con le sue analisi e risultati, ampiamente utilizzati e citati. Il programma potrebbe beneficiare di una prospettiva di finanziamento più a lungo termine e di una visione più strategica. La proposta relativa al programma per il prossimo QFP (meccanismo per collegare l'Europa) prevede un approccio più coerente e trasparente ai fondi dell'UE, che offra maggiori certezze e possa così attirare maggiori finanziamenti dal settore privato.

La valutazione finale²⁵ del programma *eContent Plus*²⁶ ha messo in rilievo come esso abbia contribuito a rendere i contenuti digitali europei più accessibili, utilizzabili e sfruttabili, facilitando la creazione e la diffusione di informazioni in settori di interesse pubblico. Per quanto concerne l'importanza di questo strumento, la valutazione raccomanda di portare avanti l'aiuto a livello europeo per accrescere la disponibilità di contenuti digitali europei di qualità, data la crescente domanda da parte di cittadini, studenti, ricercatori, PMI e altre imprese. Per massimizzare il valore aggiunto dell'UE, la valutazione suggerisce di dirigere i fondi verso settori in cui è probabile che i progressi siano più lenti e dove l'accesso ai contenuti è ostacolato da barriere linguistiche e culturali.

Energia

Stando alla valutazione finale²⁷ del programma *Energia intelligente – Europa (Intelligent Energy-Europe - IEE) II*²⁸, questo strumento è ben allineato con le priorità strategiche e contribuisce al conseguimento degli obiettivi dell'UE promuovendo l'efficienza energetica e l'utilizzo delle energie rinnovabili. Il programma si è incentrato sullo sviluppo delle migliori pratiche e su attività transfrontaliere.

Sempre secondo la valutazione, il programma risponde ai bisogni e ai problemi legati all'energia sostenibile ma il conseguimento degli obiettivi energetici dell'UE continua ad essere frenato da barriere non tecnologiche. Per superare gli ostacoli finanziari, che limitano il ricorso alle energie sostenibili, la valutazione raccomanda di aumentare i fondi destinati alle attività che promuovono tecniche, processi e prodotti innovativi. Questa conclusione è stata avallata dalla valutazione ex-ante del programma che sostituirà l'IEE II, secondo cui la migliore opzione strategica efficace in termini di costi sarebbe di portare avanti il programma con una maggiore dotazione di bilancio, dando maggiore rilievo alle azioni a sostegno dell'attuazione politica, del

23

http://ec.europa.eu/information_society/activities/sip/policy/programme/current_prog/index_en.htm

24 Dotazione di bilancio approssimativa: 55 milioni di EUR.

25 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0548:FIN:IT:PDF>

26 Dotazione di bilancio approssimativa: 149 milioni di EUR.

27 http://ec.europa.eu/energy/evaluations/doc/2011_iee2_programme.pdf

28 La dotazione di bilancio approssimativa è di 730 milioni di EUR.

consolidamento delle capacità e delle mobilitazione degli investimenti. Il programma IEE II potrebbe avere un migliore impatto se un maggior numero di azioni fosse rivolto ai soggetti piccoli e medi del settore dell'energia e se ci fosse un miglior collegamento con i fondi strutturali. La Commissione ha incluso questo aspetto nella sua proposta per il prossimo programma. Infine, la valutazione ha dimostrato che l'impegno profuso dall'Agenzia esecutiva per la competitività e l'innovazione (EACI) volto a semplificare il processo gestionale potrebbe accrescere l'efficacia dei progetti e che, globalmente, l'EACI è considerata efficiente.

La valutazione intermedia²⁹ del *programma energetico europeo per la ripresa*³⁰ (*European Energy Programme for Recovery - EEPR*) ha evidenziato come i fondi non siano sempre stati utilizzati così rapidamente come previsto. Gli obiettivi generali e le risorse del programma sono stati considerati adeguati per la ripresa economica e la politica energetica, dato che hanno creato posti di lavoro a breve termine e hanno dimostrato un alto potenziale per creare occupazione a lungo termine e per generare vantaggi in termini di concorrenza. Alcuni progetti realizzati hanno già contribuito alla sicurezza di approvvigionamento, alla competitività, alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e al completamento del mercato unico. In alcuni casi i progetti sono stati avviati con ritardo rispetto al previsto, in parte a causa di difficoltà legate all'ottenimento di finanziamenti e al rilascio di permessi, problemi che caratterizzano i progetti di grandi infrastrutture.

La Commissione ha risposto alle conclusioni della valutazione nella sua proposta di orientamenti per le infrastrutture energetiche, il cui obiettivo è migliorare notevolmente la velocità di attuazione del programma. La proposta contiene disposizioni dirette ad accelerare l'iter di rilascio dei permessi, introducendo singole autorità nazionali per la gestione di tali procedure, istituendo un limite temporale di tre anni per la decisione di rilascio e aumentando la trasparenza e la partecipazione dei cittadini.

Ricerca

Nel 2011, nell'ambito del *settimo programma quadro (7° PQ) sulla ricerca*³¹, il 40% dei partecipanti autori delle proposte selezionate proveniva dal settore dell'istruzione secondaria e superiore, principalmente dalle università, mentre il 26% proveniva dall'industria e il 23% era costituito da organismi di ricerca. Le PMI hanno beneficiato del 16,3%³² dei finanziamenti nell'ambito del programma specifico "Cooperazione" rispetto all'obiettivo iniziale del 15%. L'impronta prettamente internazionale del PQ è dimostrata dai 169 paesi coinvolti. Fino al febbraio 2012 sono state concluse oltre 14 000 convenzioni di sovvenzione e sono stati realizzati oltre 1 000 progetti. Sulla base delle relazioni finali dei progetti terminati, in media, ogni progetto ha comportato otto pubblicazioni, di cui quattro ad "accesso libero"³³. In

²⁹ http://ec.europa.eu/energy/evaluations/doc/2011_eepr_mid_term_evaluation.pdf

³⁰ Dotazione di bilancio approssimativa: 4 miliardi di EUR.

³¹ Dotazione di bilancio approssimativa: 55 miliardi di EUR (inclusi i prestiti Euratom).

³² Situazione al 30.9.2012.

³³ L'"accesso libero", inteso come accesso gratuito alle pubblicazioni su Internet, ha l'obiettivo di migliorare e promuovere la diffusione delle conoscenze, aumentando così l'efficacia delle

media i progetti del 7° PQ hanno permesso di creare ventidue posti di lavoro equivalenti a tempo pieno³⁴.

Dalle valutazioni realizzate nel 2011³⁵ si evince che i programmi quadro sono riusciti a coinvolgere i migliori ricercatori e istituti europei, selezionando ambiti scientifici emergenti o mantenendo la competitività dell'UE nel definire i programmi di ricerca. Gli studi di valutazione³⁶ dimostrano che il 7° PQ contribuisce significativamente a far crescere e a consolidare partenariati a livello europeo. Alcuni studi di valutazione dimostrano ampiamente quanto i programmi quadro abbiano contribuito a sviluppare prodotti, processi e servizi innovativi con un impatto sulla competitività e la creazione di posti di lavoro.

Uno studio sugli effetti più a lungo termine dei programmi quadro ha dimostrato i diversi livelli di impatto a seconda degli ambiti di ricerca analizzati, permettendo, per esempio, all'UE di diventare competitiva con gli altri leader mondiali della R&S nel campo dell'elaborazione dell'informazione quantistica e informatica oppure aiutando la comunità europea di ricercatori ad affermarsi come leader mondiale nel settore della ricerca sull'ozono stratosferico. Lo studio evidenzia inoltre l'importanza di impatti secondari, quali la creazione di comunità, la nascita di nuove discipline e gli scambi di personale tra il mondo accademico e l'industria.

Si è inoltre giunti alla conclusione che le valutazioni dei programmi quadro siano migliorate col tempo benché risentano tuttora della predominanza di indicatori di risorse a scapito degli indicatori di risultato e di impatto. La recente proposta della Commissione per Orizzonte 2020 contiene un quadro di analisi maggiormente sviluppato, che presenta una logica di intervento coerente per il programma, nel suo insieme e nelle sue diverse componenti, compresa una classifica degli obiettivi del programma e un elenco degli indicatori principali per valutare i risultati e l'impatto di Orizzonte 2020. Inoltre, la proposta è stata concepita per introdurre semplificazioni che alleggeriscano gli oneri amministrativi per i partecipanti, armonizzino le norme e le procedure applicabili, garantiscano coerenza tra gli strumenti e adottino un nuovo equilibrio tra rischio e fiducia. Particolare attenzione è rivolta all'esigenza di garantire la partecipazione delle PMI.

Istruzione e cultura

La valutazione intermedia 2007-2013 del *programma per l'apprendimento permanente (Lifelong Learning Programme - LLP)*³⁷ si è concentrata sui quattro programmi settoriali³⁸ nonché sul programma trasversale e il programma Jean

scoperte scientifiche e massimizzando il ritorno sugli investimenti nella R&S da parte degli organismi pubblici di finanziamento.

³⁴ <http://ec.europa.eu/research/science-society/index.cfm?fuseaction=public.topic&id=1294&lang=1>
Quinta relazione di monitoraggio del 7° PQ (Fifth FP7 Monitoring Report - Monitoring Report 2011): http://ec.europa.eu/research/evaluations/index_en.cfm?pg=fp7-monitoring
³⁵ http://ec.europa.eu/research/evaluations/index_en.cfm

³⁶ La valutazione del programma di ricerca nel settore dei trasporti del 7° PQ, il sondaggio realizzato nella valutazione d'impatto del programma "Regioni della conoscenza", la valutazione del programma NMP del 6° PQ.

³⁷ Dotazione di bilancio approssimativa: 7 miliardi di EUR.

³⁸ http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/education/2011/lpreport_en.pdf

Monnet, a sostegno della mobilità, dei partenariati e di altri progetti di cooperazione internazionale in tutti i settori dell'istruzione coperti dal LLP.

La valutazione ha confermato che l'adozione di un approccio più integrato ha migliorato l'efficienza e l'efficacia dei programmi. Sono state sfruttate importanti sinergie, in particolare in azioni legate all'amministrazione e alla promozione. Ciononostante, il programma è stato giudicato molto complesso, con circa 70 azioni, troppi obiettivi e legami spesso mancanti tra i diversi livelli.

Il programma per l'apprendimento permanente è progredito con successo verso il conseguimento dei suoi obiettivi. Nei primi anni della sua attuazione i fondi stanziati sono stati utilizzati fino al 96-100%. I beneficiari istituzionali miravano ad ottenere vantaggi derivanti da un miglioramento dei contenuti e delle prassi in materia di istruzione e formazione. La valutazione ha evidenziato la presenza di un notevole valore aggiunto europeo (più alti livelli di cooperazione politica e interazione tra i paesi partecipanti; maggiore dimensione europea), ma ha anche segnalato il rischio che alcuni degli obiettivi quantificati del programma (per esempio per quanto riguarda la mobilità e il programma Grundtvig) non possano essere raggiunti per mancanza di fondi e la necessità di integrare meglio i risultati nelle politiche per accrescere l'efficacia del programma.

Alla luce di queste conclusioni, le proposte della Commissione per il periodo 2014-2020 prevedono una maggiore integrazione dell'LLP nel programma "Gioventù in azione" e in diversi altri programmi di cooperazione internazionale, allo scopo di creare un sistema semplificato e armonizzato che contribuisca a sviluppare ulteriormente un approccio coerente alla formazione permanente, migliorandone così l'efficienza e l'efficacia in termini di costi. Si prevede inoltre di sfruttare appieno le analogie tra i precedenti programmi, diversi tra loro, e di garantire che le attività in determinati ambiti acquistino la massa critica necessaria per produrre effetti duraturi. Potenziando la flessibilità e incrementando gli incentivi, le assegnazioni di bilancio tra azioni, i beneficiari e i paesi rifletteranno meglio le prestazioni e l'impatto potenziale.

La valutazione dell'*Istituto europeo di tecnologia e innovazione*³⁹, incentrata sulla costituzione dell'Istituto, la sua entrata in funzione e le azioni iniziali adottate fino al 2010, ha concluso che l'attuazione dell'IET ha rispettato il calendario fissato e che la selezione delle prime comunità della conoscenza e dell'innovazione (CCI) è avvenuta prima del previsto. La dotazione di bilancio è stata ritenuta sufficiente mentre i tassi di indebitamento delle CCI sono stati leggermente superiori alle previsioni, dal momento che le CCI hanno attinto a fonti supplementari di finanziamento, tra cui le risorse proprie dei partner (49%), i fondi nazionali e regionali (21%) e altre fonti dell'UE (7%). È stato concluso che l'IET offre un grande valore aggiunto dell'UE.

³⁹ Dotazione di bilancio approssimativa: 309 milioni di EUR.

Rubrica 1b — Coesione per la crescita e l'occupazione

Occupazione e affari sociali

Stando alla valutazione⁴⁰ del sostegno fornito dal *Fondo sociale europeo* a favore della parità di genere, l'attuazione da parte degli Stati membri delle azioni specifiche per la parità di genere è iniziata più lentamente rispetto ad altre componenti dei programmi operativi (PO) del FES. Per alcuni Stati membri questo ritardo è imputabile alla crisi economica, che ha fatto sì che l'attenzione e le risorse destinate all'obiettivo della parità di genere fossero trasferite alle politiche del mercato del lavoro e di riduzione della disoccupazione. Ciononostante, nei rispettivi PO del FSE, tutti gli Stati membri tengono conto della parità di genere, sebbene in misura diversa. In alcuni casi il FSE è l'unica fonte di finanziamento per le azioni interessate. Dalla valutazione è emerso che, mentre gli interventi del FSE interessano questioni fondamentali, gli Stati membri hanno la tendenza a concentrarsi sul lato dell'offerta (per esempio, la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la loro capacità di essere competitive), piuttosto che sugli aspetti e le cause principali della disparità di genere (per esempio, la segregazione nel sistema di istruzione, l'organizzazione del lavoro, stereotipi culturali e sociali). La valutazione conclude che i programmi hanno generato valore aggiunto in termini di consolidamento delle capacità e hanno promosso l'integrazione della questione della parità di genere nei programmi politici della maggior parte degli Stati membri.

La valutazione del sostegno a titolo del FSE a favore del miglioramento dell'accesso al mercato del lavoro e dell'inclusione sociale dei migranti e delle minoranze etniche (2000-2006) ha confermato che il Fondo ha contribuito positivamente ad aiutare i migranti e gli appartenenti a minoranze a superare le barriere che impedivano loro l'accesso al mercato del lavoro, a migliorare le loro competenze linguistiche e le capacità di base ai fini di un impiego. Pertanto, per quanto concerne i sistemi e le strutture, la capacità delle istituzioni pubbliche di promuovere l'integrazione delle persone appartenenti a una minoranza ne è uscita rafforzata.

In quest'ambito politico il FSE ha colmato un importante vuoto di fondi, fornendo ulteriori finanziamenti mirati che altrimenti non sarebbero stati disponibili. Il FSE, e il programma EQUAL⁴¹ in particolare, ha sostenuto gruppi di beneficiari più ampi rispetto a quelli solitamente coperti dai bilanci nazionali. Negli anni 2007-2013 la partecipazione dei migranti e delle persone appartenenti a minoranze è stata notevolmente più alta rispetto al periodo 2000-2006 (1,19 milioni di persone, ovvero circa l'8,7% di tutti i beneficiari del FSE).

La proposta della Commissione per la prossima generazione di fondi strutturali dovrebbe contribuire a semplificare le procedure e a migliorare le sinergie con il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il futuro Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

⁴⁰

<http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?type=0&policyArea=0&subCategory=0&country=0&year=0&advSearchKey=evaluationsf&mode=advancedSubmit&langId=en>

⁴¹

Concerne la discriminazione sul posto di lavoro e sul mercato del lavoro.

La valutazione ex-ante del futuro *programma PROGRESS* (programma dell'Unione europea per il cambiamento e l'innovazione sociale) ha evidenziato la necessità di migliorare la coerenza dell'azione dell'UE nei settori dell'occupazione e del sociale, mettendo insieme e sviluppando l'attuazione combinata dei programmi PROGRESS ed EURES e dello strumento europeo di microfinanza Progress. Inoltre, il nuovo programma prevede la possibilità di semplificare l'attuazione attraverso disposizioni comuni riguardanti, tra l'altro, obiettivi generali comuni, una tipologia di azioni comune e la razionalizzazione delle attività di rendicontazione e valutazione.

Politica regionale

La politica regionale è attuata con gli Stati membri e le regioni responsabili dell'esecuzione dei programmi nell'ambito della gestione concorrente, combinando risorse europee, nazionali e regionali allo scopo di conseguire la coesione economica, sociale e territoriale. Anche la valutazione è una responsabilità condivisa. I dati elaborati nelle valutazioni sono utilizzati non appena disponibili e se ricorrono in più valutazioni è molto probabile che inneschino cambiamenti strategici. I dati relativi al periodo 2000-2006 (i programmi sono rimasti in vigore fino al 2009) hanno ispirato le proposte per la futura politica per il periodo 2014-2020, la 5° relazione sulla coesione del 2010 e le proposte per il QFP nel 2011. Anche i dati raccolti negli anni precedenti, nonché nel 2011 durante il periodo di programmazione precedente e quello in corso, sono confluiti nei documenti di sintesi della Commissione relativi alla futura politica di coesione in ciascuno Stato membro e saranno discussi durante i negoziati sui nuovi programmi, un processo che continuerà fino alla fine del 2013.

Nel 2011 le valutazioni ex-post relative al periodo di programmazione 2000-2006 dovevano ancora essere completate. Sono stati comunicati anche i risultati della valutazione relativa al periodo di attuazione in corso (2007-2013), i quali confermano l'orientamento delle proposte della Commissione per il periodo di programmazione 2014-2020. Le osservazioni saranno discusse dettagliatamente con gli Stati membri affinché vengano riprese nei nuovi programmi che saranno sviluppati l'anno prossimo.

Nel quadro della valutazione ex-post del *Fondo di coesione* 2000-2006, nel 2011 sono stati completati tre pacchetti di lavoro (sintesi definitive disponibili nel 2012). Due studi⁴² in materia rispettivamente di trasporti e ambiente si sono avvalsi dell'analisi ex post del rapporto costi/benefici per valutare l'impatto. Sebbene, secondo la valutazione, fosse troppo presto per valutare appieno gli effetti, il metodo è stato giudicato appropriato e sarà ulteriormente utilizzato in futuro. Tutti i progetti in materia di trasporti hanno presentato un rapporto costi-benefici favorevole e il contributo del Fondo di coesione è stato indispensabile per sfruttarne i vantaggi economici. Dall'analisi dei progetti ambientali è emerso che molti dei progetti di infrastruttura ambientale sono stati realizzati per adempiere a obblighi giuridici. I costi sono stati superiori ai benefici monetizzabili ma i progetti hanno generato effetti positivi in termini di sensibilizzazione in campo ambientale e di conoscenza delle istituzioni. Gli importanti insegnamenti tratti da queste valutazioni e da quelle realizzate in passato rispetto a progetti nei settori dei trasporti e dell'ambiente

⁴²

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/wpb_en.htm

cofinanziati dal FESR sono oggetto di discussione con gli Stati membri e saranno inclusi nell'elaborazione della politica futura.

Nell'ambito della politica regionale, le valutazioni dei programmi di sostegno alle imprese e all'innovazione⁴³ hanno avallato la proposta della Commissione di escludere in futuro le grandi imprese dai regimi generali di sostegno del FESR. L'impatto del sostegno alle imprese è risultato maggiore se diretto a imprese più piccole. Lo studio sul sostegno all'innovazione in Germania⁴⁴ ha dimostrato che le sovvenzioni al settore R&S hanno influito su una vasta gamma di misure, dall'innovazione in prodotti e processi esistenti allo sviluppo di nuovi. È necessario approfondire la ricerca per chiarire se, col tempo, sovvenzioni di minore entità possano essere più efficaci di sovvenzioni più consistenti e per verificare se i prestiti non rappresentino un'alternativa più valida delle sovvenzioni.

La rete di valutazione degli esperti, che presenta ogni anno una relazione sui risultati della politica regionale durante il periodo di programmazione in corso, ha concluso che i ritardi nell'attuazione dei programmi aumentavano il rischio che la priorità fosse accordata alla capacità di assorbimento piuttosto che all'efficacia. Vi sono tuttavia segnali di un'accelerazione dell'attuazione, maggiori elementi che provano i risultati conseguiti e un miglioramento generale della qualità delle valutazioni da parte degli Stati membri. Dai documenti orientativi sull'energia rinnovabile e l'efficienza energetica, realizzati dalla rete, emerge che il sostegno dell'UE è marginale rispetto ai fondi nazionali, il che solleva la questione del valore aggiunto. Gli investimenti nel settore necessitano di un'analisi approfondita caso per caso onde garantire un buon rapporto costi/benefici.

In generale, gli elementi emersi dalle valutazioni del 2011 hanno confermato che, nelle politiche attuali e future, occorre rafforzare l'attenzione verso i risultati e che gli Stati membri devono realizzare un maggior numero di valutazioni degli impatti delle politiche. Questi elementi sono al centro delle future proposte della Commissione.

Rubrica 2 - Conservazione e gestione delle risorse naturali

Agricoltura e sviluppo rurale

La valutazione degli effetti degli aiuti diretti sul reddito⁴⁵ ha confermato che i pagamenti diretti hanno contribuito ad aumentare il reddito degli agricoltori e hanno svolto un ruolo importante generando reddito agricolo, in particolare per le aziende zootecniche (allevamento estensivo al pascolo) di bovini, ovini e caprini, le grandi colture, le aziende miste e le aziende lattiere. I pagamenti diretti hanno contribuito a ridurre il divario del reddito agricolo medio per unità di lavoro tra le piccole e le grandi aziende. I livelli di efficacia dei pagamenti diretti, che forniscono sostegno al reddito degli agricoltori, si sono rivelati abbastanza elevati, sebbene con notevoli differenze tra le regioni.

⁴³ http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/impact_evaluation_en.cfm#1

⁴⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/impact_evaluation_en.cfm#2

⁴⁵ http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/income/index_en.htm

Stando alla valutazione delle misure della PAC applicate al settore dello zucchero⁴⁶, la riforma dello zucchero del 2006 ha accelerato notevolmente il processo di ristrutturazione del settore. Il miglioramento annuale delle rese ha subito un'accelerazione come pure la tendenza a concentrare la produzione in aziende di dimensioni più grandi. Benché gli obiettivi generali della riforma⁴⁷ siano stati raggiunti, la gestione del sistema delle quote e del prezzo di riferimento rimane complessa.

La valutazione delle misure della PAC applicate al settore lattiero-caseario⁴⁸ ha evidenziato come la politica per questo settore abbia contribuito a ridurre l'offerta eccedentaria strutturale a partire dal 2004. Il costo totale della politica di sostegno al settore lattiero-caseario è diminuito man mano che il mercato trovava un equilibrio. I livelli di reddito dei produttori sono stati mantenuti durante il periodo coperto dalla valutazione e l'interesse dei produttori nella flessibilità e nell'espansione della produzione è stato soddisfatto. La riforma ha comportato oneri amministrativi più gravosi e una maggiore esposizione ai rischi legati ai prezzi. La valutazione raccomanda l'introduzione di strumenti più flessibili per seguire l'andamento del mercato mondiale.

Dalla valutazione delle misure della CAP nel settore ovino-caprino è emerso che la riforma ha favorito un aumento della produttività ma senza migliorare la competitività globale del settore. I pagamenti concessi all'Italia e alla Grecia nell'ambito del sostegno ai settori con particolari problemi sono stati esigui e hanno avuto un impatto minimo. Nel settore delle carni ovine, il sostegno offerto attraverso i programmi di sviluppo rurale è considerato fondamentale per la sopravvivenza del settore. Inoltre, il sostegno accoppiato genera vantaggi ambientali e sociali in alcune regioni mentre è indispensabile per mantenere la produzione nelle regioni sensibili.

La valutazione delle azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli⁴⁹ indica che le iniziative o le campagne multinazionali nei paesi terzi avrebbero meno probabilità di essere realizzate senza i fondi dell'UE. Se da un lato i portatori di interesse sono entusiasti dei programmi di informazione e promozione che hanno contribuito a migliorare l'immagine e la conoscenza della qualità dei prodotti agricoli di provenienza dell'UE e dei loro metodi specifici di produzione, dall'altro è necessario identificarne meglio l'impatto economico diretto.

Stando alla valutazione delle misure eccezionali di sostegno del mercato nel settore delle uova e del pollame, l'approccio comune dell'UE per far fronte a gravi perturbazioni del mercato (per esempio il crollo della domanda e dei prezzi causato da una mancanza di fiducia dei consumatori a seguito dell'influenza aviaria) si è rivelato all'altezza. Anche se le misure non sono state in grado di stabilizzare il mercato nel breve termine a causa dei loro prolungati tempi di elaborazione, hanno permesso la compensazione di una grossa parte delle ingenti perdite economiche entro un lasso di tempo ragionevole. La valutazione conclude che la Commissione dovrebbe sviluppare

⁴⁶ http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/sugar-2011/index_en.htm

⁴⁷ Ristrutturazione del settore dello zucchero, stabilizzazione del mercato e maggiore orientamento al mercato, disponibilità delle forniture di zucchero.

⁴⁸ http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/dairy-sector-2011_en.htm

⁴⁹ http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/promotion/index_en.htm

strumenti per far fronte a simili crisi di perdita di fiducia dei consumatori da utilizzare prontamente per stabilizzare il mercato.

Sulla base dei risultati della valutazione, nell'ottobre 2011 la Commissione ha elaborato le proposte di riforma della PAC, in particolare per quanto riguarda l'ulteriore disaccoppiamento e l'elaborazione del quadro strategico per lo sviluppo rurale. In futuro, le attività di controllo e valutazione dovrebbero rientrare in un quadro comune che permetta di valutare globalmente i risultati della PAC nell'ambito di Europa 2020. A tal fine, è stato avviato lo sviluppo di una serie di indicatori comuni connessi agli obiettivi strategici.

Pesca e affari marittimi

La valutazione intermedia (studio) del *Fondo europeo per la pesca (2007-2013)*⁵⁰ ha concluso che i sistemi di gestione e di controllo del Fondo, pur avendo incontrato problemi iniziali, ora funzionano in modo soddisfacente. Il passaggio a un solo programma operativo è positivo a livello dell'UE ma ha comportato un aumento dei costi di gestione per la maggior parte degli Stati membri. L'introduzione di migliori metodi di revisione contabile e di controllo ha permesso di abbassare i rischi finanziari, ma gli oneri amministrativi restano troppo gravosi per i piccoli Stati membri, in particolare per i nuovi. I quadri di controllo e valutazione si sono concentrati sui risultati piuttosto che sugli impatti senza disporre di una definizione comune delle unità da misurare. Gli indicatori inoltre non sono serviti per elaborare la relazione né sono stati verificati sistematicamente.

Si è tenuto conto di questi risultati nella proposta per il nuovo fondo per le politiche marittime e della pesca dell'UE (2014-2020). Tra i principali cambiamenti figurano: un'importante azione di semplificazione e allineamento delle diverse norme e procedure amministrative in materia di decisioni finanziarie, obblighi di relazione, controllo e valutazione; un rapporto più forte con gli obiettivi strategici della riforma della politica comune della pesca (PCP) attraverso l'introduzione di regole di condizionalità, maggiore coordinamento con altri fondi e un migliore sistema di controllo e valutazione basato su indicatori comuni per tutti gli Stati membri.

Rubrica 3a - Libertà, sicurezza e giustizia

Affari interni

La relazione della Commissione e la valutazione intermedia del *Fondo per le frontiere esterne*⁵¹ hanno evidenziato che, malgrado le difficoltà iniziali, il Fondo ha conseguito i suoi obiettivi, che consistono nel convogliare gli aiuti dell'UE per incoraggiare gli investimenti alle frontiere e nei consolati nell'interesse dell'intero spazio Schengen. Gli investimenti realizzati nei sistemi nazionali di comunicazione per i controlli alle frontiere e nel Sistema di informazione Schengen di seconda generazione hanno aumentato la sicurezza delle frontiere esterne dell'UE. Inoltre, gli investimenti per la creazione del sistema di informazione visti hanno migliorato il trattamento dei visti.

⁵⁰ http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/eff_interim_evaluation_en.pdf

Dotazione di bilancio approssimativa: 4,3 miliardi di EUR.

⁵¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0857:IT:NOT>

Pur riconoscendo il contributo globale del Fondo per migliorare la gestione delle frontiere e promuovere il ricorso a nuove tecnologie, gli Stati membri hanno messo in dubbio l'efficacia e l'efficienza di alcuni progetti.

La relazione della Commissione e la valutazione intermedia del *Fondo europeo per i rimpatri* (2008-2013) hanno dimostrato che il Fondo ha contribuito a sviluppare e consolidare le pratiche di gestione dei rimpatri in molti Stati membri, ad esempio riducendo la durata dei soggiorni nei centri di accoglienza e/o di permanenza temporanea e incrementando il numero di cittadini di paesi terzi che colgono l'opportunità di rimpatriare volontariamente e che godono quindi di un trattamento migliore che se avessero subito un allontanamento forzato.

Dalla relazione della Commissione e dalla valutazione intermedia del *Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi* (2008-2013) emerge che, nonostante le difficoltà iniziali, la maggioranza degli Stati membri prevede di completare le azioni programmate e di raggiungere gli obiettivi fissati. Essendo indirizzato a misure specifiche o a gruppi specifici che non rientrano generalmente nel campo d'applicazione degli strumenti di finanziamento abituali, il Fondo ha dimostrato di apportare un reale valore aggiunto. In numerosi Stati membri il Fondo ha sostenuto l'elaborazione di un quadro politico complessivo e ha fornito le risorse finanziarie per attuarlo. Tuttavia, il carico di lavoro amministrativo connesso ai programmi dovrebbe essere ridotto.

La relazione della Commissione e la valutazione intermedia del programma quadro *Sicurezza e tutela delle libertà* (2007-2013)⁵² hanno concluso che il programma è efficace nella sua dimensione paneuropea e nel sostenere una vasta gamma di attività. Le procedure amministrative per la presentazione delle proposte sono piuttosto complesse ed è possibile che abbiano inciso negativamente sull'attuazione del progetto. L'elevato valore aggiunto dell'UE è stato ad ogni modo riconosciuto e l'attuazione complessiva del programma ha avuto buon esito. Per il periodo 2014-2020 la Commissione ha proposto di ridurre da sei a due i fondi e i programmi nel settore degli affari interni: il *Fondo Asilo e migrazione* e il *Fondo Sicurezza interna*. Altri risultati della valutazione sono stati presi in considerazione nelle proposte della Commissione.

Giustizia

La valutazione intermedia⁵³ del *programma Giustizia civile*⁵⁴ ha dimostrato che gli obiettivi hanno contribuito notevolmente a sostenere la politica europea nel settore della giustizia. Le attività finanziate hanno consentito di coinvolgere in maniera efficace le organizzazioni della società civile e gli Stati membri nella creazione e nell'applicazione coerente del diritto dell'UE. Inoltre, la gestione del programma, anche con risorse limitate, è stata giudicata efficace. La valutazione intermedia ha

⁵² Costituito dai programmi "Prevenzione e lotta contro la criminalità (ISEC)" e "Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo e di altri rischi collegati alla sicurezza (CIPS)".

⁵³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0351:FIN:IT:PDF>

⁵⁴ Dotazione di bilancio approssimativa: 109 milioni di EUR.

suggerito la fusione, nell'ambito del nuovo quadro finanziario pluriennale, dei programmi "Giustizia civile" e "Giustizia penale".

La valutazione intermedia del programma *Giustizia penale*⁵⁵ ha confermato che le azioni finanziate affrontano problemi importanti e sono complementari alle misure nazionali prese in quest'ambito, ma ha altresì evidenziato la necessità di aumentare l'efficacia dei finanziamenti definendo meglio le priorità, puntando a un maggiore valore aggiunto europeo, aumentando la visibilità e semplificando la fase di attuazione.

La valutazione intermedia⁵⁶ ha confermato il successo complessivo del programma *Daphne III*⁵⁷ nel raggiungere gli obiettivi assegnati, anche se sarebbe opportuno stringere legami più forti con le politiche. Si potrebbe fare di più per promuovere nuovi partenariati a livello dell'UE e per garantire un'equa distribuzione geografica delle organizzazioni capofila. Le risorse finanziarie per realizzare le azioni sono state considerate adeguate poiché hanno permesso di finanziare progetti di elevata qualità, mentre la percentuale di successo nella selezione dei progetti ha garantito una forte concorrenza tra questi. La divulgazione dei risultati potrebbe essere migliorata. La valutazione intermedia del programma "diritti fondamentali e cittadinanza"⁵⁸ ha indicato che, benché non sia ancora possibile trarre conclusioni sugli impatti a causa del limitato numero di progetti completati, la tipologia di progetti finanziati corrisponde bene agli obiettivi e alle priorità del programma. Una partecipazione maggiore e più equilibrata, a livello europeo, delle organizzazioni degli Stati membri dell'UE e la diffusione dei risultati sono due aspetti suscettibili di miglioramento.

La valutazione intermedia⁵⁹ del programma *Prevenzione e informazione in materia di droga (Drug Prevention and Information Programme - DPIP)*⁶⁰ non ha potuto trarre conclusioni sull'efficacia del programma, a causa dei pochi progetti completati. Difficoltà sono state riscontrate nel coinvolgere i gruppi vulnerabili e nel garantire il valore aggiunto a lungo termine dei progetti. È stata inoltre rilevata l'esigenza di maggiori risorse finanziarie così come la necessità di rafforzare le sinergie tra i diversi strumenti finanziari che sostengono gli obiettivi della strategia antidroga dell'UE. La valutazione raccomanda inoltre di migliorare la cooperazione con altri programmi, in particolare il programma sulla sanità pubblica, per evitare doppioni e per permettere ai beneficiari di formulare le domande in modo più mirato.

55 Dotazione di bilancio approssimativa: 199 milioni di EUR.

56 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0254:FIN:it:PDF>

57 Dotazione di bilancio approssimativa: 116 milioni di EUR.

58 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0249:FIN:IT:PDF>

59 Dotazione di bilancio approssimativa: 93 milioni di EUR.

59 http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V5&T2=2011&T3=246&RechType=RECH_naturel&Submit=Search

60 Dotazione di bilancio approssimativa: 21 milioni di EUR.

Rubrica 3b - Cittadinanza

Comunicazione

La valutazione intermedia di *Euranel*⁶¹ ha evidenziato come la presenza della rete abbia permesso di aumentare la copertura delle notizie riguardanti gli affari dell'UE, arricchendone il valore editoriale. È poco probabile poter garantire, senza questo aiuto finanziario, un aumento sostenibile della produzione e della radiodiffusione di informazioni ed emissioni relative all'UE. D'altro canto la valutazione ha messo in luce alcuni aspetti, quali una copertura ineguale degli affari europei rispetto alla produzione complessiva, uno squilibrio nella rappresentazione dei diversi gruppi linguistici presso i partner partecipanti e il lento sviluppo della rete, in particolare in termini di ampliamento della copertura linguistica. Alla luce di queste osservazioni, sette nuove stazioni radio hanno aggiunto quattro lingue in cinque paesi e le produzioni si sono concentrate maggiormente sulle questioni relative all'UE. L'elaborazione della fase successiva del progetto è stata adattata in funzione delle principali conclusioni della valutazione.

Salute e tutela dei consumatori

La valutazione ex-post del programma *Salute pubblica* per il periodo 2003-2008⁶², primo programma nel settore della sanità pubblica a livello dell'UE, ha concluso che, anche se sarebbe stato auspicabile finanziare una vasta gamma di attività, un intervento più mirato negli ambiti selezionati era di importanza capitale per la prossima generazione del programma. La valutazione ha invitato a concentrarsi maggiormente sul valore aggiunto europeo, sia nella selezione degli ambiti prioritari dei programmi di lavoro annuali, sia nelle decisioni relative alle domande.

Analogamente, la valutazione intermedia del programma successivo⁶³ ha concluso che quest'ultimo dovrebbe essere molto più incentrato sulle priorità e dovrebbe concentrare il sostegno finanziario per apportare il maggior valore aggiunto europeo possibile. In termini di organizzazione e gestione, la valutazione ha confermato l'esistenza di un processo volto a determinare le priorità dei programmi di lavoro annuali e a garantirne l'allineamento con gli obiettivi generali del programma per la salute pubblica. Tale processo non è tuttavia considerato particolarmente chiaro o coerente. Le azioni del programma sono in generale conformi agli obiettivi previsti, ma è ancora troppo presto per valutarne i risultati e gli impatti. La maggior parte delle azioni ha avuto un effetto a livello dell'UE ma sarebbe stato impossibile realizzarle, o la loro portata sarebbe stata minore, senza il finanziamento nell'ambito del programma per la salute pubblica. La valutazione dello studio di un caso ha dimostrato che il valore aggiunto dell'UE si manifesta principalmente nei settori della promozione delle migliori pratiche e di *networking*. Per quanto concerne l'efficienza, erano previste economie di scala nella maggior parte delle azioni, ma le modalità per misurarle non sono ancora state messe a punto chiaramente. L'esternalizzazione della

⁶¹ La rete radiofonica europea.

⁶² Dotazione di bilancio approssimativa: 312 milioni di EUR.

http://ec.europa.eu/health/programme/docs/ex_post_evaluation_en.pdf

⁶³ http://ec.europa.eu/health/programme/docs/mthp_final_report_oct2011_en.pdf

gestione all'EAHC (Agenzia esecutiva per la salute e i consumatori) ha comportato un notevole miglioramento nel conseguimento dei risultati.

Il nuovo programma sulla salute intende concentrarsi su un numero minore di azioni di comprovato valore aggiunto a livello dell'UE che producano risultati concreti e rispondano a esigenze o carenze individuate. Il nuovo programma è inteso a migliorare le modalità di collaborazione degli Stati membri in materia di sanità e a esercitare un effetto leva sulla riforma delle politiche sanitarie nazionali.

Fiscalità e unione doganale

La valutazione intermedia di *Fiscalis*⁶⁴ ha concluso che il programma ha contribuito positivamente a migliorare il funzionamento dei sistemi di imposizione nel mercato interno e che è adatto a rispondere alle sfide che le autorità nazionali devono affrontare. Il programma offre un grande valore aggiunto dell'UE: numerose attività indispensabili per compiere progressi nella cooperazione in ambito fiscale non sarebbero state realizzate, o sarebbero state avviate molto più tardi o con costi più elevati e risultati inferiori, senza il quadro di cooperazione previsto dal programma. In generale *Fiscalis* offre un buon rapporto costi/efficacia.

La valutazione sottolinea tuttavia che l'efficacia del programma è stata limitata quando si è trattato di accrescere la comprensione della legislazione dell'UE e nell'ambito della lotta antifrode, e raccomanda altresì di introdurre un sistema di controllo e valutazione basato sui risultati. Sarebbe opportuno diffondere meglio i risultati del programma e coinvolgere un maggior numero di portatori di interesse nelle attività previste.

La valutazione intermedia del programma *Dogana* ha messo in luce l'effettivo contributo del programma al funzionamento del mercato interno. Il programma ha dimostrato il valore aggiunto dell'UE sostenendo attività che senza il coordinamento e l'aiuto finanziario dell'UE non sarebbero state realizzate, o per cui sarebbero state necessarie molte più risorse o molto più tempo, e ha permesso di consolidare la cooperazione e il coordinamento tra le amministrazioni doganali nazionali, migliorando lo scambio di informazioni e di buone pratiche.

Le azioni congiunte attuate nell'ambito del programma sono state giudicate altamente efficienti, mentre il livello di cooperazione con altri soggetti pubblici e privati per migliorare la sicurezza e la lotta antifrode è stato molto più basso. Anche il contributo alla facilitazione degli scambi con i paesi terzi non ha ricevuto un giudizio molto positivo. La valutazione ha sottolineato che si sarebbero potuti ottenere migliori livelli di efficacia attraverso una migliore diffusione dei risultati e ampliando il coinvolgimento dei paesi candidati e potenziali candidati nonché il sostegno nei loro confronti.

⁶⁴ Dotazione di bilancio approssimativa: 157 milioni di EUR.
http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscal_is2013_mid_term_report_en.pdf

Istruzione e cultura

Stando alla valutazione intermedia⁶⁵ di *Gioventù in azione (GiA)*⁶⁶, finora il programma è riuscito a conseguire gli obiettivi prefissati, concentrandosi attivamente sui giovani con meno possibilità. Il programma ha contribuito al raggiungimento degli obiettivi della strategia dell'UE per la gioventù, ha promosso la partecipazione continua dei giovani a eventi successivi al GiA e alle attività delle ONG e ha permesso di accrescere la mobilità. Le attività sostenute dal programma non sarebbero probabilmente finanziate da altre fonti. Il programma ha un elevato tasso di assorbimento. I costi di gestione sembrano relativamente alti ma sono giustificati dalla natura stessa del programma. La dotazione di bilancio è stata ritenuta appropriata. Ciononostante, e sebbene gli strumenti di gestione siano stati notevolmente migliorati, sulle organizzazioni giovanili e le agenzie nazionali continua a gravare un onere amministrativo relativamente alto. Il tasso di soddisfazione dei partecipanti è stato elevato rispetto ai programmi a favore dei giovani degli Stati membri e le strutture di attuazione sono state considerate efficienti.

Rubrica 4 — L'UE quale attore globale

Sviluppo e relazioni esterne

Le due valutazioni pilota sul sostegno al bilancio in Tunisia⁶⁷ e in Mali⁶⁸ traggono la conclusione che il sostegno al bilancio è uno strumento efficace nei paesi in cui il governo ha intrapreso solide politiche per lo sviluppo. Il sostegno al bilancio ha contribuito, in Tunisia, a una notevole crescita economica e allo sviluppo del settore privato, trascurando però l'obiettivo della riduzione della povertà, mentre in Mali ha permesso di conseguire alcuni risultati estremamente positivi nei settori dell'istruzione e della sanità. Il sostegno al bilancio è complementare ad altre forme di aiuto, in particolare per quanto riguarda il consolidamento delle capacità; non genera grossi cambiamenti politici ma può fornire sostegno supplementare per l'attuazione delle politiche; il suo impatto è maggiore se concomitante a più ampi partenariati politici ed economici.

Dalla valutazione tematica⁶⁹ del sostegno dell'UE a favore dell'*occupazione e dell'inclusione sociale nei paesi partner*⁷⁰ è emerso che, pur essendo una priorità essenziale della politica per lo sviluppo, quest'ambito è stato poco integrato nei programmi di sviluppo e i relativi indicatori non sono stati sufficientemente considerati nella fase di elaborazione dei programmi. Pochi interventi al di fuori degli ambiti dell'istruzione e della formazione professionale si sono concentrati esplicitamente sulla creazione di posti di lavoro. Il nuovo strumento per la cooperazione allo sviluppo (2014-2020) risponde all'esigenza di puntare maggiormente sullo sviluppo umano attraverso il programma tematico "beni pubblici e sfide globali", che riguarda tra l'altro i settori della sanità, dell'istruzione, della

⁶⁵ http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/youth/2011/interimreport_en.pdf

⁶⁶ Dotazione di bilancio approssimativa: 885 milioni di EUR.

⁶⁷ http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/2011/1286_docs_en.htm

⁶⁸ http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/2011/1290_docs_en.htm

⁶⁹ http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/2011/1296_docs_en.htm

⁷⁰ Dotazione di bilancio approssimativa: 7,9 miliardi di EUR.

parità di genere, dell'occupazione, dello sviluppo delle competenze, della protezione e dell'inclusione sociali, nonché aspetti legati allo sviluppo economico, quali la crescita, l'occupazione, il commercio e l'impegno del settore privato.

La valutazione⁷¹ del sostegno alla *prevenzione dei conflitti e al consolidamento della pace*⁷² conclude che l'UE ha ricalibrato la sua azione, rafforzato il suo quadro strategico e sviluppato una vasta gamma di strumenti finanziari e non. La Commissione ha apportato valore aggiunto in termini di neutralità, affidabilità (presenza costante), massa critica finanziaria, capacità di sfruttare un'ampia serie di strumenti, esperienza di lungo corso e credibilità in termini di promozione della democrazia, della pace e dei diritti umani. Tuttavia, gli orientamenti teorici a livello politico non hanno sempre trovato riscontro a livello operativo. L'UE dovrebbe consolidare e sviluppare ulteriormente il proprio sostegno a favore della prevenzione dei conflitti e del consolidamento della pace e fare in modo che il proprio sostegno finanziario sia sufficientemente integrato e ottimizzato da un sostegno non finanziario.

La valutazione⁷³ della cooperazione tra la Commissione europea e i paesi e i territori d'oltremare (PTOM)⁷⁴ ha concluso che il sostegno dell'UE è stato coerente con gli obiettivi strategici di promozione dello sviluppo socioeconomico e di avvicinamento economico all'Unione. Per quanto concerne gli scambi, il regime di preferenze dell'UE non ha controbilanciato in modo sufficiente la diversificazione economica. Il coinvolgimento dei PTOM nei programmi regionali è stato ridotto al minimo a causa del loro isolamento dalla rete regionale, degli elevati costi di partecipazione e occasionalmente di barriere linguistiche. In materia di cambiamenti climatici e di gestione delle crisi in caso di calamità sono stati conseguiti pochi risultati.

La valutazione delle componenti di risposta e preparazione alle crisi dello strumento per la stabilità dell'Unione europea (*Instrument for Stability - IfS*)⁷⁵ ha concluso che lo strumento ha contribuito significativamente ad aumentare la pertinenza, l'efficacia e l'efficienza generali delle azioni di risposta e preparazione alle crisi dell'UE, alla coerenza dell'architettura dell'UE in materia di pace, sicurezza e sviluppo, nonché alla pace e alla stabilità globali. A questo proposito, la capacità comprovata dello strumento di reagire in modo rapido e tempestivo in situazioni di crisi svolge un ruolo fondamentale.

Aiuto umanitario e protezione civile

Le valutazioni realizzate nel 2011 hanno dimostrato che le attività della Commissione: hanno permesso di far fronte a seri rischi sanitari, abbassando i tassi di mortalità tra i rifugiati birmani in Cambogia grazie a un migliore controllo della diffusione delle malattie; hanno permesso di rispondere in modo appropriato ed efficace all'epidemia di colera in Zimbabwe; hanno realizzato programmi plurisetoriali pertinenti e appropriati in Uganda; hanno contribuito attivamente

⁷¹ http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/2011/1291_docs_en.htm

⁷² Dotazione di bilancio approssimativa per il periodo 2001-2010: 7,7 miliardi di EUR.

⁷³ http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/2011/1294_docs_en.htm

⁷⁴ Dotazione di bilancio approssimativa per il periodo 1999-2009: 286 miliardi di EUR.

⁷⁵ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/search/search.do

all'impegno europeo globale a seguito del terremoto di Haiti. Le valutazioni relative ad Haiti e allo Zimbabwe hanno evidenziato la necessità di definire più a monte degli interventi i collegamenti necessari tra aiuto, risanamento e sviluppo (*links between relief with rehabilitation and development - LRRD*). Questa conclusione avalla le attuali proposte della Commissione in materia di aiuti umanitari, integrando e consolidando sistematicamente questi collegamenti durante gli interventi umanitari.

Infine, la valutazione del *meccanismo di protezione civile* e dello *strumento finanziario per la protezione civile 2007-2009*⁷⁶ ha sottolineato come entrambe le componenti abbiano contribuito in maniera sostanziale a sviluppare ulteriormente la cooperazione e il coordinamento a livello europeo.

Allargamento

Una valutazione a sostegno della preparazione degli *strumenti finanziari preadesione* (*pre-accession financial instruments - IPA*)⁷⁷ dopo il 2013 a livello settoriale, nazionale e regionale ha confermato la pertinenza generale dell'aiuto a titolo dell'IPA. La valutazione ha inoltre concluso che i vantaggi economici e non dell'allargamento sarebbero di gran lunga superiori al costo di un nuovo strumento finanziario e che lo strumento dell'UE consentirebbe di apportare un valore aggiunto europeo collegando il sostegno finanziario ai progressi realizzati rispetto ai criteri politici, permettendo all'UE di agire come catalizzatore della cooperazione sovranazionale e interregionale e come intermediario per portare nell'UE l'esperienza di diverse amministrazioni e agenzie (per es. gemellaggi).

La valutazione ha giustificato la necessità di un futuro strumento finanziario di preadesione, che trarrebbe vantaggio da una migliore coerenza tra il dialogo politico e la cooperazione finanziaria, da un processo di programmazione incentrato sull'approccio settoriale, dalla programmazione pluriennale, da un maggiore coinvolgimento dei beneficiari e dei portatori di interesse a tutti gli stadi nonché dall'introduzione di incentivi legati ai risultati.

3. CONCLUSIONI

I risultati delle valutazioni esposti nella presente relazione indicano, in linea generale, che gli obiettivi dei diversi programmi finanziari sono stati conseguiti e dimostrano il valore aggiunto dell'UE. La relazione tuttavia si rifà principalmente a valutazioni intermedie che si concentrano soprattutto su aspetti operativi e non traggono conclusioni sui risultati finali o sugli impatti. Sono stati tratti insegnamenti dall'esperienza accumulata e sono stati indicati gli eventuali ambiti da migliorare. Ove possibile, la presente relazione ha suggerito l'intervento correttivo da adottare, influenzando i programmi successivi. In generale la relazione sottolinea la necessità di centrare maggiormente i programmi, collegando i risultati agli obiettivi, e di prestare maggiore attenzione alla coerenza e alla coesione tra le azioni.

⁷⁶ Dotazione di bilancio approssimativa per il periodo 2007-2013: 190 milioni di EUR.

⁷⁷ Dotazione di bilancio approssimativa per il periodo 2007-2013: 11,5 miliardi di EUR.

La Commissione auspica di definire più chiaramente le modalità per migliorare la relazione, d'accordo con l'autorità di scarico. La Commissione prende inoltre nota della richiesta della Corte dei conti di anticipare la presentazione della relazione.

In futuro, la relazione indicherà se i programmi dell'UE sono a buon punto e presenterà risultati e impatti non appena saranno noti. A tal fine è necessario istituire un quadro solido e coerente per garantire il monitoraggio costante dei progressi per tutta la durata dei programmi.