



Bruxelles, 5.10.2023  
COM(2023) 571 final

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

**Valutazione ex post del programma di sostegno alle riforme strutturali**

{SWD(2023) 322 final}

# RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

## Valutazione ex post del programma di sostegno alle riforme strutturali

### INTRODUZIONE

Le riforme strutturali sono indispensabili per modernizzare le economie, stimolare gli investimenti, creare posti di lavoro e migliorare il tenore di vita. Per loro stessa natura, le riforme sono processi complessi.

Nel maggio 2017 è stato adottato il regolamento (UE) 2017/825 che istituisce il programma di sostegno alle riforme strutturali (il "regolamento SRSP"). Il programma era stato concepito come strumento per fornire sostegno tecnico alle autorità nazionali e aiutare gli Stati membri a progettare e attuare riforme istituzionali, amministrative e strutturali favorevoli alla crescita.

Il bilancio del programma di sostegno alle riforme strutturali ("programma" o "SRSP") ammontava a 222,8 milioni di EUR per il periodo 2017-2020. Il programma è stato gestito dal servizio di assistenza per le riforme strutturali, che il 1° gennaio 2020 è diventato la direzione generale per il Sostegno alle riforme strutturali (DG REFORM).

### METODOLOGIA

Un contraente esterno indipendente ha realizzato uno studio di valutazione che doveva fornire elementi utili alla valutazione ex post del programma di sostegno alle riforme strutturali. Lo studio, iniziato l'11 ottobre 2021 e protrattosi per un periodo di 11 mesi, si è occupato di 826 progetti finanziati dall'SRSP dal 2017 al 2020 e ha preso in considerazione beneficiari di tutti gli Stati membri.

Per raccogliere dati attendibili, il contraente si è avvalso di una complessa metodologia, conforme gli orientamenti dell'UE per legiferare meglio, che ha comportato ampie ricerche documentarie (anche di informazioni della DG REFORM estratte dallo strumento di monitoraggio interno della direzione, con dati fino a novembre 2021), attività di consultazione dei portatori di interessi (colloqui con i principali portatori di interessi, una consultazione pubblica aperta, un sondaggio tra i principali portatori di interessi e gruppi di riflessione) e studi di casi approfonditi (30 progetti in otto Stati membri e un progetto multipaese che ha riguardato 17 Stati membri).

Il contraente ha svolto tutte le attività sotto il controllo di un gruppo direttivo interservizi e sotto la guida della DG REFORM. I dati raccolti sono stati ritenuti solidi e significativi per qualità e rappresentatività, e questo ci ha consentito di trarre conclusioni e di fornire risposte affidabili e valide ai quesiti della valutazione.

### RISULTATI PRINCIPALI

In conformità agli orientamenti per legiferare meglio, la valutazione ex post dell'SRSP si articola intorno ai cinque criteri seguenti:

- **pertinenza,**
- **efficacia,**

- **efficienza,**
- **coerenza** (uniformità),
- **valore aggiunto dell'UE** (valore aggiuntivo rispetto a quello che sarebbe stato creato dai paesi dell'UE se avessero agito da soli).

### **Obiettivo generale**

Obiettivo generale dell'SRSP era contribuire alle riforme istituzionali, amministrative e strutturali favorevoli alla crescita negli Stati membri, fornendo sostegno alle autorità nazionali. Il sostegno era stato concepito anche per assistere gli Stati membri non appartenenti alla zona euro nei preparativi per l'adesione alla stessa.

Nel complesso, secondo quanto emerge dai dati disponibili, l'attuazione dell'SRSP ha avuto una buona riuscita in termini di efficacia, efficienza e coerenza. Il programma è risultato inoltre estremamente pertinente in termini di risposta alle esigenze delle autorità beneficiarie e degli Stati membri, nonché portatore di "valore aggiunto dell'UE".

### **Efficacia**

Il programma ha conseguito con successo il suo obiettivo generale e ha fatto avanzare notevolmente l'agenda delle riforme negli Stati membri. L'effettiva attuazione di diversi tipi di riforme si deve anche agli sforzi a più ampio raggio intrapresi dagli Stati membri e non solo ai risultati di altri programmi e strumenti dell'UE.

Nei casi in cui i progetti non hanno portato al pieno conseguimento dei risultati e degli impatti attesi, a pesare sull'esito sono state tendenzialmente le sfide più generali presentate dal processo di riforma, più che deficienze inerenti ai progetti o alla fornitura del sostegno tecnico. Tuttavia si prevede che in futuro gli impatti delle politiche aumenteranno, visto che circa un terzo di tutti i progetti valutati era ancora in corso durante lo studio di valutazione ex-post.

Occorre inoltre aggiungere che le raccomandazioni scaturite da alcuni progetti dell'SRSP sono state integrate come traguardi nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza affinché il completamento dei traguardi medesimi avesse un impatto concreto<sup>1</sup>. Per vedere realizzati i risultati e gli impatti previsti sarà quindi necessario più tempo, a causa della lunga concatenazione logica intercorrente tra la fornitura del sostegno tecnico e i risultati/impatti attesi.

La partecipazione attiva delle autorità beneficiarie e la loro titolarità dei progetti sono cruciali per il raggiungimento dei risultati. Tale partecipazione è essenziale non solo durante l'attuazione e il follow-up dei progetti, ma anche nella fase precedente all'attuazione, per quanto riguarda la definizione di obiettivi e calendario dei progetti e la creazione di titolarità e impegno al cambiamento.

In fase di assorbimento del sostegno tecnico e di attuazione delle raccomandazioni, è talvolta mancata alle autorità beneficiarie una capacità amministrativa adeguata, e questo ha influito sulla buona esecuzione dei progetti di sostegno tecnico e sull'attuazione delle raccomandazioni che ne sono scaturite. La fornitura del sostegno tecnico non implica costi per

---

<sup>1</sup> Il regolamento (UE) 2021/241 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza è stato adottato nel febbraio 2021; a tale data, molti progetti finanziati dall'SRSP avevano raggiunto i risultati attesi e prodotto raccomandazioni che sono state fondamentali per definire i traguardi e gli obiettivi dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza.

le autorità beneficiarie, ma in alcuni casi queste ultime non disponevano di risorse finanziarie sufficienti per attuare le raccomandazioni connesse al progetto e le relative riforme.

In generale, le attività di comunicazione sono state incluse raramente nell'impianto dei progetti, nonostante il numero di iniziative di comunicazione sia aumentato nei cicli 2019 e 2020 del programma. Tuttavia, nei casi in cui sono effettivamente avvenuti, il dialogo e la comunicazione con i portatori di interessi esterni durante la fornitura del sostegno tecnico sono stati fondamentali, perché l'efficace attuazione di tali attività ha contribuito ad aumentare la legittimità, la qualità e la sostenibilità delle riforme e a ridurre la resistenza organizzativa al cambiamento.

## **Efficienza**

L'SRSP è riuscito ad attirare molte richieste di alta qualità in rapporto al bilancio disponibile. Inoltre il programma è stato in grado di sostenere progetti sempre più importanti in termini di dimensioni e bilancio, aumentando in tal modo le possibilità di maggiore impatto dei progetti. L'aumento della domanda di sostegno tecnico da parte degli Stati membri e un sufficiente livello di concorrenza tra le richieste relative all'SRSP hanno permesso alle autorità di selezionare proposte di elevata qualità.

I portatori di interessi del programma – tra cui le autorità beneficiarie, le autorità di coordinamento e i fornitori – sono stati generalmente concordi nel ritenere che il contributo finanziario dell'SRSP sia stato proporzionato alle esigenze e alla portata stimata del sostegno tecnico e hanno giudicato i progetti dell'SRSP uno strumento di facile utilizzo nonché efficiente in termini di costi. I costi dei controlli sui pagamenti annuali totali a livello della DG REFORM sono stati paragonabili a quelli di altri programmi dell'UE in regime di gestione diretta. La DG REFORM ha ottenuto buoni risultati nell'esecuzione del bilancio dell'SRSP.

In particolare, rispetto a quanto avvenuto con altri programmi dell'UE, la valutazione e la selezione delle richieste di sostegno tecnico sono avvenute nei tempi stabiliti e in linea con l'obiettivo fissato dal regolamento finanziario. Poiché uno dei criteri di selezione dei progetti da finanziare nell'ambito dell'SRSP era l'urgenza della riforma, gli Stati membri contavano sulla massima tempestività di avvio dei singoli progetti per poter garantire che le riforme rimanessero pertinenti e fossero attuate in tempo utile.

I portatori di interessi coinvolti nel programma hanno espresso un giudizio generalmente positivo sulla chiarezza, sulla trasparenza e sulla facilità d'utilizzo delle procedure amministrative dell'SRSP nonché sulla proporzionalità dell'onere amministrativo. Un aspetto da migliorare è quello legato alla necessità di sviluppare e perfezionare ulteriormente le pratiche di monitoraggio e valutazione dei progetti.

La DG REFORM ha coordinato in modo efficiente ed efficace, insieme agli altri dipartimenti della Commissione, il sostegno tecnico fornito agli Stati membri. Lo studio indica tuttavia che nel periodo 2017-2020 avrebbe potuto esserci una maggiore collaborazione con gli altri dipartimenti della Commissione nella diffusione e nell'utilizzo dei risultati del sostegno tecnico, una volta completati i progetti.

## **Coerenza**

L'SRSP è considerato uno strumento politico coerente, dotato di una chiara logica interna, ben allineato con gli obiettivi stabiliti nel regolamento SRSP e senza particolari lacune, incoerenze o sovrapposizioni nella struttura interna dei progetti. L'impianto del programma ha favorito

una notevole flessibilità nella scelta delle attività di progetto più adatte agli obiettivi specifici dei progetti e alle esigenze dei beneficiari.

La struttura e le attività dell'SRSP sono state adattate nel tempo per rispondere meglio alle nuove sfide emergenti e per raggiungere gli obiettivi del programma in maniera più efficace, ad esempio introducendo inviti specifici a presentare richieste in risposta alle nuove esigenze che si palesavano agli Stati membri. Tuttavia, dato il carattere autonomo dei progetti, potrebbe essere necessario un impegno supplementare per consentire la diffusione e l'utilizzo dei risultati presso una platea più vasta e generare un impatto maggiore.

Dai dati emerge inoltre che l'SRSP ha dimostrato un elevato grado di coerenza con altri programmi e strumenti dell'UE (tra cui l'FSE, il FESR, Orizzonte 2020, COSME, Fiscalis) e degli stessi Stati membri. Questo perché il programma si è occupato di obiettivi, questioni e gruppi obiettivo analoghi, toccandone aspetti diversi. Avendo temi in comune con altri programmi dell'UE, i progetti finanziati dall'SRSP hanno ampiamente integrato quelli di tali programmi, fornendo un sostegno tecnico su misura alle autorità nazionali in aree settoriali specifiche.

In termini di coerenza degli obiettivi, l'SRSP ha rafforzato i programmi di riforma più generali degli Stati membri e dell'UE, anche dando seguito alle raccomandazioni specifiche per paese formulate nell'ambito del processo del semestre europeo. In generale, i portatori di interessi dell'SRSP hanno giudicato molto positivamente l'apporto del programma al processo del semestre. In alcuni casi, i progetti finanziati dall'SRSP hanno contribuito a definire meglio, chiarire e rendere operative le raccomandazioni specifiche per paese e a fornire agli Stati membri orientamenti specifici per la loro attuazione. In altri, i risultati dei progetti finanziati dall'SRSP sono stati utilizzati per formulare tali raccomandazioni.

Sebbene nel complesso vi siano stati meccanismi sufficienti per garantire il collegamento e l'integrazione tra l'SRSP e il processo del semestre europeo/le raccomandazioni specifiche per paese, dallo studio di sostegno alla valutazione ex post emerge che non si è monitorato a sufficienza il modo in cui i progetti finanziati dall'SRSP hanno contribuito al rispetto delle raccomandazioni specifiche per paese. È stata notata inoltre l'assenza di riferimenti ai progetti dell'SRSP nelle relazioni per paese del semestre europeo.

### **Valore aggiunto dell'UE**

L'SRSP ha creato valore aggiunto europeo fornendo agli Stati membri un accesso a competenze internazionali migliore rispetto a quello di cui avrebbero beneficiato in assenza del programma. Anche nei limitati casi in cui sarebbe stato possibile ottenere i benefici dei progetti senza il sostegno tecnico dell'UE, questi sarebbero stati di portata molto inferiore o avrebbero impiegato più tempo per concretizzarsi. Ne consegue che il programma ha apportato valore aggiunto dell'UE in termini di rafforzamento dei processi di riforma degli Stati membri e di un potenziato contributo alla realizzazione degli obiettivi politici dell'UE, non ultimi quelli del semestre europeo.

L'SRSP ha avuto impatti significativi su scala transfrontaliera e dell'intera UE, non solo a livello dei singoli Stati membri: per fare un esempio, gli Stati membri sono stati aiutati ad attuare le politiche e le priorità dell'UE a livello nazionale, compresa la promozione dei valori europei, nonché a condividere tra loro le buone pratiche. In generale, successivamente alla conclusione dei progetti finanziati dall'SRSP, i beneficiari hanno fatto attivamente ricorso a queste buone pratiche e agli insegnamenti appresi.

### **Pertinenza**

L'SRSP si è rivelato uno strumento estremamente pertinente e opportunamente calibrato per migliorare la capacità amministrativa degli Stati membri di progettare e attuare le riforme necessarie per affrontare le sfide che hanno davanti a sé.

Le autorità beneficiarie e altri portatori di interessi hanno giudicato positivamente i diversi aspetti dell'impianto e della struttura dell'SRSP e la sua pertinenza per il conseguimento degli obiettivi di riforma. Allo stesso tempo, gli obiettivi dei progetti di sostegno tecnico hanno coinciso in larga misura con i principali obiettivi di riforma e con le sfide affrontate dagli Stati membri.

Il sostegno tecnico fornito dall'SRSP è stato estremamente pertinente in termini di risposta alle esigenze delle autorità beneficiarie e degli Stati membri, sia sotto il profilo del metodo di attuazione (tramite fornitori internazionali di sostegno tecnico reperiti dalla Commissione) che della natura del sostegno fornito (calibrato sulle esigenze di ciascuna autorità beneficiaria). Il programma risponde in modo unico, efficace ed efficiente all'esigenza degli Stati membri di accedere a competenze internazionali di alto livello in fase di elaborazione o attuazione delle riforme.

Allo stesso tempo, nei casi in cui è stato utilizzato in regime di emergenza, l'SRSP non si è dimostrato particolarmente adatto per affrontare le riforme o lo sviluppo di capacità sul campo, perché limitato dal calendario stabilito negli inviti a presentare richieste.

Pur avendo ricevuto il contributo dell'SRSP per molti anni, le autorità beneficiarie avevano ancora bisogno del sostegno tecnico fornito dal programma. La crescita del fabbisogno di sostegno tecnico è stata confermata anche dal numero crescente di richieste da parte degli Stati membri e dall'aumento del bilancio medio dei progetti.

## **PRINCIPALI INSEGNAMENTI TRATTI**

Di seguito vengono illustrati i principali insegnamenti tratti dall'attuazione dell'SRSP. L'applicazione di quanto appreso può contribuire a migliorare la progettazione e la gestione dei futuri programmi di sostegno tecnico. Gli insegnamenti sono raggruppati per tema.

### **Coinvolgimento dei portatori di interessi**

- La **comunicazione attiva con i portatori di interessi esterni e il loro coinvolgimento** sono stati cruciali durante la fornitura del sostegno tecnico: hanno consentito di aumentare la legittimità, la qualità e la sostenibilità delle riforme e di ridurre la resistenza organizzativa al cambiamento.
- Il **coinvolgimento delle autorità beneficiarie** è stato fondamentale ai fini della realizzazione dei progetti di sostegno tecnico e del processo di riforma, per consentire una più agevole attuazione dei progetti e dei relativi risultati.
- Il **forte coinvolgimento delle autorità nazionali di coordinamento** è stato importante per monitorare l'attuazione dei progetti di sostegno tecnico, discuterne i progressi e intraprendere azioni di follow-up per utilizzarne i risultati dopo il loro completamento.

### **Dimensione transnazionale**

- L'accesso a **competenze internazionali** offerto a Stati membri che forse non avrebbero potuto accedervi diversamente è stata una caratteristica fondamentale del programma.
- Gli **scambi di funzionari** hanno gettato le basi per un maggiore ricorso, in futuro, alle consulenze tra pari all'interno delle amministrazioni nazionali. Le conoscenze

maturate dai funzionari degli Stati membri rappresentano un enorme bacino di competenze e abilità.

- La **diffusione dei risultati** dei progetti di sostegno tecnico tra i diversi Stati membri e al loro interno ha stimolato la condivisione e la riproduzione delle buone pratiche.
- La **dimensione transnazionale** del programma – creata ad esempio attraverso progetti che sostengono diversi Stati membri ed una migliore diffusione dei risultati a un pubblico più ampio – ha contribuito a rafforzare il "valore aggiunto dell'UE".

#### **Ruolo di facilitatore della Commissione europea**

- Il fatto di **ridurre la complessità** dei progetti di sostegno tecnico ha reso la loro attuazione più semplice ed efficace.
- La capacità di offrire **soluzioni su misura** ha avuto risvolti per le autorità beneficiarie in termini di ridotti oneri amministrativi e di fruizione di un orientamento continuo e ha inoltre contribuito a facilitare e legittimare le riforme.
- La Commissione ha svolto un ruolo prezioso nel **facilitare la collaborazione tra le potenziali autorità beneficiarie** di diversi Stati membri accomunate da esigenze e priorità affini.

#### **Attuazione efficace delle riforme e coordinamento con altri processi dell'UE**

- Il miglioramento del **monitoraggio e della valutazione** ha contribuito a un'attuazione più efficiente del programma nonché a una migliore diffusione e a un migliore utilizzo dei risultati del sostegno tecnico. Un solido sistema di monitoraggio può consentire di valutare l'impatto delle azioni e delle riforme e la loro sostenibilità nel tempo.
- Una volta posto in essere, il **monitoraggio del contributo dell'SRSP al processo del semestre europeo** e al rispetto delle raccomandazioni specifiche per paese in specifici contesti nazionali è stato importante per comprendere quali elementi hanno funzionato e quali sono passibili di miglioramento.
- Il sostegno tecnico è stato inoltre cruciale negli ambiti in cui l'oggetto della richiesta è meno frequente, come l'assistenza **nell'applicazione e nella messa in atto della legislazione dell'UE**.

#### **Strumento di sostegno tecnico**

Nel 2021 lo strumento di sostegno tecnico ha sostituito l'SRSP divenendo il programma principale per la fornitura di sostegno tecnico nel periodo 2021-2027.

Tale strumento è stato progettato sulla base di diverse raccomandazioni proposte nella valutazione intermedia dell'SRSP e tenendo conto di alcune conclusioni della presente valutazione ex post, come quelle concernenti il coinvolgimento più attivo dei portatori di interessi, la maggiore enfasi sulla dimensione transnazionale e la maggiore attenzione al monitoraggio e alla valutazione.