



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 1° luglio 2014
(OR. en)

11473/14

FIN 452

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	26 giugno 2014
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2014) 383 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO sulla valutazione delle finanze dell'Unione in base ai risultati conseguiti

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2014) 383 final.

All.: COM(2014) 383 final



Bruxelles, 26.6.2014
COM(2014) 383 final

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

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

{SWD(2014) 200 final}
{SWD(2014) 201 final}

Sommario

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

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

1. <u>Introduzione</u>	3
2. <u>Panoramica dei risultati conseguiti</u>	4
2.1. <u>Le politiche interne dell'Unione</u>	4
2.1.1. <u>COMPETITIVITÀ PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE (rubrica di bilancio 1A)</u>	4
2.1.2. <u>COESIONE PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE (rubrica di bilancio 1B)</u>	14
2.1.3. <u>CONSERVAZIONE E GESTIONE DELLE RISORSE NATURALI (rubrica di bilancio 2)</u> ...	20
2.1.4. <u>LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA (rubrica di bilancio 3A)</u>	25
2.1.5. <u>CITTADINANZA (rubrica di bilancio 3B)</u>	28
2.2. <u>Le politiche esterne dell'Unione (rubrica di bilancio 4)</u>	31
3. <u>QUADRO DI MONITORAGGIO, COMUNICAZIONE E VALUTAZIONE - QFP 2014-2020</u>	36
4. <u>CONCLUSIONI</u>	37

1. INTRODUZIONE

L'articolo 318 del TFUE dispone che la Commissione presenti al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di valutazione delle finanze dell'Unione basata sui risultati conseguiti. Questa quarta relazione di valutazione ex articolo 318 (in appresso "la relazione di valutazione" o "la relazione") fa seguito alle richieste presentate dall'autorità di disarcio, da ultimo nella risoluzione sul disarcio del 2012 e nella risoluzione del 26 febbraio 2014¹, sui contenuti e sulla struttura della relazione stessa.

Sono stati compiuti ulteriori sforzi per incentrare maggiormente la relazione sulla *performance* dei principali programmi finanziari ricavata dalle comunicazioni e dalle valutazioni del 2013. È stata operata una distinzione tra politiche interne ed esterne e, nella sezione concernente le politiche interne, la relazione analizza in particolare le informazioni sulla *performance* aventi rilevanza per la strategia Europa 2020. Come osserva la Commissione facendo il bilancio della strategia Europa 2020 nel contesto della crisi e delle altre tendenze di lungo termine che incidono sulla crescita, i progressi verso la realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020 sono stati disomogenei². Benché non sia possibile individuare esattamente il contributo offerto da ciascuno dei programmi finanziari alla realizzazione degli obiettivi di Europa 2020³, e benché la strategia Europa 2020 non fosse stata adottata all'epoca della concezione dei programmi del QFP 2007-2013, la presente relazione presenta le informazioni disponibili sulla *performance* illustrando in che modo i programmi finanziari abbiano contribuito alla strategia Europa 2020.

Il 2013 è stato l'ultimo anno del QFP 2007-2013, ma è ancora troppo presto per poter misurare in modo esauriente i risultati e gli impatti dei programmi: le valutazioni finali ed ex post su questi temi sono infatti previste per il periodo 2014-2016. I dati già disponibili sugli indicatori permettono comunque di misurare il rispetto della tabella di marcia relativa all'applicazione dei programmi; è stata inoltre completata una serie di valutazioni che offrono un *feedback* sulla *performance*.

La relazione esamina i risultati ottenuti per i principali programmi finanziari (sezione 2). Guardando al futuro, la relazione presenta sinteticamente il quadro delle attività di monitoraggio, comunicazione e valutazione per il quadro finanziario pluriennale 2014 - 2020 (QFP; sezione 3).

¹ Risoluzione del Parlamento del 26 febbraio 2014 sulla valutazione delle finanze dell'Unione in base ai risultati conseguiti: un nuovo strumento per migliorare la procedura di disarcio alla Commissione europea (2013/2172 (INI)).

² COM(2014) 130/2 final del 19.3.2014.

³ Europa 2020 è un'iniziativa comune degli Stati membri e della Commissione; numerosi fattori esterni influiscono sulla realizzazione dei suoi obiettivi.

Alla relazione sono allegati due documenti di lavoro dei servizi della Commissione. Il primo (SWD1) analizza e illustra i quadri di monitoraggio, comunicazione e valutazione dei programmi finanziari per il periodo 2014-2020, rispettando così l'impegno assunto nella relazione di valutazione dell'anno scorso. Su richiesta della Corte dei conti, il secondo documento (SWD2) fa il bilancio dei progressi fin qui compiuti relativamente al piano d'azione per l'elaborazione della relazione di valutazione di cui all'articolo 318, allegato alla relazione dell'anno scorso.

2. PANORAMICA DEI RISULTATI CONSEGUITI

Questa sezione presenta una panoramica dei risultati conseguiti nel 2013 per i principali programmi finanziari ed è strutturata in modo da riflettere le rubriche di bilancio. Per le rubriche di bilancio collegate alle politiche interne dell'UE, presenta:

1. i principali programmi finanziari e il nesso tra gli stessi ed Europa 2020;
2. una valutazione dei risultati disponibili sulla *performance*;
3. un resoconto degli aspetti operativi della *performance*.

Per le politiche esterne dell'UE, la relazione esamina in particolare i principali risultati ottenuti dai programmi finanziari relativi a obiettivi delle politiche esterne.

Coerentemente con gli orientamenti formulati dall'autorità di scarico, la presente relazione presenta il quadro generale e non contiene una descrizione esauriente e particolareggiata dei progressi annuali verso il conseguimento degli obiettivi di ciascuno dei programmi finanziari del QFP 2007-2013. Tali informazioni particolareggiate, comprese le sintesi delle valutazioni del 2013, sono disponibili nelle relazioni annuali di attività dei dipartimenti della Commissione.

2.1. LE POLITICHE INTERNE DELL'UNIONE

2.1.1. COMPETITIVITÀ PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE (rubrica di bilancio 1A)

Obiettivi del programma ed Europa 2020

I programmi principali che rientrano nella rubrica di bilancio "Competitività per la crescita e l'occupazione" (91% della spesa di 15,7 miliardi di EUR effettuata nel 2013 nell'ambito di questa rubrica di bilancio) sono il "Settimo programma quadro per le attività di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione" (7° PQ), il "Programma quadro per la competitività e l'innovazione" (CIP), le "Reti transeuropee" (TEN), il "Programma per l'apprendimento permanente" e il "Programma energetico europeo per la ripresa" (EEPR).

Questi programmi finanziari contribuiscono alle priorità della crescita intelligente e sostenibile definite nella strategia Europa 2020. Nell'ambito di queste priorità, i programmi finanziari rispondono a necessità comuni individuate nella strategia Europa 2020: la necessità di sfruttare l'effetto leva dei mezzi finanziari dell'UE (ad es. il 7° PQ attraverso i partenariati pubblico-privato e i programmi comuni con gli Stati membri) e la necessità di

concepire nuovi strumenti finanziari per la raccolta di capitali da destinare ad imprese innovative e PMI (ad es. gli strumenti finanziari nell'ambito del 7° PQ, del CIP e dell'EEPR forniscono garanzie, capitale di rischio e prestiti a PMI e imprese innovative).

Relativamente alla priorità "crescita intelligente" di Europa 2020, i programmi contribuiscono a diversi degli obiettivi principali individuati e alle iniziative faro "l'Unione dell'innovazione" (attraverso il sostegno alla ricerca e all'innovazione tramite il 7° PQ e il CIP) e "Youth on the Move" (attraverso i programmi di mobilità per ricercatori e studenti, le azioni Marie Skłodowska-Curie e il programma di apprendimento permanente).

La politica della ricerca portata avanti dall'Unione europea tramite il 7° PQ contribuisce al conseguimento dell'obiettivo di aumentare gli investimenti in ricerca e sviluppo fino al 3% del PIL stabilito nella strategia Europa 2020. Difficilmente però si riuscirà a raggiungere l'obiettivo di destinare il 3% del PIL al finanziamento della ricerca; in particolare, nel corso degli anni la spesa delle imprese in ricerca e sviluppo è lievemente diminuita. In tale contesto, la Commissione ha continuato a operare per potenziare la ricerca e lo sviluppo tecnologico dell'Unione, anche attraverso i finanziamenti del 7° PQ.

Il 7° PQ si è prefisso l'obiettivo di sfruttare l'effetto leva del bilancio UE utilizzando i suoi mezzi finanziari nel quadro di nuove combinazioni di finanziamenti pubblici e privati. Nell'ambito del 7° PQ, sono stati costituiti vari partenariati pubblico-privato (PPP) a lungo termine. L'"iniziativa sui medicinali innovativi" (IMI) si prefigge di fare dell'Europa il posto più interessante per la ricerca e lo sviluppo farmaceutici, migliorando l'accesso ai medicinali innovativi per i pazienti; l'iniziativa "aeronautica e trasporti aerei" (*Clean Sky*) ha come obiettivo lo sviluppo di aerei rispettosi dell'ambiente ed efficienti in rapporto ai costi; l'iniziativa "celle a combustibile e idrogeno" (FCH) si prefigge di accelerare lo sviluppo delle tecnologie delle celle a combustibile e dell'idrogeno in Europa per assicurarne la diffusione commerciale tra il 2010 e il 2020. ARTEMIS ed ENIAC, nei settori dei sistemi informatici integrati e della nanoelettronica, sono iniziative a sostegno di attività di ricerca multinazionali su vasta scala. Sono stati costituiti anche diversi PPP che assicurano la mobilitazione congiunta dei finanziamenti degli Stati membri e dell'UE. Informazioni sulla *performance* sono ora disponibili per il programma congiunto *Ambient assisted living* (AAL - domotica per categorie deboli), dedicato alle tecnologie della comunicazione e dell'informazione (TIC) e all'innovazione a favore della popolazione anziana.

Il meccanismo di finanziamento con ripartizione dei rischi, istituito nell'ambito del 7° PQ, è uno strumento finanziario congiunto UE/BEI destinato a grandi progetti (imprese a media capitalizzazione⁴ e grandi imprese, PPP, infrastrutture di ricerca, ecc.), mentre la formula pilota dello strumento a rischio ripartito, attuato congiuntamente dall'UE e dal FEI, è dedicato alle PMI e alle imprese a media capitalizzazione di piccole dimensioni. Il meccanismo sostiene gli investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione attraverso la concessione di prestiti o garanzie.

⁴ Imprese di medie dimensioni non rientranti tra le PMI.

Il 7° PQ contribuisce allo sforzo di ricerca europeo anche per mezzo del potenziamento delle risorse umane. Finanziamenti vengono concessi dal Consiglio europeo della ricerca (CER) unicamente in base al criterio dell'eccellenza scientifica. Nell'ambito del sottoprogramma "Persone" del 7° PQ, il finanziamento dei posti di ricerca tramite le azioni Marie Skłodowska-Curie ha fatto registrare in totale pagamenti per 854,9 milioni di EUR nel 2013 (+21% rispetto al 2012).

Inoltre, il programma per l'apprendimento permanente (con impegni di spesa per 1,34 miliardi di EUR nel 2013) contribuisce all'iniziativa *Youth on the Move* e all'obiettivo di Europa 2020 di portare ad almeno il 40% la quota della popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni in possesso di un diploma universitario e ridurre a meno del 10% il tasso di abbandono scolastico. Sono stati compiuti alcuni progressi verso la realizzazione di questo obiettivo della strategia Europa 2020, benché da altri indicatori emerga che negli ultimi anni la partecipazione degli adulti all'apprendimento, l'occupabilità e la situazione economica giovanile sono peggiorate.

Per quanto concerne la priorità **Crescita sostenibile** di Europa 2020, i programmi finanziari che rientrano in questa rubrica di bilancio hanno contribuito all'iniziativa *Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse* con l'obiettivo di ridurre le emissioni di gas serra e migliorare l'affidabilità dell'approvvigionamento energetico (CIP - Energia intelligente Europa e programma energetico europeo per la ripresa), affrontare il problema delle strozzature critiche nel settore dei trasporti e "decarbonizzare" il settore dei trasporti (TEN-T e Marco Polo). I programmi spaziali Galileo e Copernicus hanno contribuito all'iniziativa *Una politica industriale per l'era della globalizzazione*.

Nell'ambito del CIP, il programma Energia intelligente - Europa contribuisce all'obiettivo di Europa 2020 per quanto riguarda il clima e l'energia, e allo stesso tempo contribuisce a migliorare la competitività dell'UE e le capacità del personale impiegato nel settore dell'energia.

Il programma energetico europeo per la ripresa (EEPR, pagamenti per 201,6 milioni di EUR nel 2013) è concepito per migliorare l'affidabilità dell'approvvigionamento energetico e contribuire a ridurre le emissioni di gas a effetto serra. L'EEPR eroga sovvenzioni su vasta scala a progetti altamente strategici in tre aree del settore energetico: connessioni delle reti del gas e dell'elettricità (43 progetti), energia eolica offshore (9 progetti), cattura e stoccaggio del carbonio (6 progetti). Inoltre, nell'ambito di questo programma, nel 2011 è stato creato uno strumento finanziario (fondo europeo per l'efficienza energetica) con la riassegnazione di 146 milioni di EUR provenienti dal programma per l'agevolazione dell'accesso ai finanziamenti nel settore dell'efficienza energetica.

Il programma delle reti transeuropee dei trasporti (TEN-T) ha contribuito ad *accelerare l'attuazione di progetti strategici con un alto valore aggiunto europeo per eliminare le strozzature critiche, in particolare le sezioni transfrontaliere e i nodi intermodali (città, porti, piattaforme logistiche)*⁵. Con pagamenti per 759,3 milioni di EUR nel 2013, il

⁵ COM(2010) 2020 definitivo, pag. 16.

programma TEN-T mira a completare 30 cosiddetti progetti prioritari (assi), per agevolare la mobilità di merci e passeggeri.

Il programma Marco Polo II (pagamenti per 17,5 milioni di EUR nel 2013) mira a ridurre in maniera sostanziale la crescita annuale prevista del trasporto stradale internazionale di merci finanziando i costi del passaggio dal trasporto stradale ad altre modalità di trasporto.

Infine, nel quadro dell'iniziativa faro di Europa 2020 "Una politica industriale per l'era della globalizzazione", la Commissione lavora per *"definire un'efficace politica spaziale onde dotarsi degli strumenti necessari per affrontare alcune delle sfide globali più importanti, in particolare per la realizzazione delle iniziative Galileo e GMES"*⁶. Vengono finanziati i sistemi dell'UE per la navigazione satellitare e l'osservazione della terra (GALILEO, GMES-COPERNICUS). Dal 2010 a oggi la quota dell'Unione europea nel mercato *downstream* mondiale dei sistemi di navigazione satellitare globale è cresciuta costantemente, passando dal 24% al 30%. Sembra quindi probabile che l'obiettivo previsto per il 2020 (33%) possa essere raggiunto. Complessivamente, negli ultimi anni l'industria europea della produzione e del lancio dei satelliti spaziali ha fatto registrare risultati positivi sui mercati commerciali globali: la quota di mercato dei satelliti è infatti in crescita, mentre quella dei lanci commerciali si mantiene stabile intorno al 50%.

Performance dei programmi

7° PQ, programma per l'apprendimento permanente e CIP: contribuire a una crescita intelligente

Nel 7° PQ per il periodo 2007-2013, sono state accolte 130 007 richieste di finanziamento per un contributo finanziario totale richiesto all'UE pari a 41,26 miliardi di EUR. Il 98% dei progetti portati a termine raggiunge gli obiettivi iniziali e in media ogni progetto portato a termine produce 5,7 pubblicazioni. I quasi 6 000 progetti portati a termine hanno prodotto complessivamente 1 261 diritti di proprietà intellettuale.

Nell'ambito del 7° PQ è stata dedicata particolare attenzione alla partecipazione dell'industria e delle PMI, per garantire la rispondenza della ricerca alle necessità delle imprese e la commercializzazione dei risultati. La partecipazione dell'industria ai progetti di ricerca in collaborazione è stata particolarmente elevata nelle aree tematiche dell'energia e dei trasporti, con tassi di finanziamento vicini al 50% in ciascun settore. Nella ricerca condotta in collaborazione, la percentuale dei progetti che hanno dato luogo a una domanda di brevetto o ad altri tipi di proprietà intellettuale ha superato gli obiettivi (ad eccezione dell'area tematica prodotti alimentari, agricoltura, pesca e biotecnologie). Nel 7° PQ, le PMI sono state attive soprattutto nel programma specifico "Cooperazione" (16 492 PMI partecipanti hanno ricevuto contributi finanziari UE per 4,7 miliardi di EUR) e nel programma specifico "Capacità" (6 502 PMI partecipanti hanno ricevuto contributi finanziari UE per 1,3 miliardi di EUR) In totale, il 17% del bilancio del programma specifico "Cooperazione" è stato destinato a PMI e l'obiettivo del 15% è stato quindi superato.

⁶ COM(2010) 2020 definitivo, pag. 17.

I PPP costituiti nell'ambito del 7° PQ hanno prodotto notevoli effetti di leva. Nel caso dell'IMI, in aggiunta al contributo di 1 miliardo di EUR fornito dall'UE, anche i membri della Federazione europea delle associazioni e delle industrie farmaceutiche (EFPIA) hanno offerto contributi, principalmente in natura, del valore di almeno 1 miliardo di EUR. Il bilancio dell'iniziativa tecnologica congiunta "*Clean Sky*", pari a 1,6 miliardi di EUR, è stato alimentato per metà dalla Commissione (in denaro) e per metà dall'industria aeronautica (contributi in natura). Nel caso dell'impresa comune FCH, in aggiunta al contributo di 470 milioni di EUR versato dall'UE, altri 470 milioni di EUR sono stati messi a disposizione dal settore privato e da altri partecipanti. L'UE e gli Stati membri coinvolti hanno inoltre impegnato oltre 1,547 miliardi di EUR nei PPP ARTEMIS ed ENIAC, mentre gli sforzi dei privati in R&S hanno aggiunto più di 2,529 miliardi di EUR nel periodo 2008-2013.

Questi PPP sono stati valutati positivamente in termini operativi e di risultati. La seconda valutazione intermedia dell'IMI effettuata nel 2013, ad esempio, indica che l'IMI ha dimostrato la fattibilità dei grandi PPP per la ricerca e lo sviluppo nel settore della biomedicina che vedono la partecipazione di una molteplicità di parti interessate, e oggi viene vista come il più importante partenariato pubblico-privato nel settore sanitario. La seconda valutazione intermedia dell'FCH effettuata nel 2013 indica che l'FCH si è dotata di una struttura di *governance* adeguata, ha dato impulso a un dialogo efficace tra l'industria e la ricerca su un'agenda strategica comune e ha tradotto efficacemente in realtà tale agenda. Anche le valutazioni intermedie di ARTEMIS ed ENIAC hanno concluso che la rilevanza, la qualità dei progetti e l'efficacia di tali iniziative rimangono elevate. La valutazione ha tuttavia raccomandato di radicare più chiaramente i programmi in una strategia europea per i componenti e i sistemi elettronici, nonché di moltiplicare gli sforzi per accrescere la coerenza e il coordinamento tra i progetti e all'interno di ciascuno di essi, di migliorare la gestione dei progetti e di misurare con maggior precisione l'impatto e il successo dei progetti stessi. Nell'elaborazione del piano di *follow up* si è tenuto conto di tali raccomandazioni.

Il programma congiunto "*Ambient assisted living*" ha dato luogo a una massa critica di attività di ricerca e innovazione: sono stati avviati oltre 120 progetti, con un effetto leva totale superiore a 650 milioni di EUR⁷. Il programma è anche riuscito a coinvolgere in misura notevole l'industria; in particolare la partecipazione delle PMI ha superato il 40%. Come segnalato nella valutazione del programma effettuata nel 2013, si notano segnali promettenti per quanto riguarda il potenziale di mercato dei prodotti e servizi che emergono dai progetti. Le raccomandazioni principali formulate - come per esempio quella di applicare indicatori più solidi e un monitoraggio sistematico del programma per valutare più chiaramente l'impatto e allineare più esattamente il nuovo strumento ad altre iniziative rilevanti - sono confluite nella proposta per il nuovo programma.

La seconda valutazione intermedia ha rilevato che il meccanismo di finanziamento con ripartizione dei rischi (RSFF) operante nell'ambito del 7° PQ ha reso possibile un aumento sostanziale degli investimenti delle imprese in progetti di innovazione e R&S. Gli

⁷ <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/report-final-evaluation-ambient-assisted-livingjoint-programme>

investimenti privati integrativi in ricerca e innovazione (effetto moltiplicatore) hanno raggiunto i 34,1 miliardi di EUR e hanno quindi superato i 30 miliardi previsti. Il meccanismo si è dimostrato in grado di attrarre le imprese attive nella ricerca, nello sviluppo e nell'innovazione; ha raggiunto o superato gli obiettivi previsti per il volume dei prestiti, ha migliorato la propria copertura geografica e ha permesso alla BEI di ampliare la possibilità di erogare prestiti più rischiosi. L'approccio basato sulla domanda, adottato per l'applicazione dell'RSFF, è stato valutato positivamente. La valutazione formula una serie di raccomandazioni, tra cui l'invito a introdurre prodotti di finanziamento specifici, mirati in maniera più precisa alle imprese innovative a media capitalizzazione, nonché a potenziare l'attività pilota di consulenza e il sistema di *governance*. Per quanto riguarda le imprese a media capitalizzazione, la Commissione ha risposto dedicando una maggiore attenzione alle imprese a media capitalizzazione di piccole dimensioni e a quelle più grandi negli strumenti di finanziamento previsti nell'ambito di Orizzonte 2020. Anche l'attività pilota di consulenza è stata notevolmente potenziata nel quadro di Orizzonte 2020, e il sistema di *governance* è in via di rafforzamento.

Dal 2007, il Consiglio europeo della ricerca ha finanziato nell'ambito del 7° PQ oltre 4 300 ricercatori di 64 nazionalità diverse e i relativi gruppi, attivi in poco meno di 600 istituzioni ospiti in 29 paesi nell'UE e nei paesi associati. Tra i beneficiari dei finanziamenti del CER figurano otto premi Nobel e tre medaglie Fields. In totale sono 134 i beneficiari di finanziamenti del CER che hanno ricevuto altri prestigiosi premi e riconoscimenti scientifici internazionali. Tra il 2008 e il 2013 oltre 20 000 articoli in cui si menziona il finanziamento del CER sono stati pubblicati su riviste autorevoli oggetto di valutazione *inter pares*. Dall'analisi effettuata risulta che circa il 10% degli articoli in cui si menziona il finanziamento del CER fa parte delle pubblicazioni scientifiche più influenti del mondo (l'1% più citato), mentre la percentuale riferita a tutti gli articoli dell'UE è inferiore all'1%. Ogni beneficiario di finanziamenti del CER è coadiuvato in media da altri sei ricercatori, e contribuisce in questo modo alla formazione di una nuova generazione di ricercatori di eccellenza. Queste indicazioni confermano la valutazione elevata della qualità scientifica dei risultati di questo programma e il suo alto valore aggiunto rispetto ai programmi analoghi.

Nel periodo 2007-2013 le azioni Marie Skłodowska-Curie hanno sostenuto, come previsto, circa 50 000 ricercatori (circa 10 000 candidati dottorandi) di 136 nazionalità diverse attivi in più di 81 paesi, per mezzo di borse di ricerca e altre misure. Gli indicatori di impatto confermano l'auspicata crescita tendenziale del numero di ricercatori operanti nell'Unione europea. Oltre il 50% dei progetti finanziati si occupa direttamente dei problemi di maggior peso sociale individuati dalla strategia Europa 2020 (ad es. i cambiamenti climatici). Tutti gli indicatori segnalano progressi nella realizzazione degli obiettivi del programma e tutti tranne uno (la partecipazione delle donne) hanno raggiunto o addirittura superato gli obiettivi. Una valutazione intermedia ha confermato l'elevato valore aggiunto che le azioni Marie Skłodowska-Curie recano alla costruzione di reti internazionali tra ricerca, università e imprese, offrendo migliori opportunità di carriera ai ricercatori beneficiari e incrementando il volume, il raggio d'azione e l'eccellenza della

ricerca⁸. Nel 2013 è stato stimato che due anni dopo aver ricevuto la borsa di ricerca il 95% dei partecipanti aveva un posto di lavoro (dato superiore all'obiettivo) e i partecipanti stessi riferivano un miglioramento della propria carriera. Il programma ha suscitato l'interesse non solo delle università più prestigiose, ma anche dei soggetti che guidano l'innovazione nel settore privato.

La partecipazione alle attività di mobilità individuale nell'ambito del programma per l'**apprendimento permanente** risponde agli obiettivi oppure li supera, eccezion fatta per il sottoprogramma di istruzione degli adulti (Grundtvig). Il sottoprogramma Erasmus, che promuove la mobilità e la cooperazione tra gli istituti di istruzione superiore, ha raggiunto l'obiettivo di tre milioni di studenti nell'anno accademico 2012/2013, facendo registrare nel solo 2013 oltre 250 000 studenti (+9%) e tra di essi più di 48 000 tirocini presso imprese (+18%): ciò corrisponde al 5% del totale annuale dei laureati europei. Dal punto di vista qualitativo, il 97% degli ex studenti Erasmus ritiene che aver studiato all'estero rappresenti un vantaggio sul mercato del lavoro. Nel 2013 la cooperazione internazionale con i paesi terzi nel quadro di Erasmus Mundus ha contribuito a migliorare l'attrattiva dei sistemi di istruzione e ricerca dell'Unione europea a livello mondiale. Delle 100 migliori università UE nello "*Shanghai ranking*" (la classifica delle migliori università), 96 (rispetto all'obiettivo di 93) hanno partecipato ai programmi congiunti Erasmus Mundus. La partecipazione complessiva nel periodo 2009-2013 non ha però raggiunto gli obiettivi; ciò è dovuto in parte al ridimensionamento dei programmi con gli Stati Uniti e il Canada in seguito alla crisi economica.

La valutazione finale del CIP indica che il programma è divenuto uno strumento importante per la promozione dell'innovazione, soprattutto perché è concepito come un processo relativamente aperto che non si limita a concentrare l'attenzione sullo sviluppo tecnologico ma adotta una prospettiva più equilibrata che abbraccia gli sviluppi tanto nel settore dei servizi quanto in quello manifatturiero e si applica tanto ai processi e modelli di attività d'impresa quanto ai prodotti. La crisi economica in corso ha posto in risalto l'importanza degli obiettivi centrali del CIP e la perdurante rilevanza di molti dei problemi per i quali è stato concepito il CIP; diventa quindi più urgente mettere a profitto le idee che si sono rivelate efficaci e fruttuose, come ad esempio gli strumenti finanziari.

Per gli strumenti finanziari del CIP si è registrata una forte domanda fin dall'inizio del programma e il bilancio stanziato è stato utilizzato fino in fondo. Con dati aggiornati al settembre 2013 il meccanismo di garanzia per le PMI (SMEG) aveva erogato prestiti a 275 113 imprese, mentre 340 PMI avevano fatto ricorso allo strumento a favore delle PMI innovative e a forte crescita (GIF). Probabilmente il numero di beneficiari previsto come obiettivo verrà superato, e sarà possibile agevolare l'accesso ai finanziamenti per l'avvio e lo sviluppo delle PMI. Lo strumento GIF e i meccanismi di garanzia per i prestiti e il microcredito SMEG si sono dimostrati particolarmente importanti per le esigenze delle PMI europee, poiché soddisfano una domanda di finanziamento destinata altrimenti a rimanere insoddisfatta e inoltre contribuiscono all'avvio e allo sviluppo delle PMI, producendo anche

⁸ http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/more_info/evaluations/index_en.htm

un forte effetto leva. Per lo strumento SMEG 1 EUR messo a disposizione dal bilancio dell'Unione ha prodotto 32 EUR di finanziamenti, mentre per lo strumento GIF 1 EUR ha prodotto 6,7 EUR di investimenti in azioni o partecipazioni.

CIP-IEE, EEPR, TEN-T; Marco Polo: contributo alla crescita sostenibile (un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse)

Un effetto leva importante si è ottenuto nel quadro del CIP attraverso il programma **Energia intelligente - Europa** (CIP-IEE). Nel 2013 i progetti IEE che si prefiggevano di avere un impatto a breve termine hanno ricevuto 42 milioni di EUR nell'ambito del programma. Grazie a questo sostegno, sarà possibile risparmiare 165 000 tonnellate di combustibili fossili su base annua, nonché quasi 500 000 tonnellate di CO₂; parallelamente, si genereranno investimenti per quasi 500 milioni di EUR. Questo effetto leva conferma i risultati della valutazione finale dell'IEE, in cui si osserva che il programma è rilevante e utile, che risponde all'evoluzione delle esigenze, dei problemi e degli ostacoli legati alle tematiche dell'energia sostenibile in Europa, e che nel complesso le sue azioni sono state di buona qualità. La valutazione ha concluso che il programma è uno strumento utile e che dovrebbe proseguire.

L'iniziativa BUILD UP Skills: competenze nel campo dell'efficienza energetica per gli operatori del settore edile

Grazie all'iniziativa BUILD UP Skills, realizzata con il sostegno del programma CIP Energia intelligente - Europa, 30 team di progetto nazionali (UE-28 + Norvegia ed ex Repubblica iugoslava di Macedonia) hanno coinvolto oltre 1 600 organizzazioni in tutta Europa per definire strategie per la formazione degli operatori del settore edile. In base ai risultati iniziali, per raggiungere gli obiettivi energetici 20-20-20 nell'UE sarebbe necessario assicurare una qualificazione adeguata in materia di energie rinnovabili o efficienza energetica a più di 3 milioni di operatori. Ogni progetto nazionale ha individuati i principali ostacoli alla formazione degli operatori e le misure più importanti per superare tali ostacoli. Con l'avvio della seconda fase, il progetto favorirà la creazione o l'adeguamento di programmi di formazione in 21 paesi⁹.

Nel 2013 è stato portato a termine un cospicuo numero di progetti - soprattutto nei settori del gas e dell'elettricità - nel quadro del **programma energetico europeo per la ripresa (EEPR)**. Il finanziamento delle interconnessioni di gas ed elettricità da parte dell'EEPR ha contribuito a integrare il mercato interno del gas e dell'elettricità, incrementando le capacità di interconnessione. Il programma riveste grande importanza: il Consiglio europeo del marzo 2014 ha invitato a migliorare ulteriormente l'interconnessione con le zone più remote e/o meno ben collegate del mercato unico¹⁰. L'EEPR ha contribuito alla costruzione delle prime grandi centrali eoliche offshore situate in alto mare. Durante l'attuazione del programma sono sorti vari problemi legati alla complessità delle tecnologie utilizzate (soprattutto per l'integrazione dell'energia eolica offshore nella rete e la cattura e lo stoccaggio del carbonio), alla diffidenza dell'opinione pubblica, alle procedure relative agli appalti pubblici e all'accesso ai finanziamenti a lungo termine. Il sottoprogramma per la cattura e lo stoccaggio del carbonio è travagliato da gravi incertezze che mettono a repentaglio la riuscita dell'attuazione. Nell'elaborazione del nuovo regolamento sulle

⁹ Fonte: Agenzia esecutiva per le piccole e le medie imprese (EASME).

¹⁰ Conclusioni del Consiglio europeo del 20-21 marzo 2014.

infrastrutture energetiche transeuropee la Commissione ha tenuto conto dell'esperienza acquisita nell'attuazione dell'EEPR.

La valutazione intermedia del fondo europeo per l'efficienza energetica (lo strumento finanziario creato nell'ambito dell'EEPR) rileva che tale strumento offre valore aggiunto assicurando finanziamenti a lungo termine, promuovendo investimenti di qualità basati sul mercato e favorendo una migliore comprensione delle dinamiche che caratterizzano il mercato dell'efficienza energetica¹¹. Inoltre, il fondo ha un importante effetto leva: per ogni 100 EUR di finanziamento UE, più di 110 EUR vengono messi a disposizione da altri investitori.

L'obiettivo intermedio del programma TEN-T per il 2013, che prevedeva di rendere operativi sette progetti prioritari, è stato ampiamente raggiunto. In aggiunta ai cinque progetti prioritari già operativi, nel 2013 l'asse ferroviario ad alta velocità Parigi-Bruxelles-Colonia-Amsterdam-Londra ha raggiunto la piena operatività e notevoli progressi sono stati compiuti nell'altro progetto, l'asse ferroviario Berlino-Verona/Milano-Bologna-Napoli-Messina-Palermo.

Completamento del secondo progetto prioritario TEN-T

Il secondo asse prioritario, che collega importanti centri urbani di Francia, Belgio, Germania, Paesi Bassi e Regno Unito, è il primo progetto ferroviario transfrontaliero per il trasporto ad alta velocità di passeggeri. La rete "Parigi-Bruxelles-Colonia-Amsterdam-Londra" assicura una drastica riduzione dei tempi di percorrenza tra i cinque paesi e quindi offre ai passeggeri un'alternativa concreta al trasporto aereo e stradale; migliora inoltre le connessioni tra alcuni dei principali aeroporti europei: Bruxelles, Francoforte, Colonia/Bonn, Parigi Charles de Gaulle e Amsterdam Schiphol. È stato portato a termine senza strascichi di problemi finanziari o ambientali. La linea ad alta velocità ha migliorato notevolmente il collegamento tra il Regno Unito e l'Europa continentale e ha reso possibile una forte riduzione dei tempi di percorrenza tra le città dell'area più densamente popolata d'Europa. La linea promuove inoltre i viaggi intermodali ferrovia-aereo, contribuendo in tal modo a realizzare gli obiettivi della Comunità nel campo della politica dei trasporti¹².

L'efficacia e l'applicazione del **programma Marco Polo**, invece, non sono state del tutto soddisfacenti, pur avendo prodotto uno spostamento modale significativo espresso in miliardi di tonnellate-km. Con il programma Marco Polo I lo spostamento modale ha raggiunto appena il 46% dell'obiettivo previsto¹³; i progetti realizzati nell'ambito del programma Marco Polo II sono ancora in corso, ma probabilmente i risultati finali saranno simili. All'origine di questa situazione ci sono diversi motivi, tra cui le caratteristiche del programma nonché le difficili condizioni del mercato. Il programma è stato concepito in modo da proteggere i fondi pubblici; di conseguenza, le imprese europee hanno dovuto accollarsi i principali rischi operativi dell'investimento. Inoltre, le imprese hanno giudicato che il programma avesse un'eccessiva complessità. In più, poiché le soluzioni di trasporto multimodale in genere comportano rischi più elevati e richiedono investimenti maggiori rispetto ai trasporti puramente stradali, il programma è risultato particolarmente sensibile agli effetti della crisi economica e alla conseguente diminuzione dei volumi di trasporto. Tuttavia, dal momento che i pagamenti vengono effettuati sulla base dei risultati conseguiti, il programma garantisce ancora un uso efficiente dei fondi pubblici: si stima

¹¹ SWD(2013)457 final del 18.11.2013

¹² Fonte: agenzia TEN-TEA

¹³ COM(2013) 278 final del 14.5.2013 e relazione speciale 3 della Corte dei conti europea.

infatti che esso produca 13 EUR di benefici ambientali per 1 EUR investito (risultato finale di Marco Polo I). Tutto considerato, però, visti i risultati ottenuti dal programma e l'evoluzione del contesto delle politiche sui trasporti, questo approccio al finanziamento UE per i servizi di trasporto merci sarà abbandonato.

Galileo e GMES-Copernicus: contribuire a una crescita sostenibile - "Una politica industriale per l'era della globalizzazione"

Nel 2013, il sistema europeo di navigazione satellitare Galileo e il sistema europeo di osservazione della terra GMES-Copernicus, che contribuiscono all'iniziativa faro "Una politica industriale per l'era della globalizzazione", sono passati dalla fase di sviluppo a quella operativa. Con questo importante passo avanti, l'Unione europea disporrà dell'infrastruttura strategica per sfruttare il potenziale economico - che si stima assai elevato - di servizi e applicazioni *downstream*.

I quattro satelliti Galileo hanno permesso di effettuare il primo *fix* (calcolo della posizione) in modo autonomo. Diverse stazioni di terra sono divenute operative in tutto il mondo, e la fase di convalida di Galileo si è conclusa positivamente nel 2013. L'avvio dell'operatività del segmento "terra" di Galileo è proseguito secondo i piani; al contrario, vi è stata qualche difficoltà nella produzione dei satelliti. È stato necessario rimandare i due lanci previsti nel 2013 (quattro satelliti in tutto) a causa delle difficoltà tecniche in cui è incorso il costruttore privato. Questo rinvio evidenzia l'importanza di una buona gestione dei rischi e di una *governance* migliore di tutte le parti interessate. Con la risoluzione di problemi tecnici legati in modo specifico ai satelliti, è in via di consolidamento il calendario dei lanci futuri.

Per quanto riguarda GMES-Copernicus, due dei sei servizi di questo sistema sono divenuti pienamente operativi per il monitoraggio della terra (gestione delle emergenze e monitoraggio del territorio). I dati concernenti i servizi di emergenza e il monitoraggio del territorio sono ora disponibili gratuitamente per gli utenti GMES. La valutazione intermedia delle operazioni iniziali del GMES (GIO) effettuata nel 2013 constata che, pur con due soli servizi operativi a causa dei limiti di bilancio, le GIO si sono rivelate un meccanismo efficace per sviluppare servizi pienamente operativi¹⁴; il GMES offre quindi un valore aggiunto UE poiché consente realizzazioni che non sarebbero possibili a livello puramente nazionale.

Nel 2013 GMES si è rivelato prezioso per le squadre di soccorritori impegnate durante le inondazioni che si sono abbattute su Germania, Repubblica ceca e Ungheria e gli incendi boschivi che hanno colpito il Portogallo.

Aspetti operativi della performance

Sono stati esaminati vari aspetti dell'attuazione del 7° PQ.

¹⁴ http://ec.europa.eu/enterprise/dg/evaluation/reports_en.htm

Due valutazioni hanno rilevato i vantaggi ottenuti esternalizzando ad agenzie l'attuazione del 7° PQ. La valutazione sul funzionamento dell'Agenzia esecutiva del Consiglio europeo della ricerca (ERCEA) stima in 45 milioni di EUR i risparmi procurati dalla delega di compiti all'ERCEA nel periodo 2009-2012. La valutazione dell'Agenzia esecutiva per la ricerca ha confermato un risparmio nell'ordine di 106,4 milioni di EUR nel periodo 2009-2012.

Inoltre, un *feedback* sulla *performance* che indica se la Commissione ha assicurato un'attuazione efficiente del 7° PQ è disponibile in una relazione speciale della Corte dei conti europea¹⁵. A giudizio della Corte, la Commissione ha adottato una serie di misure per semplificare le regole, ma bisogna fare di più; inoltre l'attuazione del 7° PQ, per alcuni aspetti, è inficiata da una mancanza di coerenza. La Corte rileva che ci si è concentrati per lo più sull'assicurare una spesa di qualità elevata e meno sull'efficienza. Nota inoltre che i processi possono essere ulteriormente abbreviati e che i tempi di conclusione delle negoziazioni sulle sovvenzioni (ossia per la firma dei contratti) si stanno riducendo, ma osserva che durante i primi cinque anni del 7° PQ ci sono state differenze tra i servizi. La Commissione ha accolto tutte le raccomandazioni della Corte e ha tenuto conto di gran parte di esse nell'elaborazione del programma successivo al 7° PQ. Ad esempio, per garantire un'attuazione coerente del 7° PQ e agevolare il coordinamento e l'attuazione di Orizzonte 2020, è stato istituito un centro comune di sostegno con l'obiettivo di fornire a tutte le DG che si occupano di ricerca, alle agenzie esecutive e alle imprese comuni che attuano Orizzonte 2020 servizi di qualità elevata nei seguenti campi: assistenza legale, audit ex post, sistemi informatici e operatività, processi aziendali, informazioni sui programmi e dati. Inoltre, è stato introdotto un campione rappresentativo comune di controlli ex post esteso a tutti gli aspetti del 7° PQ.

2.1.2. COESIONE PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE (rubrica di bilancio 1B)

Obiettivi del programma ed Europa 2020

Nella "Coesione per la crescita e l'occupazione" rientrano i Fondi strutturali: il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR) e il Fondo sociale europeo (FSE), nonché il Fondo di coesione (FC). Con una dotazione di 349 miliardi di EUR, la politica di coesione rappresenta nel periodo 2007-2013 il 36% del bilancio dell'Unione e costituisce uno degli strumenti di finanziamento più visibili dell'UE ed è stato concepito per offrire un contributo rilevante all'occupazione e alla crescita in Europa. Con oltre 270 miliardi di EUR, il FESR e l'FC rappresentano quasi l'80% della dotazione totale nell'ambito di questa rubrica di bilancio, mentre la dotazione assegnata all'FSE è di circa 75 miliardi di EUR.

I tre fondi, tutti in regime di gestione concorrente, operano tramite programmi gestiti a livello nazionale o regionale e contribuiscono a tutti gli obiettivi di Europa 2020.

¹⁵ Corte dei conti europea, relazione speciale 2/2013.

Uno degli obiettivi fondamentali del **sostegno del FESR** è stato il miglioramento dell'efficienza delle imprese; tale obiettivo è stato perseguito aiutando le imprese a investire in nuovi impianti e macchinari o a sviluppare nuovi prodotti. In molte zone dell'UE il FESR è stato utilizzato anche per favorire l'uso delle TIC da parte delle PMI, l'introduzione di sistemi digitali per l'accesso ai servizi pubblici e gli investimenti per la banda larga al fine di migliorare l'accesso a Internet o in alcuni casi a renderlo possibile là dove tale accesso non era assicurato.

Il **FESR e l'FC** hanno continuato anche a fornire sostegno in aree di investimento importanti quali lo sviluppo di infrastrutture di trasporto e ambientali, nonché la promozione dell'efficienza nell'uso dell'energia e delle risorse.

Tra le aree principali del **sostegno dell'FSE** si segnala l'integrazione del mercato del lavoro; alcuni Stati membri hanno utilizzato l'FSE a sostegno di politiche attive del mercato del lavoro (PAML). Nell'UE-12, in cui i bilanci delle PAML sono esigui (inferiori allo 0,5% del PIL), le spese dell'FSE nel settore delle PAML rappresentano più della metà dei finanziamenti totali nell'ambito delle PAML (54,1% nel periodo 2007-2010).

Molti Stati membri hanno concentrato le proprie attività FSE anche sull'avvio di nuove imprese da parte di disoccupati e persone provenienti da gruppi svantaggiati, nonché sulla sostenibilità e la qualità del lavoro di imprenditori autonomi e microimprenditori. 17 Stati membri hanno inserito l'imprenditorialità fra le priorità dei propri programmi operativi nel periodo di programmazione 2007-2013.

Conformemente all'impegno di indirizzare il sostegno dei Fondi strutturali all'iniziativa faro di Europa 2020 "Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale", la Commissione ha destinato il 20% dell'FSE all'obiettivo di sottrarre alla povertà e all'esclusione sociale almeno 20 milioni di persone entro il 2020. Tuttavia, come emerge dalla valutazione dei progressi di Europa 2020 effettuata dalla Commissione, raggiungere quest'obiettivo sarà arduo, dal momento che nell'Unione europea le persone a rischio di povertà e di esclusione sociale (tra cui sono comprese le persone a rischio di povertà da reddito, che soffrono di privazioni materiali o che vivono in famiglie senza lavoro) sono salite da 114 milioni nel 2009 a 124 milioni nel 2012¹⁶.

Performance dei programmi

Secondo le relazioni nazionali sull'attuazione dei programmi della politica di coesione, i Fondi strutturali si sono dimostrati essenziali per mantenere l'occupazione e contenere la disoccupazione.

Gli **interventi del FESR** hanno contribuito a creare occupazione, principalmente grazie al **sostegno offerto a ricerca, innovazione e PMI**. Dai dati del monitoraggio emerge la stima di 594 000 nuovi posti di lavoro creati tra il 2007 e il 2012. Il maggior numero di nuovi posti di lavoro segnalati si registra in Germania, Regno Unito, Ungheria, Spagna, Italia e Polonia¹⁷. Una vasta gamma di misure del FESR è stata attuata in tutta l'Unione europea

¹⁶ COM(2014) 130 def./2 del 19.3.2014

¹⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/impact/index_it.cfm#1

sostegno delle imprese e delle loro capacità di innovazione. I risultati delle valutazioni suggeriscono che, fra tutti gli interventi cofinanziati dal FESR, il sostegno alle imprese costituisce la fonte principale di creazione di posti di lavoro¹⁸. Secondo le più recenti relazioni nazionali annuali sull'attuazione, alla fine del 2012 quasi 200 000 imprese, tra cui quasi 80 000 nuove imprese, avevano ottenuto il sostegno del FESR; nelle PMI erano stati creati oltre 260 000 posti di lavoro¹⁹.

Con dati aggiornati alla fine del 2012, gli **investimenti del FESR per le TIC** hanno esteso l'accesso alla banda larga a oltre 5 milioni di persone in più, situate per circa la metà nelle regioni meno sviluppate. Questo risultato contribuisce a ridurre il divario digitale, ancora relativamente ampio in diversi paesi e in particolare nell'UE-12 e negli Stati membri meridionali dell'UE-15.

Gli Stati membri segnalano progressi nell'attuazione degli **investimenti infrastrutturali del FESR e del Fondo di coesione**, ma le realizzazioni sono inferiori agli obiettivi per gran parte dei **progetti infrastrutturali nei settori dei trasporti e dell'ambiente**, in particolare nell'UE-12.

Esempio di risultato raggiunto in Estonia: i miglioramenti della rete ferroviaria cofinanziati dall'Unione europea hanno consentito di ridurre del 31% i tempi di percorrenza in alcuni tratti della rete (dati aggiornati alla fine del 2012); l'obiettivo è ridurli ulteriormente fino al 45% entro la fine del 2015²⁰.

Nel settore dei trasporti, nel periodo 2007-2013 sono stati programmati circa 42 miliardi di EUR per le infrastrutture stradali, comprese la TEN-T e le strade nazionali, regionali e locali; per le infrastrutture ferroviarie, compresi i progetti TEN-T, sono invece stati programmati circa 23 miliardi di EUR. Grazie ai cospicui finanziamenti messi a disposizione, si sono registrati risultati significativi, soprattutto per quanto riguarda il miglioramento delle linee ferroviarie esistenti: oltre 2 300 chilometri di linea ferroviaria sono stati ricostruiti o riqualificati. Parallelamente, sono stati ricostruiti anche più di 30 000 chilometri di strade. La costruzione di nuove linee ferroviarie è però gravemente in ritardo nei paesi beneficiari del Fondo di coesione: finora sono stati completati solo 59 chilometri su 253. A questo proposito, sono stati individuati vari problemi: inadeguato sviluppo dei progetti, limitata capacità amministrativa, difficoltà e ritardi di attuazione in Polonia, problemi legati alle procedure di appalto in Romania e Slovenia, lunghe procedure di pianificazione del territorio in Slovenia.

¹⁸ Cfr. relazione di sintesi della rete di valutazione di esperti "Job creation as an indicator of outcomes in ERDF programmes" (La creazione di posti di lavoro come indicatore dei risultati di programmi FESR), http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/job_creation/evalnet_task1_job_creation_synthesis.pdf

¹⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/impact/index_it.cfm#1

²⁰ Cfr. sintesi delle relazioni nazionali del 2013 "Expert evaluation network on the performance of Cohesion policy 2007-2013" (Rete di esperti per la valutazione della *performance* della politica di coesione 2007-2013), http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/2013_eeen_task2_synthesis_final.pdf

Nel settore ambientale, in cui le assegnazioni del programma per il periodo 2007-2013 sono state di quasi 50 miliardi di EUR, molti Stati membri hanno lamentato ritardi nell'attuazione dei progetti, soprattutto dove gli investimenti sono gestiti a livello comunale. I problemi più comuni riguardano le procedure di appalto e di pianificazione e la scarsa capacità di gestione dei progetti, nonché - in qualche caso - la mancanza di cofinanziamento a causa dell'attuale recessione economica. Si sono osservate difficoltà soprattutto in Bulgaria, dove il tasso di rimborso nel settore idrico ha raggiunto appena l'11% (il che significa che gli obiettivi verranno sostanzialmente disattesi) e in Romania. Per rimediare a queste carenze, la Commissione ha chiesto radicali riforme settoriali e organizzative, incoraggiando il ricorso a tutte le risorse di assistenza tecnica offerte dalle varie istituzioni finanziarie internazionali.

Esempi di risultati

Italia: i progetti cofinanziati dal FESR hanno consentito di migliorare il trattamento delle acque reflue a vantaggio di più di un milione di persone, ossia circa il 13% della popolazione totale delle regioni dell'obiettivo Convergenza e quasi il 40% di quella di Sicilia e Basilicata, dove si concentra la maggior parte degli investimenti effettuati.

Malta: l'impianto meridionale per il trattamento delle acque reflue, costruito con il contributo dei finanziamenti UE, è in grado di trattare l'80% delle acque reflue prodotte sull'isola e ha consentito di elevare lo status delle acque della costa meridionale del paese dalla classe 3 alla classe 1; Malta è così divenuta il primo paese mediterraneo a trattare tutte le acque reflue prima di scaricarle in mare.

Nel **settore energetico**, dove per il periodo 2007-2013 il programma FESR-FC ha assegnato circa 4,5 miliardi di EUR per progetti nel campo delle energie rinnovabili (eolica, solare, da biomasse, idroelettrica e geotermica), la capacità supplementare di produzione di elettricità da fonti di energia rinnovabile è già aumentata di 2 400 MW, con dati aggiornati alla fine del 2012. Inoltre, sono stati investiti circa 6 miliardi di EUR per migliorare l'efficienza energetica di edifici residenziali e pubblici; i dati sulla loro efficienza dovrebbero essere disponibili entro la fine del 2015.

Esempio di risultato raggiunto in Austria: i progetti finanziati hanno consentito di incrementare di 89 MW, ossia del 20%, la capacità produttiva di 55 centrali che utilizzavano biocarburanti, con una potenziale riduzione delle emissioni di gas a effetto serra equivalente all'anidride carbonica prodotta da circa 33 000 automobili.

A complemento delle misure "morbide" finanziate dall'FSE, il FESR effettua investimenti nelle **infrastrutture sociali** in settori come l'istruzione, la sanità, l'assistenza all'infanzia e gli alloggi. Nei nuovi Stati membri gli investimenti in infrastrutture sociali effettuati dal FESR sono assai spesso l'unica risorsa disponibile per la modernizzazione e la riforma dei servizi pubblici, mentre nell'UE-15 essi costituiscono di solito una risorsa supplementare.

Una parte cospicua degli **investimenti dell'FSE** nel periodo 2007-2013 è volta a promuovere l'**accesso al lavoro**: quasi 23 miliardi di EUR sono stati destinati a questa finalità. I risultati delle valutazioni rispondenti a criteri di adeguatezza²¹ ad oggi disponibili

²¹ ESF Expert Evaluation Network - Final synthesis report on main ESF achievements, 2007-2013 (Rete di esperti per la valutazione dell'FSE - Relazione finale di sintesi sui principali risultati dell'FSE, 2007-2013).

dimostrano che agli interventi dell'FSE si associano significative differenze nette in termini di occupazione e disoccupazione. Per esempio è stato rilevato che le persone che beneficiano di interventi sostenuti dall'FSE trovano lavoro più facilmente dei gruppi di controllo; qualche indizio fa anche ritenere che tale effetto sia più pronunciato per i gruppi più svantaggiati. I rapporti nazionali di attuazione segnalano che 2,4 milioni di persone che avevano partecipato ad operazioni sostenute dall'FSE hanno trovato lavoro entro sei mesi dalla conclusione dell'intervento. Si stima inoltre che alla fine di dicembre del 2012 complessivamente oltre 5,7 milioni di assunzioni fossero collegate al sostegno dell'FSE. Alcune valutazioni sottolineano poi i risultati "morbidi" associati all'accesso agli interventi dell'FSE nel settore dell'occupazione, tra cui la responsabilizzazione delle singole persone nella ricerca del lavoro e la motivazione a entrare nel mercato del lavoro.

La relazione finale stilata dalla Rete di valutazione di esperti dell'FSE sui risultati dell'FSE nel periodo 2007-2013 segnala risultati importanti, per alcuni Stati membri, anche in termini di **avvio di nuove imprese e ingresso di persone nel lavoro autonomo**: in questo campo si contano quasi 550 000 casi. Nel campo specifico dell'**aumento dell'adattabilità**, si sono registrati più di 13,1 milioni di partecipazioni. Il gruppo più numeroso è quello degli occupati, con più di 8,5 milioni di persone; i lavoratori autonomi sono quasi 847 000, a dimostrazione dell'importanza del sostegno dell'FSE per l'avvio di nuove imprese nel campo della politica in materia di adattabilità, dove per il periodo 2007-2013 sono stati programmati circa 13 miliardi di EUR per aumentare l'adattabilità di lavoratori, imprese e imprenditori.

Nella maggior parte degli Stati membri i **giovani** beneficiano in misura proporzionalmente maggiore del sostegno dell'FSE; costituiscono infatti oltre il 30% di tutte le partecipazioni all'FSE, più del 50% in Germania e quasi il 40% in Ungheria, Francia e Danimarca. All'opposto, in Svezia e Portogallo e a Cipro si registra un dato pari o inferiore al 15%, che riflette le scelte politiche nazionali.

Secondo le valutazioni, i beneficiari dell'FSE hanno apprezzato il servizio o il sostegno ricevuti ed esistono prove che gli interventi dell'FSE a **sostegno delle risorse umane** nelle imprese che dovevano confrontarsi con esuberi, o più in generale con ridimensionamenti, abbiano contribuito a stabilizzare i livelli occupazionali in tali organizzazioni. Tuttavia, nonostante i cospicui investimenti effettuati per migliorare le competenze e fornire qualifiche ai dipendenti già presenti, non vi sono prove degli effetti sulla produttività all'interno delle singole imprese, né di benefici riguardanti la retribuzione o la mobilità occupazionale di tali lavoratori.

Gli interventi dell'FSE sono andati anche a sostegno delle **politiche di inclusione sociale** (introducendo strategie di inclusione attiva, approcci di investimento sociale e un uso più efficiente ed efficace dei bilanci destinati alla spesa sociale) in modo da aiutare i gruppi che incontrano maggiori difficoltà nell'accesso al mercato del lavoro (ad es. giovani, genitori soli, migranti e anziani). L'FSE ha finanziato anche lo sviluppo dei servizi sociali, mirando a migliorarne la qualità e l'accessibilità per i gruppi svantaggiati, per esempio in Lettonia, Romania e Spagna. Nel 2007-2013 circa 13 miliardi di EUR erogati dall'FSE sono stati destinati al miglioramento dell'inclusione sociale delle persone svantaggiate. Quasi sempre, le relazioni sui singoli paesi redatte dalla rete di valutazione di esperti dell'FSE indicano che i finanziamenti UE nel campo della politica di inclusione sociale sono quelli che hanno avuto la *performance* più modesta. Ciò nonostante, i dati quantitativi delle

assunzioni legate agli interventi di inclusione sociale sono ragguardevoli: se ne registrano più di 164 000 (concentrate per la maggior parte in Spagna). Questa è un'area dei finanziamenti UE in cui è particolarmente arduo stabilire in che misura le azioni finanziate contribuiscano a realizzare gli obiettivi politici generali. I settori dell'inclusione sociale e dell'istruzione sono di competenza essenzialmente nazionale e l'obiettivo su cui si concentrano gli investimenti nel campo dell'inclusione sociale varia da uno Stato membro all'altro, circostanza che rende più complicato definire il valore aggiunto dell'intervento.

Nel complesso, si prevede che i programmi delle politiche di coesione per il 2007-2013 continueranno ad generare posti di lavoro e una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva almeno fino alla fine del 2015. Quanto agli altri programmi relativi all'ultimo QFP, la valutazione *ex post* della *performance* non è ancora stata effettuata ed è prevista entro la fine del 2015. Solo allora sarà possibile tracciare un quadro più preciso del contributo offerto dai programmi agli obiettivi generali.

Aspetti operativi della performance

Fin dall'inizio della recessione economica la Commissione ha adottato una serie di misure per ridurre i tempi di attuazione della politica di coesione, e mobilitare così fino in fondo tutte le risorse a sostegno degli sforzi compiuti dagli Stati membri e a livello regionale per la ripresa, nonché per allineare gli interventi cofinanziati dall'UE agli obiettivi della strategia Europa 2020. Negli ultimi anni sono stati introdotti due importanti tipi di modifiche agli originari piani di programmazione: la riprogrammazione tematica e le riduzioni mirate degli obblighi di cofinanziamento nazionale.

Con dati aggiornati alla fine del 2013, più di 45 miliardi di EUR, pari al 13% dei fondi totali, sono stati **riprogrammati** da un'area tematica a un'altra per indirizzare il sostegno ai bisogni più urgenti e rafforzare determinati interventi. In termini di temi di investimento, queste modifiche hanno portato ad aumenti nei seguenti ambiti: innovazione e R&S, sostegno generico alle imprese, energia sostenibile, infrastrutture sociali, strade e mercato del lavoro, compresa l'occupazione giovanile. Le modifiche sono coerenti con la strategia Europa 2020 e rispondono all'esigenza di indirizzare in maniera più decisa su questi soggetti gli strumenti finanziari dell'Unione europea.

Inoltre, nel 2011-2012 la Commissione ha approvato **riduzioni degli obblighi di cofinanziamento nazionale** per alcuni Stati membri (ES, GR, IE, IT, LT e PT e in misura minore BE, FR e UK). Questa misura ha ridotto del 18%, da 143 miliardi di EUR a 118 miliardi di EUR, la spesa pubblica a cui erano tenuti gli Stati membri ed è stata introdotta in considerazione dello stress cui erano sottoposti i bilanci nazionali, nella convinzione che alleviando l'onere sulle finanze nazionali fosse possibile portare sostanzialmente a termine gli investimenti già avviati.

Per accrescere ulteriormente il valore aggiunto dei finanziamenti UE e dimostrare risultati più visibili, la Commissione si è anche adoperata per promuovere e facilitare l'**uso integrato degli investimenti FSE e FESR**. Numerosi Stati membri hanno già deciso di applicare l'approccio integrato in aree cruciali dell'inclusione sociale come il passaggio dall'assistenza in istituto dei bambini a quella in comunità, nonché l'integrazione delle comunità emarginate come i Rom.

Inoltre, la Commissione ha seguito le raccomandazioni essenziali delle quattro relazioni tematiche speciali della Corte dei conti europea concernenti le aree di intervento dei programmi FESR/FC: efficienza energetica, progetti infrastrutturali di gestione dei rifiuti urbani, riqualificazione di siti industriali e militari dismessi e rete viaria²². Tutte e quattro le relazioni concludono che le realizzazioni attese si sono concretizzate e i progetti sono stati attuati secondo le previsioni, seppure con qualche ritardo e sfioramento dei costi. Le raccomandazioni della Corte evidenziano la necessità di considerare con maggiore attenzione l'efficacia, l'efficienza e l'economia dei progetti nella definizione delle priorità d'investimento; rendere più rigorosa l'analisi delle esigenze in sede di selezione dei progetti; e infine migliorare e rendere più trasparenti gli indicatori di *performance*. Il quadro legislativo 2014-2020 consente alla Commissione di applicare alcune delle più importanti raccomandazioni della Corte: una maggiore attenzione per i risultati dei programmi cofinanziati, in modo da collegare le azioni chiave del quadro strategico comune alle raccomandazioni specifiche per paese previste dal semestre europeo; la conclusione di accordi di partenariato con gli Stati membri, che comprendano un'analisi delle disuguaglianze e delle esigenze di sviluppo; condizionalità *ex ante*; e infine comunicazioni annuali sugli indicatori di realizzazione a livello di asse prioritario, sulla base di una definizione comune degli indicatori.

2.1.3. CONSERVAZIONE E GESTIONE DELLE RISORSE NATURALI (rubrica di bilancio 2)

Obiettivi del programma ed Europa 2020

La seconda rubrica di bilancio riguarda l'agricoltura, lo sviluppo rurale, la pesca e l'ambiente; nel periodo 2007-2013 ha rappresentato il 43% delle spese dell'Unione europea. Gran parte delle risorse (34% del totale delle spese dell'UE) viene utilizzata per il sostegno diretto agli agricoltori nel quadro della politica agricola comune (PAC). Il Fondo europeo per la pesca è lo strumento essenziale per il finanziamento della politica comune della pesca, mentre il finanziamento ambientale viene erogato tramite lo strumento LIFE+.

La politica agricola comune (PAC) mira a promuovere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva dell'agricoltura e delle aree rurali dell'UE, coerentemente con la strategia Europa 2020. Si articola in due componenti o "pilastri": 1) spese connesse al mercato e pagamenti diretti agli agricoltori e 2) sviluppo rurale.

La politica comune della pesca (PCP) mira a garantire che le attività di pesca e di acquacoltura siano sostenibili dal punto di vista ambientale nel lungo termine e siano gestite in modo coerente con gli obiettivi consistenti nel conseguire vantaggi a livello economico, sociale e occupazionale e nel contribuire alla disponibilità dell'approvvigionamento alimentare. Attraverso il Fondo europeo per la pesca (FEP), l'UE fornisce sostegno finanziario al settore della pesca (che comprende tutte le attività di

²² Relazione speciale 20/2012; relazione speciale 21/2012; relazione speciale 23/2012; relazione speciale 5/2013.

produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura) e per lo sviluppo sostenibile delle aree dipendenti dalla pesca.

Con un bilancio annuale di circa 300 milioni di EUR, i progetti finanziati da LIFE+ mirano a collaudare approcci innovativi o a dimostrare nuovi approcci, nonché ad applicare le migliori prassi per la soluzione di problemi ambientali e legati ai cambiamenti climatici. La componente Natura e biodiversità del programma contribuisce alla strategia Europa 2020 promuovendo azioni che contribuiscono ad arrestare e, ove possibile, invertire la perdita di biodiversità, mentre la componente Ambiente contribuisce alla realizzazione di un'economia efficiente dal punto di vista delle risorse e rispettosa del clima, offrendo alle imprese - e in particolare alle PMI - l'opportunità di collaudare nuove tecniche e metodologie prima di introdurle nella catena di produzione. La componente Informazione cofinanzia progetti di comunicazione e campagne di sensibilizzazione su temi relativi all'ambiente, alla protezione della natura o alla conservazione della biodiversità.

Performance dei programmi

I dati dimostrano che l'aiuto diretto agli agricoltori (nell'ambito del primo pilastro della PAC) stabilizza i redditi agricoli e contribuisce quindi alla redditività economica delle aziende agricole. Nel 2012 i pagamenti diretti in media ammontavano a quasi la metà del reddito delle aziende agricole a conduzione familiare (48%). Nel 2013 il reddito agricolo reale per lavoratore nell'UE-28 è diminuito dell'1,3%, ma era aumentato del 30% circa nel corso dei dieci anni precedenti. La diminuzione del 2013 dipende principalmente dal maggior incremento in termini reali dei prezzi di acquisto dei mezzi di produzione agricola (+0,7%), a fronte di prezzi di vendita dei prodotti agricoli rimasti stabili.

Dal 1992 in poi le riforme della PAC hanno accentuato l'orientamento verso il mercato dell'agricoltura dell'UE, riducendo altresì le spese per le restituzioni all'esportazione e l'intervento pubblico. La percentuale delle esportazioni sovvenzionate rispetto al totale delle esportazioni è diminuita dall'1,9% del 2007 allo 0,1% del 2012. Il valore dei flussi commerciali di prodotti agricoli tra l'Unione europea e il resto del mondo è cresciuto da 80 miliardi di EUR nel 2008 a più di 120 miliardi di EUR nel 2013.

Nel 2013 è stata effettuata una serie di valutazioni sui diversi elementi della PAC.

Le valutazioni sull'impatto del programma europeo Latte nelle scuole²³ e delle misure della PAC per il settore dell'apicoltura²⁴ confermano l'adeguatezza degli strumenti utilizzati per realizzare gli obiettivi della politica e il valore aggiunto UE; allo stesso tempo, formulano alcune raccomandazioni volte ad assicurare ulteriori miglioramenti dal punto di vista della complementarità con piani e iniziative collegati. Il programma Latte nelle scuole è stato giudicato uno strumento adeguato per accrescere il consumo di latte da parte dei bambini migliorandone in questo modo le abitudini alimentari. La maggior parte degli Stati membri ha indicato che tale programma è stato determinante per il lancio e l'attuazione di un

²³ http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/school-milk-scheme-2013_en.htm

²⁴ http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/apiculture-2013_en.htm

programma di distribuzione di latte nelle scuole del loro paese. Per quanto riguarda le misure per l'apicoltura, la valutazione conclude che esse hanno contribuito positivamente alla produttività e ai guadagni degli apicoltori, nonché alla stabilizzazione dei livelli di produzione del miele nell'UE in un contesto caratterizzato da costi di produzione crescenti, da minacce alla sopravvivenza delle api e da una forte concorrenza internazionale da parte di paesi terzi.

La valutazione degli effetti strutturali del sostegno diretto²⁵ esamina in che modo le modifiche introdotte dalla riforma del 2003, che ha comportato il disaccoppiamento del sostegno dalla produzione, hanno influito su aspetti come la manodopera, il capitale e le strategie economiche delle aziende agricole europee. La valutazione ha messo in luce effetti indiretti come l'incremento delle dimensioni economiche delle aziende agricole e l'aumento della specializzazione. Inoltre il disaccoppiamento ha stimolato uno spostamento di interesse verso le produzioni più remunerative. La valutazione conclude che la riforma, e in particolare il disaccoppiamento del sostegno, potrebbero aver contribuito, insieme ad altri fattori, a ridurre l'intensità di manodopera.

La sintesi delle valutazioni intermedie nazionali e regionali²⁶ pubblicata nel 2013 misura i progressi e l'impatto delle **misure di sviluppo rurale** (nell'ambito del **secondo pilastro della PAC**) nel periodo 2007-2013. Si basa su valutazioni effettuate dagli Stati membri nel 2010 e conclude che l'attuazione delle misure di sviluppo rurale è stata più lenta del previsto: solo in un numero relativamente scarso di casi si segnala un'attuazione senza intoppi. Sono state attuate più rapidamente le misure che comportavano minori requisiti tecnici e presentavano una maggiore continuità con il periodo precedente. È stato valutato anche l'impatto economico, ambientale e sociale/sulla qualità della vita delle misure di sviluppo rurale, ma è stato difficile formulare un giudizio attendibile sull'impatto complessivo, dal momento che l'attuazione del programma è ancora in corso e proseguirà fino alla fine del 2015. Per quanto riguarda l'impatto economico, all'incirca due terzi delle relazioni indicano un impatto positivo netto sulla crescita e sulla creazione di posti di lavoro. Alcune relazioni segnalano impatti ambientali positivi, ma l'impatto dei programmi di sviluppo rurale sull'ambiente viene quantificato solo di rado. Le azioni concernenti la qualità della vita sono molto apprezzate nelle comunità rurali ma sono risultate difficili da misurare.

Poiché l'attuazione dei programmi proseguirà fino alla fine del 2015, soltanto nel 2017, quando la sintesi delle valutazioni nazionali e regionali *ex post* sullo sviluppo rurale 2007-2013 sarà stata portata a termine, diverrà possibile tracciare una panoramica più chiara del contributo assicurato dalle misure di sviluppo rurale. Le valutazioni intermedie sono state effettuate in una fase del ciclo di vita dei programmi in cui non è ancora possibile formulare una valutazione complessiva attendibile dell'impatto e della *performance* del PSR; esse forniscono comunque indicazioni sull'attuazione del programma.

²⁵ http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/structural-effects-direct-support-2013_en.htm

²⁶ http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/rural-development-reports/synthesis-mte-2007-2013_en.htm

In questa fase, i dati disponibili sui progressi del programma di sviluppo rurale mostrano un quadro incompleto. Per esempio, finora 83 milioni di abitanti delle aree rurali hanno tratto vantaggio dal miglioramento dei servizi sostenuti dal programma (94% dell'obiettivo). Grazie al sostegno sono stati effettuati interventi di riqualificazione in 34 000 paesi, superando l'obiettivo finale di 27 000 previsto per la fine del periodo. D'altro canto, nel quadro delle misure di sviluppo rurale sono stati creati soltanto 45 000 posti di lavoro, pari al 19% dell'obiettivo finale; analogamente, finora hanno ricevuto sostegno solo 36 000 microimprese rispetto alle 77 000 previste²⁷.

Nell'area della **politica comune della pesca (PCP)** la cessazione definitiva di attività di pesca è lo strumento principale per garantire l'equilibrio tra la capacità di pesca e le risorse disponibili. Tra il gennaio 2007 e il maggio 2013, più di 4 000 pescherecci sono stati dismessi con il finanziamento del Fondo europeo per la pesca (FEP)²⁸, il che ha contribuito a una notevole riduzione della flotta. Tuttavia, una valutazione retrospettiva delle misure di dismissione e cessazione temporanea nel quadro del FEP ha posto in risalto la scarsa efficacia ed efficienza dei vigenti programmi di dismissione per quanto riguarda l'equilibrio tra risorse e flotte da pesca dell'Unione europea²⁹. In merito ai regimi di cessazione temporanea, la valutazione conclude che i finanziamenti pubblici sono serviti più a rendere politicamente accettabili i regimi stessi che non a ridurre effettivamente la quantità del pescato.

Il sostegno del FEP all'acquacoltura e alla trasformazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura è molto rilevante: insieme, questi due comparti rappresentano quasi un terzo degli impegni del FEP. Entrambi i settori sono remunerativi, anche se in termini di volume la produzione dell'acquacoltura nell'UE non sta aumentando, mentre nel settore della trasformazione sia il volume che il valore della produzione sono in crescita.

L'occupazione nell'acquacoltura è stabile in termini di unità equivalenti a tempo pieno. I lavori a tempo parziale vengono sostituiti da lavori più permanenti a tempo pieno; questo spiega il contributo apparentemente limitato del FEP alla creazione di posti di lavoro. Questi sviluppi, però, sono importanti per i lavoratori del settore. Inoltre, nell'UE l'acquacoltura sta diventando sempre più un'attività ad alta intensità di capitale e il sostegno pubblico nel quadro del FEP sta accompagnando questo processo. Per quanto riguarda la trasformazione, l'impatto del FEP sui posti di lavoro è modesto: tra il 2007 e il 2010 sono stati creati circa 3 400 posti di lavoro³⁰.

²⁷ Dati di monitoraggio cumulativi 2007-2012 tratti dalle relazioni annuali sui progressi presentate nel 2012.

²⁸ Informazioni fornite dagli Stati membri su richiesta della Commissione a norma dell'articolo 40 del regolamento (CE) n. 498/2007 della Commissione, del 26 marzo 2007, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1198/2006 del Consiglio relativo al Fondo europeo per la pesca

²⁹ http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/cessation/index_en.htm

³⁰

http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/eff_evaluation/eff_evaluation_synthesis_en.pdf

Il sostegno finanziario del FEP per le comunità dipendenti dalla pesca viene attuato attraverso i gruppi di azione locali Pesca (FLAG). Secondo uno studio recente, nel periodo 2010-2013 i FLAG hanno permesso di creare almeno 7 300 posti di lavoro e di mantenerne altri 12 500. Sono state inoltre costituite più di 200 nuove imprese.

Esempio: i progetti FLAG offrono uno stimolo economico alle imprese di pesca tradizionali delle regioni

"Fisch vom Kutter" è un progetto innovativo di piccole dimensioni che riguarda 21 imprese di pesca della regione attiva della costa del mar Baltico. Con il sostegno del FEP hanno organizzato un sistema di vendita diretta dei prodotti ittici della regione. Utilizzando un sito web dinamico, i pescatori ancora in mare inseriscono sul sito via SMS i dettagli delle proprie catture, insieme all'ora di attracco stimata. In questo modo i clienti sanno dove, quando e quale tipo di pesce fresco acquistare direttamente dal peschereccio al suo arrivo in porto. I pescatori che partecipano a questo sistema segnalano prezzi più alti per il pescato. Alcune imprese di pesca hanno anche avviato attività complementari ampliando la gamma dei prodotti (ad esempio trasformando una parte del pescato in prodotti affumicati e cotti) e riferiscono un aumento della clientela del 30-50%.

Le valutazioni ex post dello strumento LIFE a livello di progetto indicano che il programma LIFE Natura si è dimostrato un importantissimo strumento di sostegno alla politica di conservazione della natura dell'UE, soprattutto grazie all'attuazione delle direttive Uccelli e Habitat e della rete Natura 2000. Le azioni dei progetti Natura sono generalmente efficaci, esercitano un forte impatto e hanno una sostenibilità elevata. Grazie ai progetti di LIFE Natura la popolazione della specie felina più a rischio di estinzione in tutto il mondo, la lince iberica, è triplicata in Spagna e sta per essere reintrodotta in Portogallo. Inoltre 13 000 ettari di territorio sono stati inseriti nei piani di conservazione della natura.

Nel quadro della componente ambientale di LIFE, progetti come "Icarre 95" si configurano potenzialmente come metodi di produzione "dalla culla alla culla" che in futuro permetteranno di stimolare un uso efficiente dei materiali riciclabili nella produzione industriale. Altri progetti come per esempio "Dal tetto alla strada" hanno contribuito a sviluppare un'attività economica efficiente dal punto di vista delle risorse, in questo caso l'uso del bitume ricavato da vecchi tetti per la pavimentazione stradale. Quanto infine alla componente informativa del programma, la valutazione finale di LIFE+ conferma che esso ha svolto un ruolo significativo anche nelle attività di sensibilizzazione e nella promozione della buona *governance* e della partecipazione dell'opinione pubblica alle questioni ambientali dell'Unione europea.

Aspetti operativi della performance

Nelle aree della conservazione e della gestione delle risorse naturali, la Corte dei conti europea ha pubblicato una serie di relazioni speciali riguardanti i temi della concezione e dell'attuazione del programma.

Nei programmi 2014-2020 si è tenuto conto di quanto rilevato e raccomandato dalla Corte riguardo ai pagamenti diretti accoppiati. In deroga al principio generale dei pagamenti della PAC, che prevede aiuti disaccoppiati dai livelli di produzione dell'azienda agricola, gli Stati membri possono ancora, in misura limitata e a determinate condizioni, erogare pagamenti accoppiati. La Corte dei conti europea (relazione speciale 10/2013) ha criticato l'ampia discrezionalità con cui gli Stati membri istituiscono pagamenti diretti accoppiati. Gli Stati membri non hanno fornito prove sufficienti della necessità e della rilevanza delle misure adottate, e il quadro di monitoraggio (obiettivi e indicatori) non è sufficiente per

consentire un'adeguata valutazione di tali misure in futuro. Per il periodo di programmazione 2014-2020 la Commissione prevede di elaborare un quadro comune di monitoraggio e valutazione per entrambi i pilastri della PAC, in modo da consentire una misurazione più precisa della *performance* della politica.

Nella definizione delle proposte relative alla politica di sviluppo rurale nel periodo 2014-2020, la Commissione ha tenuto conto delle critiche mosse dalla Corte riguardo all'efficienza delle misure di sviluppo rurale cofinanziate dall'UE nell'ambito del secondo pilastro della PAC³¹. Una critica ricorrente formulata dalla Corte è che la selezione dei progetti da parte degli Stati membri spesso si è basata più sull'esigenza di spendere il bilancio assegnato che sull'intrinseca qualità dei progetti stessi. La Corte ha lamentato anche l'insufficiente chiarezza degli obiettivi delle spese di sviluppo rurale, evidenziando altresì che le informazioni e comunicazioni sui risultati ottenuti non sono sufficienti per dimostrare in quale misura gli obiettivi fissati siano stati raggiunti e il bilancio dell'UE sia stato impiegato in maniera efficace ed efficiente. La Corte ha rilevato infine che le informazioni disponibili grazie alle valutazioni e al monitoraggio non sono state sfruttate adeguatamente per migliorare l'efficacia e l'efficienza delle spese di sviluppo rurale. In particolare, per quanto riguarda il sostegno allo sviluppo rurale per il miglioramento del valore economico delle foreste, la Corte ha riscontrato carenze nella concezione della misura, e ha concluso che solo alcuni dei progetti sottoposti a audit sono riusciti a migliorare in misura apprezzabile il valore economico delle foreste.

Nell'elaborazione della componente ambientale del nuovo programma LIFE la Commissione ha tenuto in debita considerazione anche le carenze evidenziate dalla Corte³². La Corte ha rilevato che la componente ambientale del programma LIFE+ non è stata sufficientemente ben concepita e attuata. I principali problemi di concezione rilevati dalla Corte riguardano la qualità del processo di selezione dei progetti e la mancanza di indicatori appropriati. Tenendo conto di tali rilievi, il nuovo programma LIFE aspira a essere meglio strutturato e più strategico, semplice e flessibile. Il programma selezionerà progetti che dimostrino di basarsi sulle migliori prassi e su approcci innovativi o dimostrativi che assicurino un valore aggiunto a livello europeo. Le assegnazioni nazionali indicative saranno totalmente abbandonate a partire dal 2018. Allo scopo di fornire, in futuro, informazioni di migliore qualità su risultati e impatti del programma, nel nuovo regolamento LIFE è stata inserita una serie di indicatori di *performance*; a questi indicatori si affiancano, nel programma di lavoro pluriennale LIFE per il 2014-2017, indicatori di risultato per area prioritaria e, ove pertinente, per priorità tematica.

2.1.4. LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA (rubrica di bilancio 3A)

Obiettivi del programma ed Europa 2020

³¹ Relazione speciale 1/2013; relazione speciale 6/2013; relazione speciale 8/2013; relazione speciale 12/2013.

³² Relazione speciale 15/2013.

Questa rubrica di bilancio rappresenta lo 0,8% del quadro pluriennale totale 2007-2013. Nel 2013 il sostegno finanziario a questo ambito politico è stato pari a 1,45 miliardi di impegni.

La rubrica include i programmi finanziari a sostegno delle diverse dimensioni della politica della Commissione nei settori della migrazione, dell'asilo e delle frontiere, della lotta alla criminalità e al terrorismo e della politica nel settore della giustizia.

Nel settore della migrazione, dell'asilo e delle frontiere, il programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" (SOLID) ha assegnato quasi 4 miliardi di EUR nel periodo 2007-2013 per garantire un'equa ripartizione delle responsabilità tra i paesi dell'UE relativamente agli oneri finanziari derivanti dalla gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione e dall'attuazione di politiche comuni in materia di asilo e immigrazione.

Nell'ambito di questo programma generale, il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi (FEI) è lo strumento in più stretta relazione con l'obiettivo della strategia Europa 2020 che consiste nell'aumentare il tasso di occupazione di uomini e donne di età compresa fra i 20 e i 64 anni al 75%, anche attraverso una migliore integrazione dei migranti legali. Tramite il sostegno ad attività come corsi di lingua e di educazione civica, sviluppo delle capacità e scambi tra Stati membri, il FEI contribuisce al graduale avvicinamento tra il tasso di occupazione dei cittadini di paesi terzi e quello dei cittadini dell'UE. Esso è complementare al Fondo sociale europeo.

Il programma quadro "Sicurezza e tutela delle libertà" promuove un'efficace **cooperazione transfrontaliera europea nella lotta contro la criminalità e il terrorismo** e ha permesso di migliorare la prevenzione della criminalità. Il programma Prevenzione e lotta contro la criminalità (ISEC), con un bilancio di 600 milioni di EUR per il periodo 2007-2013, aveva come obiettivo la prevenzione e la lotta contro la criminalità (terrorismo, tratta di esseri umani, reati a danno dei bambini, criminalità informatica, traffico illecito di stupefacenti e di armi, corruzione e frode).

Nell'area della giustizia, sei programmi riguardanti la giustizia civile, la giustizia penale, i diritti fondamentali e la cittadinanza, la lotta alla violenza contro i bambini, i giovani e le donne (Daphne), la lotta alla discriminazione e la parità tra uomini e donne (Progress), e la politica per il controllo degli stupefacenti erano concepiti per contribuire, tra l'altro, al conseguimento dell'obiettivo di Europa 2020 consistente nell'aumentare al 75% il tasso di occupazione della popolazione di età attiva. Tra gli esempi, si segnalano finanziamenti per azioni specifiche destinate ad affrontare il problema del divario retributivo tra uomini e donne e a promuovere la parità tra uomini e donne nel processo decisionale in campo economico, nonché finanziamenti nell'area della non discriminazione e dell'integrazione dei Rom.

Performance dei programmi

Nel 2013 tutti i programmi che rientrano in questa rubrica di bilancio sono stati attuati come previsto, con un consumo delle dotazioni di bilancio vicino al 100%.

Nel campo della migrazione, dell'asilo e delle frontiere, il Fondo europeo per i rimpatri (gestito nell'ambito del programma SOLID) ha assicurato sostegno al rimpatrio volontario dei migranti nel paese di origine. Il numero dei rimpatri volontari è aumentato: nel 2012 i

rimpatri volontari sono stati pari al 41,1% (rispetto al numero totale dei rimpatri), mentre nel 2011 erano stati pari al 38,4%. Avendo favorito in alcuni paesi l'introduzione di programmi di rimpatrio volontario che prima non esistevano, il sostegno finanziario del programma ha contribuito a tale aumento.

Il Fondo europeo per i rifugiati (FER, anch'esso gestito nell'ambito del programma SOLID) sostiene gli Stati membri nell'accoglienza, e nella gestione delle conseguenze dell'accoglienza, di richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale. Secondo dati recenti, gli Stati membri che mirano a migliorare la capacità di accoglienza e al successo dell'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale sul proprio territorio ricorrono sempre più frequentemente al finanziamento dell'UE. Inoltre, il FER viene usato anche per sostenere gli Stati membri nel reinsediamento dei rifugiati: nel 2013 gli Stati membri si sono impegnati a realizzare il reinsediamento di oltre 3 900 persone nell'ambito del FER rispetto alle quasi 3 000 del 2012.

Le potenzialità del programma SOLID in termini di creazione di risultati sono state penalizzate dalla recessione economica, come confermano i più recenti dati disponibili, dai quali risulta che la differenza tra i tassi di occupazione dei cittadini non UE e dei cittadini UE è rimasta relativamente stabile negli ultimi cinque anni e che il tasso di occupazione dei cittadini di altri Stati membri UE rimane sensibilmente più alto (65,1%) di quello dei cittadini di paesi terzi (53,9%)³³.

Nella lotta alla criminalità e al terrorismo, il finanziamento dell'UE è stato determinante nell'agevolare la cooperazione tra le autorità di contrasto e altri organismi. Per esempio le attività degli esperti della rete globale di esperti per il recupero dei beni - di cui fanno parte anche esperti statunitensi (rete di operatori CARIN) - hanno beneficiato di finanziamenti regolari. La gestione dei beni confiscati e il riutilizzo a fini sociali dei beni precedentemente appartenenti alla criminalità fanno parte dei progetti innovativi che godono del sostegno della Commissione.

Un esempio di finanziamento nel settore degli affari interni: il FER offre sostegno agli Stati membri alle prese con l'arrivo improvviso di un gran numero di cittadini di paesi terzi potenzialmente bisognosi di protezione internazionale.

Tra la fine dell'estate e l'autunno 2013, la Bulgaria ha dovuto affrontare un afflusso senza precedenti di migranti e richiedenti asilo, che hanno sottoposto a una pressione eccezionalmente elevata e pressante il suo sistema di asilo. Il sistema di asilo della Bulgaria, concepito con una capacità di accoglienza di circa 1 250 persone all'anno, non era in grado di far fronte alle oltre 7 000 domande di protezione internazionale. Le autorità bulgare hanno quindi chiesto sostegno all'UE attraverso le misure di emergenza del FER. Grazie a questo finanziamento, nei 6 mesi di durata previsti per il sostegno di emergenza nell'ambito del FER questo finanziamento ha permesso alla Bulgaria di potenziare e migliorare notevolmente la capacità del proprio sistema di asilo di fornire livelli adeguati di accoglienza ai richiedenti asilo, consentendole anche di rafforzare la capacità di trattamento delle domande di protezione internazionale. La Bulgaria ha ricevuto sostegno anche dal Fondo per i rimpatri e dal Fondo per le frontiere esterne.

Nell'area della giustizia, le attività che hanno beneficiato di sostegno attraverso i programmi di spesa rispecchiano l'evoluzione della politica UE in materia di giustizia, che mira a costruire uno spazio europeo di giustizia a beneficio di tutti. Un numero sempre maggiore di persone che esercitano professioni giuridiche nell'UE riceve formazione sul

³³ Banca dati Eurostat, marzo 2014.

diritto dell'UE o di un altro Stato Membro. La rete europea di formazione giudiziaria svolge un ruolo essenziale nella formazione dei giudici. Per favorire una partecipazione paritaria delle donne al mercato del lavoro, migliorare l'accesso alla giustizia, tutelare i diritti dei Rom, delle vittime di violenza e delle vittime della criminalità e per fornire sostegno a tali soggetti, nel 2013 la Commissione ha continuato a sostenere progetti negli Stati membri. A questo riguardo, sovvenzioni di funzionamento sono state assegnate a reti transnazionali quali la rete europea di enti nazionali per le pari opportunità EQUINET, la Lobby europea delle donne, Missing Children Europe, Victim Support Europe, i Notai d'Europa, European Digital Rights. È in corso la raccolta di dati di valutazione sulle realizzazioni delle misure finanziate nel campo della giustizia; tali dati dovrebbero essere disponibili alla fine del 2014.

Un esempio di finanziamento nel settore della giustizia: ECRIS (sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari). Il sostegno UE favorisce lo scambio efficiente di informazioni tra gli Stati membri sulle condanne penali

Il sistema ECRIS è stato istituito nell'aprile 2012 grazie all'aiuto del programma Giustizia penale. Il sistema offre a giudici e pubblici ministeri la possibilità di accedere facilmente a informazioni esaustive sui precedenti penali di qualsiasi cittadino dell'UE, indipendentemente dai paesi in cui alla persona in questione sono state comminate condanne in passato. Il sistema può quindi rappresentare uno strumento di prevenzione del crimine, poiché impedisce agli autori di reati di cancellare le tracce dei propri precedenti penali semplicemente spostandosi da uno Stato dell'UE a un altro. Ad esempio nel 2013 la polizia nazionale irlandese, presentando una relazione sui risultati del progetto, ha confermato che il sistema ECRIS aveva contribuito a ottimizzare l'accuratezza e l'integrità dei dati contenuti nei propri casellari giudiziari e inoltre aveva consentito al paese di fornire migliori informazioni ad altri Stati membri.

Non vi sono aspetti operativi specifici da trattare relativamente all'attuazione del programma o a relazioni sulla *performance* pubblicate nel 2013 dalla Corte dei conti europea.

2.1.5. CITTADINANZA (rubrica di bilancio 3B)

Obiettivi del programma ed Europa 2020

La spesa effettuata nell'ambito della rubrica "Cittadinanza" è indirizzata alla priorità "crescita intelligente" di Europa 2020. Contribuendo agli obiettivi dell'iniziativa faro "Youth on the Move" il **programma Gioventù in azione** (spesa per il 2013: 148 milioni di EUR) si propone di offrire ai giovani maggiori opportunità attraverso esperienze di apprendimento non formali con una dimensione europea.

Sono erogati anche finanziamenti per **la protezione e la salute dei consumatori**. Per quanto riguarda i consumatori, nel 2013 la Commissione ha dato sostegno a organizzazioni di consumatori a livello UE per garantire un'adeguata rappresentanza degli interessi dei consumatori a livello UE.

Nel 2013 il **programma Cultura** ha effettuato spese per 61 milioni di EUR offrendo cofinanziamenti ad attività culturali a livello europeo, tra cui progetti transnazionali di cooperazione culturale, traduzioni letterarie e sostegno a organismi culturali di interesse europeo.

Il programma **MEDIA 2007** e il **programma MEDIA Mundus** (spesa per il 2013: 116,5 milioni di EUR) rafforzano la competitività del settore audiovisivo europeo favorendo l'accesso ai

finanziamenti, promuovendo l'uso delle tecnologie digitali e consolidando la cooperazione globale tra professionisti UE e non europei.

Il programma "Europa per i cittadini" mira a favorire l'interazione tra i cittadini europei, accrescere la tolleranza e la reciproca comprensione e avvicinare l'Europa ai cittadini promuovendo i valori e i risultati europei e conservando al tempo stesso la memoria del passato.

Performance dei programmi

Nel 2013 il programma **Gioventù in azione**, che contribuisce all'iniziativa faro "Youth on the Move", ha confermato la propria attrattiva nei confronti della popolazione a cui è rivolto sostenendo un numero ancora maggiore di giovani e operatori socioeducativi; i partecipanti dal 2007 sono quasi un milione. Ha contribuito all'efficace riconoscimento dell'apprendimento non formale con 265 000 "Youthpass", il certificato delle opportunità di apprendimento di Gioventù in azione che viene emesso dal 2007. Secondo il sondaggio condotto nel 2013 per valutare l'impatto di *Youthpass*, l'80% circa dei partecipanti a Gioventù in azione ritiene che *Youthpass* abbia aumentato l'utilità dei progetti finanziati certificando gli esiti del percorso di apprendimento non formale. Secondo i dati più recenti ottenuti dall'indagine di controllo, il 67% dei partecipanti ritiene che le proprie opportunità di lavoro sono aumentate grazie all'esperienza maturata con Gioventù in azione.

Secondo la valutazione del contributo finanziario fornito dall'UE nel 2007-2011 nell'ambito del **programma per i consumatori** a due organizzazioni a livello di Unione europea - "L'Associazione europea per il coordinamento della rappresentanza dei consumatori nella standardizzazione" (ANEC) e "l'Organizzazione europea dei consumatori" (BEUC), queste ultime hanno svolto un ruolo essenziale nella rappresentanza degli interessi dei consumatori, garantendo un contributo coerente da parte delle organizzazioni dei consumatori a livello UE e un dialogo migliore tra le diverse parti interessate.

Nell'ambito del programma per i consumatori, ha beneficiato del sostegno finanziario dell'UE anche la realizzazione di azioni congiunte di sorveglianza del mercato tra Stati membri relative a prove sui prodotti, valutazioni dei rischi, monitoraggio del mercato e scambio di esperienze e migliori prassi. Nel 2013, 19 paesi dell'UE hanno portato a termine progetti congiunti di questo genere in vari settori, ad esempio nel campo dei prodotti che imitano prodotti alimentari o dei costumi per bambini.

Per quanto riguarda la salute pubblica, secondo la valutazione intermedia del **programma Salute** svolta nel 2011³⁴ la maggioranza delle azioni finanziate ha avuto effetti in tutta l'Unione europea. Le prove raccolte dimostrano che il valore aggiunto del programma a livello UE è particolarmente evidente in settori quali lo scambio di conoscenze e la creazione di reti tra operatori sanitari di diversi paesi dell'Unione, tra cui FI, IT, LT, NL e DE, su questioni quali le informazioni e gli indicatori sanitari, la promozione della salute (ad es. in relazione all'HIV/AIDS e alla sicurezza di sangue, tessuti, cellule e organi) e la sicurezza sanitaria (ad es. la rete europea per la valutazione dei rischi sanitari

³⁴ http://ec.europa.eu/health/programme/docs/mthp_final_report_oct2011_en.pdf

dell'esposizione ai campi elettromagnetici). La valutazione inoltre ha permesso di convalidare sette criteri a valore aggiunto UE che sono stati ampiamente utilizzati per definire la priorità delle aree d'azione del nuovo programma 2014-2020. Di conseguenza il nuovo programma dedica maggiore attenzione al rapporto tra salute e obiettivi di Europa 2020. All'inizio del 2014 è stata avviata la valutazione finale del programma 2008-2013; i risultati saranno disponibili nel 2015.

Il **programma Cultura** è stato attuato secondo i piani, realizzando tra l'altro importanti campagne di divulgazione e attività di cooperazione con paesi terzi, in particolare Australia e Canada. Secondo le stime, nel 2012 il finanziamento ha consentito la mobilità di alcune migliaia di artisti/operatori culturali, la circolazione di diverse migliaia di opere culturali e la partecipazione di circa 1 900 organizzazioni, con funzioni di coordinamento o co-organizzazione, con particolare attenzione al dialogo interculturale.

Le attività dei programmi **MEDIA e MEDIA Mundus** sono state realizzate nel 2013 secondo i relativi programmi di lavoro. Un euro investito attraverso il programma MEDIA 2007 ha generato sei euro da fonti di finanziamento private, con un effetto moltiplicatore pari addirittura a 14 nel caso del finanziamento di una rete cinematografica. Il fondo di garanzia per la produzione del programma MEDIA è operativo in nove paesi. È proseguito il sostegno alla transizione digitale di operatori cinematografici indipendenti che proiettano prevalentemente film europei; nel 2013 hanno goduto del sostegno 200 sale (+44). Come si conferma nella valutazione intermedia, il programma MEDIA 2007 ha raggiunto il suo principale obiettivo, vale a dire aumentare la competitività dell'industria cinematografica europea, contribuendo in modo rilevante alla promozione della diversità culturale in Europa. I film sostenuti da MEDIA hanno ottenuto un successo superiore alla media nei festival più importanti. Nel 2013, due film sostenuti da MEDIA hanno vinto un Oscar e tre dei 13 film sostenuti da MEDIA presentati al festival internazionale del cinema di Cannes hanno ottenuto dei premi.

Nel maggio 2013 è stato portato a termine uno studio³⁵ per misurare l'impatto del programma **Europa per i cittadini**. In termini generali gli intervistati si sono detti molto soddisfatti degli effetti della partecipazione sulla consapevolezza e comprensione generale della vita dei cittadini degli altri paesi europei. L'89,1% è più consapevole della cultura, dell'identità e del patrimonio europei, l'88,2% si sente più solidale con gli altri europei e il 77,5% si sente più europeo. Rispetto allo studio precedente del 2009, i risultati del 2013 sono più positivi e mostrano una maggiore efficacia del programma.

Non vi sono aspetti operativi specifici da trattare relativamente all'attuazione del programma o a relazioni sulla *performance* pubblicate nel 2013 dalla Corte dei conti europea.

³⁵ http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/final_report_efc_may_2013_eurevalppmi.pdf

2.2. LE POLITICHE ESTERNE DELL'UNIONE (RUBRICA DI BILANCIO 4)

Obiettivi del programma e obiettivi strategici della politica di aiuti esterni

Nel 2013 l'instabilità globale, misurata mediante il numero di conflitti (controversie, crisi non violente, crisi violente, guerre limitate e guerre) è aumentata rispetto al 2012, passando da 405 conflitti a livello mondiale a 414³⁶, tra cui 20 guerre e 25 guerre limitate. Diversi fattori hanno contribuito a questo aumento, per esempio la complessità delle situazioni di conflitto, la diffusa inosservanza del diritto internazionale umanitario e del diritto in materia di rifugiati, la pressione demografica costante e l'urbanizzazione, i cambiamenti climatici, la concorrenza per le risorse, il livello elevato e la volatilità dei prezzi dei prodotti alimentari e dell'energia, le minacce alla sicurezza e la *governance* carente.

I risultati ottenuti nel 2013 dai programmi di spesa a sostegno delle diverse dimensioni delle politiche esterne dell'Unione dovranno essere riveduti in tale contesto.

Alcuni programmi finanziari (**il programma di aiuto umanitario e il meccanismo di protezione civile**³⁷) offrono aiuti e soccorsi immediati nella fase immediatamente successiva a una catastrofe e in situazioni di crisi.

Altri hanno una prospettiva di più lungo periodo e sostengono la **politica di sviluppo della Commissione e la politica estera e di sicurezza dell'Unione**.

Nel "Programma di cambiamento" del 2011 nell'ambito della politica di sviluppo dell'UE, l'Unione europea ha annunciato che gli strumenti di finanziamento (8,3 miliardi di EUR sottoscritti nel 2013) si sarebbero concentrati maggiormente sul principale obiettivo della politica di sviluppo dell'UE: eradicazione della povertà nel contesto dello sviluppo sostenibile, compreso il conseguimento degli obiettivi di sviluppo del Millennio (OSM). Nel 2011 l'UE ha adottato altresì un approccio rinnovato per fornire un sostegno di bilancio ai paesi partner, allo scopo di accrescere l'efficacia di questa modalità di aiuto.

Nel 2013 il sostegno per la politica di sviluppo dell'UE è stato convogliato principalmente attraverso il Fondo di sviluppo europeo per i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (45% dei pagamenti) e lo strumento di cooperazione allo sviluppo (DCI, 27% dei pagamenti). Il sostegno per la politica europea di vicinato è stato fornito attraverso lo strumento europeo di vicinato (ENPI, 23% dei pagamenti).

Nel settore della politica estera e di sicurezza comune gli strumenti principali sono le operazioni di politica estera e di sicurezza comune e lo strumento per la stabilità.

³⁶ Barometro dei conflitti pubblicato annualmente dall'Istituto per la ricerca internazionale sui conflitti di Heidelberg; <http://hiik.de/en/index.html>

³⁷ Il meccanismo di protezione civile dell'UE riguarda gli interventi negli Stati membri e nei paesi terzi. Il bilancio della parte relativa alla politica interna dell'UE è coperto dalla rubrica di bilancio 3. Per motivi di coerenza, le informazioni sulla *performance* dello strumento non sono state divise tra la rubrica 3 e 4, ma vengono presentate tutte insieme qui.

Un altro strumento di aiuto esterno, lo **strumento di preadesione**, sostiene il processo di adesione dei paesi candidati e dei potenziali candidati. Nel 2013 il sostegno alla politica di allargamento dell'UE tramite lo strumento di assistenza preadesione (IPA) si aggirava intorno a 1,95 miliardi di EUR. Attualmente il programma di allargamento riguarda i Balcani occidentali e la Turchia, giacché l'Islanda ha deciso di sospendere i negoziati di adesione. La Croazia è entrata a far parte dell'Unione europea nel 2013.

Performance dei programmi

Complessivamente gli strumenti di finanziamento per **gli aiuti umanitari e la protezione civile** sono stati attuati secondo i piani, benché i pagamenti non abbiano soddisfatto appieno le esigenze identificate. Sono state adottate misure ad hoc che hanno permesso di assicurare la continuità delle operazioni sul campo.

Nel 2013 il bisogno di aiuti umanitari ha assunto nuove proporzioni e l'assistenza umanitaria dell'UE ha superato 1,3 miliardi di EUR raggiungendo 124 milioni di beneficiari; è stato così superato del 15% l'obiettivo di 107 milioni. Il 16% del bilancio destinato agli aiuti umanitari (6% in più rispetto all'obiettivo del 10%) è diretto a crisi dimenticate che sfuggono all'attenzione della comunità internazionale dei donatori. Per esempio, fino a poco tempo fa l'assistenza alla Repubblica centrafricana rientrava in questa categoria.

Nel 2013 sono state concluse diverse valutazioni. Una di queste valutazioni, riguardante le attività svolte per dare rifugio alle vittime di catastrofi, indica che gli interventi umanitari dell'UE affrontano in modo coerente la necessità di dare rifugio alle persone e offrono un sostegno operativo efficace e diretto. La valutazione raccomanda di migliorare l'approccio al partenariato, che comporta la cooperazione con le ONG nella realizzazione di azioni umanitarie mediante una condivisione trasparente della definizione delle priorità, del processo decisionale e delle responsabilità di coordinamento con tutte le parti in causa. Inoltre sarebbe opportuno prevedere un collegamento più stretto con soluzioni di più lungo periodo o strategie di uscita.

I programmi finanziari a **sostegno della politica di sviluppo dell'UE** sono stati realizzati secondo i piani, fatta eccezione per l'ENI in cui alcuni obiettivi specifici legati ai progressi da realizzare in materia di buona *governance*, promozione della cooperazione con l'UE e promozione della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto non hanno rispettato la tabella di marcia per la regione del vicinato meridionale³⁸. La causa è da ricercarsi soprattutto nella crisi che si è abbattuta sulla regione.

Benché non sia facile attribuire direttamente agli strumenti dell'UE i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi di sviluppo del millennio, il contributo dei finanziamenti allo sviluppo dell'Unione europea ai principali obiettivi del millennio nel periodo 2007-2012 (ultimo aggiornamento) può essere illustrato come segue:

OSM 1 "Eliminare la povertà estrema e la fame" - l'obiettivo di dimezzare, tra il 1990 e il 2015, la percentuale di persone che vivono con meno di 1,25 dollari al giorno è stato raggiunto in tutte le regioni tranne l'Africa sub-sahariana. A sostegno dell'OSM 1, nel periodo 2007-2012 gli strumenti di sviluppo

³⁸ Per ulteriori dettagli, cfr. relazione annuale di attività 2013 del dipartimento competente della Commissione (DG DEVCO).

hanno assistito 46,5 milioni di persone mediante trasferimenti sociali: denaro o altre prestazioni in natura, forniti periodicamente ai più poveri e a coloro che più sono a rischio per quanto riguarda la sicurezza alimentare. Soltanto nel 2012 sono stati messi a disposizione 1,6 miliardi di EUR per favorire la capacità di risposta e migliorare lo sviluppo agricolo sostenibile. Questo sostegno era diretto alla lotta alla malnutrizione, al miglioramento degli strumenti alimentari e all'agevolazione dell'accesso per coloro che rischiano la fame.

A sostegno dell'OSM 2 "Assicurare l'istruzione primaria universale" sono stati realizzati importanti progressi con l'obiettivo di assicurare che i bambini possano concludere il ciclo di istruzione primaria, mediante strumenti di sviluppo che hanno sostenuto l'iscrizione alla scuola primaria di 13,7 milioni di allievi; sono stati formati 1,2 milioni di insegnanti e sono state costruite o ristrutturate 37 000 scuole.

A sostegno dell'OSM 4 "Ridurre la mortalità infantile" si osservano progressi importanti nella riduzione della mortalità di bambini di età inferiore ai 5 anni; grazie agli strumenti di sviluppo 18,3 milioni di bambini di età inferiore a un anno sono stati vaccinati contro il morbillo e più di 8 500 strutture e centri sanitari sono stati costruiti, ristrutturati o attrezzati.

Non è ancora possibile valutare appieno l'impatto dei mutamenti che hanno interessato le politiche nel 2011 e sono stati annunciati nel Programma di cambiamento; nel 2013, però, sono diventati disponibili i risultati di alcune valutazioni che confermano molti aspetti del nuovo orientamento³⁹. Le valutazioni dei finanziamenti per lo sviluppo del settore privato e l'assistenza al commercio dimostrano che il sostegno ha favorito i progressi di molti paesi terzi, rafforzando anche la loro integrazione nel mondo; ciò è dovuto a una serie di fattori esterni legati alle scelte politiche e alle priorità di governo nei paesi interessati. Gran parte di questi progressi è stata osservata in paesi (vicinato meridionale dell'UE e Asia) in cui il settore pubblico e quello privato erano fortemente orientati al commercio. In molti dei paesi meno sviluppati e in molte situazioni di fragilità, l'assistenza al commercio riesce ad aumentare il volume degli scambi ma ha meno successo nella diversificazione del commercio. Buoni risultati tuttavia sono stati raggiunti nel settore delle riforme istituzionali e normative volte a migliorare il contesto imprenditoriale, soprattutto nei paesi del vicinato meridionale, dove il collegamento con gli accordi commerciali è stato un incentivo per le riforme. In seguito ai risultati della valutazione, l'UE adeguerà il proprio approccio al contesto e in particolare al livello di sviluppo del paese. Un'analisi sistematica del mercato dovrebbe contribuire ad aumentare l'efficacia degli interventi dell'UE, mentre una migliore integrazione della riduzione della povertà e della creazione di posti di lavoro nell'assistenza al commercio e nel sostegno allo sviluppo del settore privato potrà accrescere l'impatto del sostegno dell'UE.

Sembra che la nuova politica di sostegno al bilancio cominci a dare i suoi frutti, soprattutto per quanto riguarda l'uso di contratti di potenziamento istituzionale negli Stati più fragili, che vengono utilizzati già da un anno. Le valutazioni effettuate nel 2013 in Tanzania e Sudafrica confermano il valore del sostegno al bilancio. In particolare, la valutazione per la Tanzania dimostra che questo strumento tende a essere molto efficace quando è necessario ampliare gradualmente le risorse per soddisfare i bisogni fondamentali. È stato accertato che i fondi supplementari forniti tramite il bilancio hanno un effetto positivo sulla crescita economica, sull'istruzione e sulla povertà non connessa al reddito. I valutatori hanno concluso che né i finanziamenti dei progetti né il finanziamento

39

http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports_by_year_en.htm#2013

del paniere comune avrebbero potuto ottenere i medesimi risultati con lo stesso grado di efficienza, efficacia e sostenibilità. Inoltre, in casi come quelli in cui il sostegno è fornito per garantire ad esempio un'adeguata manutenzione stradale o l'aumento degli stipendi degli insegnanti, il sostegno al bilancio è forse l'unica modalità di aiuto. Tuttavia, le valutazioni per il Sudafrica e la Tanzania dimostrano entrambe che il dialogo politico e le misure tese a sviluppare la capacità avrebbero potuto essere più efficaci, e in alcune aree importanti persistono carenze nella progettazione politica e nell'attuazione delle riforme. Nel caso della Tanzania questi problemi vengono affrontati mediante un piano d'azione sviluppato congiuntamente dai donatori di sostegno al bilancio e dal governo della Tanzania. Il piano individua le responsabilità per ciascuna attività e il relativo calendario di attuazione. Inoltre, un audit della Corte dei conti sui risultati ottenuti in Egitto (relazione speciale 4/2013) rileva che il sostegno di bilancio concesso all'Egitto nel 2007-2013 non è stato efficace nel promuovere miglioramenti nella gestione delle finanze pubbliche visto che la trasparenza di bilancio è ancora carente, la funzione di audit è inefficace e la corruzione è endemica. La Commissione intende affrontare le questioni identificate durante i negoziati con l'Egitto riguardanti il nuovo piano di azione e ha già applicato criteri di ammissibilità rafforzati per il sostegno al bilancio in Egitto.

Gli strumenti di finanziamento dell'UE a sostegno della **politica estera e di sicurezza dell'UE** sono stati pienamente applicati nel 2013, visto il contesto caratterizzato dal deterioramento della situazione della sicurezza in varie parti del mondo. Per quanto riguarda la copertura geografica, l'Africa sub-sahariana, il Medio Oriente e il Nord Africa sono stati le principali aree di intervento a causa dei molti aspetti di instabilità e crisi che hanno contraddistinto queste regioni.

Mentre in tutto il mondo sono aumentati il numero e l'intensità dei conflitti, gli indicatori d'impatto mostrano una generale attenuazione dell'intensità dei conflitti laddove sono intervenute le principali operazioni della politica estera e di sicurezza comune. Per esempio in Kosovo, dove si è svolta l'operazione più ampia in termini di bilancio, in una scala da 1 a 5 l'intensità del conflitto è scesa dal livello 4 (crisi violenta) al livello 1 (controversia) in seguito ai colloqui mediati dall'Unione europea e all'accordo di riconciliazione raggiunto nell'aprile 2013. La missione dell'UE è stata uno degli elementi chiave per la stabilità del Kosovo.

Nell'ambito dello strumento per la stabilità sono state varate 45 azioni per un totale di 214 milioni di EUR per la componente a breve termine di risposta alle crisi, e di 26 milioni di EUR per la componente a lungo termine di assistenza nella preparazione alle crisi. Una valutazione effettuata nel 2013 sulla componente a lungo termine di assistenza nella preparazione alle crisi conclude che tale componente rappresenta un elemento indispensabile dell'architettura generale dell'UE in materia di pace, sicurezza e sviluppo, e dev'essere totalmente incorporata in tale struttura. È stato osservato che grazie a questa componente l'Unione europea può affrontare le questioni legate ai conflitti nel senso più ampio del termine e che i singoli progetti hanno effettivamente sviluppato o consolidato la capacità delle organizzazioni di contribuire agli sforzi di pace e di rafforzare il concetto di comunità di operatori.

Esempio di misura di risposta alla crisi in Siria

In seguito al protrarsi della crisi in Siria il sostegno dello strumento per la stabilità è stato costante, sia in Siria che nei paesi confinanti. In Turchia, Iraq e soprattutto in Giordania e in Libano, lo strumento per la

stabilità è stato essenziale per aiutare le autorità ad accogliere e ospitare i sempre più numerosi rifugiati siriani. L'assistenza diretta ai rifugiati si esplica anche migliorando le loro condizioni di vita. In Siria, l'accesso e le altre condizioni per fornire sostegno non umanitario presentano ovviamente maggiori difficoltà; lo strumento per la stabilità ha tuttavia permesso di offrire assistenza diretta sotto forma di assistenza sanitaria di base, maggiore sicurezza alimentare e istruzione di base.

Gli ultimi programmi realizzati nell'ambito dell'IPA a sostegno del processo di adesione dei paesi candidati e dei potenziali candidati sono stati adottati come previsto nel 2013, con due eccezioni: il programma nazionale per la Bosnia-Erzegovina, che è stato ridotto per gli scarsi progressi realizzati negli impegni politici, e il programma per l'Islanda, che è stato interrotto in seguito alla decisione del paese di sospendere il processo di adesione. Le conclusioni generali della seconda meta-valutazione dell'assistenza IPA 2007-2010 ⁴⁰ confermano che l'IPA è stato utile per promuovere il cambiamento, consentendo lo sviluppo delle capacità dei paesi candidati durante tutto il processo di adesione e in questo modo promuovendo progressivi sviluppi positivi nella regione. L'efficacia dell'assistenza IPA 2007-2010 è generalmente buona, specialmente nei paesi che operano in regime di gestione centralizzata. Inoltre, si ritiene che l'IPA sia stato attuato in modo efficiente. La valutazione rileva che l'efficacia dell'IPA è massima quando questo strumento viene utilizzato per rispondere a obblighi legati all'acquis, perché prevede un mandato e una struttura istituzionale accettati sul piano politico. Per migliorare l'impatto e la sostenibilità dell'assistenza e accrescere il valore aggiunto, si riconosce che l'IPA deve essere accompagnato da una strategia politica chiara e da progressi costanti nel processo di adesione. La valutazione raccomanda un più stretto collegamento tra dialogo politico e finanziamento dell'IPA, adottando nel nuovo programma un approccio pluriennale e basato sui risultati che garantisca che quanto realizzato contribuisca effettivamente al conseguimento di risultati sostenibili e allo stesso tempo assicuri un certo livello di flessibilità nell'attuazione. Si raccomanda altresì di adeguare l'assistenza alla capacità di assorbimento dei beneficiari, utilizzando un maggior numero di valutazioni della capacità nella fase di programmazione. La Commissione ha accolto molte delle raccomandazioni e le ha utilizzate per redigere il programma che succede all'IPA (IPA II).

Aspetti operativi della performance

Per quanto riguarda gli aiuti umanitari e la protezione civile, la rapidità dell'intervento è di fondamentale importanza per soddisfare le esigenze primarie mediante aiuti immediati. Nel 2013 la velocità media degli interventi, dall'accettazione dell'offerta al dispiegamento nell'ambito del meccanismo di protezione civile dell'UE, è stata coerente con l'obiettivo di un tempo inferiore alle 36 ore. La capacità dell'Unione di rispondere rapidamente e in modo coordinato è stata favorita dall'istituzione del Centro di coordinamento della risposta alle emergenze (ERCC) della Commissione europea nel maggio 2013. Il servizio dell'ERCC è operativo 24 ore su 24, 7 giorni su 7, e rafforza la capacità UE di risposta alle calamità raccogliendo informazioni sulle calamità in tempo reale, monitorando i rischi e garantendo l'efficace coordinamento degli interventi. Per esempio nelle Filippine l'ERCC ha favorito

40

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2013/ipa_interim_m eta_evaluation_report.pdf

l'arrivo del personale degli oltre 20 Stati partecipanti e di aiuti materiali di emergenza nonché il trasporto dell'equipaggiamento della protezione civile nella regione, confermando il valore aggiunto di questa struttura.

Conformemente agli obiettivi di gestione della Commissione, nel 2013 la maggior parte dei progetti dello Strumento per la stabilità (72%) nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune è stata adottata entro tre mesi dall'inizio di una crisi. L'UE è riuscita così a realizzare interventi tempestivi in alcune crisi particolarmente gravi.

Per quanto riguarda gli aiuti esterni, la Commissione ha cercato di migliorare il coordinamento tra i diversi strumenti di finanziamento che vengono in aiuto alle vittime di gravi ed estese crisi umanitarie, come risulta dall'esempio che segue.

Coordinamento all'interno della Commissione per la mobilitazione di diversi strumenti di aiuto esterno dell'UE

Fin dall'inizio, la crisi siriana ha richiesto la mobilitazione di tutti gli strumenti di cooperazione esterna dell'UE. Per evitare inutili sovrapposizioni, è stato organizzato un coordinamento tra i servizi della Commissione che forniscono finanziamenti. Questo meccanismo di coordinamento offre la possibilità di organizzare scambi di informazioni tempestivi sulle attività in corso e su quelle programmate. In questo modo sono state individuate diverse attività in cui lo Strumento per la stabilità poteva utilmente integrare lo strumento per l'aiuto umanitario, per esempio operando per la sicurezza nei campi profughi giordani o fornendo l'assistenza tanto necessaria in alcune zone della Siria settentrionale, dove il regime di Damasco impone gravi restrizioni agli operatori umanitari.

3. QUADRO DI MONITORAGGIO, COMUNICAZIONE E VALUTAZIONE - QFP 2014-2020

Il Parlamento e il Consiglio hanno ormai adottato tutte le basi giuridiche per i programmi del nuovo QFP. Il quadro di monitoraggio, valutazione e comunicazione per tali programmi è delineato nel documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato. Nel processo legislativo si è cercato di conservare gli indicatori, le tappe fondamentali e gli obiettivi rafforzati contenuti nelle proposte della Commissione. Parallelamente, la Commissione ha elaborato strumenti di gestione interni - i piani di gestione e le relazioni annuali di attività delle Direzioni generali - per inserirvi comunicazioni più ampie sulla *performance* dei programmi finanziari.

Come nel precedente QFP, i principali cicli di monitoraggio e comunicazione sono annuali. Le comunicazioni relative ai primi quattro anni dei programmi analizzeranno in particolare i progressi compiuti nell'attuazione dei programmi e nelle realizzazioni. In generale le valutazioni intermedie, dedicate ai progressi compiuti, ai problemi di attuazione e alle prime indicazioni sulla *performance* dei programmi, avranno luogo tra il 2016 e il 2017. Tali valutazioni dovrebbero individuare gli eventuali adeguamenti necessari per la prosecuzione dell'attuazione dei programmi ed elaborare proposte per i programmi del prossimo periodo finanziario. Queste prime indicazioni sulla *performance* potranno anche fornire materiale per la proposta che la Commissione presenterà nel 2016 relativamente alla revisione del QFP 2014-2020. Le valutazioni finali ed ex post saranno effettuate in genere tra il 2020 e il 2024 e forniranno le informazioni più importanti riguardo alla *performance* dei programmi e ai loro impatti sulla società e sull'economia.

L'intervallo di tempo tra il varo dei programmi, con l'erogazione dei fondi e l'avvio delle azioni finanziate, e il momento in cui è possibile misurare l'impatto delle azioni costituisce

un problema sistemico. L'intera opera di valutazione, compresi gli audit sulla *performance* effettuati dalla Corte dei conti, continuerà come sempre a tener conto dell'esperienza per analizzare il passato e indirizzarsi verso i progressi futuri.

4. CONCLUSIONI

Valutazioni, audit sulla *performance*, dati di monitoraggio, relazioni degli Stati membri e altri tipi di comunicazioni offrono la possibilità di incrociare dati e pareri sui progressi e la *performance* dei principali programmi che contribuiscono al conseguimento dell'obiettivo di Europa 2020. La Commissione in linea di massima rispetta la tabella di marcia nell'attuazione dei diversi programmi, benché occasionalmente si registrino scarsi progressi rispetto alle tappe previste e agli indicatori. Gran parte delle informazioni e dei dati in questa fase riguarda le realizzazioni e le azioni adottate piuttosto che i risultati e l'impatto sugli obiettivi dei programmi, ma le prime indicazioni della *performance* complessiva confermano le aspettative basate sulla strutturazione dei programmi e sui progressi ottenuti nella fase attuativa. È difficile stabilire in che misura i progressi verso il conseguimento di obiettivi politici strategici generali dipendano direttamente ed esclusivamente da azioni finanziate dai programmi di spesa, mentre è confermato il valore aggiunto degli obiettivi comuni e dell'azione coordinata dell'UE, il che contribuisce a un miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia.

La recessione economica ha ovviamente rallentato la realizzazione degli obiettivi principali dell'Unione europea in aree importanti come la riduzione del numero di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale. In risposta alla crisi, la Commissione ha avviato varie misure per ridurre i tempi di attuazione e allineare il finanziamento UE agli obiettivi della strategia Europa 2020. È evidente che malgrado queste misure i soli programmi di spesa dell'UE non sono stati sufficienti a invertire il rallentamento economico. La presente relazione contiene numerosi esempi di programmi finanziari che attenuano gli effetti negativi della crisi per imprese e Stati membri; per esempio, diversi strumenti finanziari hanno consentito alle PMI e alle imprese innovative di continuare a investire per il futuro. Inoltre in molti Stati membri il sostegno dei Fondi strutturali europei è stato determinante per sostenere le politiche attive del mercato del lavoro.

Allo stesso modo, mentre i finanziamenti dell'UE hanno contribuito al perseguimento di importanti obiettivi politici strategici, i cospicui finanziamenti erogati, nell'ambito del Programma energetico europeo per la ripresa, a favore delle interconnessioni delle reti del gas e dell'elettricità hanno appena cominciato a contribuire ad attenuare l'ampio problema della sicurezza energetica e a consolidare il mercato interno dell'energia, mentre rimane ancora molto da fare per migliorare ulteriormente le interconnessioni con le zone più remote e/o meno ben collegate del mercato unico.

La Commissione ha utilizzato le informazioni emerse da tutte le forme disponibili di valutazione, come le valutazioni e le relazioni speciali della Corte dei conti, per adeguare l'attuazione dei programmi e la preparazione dei nuovi programmi. Come esempio basti ricordare il miglioramento della definizione degli obiettivi a livello di programma e di progetto e l'analisi *ex ante* delle necessità e del valore aggiunto UE. La Commissione ha anche auspicato una maggiore attenzione per l'efficacia e l'efficienza, nonché l'inclusione

di migliori indicatori e sistemi per ottenere indicazioni oggettive sulla *performance*. Il quadro di monitoraggio, comunicazione e valutazione per il QFP 2014-2020, basato sulla legislazione adottata dal Parlamento e dal Consiglio per i nuovi programmi di finanziamento, offre quella che è generalmente considerata una solida base per le future comunicazioni in materia di risultati e impatti. Come indicato nel quadro di monitoraggio, comunicazione e valutazione dell'ultimo QFP, la comunicazione sui programmi 2007-2013 proseguirà anche nella prima parte del prossimo periodo finanziario.