



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 3.6.2008
COM(2008) 334 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Valutazione finale del programma eTEN

(presentata dalla Commissione)

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Valutazione finale del programma eTEN

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

La presente comunicazione contiene la valutazione finale del programma eTEN per il periodo compreso tra il riorientamento del 2002 e la conclusione del programma nel dicembre 2006, conformemente all'articolo 19 del regolamento finanziario relativo al programma.

2. CONTESTO

Il programma eTEN è un'emanazione dell'iniziativa Reti transeuropee (RTE)¹ il cui obiettivo consisteva nella creazione di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture di trasporto, delle telecomunicazioni e dell'energia. Lo sviluppo di infrastrutture europee di trasporto, di telecomunicazioni e di energia rappresenta un obiettivo ambizioso² che figura nel trattato e negli orientamenti per la crescita e l'occupazione³.

L'obiettivo di eTEN era contribuire allo sviluppo della società dell'informazione in termini di crescita, occupazione, coesione sociale e partecipazione collettiva all'economia basata sulle conoscenze. I principali temi affrontati erano l'eGovernment e l'eAdministration (amministrazione in linea), l'eHealth (sanità in linea), l'eInclusion (ePartecipazione) e l'eLearning (apprendimento in linea). Un sesto tema rivolto in particolare alle PMI è stato aggiunto in una fase successiva.

Fino al 2005 tutte le RTE condividevano la stessa base giuridica in materia finanziaria⁴ (nel prosieguo "il regolamento finanziario") che prevede che l'importo totale del contributo comunitario non debba superare il 10% del costo totale dell'investimento⁵. Senza superare tale limite, il programma eTEN ha finanziato studi

¹ L'iniziativa Reti transeuropee (Trans-European Networks - TEN) ha la propria base giuridica negli articoli 154, 155 e 156 del trattato che istituisce la Comunità europea, che fissano l'obiettivo di istituire reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia.

² COM(2007) 135: Comunicazione della Commissione - Le reti transeuropee: verso un approccio integrato {SEC(2007) 374}.

³ Orientamenti per la crescita e l'occupazione (2005-2008) n. 9, 10, 11 e 16.

⁴ Regolamento (CE) n. 2236/95, del 18 settembre 1995, che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee (GU L 282 del 24.11.1995, pag. 16), modificato dal regolamento CE n. 1655/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 luglio 1999, modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 1159/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 luglio 2005.

⁵ Articolo 5 del regolamento (CE) n. 2236/95 del Consiglio.

di fattibilità e studi di valutazione⁶ fino al 50% e progetti relativi all'introduzione di servizi fino al 10%. La base giuridica in materia finanziaria del programma eTEN è stata rivista nel 2005⁷ per fare in modo che i contributi comunitari concessi potessero raggiungere il 30% del costo totale dell'investimento per i prodotti relativi all'introduzione di servizi.

Conformemente alle prescrizioni del trattato, è stata elaborata una serie di orientamenti relativi agli obiettivi, alle priorità e alle linee generali delle azioni previste, e volti a individuare i progetti di interesse comune⁸ (nel prosieguo denominati "gli orientamenti"). Tali orientamenti sono stati modificati nel 2002 per meglio armonizzare il programma con le politiche comunitarie, in particolare con l'iniziativa i2010. Allo stesso tempo, il programma TEN Telecom è stato ribattezzato eTEN.

L'articolo 19 del regolamento finanziario per le TEN impone alla Commissione di presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione globale sull'esperienza maturata con i meccanismi previsti dal regolamento finanziario per la concessione del contributo comunitario, in particolare con i meccanismi e le disposizioni di cui all'articolo 4. Il presente documento risponde a tale esigenza

Il programma eTEN è stato attuato per mezzo di progetti in compartecipazione finanziaria selezionati sulla base di inviti pubblici a presentare proposte. In totale sono stati istituiti 149 progetti in compartecipazione finanziaria a seguito di inviti pubblici a presentare proposte, per un importo complessivo del finanziamento appena superiore a 177 mio EUR. I progetti avviati nell'ambito dei programmi del 2003 e 2004 sono stati completati, mentre sono ancora in corso quelli relativi ai programmi del 2005 e 2006. Tutti i progetti dovrebbero essere completati entro la fine del 2009.

Nel 2005 è stata realizzata una valutazione intermedia⁹ che ha riguardato i risultati dei progetti realizzati nell'ambito dei programmi fino al 2002 compreso, nonché i risultati iniziali del programma eTEN che è stato avviato nel 2002.

3. SVOLGIMENTO DELLA VALUTAZIONE

La valutazione ha analizzato: la pertinenza degli obiettivi del programma, le priorità e i mezzi di attuazione, l'efficacia e l'impatto, l'efficienza in termini di costi-benefici e l'utilità e la sostenibilità del programma e nessi causali tra risorse utilizzate e attività e impatti presunti (la logica d'intervento).

Tale valutazione è stata realizzata nel 2007 da un gruppo di valutatori professionisti di una società¹⁰ alla quale è stato affidato un contratto apposito. Essi hanno fornito

⁶ Articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n 2236/95, modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 1159/2005.

⁷ Regolamento (CE) n. 1159/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 luglio 2005.

⁸ Decisione n. 1376/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, che modifica la decisione n. 1336/97/CE in merito a una serie di orientamenti sulle reti di telecomunicazione transeuropee (GU L 200 del 30.7.2002, pag. 1).

⁹ COM(2005) 354 definitivo del 1° agosto 2005.

¹⁰ RAND Europe, alla quale è stato affidato il contratto sulla base di un bando di gara con procedura ristretta pubblicato dalla DG Società dell'Informazione nell'autunno del 2006.

una valutazione particolareggiata sulla base di un'analisi approfondita delle prove disponibili, vale a dire gli elementi di controllo e valutazione, nonché la documentazione e i risultati dei programmi. I valutatori hanno inoltre migliorato la qualità della base di informazioni organizzando colloqui con i rappresentanti delle principali parti interessate. Conformemente al regolamento relativo al programma la Commissione illustra i risultati della valutazione nella presente comunicazione.

4. RISULTATI DELLA VALUTAZIONE

L'allegato 1 della presente comunicazione contiene l'insieme delle conclusioni presentate nella relazione dei valutatori.

La Commissione accoglie con favore la relazione di valutazione e le sue conclusioni, che confermano sia l'efficacia della gestione del programma sia l'utilità di quest'ultimo.

Contrariamente alle conclusioni della relazione di valutazione, la Commissione ritiene che siano già state create talune sinergie tra il programma eTEN e il Fondo europeo di coesione. Gli organismi dei nuovi Stati membri hanno ottenuto risultati eccellenti nell'ambito di eTEN, grazie al contributo finanziario del 5% circa di questi nuovi Stati membri e a un rendimento che può essere stimato all'11% circa in termini di finanziamento di progetti. L'esperienza acquisita nel campo dei risultati di progetti costituisce una solida base per il proseguimento dell'introduzione di servizi, attività per la quale alcuni organismi hanno già stabilito contatti con il Fondo europeo di coesione al fine di ottenere un sostegno. Ci si attendono ulteriori sinergie una volta che la maggior parte dei progetti sarà stata completata. La Commissione presenterà una relazione su tali lavori nell'ambito della valutazione intermedia del programma di sostegno alla politica in materia di TIC del programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP), nel 2009

Essa riconosce inoltre l'esistenza di determinati punti deboli individuati dai valutatori professionisti, in particolare per quanto riguarda il tempo trascorso tra la chiusura dell'invito e l'aggiudicazione del contratto, nonché i calendari prolungati di determinati progetti. La Commissione rileva, tuttavia, che tali debolezze hanno avuto un'incidenza minima sull'attuazione complessiva del programma ed ha già avviato nuovi servizi che ridurranno tali ritardi in futuro.

La Commissione apprezza il fatto che i valutatori abbiano giudicato positivamente l'ideazione e la gestione del programma e che abbiano giudicato il programma in grado di fornire risultati sostenibili, effetti positivi e di apportare un valore aggiunto grazie alla mobilitazione di tutte le funzioni necessarie a un'introduzione efficace delle TIC e alla promozione di cambiamenti strutturali. I risultati mostrano inoltre che il programma di sostegno alla politica in materia di TIC del programma quadro per la competitività e l'innovazione (PIC) dovrebbe poter beneficiare dei risultati del programma eTEN.

Dato che l'attuazione di un gruppo così particolare di meccanismi di finanziamento ha rappresentato una vera sfida per tutte le parti interessate, la Commissione apprezza che i valutatori abbiano riconosciuto gli sforzi che hanno prodotto miglioramenti significativi nelle ultime fasi del programma.

5. CONCLUSIONI DELLA COMMISSIONE

La Commissione ritiene che si tratti di una relazione estremamente positiva, che conferma sia l'efficacia della gestione del programma sia l'utilità di quest'ultimo. Sono stati individuati alcuni punti deboli che, tuttavia, hanno avuto un'incidenza minima sull'attuazione complessiva del programma.

Tra gli effetti immediatamente visibili è possibile annoverare la partecipazione delle parti interessate dei nuovi Stati membri, delle PMI e degli enti pubblici che favoriscono la continua attività di introduzione e l'adozione dei risultati dei progetti a livello paneuropeo, nonché il grado di competitività dei mercati dei tipi di servizi finanziati da eTEN. In base ai risultati ottenuti fino ad ora, ci si può ragionevolmente attendere che il programma avrà importanti effetti globali che si concretizzeranno nella promozione di nuovi settori di attività e nella dimostrazione dei modi in cui le TIC possono contribuire alla realizzazione di una politica efficace per quanto riguarda l'innovazione, l'agenda di Lisbona e gli obiettivi di i2010. I risultati mostrano che il programma di proseguimento, il programma di sostegno alla politica in materia di TIC del PIC, dovrebbe poter beneficiare dei risultati del programma eTEN.

I valutatori, così come la Commissione, proseguiranno le loro attività nel corso del 2009 al fine di stabilire l'incidenza avuta dai progetti eseguiti durante gli ultimi anni del programma eTEN. La Commissione presenterà una relazione su tali lavori nell'ambito della valutazione intermedia del programma di sostegno alla politica in materia di TIC del CIP.

Allegato 1: Principali risultati della relazione dei valutatori

RAND Europe ha effettuato una valutazione finale del programma eTEN. Ufficialmente tale programma si è concluso alla fine del 2006, sebbene le attività di alcuni progetti per i quali i contratti sono stati siglati verso la fine del programma stesso continuano tutt'ora. I principali risultati della valutazione sono i seguenti:

Successo complessivo del programma

In ultima analisi, il programma eTEN è stato gestito correttamente e le sue ultime fasi sono state coronate da successi e ciò ha contribuito al conseguimento dei suoi obiettivi generali. Tale affermazione, tuttavia, è soggetta a due tipi di riserve. Il successo non è stato conseguito senza difficoltà, in particolare nel corso dei primi anni di esistenza del programma. Inoltre, risulta impossibile misurare la sua riuscita in termini quantitativi, in parte perché gli effetti del programma non sono ancora completamente visibili e in parte in quanto i suoi obiettivi generali erano espressi in termini qualitativi, senza criteri che permettessero di misurare realmente il successo del programma stesso.

Meccanismi di esecuzione del programma

Il solo meccanismo di finanziamento utilizzato è stato la concessione di contributi finanziari; ciò non deve sorprendere, tenuto conto delle ridotte dimensioni dei progetti, e non si ritiene che ciò abbia comportato ripercussioni significative sulle prestazioni del programma. I collegamenti stabiliti con il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e con il Fondo sociale europeo (FSE) sono stati trascurabili, nonostante i vantaggi che, con tutta probabilità, avrebbero potuto derivarne.

Inizialmente, il meccanismo relativo ai progetti di convalida sul mercato sono stati utilizzati in modo eccessivo (in parte a causa delle disposizioni finanziarie più favorevoli che tale meccanismo offriva ai partecipanti); tale disequilibrio è stato corretto nelle ultime fasi del programma. Numerosi progetti di convalida sul mercato avviati prima del riorientamento non hanno dato luogo, nel prosieguo, ad alcuna introduzione visibile; anche tale situazione è stata corretta nelle ultime fasi del programma.

Il meccanismo relativo ai progetti di introduzione iniziale è divenuto disponibile più tardi, ma ha funzionato correttamente, in particolare dal momento in cui l'importo del contributo comunitario concesso è stato finalmente innalzato al 30% del costo totale d'investimento. Sono attualmente in corso e previste alcune introduzioni promettenti, comprese alcune derivanti da precedenti progetti di convalida sul mercato.

La flessibilità offerta dai contratti di finanziamento si è rivelata insufficiente. Di conseguenza, nell'ambito dell'esame dei progetti, le possibilità di orientare o di autorizzare i grandi cambiamenti di rotta necessari nel corso dell'attuazione del progetto sono state limitate. Nel corso dei colloqui, alcuni responsabili di progetto hanno riferito di avere l'impressione di non disporre di mezzi pratici per modificare la situazione, anche dopo che era stata riconosciuta l'esistenza di un problema.

Efficacia della gestione del programma

Dopo il 2003 non è insorto alcun problema di gestione grave e il livello dei processi di gestione è stato giudicato eccellente; giudizio analogo è stato espresso relativamente al grado di equità, apertura e trasparenza, nonché di efficacia della gestione quotidiana.

Le procedure operative di preparazione dei programmi di lavoro e degli inviti a presentare proposte, la documentazione correlata e le procedure di ricevimento e valutazione delle proposte hanno continuato a migliorare durante tutto il corso del programma. All'inizio del programma sono insorte difficoltà significative (in particolare nell'ambito della valutazione delle proposte, ma una volta risolte, tali meccanismi hanno funzionato in modo soddisfacente e, alla fine del programma, potevano essere definiti eccellenti.

La formulazione degli obiettivi è avvenuta in modo corretto e adeguato e l'elaborazione del programma di lavoro ne ha beneficiato di conseguenza; l'evoluzione degli obiettivi non dà adito ad alcuna critica e si ritiene particolarmente positiva questa capacità di adattamento ai cambiamenti intervenuti nell'ambiente esterno al programma, sia nell'ambito del mercato che in quello della strategia.

Il processo che ha portato alla conclusione di contratti per i progetti (selezione, verifica delle credenziali e negoziazione degli allegati tecnici dei contratti) ha richiesto troppo tempo. Tale problema era già stato segnalato nella valutazione intermedia ed è perdurato nella prosecuzione del programma. Inoltre, i tempi su cui si articolavano i progetti erano lunghi rispetto ad attività analoghe realizzate nel settore privato e rispetto alle dinamiche di settori caratterizzati da una rapida evoluzione. Tali ritardi, uniti a quelli registratisi nella conclusione dei contratti, hanno spesso comportato "tempi di commercializzazione" molto prolungati che potrebbero aver nuociuto a determinate introduzioni riuscite e ridotto i loro effetti potenziali.

Efficacia, realizzazioni ed effetti

Il programma ha permesso di realizzare notevoli progressi per quanto riguarda la partecipazione delle parti interessate dei nuovi Stati membri, delle PMI e degli enti pubblici. La loro partecipazione favorisce il proseguimento dell'introduzione e l'adozione dei risultati dei progetti a livello paneuropeo, nonché la competitività dei mercati dei servizi finanziati da eTEN e dei servizi correlati.

Le attività avviate nel corso dell'ultima fase del programma permettono di presagire effetti positivi nella misura in cui hanno consentito di istituire comunità di catene del valore nei vari settori di attività (in particolare nel settore pubblico). L'approccio adottato nelle ultime fasi del programma, consistente nel far partecipare ai progetti l'intera catena del valore, compresi i partner che proseguiranno le attività e le fonti di reddito che persisteranno, è stato interamente convalidato e costituisce una lezione importante per i programmi futuri.

Realizzazione degli obiettivi del programma

Si ritiene che le ultime fasi del programma abbiano apportato un reale valore aggiunto, da un lato in quanto talune azioni hanno avuto l'effetto di avviare e/o dimostrare un cambiamento strutturale e dall'altro, in quanto l'introduzione vera e propria è stata collocata al centro dello sviluppo della strategia. Ci si può, pertanto, ragionevolmente attendere che il programma avrà importanti effetti globali che si concretizzeranno nella promozione di nuovi settori di attività e nella dimostrazione dei modi in cui le TIC possono contribuire alla realizzazione di una politica efficace per quanto riguarda l'innovazione, l'agenda di Lisbona e gli obiettivi di i2010.

Sostenibilità delle attività

In questa fase risulta difficile valutare la sostenibilità a lungo termine delle attività. Tuttavia, la partecipazione dell'intera catena del valore (principio adottato durante le ultime, e più produttive, fasi del programma) e l'esempio specifico di determinati progetti, che sono passati ad uno stadio di introduzione più generalizzata grazie a queste catene del valore, permettono di formulare una prognosi favorevole.