



Bruxelles, 18.4.2013
COM(2013) 210 final

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

**Politica di coesione: rapporto strategico 2013
sull'attuazione dei programmi 2007-2013**

{SWD(2013) 129 final}

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

Politica di coesione: rapporto strategico 2013 sull'attuazione dei programmi 2007-2013

1. INTRODUZIONE

La presente relazione offre la seconda panoramica strategica dell'attuazione dei programmi 2007/2013 della politica di coesione destinati a chiudersi nel 2015. La prima relazione è stata presentata nel marzo 2010. Questa seconda relazione sintetizza i 27 rapporti strategici presentati dagli Stati membri alla fine del 2012¹.

La politica di coesione investe per modernizzare le economie nazionali e regionali: lo fa attraverso il sostegno all'innovazione e alla creazione di posti di lavoro nelle PMI, alla R&S, ai mercati del lavoro e al capitale umano, attraverso la costruzione delle principali infrastrutture di rete, la protezione dell'ambiente, il rafforzamento dell'inclusione sociale e lo sviluppo della capacità amministrativa. Dal 2008, considerata la crisi economica, l'attuazione efficace di tale politica è diventata ancora più importante, in quanto assicura il proseguimento degli investimenti pubblici in molti Stati membri in un contesto di risanamento delle finanze pubbliche.

I rapporti forniscono una panoramica delle sfide socioeconomiche che gli Stati membri si trovano ad affrontare e dell'attuazione dei programmi finanziati dall'UE in un periodo di difficoltà storica. Contribuiscono così a rafforzare la trasparenza e la responsabilità in rapporto al raggiungimento degli obiettivi della politica di coesione.

Un documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la relazione² spiega come la Commissione abbia intrapreso la valutazione dei progressi compiuti e presenta 13 schede tematiche che raccolgono il materiale relativo all'attuazione.

La presente relazione mostra come, dalla relazione del 2010, l'attuazione abbia subito un'accelerazione che si è tradotta in un contributo significativo in molti settori necessari per il sostegno della crescita e per la creazione di posti di lavoro. Analogamente i dati dimostrano chiari progressi verso il conseguimento degli obiettivi stabiliti all'inizio del periodo di programmazione.

La politica ha altresì dimostrato la propria capacità di adattarsi all'evoluzione delle circostanze e di rispondere in modo efficace alla crisi. Detto questo, dai programmi sono attesi ulteriori risultati significativi fino alla fine del 2015 ed è importante proseguire e addirittura intensificare gli sforzi compiuti finora.

Infine la Commissione ha proposto modifiche significative per il periodo 2014-2020 in rapporto a molte delle questioni analizzate nella presente relazione: la concentrazione delle risorse, l'attenzione rivolta ai risultati, una rendicontazione affidabile sulla base di indicatori comuni, un quadro di riferimento dei risultati e la valutazione. La presente relazione e la documentazione che l'accompagna confermano l'importanza delle modifiche proposte.

¹ Articoli 29 e 30 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio. I rapporti accessibili al pubblico sono reperibili al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/regional_policy/how/policy/strategic_report_en.cfm.

² SWD(2013) 129 final del 18.4.2013.

2. SVILUPPI E TENDENZE SOCIOECONOMICHE

La crisi economica e finanziaria iniziata nel 2008 ha profondamente modificato il contesto dei programmi della politica di coesione. Nel 2008, la crescita del PIL nell'UE era già molto ridotta (0,3%), ma nel 2009 è diminuita di oltre il 4%. Nel 2010 e nel 2011, l'UE è ritornata a tassi di crescita positivi, ma nel 2012 potrebbe essersi verificata una nuova contrazione³. La recessione è stata particolarmente grave nei paesi baltici, in Grecia, in Irlanda, in Portogallo e in Spagna. I paesi baltici e l'Irlanda sono riusciti a tornare a un percorso di crescita positivo ed è previsto che continuino a crescere. Per il Portogallo e la Spagna la recessione continua anche nel 2012 e nel 2013, mentre per il 2014 è atteso il ritorno a una crescita positiva. Cipro e la Grecia, tuttavia, devono far fronte al persistere della flessione del PIL⁴.

Dallo scoppio della crisi l'occupazione è diminuita in maniera significativa nell'UE. Nell'arco dei cinque anni fino all'ultimo trimestre del 2012 si sono persi sei milioni di posti di lavoro. Dopo un lieve recupero registrato a partire dall'inizio del 2010, la tendenza si è nuovamente invertita dalla metà del 2011. Nel quarto trimestre del 2012 vi è stato un calo dell'occupazione dello 0,4% rispetto al quarto trimestre del 2011.

Il tasso di disoccupazione a gennaio 2013 si è attestato sul 10,8% rispetto all'8,1% di gennaio 2009. Gli ultimi dati mostrano un chiaro divario tra Stati membri, specialmente tra il nord e il sud dell'eurozona. La differenza tra i tassi di disoccupazione di queste due aree nel 2000 era pari a 3,5 punti, si è azzerata nel 2007 per poi raggiungere i 10,5 punti nel dicembre 2012. Il divario tra i tassi di disoccupazione più elevati, 27,0% (EL - novembre 2012), e quelli più bassi, 4,9% (AT - gennaio 2013), non è mai stato così ampio. La debolezza dell'attività economica continuerà a incidere negativamente sui mercati del lavoro. Nel 2013 e nel 2014 è atteso un ulteriore aumento del tasso di disoccupazione, che salirà all'11% nell'UE.

La crisi economica ha anche determinato un netto deterioramento del contesto imprenditoriale e della fiducia dei consumatori. Gli investimenti complessivi (investimenti fissi lordi) sono diminuiti dal 21% del PIL nel 2008 al 18% nel 2012. Le esportazioni di beni e servizi e gli investimenti esteri diretti si sono velocemente ridotti nel 2009, per poi comunque risalire.

I dati⁵ suggeriscono che la crisi economica e le risposte date alla crisi stanno accentuando le disparità regionali, per esempio tra le regioni capitali o manifatturiere e quelle meno sviluppate o periferiche.

3. LA CRISI: PROBLEMI E RISPOSTE

Gli shock negativi della crisi non sono stati avvertiti in maniera uniforme o simultanea negli Stati membri, nelle regioni e nelle città. Da molti rapporti nazionali emergono tendenze generali, ma la tempistica e l'intensità variano.

³ Analisi annuale della crescita 2013, novembre 2012 - http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2013_it.pdf.

⁴ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee1_en.pdf.

⁵ Ottava relazione sullo stato di avanzamento dei lavori, in fase di elaborazione.

Cfr. anche la relazione di sintesi 2012 sui risultati prodotti dalla politica di coesione (FESR/Fondo di coesione) sezione 2, a cura della rete di valutazione di esperti della DG REGIO http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/index_en.cfm.

Alcuni programmi hanno visto un calo della domanda del sostegno all'innovazione a più lungo termine, una diminuzione della portata di determinati progetti e un allungamento dei tempi di realizzazione. Contemporaneamente, è stato registrato un aumento della domanda o dell'impiego di misure come gli interventi sul mercato del lavoro, il sostegno generico alle imprese e l'accesso ai finanziamenti per le PMI. Molti programmi si trovano ad affrontare problemi a livello di cofinanziamento nazionale e regionale⁶ e difficoltà legate alla variazione dei tassi di cambio⁷, ma registrano anche, come dato positivo, un calo dei costi di costruzione⁸.

Il risanamento delle finanze pubbliche ha colpito con particolare durezza gli investimenti pubblici fissi, che sono diminuiti in termini reali del 12% nel biennio dal 2009 al 2011 in tutta l'UE e almeno nella stessa proporzione in BG, RO, ES, GR e PT. Nella maggior dei paesi dell'UE-12 il sostegno del FESR e del Fondo di coesione corrisponde a più di un terzo della spesa pubblica annuale in conto capitale nel periodo di programmazione. Dal momento che, tuttavia, gran parte del totale dei finanziamenti disponibili non è ancora stata erogata agli Stati membri, l'importo che resta ancora da dichiarare fino allo scadere del periodo è pari a circa la metà o più della spesa annuale in conto capitale in otto paesi dell'UE-12 e a circa un terzo in GR e in PT. Il dato è analogo nelle regioni dell'obiettivo convergenza di ES e IT. Queste cifre sottolineano l'importanza fondamentale dei finanziamenti della politica di coesione per le spese di sviluppo in molti parti dell'UE⁹.

Per rispondere a queste sfide, le istituzioni dell'UE hanno reagito rapidamente mobilitando tutti gli strumenti disponibili e, ove necessario, adattandoli.

3.1. Flessibilità del programma

Quasi 36 miliardi di EUR, pari all'11% del totale dei fondi, sono stati riprogrammati da un'area tematica a un'altra entro la fine del 2012 per indirizzare il sostegno ai bisogni più urgenti e rafforzare determinati interventi. Di questa somma, più di 30 miliardi di EUR hanno interessato il FESR e il Fondo di coesione e quasi 5,5 miliardi di EUR il FSE.

Le principali modifiche hanno portato ad aumenti nei seguenti ambiti: innovazione e R&S, sostegno generico alle imprese, energia sostenibile, infrastrutture culturali e sociali, strade e mercato del lavoro. Le riduzioni hanno interessato i servizi TIC, le misure per l'ambiente, le ferrovie, altri mezzi di trasporto, l'istruzione e formazione nonché le misure per lo sviluppo di capacità – tutti settori caratterizzati da una riduzione della domanda a causa della crisi o in cui le risorse programmate si sono rivelate eccessivamente ambiziose.

La Commissione ha sostenuto gli Stati membri in questo lavoro di riprogrammazione. In primo luogo ha istituito, nel luglio 2011, una task force per aiutare la Grecia ad attuare il programma congiunto di aggiustamento UE-FMI e accelerare l'assorbimento dei fondi UE. Successivamente il Consiglio europeo ha approvato nel 2012 i gruppi d'azione per la gioventù e le PMI per una serie di Stati membri per affrontare le sfide del lavoro giovanile (cfr. sezione 4.1).

⁶ CZ, GR, IT, PL, PT, RO e SK.

⁷ PL e UK.

⁸ BG e PL.

⁹ Rete di valutazione di esperti sui risultati prodotti dalla politica di coesione 2007-2013. Sintesi dei rapporti nazionali 2012, http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/index_en.cfm#1.

3.2. Altre misure anticrisi

Nell'ambito della risposta alla crisi finanziaria, le istituzioni dell'Unione europea hanno approvato un pacchetto di misure finalizzate a promuovere la semplificazione e a migliorare il flusso dei finanziamenti dell'Unione europea¹⁰. Quattro misure vengono ancora una volta ampiamente citate nei rapporti nazionali del 2012:

- **miglioramento del flusso di cassa delle autorità di programma:** gli ulteriori anticipi dell'UE, effettuati nel 2009, per un ammontare di 6,25 miliardi di EUR, sono stati utilizzati per prefinanziare principalmente i beneficiari pubblici (per esempio i comuni);
- **dichiarazione delle spese relative a grandi progetti non ancora approvati:** utilizzata da quasi tutti gli Stati membri impegnati in grandi progetti infrastrutturali;
- **semplificazione o razionalizzazione delle procedure nazionali o regionali:** è stata assicurata un'attuazione più rapida mediante il versamento di anticipi alle autorità pubbliche nonché attraverso un aumento degli anticipi alle imprese nell'ambito dei regimi di aiuti di Stato¹¹;
- **riduzione del cofinanziamento nazionale:** nel rispetto dei limiti fissati dalla normativa, 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). Inoltre, le istituzioni dell'UE hanno approvato ulteriori riduzioni del cofinanziamento nazionale aumentando temporaneamente i tassi di cofinanziamento fino al 95% per gli Stati membri con le maggiori difficoltà di bilancio (GR, HU, IE, LV, PT e RO). Un più basso cofinanziamento pubblico nazionale produce come effetto una riduzione del volume totale degli investimenti del programma di circa 15,5 miliardi di EUR, pari a circa il 3,1% del totale degli investimenti previsti o a quasi l'11% del cofinanziamento pubblico nazionale. Le più grandi riduzioni relative, a livello di cofinanziamento pubblico, sono state registrate in IE, PT, LV, GR ed ES, risultando comprese tra il 26% (ES) e il 47% (IE). L'obiettivo è stato quello di alleggerire la pressione sui bilanci nazionali in un periodo di crisi e di garantire, nel contempo, la continuità degli investimenti in progetti con un potenziale di crescita e di creazione di posti di lavoro.

3.3. Altri problemi di attuazione

Sebbene i rapporti citino la crisi come la principale causa delle difficoltà, alcuni¹² identificano altri fattori concorrenti. Tra questi figurano: l'inizio tardivo dei programmi a causa della proroga del periodo precedente, una mancanza strutturale (o addirittura un calo) di capacità amministrativa, le difficoltà nella preparazione dei grandi progetti infrastrutturali e nell'ottenere l'approvazione della Commissione, le modifiche legislative, la mutevolezza dei responsabili politici (cambiamenti di governo a livello nazionale e regionale, modifiche delle istituzioni) e gli effetti delle riforme settoriali nazionali.

¹⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/economic_crisis_sec20101291.pdf.

¹¹ BG, CY, ES, HU, IE, IT, LT, LV, SI e UK.

¹² BG, IT, LT, LV, PL, RO, SI e SK.

4. CONTRIBUTO ALLA COMPETITIVITÀ E ALLA CREAZIONE DI POSTI DI LAVORO

I programmi della politica di coesione sono stati elaborati allo scopo di contribuire alla strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. La strategia di Lisbona è stata seguita nel 2010 dalla strategia Europa 2020. Vari Consigli europei hanno confermato gli obiettivi della strategia UE 2020 e nel giugno del 2012 le conclusioni del Consiglio europeo sul Patto per la crescita e l'occupazione hanno sottolineato il ruolo svolto dai fondi strutturali e dal fondo di coesione a sostegno di tali obiettivi.

Gran parte degli Stati membri dichiara che le loro strategie e i loro obiettivi di investimento rimangono validi nonostante i profondi cambiamenti del contesto socioeconomico indotti dalla crisi. Nella maggior parte dei rapporti vi è ottimismo quanto al fatto che i programmi riusciranno a raggiungere la maggior parte dei rispettivi obiettivi.

Diversi rapporti sottolineano come la politica di coesione abbia contribuito a sostenere gli investimenti pubblici in settori economici vitali come: ricerca e sviluppo, sostegno alle PMI ed energia sostenibile, reindustrializzazione, inclusione sociale, riforme dei sistemi di istruzione e di formazione e sfide del mercato del lavoro.

In quasi tutti gli Stati membri sono stati utilizzati gli strumenti finanziari per sostenere gli investimenti e la creazione di posti di lavoro nelle PMI in un periodo di riduzione della leva finanziaria (*deleveraging*) da parte del settore finanziario. Alla fine del 2011 i programmi di coesione avevano apportato oltre 8,9 miliardi di EUR (pari al 4,4% della dotazione totale del FESR) agli strumenti finanziari per le imprese e di questa somma più di 3,6 miliardi di EUR (pari al 40%) sono stati corrisposti alle imprese.

L'importanza del FSE nel far fronte alla crisi dipende dal suo ruolo a sostegno del mercato del lavoro. Per gli Stati membri gravemente colpiti dalla crisi ma in grado di farvi fronte, il FSE ha rappresentato la principale fonte di sostegno alle politiche attive del mercato del lavoro. Il Fondo ha contribuito a rafforzare queste politiche negli Stati membri soggetti a restrizioni di bilancio e storicamente caratterizzati da una tendenza a sostenere prevalentemente misure passive. In questi paesi le modifiche dei programmi sono state direttamente collegate ai cambiamenti delle politiche del mercato del lavoro.

Numerosi Stati membri sottolineano il ruolo del FESR e del FSE nella promozione degli sforzi di riforma a livello nazionale, in particolare in materia di miglioramento della regolamentazione, riforma dei sistemi di istruzione, mercato del lavoro, pubblica amministrazione e riforme strutturali nel settore idrico. Il FSE ha inoltre favorito lo sviluppo di capacità delle parti sociali.

Gli Stati membri descrivono anche gli interventi adottati in risposta alle raccomandazioni specifiche per paese approvate dal Consiglio dell'UE. Ad esempio, la Polonia segnala azioni correttive quali un piano ferroviario, la riforma dell'istruzione superiore e il collegamento tra scienza e imprese attraverso il pacchetto "Building on knowledge" (costruire sulla conoscenza). La Lituania riferisce in merito a misure volte a contrastare l'alto tasso di disoccupazione e a migliorare l'efficienza energetica degli edifici. Il Regno Unito sottolinea il ruolo della politica di coesione nel promuovere la produttività regionale e nello stimolare la crescita e l'occupazione.

4.1. **Attenzione ai giovani e alle PMI**

Nel gennaio 2012 il Consiglio europeo ha approvato un'iniziativa a favore dei gruppi d'azione per i giovani e le PMI negli otto Stati membri maggiormente colpiti dalla disoccupazione giovanile. Si stima che, grazie al lavoro dei gruppi d'azione¹³ formati da funzionari della Commissione e rappresentanti nazionali, altri 780 000 giovani potranno beneficiare delle riassegnazioni del FSE a favore dell'occupazione giovanile e dei programmi di formazione. Gli interventi del FESR nell'ambito di questa iniziativa potrebbero sostenere un numero aggiuntivo di 54 800 PMI rispetto a quanto inizialmente previsto. Questi risultati dimostrano il carattere ambizioso delle azioni intraprese da alcuni Stati membri per far fronte agli elevati livelli di disoccupazione giovanile.

4.2. **Quantificazione dei progressi nella realizzazione degli obiettivi politici**

I rapporti contengono una grande quantità di informazioni e dati. Si tratta del primo periodo di programmazione per il quale la Commissione può aggregare e analizzare i dati relativi agli indicatori di risultato comuni contenuti nei rapporti annuali di attuazione e nei rapporti strategici nazionali. Questi dati dimostrano che la politica di coesione ha prodotto risultati tangibili sul campo e che nel 2011 si è registrata, rispetto agli anni precedenti, una notevole accelerazione quanto a realizzazioni e risultati riportati.

A livello europeo¹⁴ è possibile aggregare, per i programmi, i seguenti risultati concreti di cui si è avuta comunicazione.

- Sono stati creati finora quasi 400 000 posti di lavoro, 190 000 dei quali dal 2010. Tra questi:
 - più di 15 600 nell'ambito della ricerca (9 500 dal 2010);
 - più di 167 000 nelle PMI (69 100 dal 2010).

In base alle comunicazioni fornite, il numero più elevato di nuovi posti di lavoro è stato creato in UK, IT, DE, ES, PL e HU. Ciò dimostra che il sostegno della politica di coesione ha un impatto positivo e, in alcuni casi, un effetto anticiclico significativo sull'occupazione.

- È stato garantito un sostegno a 53 240 progetti di RST e a 16 000 progetti di cooperazione tra imprese e istituti di ricerca.
- Sono state sostenute 53 160 start-up (28 000 dal 2010) soprattutto nell'UE-15, ma i dati sono significativi anche per HU e PL.
- Quasi 1,9 milioni di persone in più hanno ora accesso alla banda larga (concentrate in ES, FR, IE e IT).
- Dal 2007, 1 222 megawatt di nuova capacità di generazione elettrica provengono da fonti rinnovabili, soprattutto nell'UE-15¹⁵.

¹³ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/barroso/report_it.pdf

¹⁴ Maggiori dettagli per Stato membro possono essere reperiti nelle schede tematiche che accompagnano la presente relazione.

¹⁵ Questo dato è sottostimato, giacché sono state escluse dall'aggregazione regioni e Stati membri che utilizzano unità di misura differenti.

- 2,6 milioni di persone in più sono ora beneficiarie di progetti di approvvigionamento idrico e 5,7 milioni in più sono raggiunte da progetti per le acque reflue.
- Sono stati avviati oltre 5 000 progetti nel settore dei trasporti e i risultati sul campo stanno diventando evidenti: 460 km di strade TEN-T e 334 km di ferrovie TEN-T¹⁶.
- Quasi 3,4 milioni di persone hanno ora accesso a trasporti urbani migliori.
- Hanno ricevuto un sostegno oltre 19 000 progetti per infrastrutture educative, con benefici per 3,4 milioni di studenti, soprattutto in IT, ma con risultati significativi anche in BG, ES e GR.

Per il FSE, il numero dei partecipanti ha conosciuto un'accelerazione significativa tra il 2009 e il 2010 (da 10 a oltre 15 milioni di partecipanti ogni anno) e si è rimasti su questi valori elevati. Il profilo dei partecipanti è molto vario e rispecchia le diverse condizioni nazionali così come le priorità del sostegno del FSE. Dal 2007 alla fine del 2011, gli Stati membri hanno riportato i seguenti risultati:

- 12,5 milioni di partecipanti hanno preso parte alle azioni del FSE a sostegno dell'accesso al lavoro mediante formazione o altri tipi di assistenza. Due terzi dei partecipanti erano inattivi o disoccupati. Come risultato, 2,4 milioni di partecipanti hanno trovato lavoro entro sei mesi dal completamento dell'intervento: un risultato significativo vista la crisi economica;
- 15 milioni di partecipanti erano giovani (sotto i 24 anni) e il numero è aumentato significativamente nel 2010 e nel 2011 in risposta alla crisi. In DE, FR e HU i giovani rappresentano il 40% o più del totale dei partecipanti;
- quasi la metà (46%) dei partecipanti ha completato al massimo il ciclo inferiore dell'istruzione secondaria. In DE, GR e MT questa componente rappresenta oltre il 60% del totale dei partecipanti, mentre in FI, SE, SI e CY meno del 20%. In CY, EE, LT e SI, il 40% o più dei partecipanti ha completato il ciclo dell'istruzione terziaria;
- nel settore dell'apprendimento permanente, il FSE ha sostenuto circa 5 milioni di giovani. Per quanto riguarda il profilo educativo, 5,5 milioni di partecipanti avevano competenze scarse¹⁷;
- nel settore dell'inclusione sociale sono stati finora raggiunti oltre 14,5 milioni di beneficiari finali e una vasta gamma di gruppi bersaglio. Il 18% dei partecipanti apparteneva a gruppi particolarmente vulnerabili sul mercato del lavoro. Nonostante la diversità delle situazioni, UK e AT sembrano aver registrato risultati particolarmente positivi nel raggiungere le persone con qualche forma di disabilità. Altri paesi, in particolare AT, CY, NL e LV, sono riusciti a utilizzare il FSE per sostenere persone appartenenti a una minoranza o provenienti da un contesto migratorio;

¹⁶ Questi numeri sono destinati ad aumentare in modo significativo nei prossimi mesi, giacché la realizzazione di importanti progetti infrastrutturali richiede tempo e molti risultati saranno disponibili solo alla fine del periodo di programmazione.

¹⁷ In merito all'apprendimento permanente, i dati citati si riferiscono al periodo dal 2007 alla fine del 2010.

- circa 700 000 partecipanti, in particolare dipendenti pubblici, hanno migliorato le loro competenze grazie al sostegno del FSE. Quattro Stati membri (BG, GR, HU e RO) attuano un programma espressamente dedicato allo sviluppo delle capacità istituzionali;
- oltre la metà dei partecipanti al FSE (52%) è composta da donne, il che è in linea con l'obiettivo generale del Fondo di promuovere le pari opportunità e aumentare il livello medio di partecipazione femminile alla forza lavoro. In CY, EE, LT e LV le donne rappresentano oltre il 60%.

Queste informazioni forniscono indicazioni importanti, in precedenza non disponibili, in merito all'attuazione, anche se non descrivono gli effetti complessivi della politica data l'impossibilità di aggregare molti altri indicatori. Anche se la Commissione rileva che negli ultimi anni sono stati compiuti notevoli progressi nella qualità dei rapporti, molte autorità di programma potrebbero fare maggior uso degli indicatori chiave per il FESR/FC nonché migliorare l'accuratezza dei dati forniti. Per il FSE è altresì necessario un maggior utilizzo degli indicatori di risultato comuni. I dati riguardanti il periodo fino alla fine del 2012 saranno disponibili a metà 2013. La Commissione continuerà a pubblicare i dati trasmessi fino alla chiusura nel 2017.

4.3. Dati della valutazione

La valutazione esamina come le attività del programma contribuiscano al raggiungimento degli obiettivi politici e svolge un ruolo importante nel permeare il dibattito politico. I requisiti di valutazione imposti agli Stati membri nel corso di questo periodo di programmazione non specificano la necessità di una valutazione d'impatto. I dati prodotti si riferiscono a specifiche esigenze delle autorità di gestione. Alcuni paesi, in particolare Polonia e Italia, hanno fino ad oggi svolto numerose valutazioni, molte delle quali su piccola scala, ma anche qualche studio più strategico. Francia e Svezia hanno riunito tutti i risultati delle loro valutazioni.

Nella prima metà del periodo di programmazione, le valutazioni erano perlopiù orientate ai processi e finalizzate a contribuire a una più agevole attuazione dei programmi e a giustificare le modifiche. È stato effettuato un gran numero di valutazioni intermedie (in maniera sistematica in DE, FR, NL e UK). Le valutazioni hanno in generale confermato la validità della strategia iniziale, anche se diverse valutazioni hanno raccomandato adeguamenti sia nell'assegnazione dei finanziamenti che nelle procedure di attuazione. L'impatto della crisi economica ha spesso rappresentato la principale ragione delle modifiche.

A partire dal 2011 è stato avviato un maggior numero di valutazioni per determinare gli effetti dei programmi. Ferma restando l'impossibilità di aggregare i risultati relativi a tutti gli Stati membri, da un esame delle valutazioni per la DG Politica regionale e urbana¹⁸ è emerso che un loro numero crescente riguardava la RSTI e le misure a sostegno delle imprese, mentre minore era il numero delle valutazioni nel campo delle infrastrutture (ciò non deve sorprendere, dato che questi interventi richiedono più tempo per produrre risultati). Le valutazioni hanno segnalato risultati positivi nel campo della RSTI. In molti casi, gli interventi hanno generato una massa critica che ha consentito un balzo in avanti nelle attività nazionali o regionali di

18

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/expert_innovation/2011_synthesis_national_reports.pdf.

R&S. Risultati positivi sono emersi anche nella maggior parte delle valutazioni del sostegno alle imprese.

Il numero delle valutazioni dei programmi del FSE è notevolmente cresciuto dal 2010. Esse dimostrano l'incredibile aumento della pertinenza degli interventi del Fondo rispetto all'inizio del periodo di programmazione, anche se la crisi ha influito negativamente sull'efficacia del FSE.

La Commissione conduce la valutazione dei programmi in corso mediante due reti di valutazione di esperti e prosegue tale attività. La valutazione ex post del periodo in corso deve essere svolta entro la fine del 2015. Il lavoro della Commissione dipende dalla disponibilità di sistemi di monitoraggio e dalle valutazioni degli Stati membri e delle regioni. È chiaro che è necessario un maggior numero di valutazioni di qualità degli effetti degli interventi, sia durante il periodo in corso che in futuro. Nel periodo di programmazione 2014-2020, le autorità di gestione saranno tenute a elaborare un piano di valutazione e a giudicare il contributo degli interventi della politica di coesione al raggiungimento degli obiettivi dei programmi.

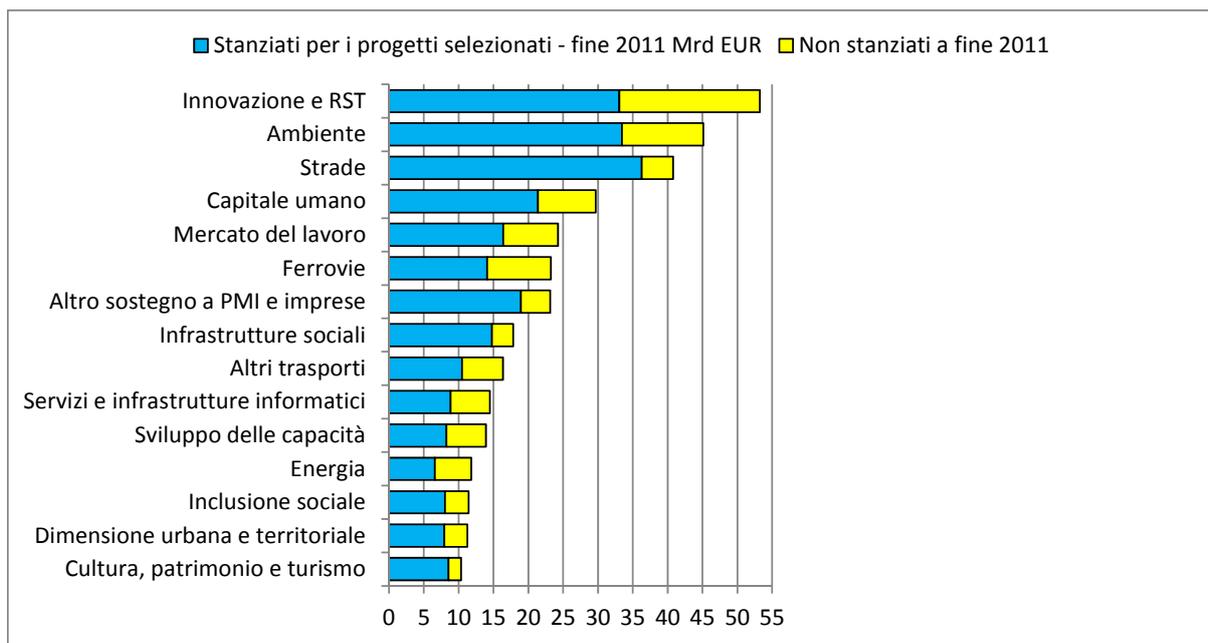
4.4. Assorbimento dei fondi

I dati di cui alla sezione 4.2 descrivono solo parzialmente la situazione a causa del lasso di tempo che intercorre prima che si ottengano realizzazioni e risultati e a causa dell'impossibilità di aggregare tutti gli indicatori a livello dell'UE. I dati possono essere integrati da informazioni finanziarie sul tasso di selezione dei progetti e sulla spesa dichiarata alla Commissione.

Tendenze nella selezione dei progetti

A cinque anni dall'inizio del periodo di programmazione e a quattro anni dalla sua conclusione, il volume finanziario dichiarato dei progetti selezionati è stato pari a 246 miliardi di EUR, che rappresentano il 71% delle risorse disponibili a livello dell'UE. Il grafico 1 mostra la variazione nella selezione dei progetti per tema, con alcuni temi (ad esempio, strade, altro sostegno alle imprese, infrastrutture sociali nonché cultura, patrimonio e turismo) che si collocano al di sopra della media e altri più indietro (per esempio innovazione e R&S, ferrovie, servizi informatici e banda larga, energia e sviluppo delle capacità). Questo secondo gruppo comprende settori in cui le amministrazioni hanno meno esperienza nel realizzare progetti (innovazione, TIC, sviluppo delle capacità) nonché settori, come quello ferroviario, in cui è tradizionalmente più complesso ottenere risultati rispetto a quanto non avvenga per altre infrastrutture. Le medie nascondono notevoli differenze tra gli Stati membri.

Grafico 1: Tasso di selezione dei progetti per temi principali – 2007-2011



I dati dettagliati relativi al 2012 non saranno notificati formalmente fino a metà 2013¹⁹, ma le stime più recenti collocano all'88% la selezione aggregata dei progetti entro fine 2012, con circa 304 miliardi di EUR attualmente assegnati ai progetti.

Tendenze in materia di pagamenti

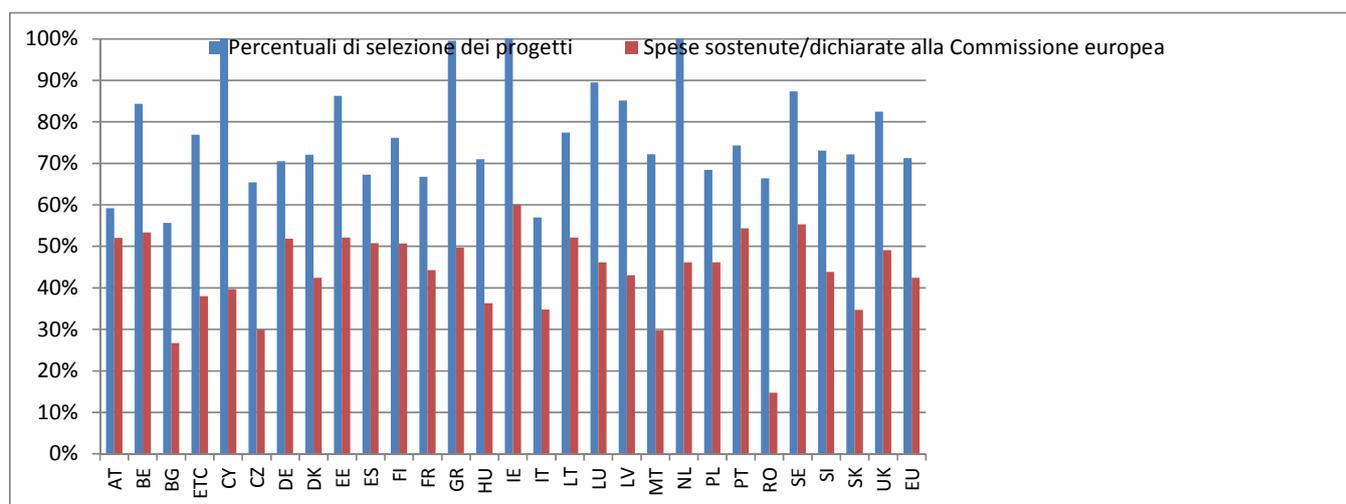
Lo stato di avanzamento nella selezione dei progetti e nei pagamenti varia da uno Stato membro all'altro, come illustrato nel grafico 2. Nel 2012 sono stati registrati risultati molto positivi. Dal momento che vi è un ritardo sistemico tra l'effettuazione delle spese sul campo e la relativa dichiarazione alla Commissione, i passi avanti compiuti sono sottostimati. Pur tuttavia, per gli Stati membri molto al di sotto della media, esiste il rischio che i progetti non vengano realizzati nel periodo di programmazione salvo una significativa accelerazione.

Il quadro offerto dagli Stati membri è molto variegato. L'assorbimento è maggiore in AT, BE, DE, EE, IE, LT, PT e SE. I tassi di spesa sono particolarmente lenti in BG, CZ, HU, IT, MT, SK e, in particolare, RO. In questi paesi cresce il rischio che, in assenza di una mobilitazione tempestiva dei fondi UE disponibili, un volume significativo di tali fondi vada perso con il conseguente mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Il tasso di spesa è sostanzialmente simile tra i fondi. Tuttavia, le spese del FSE precedono quelle del FESR e del Fondo di coesione in AT, IT, LV e PT, mentre quelle del FESR/FC precedono quelle del FSE in BG, GR, HU, NL e SE.

¹⁹ Queste informazioni saranno disponibili per tema solo alla ricezione dei rapporti annuali di attuazione 2012 (fine giugno 2013).

Grafico 2: Percentuali aggregate dichiarate di selezione dei progetti (2007-2011) e pagamenti dichiarati dagli Stati membri (2007-gennaio 2013)



5. CONCLUSIONI

Dati chiari e sempre più numerosi indicano che i programmi ottengono risultati in relazione a molte priorità politiche e in molti Stati membri.

Le cifre cumulative sugli indicatori chiave relativi ai programmi del FESR e del Fondo di coesione dimostrano gli importanti contributi che questi programmi stanno apportando in molti settori in cui occorre investire per la modernizzazione economica e la competitività. Nel 2011 si è assistito, rispetto agli anni precedenti, a un aumento molto significativo dei risultati comunicati. Per quanto riguarda il FSE, un gran numero di persone sta beneficiando dei programmi che investono in accesso al lavoro, istruzione e formazione, inclusione sociale e sviluppo delle capacità amministrative.

I programmi della politica di coesione hanno dimostrato di avere la flessibilità necessaria per rispondere alla crisi ...

La flessibilità intrinseca della politica di coesione ha permesso di soddisfare esigenze regionali e nazionali durante la crisi. Più dell'11% del bilancio disponibile è stato riprogrammato dall'inizio del periodo. Grazie a una riprogrammazione significativa nel 2011 e 2012 i programmi hanno continuato a essere in linea con l'evoluzione delle esigenze.

.... ma restano ancora tanti risultati da conseguire e permangono rischi in alcuni settori strategici.

Da questi programmi si attendono ancora, nel corso dei prossimi 33 mesi, risultati significativi in materia di creazione di posti di lavoro e di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Gli Stati membri e le regioni devono raddoppiare gli sforzi e attuare i progetti selezionati entro la fine del 2015. Tali sforzi contribuirebbero anche alla realizzazione degli obiettivi del Patto per la crescita e l'occupazione varato dal Consiglio europeo nel giugno 2012.

Ciò sarà impegnativo per due motivi. Man mano che il dibattito politico si sposta sempre di più sui programmi futuri, l'attenzione potrebbe concentrarsi sul nuovo periodo di programmazione. Inoltre la pressione sulle finanze nazionali potrebbe

rendere difficile per alcune regioni trovare i cofinanziamenti per l'attuazione dei programmi.

In alcuni Stati membri si registrano ritardi importanti nei settori dell'innovazione e della R&S, in quello ferroviario, nel settore dei servizi informatici e della banda larga nonché in quello dell'energia e dello sviluppo delle capacità. Nel 2014-15 alcuni Stati membri potrebbero adoperarsi per una riprogrammazione verso settori in cui è più facile effettuare spese (come quello delle strade locali). Qualsiasi ulteriore riprogrammazione dovrà essere chiaramente orientata verso investimenti che producono il massimo impatto sulla crescita e sull'occupazione ed essere attentamente valutata al fine di aumentare al massimo la possibilità di effettiva attuazione in questa fase avanzata del periodo di programmazione.

La Commissione è disposta a prendere in considerazione riduzioni del cofinanziamento nazionale.

Tali riduzioni dovranno, tuttavia, essere subordinate al rispetto delle seguenti condizioni: a) dovranno contribuire al conseguimento di risultati nei settori strategici altamente prioritari, come l'innovazione nelle PMI, l'efficienza energetica e le fonti rinnovabili, le ferrovie, l'istruzione e l'inclusione sociale nonché lo sviluppo di capacità e b) le risorse nazionali così liberate dovranno essere destinate al sostegno degli investimenti che promuovono la crescita nazionale, in particolare di quelli con un effetto a breve termine e anticiclico o la cui attuazione va oltre la fine dell'attuale periodo di programmazione.

Ci sono importanti lezioni da trarre dal passato e dai programmi attuali ...

Traendo un insegnamento dal ritardo nell'avvio dei programmi 2007-2013, la Commissione continuerà a sollecitare l'adozione di tutti gli atti legislativi necessari per evitare un varo ritardato dei nuovi programmi. Lavorerà inoltre a stretto contatto con gli Stati membri per l'adozione dei nuovi programmi e ha già avviato preparativi informali con tutti gli Stati membri. La Commissione ricorda che l'ammissibilità nell'ambito dell'attuale periodo termina a dicembre 2015²⁰ e gli Stati membri devono gestire la sovrapposizione tra programmi attuali e futuri in modo da evitare ritardi negli investimenti nel quadro dei nuovi programmi.

... occorre rafforzare la valutazione e l'uso degli indicatori ...

È importante che gli Stati membri e le autorità di gestione continuino a valutare l'impatto degli interventi sostenuti durante il resto di questo periodo di programmazione. Ciò permetterà di comprendere meglio la qualità degli investimenti e capire quali misure siano più efficaci e perché.

Altrettanto importante è consolidare l'uso e il monitoraggio degli indicatori, in particolare degli indicatori comuni. Si tratta di un elemento essenziale del prossimo periodo di programmazione.

... e per il futuro è necessaria una migliore programmazione.

I programmi 2007-2013 dispongono di meccanismi validi per il monitoraggio del flusso di denaro e dell'assorbimento dei fondi, ma di strumenti più carenti per la fissazione, il monitoraggio e la valutazione degli obiettivi. I rapporti sono quindi validi in materia di assorbimento, ma faticano a fornire un quadro convincente supportato da dati quantificati sul livello di realizzazione degli obiettivi. La presente

²⁰

Articolo 56, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

relazione e il documento di lavoro dei servizi della Commissione che l'accompagna rappresentano un primo tentativo di analizzare le risorse, le realizzazioni e i risultati comunicati dagli Stati membri. La Commissione ritiene che il dibattito pubblico su questi elementi e su queste cifre stimolerà gli Stati membri e alle regioni a migliorare la qualità dei rapporti. In ultima analisi il circuito di feedback contribuirà a una realizzazione più efficace degli obiettivi politici.

L'analisi condotta ai fini della presente relazione conferma la pertinenza delle proposte della Commissione per il prossimo periodo di programmazione, che prevedono un rafforzamento dell'orientamento della politica verso i risultati e le realizzazioni, una concentrazione tematica e finanziaria, condizioni ex ante finalizzate a garantire la qualità e la tempestiva attuazione degli investimenti nonché rapporti periodici, affidabili e più tempestivi. Sono stati compiuti sensibili passi avanti nel concordare con gli Stati membri e il Parlamento europeo questo profondo cambio di prospettiva politica. Ciò garantirà una maggiore responsabilità in futuro relativamente ai risultati conseguiti e alle risorse impiegate.