

## I

(Comunicazioni)

## CORTE DEI CONTI

## RELAZIONE SPECIALE N. 10/2006

**sulle valutazioni ex post dei programmi relativi agli obiettivi 1 e 3 nel  
periodo 1994-1999 (Fondi strutturali), corredata delle risposte della  
Commissione**

*(a norma dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, del trattato CE)*

(2006/C 302/01)

## INDICE

	Pagina	Paragrafi
Glossario .....		3
SINTESI .....	I-XI	4
INTRODUZIONE .....	1-9	5
Quadro di riferimento per la valutazione .....	6-9	6
Obiettivi di base definiti per ciascuna valutazione .....	7-9	6
AMBITO DELL'AUDIT .....	10-14	6
VALUTAZIONE EX POST DEI PROGRAMMI DELL'OBIETTIVO 1 CONDOTTA DALLA DIREZIONE GENERALE DELLA POLITICA REGIONALE .....	15-80	7
Giudizio della Corte sulla qualità della valutazione .....	16-66	7
Commenti preliminari .....	16	7
Evoluzione dei problemi incontrati dalle regioni a partire dal 1994 .....	17-20	8
Adeguatezza delle strategie adottate .....	21-28	8
Valutazione dell'efficacia .....	29-40	10
Valutazione dell'efficienza .....	41-44	12
Valutazione dell'impatto dei Fondi strutturali .....	45-53	12
Valutazione dei sistemi di gestione .....	54-66	14
Adeguatezza del quadro di riferimento per la valutazione .....	67-75	15
Capitolati d'oneri .....	67-70	15
Adeguatezza della supervisione operata dalla Commissione .....	71-75	16
Rilevanza delle raccomandazioni formulate a seguito della valutazione per i periodi di programmazione futuri .....	76-80	17
VALUTAZIONE EX POST DELLE AZIONI DELL'FSE (NEL QUADRO DEGLI OBIETTIVI 1 E 3) CONDOTTA DALLA DIREZIONE GENERALE PER L'OCCUPAZIONE, GLI AFFARI SOCIALI E LE PARI OPPORTUNITÀ .....	81-113	17
Giudizio della Corte sulla qualità della valutazione .....	82-113	18
Esame delle lacune nei dati e nell'analisi .....	82-87	18
Valutazione dell'impatto delle azioni dell'FSE .....	88	19

	<i>Pagina</i>	<i>Paragrafi</i>
Valutazione delle pari opportunità .....	89	20
Altri aspetti esaminati .....	90-93	20
Commenti sulla valutazione globale della Commissione .....	94-96	20
Ulteriori osservazioni tratte dalle relazioni nazionali .....	97-102	20
Adeguatezza del quadro di riferimento per la valutazione .....	103-110	21
Raccomandazioni a conclusione della valutazione .....	111-113	22
CONCLUSIONI .....	114-118	22
RACCOMANDAZIONI .....	119-125	23
ALLEGATI:		
Allegato I — Ripartizione degli aiuti dei Fondi strutturali .....		25
Allegato II — PIL e tasso di occupazione .....		26
Allegato III — Crescita del PIL e Fondi strutturali .....		29
Allegato IV — Simulazioni HERMIN e disoccupazione .....		30
<b>Risposte della Commissione</b> .....		<b>32</b>

**GLOSSARIO**

ADAPT	<i>Adaptation of the Workforce to Industrial Change</i> (iniziativa comunitaria per promuovere l'occupazione e l'adattamento della forza lavoro ai mutamenti industriali)
ALMP	<i>Active Labour Market Policies</i> (Politiche attive del mercato del lavoro)
CO	Capitolato/i d'oneri
Comitati di monitoraggio	Comitati preposti al controllo dell'attuazione strategica dei programmi di finanziamento
DOCUP	Documento unico di programmazione
Effetto di spiazzamento	Effetto ottenuto in un'area ammissibile a scapito di un'altra
Effetto inerziale o <i>deadweight</i>	Cambiamento osservato presso i diretti interessati a seguito dell'intervento pubblico, o rilevato dai diretti interessati come conseguenza dell'intervento pubblico, che si sarebbe verificato anche in mancanza di tale intervento
FESR	Fondo europeo di sviluppo regionale
FS	Fondi strutturali
FSE	Fondo sociale europeo
Modello HERMIN	Modello macroeconomico usato per simulare l'impatto degli interventi degli FS
PMI	Piccole e medie imprese
PO	Programma operativo
QCS	Quadro comunitario di sostegno
Relazione di sintesi	Relazioni finali della direzione generale della Politica regionale (concernente l'obiettivo 1) e della direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e le pari opportunità (concernente l'obiettivo 3) sulla valutazione ex post delle azioni a titolo del FESR e dell'FSE
Relazione iniziale	Relazione che prende in esame gli aspetti metodologici quali gli obiettivi di valutazione, il quadro di riferimento metodologico, i questionari e le organizzazioni da contattare
Risultato «Soft»	Risultato difficile da quantificare
RST	Ricerca e sviluppo tecnologico
SFOP	Strumento finanziario di orientamento alla pesca

**SINTESI**

I. L'audit della Corte ha riguardato le valutazioni ex post svolte dalla Commissione sugli interventi finanziati dai Fondi strutturali nelle regioni obiettivo 1 e 3, per il periodo di programmazione 1994-1999. L'importo totale di tali interventi ammontava a oltre 245 miliardi di euro, inclusi gli investimenti provenienti dal settore pubblico e privato.

II. La valutazione ex post intende raffrontare i risultati ottenuti tramite i fondi effettivamente spesi con gli obiettivi inizialmente stabiliti. È il meccanismo attraverso il quale l'esperienza accumulata durante un periodo di programmazione viene sfruttata per accrescere l'efficacia delle spese future eseguite a titolo degli FS. Le valutazioni ex post sono state condotte dalla Commissione che si è affidata a consulenti esterni selezionati tramite gare d'appalto.

III. Gli obiettivi dell'audit consistevano nell'esaminare se, utilizzando le valutazioni ex post, la Commissione fosse stata in grado di stimare gli effetti degli interventi rispetto agli obiettivi stabiliti e se i risultati e le raccomandazioni fossero stati utili per la revisione dei programmi dal 2000 in poi.

IV. Punto di partenza per l'audit sono state le relazioni di sintesi finali per ciascun fondo. Queste relazioni sintetizzano la valutazione globale dell'impatto dei fondi, per evidenziare gli elementi di cui si dovrebbe tener conto al momento di prendere decisioni relative al periodo di programmazione seguente. La tappa successiva è consistita nel valutare in che misura le carenze identificate potevano essere fatte risalire a lacune nei capitoli d'onori o a problemi nell'attuazione della procedura di valutazione.

V. La valutazione delle spese dei Fondi strutturali è un processo intrinsecamente complesso. Tuttavia, l'audit ha identificato lacune nel processo di valutazione che non possono essere attribuite semplicemente a vincoli intrinseci.

VI. L'audit della Corte ha consentito di individuare le seguenti carenze nella valutazione degli interventi a titolo degli FS nelle regioni obiettivo 1:

- vi erano discrepanze nei dati oggetto della valutazione,
- la valutazione dell'efficacia della spesa a titolo degli FS non era sufficientemente solida, a causa, tra l'altro, dell'esiguità dei dati raccolti dagli Stati membri circa realizzazioni e risultati,
- la valutazione non è riuscita pienamente a confrontare i costi unitari dei progetti finanziati a titolo degli FS,
- la valutazione si fondava in larga misura su un modello macroeconomico (HERMIN) segnato da limiti significativi.

VII. La Corte ha constatato che la valutazione delle operazioni a titolo dell'FSE per l'obiettivo 1 e 3:

- si fondava in parte su dati inaffidabili o incompleti,
- è giunta ad alcune conclusioni non adeguatamente corroborate da elementi probatori, tanto da far sorgere dubbi sulla metodologia usata per raggiungerle.

VIII. A quanto risulta, la Commissione non aveva previsto alcune delle difficoltà connesse alle valutazioni nei capitoli d'onori formulati in proposito. Inoltre, la Commissione non ha affrontato integralmente le carenze della procedura di valutazione ex post. Le constatazioni della Corte rivelano l'esistenza di lacune nel controllo delle valutazioni.

IX. D'altro canto, le valutazioni hanno consentito di raccogliere utili osservazioni sui sistemi di gestione degli interventi finanziati a titolo del FESR e dell'FSE.

X. Tuttavia, sebbene siano state formulate alcune raccomandazioni valide e utili che contribuiranno alla programmazione futura, la Commissione non ha saputo trarre pienamente beneficio delle esperienze derivate dal periodo di programmazione 1994-1999.

XI. La Corte raccomanda che:

- per le prossime valutazioni, la Commissione garantisca che i dati disponibili e le risorse assegnate siano in linea con gli obiettivi stabiliti, che devono essere realistici, e che i capitolati d'oneri siano stilati di conseguenza,
- la Commissione presti particolare attenzione alle tecniche usate per misurare l'impatto economico dei fondi. Se viene utilizzato un modello macroeconomico, esso deve tener debitamente conto delle caratteristiche delle economie in esame. Idealmente, dovrebbe trarre beneficio dai microdati generati a livello di progetto,
- si tenga debitamente conto di altri studi sulla valutazione dei Fondi strutturali,
- nelle future valutazioni venga inclusa una serie di temi specifici, riguardanti ad esempio i contributi del settore privato, gli «strumenti di ingegneria finanziaria», la valutazione dei costi dei progetti, la procedura di presentazione e di approvazione dei progetti e le valutazioni interne svolte dalle autorità nazionali o regionali,
- la supervisione del processo di valutazione da parte della Commissione andrebbe migliorata attraverso, tra l'altro, una maggiore collaborazione con istituti di ricerca e università.

## INTRODUZIONE

1. A partire dal 1996, la Commissione ha progressivamente sviluppato la valutazione dei Fondi strutturali all'interno di un quadro unico di riferimento. La Commissione definisce «valutazione» il giudizio sulle azioni intraprese in base ai loro risultati, agli impatti e ai bisogni che mirano a soddisfare <sup>(1)</sup>. Scopo primario dell'attività di valutazione è facilitare il processo decisionale attraverso la diffusione di informazioni e giudizi sulla rilevanza, l'economia, l'efficienza, l'efficacia, l'utilità e la sostenibilità degli impatti derivanti dagli interventi comunitari. Tali informazioni sono fondamentali per migliorare interventi già in atto o di elaborarne di nuovi, nonché per la definizione di priorità delle politiche e l'assegnazione delle risorse.

2. Le valutazioni vengono svolte a vari livelli e stadi del ciclo di programmazione (che dura sei anni); le più importanti sono:

- a) le *valutazioni ex ante*, svolte prima dell'attuazione di un intervento al fine di contribuire alla sua elaborazione ed efficacia in termini di costi;

- b) le *valutazioni intermedie*, svolte in corso di esecuzione al fine di migliorare la gestione dell'intervento;

- c) le *valutazioni ex post*, svolte dopo aver completato un intervento al fine di valutare i risultati ottenuti e gli insegnamenti da trarre.

3. L'audit della Corte ha riguardato le valutazioni ex post svolte dalla Commissione sugli interventi finanziati dagli FS in regioni obiettivo 1 e 3, nel periodo di programmazione 1994-1999. Ai fini del presente audit, l'ambito della valutazione ex post è quello riportato nella raccolta MEANS <sup>(2)</sup>, e cioè: «La valutazione ex post riassume e giudica l'intero programma, con particolare attenzione al suo impatto. Ha lo scopo di esaminare l'utilizzo delle risorse, riferire sull'efficacia e sull'efficienza degli interventi e valutare in che misura gli effetti previsti siano stati raggiunti. Si concentra sui fattori che portano al successo o al fallimento e sulla sostenibilità dei risultati e dell'impatto prodotto. Cerca di trarre conclusioni che possano essere generalizzate e applicate ad altri programmi o regioni» <sup>(3)</sup>. Ed è a partire da questi presupposti che è stato giudicato l'esercizio di valutazione ex post.

<sup>(1)</sup> SEC(2000) 1051 del 26.7.2000: comunicazione della Commissione «Focus on Results: Strengthening Evaluation of Commission Activities».

<sup>(2)</sup> Il programma MEANS è stato avviato dalla Commissione in risposta alla richiesta di sviluppare una metodologia valutativa. La raccolta MEANS comprende 6 volumi dedicati alla valutazione dei programmi socioeconomici.

<sup>(3)</sup> Raccolta MEANS, n. 1, pag. 53.

4. La valutazione ex post fa parte di un «processo» che tiene anche conto dei risultati della valutazione ex ante e della valutazione intermedia. Inoltre, ulteriori valutazioni vengono intraprese a vari livelli, sia nazionali che tematici, e culminano in una relazione di sintesi. Tutte queste valutazioni costituiscono un elemento importante per la gestione dei Fondi strutturali e, in particolare, per la programmazione e l'analisi dell'assistenza comunitaria. La responsabilità del processo di valutazione spetta alla Commissione (in collaborazione con gli Stati membri), che deve decidere quali aspetti della valutazione condurre autonomamente e quali invece subappaltare. In entrambi i casi, la responsabilità ultima e complessiva spetta comunque alla Commissione.

5. Nel periodo 1994-1999, gli aiuti programmati a titolo dei Fondi strutturali <sup>(1)</sup> sono ammontati a 136,4 miliardi di euro per gli «obiettivi» e a 14,5 miliardi di euro per le «iniziative comunitarie». L'allegato I fornisce una scomposizione del primo importo per Stato membro e per obiettivo e del secondo per iniziativa comunitaria. A questi fondi si sono aggiunti almeno altri 95 miliardi di euro di investimenti privati o del settore pubblico <sup>(2)</sup>, portando l'investimento globale a più di 245 miliardi di euro.

#### Quadro di riferimento per la valutazione

6. Le valutazioni ex post sono state condotte per conto della Commissione e sotto la sua direzione. Per ciascun obiettivo o iniziativa comunitaria è stato selezionato un consulente principale mediante una procedura di aggiudicazione pubblica. Nella maggior parte dei casi, il consulente è stato affiancato da una squadra di valutatori in ciascun paese <sup>(3)</sup>, con il compito di condurre le necessarie valutazioni dei rispettivi programmi, sulla base di un quadro metodologico comune. Inoltre, il processo di valutazione è stato monitorato da un comitato direttivo per ciascun obiettivo. A seguito delle valutazioni, sono state prodotte relazioni a livello nazionale, redatte dai valutatori nazionali, nonché una relazione di sintesi per ciascun obiettivo preparata dai consulenti selezionati tramite gare d'appalto. Le relazioni sono state completate tra l'inizio del 2003 e la metà del 2004.

#### Obiettivi di base definiti per ciascuna valutazione

7. Le DG coinvolte hanno optato per un approccio di ampia portata che ha incluso un lungo elenco di questioni. Obiettivi generali delle valutazioni erano:

- a) *valutare* i risultati e l'impatto delle azioni a livello di Stati membri, rispetto agli obiettivi perseguiti e all'impatto ricercato su persone e sistemi;

<sup>(1)</sup> Che comprendono il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «Orientamento» (FEAOG-Orientamento) e lo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP).

<sup>(2)</sup> Relazione di sintesi, pag. 53.

<sup>(3)</sup> In appresso denominati «valutatori nazionali».

- b) *analizzare* l'impatto e l'efficacia delle azioni comunitarie su problemi strutturali specifici e, nell'ambito del possibile, valutare il valore aggiunto fornito dall'assistenza comunitaria.

8. Per raggiungere tali obiettivi generali, nei capitoli d'oneri (CO) venivano poste un certo numero di domande chiave circa l'adeguatezza della strategia, l'efficacia, l'efficienza, l'impatto, i sistemi di gestione e di attuazione, il valore aggiunto fornito dall'intervento comunitario e gli insegnamenti da trarre dalla programmazione attuale e per quella futura. Al fine di strutturare il lavoro, nei capitoli venivano inoltre indicati alcuni compiti specifici e segnalate alcune tecniche e fonti di informazione.

9. Il CO relativo a ciascun obiettivo, compilato dalla Commissione, forniva così la base per il lavoro dei valutatori. Ai CO erano state aggiunte, nel gennaio 2002, la relazione iniziale e la guida metodologica relativa all'obiettivo 1. Per le iniziative FSE erano stati anche introdotti, nel dicembre 2002, una relazione sui progressi metodologici e dei quesiti di valutazione, inclusi in ciascuna relazione di valutazione nazionale. Per il loro lavoro, i valutatori si basavano su un'analisi della letteratura pertinente, questionari, interviste alle parti interessate, casi di studio specifici e ulteriori ricerche sul campo, a seconda delle necessità.

#### AMBITO DELL'AUDIT

10. Gli obiettivi generali dell'audit consistevano nell'esaminare se le valutazioni avessero fornito alla Commissione informazioni adeguate per stimare gli effetti degli interventi rispetto agli obiettivi e se i risultati e le raccomandazioni fossero stati utili al fine della revisione dei programmi per i successivi periodi di programmazione.

11. L'audit si è focalizzato sulle valutazioni ex post relative agli interventi del FESR a titolo dell'obiettivo 1 e agli interventi dell'FSE a titolo degli obiettivi 1 e 3, intrapresi, rispettivamente, dalla direzione generale della Politica regionale e dalla direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e le pari opportunità. Sono stati presi in esame le relazioni di sintesi pertinenti e un campione di valutazioni a livello nazionale, corrispondenti agli obiettivi e agli strumenti selezionati <sup>(4)</sup> che, nel complesso, ammontavano a 124 miliardi di euro, pari all'82 % dell'aiuto totale programmato a titolo degli FS per il periodo di programmazione 1994-1999 <sup>(5)</sup>.

<sup>(4)</sup> Valutazioni nazionali esaminate in relazione a: obiettivo 1: Belgio, Germania, Grecia, Spagna, Italia, Irlanda, Portogallo; obiettivo 1 e obiettivo 3 (FSE): Germania, Spagna, Francia, Italia, Regno Unito.

<sup>(5)</sup> Cfr. il paragrafo 5 per i dati complessivi.

12. Per ciascuna valutazione, l'audit ha cercato di rispondere ai tre quesiti seguenti.

- a) La valutazione era di buona qualità?
- b) In che misura le lacune identificate erano dovute a deficienze nel quadro di riferimento e nella supervisione dell'esercizio di valutazione?
- c) Le raccomandazioni formulate erano fondate, utili e adatte ad essere prese in considerazione nei successivi periodi di programmazione?

13. In particolare, l'audit ha preso in esame la qualità e l'esaudività delle relazioni, per ciò che concerne la valutazione dell'adeguatezza delle politiche, dell'efficacia, dell'efficienza e dell'impatto delle misure, nonché della loro incidenza sui sistemi di gestione. L'audit ha inoltre accertato l'adeguatezza del ruolo della Commissione nella preparazione, nel monitoraggio e nella supervisione delle valutazioni.

14. La prima parte della relazione di audit riguarda la valutazione ex post degli interventi FESR nelle regioni obiettivo 1 (paragrafi da 15 a 80), mentre la seconda parte esamina la valutazione ex post degli interventi FSE a titolo degli obiettivi 1 e 3 (paragrafi da 81 a 113).

#### VALUTAZIONE EX POST DEI PROGRAMMI DELL'OBIETTIVO 1 CONDOTTA DALLA DIREZIONE GENERALE DELLA POLITICA REGIONALE

15. Prima di procedere a un esame dettagliato della qualità della valutazione, è utile esporre qui sinteticamente le conclusioni raggiunte dalla valutazione della Commissione (cfr. riquadro 1).

*Riquadro 1*  
**Conclusioni generali della valutazione condotta dalla direzione generale della Politica regionale:**

La relazione di sintesi riconosce l'impatto positivo dei Fondi strutturali sul PIL delle regioni obiettivo 1 e il miglioramento dei loro risultati complessivi, rispetto all'UE nel suo insieme. Ritiene che l'ampiezza di tale impatto positivo dipenda fortemente sia dalle capacità istituzionali che da fattori quali la struttura e l'apertura dell'economia e che «tali aspetti sono chiaramente determinanti in particolare per la capacità dell'economia di rispondere alle sfide e alle opportunità presentate dal processo di integrazione economica». Tuttavia, la relazione rileva come, dato il divario esistente tra i diversi paesi e i diversi contesti, e a causa dei limiti posti dai dati di monitoraggio disponibili e della mancanza di obiettivi chiaramente definiti, non è stato possibile aggregare i risultati in modo da fornire un quadro d'insieme affidabile dei risultati ottenuti per l'obiettivo 1.

A livello di valutazione complessiva sull'adeguatezza delle strategie adottate, la relazione conclude che l'approccio strategico all'obiettivo 1 adottato nel 1994 deve essere «considerato in linea di massima adeguato in ciascuno Stato membro». A suo parere «la critica più significativa alle strategie era che esse costituissero, nel loro insieme, solo la somma delle loro parti. Anche se individualmente le strategie rappresentavano una risposta adeguata ai bisogni individuati in un particolare campo, vi erano scarse indicazioni di come questi diversi elementi contribuissero a una strategia di sviluppo globale.»

In termini di efficacia, la relazione indica che l'analisi si basava in larga misura su «giudizi qualitativi invece che su raffronti quantificati tra risultati e obiettivi», a causa della carenza di dati disponibili. Come commento generale, la relazione afferma che «molte delle azioni risultate più efficaci sono state quelle di tipo sostanzialmente "convenzionale". I finanziamenti hanno per lo più rafforzato modelli già esistenti di attività correlate allo sviluppo economico, invece di fornire una base per sviluppare nuove attività tese al raggiungimento di obiettivi definiti o di stimolare approcci più innovativi.»

Per ciò che riguarda l'impatto, la relazione faceva affidamento, per la maggioranza delle regioni, sull'uso di macro-modelli per valutare l'impatto degli FS sulla coesione economica o sociale. La relazione riconosce che «i risultati emersi derivano in parte dalle ipotesi utilizzate nell'ambito dei modelli applicati.» La relazione osserva che, in molti casi, l'entità dell'impatto rifletteva l'importanza relativa e l'assegnazione delle risorse del QCS e fattori quali le disponibilità iniziali, le strutture economiche, i livelli di competitività e il grado di «apertura» dell'economia interessata. La relazione trae conclusioni di carattere generale circa l'impatto dei Fondi strutturali in rapporto ad altri fattori esterni ed indica che, anche se il numero di posti di lavoro creati è significativo, probabilmente l'effetto inerziale o quello di spostamento avrebbero prodotto lo stesso risultato.

La relazione di sintesi comprende inoltre una serie di osservazioni concernenti la gestione e l'attuazione. Al riguardo, la conclusione generale è la seguente: «Le modalità di gestione e attuazione, nonostante frequenti carenze, erano nel complesso adeguate ai fini in oggetto; significativi vantaggi sono stati ottenuti attraverso il partenariato. Le strutture decisionali non hanno in genere fornito precise indicazioni strategiche. Tuttavia, sono stati conseguiti benefici importanti in termini di più ampio "valore aggiunto", attraverso la programmazione e lo sviluppo di capacità e pratiche gestionali per il settore pubblico.»

#### *Giudizio della Corte sulla qualità della valutazione*

#### **Commenti preliminari**

16. È importante riconoscere che l'approccio di ampia portata adottato ha dovuto far fronte a vincoli intrinseci, i principali dei quali sono: restrizioni temporali, una serie limitata di obiettivi quantificabili e una mancanza di indicatori dettagliati di performance/impatto. Inoltre, l'impatto attribuibile direttamente ai programmi e alle misure correlate è stato spesso difficile da isolare, dato che le regioni interessate spesso beneficiavano anche di altre azioni, strumentali al raggiungimento di obiettivi simili. Inoltre, era difficile identificare e misurare gli effetti indiretti delle

spese a titolo dei Fondi strutturali. Tuttavia, la Corte ritiene che alcune lacune nel processo di valutazione non siano attribuibili semplicemente a vincoli intrinseci, ma siano dovute a lacune del processo di valutazione che vanno risolte, in particolare prima della valutazione ex post del periodo di programmazione 2000-2006.

### Evoluzione dei problemi incontrati dalle regioni a partire dal 1994

17. La relazione di sintesi si apre con una breve analisi dell'andamento del PIL pro capite e dei tassi di occupazione e disoccupazione nelle regioni interessate (1). La relazione conclude che «l'aumento del PIL pro capite non è generalmente stato il risultato di incrementi del tasso di occupazione derivanti dalla creazione di nuovi posti di lavoro» (2). Tale conclusione potrebbe rivestire, potenzialmente, grande importanza per i responsabili delle decisioni relative alle politiche, in quanto suggerisce che l'obiettivo principale delle politiche di coesione, cioè eliminare le disparità in termini di PIL, non ha tratto significativo beneficio da un miglioramento dei tassi di partecipazione al lavoro (3); tale conclusione è di importanza fondamentale per gli FS.

18. A partire dalle informazioni presentate nella relazione di sintesi, risulta difficile esprimersi sulla validità dell'affermazione sopra citata. In molte regioni il PIL per abitante è aumentato, come pure i tassi di partecipazione. In alcune regioni, invece, la diminuzione o l'aumento del PIL per abitante o del tasso di partecipazione sono stati solo marginali. La Corte ha cercato di stabilire la veridicità dell'affermazione riportata al paragrafo 17 applicando tecniche statistiche ai dati pubblicati nella relazione di sintesi. I dettagli tecnici di questa analisi sono riportati nell'*allegato II*, mentre in appresso viene fornita solo una breve sintesi dei punti essenziali.

19. I risultati ottenuti indicano che le variazioni del tasso di occupazione hanno avuto un impatto statisticamente significativo sul PIL reale per abitante. In particolare, un incremento di un punto percentuale nel tasso di occupazione era associato a un incremento dello 0,24 % del PIL per abitante nel periodo considerato. Questo risultato non è in linea con la conclusione presentata nella relazione di sintesi sopra citata. Esso suggerisce, inoltre, la possibilità reale di colmare le disparità relative al PIL attraverso il miglioramento dei tassi di partecipazione al lavoro — un risultato importante, questo, dal punto di vista strategico.

20. Al fine di analizzare ulteriormente la validità di tale risultato, la Corte ha condotto un'identica analisi su 145 regioni per le quali erano disponibili dati coerenti (quindi non solo regioni obiettivo 1). I risultati, anch'essi riportati nell'*allegato II*, sono molto simili in tutta l'Unione. Essi indicano che le informazioni

tratte dai dati di base non sono state sufficientemente analizzate e che esiste un'importante correlazione tra gli aumenti del PIL e gli aumenti del tasso di occupazione, correlazione non evidenziata dalla relazione di sintesi.

### Adeguatezza delle strategie adottate

21. Il secondo capitolo della relazione di sintesi esamina l'adeguatezza delle strategie adottate in termini di ripartizione equilibrata tra le regioni, tra i programmi e tra i fondi. Le spese (4), pianificate ed effettive, dei programmi dei Fondi strutturali vengono analizzate per ciascuno Stato membro e per tipo di fondo, ma non per regioni interessate, a differenza di quanto descritto nella relazione per quanto riguarda il PIL per abitante e i tassi di occupazione e disoccupazione nelle diverse regioni obiettivo 1. Ciò limita la portata dell'analisi, come rilevato nella relazione stessa, in quanto fornisce i risultati di un'analisi di regressione che cerca di correlare i fondi comunitari per abitante e per Stato membro al PIL per abitante (5). Pertanto, i risultati esposti nella relazione non sono statisticamente significativi e, di conseguenza, hanno valore limitato.

22. La Corte ha applicato invece tecniche statistiche leggermente diverse, usando gli stessi dati forniti nella relazione. I dettagli tecnici dell'analisi sono riportati nell'*allegato III* e i punti principali vengono riassunti in appresso.

23. I risultati ottenuti confermano la conclusione intuitiva secondo la quale la crescita del PIL pro capite negli Stati membri è direttamente proporzionale ai finanziamenti comunitari concessi per abitante. Tale risultato mostra che, grazie a un approccio di più ampia portata, si può giungere a valutazioni più pertinenti, seppur utilizzando una base di dati inopportuna limitata per questa importante area d'analisi.

24. Una parte fondamentale della valutazione presentata in questa sezione della relazione di sintesi si basa sul confronto tra varie categorie di spese programmate nel 1994 e sulla stima delle spese effettive nel 1999. I dati riportati sono però inficiati da errori gravi o discrepanze che limitano la validità delle conclusioni che si possono trarre. In particolare, nel caso di cinque Stati membri, il valore per la spesa effettiva riportata nella colonna del «totale» (nella relativa tabella pubblicata nella relazione di sintesi) è diverso dalla somma delle cifre delle singole colonne che si

(1) Relazione di sintesi, pagg. 61-64.

(2) Relazione di sintesi, pag. 62.

(3) Facendo riferimento alla forza lavoro attiva come percentuale della popolazione attiva.

(4) Relazione di sintesi, tabella 2.1, pag. 75, tabelle 2.5 e 2.6, pagg. 88-89.

(5) Relazione di sintesi, pag. 75.

riferiscono, rispettivamente, alle spese comunitarie, del settore pubblico e di quello privato (riportate proprio nella stessa tabella). Queste discrepanze vengono riassunte nella *tabella 1*. La discrepanza percentuale, riportata nell'ultima colonna, è significativa ed implica un controllo di qualità inadeguato sui contenuti e sui risultati della relazione.

25. Nonostante tali discrepanze, la trasformazione su base pro capite <sup>(1)</sup> dei dati forniti ha portato a formulare alcune utili osservazioni che, in alcuni contesti, differiscono dalle conclusioni presentate nella relazione di sintesi. La *tabella 2* mostra la spesa effettiva per abitante, in ordine decrescente, per ogni categoria.

Tabella 1

**Riepilogo delle discrepanze segnalate nel paragrafo 24**

	Totale colonne <sup>(1)</sup>	Totale pubblicato <sup>(1)</sup>	Differenza <sup>(1)</sup>	Discrepanza percentuale
Germania	41 015	48 243	7 228	- 15
Italia	34 804	30 547	- 4 257	14
UK	3 961	4 803	842	- 18
Francia	3 339	4 019	680	- 17
Austria	1 116	1 040	- 76	7

<sup>(1)</sup> In milioni di euro.

Tabella 2

**Spesa effettiva <sup>(1)</sup>**

Totale spese effettive pro capite		Spese UE pro capite		Spese pubbliche effettive pro capite		Spese effettive settore privato pro capite	
Austria	3 866	Irlanda	1 653	Paesi Bassi	1 822	Austria	2 458
Paesi Bassi	3 438	Grecia	1 580	Austria	1 033	Germania	1 299
Germania	2 933	Portogallo	1 403	Grecia	739	Paesi Bassi	1 039
Irlanda	2 926	Spagna	1 143	Irlanda	703	Belgio	705
Grecia	2 716	Germania	884	Portogallo	621	Irlanda	570
Portogallo	2 472	Austria	657	Spagna	582	Portogallo	448
Spagna	1 725	Italia	652	Francia	485	Grecia	396
Belgio	1 587	Francia	621	Belgio	456	Francia	205
Francia	1 579	UK	605	UK	381	UK	174
Italia	1 445	Paesi Bassi	578	Germania	311	Spagna	nd
UK	1 407	Belgio	427	Italia	nd	Italia	nd
Media pro capite	2 104		1 033		419		377

<sup>(1)</sup> Per compilare la tabella 2 sono stati utilizzati gli stessi dati pubblicati nella relazione. Di conseguenza si può notare come, per gli Stati membri elencati nella tabella 1, la somma dei dati riportati nelle tre colonne in tabella non corrisponde alla cifra della colonna del totale.

<sup>(1)</sup> In questo contesto, i dati pro capite sono stati calcolati in riferimento all'intera popolazione nazionale.

26. La tabella indica che la media dei finanziamenti totali effettivi era di 2 104 euro per abitante. I Fondi strutturali comunitari hanno contribuito per circa metà della somma, mentre tre dei quattro Stati membri che hanno beneficiato dei Fondi di coesione hanno ricevuto circa il 50 % in più rispetto all'aiuto comunitario medio pro capite (1 033 euro). Particolarmente importante è il contributo del settore privato, specialmente alla luce dell'impatto a lungo termine che esso ha sull'offerta nelle regioni interessate. Alcune regioni obiettivo 1 in Stati membri quali l'Austria, la Germania e i Paesi Bassi sono riuscite a combinare, con particolare successo, i finanziamenti privati con quelli dei Fondi strutturali, superando anche in modo significativo, nel caso di Austria e Germania, il contributo medio fornito dai Fondi strutturali comunitari.

27. Per contro, la relazione non ha preso in esame i fattori che hanno contribuito a una maggior partecipazione del settore privato. Ad esempio, non si chiede se questo risultato sia dovuto alla natura dei progetti scelti, alla competenza delle risorse umane disponibili o addirittura al diverso tipo di assistenza fornito al settore privato dai fondi. La Corte ritiene che tali aspetti meritassero un'analisi più approfondita.

28. La valutazione dell'adeguatezza delle strategie si è basata raramente su tecniche formalizzate <sup>(1)</sup> e le pratiche seguite dai valutatori nazionali sono state molto varie e generalmente per lo più descrittive. L'adeguatezza degli interventi degli FS in risposta ai «fallimenti del mercato» è stata solo di rado esaminata esplicitamente nella valutazione ex post. Egualmente, i cambiamenti di strategia nel periodo di programmazione non sono stati sottoposti a un'analisi approfondita per valutarne l'adeguatezza.

### Valutazione dell'efficacia

29. Alcuni capitoli specifici all'interno delle valutazioni nazionali e il capitolo 3 della relazione di sintesi esaminano l'efficacia dei Fondi strutturali, cioè in che misura sono stati ottenuti gli effetti attesi e conseguiti gli obiettivi stabiliti. Vengono analizzati cinque temi principali: trasporti, PMI, R&S, istruzione e formazione e sviluppo rurale. Vengono altresì presi in esame due temi orizzontali quali l'ambiente e le pari opportunità.

30. L'analisi si fonda su un campione pari al 70 % del valore dei programmi obiettivo 1. È stata però posta grande enfasi sulle valutazioni qualitative, stimando, ad esempio, il valore aggiunto comunitario attraverso domande che prevedevano solo risposte

(1) Tale valutazione deve individuare ed esaminare, all'interno di un quadro di riferimento globale, i nessi causali tra bisogni, obiettivi strategici, obiettivi dei programmi/sottoprogrammi/misure e assegnazione delle risorse. Deve altresì, in linea di principio, classificare i bisogni e le situazioni socioeconomiche insoddisfacenti a cui il QCS intende rispondere, nonché elencare per ordine di importanza i fattori intrinseci da considerare per far sì che le risorse siano mirate in modo ottimale al soddisfacimento dei bisogni.

«sì» o «no». Tali valutazioni e giudizi sono stati poi classificati in modo troppo generico e non sempre oggettivamente verificabile. Non si è cercato di stabilire obiettivi più concreti, individuando criteri utili a tal fine; e non si sono raccolti dati supplementari per svolgere microanalisi. Per una valutazione più completa dell'efficacia, spesso non sono stati presi in considerazione aspetti importanti, come l'effetto inerziale e l'effetto di spiazzamento; e anche laddove tali effetti sono stati citati, essi non sono stati analizzati sufficientemente in dettaglio.

31. Sebbene molte sezioni riportino osservazioni valide e utili, in generale la Corte ritiene che questo capitolo <sup>(2)</sup> cruciale della relazione di sintesi manchi di solidità, a causa di dati mancanti e conclusioni spesso deboli e anche per valutazione carente o assente dei risultati di altri studi tematici commissionati dalla direzione generale della Politica regionale per gli FS per il periodo di programmazione 1994-1999.

32. Ad esempio all'interno della sezione della valutazione ex post dedicata ai trasporti, nelle tabelle che mostrano i chilometri di strada che si intendevano migliorare a fronte di quelli effettivamente migliorati per ciascun paese, circa la metà delle informazioni sugli obiettivi stabiliti è mancante o incompleta, rendendo così difficile ottenere una conclusione valida sui risultati raggiunti rispetto agli obiettivi fissati. Eppure, la valutazione tematica <sup>(3)</sup> dell'impatto dei Fondi strutturali sulle infrastrutture di trasporto per lo stesso periodo di programmazione, citata spesso nella relazione, fornisce una valutazione più completa e rigorosa dei risultati per ciascuno Stato membro.

33. Di particolare importanza ai fini della valutazione ex post la stima dell'impatto dei programmi sui trasporti sull'occupazione, fornita nella relazione di valutazione tematica sui trasporti. L'impatto totale, diretto e indiretto, sull'occupazione è stimato a 2,3 milioni di persone/anni <sup>(4)</sup>. Inoltre, i benefici economici dei programmi sui trasporti indicati nello studio sono ritenuti significativi. In Irlanda, il tasso di rendimento economico indicato per i progetti stradali è del 13 %, mentre in Spagna è del 23 % <sup>(5)</sup>.

(2) Capitolo 3.

(3) Una valutazione tematica analizza in modo trasversale un particolare aspetto (un tema) nel contesto di vari interventi all'interno di un singolo programma o di più programmi attuati in regioni o paesi diversi.

(4) Valutazione tematica dell'impatto dei Fondi strutturali sulle infrastrutture di trasporto — Relazione finale, novembre 2000, pag. 8.

(5) Ad esempio, nel caso dell'Irlanda, questo risultato significa che per ogni 100 euro investiti per costi di costruzione e costi operativi, il risparmio realizzato in termini di riduzione del tempo di percorrenza, minori costi operativi per i veicoli e maggiore sicurezza raggiungeva i 13 euro all'anno. Ne consegue che l'investimento viene ripagato nel giro di otto anni (Valutazione tematica dell'impatto dei Fondi strutturali sulle infrastrutture di trasporto, pag. 8).

34. Queste due importanti conclusioni presentate nella relazione di valutazione tematica sui trasporti non sono state prese in considerazione nella relazione di sintesi. Inoltre, la stima dell'impatto sull'occupazione fornita nella valutazione tematica non concorda con quella dello studio ex post. Secondo i calcoli della Corte, l'impatto totale dei Fondi strutturali sull'occupazione nel periodo 1994-1999 indicato nello studio (1) (utilizzando il modello HERMIN e la valutazione delle altre regioni) è di 1,62 milioni di posti lavoro, mentre la relazione tematica riporta una stima di 2,3 milioni di posti lavoro, tenendo conto in particolare del fatto che i trasporti rappresentano solo il 20 % circa della spesa globale dei Fondi strutturali.

35. I risultati della valutazione tematica dell'impatto dei Fondi strutturali sulle PMI, invece, vengono riportati nella relazione di sintesi, che afferma: «La valutazione tematica dell'impatto dei Fondi strutturali sulle PMI raccomanda di passare in futuro dalle sovvenzioni a strumenti di ingegneria finanziaria quali fondi di capitale d'avviamento e di rischio, prestiti, abbuoni di interessi, sostenendo che questi metodi siano più sostenibili nel lungo periodo» (2). Si tratta di una conclusione molto significativa all'interno dello studio tematico che giustamente la valutazione ex post mette in evidenza. Tuttavia, la relazione non sviluppa ulteriormente l'argomento, nonostante le importanti implicazioni che se ne sarebbero potute trarre per futuri programmi (3).

36. La relazione di sintesi cita la stima presentata nella valutazione tematica dell'impatto dei Fondi strutturali sulle PMI secondo cui «in assenza di supporto comunitario, il 70 % dei progetti di investimento non avrebbero avuto luogo, sarebbero stati di dimensioni minori, oppure sarebbero stati rimandati». La valutazione tematica «stima inoltre che l'assistenza comunitaria abbia contribuito a creare oltre 300 000 posti di lavoro supplementari, anche considerando gli effetti inerziali e di sostituzione. La valutazione ex post dell'obiettivo 1 non è in grado di riprodurre tali cifre, a causa dell'assenza di dati solidi e comparabili sui quali fondare tali stime» (4). Data l'entità di queste differenze e dato che i due studi erano stati condotti dallo stesso contraente, analizzavano il medesimo soggetto nel medesimo periodo e erano stati pubblicati a distanza di soli due o tre anni, sarebbe stato pienamente giustificato esaminare più approfonditamente tali differenze.

37. Facendo seguito all'affermazione sopra esposta, nella sezione intitolata «Analisi globale» la relazione di sintesi fornisce una stima del numero di posti di lavoro creati nelle PMI grazie ai

(1) Cfr. la sezione sull'impatto.

(2) Relazione di sintesi, pag. 105.

(3) Il commento specifico era il seguente: «Sebbene tale raccomandazione appaia logica, il contesto in cui viene applicata emerge come una considerazione importante» (Relazione di sintesi, pag. 105).

(4) Relazione di sintesi, pag. 108.

Fondi strutturali. «Dagli elementi disponibili risulta che l'obiettivo 1 abbia sostenuto la creazione di circa 800 000 posti di lavoro. Si tratta di un valore lordo che non tiene conto degli effetti di sostituzione, inerziali o moltiplicatori. Non è possibile conoscere l'efficacia globale in termini di effetti netti» (5). Non è stata prestata sufficiente attenzione a tale conclusione, soprattutto alla luce della stima fornita dallo studio tematico sulle PMI. Inoltre, la tabella dello studio ex post che mostra una scomposizione dei posti di lavoro creati per ciascuno Stato membro non fornisce i dettagli riguardanti la Spagna, rendendo chiaramente incompleta la stima proposta (6). Tale aspetto meritava un esame più approfondito nella valutazione ex post.

38. Tra gli «Altri argomenti» trattati nella sezione «Efficacia» della relazione di sintesi, compare un'utile, seppur breve, sintesi di vari temi esaminati suddivisi per capitoli. Tuttavia, un limite di fondo riguarda «i dati comparativi carenti che impongono di fornire una valutazione qualitativa in luogo di una valutazione dettagliata e fondata sui progetti» (7). Alcune di queste valutazioni qualitative avrebbero potuto essere meglio collegate a quelle di altri studi tematici, come ad esempio la valutazione tematica sulla ricerca e lo sviluppo tecnologico (RST). Nel CO si afferma che: «Per identificare le principali problematiche concernenti l'attuazione dei Fondi strutturali, si procederà ad un ampio esame della letteratura in materia» (8). Per contro, vi sono carenze nel modo in cui tali implicazioni sono espresse e sono messe in relazione con altre osservazioni. Nei pochi casi in cui la valutazione ne tiene conto, la qualità della relazione è chiaramente migliore.

39. Ad esempio la valutazione ex post riporta che, secondo la valutazione tematica su ricerca e sviluppo tecnologico (RST), sarebbe meglio focalizzare le attività in modo da sviluppare strategie innovative specifiche delle regioni, sfruttando le capacità RST già esistenti, invece di tentare di colmare quelle lacune percepite come «divari tecnologici». Lo studio ex post afferma che ciò è avvenuto in altri casi e i risultati sono molto più positivi quando ci si concentra su punti di forza già presenti localmente (9). Tale esempio dimostra come sia essenziale fare riferimento a quanto già dimostrato da precedenti relazioni o studi, come sottolineato nei criteri elaborati nel programma MEANS e successivi aggiornamenti, che sono stati inclusi nel CO della valutazione in questione (10).

(5) Relazione di sintesi, pag. 130.

(6) Per citare ancora una volta dallo stesso studio: «Si sostiene che il meccanismo più efficace per la creazione e il mantenimento dei posti di lavoro sia il sostegno diretto agli investimenti produttivi. Tuttavia, visto che ciò non tiene alcun conto degli effetti inerziali e di sostituzione, non si può esprimere un giudizio sulla sua efficacia globale» (Relazione di sintesi, pag. 130).

(7) Le implicazioni derivanti da dati carenti e alcuni commenti di carattere generale al riguardo saranno discussi più avanti.

(8) CO, pag. 90.

(9) Relazione di sintesi, pag. 111.

(10) CO, pag. 11.

40. Le valutazioni nazionali si basavano raramente su un'analisi formalizzata o quantitativa degli effetti. Inoltre, i valutatori nazionali hanno raramente utilizzato i risultati delle analisi quantitative svolte da terzi.

### Valutazione dell'efficienza

41. Il capitolo omonimo della relazione di sintesi mirava a valutare l'efficienza nell'attuazione dei grandi progetti finanziati nelle regioni obiettivo 1. L'analisi ha preso in esame un campione geograficamente e tematicamente rappresentativo costituito da circa 60 grandi progetti <sup>(1)</sup>. L'efficienza viene interpretata in base agli effetti ottenuti a costi ragionevoli. «L'obiettivo principale consiste nel definire i costi unitari, cioè il costo per risultato raggiunto. L'analisi dovrebbe altresì prendere in esame la qualità della gestione dei grandi progetti da parte dei beneficiari finali. A livello comunitario, i costi unitari andrebbero analizzati in tutte le regioni obiettivo 1. Le differenze significative in termini di costi unitari tra le diverse regioni devono essere, dove possibile, motivate e deve essere definito un intervallo di costi adeguati, che potrà essere utilizzato per una valutazione comparata in futuro» <sup>(2)</sup>. Tali obiettivi sono pertinenti e costituiscono un elemento essenziale per una gestione efficiente dei progetti, ovunque nell'Unione europea.

42. Tuttavia, tali obiettivi non sono stati in larga misura raggiunti nella valutazione ex post. La relazione di sintesi riconosce questa lacuna, spiegando che i responsabili dei progetti avevano trovato quasi impossibile individuare le singole componenti dei progetti e, di conseguenza, calcolare i costi unitari <sup>(3)</sup>. Un'affermazione così generica implica una scarsissima conoscenza dei grandi progetti finanziati dagli FS, tale da rendere impossibile il conseguimento di questo obiettivo stabilito dal CO. Quanto meno, sarebbe dovuto essere possibile ottenere costi comparabili per realizzazioni tipiche, ad esempio il costo di costruzione al metro quadro per un edificio industriale o per chilometro per una strada.

43. Alcuni risultati parziali vengono illustrati in tre tabelle che si riferiscono alla costruzione di strade negli Stati membri, a progetti ambientali in Spagna e ai costi per posto di lavoro creato in progetti industriali <sup>(4)</sup>. Tuttavia, la valutazione o l'analisi di questi risultati sono insufficienti, ad esempio, per quantificare l'impatto dei diversi costi del lavoro e delle particolari caratteristiche geografiche nel settore delle costruzioni stradali.

44. La relazione di sintesi è giunta a conclusioni certe circa la tempistica dei progetti e il rispetto dei limiti di bilancio. In primo luogo, solo un terzo dei sessanta progetti esaminati era stato completato entro termini previsti, mentre più di un terzo era in ritardo di un anno. In secondo luogo, circa due terzi dei

progetti avevano superato la dotazione assegnata: il 20 % di questi era costato il 30 % in più rispetto a quanto originariamente previsto. Tuttavia, l'analisi si limita ad alcune osservazioni di carattere generale e non fornisce, o quasi, alcuna valutazione sulla qualità della gestione da parte dei beneficiari finali, come invece richiesto dal CO <sup>(5)</sup>. Inoltre, non sono state sottoposte a valutazione né l'efficienza del partenariato pubblico-privato (PPP) in tale ambito, né delle procedure di gara impiegate.

### Valutazione dell'impatto dei Fondi strutturali

45. La relazione di sintesi sostiene che l'obiettivo principale dei Fondi strutturali è influenzare le potenzialità dell'offerta dell'economia nel lungo periodo <sup>(6)</sup>. Questi effetti sull'offerta si producono attraverso diversi canali che sono intesi a: a) aumentare gli investimenti per migliorare le infrastrutture fisiche, come contributo all'attività produttiva del settore privato; b) migliorare il capitale umano, grazie ad investimenti nella formazione, come contributo all'attività produttiva del settore privato, e infine c) incanalare i finanziamenti pubblici verso il settore privato per stimolare gli investimenti, incrementando la produttività fattoriale e riducendo i costi settoriali di produzione e del capitale <sup>(7)</sup>.

46. La relazione passa poi a valutare l'importanza delle cosiddette esternalità positive, «condizioni grazie alle quali società private traggono benefici dall'uso di fattori produttivi supplementari senza subirne i costi», migliorando in tal modo la produttività e la competitività di costo dell'economia. Si tratta di considerazioni rilevanti per una valutazione ex post. Per contro, il cofinanziamento tramite il settore privato è stato escluso dall'analisi, a causa di incertezze sui «meccanismi di fondo» <sup>(8)</sup>. Questo approccio limitato ha condotto a sottovalutare gravemente l'impatto di alcune spese all'interno dei Fondi strutturali, escludendo uno dei principali effetti a lungo termine sull'offerta. Una chiara dimostrazione proviene dall'esempio di una società di ricerca, presentato nella relazione di sintesi <sup>(9)</sup>, le cui spese cofinanziate hanno attratto significativi investimenti privati supplementari. Invece di concentrarsi sull'impatto più facilmente individuabile delle spese degli FS sugli investimenti del settore privato, lo studio si è concentrato sul tentativo di valutare le cosiddette esternalità, utilizzando tecniche di stima piuttosto limitate a causa della mancanza di studi in grado di fornire una misura delle elasticità pertinenti alle regioni in esame.

<sup>(5)</sup> Come indicato in precedenza.

<sup>(6)</sup> Relazione di sintesi, pag. 71.

<sup>(7)</sup> Relazione di sintesi, pag. 72.

<sup>(8)</sup> «Quando si effettua una valutazione d'impatto che si basa su un macromodello formale, considerare il cofinanziamento proveniente dal settore privato presenta un valore discutibile; inoltre, vista la considerevole incertezza ed ambiguità relativa ai meccanismi di fondo che regolano le spese del QCS cofinanziate dal settore privato, abbiamo deciso di escludere tale modalità dalla nostra analisi» (Relazione di sintesi, pag. 71).

<sup>(9)</sup> Progetto Speke Garston-UK: in questo esempio specifico, sono stati attratti investimenti privati supplementari per 223 milioni di GBP, che hanno generato 4 600 posti di lavoro diretti (Relazione di sintesi, pag. 204).

<sup>(1)</sup> Più di 25 milioni di euro per investimenti in progetti di infrastrutture e più di 15 milioni di euro per progetti di produzione.

<sup>(2)</sup> CO, pag. 13.

<sup>(3)</sup> Relazione di sintesi, pag. 143.

<sup>(4)</sup> Relazione di sintesi, tabelle 4.6, 4.7 e 4.8.

47. Per valutare l'impatto dei Fondi strutturali sulla coesione economica e sociale, è stato applicato un approccio di modellizzazione macroeconomica, basato sul modello HERMIN, a quattro Stati membri (Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna) <sup>(1)</sup> e anche a regioni dei nuovi Länder tedeschi e dell'Irlanda del Nord <sup>(2)</sup>. Questo approccio intendeva misurare l'impatto dei programmi relativi all'obiettivo 1 sul PIL e sull'occupazione.

48. Alternativamente, si potrebbero utilizzare dati microeconomici tratti dai progetti per ottenere l'impatto totale o aggregato dei Fondi strutturali su base regionale o nazionale. Tuttavia, nonostante l'uso di informazioni standardizzate in tutte le regioni obiettivo 1, si riscontrano difficoltà nella raccolta di dati microeconomici. Si tenta quindi di misurare gli impatti unicamente sulla base di modelli macroeconomici che comportano molte limitazioni e ipotesi le quali, per le ragioni esposte più avanti, possono restringere fortemente la portata della valutazione e di conseguenza limitare le implicazioni che se ne potrebbero trarre per le politiche.

49. Le difficoltà principali identificate nell'utilizzo del modello macroeconomico HERMIN, per la valutazione ex post in esame, sono le seguenti:

- a) la struttura del modello pone eccessiva enfasi sul settore manifatturiero, mentre l'economia delle regioni o dei paesi in esame ha visto, negli ultimi 10 anni, un maggiore sviluppo del settore dei servizi destinabili alla vendita, ad esempio il turismo, o in alcuni casi del settore finanziario. I meccanismi di fondo di questi settori sono diversi da quelli del settore manifatturiero, divenuto più sensibile all'impatto della globalizzazione. Di conseguenza, il modello macroeconomico va riorientato in tal senso. Il modello utilizzato non ha tenuto conto di tale aspetto e nella relazione ben pochi elementi indicano che ciò sia stato considerato una lacuna grave, nonostante il fatto che il turismo sia così importante in molte delle economie delle regioni in esame;
- b) il modello utilizzato si fonda su dati annuali raccolti a partire dal 1980. Tuttavia, a causa del rapido cambiamento della struttura delle regioni in causa nel corso del periodo successivo, l'instabilità strutturale dei parametri stimati potrebbe costituire un serio limite per il modello macroeconomico adottato. Anche questo aspetto non è stato preso in considerazione;

<sup>(1)</sup> I quattro paesi che, nella loro totalità, rientrano nelle regioni obiettivo 1.

<sup>(2)</sup> Nel caso dell'Italia, la definizione di un modello HERMIN, prevista nel CO e programmata, non ha avuto luogo a causa di «difficoltà di aggiornamento». Per le rimanenti regioni, per le quali non era disponibile un modello HERMIN, si è proceduto a una cosiddetta stima «dal basso verso l'alto».

- c) si utilizzano le spese programmate invece di quelle effettive <sup>(3)</sup>: una scelta adatta ad una proiezione ex ante, non ad una valutazione ex post;
- d) le stime degli impatti sono significativamente e pregiudizialmente orientate al ribasso, a causa dell'esclusione dal modello dei cofinanziamenti privati (cfr. anche il paragrafo 46) come pure del flusso di investimenti privati indotto dagli interventi dei Fondi strutturali. A titolo d'esempio, se gli FS forniscono aiuti per la costruzione di un fabbricato industriale, l'impatto sull'economia regionale non è limitato alla costruzione dell'edificio, ma include anche i posti di lavoro permanenti creati grazie agli investimenti operati dal settore privato successivamente alla costruzione dell'edificio;
- e) l'impatto che gli FS hanno nel lungo periodo sul patrimonio di infrastrutture pubbliche e sul capitale umano (esternalità positive) svolge un ruolo fondamentale nella valutazione dell'impatto degli FS nella relazione di sintesi. Il modello HERMIN richiede che altri studi specifici determinino le elasticità delle esternalità. Tuttavia, dato che queste elasticità non sono disponibili per nessuna delle regioni interessate dell'Unione, si è fatto ricorso a letteratura empirica basata per lo più su regioni statunitensi; come rilevato dalla relazione stessa, ciò «è piuttosto ambiguo circa l'entità effettiva delle esternalità» <sup>(4)</sup>. Di conseguenza, non è chiaro fino a che punto gli impatti stimati si basino su fatti o su opinioni;
- f) per quanto riguarda l'addizionalità, le simulazioni del modello HERMIN confrontano situazioni con o senza i finanziamenti del QCS. I casi privi di finanziamenti del QCS presuppongono che non siano stati spesi né i finanziamenti comunitari né gli importi di cofinanziamento. La validità di tale ipotesi è discutibile <sup>(5)</sup>.

50. Il modello HERMIN, come applicato sinora, risulta inadatto a stimare gli effetti degli interventi degli FS nelle regioni obiettivo 1.

<sup>(3)</sup> La relazione afferma che: «Idealmente, dovremmo servirci delle spese ex post effettivamente eseguite nel quadro del QCS. Tali spese, però, non erano disponibili per ogni regione o paese, disaggregate per priorità e su base annua. Per una maggiore uniformità, abbiamo utilizzato i dati sulla spesa programmata del QCS, contenuti nel QCS 1994-1999. Sebbene tali dati forniscano un totale delle spese abbastanza affidabile, non forniscono invece un quadro preciso dello scaglionamento delle spese ex post» (Relazione di sintesi, pag. 150).

<sup>(4)</sup> Relazione di sintesi, pag. 161.

<sup>(5)</sup> In effetti, alcuni studi sostengono che i finanziamenti comunitari scoraggiano gli investimenti nazionali, tanto che l'andamento della crescita economica senza il sostegno del QCS sarebbe migliore di quello ottenuto con le simulazioni HERMIN.

51. La Corte ha analizzato i risultati delle simulazioni HERMIN relative all'evoluzione del tasso di disoccupazione, confrontandoli con una serie di ipotesi prestabilite <sup>(1)</sup>. I risultati (cfr. *allegato IV*) mostrano significativi scostamenti, rispetto a quelli forniti da altre fonti, per quanto riguarda la disoccupazione.

52. E infine, in molti casi, non è stato valutato in che misura siano stati raggiunti gli obiettivi intermedi.

53. Per ciò che riguarda l'obiettivo strategico della convergenza, la relazione di sintesi si limita a osservare «che la convergenza globale tra Stati membri continua a procedere, ma non allo stesso ritmo, nelle diverse regioni europee. Che tale convergenza sia dovuta ai Fondi strutturali, è un punto discutibile» <sup>(2)</sup>.

### Valutazione dei sistemi di gestione

54. Le modalità di gestione e di attuazione scelte per i programmi dell'obiettivo 1 svolgono un ruolo cruciale ai fini dell'efficacia, dell'efficienza e dell'impatto dei Fondi strutturali. Tale aspetto era stato preso in considerazione sia nel CO che nella guida metodologica ed è stato ripreso nelle valutazioni nazionali <sup>(3)</sup>. Le relazioni di valutazione nazionale hanno delineato l'impatto sui sistemi di gestione, ma hanno anche indicato le situazioni ove gli effetti su tali sistemi avrebbero potuto essere più evidenti.

55. L'importanza di questo argomento viene riconosciuta anche nella relazione di sintesi, dove almeno 13 delle 19 raccomandazioni riportate nella sezione omonima <sup>(4)</sup> si concentrano su problemi di gestione.

56. La relazione di sintesi fornisce molte osservazioni pertinenti sulla gestione dei Fondi strutturali comunitari e rimanda a diverse conclusioni riportate nella Valutazione tematica del principio di partenariato, condotta nel 1999. Ciò permette una continuità di valutazione e fornisce prove atte a sostenere o contraddire le osservazioni riportate nello studio precedente. Tuttavia, in alcune aree, le conclusioni raggiunte differivano da quelle della Valutazione tematica.

57. La relazione di sintesi presenta un riepilogo del numero medio di partecipanti ai comitati di monitoraggio (CM) per ciascuno Stato membro. La media complessiva era di 44, ma c'erano forti differenze, tra un minimo di 15 e un massimo di 85. La

relazione conclude anzi che un alto livello di partecipanti costituiva un notevole limite per l'efficienza dei comitati di monitoraggio, problema comune a tutti gli Stati membri <sup>(5)</sup>. Al contrario, lo studio tematico concludeva che non vi erano prove che indicassero una diminuita efficienza in caso di maggiore partecipazione. Date le notevoli differenze che caratterizzano le conclusioni delle diverse relazioni circa questo aspetto, sarebbe stato opportuno analizzarlo più in profondità nella relazione di sintesi, in modo da formulare raccomandazioni più pragmatiche per il futuro.

58. Un'altra area per la quale si faceva riferimento alla valutazione tematica è quella della gestione dei diversi fondi. Entrambe le valutazioni concludevano che i fondi operavano secondo principi e requisiti finanziari diversi, il che limitava la sinergia tra i fondi stessi. Questa importante osservazione rispecchia le opinioni già espresse dalla Corte <sup>(6)</sup> e sottolinea la necessità di uno sforzo per ottenere una maggiore sinergia tra i diversi fondi.

59. Anche la valutazione sull'efficacia dei sistemi di gestione complessivi risente di alcune lacune. La relazione di sintesi afferma che «I sistemi di gestione sono stati giudicati inadeguati dalle valutazioni nazionali in poco meno della metà degli Stati membri ammissibili». Si tratta di un risultato importante e ci si sarebbe potuta attendere una valutazione dettagliata sia dei casi positivi che delle inadeguatezze rilevate. Sebbene alcuni punti critici siano stati presi in esame, la relazione manca, nel complesso, di chiarezza sui riscontri effettivi.

60. La valutazione tematica del principio di partenariato in relazione ai Fondi strutturali (1999) ha riscontrato che tale principio forniva una serie di vantaggi per l'attuazione dei Fondi <sup>(7)</sup>. La relazione di sintesi afferma che «in generale, tali vantaggi sono stati riconosciuti anche dagli Stati membri coinvolti nell'attuazione del programma dell'obiettivo 1 per il periodo 1994-1999, e il partenariato orizzontale è stato accolto come uno degli aspetti a "valore aggiunto" della programmazione comunitaria» <sup>(8)</sup>. Si tratta di un risultato importante e, sebbene vengano presentati i punti salienti di alcuni casi, inclusi alcuni brevi commenti su esperienze negative o difficoltà, la discussione avrebbe potuto indicare più chiaramente i miglioramenti possibili sulla base delle esperienze citate, in modo da rendere più efficace il principio di partenariato.

<sup>(1)</sup> Tale analisi di sensibilità è stata condotta su Germania orientale, Spagna, Grecia, Irlanda e Portogallo.

<sup>(2)</sup> Relazione di sintesi, pagg. 183-184.

<sup>(3)</sup> Ciò comprova l'influenza positiva degli FS sullo sviluppo della programmazione pluriennale, sull'attuazione del concetto di programma e della gestione fondata sugli obiettivi, sulla creazione di strutture manageriali, di procedure e in particolare dei sistemi di monitoraggio e sugli indicatori, sui sistemi di controllo qualità nelle opere pubbliche, nelle procedure di gara per gli aiuti governativi, sullo sviluppo di sistemi e di capacità di valutazione e di una cultura della valutazione, sulle procedure di selezione dei progetti e infine sui sistemi di controllo. Gli FS stimolano lo sviluppo di strutture e capacità più consone a gestire i progetti di sviluppo.

<sup>(4)</sup> Relazione di sintesi, sezione 9.1.

<sup>(5)</sup> Relazione di sintesi, pag. 196.

<sup>(6)</sup> Parere n. 2/2005 sulla proposta di regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione [COM(2004) 492 def. del 14.7.2004] (GU C 121 del 20.5.2005, pag. 18); relazione speciale n. 7/2003 relativa all'attuazione della programmazione degli interventi del periodo 2000-2006 nel quadro dei Fondi strutturali, paragrafo 90 (GU C 174 del 23.7.2003, pag. 22).

<sup>(7)</sup> Essi includevano: maggior efficacia nello sviluppo e nel monitoraggio dei programmi; maggior efficacia nella selezione dei progetti; maggior legittimità e trasparenza delle decisioni e del processo decisionale; maggior impegno e senso di responsabilità per i risultati del programma, ecc. Cfr. *Thematic Evaluation of the partnership principle* (Valutazione tematica del principio di partenariato), pag. II.

<sup>(8)</sup> Relazione di sintesi, pag. 188.

61. Tra le varie procedure che sono state all'origine di problemi amministrativi, una delle due più citate è quella concernente la presentazione delle domande per i progetti/selezione dei progetti. Vengono riportati svariati esempi, che denotano una mancanza di chiarezza nelle procedure e l'urgente necessità che la Commissione elabori un documento di riferimento sulle migliori pratiche in materia. Viene fornita una tabella che riporta la durata del processo di selezione dei progetti per ciascun paese, sebbene manchino i dati relativi a tre Stati membri. La durata di tale processo nei rimanenti Stati membri varia da due a nove mesi, mentre la media è di cinque mesi. Gli esempi adottati indicano la necessità di continuare a semplificare le modalità per la presentazione delle domande. In tale contesto, non è stata condotta un'analisi approfondita dei vantaggi e/o dell'efficacia di una selezione su base competitiva o, alternativamente, cronologica.

62. Inoltre, si deve tenere debitamente conto dei processi di monitoraggio e controllo. Nella relazione di sintesi si afferma che «i sistemi di controllo finanziario risultano aver funzionato relativamente bene all'interno degli Stati membri per i programmi dell'obiettivo 1 nel periodo 1994-1999, anche se sono state necessarie alcune rettifiche per adeguarsi alle nuove disposizioni finanziarie del 1997. Nella maggioranza degli Stati membri, i sistemi di controllo finanziario erano ritenuti idonei e applicati in modo relativamente efficiente. In genere, il controllo finanziario è risultato affidabile e ha rispettato la regola del 5 %»<sup>(1)</sup>. Questa osservazione contrasta con le osservazioni formulate dalla Corte<sup>(2)</sup> in varie relazioni, secondo cui il programma dei Fondi strutturali 1994-1999 è stato segnato da significative carenze concernenti il controllo finanziario.

63. L'altro elemento del processo di monitoraggio che dà origine a problemi amministrativi riguarda i sistemi di monitoraggio e di valutazione non finanziari. Il monitoraggio è oggetto di forti critiche. La relazione di sintesi conclude che «il monitoraggio continua ad essere gravemente carente nonostante l'enfasi posta sullo sviluppo del suo ruolo sin dal primo periodo di programmazione. I dati disponibili sono frammentari, incoerenti, troppo focalizzati sui risultati materiali e spesso di dubbia attendibilità»<sup>(3)</sup>. Essa afferma inoltre: «In tutti gli Stati membri, gli obiettivi definiti all'inizio del programma non sono stati quantificati»<sup>(4)</sup>. Su dieci Stati membri elencati, la quantificazione è giudicata mediocre in sette, variabile in uno ed adeguata in due, ma solo all'inizio del programma. Vengono fornite brevi sintesi per ciascuno Stato membro. Tuttavia, mancano ulteriori osservazioni.

64. Viene altresì affermato che i sistemi computerizzati costituiti per il monitoraggio del programma 1994-1999 «sono stati spesso criticati a causa della mancata integrazione tra i vari programmi e i vari fondi. Ciò ha inciso sulla capacità delle autorità di

gestione di ottenere una visione d'insieme dell'evoluzione dei programmi e ha costituito un problema per le valutazioni successive»<sup>(5)</sup>. Anche tali osservazioni devono suscitare dubbi sulla validità della precedente conclusione riportata nella relazione, e cioè che la gestione finanziaria del programma sia stata ben condotta, se è vero che le informazioni sul monitoraggio — che costituiscono un fattore fondamentale nel processo di gestione — sono state giudicate «frammentarie, incoerenti e di dubbia attendibilità»<sup>(3)</sup>.

65. La relazione di sintesi fornisce anche brevi commenti sulle cosiddette «valutazioni interne»<sup>(6)</sup>. Viene osservato che «tali valutazioni interne sono state condotte dai ministeri o dalle autorità regionali, con l'aiuto di università e agenzie esterne. Il tenore delle valutazioni può forse sembrare sorprendente, alla luce delle lacune dei sistemi di monitoraggio. Ciò probabilmente rispecchia l'obbligo di dover procedere a delle valutazioni, e il modo in cui esso viene percepito. In ogni caso, i risultati di tali valutazioni hanno spesso influito sulla gestione dei programmi»<sup>(7)</sup>. Alla luce di questa affermazione, sarebbe stato più opportuno porre maggiore attenzione a queste valutazioni interne e sfruttare i risultati raggiunti dai ministeri o dalle autorità regionali interessati. La relazione di sintesi, invece, riporta solo osservazioni di carattere generale, poco rilevanti per la valutazione ex post globale.

66. Per quanto riguarda il periodo di programmazione 2000-2006, la relazione di sintesi rileva che si è cercato di risolvere i problemi di monitoraggio rilevati nel periodo 1994-1999<sup>(8)</sup>.

### *Adeguatezza del quadro di riferimento per la valutazione*

#### **Capitolati d'oneri**

67. Alla luce dei vari problemi identificati nell'analisi della relazione di sintesi, è necessario concentrarsi specificamente sui capitolati d'oneri originariamente redatti. Questi, come la relazione iniziale e la guida metodologica, presentavano alcune lacune. In particolare:

- a) non affrontavano il problema dell'assenza di obiettivi quantificabili. Inoltre, il CO e la guida metodologica non avviavano in modo soddisfacente all'insufficienza di indicatori adeguati;

<sup>(1)</sup> Relazione di sintesi, pag. 218.

<sup>(2)</sup> Relazioni annuali concernenti l'esercizio finanziario 2003, paragrafi 5.22, 5.32 lettera d), 5.33 e 5.34 (GU C 293 del 30.11.2004, pag. 162). Relazioni annuali concernenti l'esercizio finanziario 2004, paragrafo 5.30 (GU C 301 del 30.11.2005, pag. 143).

<sup>(3)</sup> Relazione di sintesi, pag. 224.

<sup>(4)</sup> Relazione di sintesi, pag. 219.

<sup>(5)</sup> Relazione di sintesi, pag. 221.

<sup>(6)</sup> Che si occupano di valutazioni in corso in questo contesto.

<sup>(7)</sup> Relazione di sintesi, pag. 222.

<sup>(8)</sup> Ad esempio «ci sono chiari segni che i partenariati sono sempre più diffusi e che vengono sempre più delegate responsabilità decisionali al partenariato del programma» (Relazione di sintesi, pag. 246).

- b) allo stesso modo, non richiedevano al valutatore di raccogliere ulteriori dati sugli indicatori di *performance*. Il CO <sup>(1)</sup> prevedeva un esame sul campo «come necessario, se i dati non sono disponibili presso gli Stati membri», ma questo punto non è stato esplicitato più dettagliatamente nella guida metodologica <sup>(2)</sup>;
- c) non veniva dato sufficiente rilievo alla necessità di valutare gli effetti netti <sup>(3)</sup>, ad eccezione di alcuni impatti economici;
- d) il CO non poneva in risalto, in particolare, la questione dell'efficacia e degli effetti inerziali. Ciò è biasimevole in quanto l'effetto inerziale è spesso considerato un fattore pertinente in aree importanti quali i contributi agli investimenti produttivi, l'aiuto diretto all'occupazione e la formazione professionale per facilitare l'accesso al mercato del lavoro;
- e) non prestava sufficiente attenzione all'analisi dei potenziali collegamenti tra l'adeguatezza della strategia, l'efficacia e l'impatto <sup>(4)</sup>. Inoltre, non tentava, o quasi, di correlare gli obiettivi identificati, anche se non quantificati, a una classifica dei bisogni che il QCS cerca di soddisfare;
- f) il CO e la relazione iniziale non suggerivano altre tecniche valutative, a parte l'applicazione del modello HERMIN e il riferimento all'analisi dell'incidenza critica raccomandata per i «casi di studio» <sup>(5)</sup>;
- g) riguardo ai «quesiti specifici a ciascun paese» identificati nei CO <sup>(6)</sup>, non venivano fornite chiare indicazioni circa la metodologia da utilizzare.

68. Inoltre, i CO non accordavano sufficiente priorità al rafforzamento della coesione economica e sociale all'interno dell'UE e alla convergenza degli Stati membri meno sviluppati, anche se questi obiettivi sono tra i più importanti delle misure strutturali. La relazione iniziale riportava alcuni quesiti circa i modelli di sviluppo utilizzati, i vincoli alla crescita da eliminare e i canali attraverso i quali è possibile attendersi un impatto sull'economia regionale <sup>(7)</sup>. La valutazione ex post avrebbe invece dovuto includere studi empirici sulla convergenza tra regioni diverse e sull'attenuazione delle disparità, risultanti da fattori quali gli

<sup>(1)</sup> CO, pag. 16.

<sup>(2)</sup> Guida metodologica, pagg. 16 e 17.

<sup>(3)</sup> Gli effetti «netti» vengono stimati sottraendo dagli effetti lordi gli eventuali effetti inerziali o di spiazzamento/sostituzione.

<sup>(4)</sup> Specialmente nel caso dei collegamenti tra i risultati delle analisi di impatto e delle analisi di efficacia e adeguatezza della strategia.

<sup>(5)</sup> Relazione iniziale, pag. 7.

<sup>(6)</sup> CO, pagg. 102-109.

<sup>(7)</sup> Relazione iniziale, pag. 13. Anche la guida metodologica include quesiti chiave quali: «qual è stato l'impatto globale dei Fondi strutturali per quanto riguarda il sostegno alla convergenza regionale nel periodo 1994-1999? Quali sono stati gli effetti economici degli investimenti dei Fondi strutturali in termini di convergenza dei livelli del reddito?» (pag. 24).

investimenti nelle infrastrutture, i miglioramenti del sistema educativo e della capacità del settore ricerca e sviluppo.

69. Sarebbe stato altresì appropriato, come obiettivo di valutazione, identificare e analizzare casi di studio specifici che costituissero punti di riferimento per una valutazione comparata delle politiche di sviluppo regionale, ad esempio nel settore dei raggruppamenti di imprese e dei poli di crescita.

70. Al momento di avviare l'esercizio di valutazione, il problema dell'adeguatezza della strategia è stato posto stilando un elenco di problemi e di domande. Tuttavia, le linee guida per la valutazione fornite nei CO <sup>(8)</sup> e nella guida metodologica non erano sufficientemente precise o concrete.

### Adeguatezza della supervisione operata dalla Commissione

71. Il contratto (generale) tra la Commissione e i consulenti prescelti per condurre la valutazione stipulava che l'assistenza tecnica per la valutazione venisse fornita sotto la responsabilità e la supervisione dei funzionari della Commissione. La qualità della valutazione doveva essere giudicata dalla Commissione in base ai criteri definiti dal programma MEANS.

72. Il comitato direttivo presieduto dalla direzione generale della Politica regionale, che comprendeva rappresentanti di altre direzioni generali, aveva partecipato alla stesura dei CO, approvato la metodologia e il piano di lavoro dettagliato (nella relazione iniziale) ed esaminato le relazioni nazionali e quella di sintesi. Per assicurare la massima qualità delle valutazioni condotte, è stato nominato un gruppo di quattro esperti che, però, sono intervenuti troppo tardi e non hanno quindi influito significativamente sulla qualità della valutazione.

73. Il calendario concordato contrattualmente non è stato rispettato. Le relazioni sono state trasmesse in ritardo, per cui la relazione di sintesi finale e le relazioni nazionali non sono state presentate entro i previsti dodici mesi, cioè prima del 12 novembre 2002, bensì nell'aprile del 2003 e sono state pubblicate nel maggio 2003. Fin dall'inizio, le scadenze si sono rivelate troppo ravvicinate e non garantivano un tempo sufficiente ad apportare il numero piuttosto ampio di modifiche/correzioni alle relazioni richieste dagli esperti e dai rappresentanti del comitato direttivo. Ciò ha conseguenze importanti sulle future valutazioni ex post.

74. Il CO <sup>(6)</sup> richiedeva l'esame di due temi specifici per ciascun Stato membro e proponeva un elenco di possibili temi. Tuttavia, nessuna relazione di valutazione nazionale ha prestato particolare attenzione a questo aspetto. Sebbene, a volte, singoli capitoli fornissero dati statistici o riferissero un'indagine parziale dei suddetti temi, essi non sono stati oggetto di un'indagine specifica, come invece richiesto dal CO.

<sup>(8)</sup> CO, pagg. 94 e 95.

75. A guisa di conclusione generale, la supervisione del processo di valutazione da parte della Commissione richiede miglioramenti. In particolare, fin dall'inizio era prevedibile che in assenza di dati affidabili e indicatori di performance, nonché di obiettivi specifici, la Commissione avrebbe dovuto prendere misure adeguate per ovviare a queste gravi carenze. Inoltre, date le scadenze ravvicinate e i limiti intrinseci, la valutazione avrebbe dovuto concentrarsi sugli elementi essenziali invece che tentare di analizzarne su così vasta scala il periodo di programmazione.

**Rilevanza delle raccomandazioni formulate a seguito della valutazione per i periodi di programmazione futuri**

76. Dati i problemi menzionati in precedenza nella presente relazione, la capacità della valutazione ex post di formulare raccomandazioni utili era limitata. Sebbene la valutazione abbia fornito poche raccomandazioni sul contenuto del programma, essa ha tuttavia proposto un'ampia serie di suggerimenti pertinenti e importanti su come migliorare la gestione e l'attuazione degli FS (1).

77. La relazione raccomanda che «i comitati di monitoraggio ricoprano un ruolo più orientato alla direzione strategica che non alla gestione finanziaria» (2). I comitati di monitoraggio dovrebbero invece essere in grado di espletare entrambe le funzioni, come richiesto dai regolamenti.

78. Le valutazioni hanno fornito raccomandazioni per il periodo di programmazione 2000-2006 che riguardano, principalmente, i problemi dei sistemi di gestione. Viene trattata un'ampia gamma di temi, generalmente molto pertinenti alla situazione specifica dei paesi interessati.

79. Riguardo ai programmi 2000-2006, le principali lezioni da trarre dalla valutazione ex post del periodo di programmazione precedente riguardano l'attuazione dei programmi, con particolare riferimento al lavoro sui casi di studio svolto per valutare l'efficacia e l'efficienza delle azioni condotte a titolo dei Fondi strutturali.

80. Per quanto riguarda il periodo successivo al 2006, le raccomandazioni formulate dalla relazione di sintesi sono piuttosto limitate e di carattere generale. Tuttavia, sono ancora pertinenti e, in quanto tali, utili. Ad esempio si afferma che «si dovrebbe fare un uso maggiore delle valutazioni indipendenti e continuative, che forniscono un contributo esterno oggettivo» (3). Tale

raccomandazione è ragionevole, e sarebbe stata utile se adottata prima dell'avvio della valutazione ex post oggetto del presente audit.

**VALUTAZIONE EX POST DELLE AZIONI DELL'FSE (NEL QUADRO DEGLI OBIETTIVI 1 E 3) CONDOTTA DALLA DIREZIONE GENERALE PER L'OCCUPAZIONE, GLI AFFARI SOCIALI E LE PARI OPPORTUNITÀ**

81. Insieme alla valutazione delle regioni obiettivo 1, sotto il controllo della direzione generale della Politica regionale, è stata condotta un'altra valutazione, in questo caso sotto il controllo della direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e le pari opportunità, che ha preso in esame le azioni a titolo dell'FSE per gli obiettivi 1, 3 e 4, e le iniziative comunitarie Employment e Adapt. Il CO per quest'ultima valutazione ex post prevedeva l'utilizzo dei risultati ottenuti dalla valutazione delle regioni obiettivo 1. Tuttavia, nonostante le disposizioni organizzative intendessero facilitare un'efficace coordinamento tra le due valutazioni, ci sono scarse indicazioni che ciò si sia verificato in pratica.

*Riquadro 2*

**Conclusioni generali della valutazione condotta dalla direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e le pari opportunità**

La valutazione mirava a determinare l'impatto degli interventi dell'FSE negli Stati membri, a livello di individui e sistemi. Intendeva altresì di analizzare l'impatto e l'efficacia delle azioni comunitarie su specifici problemi strutturali e di verificare il valore aggiunto fornito da tali azioni. La metodologia adottata per raggiungere questi obiettivi richiedeva ai valutatori, tra le altre cose, di indicare se i casi che erano stati chiamati a valutare fornissero prove a favore o contro una serie di ipotesi.

La relazione evidenziava anche una serie di punti positivi, così riassumibili: molti dei finanziamenti dell'FSE erano rivolti a contrastare la disoccupazione a lungo termine; tale scelta è stata ritenuta idonea, visto il persistere di quest'ultima. I miglioramenti riscontrati sul mercato del lavoro presso i beneficiari erano commisurati alle risorse utilizzate. In molti Stati membri si sono verificati miglioramenti netti nei servizi di collocamento e in quelli di formazione e istruzione. Le risorse utilizzate hanno consentito un rafforzamento di alcune priorità delle politiche, quali le pari opportunità, l'adattamento della forza lavoro e l'aiuto ai disabili. Grazie all'FSE, vi è stato un maggior coinvolgimento delle parti sociali e delle autorità regionali. I finanziamenti hanno contribuito al miglioramento delle capacità di gestire e attuare interventi sul mercato del lavoro, a tutti i livelli.

Tuttavia, la relazione ha osservato anche un certo numero di carenze: le azioni sono state spesso dettate dalla disponibilità delle risorse, e non da scelte strategiche, e si sono svolte in modo parallelo e separato rispetto ai dibattiti sulle relative politiche. Gli interventi si sono concentrati in larga misura sulla formazione e sono stati destinati soprattutto a prestatori di servizi; tali azioni non costituiscono, se isolate, l'aiuto più efficace per contrastare la disoccupazione a lungo termine e, di conseguenza, è probabile che siano associati a forti effetti inerziali. Per concludere, le procedure amministrative sono state giudicate complesse, mentre quelle di valutazione sono risultate carenti e non strutturate.

(1) Ad esempio, si suggerisce di «lasciare molta più discrezionalità a quegli Stati membri che già posseggono efficaci sistemi di monitoraggio nazionali, in modo che li usino nel contesto di iniziative finanziate dall'Unione europea. Ciò ridurrebbe i costi sostenuti e consentirebbe di ottenere dati probabilmente più significativi» (Relazione di sintesi, pag. 249).

(2) Relazione di sintesi, pag. 249.

(3) Relazione di sintesi, pag. 251.

## Giudizio della Corte sulla qualità della valutazione

### Esame delle lacune nei dati e nell'analisi

82. Gli interventi dell'FSE forniscono spesso un contributo o un effetto potenziale che è intangibile e quindi non facilmente quantificabile<sup>(1)</sup>. Nonostante questo problema intrinseco, un esercizio di valutazione deve mirare principalmente ad analizzare l'impatto e, contemporaneamente, l'efficacia e l'efficienza; ed era proprio questo che si richiedeva alla valutazione ex post.

83. Cercando di analizzare l'impatto degli interventi FSE, la relazione di sintesi fornisce delle stime sul numero di beneficiari FSE suddivisi per paese e per obiettivo<sup>(2)</sup>. La valutazione ex post, che è complementare alle relazioni di valutazione nazionali, ha cercato di fornire dati concreti a sostegno di diverse ipotesi pre-stabilite<sup>(3)</sup>. Queste considerazioni vengono discusse nei paragrafi seguenti.

84. Uno dei requisiti più essenziali della valutazione ex post delle operazioni FSE riguarda il numero di beneficiari nel periodo 1994-1999. La relazione riporta una tabella dove il numero dei beneficiari è stimato a 52 milioni. Tuttavia, le note allegate alla tabella danno adito a seri dubbi sulle cifre riportate<sup>(4)</sup>. L'incertezza circa l'esattezza dei dati sminuisce l'utilità e la pertinenza delle osservazioni presenti in altre sezioni della valutazione.

85. La relazione di sintesi<sup>(3)</sup> fornisce stime dell'impatto degli interventi FSE sugli individui. Tali informazioni sono potenzialmente importanti sotto molti punti di vista, incluso il calcolo dei costi unitari dei programmi e le stime dei beneficiari ancora occupati dopo 12 mesi. Tuttavia, esistono fattori che limitano fortemente l'utilità delle informazioni, in particolare la mancanza di spiegazioni su come siano stati ricavati i dati. La relazione afferma semplicemente che: «I calcoli effettuati per generare tali stime derivano dall'esame di singoli casi e dalla consultazione della letteratura in materia»<sup>(2)</sup>. Tale affermazione non può essere ritenuta sufficiente e sono necessarie informazioni più dettagliate su come siano state ricavate le diverse stime, per comprendere meglio come tali cifre possano essere utilizzate, ad esempio per una valutazione comparata dei costi unitari e dell'indice del successo di un programma.

(1) Ad esempio maggiore «flessibilità» della forza lavoro a seguito di interventi di formazione.

(2) Relazione di sintesi, pag. 124.

(3) Relazione di sintesi, pagg. 125-126.

(4) Ad esempio nelle note si legge che i dati sulla Francia, che ammontano a 17 milioni, erano in corso di «ulteriore controllo» per eventuali «doppi conteggi», mentre quelli per i Paesi Bassi, corrispondenti a 8,7 milioni, erano anch'essi in corso di «ulteriore controllo» da parte dei valutatori nazionali. Inoltre, si afferma che per Germania, Irlanda e Regno Unito i dati sono per lo più mancanti, sebbene per quest'ultimo paese vengano indicati 7,9 milioni di beneficiari e per l'Irlanda 680 000.

86. Un secondo aspetto insoddisfacente riguarda l'analisi che accompagna i dati. Vi sono discrepanze tra le affermazioni della valutazione e i dati riportati nelle corrispondenti tabelle. Ad esempio il testo afferma che «generalmente, i costi unitari erano minori per i disoccupati e i giovani disoccupati, ammontavano a circa 6 000 euro per i lavoratori occupati ed erano molto superiori e diversificati per i lavoratori disabili e i disoccupati a lungo termine»<sup>(2)</sup>. Nonostante ciò, nella tabella i costi unitari per la formazione dei disoccupati risultano essere i più alti (6 000 euro) mentre quelli per l'integrazione dei disabili sono i più bassi (4 000 euro). Inoltre, è pratica diffusa fornire una forbice di variazioni quando si verifica una cosiddetta «ampia variazione» tra i programmi o al loro interno. L'analisi presente in questa sezione è di scarso valore in quanto troppo spesso si limita a ridurre la valutazione a una singola cifra, invece di definire una forbice significativa di valori, desunti dai vari casi in esame, da analizzare più approfonditamente.

87. Questa discrepanza tra commento e dati forniti compare in altre sezioni del capitolo 3 (cfr. esempi riportati nel riquadro 3).

#### Riquadro 3

Ad esempio si afferma che «la spesa FSE pro capite più alta riguardava Irlanda, Portogallo, Grecia (paesi che rientrano interamente nell'obiettivo 1) e Spagna»<sup>(1)</sup>. Eppure, la tabella 3.1 riporta una spesa FSE pro capite per il Portogallo pari a 2 086 euro e per la Germania a 405 euro, mentre per l'Irlanda si parla di 12 euro e per la Grecia di 17 euro. È evidente che i dati della tabella non corrispondono a quanto riportato nel testo. Ancora più significativa è la seguente affermazione: «In ogni paese, la spesa FSE per l'istruzione rispetto alla spesa nazionale è inferiore alla stessa spesa rispetto all'ALMP (*Active Labour Market Policies*, Politiche attive del mercato del lavoro). La spesa più elevata ha riguardato la Grecia e il Portogallo»<sup>(2)</sup>. Nonostante ciò, nella tabella 3.1, per la Grecia, la colonna relativa alla spesa FSE per l'istruzione in rapporto alla spesa nazionale appare vuota.

Nel paragrafo 3.2.3<sup>(3)</sup>, ad esempio, si afferma che «la spesa nazionale per la formazione al mercato del lavoro, in rapporto al PIL, variava dallo 0,2 % del Lussemburgo allo 0,58 % della Svezia»<sup>(4)</sup>. Eppure, nella tabella 3.3, la spesa per la formazione in Danimarca è pari allo 0,94 % del PIL, cioè quasi il doppio rispetto alla Svezia. Un altro esempio compare al paragrafo 3.2.6<sup>(5)</sup>, che tratta delle spese per l'integrazione dei disabili. Il testo presenta la seguente affermazione: «L'FSE rivestiva particolare importanza in Portogallo, Spagna, Grecia e Austria». Eppure, nella tabella 3.6, per Spagna e Grecia non viene riportata alcuna spesa FSE per i disabili. Un ulteriore esempio si ritrova al paragrafo 3.2.7, concernente le spese per l'istruzione. Vi si afferma che «il contributo FSE era più importante per Grecia, Irlanda e Portogallo»<sup>(6)</sup>. Nella tabella 3.7, però, per la Grecia non compaiono spese per l'istruzione e la formazione.

Relazione di sintesi: (1) pag. 78; (2) pag. 79; (3) pag. 81; (4) pag. 81; (5) pag. 84; (6) pag. 85.

### Valutazione dell'impatto delle azioni dell'FSE

88. Ai valutatori che hanno collaborato allo studio è stato richiesto di indicare se i casi esaminati confermassero o contraddicessero una serie di ipotesi che erano state formulate sulla base dell'esame iniziale della letteratura in materia e delle osservazioni prodotte nella prima fase della valutazione. Secondo la ricerca,

esistono «chiari elementi probatori a favore di quattro ipotesi» [cfr. *tabella 3* <sup>(1)</sup>]. Tuttavia, i dati forniti non giustificano tale affermazione. Ad esempio solo 7 dei 30 valutatori affermano che esistono «chiari elementi probatori a favore» della prima ipotesi. Sarebbe stata necessaria un'analisi più approfondita di questi risultati.

Tabella 3

#### Osservazioni sulle ipotesi prese in esame nell'analisi dei casi di impatto su individui

	Chiari elementi a favore	Alcuni elementi a favore	Nessun elemento, né a favore né contro	Alcuni elementi contrari	Chiari elementi contrari	Nessuna opinione, in questa fase
1. Il livello dell'impatto ottenuto è correlato alle condizioni del mercato nazionale e regionale di riferimento (ad es.: i risultati dipendono dal ciclo economico e dal livello della domanda e della disoccupazione).	7	14	8	0	1	0
2. Il livello dell'impatto è correlato alle caratteristiche dei gruppi beneficiari interessati (ad es.: i programmi di formazione sono più efficaci per donne che rientrano sul mercato del lavoro e immigrati istruiti, che non per lavoratori poco qualificati e giovani).	8	18	3	0	0	1
3. Il livello dell'impatto è correlato al tipo di misura. Alcune misure mostrano alti livelli di effetti inerziali, mentre altre sono efficaci su scala ridotta ma non forniscono soluzioni globali.	5	17	6	1	0	1
4. Il livello dell'impatto è strettamente correlato ad aspetti della struttura e della gestione dei programmi, ivi compresa la qualità delle analisi che definiscono l'ambito preciso degli interventi (ad es.: piccoli programmi mirati possono risultare più efficaci di programmi su larga scala).	3	17	7	1	0	1

<sup>(1)</sup> La tabella 3 riproduce parte della tabella 4.8 della relazione di sintesi.

## Valutazione delle pari opportunità

89. Il capitolo d'oneri concernente l'impatto dell'FSE 1994-1999 richiedeva anche di valutare in che misura le azioni a titolo dell'FSE avessero contribuito all'obiettivo «pari opportunità»<sup>(1)</sup>. Questo aspetto viene affrontato nel capitolo 7 della relazione. Tuttavia, si afferma che «un risultato importante riguarda il fatto che i dati disaggregati per genere non sono stati sistematicamente rilevati per ogni obiettivo FSE e per ogni iniziativa comunitaria nell'UE»<sup>(2)</sup>. Ciò ha limitato in modo significativo la capacità della ricerca di valutare tale argomento. È difficile definire «importante» questo risultato della valutazione, dato che un'analisi preliminare avrebbe rivelato tale lacuna, indicando altresì la necessità di procedere a indagini sul campo e a rilevazioni campionarie, invece che concludere semplicemente che i dati disaggregati non erano disponibili.

## Altri aspetti esaminati

90. Per quanto riguarda l'impatto delle operazioni a titolo dell'FSE sugli individui, gli interventi concernenti «misure combinate»<sup>(3)</sup> non sono stati sottoposti ad analisi specifica, nonostante l'elevata percentuale di risorse FSE ad essi destinata (18 %). Di conseguenza, le conclusioni riportate nella relazione di sintesi sono piuttosto modeste: «La valutazione mette in luce principalmente risultati positivi. Tuttavia, i metodi di valutazione tendono a concentrarsi sull'identificazione delle componenti più efficaci del programma, invece che giudicare i risultati delle misure combinate rispetto alle misure singole»<sup>(4)</sup>.

91. Per quanto riguarda l'impatto delle ALMP (*Active Labour Market Policies*, Politiche attive del mercato del lavoro), in particolare modo in rapporto ai paesi obiettivo 1, la relazione di sintesi trae alcune conclusioni senza spiegare in modo adeguato come vi si sia giunti.

92. Per quanto riguarda il contributo finanziario fornito al riguardo dall'FSE, la relazione di sintesi<sup>(5)</sup> conclude che «il contributo congiunto fornito dai fondi nazionali e dalle risorse FSE non risulta aver portato a una convergenza del modello di spesa tra i diversi paesi, e neppure all'adozione di norme che subordinino il contributo finanziario a specifiche condizioni economiche e del mercato del lavoro»<sup>(6)</sup>. È difficile concordare con tale conclusione, vista la quantità di errori presenti nelle relative tabelle e/o gli errori nella disamina. Similmente, un'altra importante conclusione in questa sezione della relazione indica che «tali circostanze suggeriscono che probabilmente non tutte le azioni finanziate dall'FSE applicavano il principio dell'addizionalità, nel senso che non avrebbero avuto luogo senza il cofinanziamento dell'FSE. Molto più probabilmente, l'addizionalità si sarebbe

prodotta dove i fondi FSE fossero focalizzati e concentrati su interventi particolari e dove le risorse e i programmi nazionali collegati fossero di entità relativamente modesta e meno sviluppati rispetto a quelli di paesi con analoghe condizioni del mercato del lavoro». Ancora una volta, è difficile comprendere come tale conclusione sia stata raggiunta a partire dagli elementi riportati in questo capitolo, specialmente viste le discrepanze tra l'analisi e i dati forniti nelle tabelle.

93. Per quanto riguarda le ipotesi sull'impatto dell'FSE sui sistemi, sorge un problema simile a quello appena descritto. Si afferma che esistono chiari elementi a favore che confermano sette ipotesi<sup>(7)</sup>. Tuttavia, un'analisi dei dati non conferma tale conclusione.

## Commenti sulla valutazione globale della Commissione

94. Pur dando adeguato peso alle limitazioni che i valutatori hanno dovuto affrontare, vanno comunque espressi i seguenti commenti critici in rapporto all'analisi condotta dalla Commissione sulla valutazione ex post, che si concludeva con un giudizio complessivamente positivo.

95. La valutazione della relazione da parte della direzione generale Occupazione, affari sociali e pari opportunità si fonda su otto criteri di prestazione e quattro possibili livelli di qualità: «eccellente», «buono», «accettabile», «inaccettabile». Nessuno dei criteri applicati viene giudicato «eccellente» o «inaccettabile». Quattro criteri vengono ritenuti «buoni»: rispondenza ai bisogni, ambito pertinente, metodologia adeguata e relazione chiara. Gli altri quattro criteri sono giudicati «accettabili»: dati affidabili, analisi adeguata, risultati credibili e conclusioni imparziali.

96. È significativo che la direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e le pari opportunità abbia giudicato gli ultimi quattro criteri meno soddisfacenti rispetto ai primi quattro. Tuttavia, visti i problemi dovuti all'inaffidabilità dei dati e le discrepanze nei commenti ad essi pertinenti, come evidenziato nella presente relazione speciale, la Corte ritiene che la relazione di valutazione fosse insoddisfacente, specialmente per ciò che riguarda l'affidabilità dei dati, l'adeguatezza dell'analisi, la credibilità dei risultati e l'imparzialità delle conclusioni.

## Ulteriori osservazioni tratte dalle relazioni nazionali

97. Si possono formulare anche alcune osservazioni sulle relazioni di valutazione nazionali, per quanto riguarda gli obiettivi e i risultati della valutazione:

- a) i risultati della valutazione in relazione all'impatto sugli individui erano spesso di natura qualitativa; non sempre si è stimato l'effetto inerziale;

(1) In questo caso, inteso soprattutto come parità tra i sessi.

(2) Relazione di sintesi, pag. 173.

(3) Le misure combinate comprendono consulenza e formazione intensive, esperienze di lavoro e formazione nonché incentivi all'occupazione e formazione.

(4) Relazione di sintesi, pag. 122.

(5) Cfr. paragrafo 3.2.8.

(6) Relazione di sintesi, pag. 86.

(7) Relazione di sintesi, pag. 144.

- b) gli aspetti dell'impatto di natura più qualitativa <sup>(1)</sup>, i cosiddetti risultati «soft», non sono stati sottoposti sistematicamente ad esame;
- c) dalle valutazioni è possibile desumere poche affermazioni di carattere generale riguardo i risultati delle misure individuali, eccezion fatta per i metodi integrati o misti;
- d) non sono stati sistematicamente valutati fattori importanti, quali il contributo allo sviluppo sostenibile e alla coesione socioeconomica;
- e) i gruppi beneficiari, quali i disoccupati a lungo termine e i giovani in cerca di occupazione, non sono stati sistematicamente oggetto di conclusioni specifiche nella valutazione delle misure cofinanziate;
- f) solo in alcuni casi è stato possibile mettere a confronto le aspettative con i risultati; inoltre, la valutazione era generalmente ostacolata dalla mancanza di precisi indicatori e obiettivi iniziali e dall'assenza di informazioni dettagliate;
- g) la complementarità tra gli interventi dell'FSE e altre azioni è stata esaminata solo raramente per spiegare particolari risultati. L'importanza dell'aumento della produttività presso singoli beneficiari dell'FSE, in termini di benefici apportati alle aziende presso cui lavorano, non è quasi mai stata analizzata direttamente.

98. Le relazioni nazionali incluse nel campione non presentano sempre un'analisi esaustiva dell'impatto delle azioni dell'FSE sulle politiche nazionali. In genere, esse suggeriscono che l'FSE ha avuto un impatto sullo sviluppo delle ALMP e, in alcuni casi, constatano un effetto diretto e concreto. In altri casi, però, esse forniscono una valutazione opposta, e cioè che è difficile dimostrare che l'FSE abbia condotto a modificare le ALMP.

99. Tutte le valutazioni nazionali, insieme alla relazione di sintesi, descrivono in modo più o meno esaustivo l'impatto sui sistemi, in riferimento ai servizi per il collocamento, all'istruzione e alla formazione di base, all'istruzione e alla formazione permanente, ai sistemi di certificazione e ai meccanismi per anticipare i bisogni. L'impatto sui sistemi spesso riguarda il contesto più specifico delle politiche. Solitamente era difficile identificare gli impatti netti delle operazioni a titolo dell'FSE <sup>(2)</sup>; solo in casi eccezionali l'impatto netto era efficacemente delimitato <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Ad esempio il raggiungimento di una qualifica o i risultati «soft» esposti nella relazione di valutazione sul Regno Unito (che indicano un «avvicinamento al mercato del lavoro»).

<sup>(2)</sup> Come affermato anche da alcuni valutatori (Spagna e Italia).

<sup>(3)</sup> Ad esempio in casi spagnoli.

100. Per quanto riguarda la Strategia europea per l'occupazione (in appresso SEO), le relazioni di valutazione sottolineano l'influenza positiva dell'FSE in alcuni Stati membri quali Grecia, Francia, Italia, Portogallo e Spagna. Tuttavia, veniva osservato nel caso della Germania che l'approccio dall'alto verso il basso della SEO avrebbe potuto entrare in conflitto con l'approccio dal basso verso l'alto adottato dall'FSE <sup>(4)</sup>. A livello più generale, la relazione di sintesi giunge alla conclusione che la SEO ha fornito un quadro strategico più preciso all'interno del quale programmare gli interventi a titolo dell'FSE <sup>(5)</sup>.

101. Per quanto riguarda il valore aggiunto comunitario, le relazioni di valutazione nazionali hanno fornito alcuni risultati di rilievo <sup>(6)</sup>, benché alcuni dei problemi menzionati non siano stati trattati in alcune relazioni nazionali.

102. Le implicazioni finanziarie delle scelte strategiche sono state raramente esaminate in dettaglio. La relazione di sintesi comprende un calcolo dei costi unitari concernenti alcune misure, basato però su dati non soddisfacenti. Laddove le questioni relative ai costi sono state prese in esame, l'analisi sembra evidenziare osservazioni potenzialmente preoccupanti che meritano di essere approfondite. Ad esempio, nel caso della Spagna, si afferma che «Il quasi raddoppio delle risorse grazie all'FSE ha condotto, secondo alcuni esperti, a maggiori sprechi di risorse. La maggior disponibilità di fondi ha portato all'espansione delle operazioni piuttosto che all'introduzione di nuove misure». Anche nel caso dell'Italia, si asserisce che i costi operativi associati all'FSE sono stati degni di nota a causa di problemi di attuazione e dei costi per la costituzione di nuovi partenariati e per le nuove pratiche di gestione <sup>(7)</sup>.

### Adeguatezza del quadro di riferimento per la valutazione

103. Le aree principali di valutazione erano specificamente indicate dal CO e comprendevano: le principali caratteristiche e i risultati raggiunti dalla programmazione 1994-1999; l'impatto dell'FSE sulle politiche nazionali e infine l'efficacia e l'impatto delle azioni dell'FSE sugli individui e sui sistemi.

<sup>(4)</sup> Un esempio di tale conflitto veniva citato nel caso della Germania.

<sup>(5)</sup> In particolare, la SEO promuove legami più forti tra i meccanismi di finanziamento ai programmi comunitari e altri strumenti delle politiche, regolamenti e programmi nazionali, ivi incluse le politiche passive per il mercato del lavoro.

<sup>(6)</sup> Ad esempio, nel caso della Germania: sostegno agli obiettivi rivolti alle fasce più svantaggiate della popolazione, sviluppo sostenibile, pari opportunità, effetti moltiplicatori finanziari sui nuovi Länder. Allo stesso modo, all'interno delle restanti relazioni nazionali sono stati messi in risalto altri temi.

<sup>(7)</sup> Relazione nazionale, pag. 95.

104. La Commissione ha redatto una relazione metodologica, che è stata pubblicata un anno più tardi, allo scopo di fornire un'analisi critica delle metodologie adottate per la valutazione dei risultati e del loro impatto sugli individui e sui sistemi. Tale relazione avrebbe dovuto preparare il terreno per valutazioni future, ma è opinabile se l'obiettivo in questione sia stato effettivamente raggiunto. La relazione presenta diverse lacune. La sua preparazione non si è fondata su una ricerca sufficientemente approfondita degli approcci adottati nella valutazione dell'impatto netto sugli individui. Per quel che concerne la valutazione dell'impatto sui sistemi, la relazione propone un modello per la classificazione delle spese FSE e del loro prevedibile impatto (capacità, potenzialità, reattività) <sup>(1)</sup>, ma alcune questioni devono ancora essere affrontate (cfr. pagina 35 della relazione).

105. Nella relazione metodologica, nel contesto dei «Metodi per la valutazione della politica e della strategia nel campo delle azioni FSE» <sup>(2)</sup>, non vengono presentate raccomandazioni concrete circa l'analisi delle politiche; inoltre, la relazione si riferisce soltanto alla raccolta MEANS. Allo stesso modo, non si fa alcun riferimento all'impostazione da seguire per la selezione degli indicatori adeguati a diversi livelli strategici.

106. Va rilevato che i CO non indicano sempre chiaramente gli elementi salienti di alcuni compiti di valutazione. Ad esempio la descrizione dei compiti di valutazione dell'efficacia è piuttosto astratta, specialmente riguardo ai concetti di base, alla selezione dei meccanismi per la misurazione dell'impatto e alle tecniche di valutazione da utilizzare. In particolare, non forniscono alcuna indicazione concreta circa i metodi per generalizzare, a livello comunitario, l'impatto dei risultati delle attività sugli individui nei diversi Stati membri. Nella formulazione dei compiti, non tengono sufficientemente conto della possibile discrepanza tra obiettivi quantitativi e dati disponibili. Inoltre, non prevedono alcun tipo di azione concreta per valutare l'impatto sugli individui quando gli indicatori non siano stati definiti concretamente o non siano disponibili recenti valutazioni statistiche specifiche. Anche gli altri documenti metodologici, stilati successivamente al CO, non contengono le spiegazioni auspiccate.

107. I cambiamenti nella programmazione non sono sempre stati oggetto di un'adeguata analisi, ad esempio, negli studi riguardanti l'Irlanda del Nord, Merseyside e Spagna. Anche laddove i cambiamenti nella programmazione sono stati menzionati, il modo in cui sono stati analizzati non è ottimale. In alcuni casi, il valutatore non ha fornito una chiara valutazione dei cambiamenti in causa e della loro adeguatezza <sup>(3)</sup>.

108. La Commissione non ha condotto un'indagine conoscitiva o sopralluoghi propedeutici alla valutazione e ciò ha reso più difficile prevedere i problemi che i valutatori si sono poi trovati ad affrontare.

109. Non risulta documentato che il comitato direttivo fosse sufficientemente a conoscenza della mancanza di dati necessari ai

valutatori nazionali, né dell'impatto che ciò avrebbe avuto sulla qualità delle valutazioni finali, e neppure dei problemi relativi ai ritardi. Il comitato direttivo non è intervenuto in alcun modo per affrontare tale problema.

110. Come già per la valutazione concernente l'obiettivo 1, la supervisione del processo di valutazione da parte della Commissione richiede miglioramenti (cfr. paragrafo 75).

### Raccomandazioni a conclusione della valutazione

111. Per la maggioranza degli Stati membri, le raccomandazioni formulate a seguito delle valutazioni ex post 1994-1999 riguardavano principalmente i sistemi e le procedure di gestione. Esse affrontavano diverse questioni e erano generalmente molto pertinenti rispetto alle situazioni specifiche.

112. Per il periodo 2000-2006, un numero minore di raccomandazioni ha riguardato il contenuto delle politiche cofinanziate. Laddove tali raccomandazioni sono state espresse, esse appaiono adeguate <sup>(4)</sup>.

113. La relazione di sintesi ha evidenziato una serie di punti di forza e di debolezza per ciascun obiettivo <sup>(5)</sup> e le principali raccomandazioni per il periodo 2000-2006 e post 2006 <sup>(6)</sup>. Queste affermazioni sono piuttosto generali sebbene, in alcuni casi, appaiano valide. Ad esempio quando sottolineano le differenze potenziali tra l'UE-15 e l'UE-10 e la risposta che le politiche possono fornire alle diversità territoriali.

### CONCLUSIONI

114. Il processo di valutazione è estremamente importante perché fornisce informazioni e giudizi sull'adeguatezza, rilevanza, economia, efficienza, efficacia e sull'impatto degli interventi comunitari. In tal modo può sostenere il processo decisionale nella definizione delle priorità delle politiche e nell'assegnazione delle risorse. Per garantirne la piena riuscita, bisogna però rispettare alcune condizioni, quali l'esistenza di obiettivi precisi per politiche e programmi, come pure di indicatori di performance definiti regolarmente nonché completi, affidabili e pertinenti rispetto agli obiettivi. Inoltre, è necessario far sì che le risorse disponibili per condurre a termine la valutazione siano adeguate allo scopo, sia in termini di tempo che di competenze tecniche.

<sup>(4)</sup> Alcuni esempi: la necessità di un legame più stretto tra gli obiettivi pianificati e il contesto socioeconomico locale (Italia); la necessità di attuare azioni più mirate a specifici beneficiari (Francia); la diffusione degli approcci di intervento integrato (UK); l'ampliamento dell'ambito dei programmi per includere azioni più innovative e rischiose (Spagna); rafforzamento delle azioni preventive nel campo della formazione (Spagna); maggiore attenzione alle regioni svantaggiate dando più peso a variabili quali la disoccupazione, la disoccupazione a lungo termine e l'esclusione sociale (Spagna).

<sup>(5)</sup> Relazione di sintesi, pagg. 188-189, per gli obiettivi 1 e 3.

<sup>(6)</sup> Relazione di sintesi, pagg. 198-204.

<sup>(1)</sup> Relazione metodologica, pagg. 24-40.

<sup>(2)</sup> Relazione metodologica, pagg. 44-49.

<sup>(3)</sup> Cfr. valutazioni su Francia, Spagna e Italia.

115. La Corte, nel corso dell'audit delle valutazioni ex post sottoposte ad esame, ha identificato una serie di lacune significative sia nell'approccio complessivo adottato che nella qualità dei giudizi espressi:

- a) gli obiettivi stabiliti nel periodo di programmazione 1994-1999 mancavano di chiarezza e coerenza;
- b) sebbene fossero disponibili pochi indicatori di performance, poche misure sono state adottate per superare tale carenza (ad esempio raccogliendo dati quantitativi supplementari);
- c) di conseguenza, non sempre si è ottenuto un equilibrio appropriato tra analisi quantitativa e qualitativa;
- d) ciò ha dato luogo a conclusioni non sostenute da un'adeguata analisi;
- e) contemporaneamente, vari temi che avrebbero dovuto trovare spazio in una valutazione ex post, come gli effetti d'inerzia, la convergenza e i temi proposti per gli Stati membri, non sempre sono stati presi in considerazione.

116. Per ciò che concerne i diversi argomenti delle valutazioni, si possono trarre le seguenti conclusioni riguardo la valutazione relativa all'obiettivo 1:

- a) nel valutare l'adeguatezza delle strategie adottate, l'analisi presenta forti discrepanze nei dati, pubblicati nella relazione di sintesi, riguardo al rapporto tra spese programmate e spese effettive stimate. Anche tenendo conto delle lacune nei dati disponibili, si sarebbe potuta condurre un'analisi più approfondita per mettere maggiormente in luce il rapporto tra investimenti del settore privato e spese a titolo degli FS;
- b) la valutazione dell'efficacia mancava di solidità, anche a causa di un'analisi insufficiente o inadeguata e della mancata considerazione di alcune importanti e pertinenti conclusioni presenti negli studi tematici;
- c) l'analisi dell'efficienza si è limitata ad alcune osservazioni di carattere generale, mentre non sono stati conseguiti gli obiettivi per quanto riguarda sia la fissazione dei valori di riferimento per la comparazione dei costi, che il controllo della qualità della gestione dei grandi progetti;
- d) per quanto riguarda la valutazione dell'impatto delle misure, essa era fondata principalmente sull'uso di macromodelli aggregati, e ciò comporta alcuni limiti. Il particolare modello macroeconomico utilizzato (HERMIN), non ha consentito di apportare gli adeguamenti necessari per tener conto delle specificità delle economie oggetto della valutazione (ad esempio l'esistenza di un importante settore turistico). Inoltre, vi erano pesanti limiti nella stima di certe variabili fondamentali (come ad esempio l'utilizzo di dati indiretti o *proxy data*, ricavati da studi sull'economia americana per il calcolo di

elasticità esterne, in luogo di dati reali relativi alle regioni europee interessate, che non erano disponibili).

Per ciò che riguarda la valutazione relativa all'obiettivo 3, essa si fondava in parte su dati inaffidabili o incompleti e presentava discrepanze tra i dati forniti e il relativo commento. Inoltre, mancavano elementi probatori convincenti a sostegno di alcune delle ipotesi avanzate, dando così adito a dubbi sulla metodologia utilizzata per formularle.

117. Molte delle carenze rilevate nelle valutazioni sono riconducibili alle circostanze nelle quali sono state condotte, in modo particolare alla scarsa disponibilità di informazioni e alla pressante mancanza di tempo. Si sarebbero dovute anticipare tali carenze, destinando così alle valutazioni le necessarie risorse o restringendone l'ambito per renderle fattibili. Inoltre, la supervisione del processo di valutazione da parte della Commissione richiede miglioramenti.

118. Nonostante ciò, le valutazioni ex post hanno fornito alcune osservazioni interessanti, in particolare sui sistemi di gestione per l'attuazione degli FS. Tuttavia, la Commissione ha incontrato serie difficoltà al momento di fornire la desiderata analisi approfondita d'efficacia, efficienza e impatto dei fondi, in larga misura a causa delle limitazioni dell'approccio adottato e della carenza di dati disponibili. Quest'ultima lacuna non è stata adeguatamente prevista all'inizio dell'esercizio di valutazione. Questi problemi sono stati aggravati da supervisione in parte carente attuata dalla Commissione sul processo di valutazione. Di conseguenza, sebbene sia stato possibile formulare alcune raccomandazioni valide e utili che contribuiranno alla programmazione futura, la Commissione non ha beneficiato pienamente delle esperienze derivate dal periodo di programmazione 1994-1999.

## RACCOMANDAZIONI

119. È necessario procedere con urgenza ad un riesame dell'ambito, delle procedure e dell'approccio delle valutazioni ex post, prima che venga pubblicato il prossimo bando per contratti per tali valutazioni, alla fine dell'attuale periodo di programmazione 2000-2006.

120. Per migliorare il processo di valutazione, la Commissione deve introdurre e applicare efficacemente procedure migliori per il controllo della qualità, in modo che i problemi rilevati nella valutazione in esame non si riproducano nelle future valutazioni ex post. Tali procedure dovrebbero far sì che:

- a) si proceda alla regolare raccolta di dati pertinenti e affidabili, e che essi siano disponibili in ciascuna fase del processo di valutazione;
- b) i capitolati d'onere siano adeguati e forniscano indicazioni su metodologie corrette da attuare da parte dei contraenti;
- c) ai processi di valutazione vengano destinati risorse e tempi adeguati;

d) la Commissione attui un monitoraggio e una supervisione adeguati, in modo da garantire la qualità complessiva del processo in esame.

121. In secondo luogo, va prestata particolare attenzione alla scelta di tecniche idonee alla valutazione e misurazione dell'impatto economico. Se viene utilizzato un modello macroeconomico per analizzare l'impatto dei Fondi strutturali, esso va adattato in modo da tener debitamente conto delle caratteristiche delle economie da esaminare. Questa osservazione è particolarmente importante laddove la valutazione andasse estesa ai dieci nuovi Stati membri. In questa prospettiva, la Corte ritiene che si dovrebbe riesaminare l'opportunità di utilizzare un approccio fondato su un approccio di modellizzazione macroeconomico aggregata (come, ad esempio, quello fondato sul modello HERMIN). La Commissione dovrebbe esaminare se non sia forse meglio utilizzare maggiormente modelli che si fondano sull'uso di microdati tratti dai progetti. È altresì probabile che una valutazione più approfondita di alcuni temi specifici possa condurre a individuare più facilmente le migliori pratiche e fornire una migliore comprensione di particolari problemi, come ad esempio, l'impatto dei raggruppamenti di imprese o l'importanza dei poli di crescita per lo sviluppo regionale, a fronte dell'obiettivo globale della convergenza.

122. In terzo luogo, va posta maggiore enfasi sul collegamento tra le valutazioni ex post e gli studi tematici, garantendo la coerenza dei risultati. Se i risultati appaiono incompatibili, allora tale aspetto va affrontato in modo specifico. Nelle valutazioni sottoposte ad analisi, laddove i valutatori avevano stabilito dei collegamenti, la qualità della valutazione era nettamente migliorata.

123. In quarto luogo, la Corte può formulare le seguenti raccomandazioni per future valutazioni, in particolare per le regioni obiettivo 1:

a) occorre analizzare in dettaglio le ragioni per cui i contributi del settore privato ai progetti dei Fondi strutturali variano notevolmente da un paese all'altro. Ciò può aiutare a

comprendere, in maniera significativa, i diversi fattori di sviluppo economico nelle varie regioni obiettivo 1;

- b) un altro argomento degno di approfondimento riguarda l'opportunità di passare da modalità di spesa basate su sovvenzioni a strumenti di ingegneria finanziaria quali fondi di capitale d'avviamento e di rischio, prestiti, o abbuoni di interesse, in quanto più sostenibili nel lungo periodo;
- c) va posta maggiore attenzione alla definizione dei costi unitari e di una valutazione comparata per vari tipi di progetti;
- d) va esaminata più attentamente la procedura di presentazione e di approvazione dei progetti, come sottolineato dai valutatori;
- e) per le prossime valutazioni ex post, va prestata maggiore attenzione alle valutazioni interne svolte dai ministeri e dalle autorità regionali.

124. Infine, è importante rafforzare la capacità della Commissione di soprintendere al processo valutativo, inclusa l'applicazione di modelli macroeconomici complessi. Andrebbe considerata, tra l'altro, la possibilità che le direzioni generali interessate collaborino strettamente con istituti di ricerca e dipartimenti universitari specializzati in questo settore della valutazione. È cruciale fornire una corretta e tempestiva supervisione dei consulenti selezionati tramite gare d'appalto, per far sì che vengano raggiunti gli obiettivi stabiliti e che le risorse impiegate per le valutazioni ex post siano utilizzate in modo ottimale.

125. In conclusione, la procedura di valutazione ex post non deve risolversi in una semplice raccolta di valutazioni distinte, condotte ad intervalli regolari, ma va intesa e gestita come parte integrante di un processo globale. Questo è un altro ambito dove una collaborazione più stretta e più a lungo termine con istituti di ricerca o università potrebbe garantire benefici significativi nel fornire un quadro di riferimento più efficace all'interno del quale integrare le relazioni specifiche e le raccomandazioni prodotte in ogni fase della procedura di valutazione.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 20 luglio 2006.

*Per la Corte dei conti*  
Hubert WEBER  
*Presidente*

## ALLEGATO I

## Ripartizione degli aiuti dei Fondi strutturali — Risorse disponibili relative al QCS 1994-1999

(milioni di euro)

	Belgio	Danimarca	Germania	Grecia	Spagna	Francia	Irlanda	Italia	Lussemburgo	Paesi Bassi	Portogallo	Regno Unito	Austria	Finlandia	Svezia	Totale
Obiettivo 1	748,50		13 985,30	14 333,90	26 965,80	2 245,40	5 762,30	15 236,20		153,80	14 333,90	2 419,70	171,50			96 356,30
Obiettivo 2	349,40	123,00	1 604,80		2 474,80	3 866,40		1 498,20	15,40	666,20		4 693,40	104,40	165,40	189,30	15 750,70
Obiettivi 3/4	476,50	308,40	1 990,00		1 888,60	3 282,20		1 757,40	23,60	1 105,70		3 460,50	408,30	354,10	537,60	15 592,90
Obiettivo 5a Pesca	25,10	143,20	76,30		122,20	194,40		137,60	1,10	47,70		90,80	2,10	23,80	41,40	905,70
Obiettivo 5b	78,90	55,30	1 257,30		680,40	2 293,30		923,30	6,10	153,70		837,20	424,90	201,00	142,70	7 054,10
Obiettivo 6														475,90	260,70	736,60
<b>Totale</b>	<b>1 678,40</b>	<b>629,90</b>	<b>18 913,70</b>	<b>14 333,90</b>	<b>32 131,80</b>	<b>11 881,70</b>	<b>5 762,30</b>	<b>19 552,70</b>	<b>46,20</b>	<b>2 127,10</b>	<b>14 333,90</b>	<b>11 501,60</b>	<b>1 111,20</b>	<b>1 220,20</b>	<b>1 171,70</b>	<b>136 396,30</b>

Fonte: Relazione speciale n. 16/98 (GU C 347 del 16.11.1998).

Ripartizione degli aiuti dei Fondi strutturali — Risorse disponibili per iniziative comunitarie nel periodo 1994-1999 <sup>(1)</sup>

(milioni di euro)

INTERREG II	3 562,3
LEADER II	1 777,2
ADAPT	1 646,4
PME	1 092,5
URBAN	894,5
PESCA	301,5
RECHAR II	465,0
RESIDER II	610,9
RETEX	609,2
EMPLOI	1 858,5
KONVER	734,9
REGIS II	615,0
PEACE	303,1
<b>Totale</b>	<b>14 471,0</b>

<sup>(1)</sup> Nomi di programmi che beneficiano di finanziamenti dei Fondi strutturali; per ulteriori chiarimenti, cfr. bilancio della Commissione, sottosezione B2.

Fonte: Relazione speciale n. 16/98 (GU C 347 del 16.11.1998).

## ALLEGATO II

**PIL e tasso di occupazione**

1. Per verificare l'affermazione contenuta nella relazione di sintesi secondo cui «l'aumento del PIL pro capite non è generalmente stato il risultato di incrementi del tasso di occupazione derivanti dalla creazione di nuovi posti di lavoro» <sup>(1)</sup>, è stata effettuata un'analisi di regressione multipla.

2. In tale analisi sono stati utilizzati, ai fini di una rigorosa comparabilità, gli stessi dati pubblicati nella relazione di sintesi. È stata utilizzata come variabile dipendente la variazione in percentuale del PIL pro capite tra il 1993 ed il 2000 per ciascuna regione obiettivo 1. Sono invece state utilizzate come principali variabili esplicative le variazioni percentuali tra il 1993 ed il 1999 del tasso di occupazione e del tasso di disoccupazione nelle stesse regioni, secondo i dati forniti nella relazione. I risultati vengono illustrati nella *tabella 1*.

Tabella 1 <sup>(1)</sup>**Regressione della variazione del PIL pro capite rispetto alla variazione dell'occupazione (CEMPL) e della disoccupazione (CUNEMP)**

Regressore	Coefficiente	Errore standard	Rapporto t	[Prob]
C1	1,7615	1,2361	1,4251	[0,161]
CEMPL	0,24563	0,14237	1,7252	[0,092]
CUNEMP	0,051927	0,027418	1,8939	[0,065]
BE	- 16,8803	6,2156	- 2,7158	[0,009]
IR	38,2350	6,5314	5,8540	[000]
DX	26,9660	2,9504	9,1398	[000]
R-quadrato	0,74449	R-quadrato corretto		0,71546
Errore standard della regressione	6,1411	F-stat. F (5,44)	25,6414	[000]
Media della variabile dipendente	6,3647	Deviazione standard della variabile dipendente		11,5126
Somma dei quadrati dei residui	1 659,4	Equazione og-verosimiglianza		- 158,5015
Criterio informativo di Akaike	- 164,5015	Criterio bayesiano di Schwarz		- 170,2376
Effetto inerziale statistico	2,3210			

<sup>(1)</sup> Per la stima sono state utilizzate 50 osservazioni. BE, IR e DX sono variabili di comodo per il Belgio, l'Irlanda e la Germania. C1 è l'intercetta.

3. Da una valutazione preliminare dei dati è emerso che, per il periodo dato, tre regioni particolari presentavano modelli di variazione del PIL pro capite notevolmente diversi rispetto a quelli delle altre regioni e che, senza un trattamento specifico nella regressione, avrebbero reso difficile trarre conclusioni generali sui rapporti di fondo. La prima era l'Irlanda, in cui il PIL pro capite è passato, nel periodo considerato, dall'81 % al 115 % della media UE. La seconda era la regione dell'Hainaut in Belgio, in cui il PIL pro capite è diminuito dall'82 % al 71 %. La terza riguardava infine le regioni tedesche dell'obiettivo 1, in cui il PIL pro capite è passato da un 50 % circa a quasi il 70 % della media UE alla fine del periodo (ad esempio la Turingia ha visto crescere il proprio PIL pro capite dal 52 % del 1993 al 70 % del 2000). Per tenere conto di tali notevoli variazioni relative del PIL pro capite, sono state inserite a tale fine delle variabili statistiche specifiche (o di comodo) che hanno permesso di variare la funzione per queste tre grandi regioni.

4. I risultati della regressione presentati nella *tabella 1* forniscono una serie di spunti interessanti su cui vale la pena di soffermarsi. Complessivamente, il 74 % della variazione nell'andamento del PIL pro capite è rappresentato dalle variabili «esplicative». Entrambe le variabili esplicative principali, e cioè le variazioni dei tassi di occupazione (CEMPL) e di quelli di disoccupazione (CUNEMP), sono risultate statisticamente significative. Nel caso del CEMPL, il coefficiente stimato è 0,24, che indica che ad ogni punto percentuale di crescita dell'occupazione o del tasso di partecipazione corrisponde un aumento di un quarto di punto percentuale del PIL pro capite delle regioni obiettivo 1 — riducendo così nella stessa misura, in costanza degli altri fattori, il divario nel PIL.

<sup>(1)</sup> Relazione di sintesi, pag. 62.

5. Tale risultato contraddice direttamente la conclusione cui giunge la relazione di sintesi e fornisce un indicatore utile, tramite l'analisi dei risultati ottenuti in questo periodo dalle regioni obiettivo 1, del potenziale per ridurre il divario nel PIL rappresentato da un miglioramento dei tassi di partecipazione — un risultato altamente rilevante da una prospettiva strategica.

6. Un secondo elemento da notare analizzando i risultati nella *tabella 1* riguarda l'impatto delle variazioni dei tassi di disoccupazione sulle variazioni del PIL pro capite. Tale impatto (discusso anche nel capitolo successivo) è anch'esso statisticamente significativo, ma è piuttosto modesto quantitativamente, di valore quasi irrilevante. Nelle regioni obiettivo 1, la disoccupazione è complessivamente diminuita in misura marginale, e ciò può forse spiegare tale risultato.

7. Al fine di provare ulteriormente la solidità del principale risultato della *tabella 1* riguardante l'incidenza delle variazioni del tasso di occupazione su quelle del PIL pro capite, la *tabella 2* fornisce i risultati della regressione per tutte le regioni dell'UE-15 per le quali era possibile ottenere da Eurostat dati coerenti e comparabili, e non solo per le regioni dell'obiettivo 1. I risultati per le 145 regioni sono stati ottenuti a partire da dati leggermente diversi da quelli della *tabella 1*, calcolando il tasso medio di variazione per l'intero periodo anziché il solo tasso di variazione tra l'inizio e la fine del periodo considerato. Si è ritenuto che ciò fornisca un quadro più rappresentativo degli sviluppi su un arco di tempo di alcuni anni, in questo caso il quinquennio 1996-2000 (la limitatezza dei dati nelle statistiche disponibili per diverse regioni non ha permesso di utilizzare un punto di partenza più remoto nel tempo).

Tabella 2 <sup>(1)</sup>

**Regressione della variazione media del PIL pro capite rispetto alla variazione media dell'occupazione (ACEMPL) e della disoccupazione (ACUNEMP)**

Regressore	Coefficiente	Errore standard	Rapporto t	[Prob]
C	5,2110	0,12999	40,086	[000]
ACEMPL	0,24119	0,63540	3,7959	[000]
ACUNEMP	- 0,0019479	0,012260	- 0,1588	[0,874]
ID	4,7009	0,85873	5,4743	[000]
LD	5,4309	0,84670	6,4142	[000]
BED	- 0,64276	0,25885	- 2,4831	[0,014]
DED	1,3747	0,17517	- 7,8479	[000]
R-quadrato	0,62600	R-quadrato corretto		0,60974
Errore standard della regressione	0,84193	F-stat. F(6,138)		38,4979 [000]
Media della variabile dipendente	5,2359	Deviazione standard della variabile dipendente		1,3477
Somma dei quadrati residui	97,8204	Equazione log-verosimiglianza		- 177,2101
Criterio informativo di Akaike	- 184,2101	Criterio bayesiano di Schwarz		- 194,6286
Effetto inerziale statistico	1,6353			

<sup>(1)</sup> Per la stima sono state utilizzate 145 osservazioni. ID, LD, BED, DED sono variabili di comodo per l'Irlanda, il Lussemburgo, il Belgio e la Germania. C è l'intercetta.

8. I risultati mostrano che il coefficiente della variazione media dell'occupazione è praticamente lo stesso del caso precedente, e cioè 0,24, indicando che, per tutte le regioni, un incremento dell'1 % del tasso di occupazione tende ad associarsi ad un incremento dello 0,24 % del PIL pro capite. Anche tale risultato, così come l'intera equazione di regressione, è statisticamente significativo (è stata aggiunta un'ulteriore variabile di comodo per il Lussemburgo, poiché, anche in questo caso, un incremento del PIL pro capite dal 161 % del 1996 al 199 % del 2000, differisce sostanzialmente rispetto alla media dei risultati delle altre regioni).

9. L'incidenza della variazione del tasso di disoccupazione è di nuovo minima e, in questo caso, è statisticamente insignificante e negativa. Le implicazioni di tali risultati sono che l'incidenza delle variazioni del tasso di disoccupazione sulle variazioni del PIL pro capite non sembra rilevante, probabilmente perchè si tiene già conto dei disoccupati nella stima della forza lavoro e nella misura del PIL che viene usata, e qualsiasi passaggio dalla disoccupazione all'occupazione è meno facilmente evidenziabile in analisi statistiche di questo tipo. Sembrano certamente necessarie maggiori ricerche in questo campo.

---

## ALLEGATO III

## Crescita del PIL e Fondi strutturali

1. È stata effettuata un'analisi di regressione multipla allo scopo di esplorare il rapporto tra la variazione media annua del PIL dell'area obiettivo 1 (la variabile dipendente) e la spesa pro capite effettiva dei Fondi UE nelle regioni obiettivo 1 di ciascuno Stato membro. Sono stati utilizzati gli stessi dati e lo stesso arco temporale (1993-1999) della relazione di sintesi.

2. Va notato che tentare di modellare tassi di variazione rappresenta un esercizio impegnativo dal punto di vista statistico e che spesso fornisce bassi livelli di «variazione spiegata» della variabile dipendente. Tuttavia, i risultati nella *tabella 1* indicano che il 53 % della variazione della variabile dipendente è costituito dalle diverse assegnazioni nei Fondi UE su base pro capite. Questo è un risultato statisticamente significativo che suggerisce che le regioni che hanno avuto una spesa pro capite reale dei Fondi strutturali UE più elevata hanno anche teso ad avere, nel periodo considerato, una maggiore crescita media del PIL pro capite.

3. Sebbene il campione sia piccolo, e ciò rende difficile la valutazione statistica, ognuna delle 11 osservazioni costituisce un amalgama delle informazioni di molte regioni e rappresenta pertanto una base informativa più ampia di quanto le sole 11 osservazioni potrebbero far apparire. Tale risultato contrasta con quello della relazione e richiede ulteriori ricerche in questo campo. Il *grafico 1* visualizza i valori reali e quelli «fittati» per questa regressione.

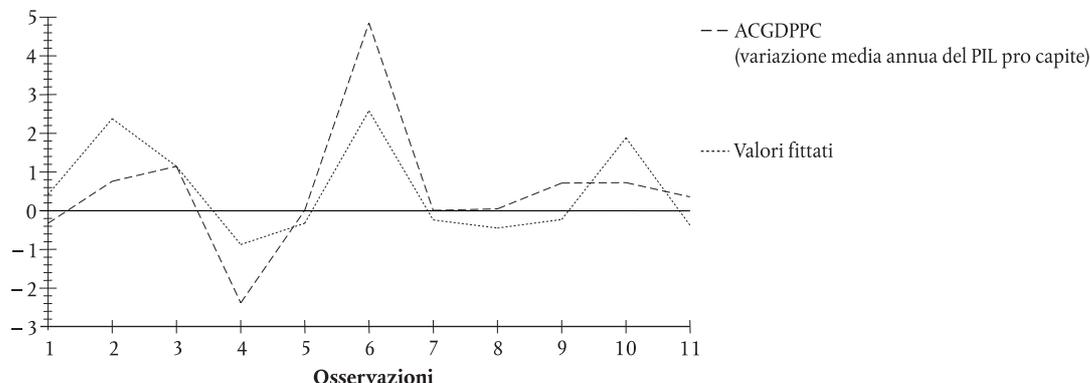
Tabella 1

**Regressione della variazione media del PIL pro capite rispetto alla variazione media dei Fondi strutturali UE pro capite (EUSFPC)**

Regressore	Coefficiente	Errore standard	Rapporto t	[Prob]
C	- 2,0780	0,90194	- 2,3040	[0,047]
EUSFPC	2,8192	0,88559	3,1834	[0,011]
R-quadrato	0,52963	R-quadrato corretto		0,47737
Errore standard della regressione	1,2355	F-stat. F (1,9)	10,1340	[0,011]
Media della variabile dipendente	0,53688	Deviazione standard della variabile dipendente		1,7089
Somma dei quadrati dei residui	13,7371	Equazione log-verosimiglianza		- 16,8304
Criterio informativo di Akaike	- 18,8304	Criterio bayesiano di Schwarz		- 19,2283
Effetto inerziale statistico	1,8219			

Grafico 1

**Visualizzazione dei valori reali e dei valori fittati**



## ALLEGATO IV

**Simulazioni HERMIN e disoccupazione**

1. Il modello HERMIN è stato applicato in base ad una ipotesi «media» presunta (medio-medio) concernente gli effetti o le elasticità dell'offerta rispetto al capitale umano ed alle infrastrutture. La solidità di questi risultati è stata esaminata mediante un'analisi di sensibilità in base a due ulteriori ipotesi:

- zero-zero: — effetti neoclassici minori (attraverso le variazioni dei prezzi relativi),
- nessun effetto sull'offerta (in termini di potenziamento delle infrastrutture e del capitale umano) o scarse elasticità degli output e della produttività dei fattori rispetto alle infrastrutture fisiche e al capitale umano;
- alto-alto: — effetti molto più marcati sull'offerta (in termini di infrastrutture fisiche e di capitale umano) e che permangono anche dopo il periodo del QCS.

2. Per quel che riguarda la disoccupazione, le simulazioni HERMIN per Germania orientale, Spagna, Grecia, Irlanda e Portogallo hanno mostrato variazioni del tasso di disoccupazione variabili a seconda delle tre ipotesi. Per valutare meglio l'idoneità dei risultati, la Corte ha convertito le diminuzioni (o gli aumenti) del tasso di disoccupazione in posti di lavoro netti creati (o perduti). I risultati di tale conversione sono illustrati nella *tabella 1*.

Tabella 1

**Simulazioni HERMIN**

	Creazione netta di posti di lavoro		
	Ipotesi zero-zero	Ipotesi medio-medio	Ipotesi alto-alto
Germania orientale	822 308	729 923	635 755
Spagna	1 051 135	241 789	- 806 026
Grecia	303 034	190 825	65 969
Irlanda	86 679	64 621	36 335
Portogallo	497 445	250 502	- 253 299

3. La validità dei risultati deve essere valutata alla luce delle seguenti osservazioni:

- a) nel caso dei nuovi Länder tedeschi, sebbene i dati «bottom-up» siano ancora incompleti, si può concludere che i dati sulla creazione netta di posti di lavoro ottenuti utilizzando HERMIN sembrano, per tutte le ipotesi, sostanzialmente superiori rispetto ai dati ottenuti monitorando direttamente i progetti stessi (circa 500 000 posti lavoro creati o mantenuti) <sup>(1)</sup>;
- b) nel caso dell'Irlanda, il raffronto con altri dati mostra che la cifra netta di 64 621 posti di lavoro attribuibili al QCS sembra alquanto sottostimata rispetto ad altri riscontri. I dati di monitoraggio mostrano che PO «industria» ha creato circa 212 000 posti di lavoro lordi, che divengono 90 000 al netto. Inoltre, i posti di lavoro complessivi, in tutti i settori dell'economia, sono cresciuti di 395 075 unità <sup>(2)</sup>. I valutatori notano anche che è importante guardare oltre il QCS per tenere conto di elementi di politica economica, quali gli incentivi agli investimenti esteri diretti e la politica di riduzione dell'inflazione salariale che accompagnano il QCS. In altre parole, il modello non tiene conto di tali elementi che potenziano l'impatto attribuibile al QCS;
- c) il QCS obiettivo 1 spagnolo, che è il maggiore a livello europeo, applicando l'ipotesi media, ha risultati assai meno positivi rispetto al QCS obiettivo 1 dei nuovi Länder tedeschi in termini di creazione di posti di lavoro e ottiene migliori risultati rispetto a quest'ultimo solo nel caso in cui si supponga che prevalgano gli effetti sulla domanda. Tuttavia, in base a tali ipotesi, il dato netto per i nuovi posti di lavoro creati nel periodo 1994-1999 a seguito del QCS obiettivo 1 rappresenterebbe il 40 % circa della crescita occupazionale in Spagna tra il 1995 ed il 2000, un dato questo che sembra essere alquanto ottimistico;
- d) se si applicano al caso portoghese l'ipotesi media e quella della dominanza degli effetti sulla domanda, si ottengono stime per la creazione netta di posti di lavoro che sono di gran lunga superiori a quelle elaborate dalle autorità nazionali <sup>(3)</sup>. Tuttavia, tale aspetto non è stato trattato;

<sup>(1)</sup> Relazione di valutazione per la Germania (obiettivo 1), pagine 42, 48, 70, 72, 85, 86.

<sup>(2)</sup> Relazione di valutazione per l'Irlanda (pagg. 61 e 92).

<sup>(3)</sup> Dipartimento Previsioni e programmazione (DPP).

- e) lo stesso vale per la Grecia, ove la creazione netta di posti di lavoro stimata dalle autorità nazionali supera ampiamente le stime ottenute dal modello HERMIN (in base a tutte le ipotesi) riguardanti la diminuzione della disoccupazione. Secondo la relazione nazionale, il QCS ha contribuito a una crescita annua netta dell'occupazione pari all'1,7 % della forza lavoro <sup>(1)</sup> che si traduce in un dato netto di oltre 400 000 posti di lavoro creati nel periodo 1994-1999;
- f) i dati riguardanti la perdita di posti di lavoro applicando l'ipotesi alto-alto alla Spagna e al Portogallo non appaiono credibili.

---

---

<sup>(1)</sup> Relazione nazionale, pag. 210.

**RISPOSTE DELLA COMMISSIONE****SINTESI**

VI. La Commissione è pienamente consapevole dei limiti dello studio, dovute in gran parte alle limitazioni legate ai dati, e si adopererà per migliorare la fattibilità delle valutazioni ex post in futuro.

VII. Nonostante alcune difficoltà con i dati, la valutazione ha utilizzato diversi tipi d'informazione per trarre le sue conclusioni (relazioni intermedie e finali degli Stati membri, colloqui, seminari nazionali, studi su casi concreti).

VIII. La Commissione ritiene che il disciplinare fosse adeguato allo scopo, tuttavia la valutazione ha dovuto affrontare difficoltà importanti, soprattutto per quanto riguarda la disponibilità dei dati. La Commissione ha tenuto conto degli aspetti sia positivi che negativi del lavoro svolto.

La Commissione riconosce nondimeno che un'analisi preparatoria sarebbe stata utile per identificare alcune delle difficoltà descritte dalla Corte in ordine alle informazioni.

X. Nonostante le difficoltà incontrate, i risultati delle valutazioni sono stati esaminati come previsto nel quadro della valutazione intermedia.

XI. La Commissione ritiene che le prossime valutazioni ex post debbano essere più mirate e tenere pienamente conto delle limitazioni in materia di dati e risorse.

La Commissione ritiene che i modelli macroeconomici siano uno strumento importante per valutare l'impatto economico degli interventi su grande scala. I modelli HERMIN elaborati per i vari paesi in questione hanno tenuto conto, nella misura del possibile, delle specificità nazionali delle economie beneficiarie. Tuttavia, come per altri strumenti di valutazione, è possibile cercare di risolvere le limitazioni, particolarmente per quanto riguarda i microdati.

La Commissione concorda sul fatto che le valutazioni ex post debbano tenere pienamente conto degli studi tematici già esistenti.

In futuro le valutazioni dovrebbero riguardare un numero più limitato di criteri valutativi, il che permetterà di approfondire l'analisi in alcuni settori e agevolerà la supervisione esercitata dalla Commissione.

**INTRODUZIONE**

1. La Corte ha formulato a più riprese osservazioni sulla valutazione in generale e sulla valutazione ex post in particolare, specificamente nella relazione speciale n. 15/1998 sulla valutazione degli interventi a titolo dei Fondi strutturali per i periodi 1989-1993 e 1994-1999 e nella relazione speciale n. 7/2003 sull'attuazione della programmazione degli interventi per il periodo 2000-2006 nel quadro dei Fondi strutturali. In queste relazioni, la Corte ha riconosciuto le limitazioni specifiche delle valutazioni

e ha dato una valutazione complessivamente soddisfacente, pur sottolineando gli aspetti che devono essere migliorati. La Commissione accoglie favorevolmente le critiche costruttive della Corte a tale riguardo.

4. Per le prossime valutazioni ex post, la Commissione riasaminerà l'organizzazione dell'esercizio, ponendo l'enfasi sulla raccolta dei dati e l'elaborazione della relazione di sintesi.

La valutazione ex post dell'FSE ha riguardato le relazioni di valutazione svolte dagli Stati membri sia nella fase intermedia che nella fase finale del periodo di programmazione 1994-99.

**VALUTAZIONE EX POST DELL'OBIETTIVO 1 DA PARTE DELLA DG REGIO**

15. Riquadro 1. La valutazione ex post non è una relazione ufficiale della Commissione, tuttavia quest'ultima avalla la conclusione globale della relazione, che si basa su elementi probanti contenuti nella terza relazione della Commissione sulla coesione economica e sociale.

16. La Corte riconosce le sfide particolari che pone la valutazione ex post, in particolare la mancanza di dati quantificati ottenuti da indicatori. La Commissione conviene che le valutazioni ex post possono essere migliorate in futuro. A tal fine, intende avviare un dibattito metodologico più ampio insieme agli Stati membri e agli ambienti universitari prima della prossima serie di valutazioni ex post. Uno dei punti da esaminare con maggior attenzione è l'opportunità di concentrarsi su un numero limitato di criteri valutativi. Questo esercizio sarà meno soggetto a limitazioni relative ai dati.

17. Sebbene il tasso di convergenza vari da regione a regione, la crescita nelle regioni dell'obiettivo 1 è spinta non soltanto dall'aumento del tasso di occupazione, ma in larga misura anche dall'aumento della produttività. Altri studi empirici ipotizzano che la produttività sia il fattore chiave che determina il tasso di crescita sostenibile a lungo termine (salvo in caso di afflusso permanente di immigrati).

18. La Commissione accoglie favorevolmente l'analisi di regressione svolta dalla Corte. Tuttavia, questa si basa unicamente su una delle variabili esplicative. Per evitare di falsare i risultati, sarebbe necessaria un'analisi di controllo delle altre variabili esplicative.

19. Altri studi effettuati dalla Commissione, come la terza relazione sulla coesione, hanno dato luogo a conclusioni diverse da quelle della relazione di sintesi. La situazione in realtà è variegata perché in alcuni Stati membri il fattore principale di crescita sembra essere l'aumento del tasso di occupazione, mentre in altri è l'aumento della produttività (cfr. terza relazione sulla coesione, pagg. 3-4).

20. La Commissione concorda sul fatto che i valutatori avrebbero potuto utilizzare meglio i dati disponibili sui tassi di partecipazione, il prodotto interno lordo (PIL) e la produttività. Tuttavia, anche altri studi hanno analizzato queste correlazioni.

21. I dati relativi alle spese previste ed effettive non possono essere scomposti per regione perché una quota significativa dell'aiuto viene fornita attraverso programmi nazionali come i programmi sui trasporti, sulla ricerca, sulle risorse umane o i regimi di aiuto nazionali e gli Stati membri non tengono statistiche sulle modalità di assegnazione per regione. Pertanto l'analisi di regressione ha riguardato necessariamente solo una parte delle spese dell'UE. Si è trattato di una limitazione inerente a questa parte della valutazione.

23. Nella sua terza relazione sulle coesione (pag. 147), la Commissione ha dimostrato come vi fosse era una certa correlazione tra l'importo dell'aiuto strutturale fornito e la crescita reale del PIL nelle regioni dell'obiettivo 1.

24. Come già detto, la valutazione ha subito forti limitazioni in relazione ai dati, particolarmente per quanto riguarda i dati nazionali sulle spese cofinanziate, sia pubbliche che private. I dati presentati si basavano essenzialmente su procedure di stima, che in alcuni casi hanno determinato errori o discrepanze.

26. La partecipazione del settore privato dipende dalle condizioni economiche generali del paese nel suo insieme e della regione in questione. L'effetto leva dei Fondi strutturali dell'UE varia fortemente da un paese all'altro.

27. L'esame di questi aspetti è stato ostacolato dall'incertezza riguardante le cifre relative al settore privato.

28. La questione dell'inadeguatezza del mercato è una questione fondamentale nel quadro della valutazione ex ante. Sebbene sia menzionata nella guida metodologica stilata dal valutatore, il mandato non prevedeva un'analisi formale e dettagliata dell'adeguatezza.

30. I valutatori hanno dovuto fondare il loro giudizio in gran parte sulle informazioni e sui dati disponibili negli Stati membri. Se i dati, ad esempio sull'effetto inerziale, non erano disponibili, il mandato non chiedeva ai valutatori di rilevarli essi stessi, considerato il bilancio esiguo dell'esercizio.

Per quanto riguarda il concetto di valore aggiunto comunitario, la Commissione ritiene che il contenuto di questo concetto dipenda dal contesto nei diversi Stati membri. Ad esempio l'impostazione della programmazione può essere nuova in uno Stato membro ma non in un altro. In queste circostanze una valutazione qualitativa appare la più opportuna.

31. Le limitazioni sono dovute in gran parte alle carenze di dati e alle restrizioni di bilancio. Se è vero che un'analisi dei risultati di altri studi tematici avrebbe dato maggiore peso alle conclusioni, la portata della valutazione ex post era necessariamente più ampia.

32. Le due valutazioni differiscono per portata e copertura. Ad esempio la valutazione tematica sui trasporti si basa anche sul Fondo di coesione e riguarda tutti gli obiettivi.

33. La valutazione dell'impatto degli interventi strutturali sull'occupazione è notoriamente difficile e a seconda del metodo utilizzato si possono ottenere risultati diversi. Occorre quindi interpretare i risultati con cautela. La Commissione sta effettuando un lavoro metodologico supplementare per quanto riguarda la stima degli effetti sull'occupazione per rendere più coerenti i risultati.

34. I metodi per stimare gli effetti sull'occupazione utilizzati nella relazione di sintesi e nella relazione di valutazione tematica non sono paragonabili. Il modello HERMIN si basa su ipotesi più consistenti e rileva anche gli effetti sull'offerta legati agli investimenti nel capitale materiale ed umano, mentre lo studio sui trasporti valuta gli effetti diretti e indiretti a breve termine.

35.-36. Come detto, la valutazione dell'impatto degli interventi dei Fondi strutturali sull'occupazione è notoriamente difficile e a seconda del metodo adottato si possono ottenere risultati diversi. La valutazione tematica sulle PMI ha comportato un'analisi più approfondita degli interventi a favore delle PMI e ha riguardato anche altri interventi al di fuori delle regioni obiettivo 1.

37. Il monitoraggio dei dati degli Stati membri è stato una procedura necessaria per lo studio. Considerate le limitazioni in termini di tempo e di risorse, sarebbe stato impossibile ovviare alle lacune e carenze in materia di dati.

38. Data l'ampia portata della valutazione, non è stato possibile esaminare tutte le questioni in maniera approfondita effettuando studi ad hoc o altri lavori sul terreno.

39. La Commissione concorda su fatto che le analisi dovrebbero utilizzare gli studi e la documentazione esistente come punto di partenza per l'analisi. Tuttavia, gli studi tematici sono stati effettuati in un altro contesto, e cioè quale passo in vista dell'elaborazione dei programmi 2000-2006, mentre la valutazione ex post si è svolta successivamente.

40. Per impiegare metodi quantitativi formalizzati occorre disporre di dati affidabili e sufficienti provenienti dagli Stati membri. Come indicato dalla Corte, tali dati spesso erano mancanti per il periodo di programmazione 1994-1999.

41. L'obiettivo fissato dal disciplinare in questo ambito era relativamente limitato.

42. Nonostante le difficoltà incontrate per ottenere i dati, a causa dell'interconnessione tra diversi tipi di lavori di costruzione, i valutatori hanno cercato di determinare dei costi unitari comparabili per alcuni settori come la costruzione di strade, i progetti ambientali e i posti di lavoro creati nell'ambito di progetti industriali.

43. La Commissione conviene che sia auspicabile un'analisi più dettagliata. La valutazione ex post successiva sul Fondo di coesione ha fornito ulteriori ragguagli a tale riguardo. Nel 1998 la Commissione ha preparato una guida dal titolo «Comprensione e controllo dei fattori che determinano i costi dei progetti infrastrutturali — Guida pratica».

44. Il disciplinare indicava espressamente che questi compiti erano particolarmente difficili e che avrebbero portato a conclusioni solo parziali. Il disciplinare non richiedeva una valutazione dei partenariati pubblico-privato e delle procedure di appalto. La questione di tali partenariati è stata esaminata nella valutazione ex post del Fondo di coesione.

46. Il valutatore ha escluso il cofinanziamento privato dal modello macroeconomico, perché il modello aveva lo scopo di quantificare l'impatto globale delle spese cofinanziate dall'UE e dal settore pubblico sull'economia, compresi gli investimenti privati. Gli investimenti del settore privato sono considerati come un risultato e non come una politica separata. La Commissione rimanda alle sue risposte ai punti da 24 a 27. La Commissione condivide le preoccupazioni della Corte sulla difficoltà di specificare i parametri di esternalità. La scelta fatta si basa su studi internazionali da cui è stata estrapolata una serie di valori di elasticità. Al momento dello svolgimento dello studio non vi erano alternative reali all'analisi d'impatto.

48. Alcune delle osservazioni della Corte che figurano ai punti 48 e 49 sono state formulate nella sua relazione speciale n. 7/2003 relativa all'attuazione della programmazione degli interventi per il periodo 2000-2006 nell'ambito dei Fondi strutturali. La Commissione rimanda alle risposte fornite in quella relazione.

L'alternativa suggerita dalla Corte non era fattibile. I requisiti per raccogliere i microdati non erano standardizzati nella misura necessaria per questo tipo di analisi. La Commissione concorda che in futuro le valutazioni macroeconomiche debbano basarsi maggiormente sull'analisi dei dati microeconomici.

49.

- a) Queste erano le ipotesi del modello HERMIN al momento della valutazione. Tuttavia, nel quadro del perfezionamento del modello si dovrebbe accordare maggiore attenzione all'importanza del settore dei servizi nelle economie delle regioni obiettivo 1.
- b) La questione dell'instabilità strutturale del modello sarà esaminata con attenzione in occasione delle prossime indagini macroeconomiche.
- c) La Commissione riconosce che l'esercizio di modellizzazione sarebbe stato più accurato se fossero stati disponibili una serie di dati sulle spese effettive. I dati relativi agli impegni che sono stati utilizzati erano gli unici dati disponibili nell'insieme delle regioni all'epoca della valutazione.
- e) I valori di elasticità associati agli investimenti nel capitale fisico ed umano che sono stati utilizzati nel modello HERMIN si basano su una serie di studi universitari. Il

modello prende in esame diversi scenari basati su valori elevati, medi e bassi. Questo test di sensibilità produce una serie di valori d'impatto.

Tutti i modelli macroeconomici sono confrontati a problemi inerenti ai dati. L'esercizio di modellizzazione si è basato sui migliori dati disponibili. La Commissione concorda sul fatto che sia necessario un lavoro supplementare per migliorare ancora i dati sull'elasticità utilizzati dal modello.

- f) Nel modello HERMIN, lo scenario controfattuale è definito come la situazione senza QCS in modo da poter stimare lo scarto rispetto al livello di riferimento. Tuttavia, si possono prendere in considerazione altri scenari in materia di addizionalità, ad esempio con solamente i Fondi strutturali o di coesione (senza cofinanziamento nazionale).

50. La Commissione ritiene che nonostante le possibili carenze, i modelli di tipo HERMIN siano uno strumento efficace per comprendere e misurare gli effetti della politica di coesione, come confermano l'utilizzazione del modello da parte di un numero crescente di Stati membri e la mancanza di strategie alternative convincenti. Il modello HERMIN può essere migliorato e la Commissione lo sta perfezionando per il periodo di programmazione 2007-2013.

51. La Commissione ritiene che sia difficile stabilire una correlazione lineare tra un calo o un aumento della disoccupazione e il numero di posti di lavoro creati o perduti. I meccanismi del mercato del lavoro sono più complessi e vanno esaminati attentamente prima di trarre conclusioni definitive.

52. Anche in questo caso la valutazione è dipesa dalla qualità dei dati e dalla definizione degli obiettivi da parte degli Stati membri. In molti casi la mancanza di tali dati ha reso la valutazione difficile o impossibile.

56. Il fatto che da una valutazione all'altra le raccomandazioni siano talvolta contraddittorie o divergenti su una serie di questioni e metodi è un fenomeno normale e produttivo nel contesto della ricerca economica e sociologica.

57. La raccomandazione contenuta nella valutazione ex post, di assicurarsi che i comitati di sorveglianza siano di dimensioni adeguate e gestibili, non contrasta con la raccomandazione contenuta nello studio tematico di assicurare che la composizione di detti comitati sia esaustiva.

59. In questo caso la valutazione ex post si è basata unicamente su studi parziali. La Commissione concorda sul fatto che le risultanze in merito ai sistemi di gestione erano sufficientemente interessanti da meritare maggiore attenzione. A tale riguardo i servizi della Commissione hanno effettuato una valutazione specifica nel 2003 («L'efficacia dei metodi di attuazione per i Fondi strutturali» — dicembre 2003).

60. Come per le altre valutazioni tematiche, quella relativa al principio di partenariato aveva lo scopo di fornire informazioni per la programmazione del periodo 2000-2006. Poiché la programmazione era già stata ultimata al momento della valutazione ex post, un esame più approfondito della questione nella valutazione ex post, pur essendo auspicabile, non era essenziale.

61. I compiti e il bilancio della valutazione sono stati necessariamente limitati.

Le questioni sollevate dalla Corte hanno formato l'oggetto dello studio menzionato nella risposta al punto 59. Le procedure di selezione dei progetti sono uno degli aspetti dei sistemi di gestione e di controllo che vengono controllati durante gli audit, trattandosi di un requisito della sana gestione finanziaria.

La Commissione ritiene che in futuro le valutazioni ex post debbano riguardare un numero ristretto di questioni.

62. La Commissione concorda sul fatto che i sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri per i Fondi strutturali durante il periodo 1994-1999 presentavano alcune lacune. Tuttavia, essi sono migliorati verso la fine del periodo di programmazione grazie all'introduzione del regolamento di controllo (CE) n. 2064/97 e questo miglioramento è proseguito nel periodo 2000-2006.

63. Gli Stati membri e la Commissione concordano sul fatto che il monitoraggio dei programmi dei Fondi strutturali costituisca uno dei punti deboli del periodo di programmazione 1994-1999. Nel periodo di programmazione 2000-2006 sono stati fatti considerevoli sforzi per risolvere il problema. Per la prima volta sono state effettuate valutazioni sistematiche (comprese le valutazioni ex ante e intermedie) per tutti i programmi dei Fondi strutturali. Questa iniziativa ha portato ad un miglioramento sostanziale del sistema di sorveglianza e di indicatore per i Fondi strutturali.

64. I dati finanziari generati dai sistemi sono stati generalmente affidabili, tranne nel caso dei dati di monitoraggio, sebbene la disponibilità di questi dati sia migliorata nelle fasi successive del periodo di programmazione.

65. Le «valutazioni interne» non erano richieste dalla normativa, ma sono state effettuate per rispondere alle esigenze specifiche degli Stati membri. Esse costituiscono un corollario positivo della valutazione ex post che è ormai largamente diffuso.

66. Per il periodo di programmazione 2000-2006, il regolamento ha fissato per la prima volta norme e disposizioni dettagliate. Su questa base la Commissione ha elaborato documenti di lavoro dettagliati sugli elementi del monitoraggio e della valutazione. Le valutazioni ex ante, svolte sistematicamente per tutti i programmi e tutti gli obiettivi, hanno rappresentato un'occasione importante per gli Stati membri di investire nella fissazione di indicatori e obiettivi quantificati. La maggior parte degli Stati membri ha messo in atto soluzioni informatiche a sostegno del resoconto periodico e sistematico basato su informazioni quantificate. La valutazione intermedia è stata un'occasione per riesaminare e migliorare gli indicatori e la loro utilizzazione.

67.

a) Il disciplinare menzionava il fatto che «i dati disponibili negli Stati membri possono non essere completi, soprattutto se lo Stato membro non prevede di effettuare valutazioni ex post [...]».

b) La portata della raccolta di dati supplementari è stata limitata dal tempo e dalle risorse disponibili.

c) La valutazione degli effetti netti attraverso metodi microeconomici pone alcune difficoltà metodologiche. Tuttavia, è necessario un lavoro supplementare in questo settore.

d) La Commissione conviene che si tratta di una questione importante per valutare l'efficacia. Tuttavia, questo avrebbe richiesto ulteriori studi specifici, che sono costosi. La Commissione tuttavia incoraggia gli Stati membri a intraprendere questo lavoro.

e) Le correlazioni potenziali tra strategia, efficacia e effetti vengono analizzate nelle valutazioni ex ante.

f) e g) A giudizio della Commissione è preferibile che il disciplinare stabilisca unicamente le questioni di valutazione, lasciando la proposta del metodo agli offerenti.

68. È stata effettuata una grande mole di ricerca sulla convergenza. I risultati dei lavori recenti in materia sono sintetizzati nelle relazioni della Commissione sulla coesione.

69. Poteva trattarsi di un'altra impostazione interessante, ma non necessaria. A giudizio della Commissione le valutazioni future devono fissare priorità chiare, limitando la portata delle questioni.

70. La Commissione ritiene che il disciplinare e la guida metodologica fossero adeguate allo scopo.

72. Facendo tesoro della valutazione ex post, la Commissione attualmente si avvale di esperti ad uno stadio più precoce, per avere consigli sugli aspetti più impegnativi delle valutazioni dal punto di vista metodologico.

73. La valutazione ex post 1994-1999 ha incontrato sfide specifiche, segnatamente la disponibilità dei dati.

75. In questa valutazione la Commissione ha applicato le tecniche di gestione usuali come il sistema di relazioni intermedie formalizzate, la sorveglianza da parte di un comitato di orientamento, riunioni di lavoro periodiche e la partecipazione di esperti. Questo procedimento ha dato luogo ad una relazione di qualità accettabile.

La valutazione ex post è stata notevolmente complessa. La Commissione farà tesoro dell'esperienza acquisita per affrontare meglio questo aspetto in futuro.

La Commissione condivide il parere della Corte che in futuro le valutazioni debbano riguardare un numero più limitato di aspetti. Sarà così possibile approfondire l'analisi in alcuni settori e agevolare la supervisione da parte della Commissione.

76. La valutazione, sia nella relazione di sintesi che nelle raccomandazioni al capitolo 9, fornisce ben più di semplici raccomandazioni in materia di gestione. Le raccomandazioni riguardano gli interventi dei Fondi strutturali in tutte le regioni obiettivo 1 e sono necessariamente generiche. Viene sottolineato il ruolo della ricerca e dello sviluppo, la necessità di prestare più attenzione alle differenze all'interno delle grandi regioni obiettivo 1 e di coordinare meglio gli interventi dei fondi strutturali nelle zone rurali, ecc.

77. La Commissione conviene con il valutatore che i comitati di sorveglianza debbano prestare maggiore attenzione alle questioni strategiche. Questo non deve tuttavia andare a discapito degli altri compiti che la normativa attribuisce ai comitati.

80. La raccomandazione specificamente menzionata dalla Corte è stata adottata dalla Commissione per il periodo di programmazione 2007-2013.

#### VALUTAZIONE EX POST DELLE ATTIVITÀ DELL'FSE (NEL QUADRO DEGLI OBIETTIVI 1 E 3) DA PARTE DELLA DG EMPL

81. Nell'ottobre 2002 si è svolta una riunione di coordinamento tra la DG REGIO, la DG EMPL e i valutatori per la valutazione ex post dell'FSE. In questa riunione è stato concordato che i valutatori ex post dell'FSE avrebbero potuto consultare la documentazione costituita dai valutatori ex post del FESR, come è poi avvenuto. Ognuno dei due incaricati della gestione delle valutazioni ex post era membro del gruppo di orientamento dell'altro e ha ricevuto la documentazione distribuita agli altri membri del gruppo di orientamento. I valutatori dell'FSE hanno utilizzato la documentazione disponibile sulla valutazione del FESR.

Riquadro 2. I valutatori ex post dell'FSE si sono avvalsi di diverse fonti d'informazione.

82. La relazione di sintesi contiene già in sé una grande quantità di informazioni sull'utilizzazione delle risorse dell'FSE (natura, quantità e impatto) nei diversi gruppi destinatari e per tipo di misure negli Stati membri (cfr. in particolare il capitolo 2 della relazione di sintesi).

84. Il numero di beneficiari stimato nella tabella menzionata si basa sulle informazioni trasmesse dai sistemi di monitoraggio degli Stati membri. Le difficoltà incontrate in merito all'esattezza di alcuni dati non hanno influito significativamente sulle osservazioni utili emesse.

Il totale dei beneficiari interviene unicamente per quanto riguarda i) l'affidabilità; ii) l'analisi limitata delle relazioni input/output.

La valutazione ex post non si basava su fonti d'informazione uniche per trarre conclusioni e formulare raccomandazioni.

85. La Commissione riconosce le difficoltà incontrate nella stima del numero di beneficiari dell'FSE, tuttavia ritiene che la tabella contenga dati utili per i responsabili delle politiche.

Sebbene il valutatore ex post abbia correttamente menzionato le due fonti d'informazione utilizzate per preparare la tabella, una spiegazione più approfondita su come sono state ottenute le cifre sarebbe risultata utile.

86. Le osservazioni contenute nel testo rimandano a informazioni più dettagliate rispetto a quelle presentate nella tabella allegata. La tabella presenta infatti medie, mentre il testo fornisce una ripartizione per sottocategoria.

La Commissione ritiene che la mancanza di una forchetta di valori non pregiudichi il valore dell'analisi.

87. Il capitolo 3 mira a fornire informazioni contestuali per le azioni dell'FSE; in realtà è il capitolo 2 che fornisce la maggior parte delle informazioni in cifre relative all'FSE.

Riquadro 3. Le poche discrepanze testuali non inficiano l'esattezza e l'utilità dei dati della tabella.

88. La tabella conferma nel complesso le ipotesi identificate.

L'analisi della tabella 3 indica che:

- il numero più elevato di casi che contraddicono una qualsiasi delle ipotesi è di 1 su 30;
- almeno i due terzi dei punteggi appartengono alle categorie «sostanziali elementi di prova» o «alcuni elementi di prova» (20/30, 21/30, 22/30 e 26/30).

89. Un aspetto legittimo del lavoro di valutazione è di identificare le lacune nei dati.

Il disciplinare specifica chiaramente che la valutazione deve essere principalmente documentale, sulla base di dati secondari (dati e informazioni disponibili nelle valutazioni intermedie e finali e nelle relazioni e nei sistemi di monitoraggio delle autorità di gestione) e che i valutatori non devono intraprendere una vasta raccolta di informazioni primarie. L'organizzazione di un ampio lavoro supplementare sul campo e di campioni avrebbe richiesto risorse supplementari e generato notevoli sovraccosti, soprattutto data la necessità di raccogliere informazioni relative all'intero periodo di programmazione. La prossima valutazione ex post dell'FSE per il periodo 2000-2006 sarà preceduta da un'analisi preparatoria.

90. La relazione di sintesi contiene diversi riferimenti all'importanza delle «misure combinate» in termini di efficacia.

92. In primo luogo, i valutatori hanno scelto con cura i termini che hanno utilizzato e hanno sottolineato il fatto che le conclusioni che traggono sono provvisorie: «L'assegnazione combinata di stanziamenti nazionali e di risorse dell'FSE *non sembra aver portato* ad una convergenza [...]». In secondo luogo, le cifre (tabelle nel capitolo 3 e nell'allegato 2) indicano effettivamente che non vi è una convergenza dei modelli di spesa dei paesi nell'assegnazione combinata di stanziamenti nazionali. In terzo luogo, come già menzionato nella risposta al punto 87 (compreso il riquadro 3), i dati presentati nelle tabelle del capitolo 3 menzionati dalla Corte sono accurati e confermano l'osservazione qualificata dei valutatori. Questa osservazione si basa inoltre sull'analisi delle tendenze del mercato del lavoro presentata nell'allegato 2 della relazione di sintesi (non soltanto al capitolo 3). La Commissione ha già precisato che gli esempi forniti riguardavano un numero limitato di discordanze testuali che non pregiudicano la validità delle cifre.

93. Come nel caso della tabella 3 dedicata alle persone (menzionata al punto 88), i dati confermano complessivamente le ipotesi identificate.

95. La Commissione ritiene che la propria valutazione di qualità fosse esatta ed equilibrata e che abbia tenuto conto degli aspetti sia positivi che negativi del lavoro svolto (anziché concentrarsi unicamente su un numero limitato di aspetti negativi).

Alla luce di quanto sopra e considerato che i risultati e le conclusioni si sono basate su diverse fonti d'informazione, la Commissione mantiene la propria valutazione di qualità.

97.

a) Non è sorprendente che alcuni risultati della valutazione siano di natura qualitativa poiché la valutazione utilizza fonti secondarie che sono state riassunte e fonti primarie che sono di natura qualitativa (interviste con i soggetti partecipanti e seminari nazionali sulle risultanze della valutazione). In alcuni casi la descrizione dei risultati non può essere che di natura qualitativa. La stima dell'effetto inerziale non era un soggetto di analisi obbligatoria per gli Stati membri nel corso del periodo di programmazione 1994-1999, né era prevista dal disciplinare della valutazione. Ne consegue logicamente che la valutazione ex post stessa poteva rendere conto soltanto delle stime dell'effetto inerziale di cui disponeva.

b) La relazione della Gran Bretagna fornisce una considerevole mole di elementi probanti sugli effetti difficilmente quantificabili.

Anche altre relazioni nazionali fanno riferimento a questo concetto.

c) La relazione di sintesi e le relazioni nazionali si cui si basa contengono numerose osservazioni circa il contenuto degli interventi (sul piano finanziario, per gruppo destinatario, per tipo di misura) e dei risultati dell'FSE nonché osservazioni tratte dalle relazioni di valutazione nazionali e dai colloqui con i soggetti partecipanti).

Anche lo studio di casi specifici può fornire informazioni sui risultati.

d) Lo sviluppo sostenibile non costituiva ancora una priorità politica per i Fondi strutturali all'epoca in cui sono stati stabiliti i programmi per il periodo 1994-1999 e quindi questo tema non era menzionato nel disciplinare.

La coesione socioeconomica non figurava nel disciplinare; questo tema è stato affrontato nella relazione sulla coesione.

e) Ciascuna delle relazioni nazionali esaminate dalla Corte contiene un'ampia trattazione sulla disoccupazione a lungo termine e sui giovani. Anche la relazione di sintesi contiene informazioni su questi due «gruppi destinatari».

f) Come detto, i valutatori ex post hanno dovuto basarsi per alcuni aspetti sulle informazioni fornite dagli Stati membri. La mancanza di «obiettivi iniziali specifici» di alcuni programmi ha costituito un ulteriore ostacolo per i valutatori.

g) I valutatori ex post dell'FSE e del FESR hanno collaborato e i valutatori ex post dell'FSE hanno utilizzato relazioni fornite loro dai valutatori dell'obiettivo 1. L'aumento della produttività dei beneficiari dell'FSE in termini di vantaggi per le imprese che li assumono non era un aspetto che i valutatori dovevano valutare obbligatoriamente nel loro lavoro nel corso del periodo di programmazione 1994-1999, né figurava nel disciplinare. Non è quindi sorprendente che questo tema venga menzionato solo sporadicamente.

98. La relazione di sintesi ha identificato diversi fattori che influiscono sulle politiche attive del mercato del lavoro, come il livello delle risorse dell'FSE, le procedure di programmazione dei Fondi strutturali e le disposizioni organizzative per l'FSE. Essa ha inoltre fornito una descrizione concreta dell'impatto dell'FSE nel contesto della Strategia europea per l'occupazione (SEO).

Come detto, l'analisi dell'impatto netto non era un soggetto obbligatorio per gli Stati membri nel corso del periodo 1994-1999. È quindi normale che questo tema non figuri in tutte le relazioni di valutazione degli Stati membri. Dal momento che ai valutatori era stato chiesto di non procedere ad una raccolta di dati primari su vasta scala, i valutatori ex post non possono essere criticati per non avere fornito questo materiale.

100. Il quadro strategico rafforzato della SEO identifica obiettivi che permettono di valutare i progressi. Sono state create strutture migliorate per poter misurare questi progressi. Inoltre, la SEO favorisce legami più solidi tra i meccanismi di finanziamento dei programmi dell'UE e altri strumenti politici, regolamenti e programmi nazionali.

101. La Commissione ritiene che ogni relazione nazionale abbia trattato gli aspetti del valore aggiunto comunitario identificati nel disciplinare (effetti finanziari e di leva, effetti politici e istituzionali, effetti socioculturali e variazione sull'insieme degli obiettivi). Essa riconosce tuttavia che questi aspetti sono stati talvolta affrontati in altri capitoli delle relazioni nazionali.

Inoltre, le relazioni nazionali di valutazione ex post (e la relazione di sintesi sulla valutazione ex post) integrano questi diversi aspetti in un'analisi globale del valore aggiunto comunitario.

102. Le relazioni nazionali e di sintesi contengono una grande quantità di informazioni in merito alle risorse finanziarie che sono state consacrate agli interventi dell'FSE.

Nel caso sia della Spagna che dell'Italia, i valutatori sono giunti a conclusioni complessivamente positive.

Il valutatore ex post per la Spagna riferisce che «il quadro generale che emerge è che le autorità spagnole hanno utilizzato i fondi dell'FSE in maniera adeguata ed efficace durante il periodo 1994-1999. La maggior parte dei programmi è stata attuata completamente secondo le previsioni» (pag. 74).

Nel caso dell'Italia, il valutatore conclude che «alcuni di questi costi sono necessari per migliorare i risultati e la trasparenza nel processo di attuazione; altri potrebbero probabilmente essere ridotti semplificando le procedure» (la questione della semplificazione delle procedure è stata considerata nel prossimo periodo di programmazione 2000-2006).

104. La Commissione ritiene che la relazione fornisca informazioni utili per svolgere le future valutazioni ex post.

La relazione esamina in modo relativamente completo i metodi utilizzati per valutare le azioni di tipo FSE, sia per quanto riguarda le azioni destinate alle persone che quelle destinate ai sistemi.

Per quanto riguarda i metodi utilizzati per valutare l'impatto netto sulle persone, la relazione contiene numerosi riferimenti alle tecniche utilizzate per valutare l'impatto netto sulle persone (cfr. pagg. 14-16, mentre riferimenti supplementari figurano alle pagine 10, 12, 21, ecc.).

105. Per quanto riguarda le raccomandazioni in materia di analisi politica, la relazione sui metodi indica chiaramente che i valutatori hanno identificato una serie di raccomandazioni concrete legate al settore dell'analisi politica, ad esempio una sorveglianza rigorosa delle correlazioni tra gli interventi dell'FSE e l'evoluzione degli interventi al livello nazionale e regionale.

Inoltre, la relazione sui metodi analizza in dettaglio i «modelli logici» per l'analisi politica ed esamina le questioni di valutazione relative alla giustificazione dell'intervento dell'FSE.

Ai valutatori ex post non era stato chiesto di proporre un metodo per la selezione di indicatori adeguati a diversi livelli strategici perché tali indicatori erano già stati definiti per l'intero periodo di

programmazione nei documenti di orientamento diffusi dalla Commissione nel 2000.

106. La Commissione ritiene che i compiti di valutazione siano specificati adeguatamente nel disciplinare. Le conclusioni nelle relazioni nazionali di valutazione ex post si basano su diverse fonti (colloqui, studio di casi specifici, ecc.). La relazione di sintesi fornisce un'analisi globale dei risultati contenuti nelle relazioni generali. Il contraente ha spiegato in quale modo sono state utilizzate queste fonti d'informazione per arrivare alle conclusioni nella proposta presentata alla Commissione.

Se il disciplinare descrivesse a priori tutti gli aspetti dell'azione dell'FSE e determinasse tutti gli aspetti della valutazione, esso diventerebbe rigido e impossibile da gestire.

Per quanto riguarda «l'azione concreta» destinata a valutare l'impatto sulle persone, se gli indicatori non vengono stabiliti concretamente o se le valutazioni statistiche specifiche non sono state effettuate di recente, come detto, l'intera impostazione della valutazione seguita dal valutatore ex post era intesa a trarre conclusioni da diverse fonti d'informazione (relazioni di valutazione degli Stati membri, seminari nazionali, colloqui diretti con i partecipanti al programma, studio di casi specifici).

L'ampiezza dello scarto tra gli obiettivi quantitativi e i dati disponibili non era nota al momento della stesura del disciplinare e quindi appare incoerente pretendere che il disciplinare venisse redatto in maniera diversa.

Il contraente principale ha elaborato, in collaborazione con i contraenti nazionali, alcuni orientamenti operativi per il lavoro da svolgere a livello nazionale.

107. Il disciplinare non chiedeva ai valutatori di valutare «l'adeguatezza delle scelte di programmazione», ma unicamente di fornirne una descrizione. In ciascuno dei casi menzionati, il valutatore ex post ha descritto i cambiamenti relativi alla programmazione sulla base delle informazioni disponibili.

108. Per il prossimo esercizio è all'esame la possibilità di effettuare un'analisi preparatoria.

109. La Commissione ritiene che le difficoltà incontrate dai valutatori nazionali per quanto riguarda i dati non abbiano danneggiato la qualità complessiva della valutazione. L'impostazione della valutazione prevedeva l'utilizzazione di varie fonti d'informazione. Oltre a riesaminare il contenuto delle relazioni di valutazione degli Stati membri, le relazioni nazionali di valutazione ex post comprendono informazioni tratte dalle relazioni di chiusura, dallo studio di casi specifici, dai seminari nazionali e dai colloqui diretti.

Per quanto riguarda i ritardi, il gruppo di orientamento non poteva accelerare la chiusura dei programmi generale dell'FSE, che dipendono dall'attuazione da parte delle autorità di gestione.

All'inizio della valutazione, il valutatore ex post ha ricevuto tutte le relazioni di valutazione elaborate dagli Stati membri nel corso del periodo 1994-1999. Inoltre, il valutatore ex post ha ottenuto lettere d'introduzione per agevolare i contatti con le amministrazioni nazionali dell'FSE.

111. In futuro la Commissione adotterà le misure necessarie al corretto svolgimento e alla sorveglianza rigorosa dell'esercizio.

## CONCLUSIONI

115.

- b) L'ampiezza della raccolta di dati supplementari è stata limitata dal tempo e dalle risorse disponibili.

Tuttavia, è stata raccolta una considerevole mole di dati qualitativi supplementari, ad esempio sulla base di colloqui e seminari. Sono state riesaminate anche le relazioni nazionali di chiusura e le relazioni di valutazione svolte dagli Stati membri durante il periodo di programmazione 1994-1999.

- c) Sono state utilizzate diverse fonti d'informazione per giungere a conclusioni equilibrate e ben ponderate.

In alcuni casi la descrizione dei risultati non può che essere di natura qualitativa, ma non è stato sempre così: i risultati della valutazione contengono anche numerose informazioni di tipo quantitativo.

- d) Le conclusioni tratte si basavano sull'utilizzazione da parte dei valutatori di fonti secondarie (che essi hanno riassunto) e di fonti primarie di natura qualitativa (colloqui con i soggetti partecipanti e seminari nazionali sui risultati della valutazione).

Cfr. anche le risposte ai punti 88, 92 e 96.

- e) Il disciplinare non prevedeva una valutazione dell'effetto inerziale.

Come osservazione generale, va detto che un esercizio di valutazione non può coprire tutti i temi e deve concentrarsi sugli obiettivi e sui temi principali, tenendo conto degli obblighi normativi, del tempo e delle risorse limitati e delle finalità dei risultati. L'esperienza di questo esercizio e gli insegnamenti tratti saranno utilizzati per la valutazione ex post del periodo 2000-2006.

116.

- a) L'esame di questo aspetto è stato ostacolato dall'incertezza delle cifre relative al settore privato.

- b) L'analisi è stata ostacolata dai problemi di disponibilità dei dati e dalla mancanza di comparabilità dovuta alle differenze di metodo e di portata.

- c) Sono stati fatti alcuni tentativi per valutare l'efficacia sulla base di un numero limitato di progetti.

- d) Sebbene i modelli HERMIN abbiano tenuto conto delle specificità nazionali delle economie, è necessario un lavoro supplementare per risolvere le limitazioni.

La Commissione ritiene che il numero limitato di divergenze testuali nel capitolo 3 della relazione non pregiudichi l'esattezza, la validità e l'utilità dei dati utilizzati per trarre le conclusioni. I dati contenuti nelle tabelle menzionate dalla Corte ai punti 88 e 92 indicano che vi sono numerosi elementi di prova che confermano complessivamente le ipotesi presentate.

Le difficoltà incontrate in materia di completezza di alcuni dati non hanno influito significativamente sulle osservazioni utili emesse.

117. La Commissione ritiene che la valutazione abbia avuto un'impostazione solida, che ha previsto l'utilizzazione di diverse fonti d'informazione, e che le sue conclusioni siano pertinenti.

In futuro la Commissione adotterà le misure necessarie al corretto svolgimento e alla sorveglianza rigorosa dell'esercizio.

Cfr. risposta al punto 111.

118. In futuro la Commissione adotterà le misure necessarie al corretto svolgimento e alla sorveglianza rigorosa dell'esercizio.

## RACCOMANDAZIONI

119. Per le prossime valutazioni ex post si procederà ad effettuare analisi preparatorie o studi di fattibilità per valutare la disponibilità dei dati e stabilire quali risultati possano ragionevolmente essere ottenuti considerate le risorse disponibili e i tempi da rispettare.

120. La Commissione concorda sulla necessità di migliorare le procedure di controllo della qualità applicate nelle valutazioni ex post del periodo 1994-1999.

La Commissione riconosce che per i prossimi esercizi di valutazione ex post dei Fondi strutturali un'analisi preparatoria potrebbe servire a facilitare il lavoro dei contraenti durante le valutazioni vere e proprie.

- a) I dati di base utilizzati nelle valutazioni ex post vengono raccolti e forniti dagli Stati membri attraverso il sistema di monitoraggio. La disponibilità di dati attendibili può rappresentare un problema per la valutazione, sebbene nel periodo 2000-2006 si siano registrati progressi da questo punto di vista.

- b) I disciplinari devono permettere alla Commissione di valutare la capacità dei candidati di svolgere la valutazione e stabilire se la particolare combinazione di metodi e tecniche proposta possa produrre i risultati voluti.

La Commissione condivide il parere della Corte che il disciplinare svolga un ruolo importante nella qualità dei risultati di valutazione.

- c) Considerate le limitazioni di tempo e di risorse, le prossime valutazioni ex post dovranno concentrarsi maggiormente sulle grandi questioni di valutazione ed essere preparate e avviate con più anticipo rispetto all'esercizio 1994-1999.

Sulla base dell'esperienza del periodo 1994-1999, le disposizioni in materia di sorveglianza e monitoraggio saranno rafforzate e la procedura sarà avviata con più anticipo.

121. La Commissione ritiene che i modelli macroeconomici siano importanti per stimare l'impatto economico degli interventi su grande scala. Il modello HERMIN è stato ideato specificamente per questo scopo nei primi anni novanta. Tuttavia, come per altri modelli economici, occorrono miglioramenti, soprattutto per quanto riguarda i microdati necessari per stimare le ricadute economiche degli investimenti nel capitale fisico e umano. La Commissione ritiene che le prossime valutazioni ex post debbano essere più mirate.

122. La Commissione conviene che le valutazioni ex post debbano tenere pienamente conto degli studi tematici esistenti. Le valutazioni ex post e gli studi tematici hanno finalità diverse e la loro utilizzazione può quindi risultare in stime divergenti.

123.

- a) La Commissione conviene che gli investimenti privati siano un motore fondamentale per lo sviluppo economico. Tuttavia, l'esperienza insegna che l'influenza del settore privato varia da paese a paese in funzione delle specifiche condizioni economiche.
- b) Questa impostazione non può essere applicata universalmente, dal momento che le condizioni economiche variano notevolmente negli Stati membri e nelle regioni.
- c) La Commissione è consapevole della necessità di un lavoro sistematico più approfondito in questo settore estremamente complesso.
- d) La Commissione è consapevole della necessità di un lavoro più approfondito anche in questo settore.
- e) Le valutazioni ex post commissionate dagli Stati membri hanno costituito una delle principali fonti d'informazione nelle valutazioni 1994-1999. Sebbene la responsabilità della valutazione ex post spetti principalmente alla Commissione, in futuro occorre rafforzare la collaborazione con gli Stati membri; inoltre le valutazioni interne potrebbero svolgere un ruolo più importante.

124. La Commissione si sta adoperando per migliorare la propria supervisione del processo.

125. La Commissione conviene che le valutazioni ex post dei Fondi strutturali debbano utilizzare pienamente le conoscenze acquisite nel corso di un intero periodo di programmazione e pertanto accetta l'idea che un'analisi preparatoria possa contribuire ad agevolare il compito dei contraenti e a migliorare la qualità delle prossime valutazioni ex post dei Fondi strutturali.

La Commissione collabora già ampiamente con gli istituti di ricerca e con le università ed è disposta a intraprendere nuove missioni ai fini indicati dalla Corte.