



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

IT

2019

Assicurare la performance nel settore della coesione

Documento di riflessione

Giugno 2019



Indice

	Paragrafo
Sintesi	I-IX
Introduzione	01-07
La performance nell'UE	01-02
Coesione	03
Obiettivo e approccio del documento di riflessione	04-07
Orientamento alla performance nella coesione	08-124
Sviluppi del quadro legislativo per la gestione della performance	08-11
Principi guida	12-124
1 – Principi relativi alla pianificazione strategica	13-29
2 – Principi relativi alla programmazione	30-56
3 – Principi relativi all'attuazione	57-78
4 – Principi relativi al monitoraggio e alla presentazione di relazioni	79-104
5 – Principio relativo alla valutazione	105-113
6 – Principio trasversale	114-124
Osservazioni conclusive	125-129
Allegato	
Allegato I – Evoluzione dell'orientamento alla performance nella legislazione della politica di coesione	
Note	
Équipe della Corte dei conti europea	

Sintesi

I La politica di coesione dell'Unione europea (UE) mira a ridurre le disparità tra le regioni dell'UE per conseguire un equilibrato sviluppo economico, sociale e territoriale. Questa politica fruisce di una dotazione di circa 350 miliardi di euro, ossia un terzo del bilancio dell'UE per il periodo 2014-2020.

II In passato l'UE tendeva a focalizzare l'attenzione sulla necessità di assicurare la conformità della spesa di bilancio alle norme pertinenti. Negli ultimi anni, però, l'Unione si è sforzata di accentuare l'orientamento alla performance, in modo che i fondi UE producano cambiamenti positivi a vantaggio dei cittadini. Ottemperando al compito, conferitale dal trattato, di riferire in merito alla sana gestione finanziaria, la Corte ha contribuito in maniera significativa a tale mutamento.

III L'attuale dibattito sull'orientamento alla performance nella politica di coesione coinvolge numerose parti interessate, che hanno opinioni differenti e talvolta contraddittorie su ciò che si debba intendere per orientamento alla performance, oltre che sul modo di realizzare tale impostazione. Il presente documento di riflessione costituisce una preziosa fonte di informazioni su come migliorare l'orientamento alla performance nel periodo di programmazione attuale e in quelli futuri, per tutti i soggetti coinvolti nelle ardue sfide politiche e pratiche da affrontare.

IV Il documento illustra il punto di vista della Corte sull'evoluzione dell'orientamento alla performance, dal periodo di programmazione precedente sino alle proposte della Commissione per il 2021-2027. Prende in considerazione sia il quadro legislativo che l'attuazione a livello di Commissione e dei singoli Stati membri. Il nocciolo dell'esame è costituito da 14 principi guida (PG), che a giudizio della Corte sono essenziali per indirizzare alla performance la spesa dell'UE. Tali principi riguardano l'intero ciclo di gestione della politica, a partire dalla pianificazione strategica, passando per l'attuazione, sino alle fasi di predisposizione delle relazioni e di valutazione.

V Sulla base dell'estesa attività di controllo di gestione svolta dalla Corte nel settore della coesione (69 relazioni), integrata da esami tratti da altre fonti, si è valutato come tali principi siano stati applicati per i periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020; nell'ipotesi che vengano attuate le proposte della Commissione per il prossimo periodo, si è poi valutata la probabilità che siano applicati per il periodo di programmazione 2021-2027. Per gli elementi non ancora attuati – il periodo 2021-2027 e alcune parti del periodo 2014-2020 – la valutazione della Corte si basa sulla concezione dei sistemi posti in essere.

VI È emerso che, durante tali periodi di programmazione, la Commissione ha adottato misure volte a inserire le più importanti caratteristiche concettuali di un efficace sistema di gestione della performance sia nel quadro legislativo finanziario generale, sia nella legislazione specificamente dedicata alla coesione. Tali importanti caratteristiche concettuali comprendono la definizione di una buona performance e delle condizioni necessarie per realizzarla, delle modalità di misurazione della performance nonché dei metodi per valutarla e riferire in merito. Il periodo 2014-2020, in particolar modo, ha fatto registrare mutamenti significativi.

VII Non sempre, tuttavia, a tali miglioramenti del quadro legislativo ha fatto seguito un'efficace attuazione sul campo. Inoltre, uno degli obiettivi della legislazione proposta per il 2021-2027 è la semplificazione delle disposizioni. La semplificazione è un obiettivo che la Corte, in linea di principio, condivide, anche se scorge il rischio che, nella ricerca della semplificazione, le proposte della Commissione prestino minore attenzione alla performance.

VIII La successiva *tabella 1* espone in sintesi la valutazione della Corte su ciascun dei 14 principi guida. La tabella dimostra che sono stati compiuti alcuni progressi per orientare maggiormente alla performance la politica di coesione, soprattutto per quanto riguarda la programmazione. Rimane tuttavia un margine di miglioramento in alcuni settori: pianificazione strategica, attuazione della politica, produzione e utilizzo delle informazioni relative alla performance nelle fasi di monitoraggio/presentazione di relazioni e valutazione nonché in materia di sostenibilità. Nel complesso, la Corte ha riscontrato che gli incentivi finanziari per una buona performance sono insufficienti.

Tabella 1 – Valutazione dei principi guida per periodo di programmazione

Periodi di programmazione	Paragrafi	2007-2013	2014-2020	2021-2027
1. Principi relativi alla pianificazione strategica				
1. L'UE ha esposto una visione chiara e coerente di ciò che intende ottenere con i fondi della politica di coesione, visione che deve essere assimilata e attuata	Da 14 a 23			
2. L'assegnazione dei finanziamenti agli Stati membri tiene conto dei bisogni individuati e si basa sulle informazioni relative alla performance	Da 24 a 29			

2. Principi relativi alla programmazione				
3. Esiste una chiara logica di intervento	Da 31 a 38			
4. I finanziamenti sono ben mirati	39			
5. Esiste un quadro semplice e coerente per la misurazione della performance	Da 40 a 49			
6. Esistono meccanismi per incoraggiare la performance	Da 50 a 56			
3. Principi relativi all'attuazione				
7. Gli Stati membri spendono tempestivamente i fondi ricevuti nel quadro della politica di coesione	Da 58 a 64			
8. Per la selezione e l'attuazione dei progetti esiste un approccio orientato alla performance	da 65 a 71			
9. La revisione dei programmi si basa su considerazioni relative alla performance, estese anche ai risultati	da 72 a 78			
4. Principi relativi al monitoraggio e alla presentazione di relazioni				
10. I sistemi di monitoraggio offrono tempestivamente dati di buona qualità in materia di performance	da 80 a 90			
11. La rendicontabilità relativa alla performance è chiara	da 91 a 98			
12. Le informazioni relative alla performance sono utilizzate per intraprendere azioni correttive e coadiuvare il processo di pianificazione strategica	da 99 a 104			

5. Principi relativi alla valutazione				
13. Le valutazioni a livello di programma e di politica sono utilizzate nel processo decisionale	da 106 a 113			
6. Principio trasversale				
14. La sostenibilità è integrata nel ciclo per garantire l'efficacia a lungo termine degli interventi pubblici	da 114 a 124			

Nota: La Commissione non condivide la valutazione della Corte riguardo ad alcuni principi guida, inclusi i PG da 1 a 9.

Fonte: Corte dei conti europea. Rosso: Pochi dei criteri sottostanti sono rispettati. Giallo: I criteri sottostanti sono rispettati per alcuni aspetti. Verde: I criteri sottostanti sono rispettati per gran parte degli aspetti.

IX La Corte ha formulato numerose raccomandazioni in relazioni precedenti sugli aspetti sopra indicati – soprattutto in merito ai **PG 1 e 9** che nella **tabella 1** sono evidenziati in rosso per il periodo 2021-2027. La Corte ha sottolineato altresì l'esigenza di ridurre al minimo i ritardi in tutte le fasi del ciclo. L'accumularsi di ritardi nell'attuazione, unito al sovrapporsi dei periodi di ammissibilità, sposta l'attenzione dalle considerazioni relative alla performance per focalizzarla sull'impiego dei fondi.

Introduzione

La performance nell'UE

01 L'Unione europea (UE) spende ogni anno circa 140 miliardi di euro. Negli ultimi anni si è prestata un'attenzione crescente all'efficacia di tale spesa nel produrre benefici concreti: la performance. Nella legislazione dell'UE, la performance tende ad essere identificata con la "sana gestione finanziaria". Secondo il regolamento finanziario, per "sana gestione finanziaria" si intende l'esecuzione del bilancio in conformità dei principi di economia, efficienza e efficacia, che il regolamento definisce nei termini seguenti¹:

- o Economia: le risorse sono messe a disposizione in tempo utile, nella quantità e qualità appropriate e al prezzo migliore;
- o Efficienza: deve essere ricercato il miglior rapporto tra le risorse impiegate, le attività intraprese e il conseguimento degli obiettivi;
- o Efficacia: in quale misura gli obiettivi perseguiti sono raggiunti mediante le attività intraprese.

02 Il principio di economia si riferisce alle risorse necessarie. L'efficienza e l'efficacia riguardano entrambe ciò che si ottiene con tali risorse, ossia

- o le realizzazioni: i prodotti tangibili di un programma (per esempio un aeroporto);
- o i risultati: gli effetti immediati del programma sui destinatari o beneficiari diretti (il numero di passeggeri che utilizzano l'aeroporto);
- o gli impatti: i cambiamenti di più lungo periodo attribuibili almeno in parte all'azione dell'UE (i vantaggi economici derivanti dall'aeroporto; potrebbero essere rilevanti anche altri fattori, come le emissioni di carbonio).

Coesione

03 Il presente documento di riflessione esamina l'orientamento alla performance di uno dei settori più importanti dell'attività dell'UE: la coesione. Le politiche di coesione sono concepite per realizzare uno dei principali obiettivi dell'UE: "promuovere la coesione economica, sociale e territoriale tra gli Stati membri"². L'evoluzione nel tempo dei finanziamenti e delle priorità della coesione è illustrata nella **tabella 2**. Dalla tabella si evince che:

- I finanziamenti sono aumentati sensibilmente rispetto all'inizio, ma sono rimasti più o meno costanti dal periodo 2007-2013 in poi.
- Prima del periodo 2007-2013, non vi era stabilità per quanto riguarda i fondi che contribuivano alla coesione. Da allora sono rimasti gli stessi.
- A partire dal periodo 2007-2013, gli obiettivi della coesione si sono estesi alla cooperazione territoriale (ossia transfrontaliera), includendo anche gli obiettivi derivanti dalle strategie a lungo termine (decennali) dell'UE³.
- A giugno 2019 non esistono successori della Strategia Europa 2020 cui la spesa per la coesione (come di altri settori di intervento) debba contribuire.

Tabella 2 – Evoluzione dei finanziamenti e delle priorità dell’UE in materia di coesione

Periodo di programmazione	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020	2021-2027
Bilancio (% del bilancio totale)	69 miliardi di ECU* (20 %)	168 miliardi di ECU* (30 %)	235 miliardi di euro (33 %)	347 miliardi di euro (36 %)	355 miliardi di euro (37 %)	330 miliardi di euro (34 %)
Fondi	FESR, FSE, FEAOG-Orientamento	FESR, FSE, FEAOG-Orientamento, SFOP e FC	FESR, FSE, FEAOG-Orientamento, SFOP e FC	FESR, FSE, FC	FESR, FSE, FC	FESR, FSE, FC
Strategia a livello dell’UE rispecchiata nel quadro legislativo sulla coesione	-	-	[Lisbona 2000-2010]**	Lisbona 2000-2010 Europa 2010-2020	Europa 2010-2020	-
Obiettivi di investimento	5 obiettivi prioritari: <ul style="list-style-type: none"> — promuovere lo sviluppo e l’adeguamento strutturale delle regioni; — affrontare il problema del declino industriale; — lottare contro la disoccupazione di lunga durata; 	6 obiettivi prioritari: <ul style="list-style-type: none"> — promuovere lo sviluppo e l’adeguamento strutturale delle regioni; — affrontare il problema del declino industriale; — lotta contro la disoccupazione di lunga durata e inserimento 	3 obiettivi prioritari: <ul style="list-style-type: none"> — promuovere lo sviluppo e l’adeguamento strutturale delle regioni; — riconversione e delle zone con difficoltà strutturali; — ammodernamento dei sistemi di 	3 obiettivi prioritari: <ul style="list-style-type: none"> — crescita e occupazione nelle regioni meno sviluppate; — competitività di tutte le altre regioni dell’UE; — cooperazione transfrontaliera. 	11 obiettivi tematici: <ul style="list-style-type: none"> — ricerca e innovazione; — tecnologie dell’informazione e della comunicazione (TIC); — competitività delle PMI; — economia a basse emissioni di carbonio; 	5 obiettivi strategici: <ul style="list-style-type: none"> — trasformazione economica intelligente e innovativa; — un’Europa più verde e a basse emissioni di carbonio; — mobilità e TIC; — pilastro europeo dei diritti sociali;

Periodo di programmazione	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020	2021-2027
	<ul style="list-style-type: none"> — inserimento professionale dei giovani; — riforma della PAC e promozione dello sviluppo rurale. 	<ul style="list-style-type: none"> — professionale dei giovani; — adattamento dei lavoratori e delle lavoratrici ai mutamenti industriali; — promuovere lo sviluppo rurale; — regioni a bassissima densità di popolazione. 	<ul style="list-style-type: none"> — istruzione, formazione e occupazione. 		<ul style="list-style-type: none"> — adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione e gestione dei rischi; — tutela ambientale e uso efficiente delle risorse; — trasporti sostenibili; — promuovere l'occupazione e la mobilità dei lavoratori; — inclusione sociale; — istruzione e formazione; — potenziamento delle capacità istituzionali. 	<ul style="list-style-type: none"> — sviluppo sostenibile delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali.

* L'unità monetaria europea (ECU) era un paniere costituito dalle valute degli Stati membri della Comunità europea; era usata come unità di conto prima di essere sostituita dall'euro il 1° gennaio 1999, a parità di valore.

** La strategia di Lisbona è entrata in vigore quasi contemporaneamente al periodo di programmazione 2000-2006, ma non è rispecchiata nel quadro legislativo sulla coesione relativo a quel periodo.

Fonte: Basato su Commissione europea, Inforegio Panorama n. 26, giugno 2008 (per i periodi 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013 "Bilancio", "Fondi", "Obiettivi di investimento"), dati della Commissione (per i periodi 2014-2020 e 2021-2027 "Bilancio") e precedenti audit della Corte dei conti europea.

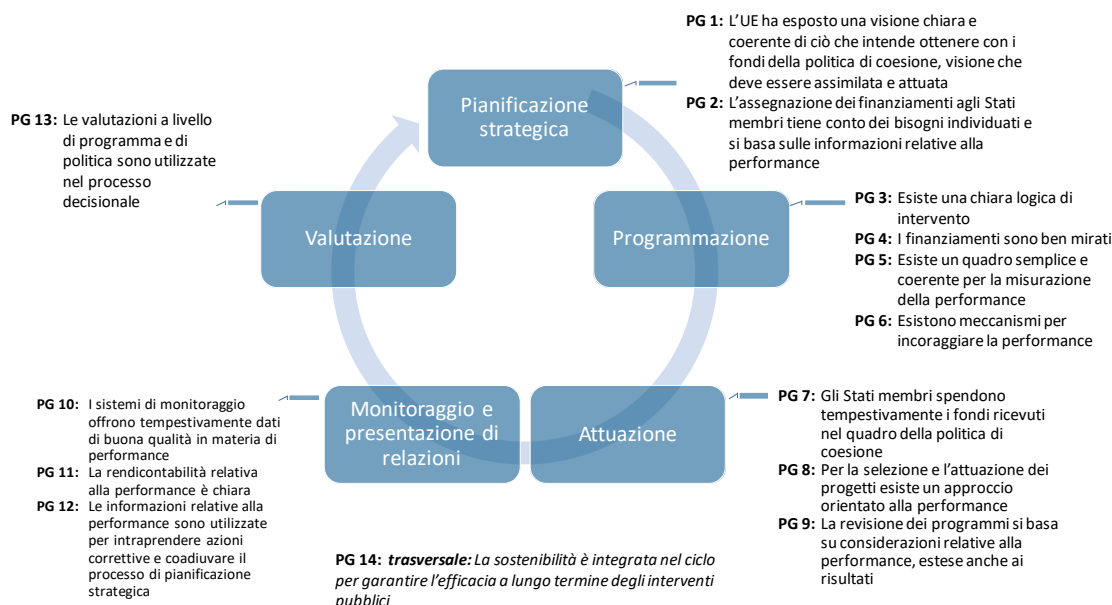
Obiettivo e approccio del documento di riflessione

04 Il presente documento di riflessione non costituisce una relazione di audit. Attingendo essenzialmente al vasto lavoro di audit compiuto dalla Corte negli scorsi anni, traccia un quadro della misura in cui la concezione e l'attuazione della politica di coesione sono state impiegate sulla performance anziché sulla conformità alle norme. La Corte ritiene che dovrebbe rivelarsi utile per tutti coloro che partecipano alla pianificazione del successivo periodo di programmazione, a livello di istituzioni UE e di Stati membri.

05 Si è valutata in primo luogo l'evoluzione delle più importanti caratteristiche concettuali verso un sistema efficace di gestione della performance, sia per il quadro legislativo generale (e altre iniziative della Commissione), sia per la legislazione UE specificamente dedicata alla coesione.

06 È stata poi individuata una serie di 14 principi guida che la Corte giudica indispensabili per orientare alla performance la politica di coesione. Questi principi non sono concepiti per fornire un quadro esaustivo, né si applicano tutti necessariamente ad altri settori di intervento dell'UE; rispecchiano piuttosto i principali problemi individuati dalla Corte durante lo svolgimento dell'attività di controllo di gestione. Riguardano l'intero ciclo di gestione della politica, dalla pianificazione iniziale alla valutazione dopo il completamento. La successiva *Immagine 1* riporta i principi guida relativi alle cinque principali fasi della gestione (brevi descrizioni delle fasi di gestione compaiono in sede di analisi dei principi guida, in una parte successiva del presente documento). Uno dei principi (garantire la stabilità) ha carattere trasversale e si applica a diverse fasi.

Immagine 1 – Ciclo di attuazione della politica di coesione



Fonte: Corte dei conti europea.

07 La Corte ha elaborato detti principi guida servendosi del giudizio professionale dei propri revisori esperti del settore e poi li ha valutati principalmente sulla base del lavoro da essa ha compiuto in questo campo nell'ultimo decennio (69 relazioni in totale, corredate delle risposte della Commissione). Tutto questo è stato integrato da esami tratti da altre fonti, sia interne alle istituzioni dell'UE (per esempio studi del Parlamento europeo, relazioni del servizio di audit interno della Commissione) che esterne (per esempio l'OCSE). La Corte analizza in che misura ciascun principio guida sia stato correttamente applicato nei periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020 e, sulla base della proposta della Commissione⁴, in che modo tali principi potrebbero essere trattati nel periodo di programmazione 2021-2027. La Corte ha discusso il presente documento di riflessione con la Commissione, delle cui osservazioni ha tenuto conto ove opportuno.

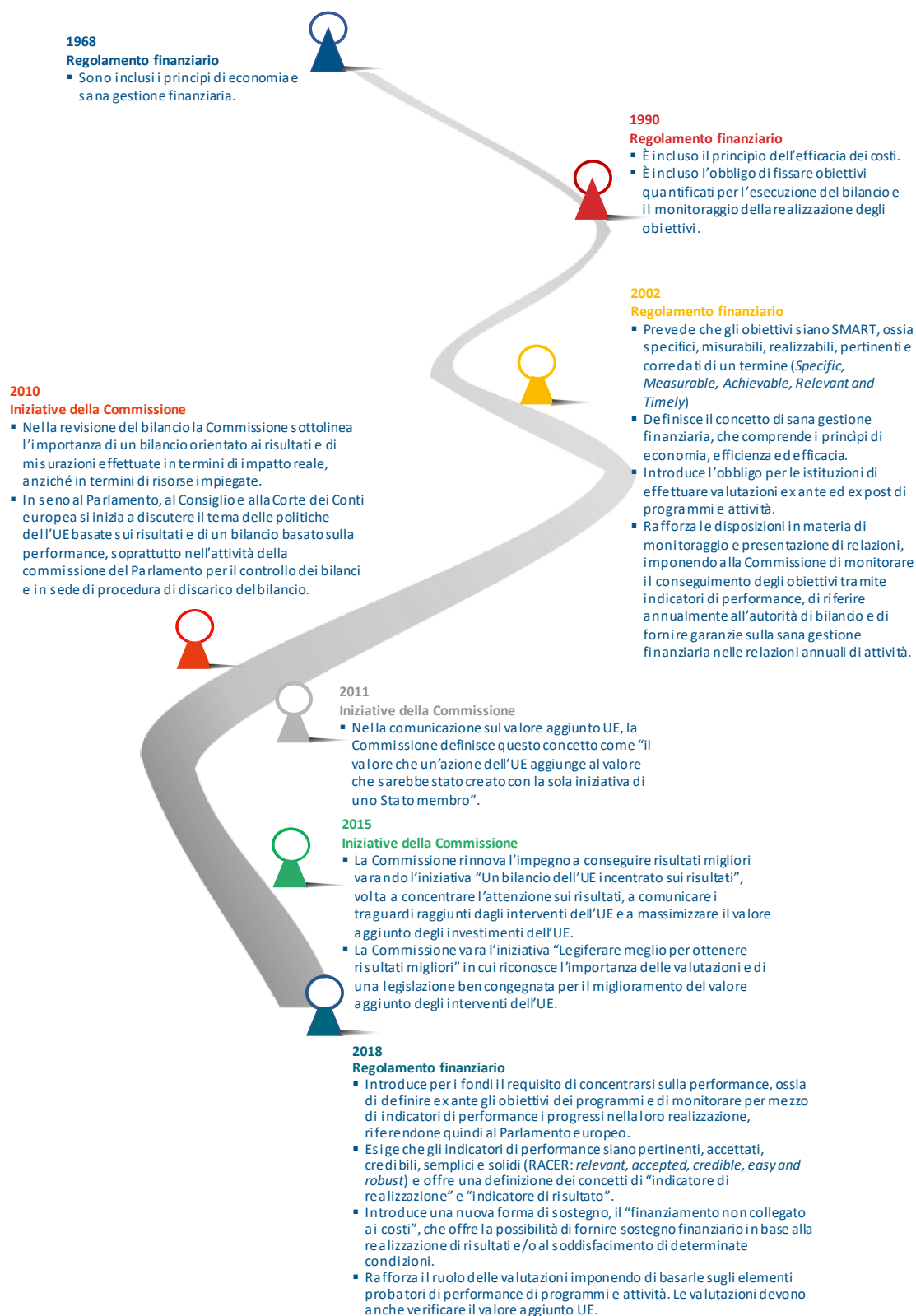
Orientamento alla performance nella coesione

Sviluppi del quadro legislativo per la gestione della performance

08 La presente sezione contiene una panoramica ad alto livello del modo in cui l'orientamento alla performance è stato strutturato nel quadro legislativo. La sezione successiva esamina tale problema in rapporto a ciascun principio guida e valuta con quale efficacia la Commissione e gli Stati membri, insieme, abbiano attuato le disposizioni.

09 Negli ultimi anni le iniziative miranti a migliorare l'orientamento alla performance nel bilancio dell'UE hanno assunto un ritmo più intenso. La *figura 1* illustra come, la Commissione abbia gradualmente inserito nel proprio quadro legislativo generale (oltre che nelle proprie iniziative) importanti caratteristiche concettuali necessarie per un efficace sistema di gestione della performance. In tale contesto rientrano le definizioni di performance e sana gestione finanziaria, l'uso di obiettivi e indicatori solidi nonché una valutazione strutturata di quanto è stato realizzato.

Figura 1 – Evoluzione delle più importanti caratteristiche concettuali per la performance a livello UE



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dell'esame dei regolamenti finanziari e di altri documenti della Commissione.

10 L'orientamento alla performance nella coesione ha rispecchiato questi sviluppi a livello UE, acquistando slancio politico nella preparazione del periodo di programmazione 2014-2020. Per raggiungere gli obiettivi e i valori-obiettivo stabiliti nella strategia Europa 2020, la Commissione ha ribadito nel 2010 la necessità di migliorare l'efficacia della politica di coesione focalizzandosi sui risultati⁵. Di conseguenza, a giudizio della Commissione, l'intento di garantire l'orientamento ai risultati costituiva un elemento essenziale per l'adozione del pacchetto legislativo per il periodo di programmazione 2014-2020⁶. Allo stesso modo, l'orientamento ai risultati è uno degli obiettivi principali della Commissione, e funge tra l'altro da base alle proposte della Commissione stessa per il periodo 2021-2027. La Commissione sottolinea in particolare l'esigenza di rafforzare l'allineamento dei finanziamenti alle priorità dell'UE⁷.

11 L'*allegato I* approfondisce nei dettagli il modo in cui l'evoluzione generale dell'UE verso un più deciso orientamento alla performance abbia trovato corrispondenza nel settore della coesione. Precisa in che misura gli elementi che la Corte giudica essenziali per un utilizzo efficace dei fondi UE siano stati integrati nella legislazione dell'Unione dedicata specificamente alla coesione. L'*allegato* mostra che un numero crescente di questi elementi figurava nella legislazione in materia di coesione fino al periodo 2014-2020, mentre alcuni elementi sono andati perduti nelle proposte attuali per il 2021-2027, nel contesto degli sforzi della Commissione, miranti a semplificare la politica di coesione.

Principi guida

12 Per ognuno dei 14 principi guida, la Corte presenta la propria valutazione per i tre periodi di programmazione, insieme alle motivazioni principali. Si offrono anche maggiori dettagli in merito ai criteri usati dalla Corte per formulare la valutazione, corroborata da esempi tratti dalle relazioni della Corte stessa. Dal momento che il ciclo dell'attuazione è continuo, vi sono molti collegamenti fra i vari principi guida.

1 – Principi relativi alla pianificazione strategica

13 Il processo ha inizio con la pianificazione strategica a livello UE, ove le priorità relative all'Unione nel suo complesso (come la strategia Europa 2020) e quelle specificamente riguardanti la politica di coesione sono determinate dalla Commissione, dal Consiglio e dal Parlamento europeo. Sempre durante questo processo, per uno specifico quadro finanziario pluriennale (QFP), il bilancio assegnato alla politica e le norme per il suo utilizzo sono fissati dai legislatori. Esiste tradizionalmente un

insieme di norme comuni – il regolamento recante disposizioni comuni (RDC) – che si applica ai tre fondi relativi alla coesione (FESR, FSE e FC), oltre che ad alcuni altri fondi, ed è integrato da norme specifiche per ciascun fondo. Per questa fase sono stati formulati due principi guida, relativi alla definizione di una visione e all’assegnazione dei finanziamenti agli Stati membri.

1	L’UE ha esposto una visione chiara e coerente di ciò che intende ottenere con i fondi della politica di coesione, visione che deve essere assimilata e attuata	2007-2013	2014-2020	2021-2027
---	--	-----------	-----------	-----------

14 Il punto di partenza di qualsiasi pianificazione strategica è una chiara visione di ciò che i finanziamenti dovrebbero realizzare. Ciò rappresenta una sfida alla luce del complesso quadro strategico in cui l’UE si trova ad operare. Per il periodo 2014-2020, la strategia dell’UE (Europa 2020) si è tradotta nella politica di coesione, cosa che non era avvenuta per il periodo 2007-2013. Per il periodo dal 2021 al 2027 non c’è una strategia complessiva a livello UE cui la spesa per la coesione debba contribuire⁸. Rimangono poi alcune debolezze: serie di obiettivi strategici contrastanti e non armonizzati, talvolta poco realistici e non sempre pienamente assimilati da tutte le parti interessate o realizzati.

1. La politica di coesione dell’UE dovrebbe collocarsi in un contesto strategico, cui siano associati valori obiettivo e obiettivi strategici

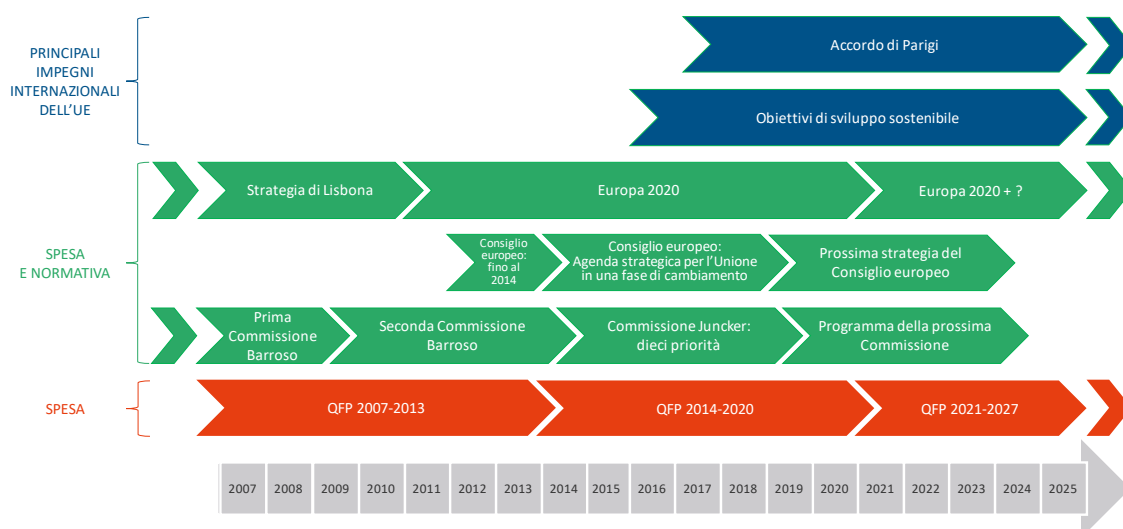
15 Le strategie a livello UE che fissavano gli obiettivi strategici dell’Unione, con valori obiettivo per i periodi 2007-2013 e 2014-2020 fornivano un orientamento strategico⁹ per l’attuazione dei fondi di coesione. Attualmente non esiste un’equivalente strategia a livello UE per il periodo successivo al 2020¹⁰. Per la coesione, la Commissione propone nell’RDC cinque obiettivi strategici ad alto livello. Ciò comporta il vantaggio di garantire la continuità dei finanziamenti, poiché il sostegno va ai medesimi settori cui era stata data priorità nel periodo 2014-2020¹¹. Se per il periodo successivo al 2020 verrà sviluppata una nuova strategia complessiva, essa si conformerà all’accordo sul nuovo QFP. Non siamo di fronte a una sequenza di eventi consueta o logica, in cui i bilanci pubblici vengono determinati dopo la definizione degli obiettivi politici e l’elaborazione delle strategie¹².

2. Sarebbe opportuno evitare la presenza di diverse serie di obiettivi strategici, con calendari e obiettivi differenti

16 Il contesto strategico in cui vengono attuati i fondi della politica di coesione comprende una serie di obiettivi/quadri strategici sovrapposti¹³, prodotti da complessi

processi politici a livello europeo e globale. La **figura 2** illustra come alle fondamentali strategie decennali dell'UE (la strategia di Lisbona ed Europa 2020) si sovrapponga una serie di altri impegni, quali le priorità della Commissione e i piani miranti a garantire il rispetto degli impegni internazionali assunti dall'UE (per esempio l'accordo di Parigi sul clima). Parallelamente, i fondi della politica di coesione devono perseguire anche le proprie missioni specifiche.

Figura 2 – Sovrapposizione e mancata sincronizzazione dei quadri strategici e degli obiettivi dell'azione dell'UE



Fonte: Documento di riflessione "The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework", (figura 6).

17 Tale coesistenza di molteplici obiettivi e quadri strategici, con la sovrapposizione di periodi, obiettivi, indicatori e valori obiettivo, è complessa e può provocare confusione¹⁴. La Corte ha rilevato che, mentre la strategia di Lisbona (2000-2010) è stata adottata contemporaneamente al QFP per il periodo 2000-2006, ciò non è avvenuto per la strategia Europa 2020 (riguardante gli anni 2010-2020), che è stata adottata a metà del periodo del QFP 2007-2013, quando le disposizioni per il monitoraggio, la valutazione e la presentazione di relazioni erano già in vigore. Di conseguenza, non è stato possibile riferire in maniera efficace sul contributo del bilancio dell'UE alla strategia dell'UE¹⁵.

18 Varie fonti esterne hanno richiamato l'attenzione su questo problema e in particolare sulla "congestione degli obiettivi", che rende difficile la realizzazione strategica e operativa della politica e solleva problemi di coerenza¹⁶. In tale scenario, è arduo garantire un approccio coerente all'attuazione della politica di coesione.

3. Gli obiettivi strategici dovrebbero essere realistici

19 La Corte ha riscontrato vari casi in cui gli obiettivi strategici non sono realistici e si possono suddividere in due ampie categorie: gli obiettivi strategici non sono sempre fissati al livello opportuno, oppure non tengono conto dei finanziamenti disponibili.

Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014

Esempio di obiettivi strategici non fissati a livello adeguato: La Corte ha riferito come gli obiettivi principali di Europa 2020 siano stati sviluppati da obiettivi separati per ciascuno Stato membro. Ad esempio, per due obiettivi principali, anche se ciascuno Stato membro riuscisse a raggiungere i propri obiettivi nazionali, a livello UE non si raggiungerebbe ancora l'obiettivo principale generale¹⁷.

Relazione speciale su un sistema unico europeo di gestione del traffico ferroviario

Esempio di obiettivi strategici che non tengono conto dei finanziamenti disponibili: la Corte ha constatato che l'attuazione di un nuovo sistema di gestione del traffico ferroviario era stata basata su una scelta politica strategica. Benché sia emerso che i costi relativi avrebbero toccato i 190 miliardi di euro entro il 2050, il progetto è stato varato senza effettuare alcuna stima dei costi complessivi o alcuna pianificazione adeguata¹⁸.

4. Gli obiettivi strategici dovrebbero essere assimilati da tutte le parti interessate

20 Gli Stati membri non condividono sempre le ambizioni dell'UE, e il quadro in cui l'Unione opera non è sempre giuridicamente vincolante, ma si basa invece sulla buona volontà. A causa di questi fattori, è possibile che gli Stati membri abbiano scarsi incentivi ad attuare le politiche dell'UE.

Relazione speciale sulla rete ferroviaria ad alta velocità europea e analisi panoramica sul settore dei trasporti

Nel proprio audit sulla rete ferroviaria europea ad alta velocità, la Corte ha rilevato che gli Stati membri non costruivano linee ad alta velocità se queste non erano considerate una priorità nazionale, anche se le linee in questione sono situate su un corridoio transnazionale e completano la rete centrale. Inoltre, la Commissione disponeva di limitati poteri o strumenti di applicazione con i quali costringere gli Stati membri ad assolvere gli impegni assunti riguardo alla costruzione delle linee ad alta velocità necessarie per completare la rete centrale¹⁹.

21 La Corte ha segnalato un esempio in cui l'assenza di una legislazione vincolante non ha impedito che le ambizioni manifestate a livello di Unione europea venissero condivise dagli Stati membri. Si è infatti constatato che gli obiettivi dell'UE nel campo dell'istruzione erano stati presi in adeguata considerazione nei programmi operativi e nei relativi progetti per il 2007-2013, nonché nella concezione dei programmi per il periodo di programmazione 2014-2020. Questo, benché la politica in materia di istruzione sia di completa ed esclusiva competenza degli Stati membri, e le strategie dell'UE siano adottate sotto forma di conclusioni del Consiglio, che non sono giuridicamente vincolanti per gli Stati membri dell'UE²⁰.

5. Gli obiettivi strategici dovrebbero essere tradotti in obiettivi operativi

22 Talvolta la Commissione o gli Stati membri non traducono gli obiettivi strategici in obiettivi operativi²¹. In tal caso, gli obiettivi di alto livello rischiano di rimanere pure aspirazioni politiche. L'importanza di questa traduzione in termini operativi è stata riconosciuta anche dal Parlamento europeo²².

Relazione speciale sulla banda larga negli Stati membri dell'UE

Le strategie degli Stati membri per l'attuazione degli investimenti UE nella banda larga durante il periodo 2014-2020 non erano coerenti con la strategia generale Europa 2020; sebbene alcuni valori-obiettivo stabiliti fossero più impegnativi di quelli previsti nella strategia Europa 2020, nessuno degli Stati membri esaminati includeva nella rispettiva strategia un valore-obiettivo nazionale relativo a uno dei tre valori-obiettivo dell'UE, ossia l'utilizzo della banda larga ultraveloce da parte del 50 % delle famiglie²³.

23 Per il periodo 2014-2020 la Commissione ha cercato di tradurre gli obiettivi strategici di Europa 2020 nell'ambito della politica di coesione, introducendo obiettivi tematici disaggregati in priorità di investimento collegate agli obiettivi principali di Europa 2020. I potenziali vantaggi di questa misura sono stati riconosciuti dall'OCSE²⁴, dalla Commissione²⁵ e dal Parlamento²⁶. In pratica però, al di sotto delle aspirazioni

politiche di Europa 2020, vi era una complessa architettura composta da cinque obiettivi principali, sette iniziative faro e undici obiettivi tematici; e questi diversi pilastri, sia individualmente che nel loro insieme, non erano in grado di tradurre le aspirazioni politiche di Europa 2020 in obiettivi operativi utili²⁷. Inoltre, la Corte ha constatato che nessuno degli Stati membri esaminati (con un'eccezione) aveva tradotto gli obiettivi principali di Europa 2020 negli obiettivi operativi dei programmi²⁸. La Commissione ha anche sottolineato che gli obiettivi principali di Europa 2020 si possono realizzare solo con la convinta partecipazione e il coinvolgimento sul terreno, a livello nazionale e regionale²⁹.

2	L'assegnazione dei finanziamenti agli Stati membri tiene conto dei bisogni individuati e si basa sulle informazioni relative alla performance	2007-2013	2014-2020	2021-2027
---	---	-----------	-----------	-----------

24 Per la politica di coesione, i finanziamenti totali disponibili sono preassegnati agli Stati membri³⁰. Nel marzo 2019, la Corte ha pubblicato un'analisi rapida di casi che illustra in maggior dettaglio il processo proposto per la preassegnazione dei fondi della politica di coesione agli Stati membri per il prossimo periodo di programmazione 2021-2027³¹.

25 Il metodo di assegnazione non è sostanzialmente mutato da quando è stato introdotto per la prima volta nel 1999. Il fattore più importante per l'assegnazione dei fondi è la prosperità regionale, basata sul PIL pro capite³² – cfr. la successiva [tabella 3](#). Il nesso con alcuni obiettivi strategici perseguiti si è rafforzato ma rimane limitato.

Tabella 3 – Criteri per l'assegnazione agli Stati membri dei finanziamenti a titolo della coesione

Criterio	2007-2013	2014-2020	2021-2027
PIL (compreso l'RNL per il Fondo di coesione)	83 %	86 %	81 %
Mercato del lavoro, istruzione, demografia	17 %	14 %	15 %
Clima			1 %
Migrazione			3 %
Totale	100 %	100 %	100 %

Fonte: Presentazione "EU budget for the future: *Regional development and Cohesion*" della Commissione europea (per i periodi 2014-2020 e 2021-2027) e stima della Commissione (per il periodo 2007-2013).

26 A giudizio della Commissione le preassegnazioni agli Stati membri limitano la capacità del bilancio di reagire al mutare dei bisogni. A eccezione di un adeguamento tecnico effettuato una volta durante ogni periodo di programmazione, non c'è flessibilità per riassegnare i fondi tra gli Stati membri in tutto il corso del periodo di programmazione³³. L'OCSE ritiene che questo aspetto di inflessibilità del QFP segni un netto distacco dai metodi dei bilanci nazionali, in cui la riassegnazione annuale o periodica delle risorse in risposta al mutamento delle priorità – e di fatto in risposta alla valutazione della performance e dei risultati – è la norma. L'OCSE aggiunge che, in pratica, le parti interessate a livello nazionale considerano le assegnazioni, una volta definite nel contesto del QFP, come “loro” denaro che non dovrebbe subire adeguamenti, se non in casi estremi³⁴. La Corte ha constatato nei precedenti audit che non è facile ottenere buoni risultati qualitativi da regimi in cui un obiettivo implicito è l'assorbimento dei fondi da parte degli Stati membri³⁵. Ritiene inoltre che l'assegnazione dei finanziamenti debba tener conto dei bisogni e delle informazioni relative alle performance passate.

1. L'assegnazione dei finanziamenti agli Stati membri dovrebbe fondarsi sulle esigenze individuate e sugli obiettivi perseguiti

27 Ciò significa che occorre effettuare dapprima una valutazione dei bisogni a livello di politica di coesione, tenendo conto sia degli obiettivi fondati sul trattato (per esempio la riduzione delle disparità regionali) che di altri obiettivi strategici pertinenti (per esempio l'obiettivo principale di Europa 2020: portare gli investimenti combinati pubblici e privati in R&S al 3 % del PIL). Tale valutazione dei bisogni dovrebbe tradursi in obiettivi strategici, alla luce dei limitati fondi UE disponibili. L'assegnazione dei finanziamenti agli Stati membri e alle loro regioni dovrebbe conformarsi a questi obiettivi strategici.

28 Come indicato nell'analisi rapida di casi pubblicata di recente (paragrafo **24**), il metodo per l'assegnazione dei fondi tiene conto, in una certa misura, di obiettivi basati sul trattato (come il PIL) e di obiettivi strategici in evoluzione (come alcuni dei criteri relativi a Europa 2020). La Commissione non ha però cercato di assegnare i finanziamenti in maniera coerente e strutturata sulla base dei bisogni e degli obiettivi strategici.

2. L'assegnazione dei finanziamenti agli Stati membri dovrebbe tener conto delle informazioni sulle performance passate

29 A parere dell'OCSE, nonostante la natura altamente sviluppata del quadro di bilancio basato sulla performance utilizzato dall'UE, l'Unione fa segnare un punteggio relativamente analogo a quello dei paesi OCSE per quanto riguarda il modo in cui le

informazioni sulla performance sono utilizzate a sostegno delle decisioni di bilancio. L'OCSE giudica comunque deboli i nessi tra le informazioni sulla performance e la più ampia strategia di assegnazione delle risorse³⁶.

2 – Principi relativi alla programmazione

30 L'RDC definisce anche il quadro per la fase successiva, ossia la programmazione da parte degli Stati membri. Nel corso di tale fase, i piani per uno specifico periodo di programmazione vengono elaborati dettagliatamente a livello di Stato membro tramite la formulazione di una strategia per paese³⁷ e dei relativi programmi. Prima di adottare le due serie di documenti di programmazione, la Commissione ne negozia il contenuto con le autorità nazionali. Per questa fase vi sono quattro principi guida relativi alla logica di intervento, alla destinazione dei fondi, al quadro per la misurazione della performance e, infine, agli incentivi.

3	Esiste una chiara logica di intervento	2007-2013	2014-2020	2021-2027
---	--	-----------	-----------	-----------

31 Si intende per logica di intervento il processo per mezzo del quale verranno individuati i bisogni che i finanziamenti UE dovranno soddisfare, e il modo in cui si potrebbe ottenere tale risultato. In primo luogo gli Stati membri dovrebbero individuare i propri bisogni nazionali. Si gettano in tal modo le basi per definire gli obiettivi, i valori-obiettivo e i finanziamenti necessari. Un esercizio analogo dovrebbe ripetersi a livello dei programmi, ove gli obiettivi nazionali dovrebbero tradursi in obiettivi operativi. A questo livello gli Stati membri dovrebbero stabilire i nessi tra risorse, azioni, realizzazioni e risultati.

32 La Commissione ha individuato in una solida logica di intervento uno dei pilastri dell'orientamento ai risultati nel periodo di programmazione 2014-2020. Tale impostazione è ampiamente rispecchiata nel quadro legislativo 2014-2020, per esempio tramite l'obbligo di specificare le esigenze a livello nazionale e l'obbligo di effettuare una valutazione ex ante di ciascun programma, con particolare attenzione per la chiarezza della logica di intervento³⁸. Queste misure hanno reso più chiara la presentazione della logica di intervento, a livello sia di accordo di partenariato che di programma³⁹. Anche il Parlamento europeo ha rilevato un miglioramento della logica di intervento dei programmi, nonché una migliore definizione degli indicatori di risultato per il periodo di programmazione 2014-2020⁴⁰.

33 Il progetto di proposta per il periodo di programmazione 2021-2027 rinuncia ad alcuni degli elementi che contribuivano a rendere più chiara la logica di intervento, in particolare la valutazione obbligatoria dei bisogni nell'accordo di partenariato e l'obbligo di effettuare una valutazione ex ante dei programmi⁴¹.

34 Le debolezze nella concezione della logica di intervento sono uno degli elementi che la Corte ha riscontrato più di frequente: compaiono in più della metà delle relazioni speciali analizzate.

1. Si dovrebbe effettuare una valutazione dei bisogni adeguata

35 Il punto di partenza della programmazione, a livello sia di accordo di partenariato che di programma, dovrebbe essere l'individuazione dei bisogni che la politica dovrà affrontare. Non sempre ciò è avvenuto.

Relazione speciale sulla rete ferroviaria europea ad alta velocità

La Corte ha constatato la scarsa qualità della valutazione dei bisogni su cui si fondano gli investimenti degli Stati membri nelle infrastrutture ferroviarie ad alta velocità. Soluzioni alternative, consistenti ad esempio nel potenziare le linee convenzionali esistenti anziché costruire nuove linee ad alta velocità, sono state prese sistematicamente in considerazione solo in due dei sei Stati membri visitati (Italia e Germania)⁴².

2. Gli obiettivi e i risultati attesi dovrebbero rispecchiare i bisogni

36 Dopo l'analisi dei bisogni, la seconda fase è rappresentata dalla definizione di obiettivi SMART (*specific, measurable, achievable, realistic, time-bound*, ossia specifici, misurabili, realizzabili, realistici e corredati di un termine) a livello nazionale e di programma, tali da rispecchiare i cambiamenti che gli Stati membri intendono realizzare grazie ai fondi. La Corte ha constatato che gli obiettivi non rispecchiano sempre i bisogni e/o non sono chiari.

Relazione speciale sulla disoccupazione giovanile

Per il periodo 2014-2020, la Corte ha rilevato che gli Stati membri non hanno elaborato strategie adeguate, con chiari obiettivi, per raggiungere tutti i giovani che non hanno un lavoro, né seguono un percorso scolastico o formativo (NEET, *neither in employment, education or training*). Alcuni Stati membri, infatti, non hanno mirato a raggiungere tutti i giovani, ma solo un sottoinsieme di tale popolazione. La Corte ha rilevato che gli individui inattivi, i più distanti dal mercato del lavoro, hanno beneficiato meno di tutti del sostegno⁴³.

3. Si dovrebbe effettuare una valutazione adeguata dei finanziamenti necessari per conseguire gli obiettivi fissati

37 Si dovrebbe effettuare una valutazione adeguata dei finanziamenti necessari per conseguire gli obiettivi fissati. Ciò non sempre è stato fatto.

Relazioni speciali sull'esecuzione del bilancio UE tramite gli strumenti finanziari e sugli strumenti finanziari per le PMI cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale

Entrambe le relazioni segnalano carenze nella valutazione delle esigenze di mercato che giustificavano l'assegnazione di fondi agli strumenti finanziari per il periodo 2007-2013⁴⁴. In particolare, la Corte ha riscontrato che un numero significativo di strumenti finanziari era sovradimensionato. Ciò indica che le autorità di gestione, prima di assegnare i fondi dei programmi agli strumenti finanziari, non hanno valutato sempre in maniera adeguata le esigenze del mercato. Al momento di istituire gli strumenti finanziari, questo ha portato a dotazioni di capitale eccessive, che sono sfociate in bassi tassi di esborso⁴⁵.

4. Le azioni dovrebbero essere concepite per raggiungere obiettivi e risultati

38 Una chiara logica di intervento impone anche di individuare, in seno ai programmi, le azioni più idonee a raggiungere gli obiettivi e i risultati desiderati. In varie relazioni, la Corte ha constatato che tali azioni non erano chiaramente collegate agli obiettivi e/o non si concentravano sufficientemente sui risultati⁴⁶.

4	I finanziamenti sono ben mirati	2007-2013	2014-2020	2021-2027
---	---------------------------------	-----------	-----------	-----------

39 I finanziamenti UE dovrebbero essere mirati, in modo da amplificarne al massimo l'impatto⁴⁷. I fondi della politica di coesione dovrebbero pertanto concentrarsi in aree realmente provviste di potenziale e forza, anziché spalmarci in quantità esigue su aree

non correlate. Il periodo 2014-2020 ha introdotto due strumenti concepiti per assegnare i finanziamenti in maniera più mirata:

- o la concentrazione finanziaria, che impone a tutti gli Stati membri di assegnare una determinata percentuale dei propri finanziamenti a settori prioritari comuni, per sostenere l'attuazione della strategia Europa 2020. Questo requisito è stato proposto anche per il periodo 2021-2027⁴⁸, benché non sia più collegato a una strategia a livello UE. La Corte ha constatato che, per gli Stati membri esaminati, i requisiti di concentrazione tematica definiti per il periodo 2014-2020 sono stati soddisfatti e qualche volta superati⁴⁹. È emerso inoltre che essi avevano un forte impatto sulla fissazione di priorità di finanziamento adeguate⁵⁰. Anche il Parlamento europeo ha riconosciuto il contributo positivo di questa misura ai fini di un'assegnazione più mirata dei fondi, in linea con le strategie complessive dell'UE⁵¹;
- o concentrazione qualitativa tramite condizionalità strategiche ex ante⁵². Tali condizionalità definiscono in maniera più rigorosa la priorità di gruppi di destinatari/settori di intervento (per esempio si concentrano sui disoccupati di lunga durata o su settori come la specializzazione intelligente). Nei precedenti audit riguardanti il periodo di programmazione 2007-2013, la Corte ha rilevato una serie di debolezze relative all'assegnazione mirata dei fondi sulla base dei bisogni (cfr. il precedente **PG n. 3**, parte 1)⁵³. La Corte guarda con favore all'introduzione di condizionalità strategiche ex ante nel periodo 2014-2020, quale possibile soluzione per affrontare questo problema⁵⁴, benché l'impatto di tale misura sia ancora da verificare. Le condizionalità ex ante risultano rafforzate nella proposta della Commissione per il periodo 2021-2027 (ove sono definite "condizioni abilitanti")⁵⁵.

5	Esiste un quadro semplice e coerente per la misurazione della performance	2007-2013	2014-2020	2021-2027
---	---	-----------	-----------	-----------

40 Per valutare se gli obiettivi dell'UE vengano conseguiti, la Commissione ha bisogno di informazioni pertinenti, attendibili e tempestive sulle realizzazioni e sui risultati, tratte da un solido sistema di gestione della performance.

41 Il periodo 2014-2020 ha fatto registrare un miglioramento per quanto riguarda il quadro per la misurazione della performance nella politica di coesione, grazie a elementi quali l'inclusione obbligatoria nei programmi di indicatori di realizzazione e di risultato (corredati di valori di partenza e valori obiettivo), nonché di indicatori comuni, in modo da agevolare l'aggregazione all'interno degli Stati membri e tra uno Stato membro e l'altro. Per il periodo 2021-2027 la Commissione propone di potenziare

ulteriormente il quadro per la misurazione della performance, introducendo per la prima volta una definizione coerente di indicatori di “realizzazione” e di “risultato”, nonché indicatori di realizzazione e di risultato comuni per tutti i fondi.

42 In pratica, gli audit della Corte hanno riscontrato una serie di debolezze nei sistemi di misurazione della performance vigenti negli Stati membri.

1. Si dovrebbe introdurre una definizione chiara e coerente di “realizzazione” e “risultato”

43 Una definizione armonizzata di realizzazioni e di risultati contribuisce alla coerenza⁵⁶; quest’aspetto è particolarmente importante nel contesto dell’introduzione del bilancio basato direttamente sulla performance, che collega i finanziamenti ai risultati. La Corte ha segnalato l’assenza di una definizione coerente dei concetti di “realizzazione” e “risultato”, con le conseguenze che ne derivano.

Relazione speciale sulle procedure di selezione e di monitoraggio dei progetti a titolo del FESR e dell’FSE nel periodo 2014-2020

La Corte ha concluso che il concetto di “risultato” è interpretato in modo diverso nei regolamenti disciplinanti i singoli fondi (FESR e FSE), e ha rilevato il rischio che non sia possibile aggregare in modo sensato a livello UE i dati sulla performance (in particolare per quel che riguarda i risultati)⁵⁷.

44 Nella sua proposta per il periodo 2021-2027, la Commissione ha introdotto per la prima volta una definizione degli indicatori di “realizzazione” e di “risultato”⁵⁸.

2. Si dovrebbe introdurre un quadro adeguato per la misurazione della performance, comprendente indicatori di realizzazione e di risultato quantificati, corredati di valori di partenza, tappe intermedie e valori obiettivo

45 Il quadro per la misurazione della performance dovrebbe comprendere indicatori di realizzazione e di risultato. Tali indicatori dovrebbero essere corredati di valori di partenza, tappe intermedie e valori obiettivo quantificati, per consentire la misurazione dei progressi compiuti verso gli obiettivi fissati. Le tappe intermedie sono particolarmente importanti per il periodo 2014-2020, giacché costituiscono la base per l’assegnazione dell’obbligatoria riserva di efficacia dell’attuazione (o “riserva di performance”).

46 In varie relazioni la Corte ha rilevato problemi concernenti i criteri di utilizzo degli indicatori di realizzazione e/o risultato.

Documento di riflessione: L'integrazione dei migranti che provengono da paesi non appartenenti all'UE

La Corte ha constatato che la maggior parte degli Stati membri non dispone di una visione d'insieme completa del numero di migranti aiutati e/o degli importi spesi per le misure di integrazione. A livello dell'UE, gli indicatori fondamentali comuni detti "indicatori di Saragozza" costituiscono, nel loro insieme, un passo avanti nel comprendere l'integrazione nell'UE, ma non tutti gli Stati membri li utilizzano e, secondo la Commissione, essi presentano alcuni limiti⁵⁹.

47 Più in generale, la Corte ha segnalato che per il periodo 2014-2020 i regolamenti indicavano requisiti differenti, in termini di valori di partenza, tappe intermedie e valori obiettivo, per i differenti fondi. Non sempre sono richiesti valori di partenza, mentre le tappe intermedie sono richieste solo per gli indicatori che fanno parte del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione (o "quadro di performance"). I target finali relativi ai risultati non devono sempre essere quantificati⁶⁰.

3. Dovrebbero esistere indicatori comuni che consentano di aggregare i dati sulla performance

48 Per poter aggregare i dati sulla performance a livello di UE e misurarne il contributo agli obiettivi complessivi dell'Unione, la Commissione deve disporre di indicatori comuni, tra cui indicatori di risultato, condivisi dai diversi fondi, ove possibile, e utilizzati uniformemente da tutti gli Stati membri⁶¹. La Corte ha segnalato l'assenza di indicatori comuni nel periodo 2007-2013⁶². Per il periodo 2014-2020, il quadro legislativo ha introdotto una serie di indicatori comuni di realizzazione per i tre fondi che formano la politica di coesione (FESR, FC e FSE), nonché indicatori comuni di risultato per l'FSE. Questo cambiamento ha fatto segnare un importante passo nella direzione giusta, ma alcuni elementi della concezione del sistema di indicatori comuni rischiano di limitarne l'utilità e l'importanza e quindi di ridurre la possibilità, per la Commissione, di aggregare le informazioni sulla performance⁶³; per esempio:

- o gli Stati membri non sono sistematicamente obbligati a inserire indicatori comuni nei propri programmi. Le relazioni della Commissione sulla performance sono però basate su questi indicatori comuni (ad esempio, i piani di gestione e le relazioni annuali di attività della Commissione per i fondi della famiglia della coesione sono basati unicamente sugli indicatori comuni). Esiste pertanto il rischio che l'uso non uniforme degli indicatori comuni si ripercuota negativamente e significativamente sulla qualità della rendicontazione della Commissione⁶⁴;

- o ciascun fondo della politica di coesione dispone di indicatori comuni di realizzazione. L'FC e il FESR non hanno però indicatori comuni di risultato. Sarà quindi difficile per la Commissione aggregare le informazioni sui risultati di questi fondi⁶⁵. Per il periodo 2021-2027, la Commissione ha proposto per la prima volta di introdurre una serie di indicatori comuni di risultato per ciascun fondo⁶⁶.

4. Le informazioni sulla performance comunicate dagli Stati membri alla Commissione dovrebbero essere limitate allo stretto necessario

49 Le informazioni sulla performance dovrebbero essere generate solo in vista di un uso effettivo⁶⁷, ossia l'adozione di azioni correttive e il sostegno al processo di pianificazione strategica a livello UE. Per il periodo 2014-2020, gli Stati membri hanno definito circa 9 000 indicatori diversi per misurare la performance delle spese per la coesione. La Corte ha rilevato che si tratta in gran parte di indicatori specifici per programma e che la Commissione non sarà pertanto in grado di aggregare e utilizzare tali dati in maniera significativa al più elevato livello dell'UE. Inoltre, gli Stati membri devono raccogliere tutte le informazioni e riferire in merito in modo tempestivo. Secondo la Commissione, questo quadro di monitoraggio è un fattore importante che accresce ai costi amministrativi per le autorità e gli oneri per i beneficiari. Un tale numero di indicatori era eccessivo e ne risultava un sovraccarico di dati⁶⁸. È possibile che gli Stati membri giudichino utile disporre, per la gestione dei propri programmi, di indicatori specifici per programma. La proposta di regolamento per il 2021-2027 offre agli Stati membri la possibilità di continuare a usare indicatori specifici per programma, con il costante rischio di un sovraccarico di dati⁶⁹.

6	Esistono meccanismi per incoraggiare la performance	2007-2013	2014-2020	2021-2027
---	---	-----------	-----------	-----------

50 È importante introdurre meccanismi incentivanti, concepiti per collegare la performance ai finanziamenti UE. Nel periodo 2014-2020 sono state introdotte sanzioni e premi finanziari, miranti a incoraggiare una performance migliore.

- o Le condizionalità ex ante prevedevano che uno Stato membro soddisfacesse determinate condizioni normative, istituzionali e strategiche prima di avviare l'attuazione dei programmi, o al più tardi entro la fine del 2016. La Commissione ha la possibilità di sospendere in tutto o in parte i pagamenti intermedi, se gli Stati membri non riescono a soddisfare le condizionalità ex ante applicabili. Tale meccanismo è stato potenziato nella proposta della Commissione per il periodo 2021-2027, riguardo alle condizioni abilitanti.

- o Una riserva di performance obbligatoria, che subordina il 6 % della dotazione assegnata a uno Stato membro al rispetto di talune tappe intermedie, specificate nel programma pertinente. La Commissione ha anche il potere di comminare sanzioni finanziarie in caso di mancato rispetto delle tappe intermedie e dei valori obiettivo⁷⁰. La Commissione propone di eliminare la riserva di performance nel periodo 2021-2027. Intende tener conto della performance – tra gli altri aspetti – grazie all'introduzione di un riesame intermedio di ciascun programma nel 2025, in connessione con la riprogrammazione dei fondi.
- o Bilancio basato direttamente sulla performance, che collega i pagamenti alla realizzazione di risultati. Per il 2014-2020 la Commissione ha introdotto piani d'azione comuni, un tipo di finanziamento non correlato ai costi delle operazioni pertinenti, bensì basato sull'adempimento delle condizioni riguardanti i progressi nel conseguimento degli obiettivi. Nel 2018 il regolamento finanziario è stato riveduto ed è stata introdotta una nuova forma di finanziamento: finanziamenti non collegati ai costi (i pagamenti si baserebbero sull'adempimento di condizioni o sul conseguimento di risultati). Questa nuova forma di finanziamento compare anche nelle proposte della Commissione per il periodo 2021-2027.

51 In pratica, la Corte ha rilevato debolezze in alcuni aspetti sia della concezione che dell'attuazione di questi meccanismi. Tali debolezze limitano l'effetto incentivante di questi meccanismi.

1. I meccanismi incentivanti dovrebbero estendersi ai risultati

52 Per incoraggiare la performance, è essenziale che i meccanismi incentivanti introdotti riguardino anche il conseguimento di risultati. Il metodo di assegnazione della riserva di performance non era concepito per concentrarsi sui risultati, bensì sulle realizzazioni e le risorse⁷¹. Quando la Corte ha esaminato l'attuazione della riserva di performance, ha constatato che quasi tutti gli indicatori utilizzati per l'assegnazione della riserva si riferivano alle realizzazioni o alle risorse, mentre l'uso di indicatori di risultato era marginale⁷².

53 Per quanto riguarda la nuova forma di finanziamento basata sui risultati, prevista per il periodo 2021-2027, in ultima analisi il successo di questa proposta dipenderà in larga misura dalla capacità della Commissione e degli Stati membri di evitare la tendenza a tornare al pagamento basato su risorse e realizzazioni, facendo sì, piuttosto, che il tipo di condizioni che si dovranno soddisfare per dar diritto al pagamento sia legato a considerazioni riguardanti concretamente la performance⁷³. La stessa osservazione vale per il riesame intermedio proposto per il 2021-2027⁷⁴.

2. I meccanismi incentivanti dovrebbero essere applicati e sfociare in sanzioni o benefici finanziari reali

54 Per essere credibili, è importante che i meccanismi incentivanti siano applicati e sfocino in sanzioni o benefici finanziari reali. Ciò non sempre avviene, né a livello di programma, né a livello di progetto. Il conseguimento di obiettivi in materia di performance – ossia di risultati – non esercita generalmente alcun impatto sul livello dei finanziamenti:

- A livello di programma, la Commissione ha deciso di non imporre sospensioni dei pagamenti destinati ai programmi, sebbene molte condizionalità ex ante non fossero state soddisfatte⁷⁵. In tale contesto, la Banca mondiale osserva che, per motivi politici, si è rivelato difficile ricorrere al “bastone” del ritiro dei finanziamenti⁷⁶.
- L’effetto incentivante della riserva di performance è poi indebolito dal fatto che, se le pertinenti tappe intermedie non vengono realizzate, lo Stato membro non perde le risorse trattenute nella riserva di performance, che possono essere riassegnate altrove⁷⁷.
- Inoltre, alla fine di un periodo di programmazione, il pagamento del saldo finale da parte della Commissione a uno Stato membro nel contesto del processo di chiusura del programma non è direttamente legato al conseguimento dei valori obiettivo⁷⁸.

55 A maggio del 2018, nessuno Stato membro aveva sfruttato la possibilità di utilizzare i piani d’azione comuni, uno dei tre principali meccanismi ideati per incentivare la performance⁷⁹. In seguito a un invito a presentare proposte, nel gennaio 2019 la Commissione ha aggiudicato due piani d’azioni comuni pilota, che saranno attuati nei Paesi Bassi e in Portogallo.

56 A livello di progetto, solo in pochissimi casi il conseguimento degli obiettivi di performance ha un impatto sul livello dei finanziamenti UE.

Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014

In un caso, la convenzione di sovvenzione di un progetto FESR in Romania prevedeva che il beneficiario restituisse parte della sovvenzione ricevuta se gli indicatori di risultato definiti nella convenzione di sovvenzione non fossero stati rispettati al completamento del progetto. Tuttavia, benché gli indicatori di risultato non siano stati pienamente conseguiti, il beneficiario non ha subito alcun impatto per quanto riguarda i finanziamenti ricevuti⁸⁰.

3 – Principi relativi all'attuazione

57 Generalmente, l'attuazione dei programmi da parte degli Stati membri e delle loro regioni inizia non appena documenti strategici e programmi siano stati adottati dalla Commissione. È organizzata dalle "autorità di gestione" di ciascun paese e/o regione, e consiste nella selezione e attuazione dei progetti che dovrebbero, in teoria, contribuire agli obiettivi del programma offrendo il miglior rapporto tra benefici e costi. Durante la fase di attuazione il ruolo della Commissione è relativamente limitato. Per questa fase vi sono rivolte tre principi guida, concernenti la tempestività della spesa, la selezione e l'attuazione dei progetti e la revisione dei programmi.

7	Gli Stati membri spendono tempestivamente i fondi ricevuti nel quadro della politica di coesione	2007-2013	2014-2020	2021-2027
---	--	-----------	-----------	-----------

58 Gli Stati membri dovrebbero evitare di trovarsi alla fine del periodo di programmazione, avendo ancora da spendere una percentuale significativa dei fondi della politica di coesione; la pressione derivante dalla necessità di spendere i fondi rimasti può infatti indurre a non considerare con la dovuta attenzione il rapporto tra benefici e costi⁸¹. Gli audit della Corte dimostrano che i ritardi nell'attuazione mettono a rischio il conseguimento degli obiettivi dei programmi, e possono portare a selezionare progetti di scarsa qualità alla fine del periodo di programmazione. Nel periodo di programmazione 2007-2013 il ritmo della spesa è stato lento⁸², ed è ulteriormente rallentato nel periodo 2014-2020. Fino all'aprile del 2019, il sesto anno dell'attuale QFP, secondo una stima della Commissione gli Stati membri avevano speso il 27 % dei finanziamenti UE che avevano a disposizione. Benché non costituiscano garanzia di un'attuazione più tempestiva, le misure di semplificazione proposte dalla Commissione per il 2021-2027 potrebbero condurre a un'attuazione più rapida dei programmi negli Stati membri.

1. L'attuazione dei programmi dovrebbe iniziare nella fase più precoce possibile del periodo di programmazione

59 L'adozione del quadro legislativo è un prerequisito essenziale per la preparazione dei programmi, perché fornisce agli Stati membri la certezza giuridica che i loro piani di spesa e i loro obiettivi, così come definiti nei programmi, siano in linea con gli obiettivi dell'UE. A sua volta, l'approvazione dei programmi da parte della Commissione segna l'inizio dei pagamenti a carico del bilancio dell'UE destinati ad un programma⁸³.

60 Per i due periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, il ritardo nell'adozione del quadro legislativo ha contribuito alla tardiva adozione dei programmi⁸⁴. Inoltre, per il periodo 2014-2020, la Corte ha notato problemi di qualità nella stesura iniziale dei documenti di programmazione presentati dagli Stati membri⁸⁵. Per il periodo 2014-2020 il pacchetto legislativo per la politica di coesione è stato approvato nel dicembre 2013, solo due settimane prima dell'inizio del periodo di programmazione, e cinque mesi più tardi rispetto al pacchetto equivalente del periodo precedente⁸⁶. A dicembre 2014, un anno dopo l'inizio del periodo di programmazione 2014-2020, era stato adottato solo il 64 % dei programmi previsti dall'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione". Ciò ha un inevitabile effetto a catena sull'esecuzione dei fondi in dotazione e ha comportato un basso livello dei pagamenti nei primi anni⁸⁷. Per affrontare il problema della tardiva adozione del quadro legislativo, la Commissione ha incoraggiato un accordo politico precoce sul QFP per il periodo successivo al 2020 e ha adottato le proprie proposte per tale periodo nel maggio e nel giugno 2018, ossia 30 mesi prima del nuovo periodo di programmazione, coerentemente con il calendario proposto dalla Corte in una delle relazioni speciali⁸⁸.

61 Per i periodi 2007-2013 e 2014-2020 erano stati previsti i termini per la presentazione degli accordi di partenariato e dei programmi. La proposta per il 2021-2027 non contiene invece termini analoghi⁸⁹. D'altro canto queste proposte comprendono alcune misure di semplificazione che possono contribuire a un'attuazione tempestiva, come un processo di "designazione" più semplice e l'inclusione di modelli per i documenti di programmazione⁹⁰. Di per sé, tuttavia, queste misure non possono garantire l'adozione tempestiva dei programmi qualora l'adozione del pacchetto legislativo lamenti dei ritardi.

2. Si dovrebbero evitare ritardi nell'attuazione dei progetti

62 Gli Stati membri sono responsabili dell'attuazione tempestiva dei progetti di coesione. Nel corso del tempo la Corte ha ripetutamente segnalato ritardi nell'attuazione di progetti cofinanziati dall'UE riferendo anche sulle loro cause⁹¹. Tali ritardi possono mettere a repentaglio anche il conseguimento degli obiettivi/valori

obiettivo a livello di programma⁹². Ciò vale in particolar modo per gli Stati membri in cui i fondi UE rappresentano una parte significativa degli investimenti pubblici.

3. Si dovrebbe evitare il più possibile il sovrapporsi dei periodi di ammissibilità e la procedura di chiusura dovrebbe essere completata senza indugio dopo la fine del periodo di ammissibilità

63 Un'ulteriore ragione del lento avvio della spesa risiede nel fatto che, per metà del periodo di programmazione, gli Stati membri possono ancora usare i fondi del periodo di programmazione precedente⁹³. Il sovrapporsi dei periodi di ammissibilità consente agli Stati membri di continuare a spendere dopo la fine del periodo di programmazione, per due anni per il periodo 2007-2013, e per tre anni per il periodo 2014-2020⁹⁴. Per il 2021-2027, la proposta prevede il ritorno al periodo di due anni; la Corte ha accolto con favore questa misura, che segnerebbe un primo passo nella direzione giusta, al fine di uniformare il più possibile l'ammissibilità al periodo di programmazione⁹⁵. Dopo la fine di questo periodo di ammissibilità, il processo di chiusura – durante il quale gli Stati membri preparano e presentano i rispettivi documenti di chiusura, valutati poi dalla Commissione – si estende per altri due anni almeno.

64 La tempestiva attuazione dei programmi dipende dalla disponibilità di risorse umane. L'estensione dei periodi di ammissibilità e il processo di chiusura impegnano tali risorse⁹⁶, scoraggiando l'avvio dei programmi del periodo di programmazione successivo, con ovvie ripercussioni sulla tempestività dell'attuazione⁹⁷.

8	Per la selezione e l'attuazione dei progetti esiste un approccio orientato alla performance	2007-2013	2014-2020	2021-2027
---	---	-----------	-----------	-----------

65 Per garantire l'efficacia della politica, non basta definire una chiara logica d'intervento nella fase di programmazione (cfr. *PG n. 3*). È essenziale seguire un approccio orientato ai risultati in tutta la fase di selezione dei progetti e durante la loro attuazione, poiché sono soprattutto la qualità dei progetti finanziati e il loro valore aggiunto in termini di risultati tangibili a determinare l'efficacia di una politica⁹⁸. In generale, a partire dal 2014-2020 il quadro legislativo ha permesso di tenere in maggiore considerazione i risultati durante la selezione e l'attuazione dei progetti, ma l'effettiva attuazione delle norme rimane un compito arduo. Il Parlamento europeo ha sottolineato il grande lavoro che resta da compiere, durante la fase di attuazione dei programmi, per garantire la necessaria attenzione alla realizzazione dei risultati⁹⁹.

1. È necessario adottare un approccio orientato ai risultati nella selezione dei progetti

66 Un approccio orientato ai risultati prevede i seguenti elementi essenziali.

- Il processo di selezione dovrebbe garantire che i progetti selezionati siano conformi al programma e forniscano un contributo efficace al conseguimento degli obiettivi specifici. La Corte ha stabilito che, relativamente ai programmi esaminati nel contesto del recente audit sulla selezione dei progetti, per il periodo 2014-2020 questo principio è stato rispettato¹⁰⁰.
- I criteri per selezionare i progetti dovrebbero imporre ai beneficiari di definire almeno un concreto indicatore di risultato corrispondente agli obiettivi del programma. Nello stesso audit la Corte ha rilevato che, per il periodo 2014-2020, i criteri non tenevano in sufficiente considerazione i risultati ma si concentravano soprattutto sulle realizzazioni e sulle spese¹⁰¹.
- I progetti che presentano domanda di finanziamento devono essere valutati e classificati. Nello stesso audit la Corte ha rilevato che per il periodo 2014-2020 i progetti venivano generalmente approvati in base all'ordine di ricezione delle domande; ne consegue che il finanziamento potrebbe non essere stato assegnato ai progetti migliori¹⁰².
- La portata dei progetti selezionati dovrebbe essere chiaramente giustificata dai bisogni; i progetti stessi dovrebbero essere estremamente pertinenti rispetto agli obiettivi del programma. In molti audit la Corte ha rilevato problemi riguardanti la portata dei progetti selezionati per i finanziamenti. Talvolta ciò dipende dalla debolezza della logica di intervento (analisi dei bisogni) nella fase di programmazione (cfr. **PG n. 3**). Tuttavia, anche quando la logica di intervento è chiara, l'inadeguatezza delle procedure di selezione può condurre all'assegnazione di finanziamenti a progetti non idonei¹⁰³.

67 Il progetto di RDC per il periodo 2021-2027 propone di conferire alla Commissione poteri supplementari per l'approvazione dei criteri di selezione e introduce requisiti aggiuntivi per le autorità di gestione in materia di selezione dei progetti. Ciò è potenzialmente in grado di accentuare l'orientamento ai risultati della selezione dei progetti e di migliorare il rapporto costi-efficacia dei progetti selezionati¹⁰⁴.

2. Gli indicatori di performance dovrebbero essere inclusi nei contratti/convenzioni di sovvenzione

68 Nei contratti e/o nelle convenzioni di sovvenzione si dovrebbero includere indicatori di performance corredati di valori-obiettivo, per consentire di verificare in che misura gli obiettivi del programma siano soddisfatti¹⁰⁵.

69 A livello di progetto, nei tre periodi esaminati la legislazione non richiedeva esplicitamente di includere indicatori di performance nelle convenzioni di sovvenzione. Di conseguenza la Corte ha riscontrato la difficoltà di verificare in che misura i progetti FESR per il periodo 2014-2020 contribuiscano al conseguimento degli obiettivi del programma¹⁰⁶. Questo problema concerne anche l'FSE, poiché molte convenzioni di sovvenzione non includono indicatori di risultato quantificati¹⁰⁷.

3. L'attuazione dei progetti dovrebbe garantire un buon rapporto tra benefici e costi

70 La legislazione per i periodi 2007-2013 e 2014-2020 comprende una serie di misure concepite per garantire un buon rapporto tra costi e benefici nell'attuazione dei progetti selezionati (cioè un rapporto ottimale tra le risorse impiegate e i risultati conseguiti): il requisito di effettuare un'analisi costi-benefici per i grandi progetti; un massimale sui finanziamenti per i progetti generatori di entrate; e la necessità di applicare procedure di appalto pubblico. Pur mantenendo il requisito di applicare la normativa in materia di appalti pubblici, il quadro legislativo proposto per il 2021-2027 esonera dagli altri requisiti che, a giudizio della Corte, comportano un rischio per la sana gestione finanziaria¹⁰⁸.

71 La Corte ha spesso individuato problemi per quanto riguarda il rapporto costi-efficacia dei progetti finanziati dal fondo di coesione.

Relazione speciale sugli investimenti nel campo dell'efficienza energetica

La Corte ha rilevato che il miglior rapporto costi-efficacia non è stato un fattore determinante nel momento in cui gli Stati membri assegnavano finanziamenti a misure e progetti concreti in materia di efficienza energetica¹⁰⁹.

9	La revisione dei programmi si basa su considerazioni relative alla performance, estese anche ai risultati	2007-2013	2014-2020	2021-2027
---	---	-----------	-----------	-----------

72 La riprogrammazione di fondi (il trasferimento di fondi tra programmi e tra priorità, la modifica dei tassi di cofinanziamento o la suddivisione del contributo nazionale tra pubblico e privato) può avvenire durante l’attuazione del programma, consentendo agli Stati membri di riallineare i propri interventi in modo da tener conto delle mutate circostanze. Gli Stati membri possono riprogrammare i finanziamenti per mezzo di una proposta di modifica dei programmi pertinenti, che deve essere approvata dalla Commissione. Per mantenere la logica di intervento stabilita per i programmi, le revisioni dei programmi stessi dovrebbero ispirarsi a considerazioni di performance, comprendenti i risultati¹¹⁰.

73 Le condizioni di tali revisioni hanno offerto agli Stati membri un considerevole spazio di manovra per il periodo 2007-2013¹¹¹. Per questo periodo la Corte ha constatato che le modifiche apportate ai programmi non erano sempre motivate da considerazioni di performance ma principalmente dalla necessità di risolvere la difficoltà di spendere tutti i fondi UE disponibili.

74 Il quadro legislativo è stato potenziato nel periodo 2014-2020, introducendo l’obbligo di motivare le proposte di modifica dei programmi e di valutare l’impatto atteso sulla realizzazione degli obiettivi di Europa 2020 e del programma¹¹², nonché introducendo norme concernenti la modifica degli indicatori della riserva di performance¹¹³. Nelle proposte per il 2021-2027, invece, mentre è ancora necessario motivare le modifiche ai programmi e gli Stati membri devono ancora valutarne l’impatto atteso sugli obiettivi del programma, sono state eliminate le restrizioni riguardanti gli indicatori. Per il 2021-2027 la Commissione ha proposto un riesame intermedio obbligatorio che modifichi tutti i programmi nel 2025, fissando le dotazioni per gli ultimi due anni. La Corte nota tuttavia mancanza di chiarezza sulle modalità di valutazione della performance¹¹⁴. Inoltre, l’introduzione di un ambito di azione che consente di effettuare un trasferimento di fondi sino al 5 % tramite una modifica del programma senza l’approvazione della Commissione¹¹⁵ aggrava anch’essa il rischio che si apportino modifiche senza prendere affatto in considerazione i risultati¹¹⁶.

1. Le revisioni dei programmi dovrebbero comprendere considerazioni relative ai risultati

75 La Corte ha riscontrato che le revisioni dei programmi non comprendevano sempre considerazioni relative ai risultati.

Relazione speciale sul sostegno della Commissione ai gruppi di intervento per i giovani

Per il periodo 2007-2013, la Corte ha riscontrato che la valutazione della Commissione sulle modifiche ai programmi proposte dagli Stati membri si è concentrata principalmente sugli aspetti di bilancio dell'attività di riprogrammazione piuttosto che sulle migliori modalità di impiego dei fondi FSE¹¹⁷.

2. I valori-obiettivo non dovrebbero essere riveduti senza motivazione, ma dovrebbero rispecchiare il livello di finanziamento

76 A giudizio della Corte i valori di partenza e i valori-obiettivo per gli indicatori di performance dovrebbero essere fissati al livello corretto sin dall'inizio¹¹⁸; dovrebbero poi essere adattati solo in circostanze eccezionali (fattori esterni e modifiche di bilancio). Revisioni ingiustificate e frequenti dei valori-obiettivo compromettono l'orientamento alla performance nella politica di coesione.

77 La Corte ha rilevato vari casi in cui hanno avuto luogo revisioni frequenti e ingiustificate dei valori-obiettivo.

Relazione speciale sul sostegno del FESR alle PMI nel settore del commercio elettronico

Per il periodo 2007-2013, la Corte ha segnalato che la possibilità di misurare in modo idoneo i progressi compiuti è stata a volte minata dal fatto che gli indicatori e i valori-obiettivo sono stati rivisti, spesso verso la fine del periodo di programmazione, e non sempre con le dovute giustificazioni¹¹⁹.

78 Qualora siano giustificate modifiche significative dei finanziamenti, i valori obiettivo del programma devono essere rivisti. In caso contrario, ne risulta ostacolata la valutazione dell'efficacia di un programma¹²⁰. La Corte ha constatato che le modifiche significative dei finanziamenti non si riflettevano in maniera coerente nei valori-obiettivo.

Relazione speciale sugli obiettivi dell'UE in materia di istruzione nella politica di coesione

Per due programmi in Italia la Corte ha constatato che gli stanziamenti a favore dell'istruzione sono stati ridotti dell'8 % e del 10 % della rispettiva dotazione finanziaria iniziale, senza modificare gli indicatori e i relativi valori-obiettivo e senza fornire un'adeguata giustificazione¹²¹.

4 – Principi relativi al monitoraggio e alla presentazione di relazioni

79 Sia la Commissione che gli Stati membri sono responsabili del monitoraggio dei programmi. A livello dei singoli Stati membri, le autorità di gestione monitorano l'attuazione dei programmi, aggregano le informazioni derivanti dal monitoraggio e, dal 2014-2020, confermano alla Commissione l'attendibilità dei dati sulla performance. La presentazione di relazioni è strettamente collegata al monitoraggio ed è uno dei principali elementi destinati ad assicurare la rendicontabilità. Gli Stati membri presentano alla Commissione, lungo l'intero periodo di programmazione, relazioni utilizzate poi dalla Commissione come base per la pubblicazione di relazioni strategiche (per esempio relazioni annuali di sintesi, relazioni annuali di attività). Per questa fase vi sono tre principi, concernenti la tempestività dei dati sulla performance, la rendicontabilità e l'uso delle informazioni sulla performance.

10	I sistemi di monitoraggio offrono tempestivamente dati di buona qualità in materia di performance	2007-2013	2014-2020	2021-2027
----	---	-----------	-----------	-----------

80 La tempestiva disponibilità di dati di buona qualità sulla performance è alla base di ogni efficace sistema di gestione della performance. La buona qualità dei dati sulla performance è essenziale lungo l'intero ciclo di gestione della politica per valutare i traguardi raggiunti e verificare la necessità di un'azione correttiva¹²². Quest'ultima comprende la preparazione di provvedimenti legislativi successivi – e, specificamente per il periodo 2014-2020, lo svolgimento di una significativa verifica della performance¹²³ (cfr. *PG n. 6*). Ciò diverrà ancora più importante nel contesto di una più ampia possibilità di collegare i pagamenti direttamente alla performance.

81 Per il 2014-2020 il quadro legislativo è stato rafforzato rispetto al periodo 2007-2013, per esempio con l'introduzione dello scambio elettronico obbligatorio di informazioni sulla performance tra beneficiari, autorità dello Stato membro e Commissione, oltre che con misure tese a salvaguardare la qualità dei dati a livello dei singoli Stati membri. Le proposte per il 2021-2027 conservano queste disposizioni e impongono inoltre agli Stati membri di trasmettere i dati sulla performance ogni due mesi, misura che dovrebbe migliorarne la tempestività.

82 Nel corso degli audit la Corte ha rilevato frequenti carenze in materia di attendibilità, completezza o tempestività delle informazioni presentate alla Commissione dagli Stati membri (ove viene generata la maggior parte dei dati). Le proposte per il 2021-2027 attribuiscono agli Stati membri la responsabilità della qualità

e dell'attendibilità del sistema di monitoraggio e dei dati relativi agli indicatori¹²⁴. La Corte, tuttavia, è ancora del parere che le proposte non chiariscano con sufficiente precisione chi sia responsabile del controllo della qualità dei dati, né quale sia il ruolo del comitato di sorveglianza e della Commissione¹²⁵.

1. I sistemi di monitoraggio producono dati di buona qualità sulla performance, disponibili al momento opportuno

83 Per tutti e tre i periodi, le autorità di gestione hanno l'obbligo giuridico di istituire un sistema che consenta la registrazione e la conservazione informatizzata dei dati sulla performance. Il periodo 2014-2020 ha fatto registrare un sensibile miglioramento delle disposizioni che contribuiscono alla produzione di dati di buona qualità sulla performance tramite sistemi di monitoraggio:

- o Gli Stati membri potrebbero scambiare informazioni con i beneficiari tramite mezzi elettronici ("coesione elettronica"). Nella proposta per il 2021-2027 questo punto è obbligatorio;
- o la Commissione ha introdotto un sistema che consente alle autorità di gestione di trasmettere i dati sulla performance alla Commissione per via elettronica e in forma strutturata (questo punto è mantenuto per il 2021-2027);
- o le disposizioni per la raccolta e il trattamento dei dati in relazione agli indicatori di risultato sono state inserite nel contesto delle condizionalità ex ante. Si propone di abolire questa misura per il 2021-2027.

84 Le proposte per il 2021-2027 impongono agli Stati membri di trasmettere i dati sulla performance ogni due mesi, in modo da migliorarne la tempestività.

85 Nonostante queste disposizioni, le debolezze in materia di qualità dei dati rimangono uno dei problemi emersi più frequentemente negli audit della Corte.

Relazione speciale sulla disoccupazione giovanile

Tutti gli Stati membri visitati disponevano solo di informazioni limitate sul tipo di assistenza ricevuta dai NEET prima dell'istituzione della Garanzia per i giovani, sul numero di offerte/servizi forniti e sui relativi costi. La Corte ha inoltre rilevato diverse incoerenze e problemi di attendibilità nei dati comunicati dagli Stati membri, tanto da comprometterne la comparabilità. Sono stati riscontrati problemi, anche sul piano della completezza dei dati, negli Stati membri che disponevano di più operatori della Garanzia per i giovani ma non di un unico sistema di reporting armonizzato¹²⁶.

2. La Commissione e gli Stati membri dovrebbero salvaguardare la qualità di tali dati

86 Sia per il 2007-2013 che per il 2014-2020 gli Stati membri erano responsabili dell'istituzione di sistemi di monitoraggio e presentazione di relazioni di cui dovevano inoltre garantire l'attendibilità. Tali sistemi sono sottoposti a audit dalle autorità di audit (il processo di "designazione") prima di avviare l'attuazione del programma. Tramite i propri audit la Commissione dovrebbe controllare l'attendibilità dei dati forniti dagli Stati membri. Sia la Commissione che le autorità di audit dovrebbero controllare la solidità dei sistemi per la registrazione dei dati relativi all'attuazione, forniti dagli Stati membri, tramite le proprie attività di audit del sistema¹²⁷.

87 Nel periodo 2014-2020 le responsabilità per la salvaguardia della qualità dei dati negli Stati membri sono state rese più rigorose. Nelle proprie dichiarazioni di gestione, le autorità di gestione devono confermare alla Commissione l'attendibilità dei dati sulla performance. Le autorità di audit confermano poi tale valutazione nei propri giudizi di audit. La Commissione può anche sospendere i pagamenti in caso di grave carenza nella qualità e attendibilità dei sistemi di monitoraggio o dei dati sulla performance. Ad aprile 2019 la Commissione aveva avviato due di queste procedure di sospensione dei pagamenti.

88 Vari audit della Corte hanno rilevato debolezze specifiche concernenti le disposizioni per la salvaguardia della qualità dei dati a livello sia della Commissione che degli Stati membri.

Relazione speciale sul sostegno del FESR alle PMI nel settore del commercio elettronico

In due degli Stati membri selezionati le autorità di gestione non avevano svolto i necessari controlli sull'attendibilità dei dati immessi nel sistema¹²⁸.

Relazione speciale sulla selezione e il monitoraggio dei progetti a titolo del FESR e dell'FSE nel periodo 2014-2020

La Corte ha osservato che nel periodo 2014-2020 gli audit della Commissione e dell'autorità di audit sui sistemi di monitoraggio, nonché sull'attendibilità e la disponibilità dei dati, non sono quasi mai iniziati prima del 2017; le garanzie ottenute sono pertanto solo parziali. Inoltre, dal momento che la verifica della performance avrà luogo nel 2019, vi è il rischio che eventuali misure correttive non possano essere completate in tempo e che la verifica non sia basata su informazioni esatte¹²⁹.

89 Nel 2013 anche lo IAS della Commissione ha segnalato problemi relativi alle disposizioni vigenti per la salvaguardia della qualità dei dati sulla performance del periodo 2007-2013. Lo IAS ha raccomandato alla DG REGIO/EMPL di elaborare una strategia per migliorare l'attendibilità delle informazioni sulla performance a livello di singoli Stati membri. Secondo l'audit di follow-up dello IAS la raccomandazione è stata attuata nel 2016.

90 Secondo la Corte, la proposta di regolamento per il 2021-2027 non indica ancora con sufficiente chiarezza a chi spetti salvaguardare la qualità dei dati. Si propone che il comitato di sorveglianza vigili sull'attuazione dei programmi ed esami e approvi le relazioni annuali e finali in materia di performance presentate alla Commissione, ma non si prevede nulla di analogo per i dati sulla performance. La Corte osserva inoltre che la proposta di RDC non contiene disposizioni sul ruolo della Commissione nella verifica della qualità dei dati che le sono trasmessi¹³⁰.

11	La rendicontabilità relativa alla performance è chiara	2007-2013	2014-2020	2021-2027
----	--	-----------	-----------	-----------

91 La rendicontabilità pubblica dei risultati conseguiti con i finanziamenti dell'UE costituisce un importante legame tra l'UE e i suoi cittadini. In linea generale, le norme che regolano la rendicontabilità dal punto di vista della legittimità e della regolarità non sono state estese alla performance. La rendicontabilità dipende dalla disponibilità di relazioni e dati di buona qualità sul conseguimento degli obiettivi; ma raramente questo materiale esiste.

1. Le relazioni dovrebbero descrivere la performance in modo fedele e veritiero e dovrebbero essere messe a disposizione del pubblico

92 È necessario disporre di relazioni coerenti in merito ai risultati degli interventi dell'UE. È particolarmente importante che i risultati segnalati siano attendibili e in linea con gli obiettivi¹³¹. I problemi individuati in fatto di esistenza e attendibilità dei dati (cfr. *PG n. 5, 8 e 10*), uniti ai problemi relativi alla traduzione degli obiettivi strategici in obiettivi operativi per i responsabili (cfr. *PG n. 1*), limitano la capacità della Commissione di riferire sulla performance rispetto a tali obiettivi di alto livello¹³².

93 Le relazioni dell'UE sulla performance dovrebbero offrire un quadro fedele e veritiero dei traguardi raggiunti¹³³. La rendicontazione della Commissione sulla performance non è sufficientemente equilibrata, giacché offre informazioni limitate su sfide e insuccessi¹³⁴. Non tiene neppure conto dei limiti derivanti dalla necessità di fare affidamento sui dati forniti dagli Stati membri, che potrebbero essere inesatti o inattendibili¹³⁵.

94 La disponibilità pubblica delle informazioni sulla performance è un aspetto importante della rendicontabilità¹³⁶. Dal 2014, i progressi compiuti riguardo a tutti gli indicatori comuni, quali descritti dalle autorità di gestione, sono a disposizione del pubblico sulla piattaforma di dati aperti sulla coesione varata dalla Commissione. Per quanto riguarda le proposte per il 2021-2027, la Corte ritiene tuttavia che l'interruzione della pubblicazione delle relazioni di attuazione annuali degli Stati membri¹³⁷, nonché delle relazioni strategiche inviate dalla Commissione alle autorità di scarico sul grado di conseguimento degli obiettivi strategici da parte dei fondi, costituisca un passo indietro¹³⁸.

2. I responsabili dell'esecuzione del bilancio dell'UE dovrebbero assumersi la responsabilità della sua sana gestione finanziaria

95 L'esistenza di dati e relazioni di buona qualità sul conseguimento degli obiettivi e la realizzazione dei risultati dovrebbe consentire ai responsabili dell'esecuzione del bilancio dell'UE di assumersi la responsabilità della sana gestione finanziaria come richiesto dal regolamento finanziario¹³⁹.

96 Nel contesto dei programmi 2007-2013, la Corte si rammarica che il processo di chiusura non includa l'accettazione, da parte della Commissione, degli aspetti relativi alla performance, come i risultati conseguiti, e che la Commissione non riferisca all'autorità di bilancio in merito alla performance¹⁴⁰.

97 Inoltre, mentre le relazioni annuali di attività contengono una dichiarazione di affidabilità in cui i direttori generali indicano tra l'altro se le risorse assegnate alle attività descritte nella relazione siano state utilizzate per le finalità previste e secondo i principi della sana gestione finanziaria, in pratica la garanzia fornita esclude specificamente gli aspetti di performance. La garanzia, e le eventuali riserve associate, sono limitate alle questioni di regolarità e di controllo interno¹⁴¹.

98 Inoltre, in ciascuna relazione annuale di attività il direttore generale dichiara che le informazioni contenute nella relazione forniscono un'immagine fedele e veritiera. Negli anni precedenti, tale dichiarazione non era estesa alla qualità dei dati comunicati in materia di performance¹⁴². Le istruzioni interne della Commissione sulla preparazione delle relazioni annuali di attività per il 2018, pubblicate nella primavera 2019, esigono ora un'attestazione da parte di un alto dirigente della DG che si estenda ai dati sulla performance, volta a corroborare la dichiarazione del direttore generale. L'impatto concreto di queste attestazioni supplementari, non ancora esaminate dalla Corte, non è chiaro negli orientamenti forniti.

12	Le informazioni relative alla performance sono utilizzate per intraprendere azioni correttive e coadiuvare il processo di pianificazione strategica	2007-2013	2014-2020	2021-2027
----	---	-----------	-----------	-----------

99 È essenziale utilizzare le informazioni sulla performance per gestire le attività, ottimizzare i risultati, adattare i sistemi di gestione e sostenere i processi di pianificazione strategica¹⁴³. Ciò vale per tutte le fasi del ciclo di gestione del bilancio, dall'assegnazione dei fondi durante il QFP alla programmazione e alla gestione dei progetti.

100 Per i periodi 2007-2013 e 2014-2020, le informazioni sulla performance dei programmi (comprese le difficoltà incontrate e le misure adottate per superarle) sono state inviate alla Commissione dagli Stati membri tramite le rispettive relazioni di attuazione annuali; queste sono approvate dai comitati di sorveglianza e successivamente convalidate dalla Commissione. Per il 2021-2027, invece, la Commissione propone di utilizzare le annuali riunioni di riesame della performance, che si svolgono tra la Commissione e gli Stati membri, per esaminare la performance dei programmi. La proposta, però, non definisce chiaramente i partecipanti, il contenuto e le conseguenze di tali riunioni¹⁴⁴. Inoltre, mentre i dati sulla performance saranno comunicati per via elettronica dagli Stati membri ogni due mesi (cfr. [PG n. 10](#)), le riunioni di riesame della performance si svolgeranno solo una volta all'anno¹⁴⁵.

101 La Corte ha constatato che le informazioni sulla performance non vengono utilizzate in misura sufficiente, talvolta perché non sono neppure disponibili. Un problema specifico è costituito dal fatto che una performance inadeguata non comporta sanzioni finanziarie, né a livello strategico, né di programma o progetto.

1. Per un processo decisionale fondato su dati concreti dovrebbero essere disponibili informazioni significative sulla performance

102 Nei precedenti PG (cfr. *PG n. 5, 8 e 10*) la Corte ha segnalato che non c'è garanzia di poter disporre di informazioni significative sulla performance, circostanza che di per sé ne limita l'utilizzo per il processo decisionale e le azioni correttive. Inoltre, il ciclo di gestione dei programmi presenta un intrinseco problema di tempistica, poiché è necessario un certo lasso di tempo prima che i risultati (provenienti dai sistemi di monitoraggio) divengano disponibili e si possano utilizzare per il processo decisionale. Il ritardo nella disponibilità dei risultati è aggravato dai ritardi nell'avvio dei programmi (cfr. *PG n. 7*). Il Servizio di ricerca del Parlamento europeo ha notato l'assenza di una fase di riflessione tra due cicli di QFP, unita al fatto che gli insegnamenti strategici del precedente periodo di programmazione non sono ancora completamente disponibili, quando devono iniziare le riflessioni su proposte e posizioni future¹⁴⁶. Lo stesso problema si presenta per le informazioni generate dalle valutazioni ex post per un particolare periodo di programmazione¹⁴⁷ (cfr. *PG n. 13*).

2. Se esistono, le informazioni sulla performance dovrebbero essere utilizzate per il monitoraggio e per l'adozione di azioni correttive

103 Dal punto di vista del processo strategico, la Corte ha notato nel *PG n. 2* che l'assegnazione dei finanziamenti agli Stati membri dovrebbe fondarsi sulle informazioni relative alla performance passata. Dagli audit della Corte è emerso che, sia a livello di programma che di progetto, le informazioni sulla performance non erano sempre monitorate, e che quando i valori-obiettivo non venivano raggiunti non si adottavano misure correttive (come rettifiche finanziarie). Nel *PG n. 6*, la Corte ha notato che il conseguimento degli obiettivi in materia di performance di solito non ha alcun impatto sul livello dei finanziamenti UE, né a livello di programma (per esempio riserva di performance, chiusura) né di progetto.

104 La Corte ha individuato altri casi in cui le informazioni sulla performance non sono state utilizzate fino in fondo.

Relazione speciale sul sostegno della Commissione ai gruppi di intervento per i giovani

La Corte ha osservato che nei verbali delle riunioni annuali di riesame i commenti della Commissione erano incentrati sull'esecuzione finanziaria e sulle realizzazioni piuttosto che sui risultati effettivi. Inoltre, la Commissione ha accettato i dati presentati dagli Stati membri nelle riunioni annuali di riesame senza verificarli. In un caso, mentre la Commissione ha riferito che i valori-obiettivo di tre misure erano già stati raggiunti, dal ricalcolo della Corte è emerso che in realtà era stato raggiunto soltanto il 72 % del valore-obiettivo¹⁴⁸.

Relazione speciale sulla banda larga negli Stati membri dell'UE

Quale esempio di azione correttiva inadeguata, la Corte ha constatato che non tutti i valori-obiettivo degli Stati membri nel campo della banda larga saranno conseguiti entro il 2020; la Commissione tuttavia non ha proposto azioni correttive¹⁴⁹.

5 – Principio relativo alla valutazione

105 L'ultima fase del ciclo di attuazione è la valutazione, in cui vengono valutati approfonditamente i traguardi raggiunti e il loro impatto. Le valutazioni possono avvenire a livello di programma (valutazione ex ante e valutazioni effettuate nel corso del periodo come le valutazioni intermedie¹⁵⁰, valutazione ex post) oppure a livello di strategia (valutazione d'impatto ex ante, esame ex post). Le valutazioni degli Stati membri riguardano i programmi (oppure gruppi di programmi) a livello nazionale o regionale, mentre le valutazioni della Commissione riguardano i fondi o i programmi a livello UE.

13	Le valutazioni a livello di programma e di politica sono utilizzate nel processo decisionale	2007-2013	2014-2020	2021-2027
----	--	-----------	-----------	-----------

106 La Commissione ha concepito e attuato, nel complesso, un sistema di valutazioni ben strutturato e il suo sistema di riesame ex post regge bene il confronto con la situazione di gran parte degli Stati membri¹⁵¹. Nel 2018 l'OCSE ha collocato il sistema di riesame ex post dell'UE al quarto posto tra i membri dell'OCSE¹⁵².

107 La Corte ha rilevato tuttavia due problemi principali che incidono sull'utilità delle valutazioni:

- o le valutazioni non sono utilizzate per il processo decisionale, perché non vengono svolte oppure non sono disponibili al momento giusto; oppure ancora, perché quando esistono non sono sfruttate adeguatamente per il processo decisionale;
- o non si basano su opportuni elementi probatori.

1. Le valutazioni dovrebbero essere utilizzate per il processo decisionale

108 Talvolta le valutazioni di impatto ed ex ante non vengono effettuate.

Parere sulla proposta di RDC

- o A livello di strategia, sin dal 2002 tutte le più importanti proposte legislative devono sottoporsi a una valutazione d'impatto. A differenza di quanto è avvenuto in altri periodi, per il 2021-2027 la Commissione non ha svolto una valutazione d'impatto dell'RDC. I regolamenti specifici per i sette fondi disciplinati dall'RDC sono stati oggetto di valutazioni d'impatto. Tali valutazioni, tuttavia, non hanno trattato alcuni aspetti importanti di portata generale¹⁵³.
- o L'obbligo di effettuare valutazioni ex ante dei programmi da parte degli Stati membri contribuiva a conferire ai programmi una logica di intervento più solida. Le proposte relative al periodo 2021-2027 rinunciano però a questo positivo sviluppo¹⁵⁴.

109 Una seconda questione è quella della tempestività. La Corte ha già segnalato (cfr. **PG n. 12**) il problema di tempistica per cui le valutazioni ex post, che si svolgono dopo il periodo di programmazione, non possono essere disponibili per informare le proposte legislative riguardanti il periodo di programmazione successivo. Come ha sottolineato la Commissione, la valutazione del periodo 2007-2013 è stata completata nel 2016, mentre la legislazione per il periodo 2014-2020 è stata preparata a partire dal 2011. Non è stato quindi possibile utilizzare la valutazione per programmare il quadro 2014-2020¹⁵⁵.

110 Il quadro legislativo per il 2014-2020 ha introdotto la valutazione obbligatoria dei programmi (estesa all'efficacia) da parte degli Stati membri durante il periodo di programmazione. A parere della Corte, tali valutazioni avrebbero potuto affrontare, almeno in parte, questo intrinseco problema di tempistica e informare le proposte legislative per il periodo 2021-2027. Tuttavia, alla fine del 2017 nessuna di queste valutazioni era stata ancora portata a termine. Per il 2021-2027 si propone che anche la Commissione svolga una valutazione intermedia dei fondi, che potrebbe recare utili elementi in questo contesto.

111 Un terzo tipo di problemi è costituito dal fatto che le valutazioni non vengono sempre utilizzate. Nel 2007-2013 e nel 2014-2020 le valutazioni ex post dei programmi da parte degli Stati membri erano volontarie. Lo IAS ha rilevato debolezze concernenti il follow-up (ossia l'utilizzo) delle valutazioni da parte degli Stati membri. Per esempio quasi tutti gli Stati membri del campione IAS non hanno preparato un piano d'azione complessivo per dare seguito alle raccomandazioni delle valutazioni. In base alla proposta della Commissione, nel 2021-2027 questo tipo di valutazione sarà obbligatorio.

2. Le valutazioni dovrebbero basarsi su elementi probatori utili e attendibili

112 La Corte ha già indicato una serie di problemi concernenti l'esistenza e l'attendibilità dei dati (cfr. *PG n. 5, 8 e 10*). Questi problemi riguardano anche le valutazioni.

Relazione speciale sul riesame ex post della legislazione UE

La Corte ha rilevato che, mentre le valutazioni venivano effettuate in conformità dei requisiti giuridici e delle buone pratiche definite negli orientamenti per legiferare meglio, la mancanza di dati ha costituito uno dei principali impedimenti allo svolgimento di riesami adeguatamente fondati su elementi di fatto¹⁵⁶.

113 Nella relazione di valutazione ex post 2007-2013 sul sistema di attuazione, la Commissione ha concluso che uno dei motivi principali per cui le valutazioni degli Stati membri venivano scarsamente utilizzate a fini di apprendimento strategico era la limitata disponibilità di dati di monitoraggio di buona qualità, nonché di dati sui gruppi di confronto per la valutazione ex post¹⁵⁷. Le proposte della Commissione per il 2021-2027 contengono anche il requisito per cui gli Stati membri dovrebbero provvedere alle procedure necessarie per la generazione e la raccolta dei dati necessari alle valutazioni¹⁵⁸.

6 – Principio trasversale

14	La sostenibilità è integrata nel ciclo per garantire l'efficacia a lungo termine degli interventi pubblici	2007-2013	2014-2020	2021-2027
----	--	-----------	-----------	-----------

114 La sostenibilità è un elemento essenziale per l'efficacia a lungo termine degli interventi pubblici¹⁵⁹. Il principale segnale indicante che un progetto ha prodotto realizzazioni e risultati duraturi è il flusso continuo di benefici netti derivanti dal progetto dopo il suo completamento¹⁶⁰.

115 Non tutti i progetti finanziati dall'UE sono caratterizzati da sostenibilità (o comunque la sostenibilità non può essere dimostrata). La sostenibilità e il conseguimento di risultati durevoli devono essere presi in considerazione lungo l'intero ciclo di attuazione del programma¹⁶¹.

Fase di programmazione

116 Per garantire la sostenibilità occorre condurre un'analisi ed elaborare una strategia nella fase di concezione di un programma per mantenere lo specifico investimento nel lungo periodo¹⁶². In un recente audit, la Corte ha riscontrato che il conseguimento di risultati duraturi dagli investimenti produttivi non era efficacemente perseguito nei programmi o in altri documenti strategici regionali e non era considerato prioritario¹⁶³.

117 Una questione particolare concernente la sostenibilità finanziaria è quella delle tariffe applicate per le infrastrutture cofinanziate dall'UE. Per il periodo 2007-2013 la Corte ha rilevato che queste tariffe non sono sempre tali da garantire la sostenibilità degli investimenti effettuati. Per esempio, le tariffe applicate per le acque reflue alle abitazioni private e agli stabilimenti industriali erano, in molti casi, troppo basse per consentire il rinnovo delle infrastrutture al termine della vita utile attesa¹⁶⁴. Per risolvere almeno parzialmente questo problema, la legislazione per il periodo 2014-2020 impone agli Stati membri di introdurre, in alcuni settori specifici (come quello idrico), strategie che prevedano una fonte sostenibile di finanziamenti per il mantenimento dell'infrastruttura creata dai progetti cofinanziati (condizionalità ex ante n. 6.1).

118 La Commissione ha riconosciuto la necessità di potenziare il contributo delle condizionalità ex ante alla sostenibilità dei risultati¹⁶⁵. Di conseguenza la proposta legislativa per il 2021-2027 impone di mantenere le condizioni abilitanti durante l'intero periodo, invece di valutarle una tantum.

Selezione dei progetti

119 Le disposizioni legislative di tutti i periodi impongono agli Stati membri di garantire che i beneficiari (titolari) dei progetti selezionati abbiano la capacità amministrativa e finanziaria di mantenere il progetto dopo il suo completamento. Tuttavia, nell'audit sul sostegno dell'UE agli investimenti produttivi nelle imprese, la Corte ha rilevato che i criteri di selezione non riflettono adeguatamente la necessità che i progetti finanziati dal FESR ottengano risultati duraturi¹⁶⁶. Le disposizioni della proposta di RDC per il periodo 2021-2027 sono diventate più specifiche e impongono

agli Stati membri di verificare che il beneficiario disponga delle necessarie risorse finanziarie per provvedere ai costi di gestione e di manutenzione¹⁶⁷.

120 Per i grandi progetti di investimento (superiori a 50 milioni di euro) dei periodi 2007-2013 e 2014-2020, uno degli obiettivi dell'analisi costi-benefici obbligatoria era di garantire la validità finanziaria degli investimenti cofinanziati. I grandi progetti non corredati di una solida analisi costi-benefici si dimostravano spesso privi di validità finanziaria e/o risultavano sottoutilizzati¹⁶⁸. La proposta di rinunciare ai grandi progetti e quindi all'analisi costi-benefici obbligatoria per il 2021-2027 aggrava il rischio per la sostenibilità.

Fase di attuazione

121 Per tutti e tre i periodi di programmazione, la legislazione obbliga generalmente i beneficiari a mantenere i progetti per un periodo di cinque anni dalla data di completamento, per evitare di dover rimborsare il finanziamento¹⁶⁹. Nell'audit sul sostegno dell'UE agli investimenti produttivi nelle imprese, la Corte ha riscontrato che il periodo obbligatorio di sostenibilità è stato rispettato in tutti i progetti sottoposti ad audit¹⁷⁰.

122 Queste disposizioni non rispecchiano sempre il reale ciclo di vita dei beni, che può essere assai più lungo di cinque anni. Ne deriva il rischio che i beneficiari possano alienare il bene dopo la scadenza del periodo in questione.

Relazione speciale sul sostegno del FESR agli incubatori di imprese

La Corte ha rilevato che i sistemi vigenti consentono di trasferire una quota significativa del valore del finanziamento pubblico ai proprietari degli incubatori alla fine del periodo di sostenibilità¹⁷¹.

Fase di monitoraggio/presentazione di relazioni/valutazione

123 Per garantire la sostenibilità occorre condurre un adeguato monitoraggio durante l'intero ciclo di vita di un progetto e successivamente ad esso¹⁷². La Corte ha rilevato che i dati sulla sostenibilità erano talvolta incompleti.

Relazione speciale sul sostegno dell'UE agli investimenti produttivi nelle imprese

La Corte ha rilevato che alla fine dei cinque anni del periodo di sostenibilità, a causa dei limiti delle informazioni sul monitoraggio per quasi la metà di tutti i progetti non è stato possibile effettuare la valutazione di sostenibilità, poiché le autorità di gestione non avevano raccolto i necessari dati di monitoraggio o perché i relativi documenti non erano più disponibili a causa della fine del periodo obbligatorio di conservazione. Complessivamente, dopo il completamento dei progetti, il monitoraggio degli obblighi di sostenibilità ha avuto estensione limitata e non è stato uniforme nei diversi programmi. In particolare, dato che non erano tenute a farlo, le autorità di gestione hanno smesso di seguire l'evoluzione dei progetti immediatamente dopo la fine del periodo di sostenibilità obbligatorio¹⁷³.

124 A ulteriore esempio della scarsa rilevanza attribuita a questo problema, il Parlamento europeo ha notato il limitato interesse del settore pubblico per la questione, per cui sulla sostenibilità dei risultati dei progetti cofinanziati dal FESR si dispone solo di dati incompleti¹⁷⁴. Inoltre, gli auditor della Corte non hanno trovato alcuna valutazione dei programmi di investimento produttivo che includesse una valutazione specifica della sostenibilità dei risultati¹⁷⁵.

Osservazioni conclusive

125 Gli interventi della politica di coesione non solo possono incidere positivamente sulla performance degli Stati membri e delle regioni in cui vengono attuati, ma sono anche in grado di generare effetti di propagazione in altre zone dell'UE. Per rafforzare ulteriormente l'effetto positivo della politica, l'UE ha cercato di accentuare l'orientamento alla performance della spesa per la coesione. Tra le moltissime parti interessate si registrano talvolta opinioni divergenti o persino contraddittorie sul modo per raggiungere questo traguardo.

126 Il quadro legislativo generale dell'UE e le norme specificamente dedicate alla politica di coesione hanno conosciuto una graduale evoluzione. Le norme contemplano ora una serie di aspetti importanti, necessari per un efficace sistema di gestione della performance, benché la legislazione proposta per il 2021-2027 rivolga alla performance un'attenzione in qualche misura minore. Questo generale miglioramento della concezione, però, non ha sempre trovato corrispondenza nelle modalità di attuazione della politica.

127 I principi guida individuati dalla Corte riguardano l'intero ciclo di gestione della politica, a partire dalla pianificazione strategica, passando per l'attuazione, sino alle fasi di predisposizione delle relazioni e di valutazione. A dominare i principi guida è il concetto di valore aggiunto UE: "il valore, risultante da un intervento dell'UE, aggiuntivo rispetto al valore che sarebbe stato altrimenti creato dalla sola azione dello Stato membro". Come la Corte ha già sottolineato in passato, i programmi di spesa che non forniscono alcun valore aggiunto UE non saranno probabilmente in grado, per definizione, di utilizzare in modo efficace ed efficiente il denaro del contribuente UE. La Corte ha rilevato altresì come sia stato spesso difficile individuare il reale valore aggiunto UE, soprattutto nei casi in cui opera la gestione concorrente, come avviene per la coesione.

128 Per affrontare i settori cui è necessario rivolgere particolare attenzione, la Corte ha già formulato raccomandazioni nelle relazioni passate, che comprendono:

- o la necessità di fissare chiare priorità dell'UE – corredate di valori obiettivo – cui dovrebbe contribuire la spesa di coesione, di razionalizzare e semplificare i quadri strategici per ottenere una serie coerente di obiettivi di alto livello tradotti in obiettivi operativi ([PG n. 1](#));
- o le revisioni dei programmi dovrebbero tener conto delle considerazioni di performance, tra cui il miglioramento dei risultati ([PG n. 9](#)).

129 La Corte ha segnalato altresì che il quadro legislativo dovrebbe essere pronto già all'inizio del periodo di programmazione, poiché i ritardi nell'attuazione si ripercuotono sulle fasi successive del ciclo. L'accumularsi di ritardi nell'attuazione, unito al sovrapporsi dei periodi di ammissibilità, sposta l'attenzione dalle considerazioni relative alla performance per focalizzarla sull'impiego dei fondi (cfr. *PG n. 7*) limitando il possibile utilizzo dei dati sulla performance a fini di valutazione o di pianificazione strategica (cfr. *PG n. 12 e 13*).

Allegato

Allegato I Evoluzione dell'orientamento alla performance nella legislazione della politica di coesione

La tabella seguente indica, per ciascun PG, se i criteri su cui si basano i giudizi della Corte fossero in vigore nella pertinente legislazione dei programmi di coesione. La Corte ha ampliato gran parte dei criteri, che in tal modo contengono un maggior numero di dettagli rispetto all'analisi di ciascun PG nel testo principale. Per offrire un quadro completo, sono stati analizzati tutti i periodi di programmazione sin dall'inizio della politica di coesione.

	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020	2021-2027
Principi relativi alla pianificazione strategica						
1. L'UE ha esposto una visione chiara e coerente di ciò che intende ottenere con i fondi della politica di coesione, visione che deve essere assimilata e attuata						
Esistenza di una strategia complessiva a livello UE						
Obiettivi strategici dell'UE tradotti in obiettivi per la politica di coesione						
2. L'assegnazione dei finanziamenti agli Stati membri tiene conto dei bisogni individuati e si basa sulle informazioni relative alla performance						
Metodo di assegnazione definito nella legislazione						
Assegnazione basata sul PIL						
Assegnazione basata sui bisogni in aree specifiche						
Assegnazione fondata sulle informazioni relative alla performance passata						
Principi relativi alla programmazione						
3. Esiste una chiara logica di intervento						
Esistenza di una strategia nazionale obbligatoria (per esempio un quadro di riferimento strategico nazionale, un accordo di partenariato)						
Definizione di obiettivi/priorità a livello nazionale						
Traduzione della strategia comune a livello UE in obiettivi a livello nazionale con valori obiettivo (principali risultati attesi)						
Individuazione e articolazione dei bisogni a livello nazionale						

	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020	2021-2027
Esistenza di programmi obbligatori						
Individuazione e articolazione dei bisogni a livello di programma						
Definizione di obiettivi livello di programma						
Definizione di azioni che affrontano gli obiettivi a livello di programma						
Modello di programma standardizzato che descrive la logica di intervento in maniera armonizzata						
Disaggregazione dei dati finanziari per codice di intervento a livello di programma						
4. I finanziamenti sono ben mirati						
Esistenza di requisiti in termini di concentrazione tematica che obbligano tutti gli Stati membri a destinare determinati importi ai settori prioritari dell'UE						
Esistenza di (condizionalità ex ante/condizioni abilitanti) che contribuiscono a concentrare i fondi su aree destinatarie/tipo di beneficiario						
5. Esiste un quadro semplice e coerente per la misurazione della performance						
Indicatori di realizzazione (specifici del programma)						
Indicatori di realizzazione (comuni per FESR/FC/FSE)						
Indicatori di risultato (specifici del programma)						
Indicatori di risultato (comuni per FESR/FC/FSE)						
Inclusione obbligatoria e preliminare nei programmi (sin dall'adozione) degli indicatori di realizzazione e di risultato						
Valori di partenza e valori obiettivo per realizzazioni e risultati specificamente richiesti dal modello del programma						
Tappe intermedie richieste per le realizzazioni (*per il 2014-2020 limitate al quadro di performance)						
Tappe intermedie richieste per i risultati (*per il 2014-2020 limitate al quadro di performance)						
Definizione armonizzata degli indicatori di realizzazione e di risultato nel settore della coesione						
6. Esistono meccanismi per incoraggiare la performance						
Necessità di soddisfare determinate condizioni strategiche/normative per un uso efficace dei fondi (condizionalità ex ante/condizioni abilitanti)						
Riserva di performance/riesame intermedio obbligatori tenendo conto della performance a livello di programma						
Pagamento del saldo finale al programma collegato al conseguimento dei valori-obiettivo (chiusura)						
Rettifiche finanziarie per i progetti, se i risultati concordati non sono raggiunti (*limitatamente al quadro della performance)						

	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020	2021-2027
Bilancio basato direttamente sulla performance – pagamenti effettuati al soddisfacimento delle condizioni e alla realizzazione dei risultati (opzionale) Collegamento dell'erogazione dei fondi UE al rispetto dei requisiti della governance economica (semestre europeo)						
Principi relativi all'attuazione						
7. Gli Stati membri spendono tempestivamente i fondi ricevuti nel quadro della politica di coesione						
Termini per la presentazione di strategie e programmi nazionali						
Calendari precisi per la designazione (se richiesti)						
Processo di designazione più semplice (mantenimento dei sistemi precedenti)						
Esistenza di norme finanziarie sulla tempestività della spesa – norma (N+2) oppure (N+3)						
Termini per la presentazione dei documenti di chiusura (14 o 15 mesi dopo il periodo di ammissibilità)						
Termine per il completamento della valutazione della chiusura e il pagamento del saldo finale da parte della Commissione						
Inclusione preliminare di modelli per i documenti di programmazione nell'RDC						
Requisiti che garantiscono l'attuazione tempestiva dei progetti						
8. Per la selezione e l'attuazione dei progetti esiste un approccio orientato alla performance						
Obbligo per gli Stati membri di istituire e applicare criteri per la selezione dei progetti						
Obbligo per gli Stati membri di fornire informazioni ai potenziali beneficiari sulle possibilità di finanziamento e le procedure di selezione						
Obbligo per gli Stati membri di istituire criteri di selezione che assicurino il contributo dei progetti selezionati a obiettivi e risultati						
Esistono requisiti qualitativi supplementari riguardanti i criteri di selezione (rapporto costi-efficacia, rispetto delle condizioni abilitanti)						
I criteri di selezione richiedono di individuare almeno un indicatore di risultato corrispondente agli obiettivi del programma						
Obbligo per gli Stati membri di definire la priorità dei progetti da selezionare						
La Commissione può formulare osservazioni sui criteri di selezione: gli Stati membri devono dare seguito a tali osservazioni						
Inserimento obbligatorio di indicatori di performance nelle convenzioni di sovvenzione						
Obbligo di attuare con il miglior rapporto costi-benefici i progetti finanziati (applicazione della normativa in materia di appalti pubblici)						

	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020	2021-2027
Obbligo di attuare con il miglior rapporto costi-benefici i progetti finanziati (analisi costi-benefici, deficit di finanziamento)						
9. La revisione dei programmi si basa su considerazioni relative alla performance, estese anche ai risultati						
Le modifiche dei programmi sono possibili solo a determinate condizioni (per esempio circostanze socioeconomiche, difficoltà di attuazione)						
Valutazione obbligatoria dell'impatto delle modifiche sugli obiettivi (per gli Stati membri e la Commissione) e obbligo di giustificare le proposte di modifica ai programmi						
Valutazione obbligatoria dell'impatto delle modifiche sugli indicatori nel quadro della performance						
Tutti i programmi riveduti richiedono l'approvazione della Commissione						
Principi relativi al monitoraggio e alla presentazione di relazioni						
10. I sistemi di monitoraggio offrono tempestivamente dati di buona qualità in materia di performance						
Obbligo per gli Stati membri di introdurre un sistema di registrazione e conservazione informatizzata dei dati						
Obbligo per gli Stati membri di descrivere nei propri documenti di programmazione i meccanismi di raccolta e trattamento dei dati (condizionalità ex ante 7)						
Il funzionamento del sistema è controllato dall'autorità di audit indipendente sin dalla prima fase dell'attuazione						
Obbligo di scambio di informazioni tra beneficiari e autorità tramite mezzi elettronici (coesione elettronica)						
Obbligo per gli Stati membri di trasmettere i dati per via elettronica tramite il sistema TI della Commissione in forma strutturata						
Nelle proprie dichiarazioni di gestione, le autorità di gestione confermano alla Commissione l'attendibilità dei dati sulla performance						
Nei giudizi di audit, le autorità di audit confermano la valutazione delle autorità di gestione sull'attendibilità dei dati sulla performance						
Il Comitato di sorveglianza esamina e conferma i dati sulla qualità trasmessi dalle autorità di gestione alla Commissione						
Il ruolo della Commissione nell'esame dei dati è definito nel regolamento recante disposizioni comuni						
La Commissione può sospendere i pagamenti qualora sussistano gravi carenze nella qualità e nell'affidabilità del sistema di sorveglianza o dei dati su indicatori comuni e specifici						
11. La rendicontabilità relativa alla performance è chiara						
Obbligo per gli Stati membri di trasmettere alla Commissione i dati sulla performance di programmi per tutti i fondi						
Relazioni di attuazione annuali obbligatorie per gli Stati membri						

	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020	2021-2027
Relazioni strategiche richieste alla Commissione						
I dati sulla performance sono disponibili online tempestivamente e pubblicamente						
La Commissione ha l'obbligo di accettare esplicitamente le realizzazioni e i risultati conseguiti alla chiusura del programma						
12. Le informazioni relative alla performance sono utilizzate per intraprendere azioni correttive e coadiuvare il processo di pianificazione strategica						
Si prevede di utilizzare le informazioni relative alla performance per decisioni a livello strategico (riesame intermedio)						
Si prevede di utilizzare le informazioni relative alla performance per decisioni a livello di programma (riserva di performance, riesame intermedio e rettifiche per performance insoddisfacente)						
Approvazione formale della performance dei programmi da parte della Commissione						
Approvazione formale della performance dei programmi da parte del comitato di sorveglianza						
Riunione annuale di riesame tra Commissione e Stati membri per esaminare la performance di ciascun programma						
Principi relativi alla valutazione						
13. Le valutazioni a livello di programma e di politica sono utilizzate nel processo decisionale						
Valutazione d'impatto ex ante della legislazione sulla coesione da parte della Commissione						
Obbligo di valutazione ex ante dei programmi da parte degli Stati membri						
Obbligo di valutazione intermedia sull'efficacia dei programmi da parte degli Stati membri						
Obbligo di valutazione ex post dei programmi da parte degli Stati membri						
Obbligo di valutazione intermedia della politica/dei fondi da parte della Commissione						
Obbligo di valutazione ex post della politica/dei fondi da parte della Commissione						
Principio trasversale						
14. La sostenibilità è integrata nel ciclo per garantire l'efficacia a lungo termine degli interventi pubblici						
Obbligo per le autorità di gestione di esaminare, in sede di selezione dei progetti, la capacità (finanziaria e amministrativa) dei beneficiari di mantenere i progetti						
Obbligo per gli Stati membri di esaminare se i beneficiari dispongono di risorse sufficienti per coprire i costi operativi e di manutenzione						
I grandi progetti (> 50 milioni di euro) devono essere accompagnati da un'analisi costi-benefici estesa alla sostenibilità finanziaria dei progetti						

	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020	2021-2027
I beneficiari hanno l'obbligo di mantenere i progetti (progetti/investimenti produttivi e infrastrutture) per almeno 5 anni Le condizionalità ex ante o le condizioni abilitanti necessitano di un quadro strategico a garanzia della sostenibilità degli investimenti						

Note

- ¹ Articolo 33 del regolamento finanziario.
- ² Articoli dal 174 al 178 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).
- ³ La strategia di Lisbona è entrata in vigore quasi contemporaneamente al periodo di programmazione 2000-2006, ma non è rispecchiata nel quadro legislativo sulla coesione relativo a quel periodo.
- ⁴ COM(2018) 375 del 29.5.2018.
- ⁵ "Revisione del bilancio dell'Unione europea", COM(2010) 700 def. del 19 ottobre 2010.
- ⁶ Regolamento recante disposizioni comuni (UE) n. 1303/2013, preambolo e comunicazione della Commissione.
- ⁷ Sezione 5 della relazione, COM(2018) 375 final.
- ⁸ Per il periodo 2021-2027, la Commissione afferma che le sue proposte per la futura politica di coesione sono concepite per coadiuvare la realizzazione delle priorità strategiche concordate a Bratislava e a Roma.
- ⁹ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2010, paragrafo 8.33.
- ¹⁰ Parere n. 6/2018 paragrafo 13.
- ¹¹ Parere n. 6/2018 paragrafo 17.
- ¹² Documento di riflessione: The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework, paragrafo 16.
- ¹³ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2017, paragrafo 3.9.
- ¹⁴ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2017, paragrafo 3.85.
- ¹⁵ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, paragrafi 3.9, 3.87 e 3.97.
- ¹⁶ Research for REGI Committee –Building Blocks for a Future Cohesion Policy – First Reflections, 2017, PE pag. 25, Comparative study on the visions and options for Cohesion Policy after 2013, 2011, PE pag. 53 e 56, Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results, OCSE 2017, pag. 2.
- ¹⁷ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, paragrafo 3.17. Altri esempi sono: Relazione speciale n. 16/2015, paragrafo 120, relazione speciale n. 18/2017, paragrafo 78, relazione speciale n. 19/2018, paragrafo 97, relazione speciale n. 23/2018, paragrafo 85.
- ¹⁸ Relazione speciale n. 13/2017, paragrafo 88. Altri esempi che illustrano questo punto sono i seguenti: relazione speciale n. 2/2015, paragrafo 110, relazione speciale n. 3/2015, paragrafo 89, e relazione speciale n. 8/2016, paragrafo 99.

-
- ¹⁹ Relazione speciale n.°19/2018, paragrafi 26-36, e Analisi panoramica: Le sfide da affrontare per un settore dei trasporti efficiente nell'UE, paragrafo 68. Altri esempi che illustrano questo punto sono i seguenti: Relazione speciale n.°5/2017 paragrafo 160, relazione speciale n.°1/2015, paragrafo 53, relazione speciale n.°18/2017 paragrafo 82, documento di riflessione sull'integrazione dei migranti VII, relazione speciale n.°23/2018, paragrafo 88, relazione speciale n.°23/2015 e paragrafo 182.
- ²⁰ Relazione speciale n. 16/2016, paragrafi II, VII, VIII.
- ²¹ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2010, paragrafo 8.33; relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, paragrafo 3.97.
- ²² Research for REGI Committee: Implementation of Cohesion Policy in the 2014-2020 Programming Period, 2016, PE, pag. 62 e Comparative study on the visions and options for Cohesion Policy after 2013, PE 2011, pag. 62.
- ²³ Relazione speciale n. 12/2018, paragrafo 80. Altri esempi che illustrano questo punto sono i seguenti: Relazione speciale n. 1/2015, paragrafo 53, relazione speciale n. 14/2016, paragrafi 30 e 131, relazione speciale n. 18/2017, paragrafo 78, relazione speciale n. 25/2012, paragrafo 63.
- ²⁴ *Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results*, OCSE 2017, pag. 2.
- ²⁵ Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, COM 2010 xxiv.
- ²⁶ The Cohesion policy dimension of the implementation of Europe 2020 Strategy, PE 2015, pag. 13.
- ²⁷ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, paragrafi 3.88 e 3.97.
- ²⁸ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, paragrafi 3.47, 3.48 e 3.91.
- ²⁹ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, risposta della Commissione al paragrafo 3.13.
- ³⁰ Relazione annuale sull'esercizio 2012, paragrafo 10.4.
- ³¹ Analisi rapida di casi: Assegnazione dei finanziamenti per la politica di coesione agli Stati membri per il periodo 2021-2027 (2019).
- ³² Il metodo di Berlino impiega metodi di calcolo differenti per le tre differenti categorie di regioni (meno sviluppate, in transizione e più sviluppate).
- ³³ Relazione annuale sull'esercizio 2017, paragrafo 3.6.
- ³⁴ OCSE (2017), *Budgeting and performance in the European Union – A review in the context of EU budget focused on results*, pag. 32.
- ³⁵ Parere n. 7/2011, paragrafo 4, relazione speciale n. 17/2018, paragrafo 82.
- ³⁶ OCSE (2017), *Budgeting and performance in the European Union – A review in the context of EU budget focused on results*; sezioni 1.2.1, 1.2.2 e 1.2.3.

-
- ³⁷ Definita rispettivamente quadro comunitario di sostegno per il periodo 2000-2006, quadro di riferimento strategico nazionale per il periodo 2007-2013 e accordo di partenariato per i periodi di programmazione 2014-2020 e 2021-2027.
- ³⁸ Regolamento (UE) n. 1303/2013, preambolo (considerando 88) e articolo 55.
- ³⁹ Relazione annuale sull'esercizio 2014, paragrafo 3.58.
- ⁴⁰ Parlamento europeo, Effectiveness and Added Value of Cohesion, Non-paper assessing the implementation of the reform in the programming for Cohesion policy 2014-2020, 2015, pag. 15.
- ⁴¹ Parere n. 6/2018, paragrafi 54 e 55.
- ⁴² Relazione speciale n. 19/2018, paragrafo 99. Altri esempi che illustrano questo punto sono i seguenti: relazione speciale n. 06/2014, paragrafo 28, relazione speciale n.08/2015, paragrafi 65-66, relazione speciale n. 08/2016, paragrafo 99, relazione speciale n. 05/2017, paragrafo 170, relazione speciale n. 21/2012, paragrafo 51, relazione speciale n. 23/2012, paragrafo 67, relazione speciale n. 23/2015, paragrafo 175, relazione speciale n. 16/2016, paragrafo 27.
- ⁴³ Relazione speciale n. 05/2017, paragrafi 143 e 165.
- ⁴⁴ Relazione speciale n. 2/2012, paragrafi 116 e 117, e relazione speciale n. 19/2016, paragrafo 150.
- ⁴⁵ Relazione speciale n. 19/2016, paragrafo 150. Un altro esempio che illustra questo punto è reperibile nella relazione speciale n. 14/2016, paragrafo 47.
- ⁴⁶ Relazione speciale n. 25/2012, paragrafo 18, relazione speciale n. 23/2015, paragrafi 170-171.
- ⁴⁷ Parere n. 7/2011, paragrafo 11.
- ⁴⁸ Progetto di RDC COM(2018) 375, articolo 4, progetto di regolamento FESR/FC – COM(2018) 372, articolo 3, progetto di regolamento FSE+ – COM(2018) 382, articolo 7.
- ⁴⁹ Relazione speciale n. 2/2017, paragrafi 68, 70 e tabelle 2 e 3.
- ⁵⁰ Parere n. 6/2018, paragrafo 18, relazione speciale n. 2/2017, paragrafi da 67 a 80.
- ⁵¹ Parlamento europeo: Strategic coherence of Cohesion policy: comparison of the 2007-2013 and 2014-2020 programming periods, pag. 51, Research for REGI Committee –Building Blocks for a Future Cohesion Policy – First Reflections, 2017, PE, pag. 19.
- ⁵² Le condizionalità ex ante comprendono le condizioni normative, strategiche e istituzionali che è necessario soddisfare prima dell'applicazione dei programmi (periodo 2014-2020).
- ⁵³ Cfr. il PG n. 3 – 1; tutti gli esempi tranne la recente relazione speciale 19/2018.
- ⁵⁴ Relazione speciale n. 15/2017, allegato II, paragrafo 1.
- ⁵⁵ Progetto di RDC COM(2018) 375, articolo 11.
- ⁵⁶ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2015, paragrafi 3.54 e 3.92.

-
- ⁵⁷ Relazione speciale n. 21/2018, paragrafo 81. Un altro esempio che illustra questo punto è reperibile nella relazione speciale n. 2/2017, paragrafo 137.
- ⁵⁸ Parere n. 6/2018, paragrafo 58.
- ⁵⁹ Documento di riflessione, L'integrazione dei migranti che provengono da paesi non appartenenti all'UE, (2/2018), VIII. Altri esempi che illustrano questo punto sono i seguenti: relazione speciale n. 16/2016, paragrafo 48, relazione speciale n. 21/2018, paragrafo 67, relazione speciale n. 01/2017, paragrafo 84, relazione speciale n. 12/2014, paragrafo 33, relazione speciale n. 23/2015, paragrafo 169, relazione speciale n. 02/2012, paragrafo 121, relazione speciale n. 25/2012, paragrafo 61.
- ⁶⁰ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, paragrafi 3.55 e 3.92, relazione speciale n. 2/2017, paragrafo 75, tabella 5 e paragrafi da 124 a 126.
- ⁶¹ Relazione annuale sull'esercizio 2014, paragrafo 3.49.
- ⁶² Per esempio, relazione speciale n. 21/2012, paragrafo 51.
- ⁶³ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, paragrafi 3.50 e 3.92.
- ⁶⁴ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, paragrafo 3.51 e relazione speciale n. 2/2017, allegato I.
- ⁶⁵ Relazione annuale sull'esercizio 2014, paragrafo 3.52.
- ⁶⁶ Parere n. 6/2018, paragrafo 59.
- ⁶⁷ Documento di riflessione "Future of EU finances", paragrafo 38 e parere n. 6/2018, paragrafi 66 e 67.
- ⁶⁸ Documento di riflessione Semplificazione dell'attuazione della politica di coesione nel periodo successivo al 2020, paragrafo 59, e relazione speciale n. 2/2017, paragrafo 147.
- ⁶⁹ Parere n. 6/2018, paragrafo 66.
- ⁷⁰ La Commissione ha la possibilità di sospendere i pagamenti in caso di grave carenza nel conseguire i target intermedi di una priorità (articolo 142, paragrafo 1, lettera f), del regolamento (UE) n.1303/2013) e di imporre rettifiche finanziarie qualora riscontri una grave carenza nel raggiungimento dei target finali (articolo 144, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1303/2013).
- ⁷¹ Parere n. 7/2011, paragrafo 18, relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, paragrafo 3.64.
- ⁷² Relazione speciale n. 21/2018, paragrafo 83, relazione speciale n. 15/2017, paragrafo 106.
- ⁷³ Parere n. 6/2018, paragrafo 77.
- ⁷⁴ Parere n. 6/2018, paragrafi 45 e 46.
- ⁷⁵ Relazione speciale n. 15/2017, paragrafi 60 e 61.
- ⁷⁶ World Bank report on Cohesion in the EU, 2018, pag. 131.
- ⁷⁷ Relazione annuale sull'esercizio 2014, paragrafo 3.63.

-
- ⁷⁸ Relazione speciale n. 36/2016, paragrafo 126.
- ⁷⁹ Parere n. 6/2018, paragrafo 76.
- ⁸⁰ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, paragrafo 6.85 e riquadro 6.9.
- ⁸¹ Relazione speciale n. 17/2018, paragrafo 82.
- ⁸² Relazione speciale n. 17/2018, paragrafo 26.
- ⁸³ Relazione speciale n. 17/2018, paragrafo 14.
- ⁸⁴ Relazione speciale n. 17/2018, paragrafo 83.
- ⁸⁵ Relazione speciale n. 2/2017, paragrafo IV.
- ⁸⁶ Relazione speciale n. 17/2018, paragrafo 16.
- ⁸⁷ Relazione speciale n. 17/2018, paragrafo 83 e figura 4, e relazione speciale n. 2/2017, paragrafo 49.
- ⁸⁸ Relazione speciale n. 17/2018, paragrafi 14 e 18.
- ⁸⁹ Parere n. 6/2018, paragrafo 52.
- ⁹⁰ Parere n. 6/2018, paragrafi 47 e 100.
- ⁹¹ Relazione speciale n. 2/2015, paragrafo 40, relazione speciale n. 1/2014, paragrafo 51, relazione speciale n. 2/2012, paragrafo 122, relazione speciale n. 2/2015, paragrafo 109.
- ⁹² Relazione speciale n. 2/2015, paragrafo 40.
- ⁹³ Relazione speciale n. 17/2018, paragrafo 84.
- ⁹⁴ Relazione speciale n. 17/2018, paragrafo 9.
- ⁹⁵ Parere n. 6/2018, paragrafo 26.
- ⁹⁶ Relazione annuale sull'esercizio 2017, paragrafo 2.19.
- ⁹⁷ Relazione speciale n. 36/2016, paragrafo 129.
- ⁹⁸ Relazione speciale n. 21/2018, paragrafo 6.
- ⁹⁹ *Effectiveness and Added Value of Cohesion, Non-paper assessing the implementation of the reform in the programming for Cohesion policy 2014-2020*, Parlamento europeo 2015, pag. 18.
- ¹⁰⁰ Relazione speciale n. 21/2018, paragrafo 75.
- ¹⁰¹ Relazione speciale n. 21/2018, paragrafo 75.
- ¹⁰² Relazione speciale n. 21/2018, paragrafo 77.
- ¹⁰³ Per esempio, relazione speciale n. 20/2014, paragrafo 64.

-
- ¹⁰⁴ Parere n. 6/2018, paragrafi 85 e 86. Il progetto di RDC per il periodo 2021-2027 propone di conferire alla Commissione poteri supplementari per l'approvazione dei criteri di selezione (articolo 67, paragrafo 2); impone di definire la priorità dei progetti (articolo 67, paragrafo 1) e di selezionarli in modo che le operazioni siano coerenti con le corrispondenti strategie e con i documenti di programmazione redatti per il soddisfacimento delle condizioni abilitanti (articolo 67, paragrafo 3, lettera b) e presentino il miglior rapporto tra l'importo del sostegno, le attività intraprese e il conseguimento degli obiettivi (articolo 67, paragrafo 3, lettera c).
- ¹⁰⁵ Relazione speciale n. 21/2018, paragrafo 83 – Raccomandazione n 1.
- ¹⁰⁶ Relazione speciale n. 21/2018, paragrafo 82.
- ¹⁰⁷ Relazione speciale n. 21/2018, paragrafo 82.
- ¹⁰⁸ Parere n. 6/2018, paragrafi 93, 94 e 97.
- ¹⁰⁹ Relazione speciale n. 21/2012, paragrafo 51. Altri esempi che illustrano questo punto sono i seguenti: relazione speciale n. 6/2014, paragrafo 52, relazione speciale n. 21/2014, paragrafo 70, e relazione speciale n. 5/2013, paragrafo 53.
- ¹¹⁰ Relazione speciale n. 17/2018, paragrafi 87 e 90.
- ¹¹¹ L'articolo 33 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, afferma che un PO può essere rivisto in caso di cambiamenti socioeconomici significativi, di mutamenti di rilievo nelle priorità dell'UE, nazionali o regionali oppure di una valutazione che dimostri una deviazione significativa dagli obiettivi fissati inizialmente o a seguito di difficoltà in fase di attuazione.
- ¹¹² Articolo 30 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013.
- ¹¹³ Allegato II del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013.
- ¹¹⁴ Parere n. 6/2018, paragrafi 29 e 45.
- ¹¹⁵ Articolo 19, paragrafo 5, del COM(2018) 375 final.
- ¹¹⁶ Parere n. 6/2018, paragrafi 27 e 30.
- ¹¹⁷ Relazione speciale n. 17/2015, paragrafo 78. Altri esempi che illustrano questo punto sono i seguenti: Relazione speciale n. 17/2018, paragrafo 87, relazione speciale n. 17/2018, paragrafo 90.
- Relazione annuale sull'esercizio 2013, paragrafo 10.14.
- ¹¹⁹ Relazione speciale n. 20/2014, paragrafo 65. Un altro esempio illustra questo punto: Relazione speciale n. 17/2018, paragrafi 52 e riquadro 5.
- ¹²⁰ Relazione speciale n. 16/2016, paragrafo 44.
- ¹²¹ Relazione speciale n. 16/2016, paragrafi 42, 43 e 84.
- ¹²² Relazione speciale n. 21/2018, paragrafo 38.

-
- ¹²³ Relazione speciale n. 21/2018, paragrafi 39 e 79.
- ¹²⁴ Articolo 63, paragrafo 4, del COM(2018) 375 final.
- ¹²⁵ Parere n. 6/2018, paragrafo 64.
- ¹²⁶ Relazione speciale n. 5/2017, paragrafo 173. Altri esempi che illustrano questo punto sono i seguenti: Relazione speciale n. 12/2017, paragrafo 109, relazione speciale n. 2/2012, paragrafo 121, relazione speciale n. 8/2015, paragrafo 69, relazione speciale n. 23/2015, paragrafo 169, relazione speciale n. No 2/2015, paragrafo 112, relazione speciale n. 3/2016, paragrafo 117, relazione speciale n. 23/2016, paragrafo 35, relazione speciale n. 14/2016, paragrafo 130, relazione speciale n. 14/2016, paragrafo 88, relazione speciale n. 4/2016, paragrafo 89, relazione speciale n. 14/2016, paragrafo 84, relazione annuale sull'esercizio finanziario 2010, paragrafi 8.28 e 8.29, relazione speciale n. 08/2018, paragrafo 102 e relazione speciale n. 21/2012, paragrafo 51.
- ¹²⁷ Relazione speciale n. 17/2015, risposta della Commissione ai paragrafi 85, 86 e alla raccomandazione 3.
- ¹²⁸ Relazione speciale n. 20/2014, paragrafo 66. Altri esempi che illustrano questo punto sono i seguenti: relazione speciale n. 36/2016, paragrafo 126, relazione speciale n. 20/2012, paragrafo 73, e relazione speciale n. 20/2014, paragrafo 66.
- ¹²⁹ Relazione speciale n. 21/2018, paragrafo 79. Altri esempi che illustrano questo punto sono i seguenti: relazione annuale sull'esercizio finanziario 2010, paragrafi 8.28 e 8.29, relazione speciale n. 17/2015, paragrafo 85, e relazione speciale n. 17/2015, paragrafo 86.
- ¹³⁰ Parere n. 6/2018, paragrafo 64.
- ¹³¹ Relazione annuale sull'esercizio 2010, paragrafo 8.58.
- ¹³² Per esempio, relazione speciale n. 25/2012, paragrafo 63, relazione annuale sull'esercizio finanziario 2014, paragrafo 3.89, relazione speciale n. 21/2018, paragrafo 72 e relazione annuale sull'esercizio finanziario 2017, paragrafo 3.81.
- ¹³³ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2016, paragrafo 3.77, raccomandazione 2, documento di riflessione: *The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework*, paragrafo 38.
- ¹³⁴ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2016, paragrafo 3.24, lettera a).
- ¹³⁵ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2016, paragrafo 3.28, lettera b); relazione annuale sull'esercizio finanziario 2016, paragrafo 3.32.
- ¹³⁶ Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2016, paragrafi da 3.73 a 3.77, e raccomandazione n. 6.
- ¹³⁷ Parere n. 6/2018, paragrafo 67.
- ¹³⁸ Parere n. 6/2018, paragrafo 10.
- ¹³⁹ Relazione annuale sull'esercizio 2014, paragrafo 3.34.
- ¹⁴⁰ Relazione speciale n. 36/2016, paragrafo 123.

-
- ¹⁴¹ Relazione annuale sull'esercizio 2013, paragrafo 10.61.
- ¹⁴² Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2016, paragrafo 3.73 - 5.
- ¹⁴³ Relazione annuale sull'esercizio 2017, paragrafo 3.2.
- ¹⁴⁴ Parere n. 6/2018, paragrafo 67.
- ¹⁴⁵ Parere n. 6/2018, paragrafo 66.
- ¹⁴⁶ *Research for REGI Committee: Implementation of Cohesion Policy in the 2014-2020 Programming Period*, 2016, PE pag. 8.
- ¹⁴⁷ Relazione speciale n. 3/2010, paragrafo 86.
- ¹⁴⁸ Relazione speciale n. 17/2015, paragrafi da 69 a 72 e riquadro 9. Altri esempi che illustrano questo punto sono i seguenti: Relazione speciale n. 12/2017, paragrafo 109, relazione speciale n. 20/2014, paragrafo 64, relazione speciale n. 21/2018, paragrafo 74, relazione speciale n. 1/2017, paragrafo 84, documento di riflessione n. 2/2018, paragrafo VI.
- ¹⁴⁹ Relazione speciale n. 12/2018, paragrafi 79 e 87. Altri esempi che illustrano questo punto sono i seguenti: Relazione speciale n. 23/2018, paragrafo 84 e relazione annuale sull'esercizio finanziario 2017, paragrafo 3.81.
- ¹⁵⁰ In questa sezione non vengono analizzate le valutazioni intermedie dei programmi, che a parere della Corte (benché talvolta utili per adeguare, se necessario, l'attuazione del programma o adottare misure correttive) non incidono direttamente sulla performance.
- ¹⁵¹ Relazione speciale n. 16/2018, paragrafo 83.
- ¹⁵² *OECD Regulatory Policy Outlook 2018* pagg. 68-69.
- ¹⁵³ Parere n. 6/2018, paragrafo 5. Un altro esempio è reperibile nella relazione speciale n. 3/2015, paragrafo 89.
- ¹⁵⁴ Parere n. 6/2018, paragrafo 55. Questo tema è trattato anche nella relazione speciale n. 02/2017, paragrafo 83 e nel parere n. 1/2017, paragrafo 87.
- ¹⁵⁵ *Final Commission Staff Working Document Impact Assessment accompanying the document "Proposals for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the ERDF and on the CF on a mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context on specific provisions for the European territorial cooperation goal (Interreg) supported by the ERDF and external financing instruments"*, pag. 12. Altri esempi sono: Relazione speciale n. 05/2017, paragrafo 181 e relazione speciale n. 21/2018, paragrafo 82.
- ¹⁵⁶ Relazione speciale n. 16/2018, paragrafi 87, 88 e 91. Un altro esempio che illustra questo punto è reperibile nella relazione speciale n. 02/2017, paragrafo 152.
- ¹⁵⁷ *Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013 focusing on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF), Work Package 12 'Delivery system' – pagg.135 e 143.*
- ¹⁵⁸ Articolo 39, paragrafo 4, COM(2018) 375 final.
- ¹⁵⁹ Relazione speciale n. 8/2018, paragrafo 10.

-
- ¹⁶⁰ Relazione speciale n. 8/2018, paragrafo 8. La legislazione impone ai beneficiari di mantenere i progetti per un periodo di almeno cinque anni dalla data del completamento, per evitare di dover rimborsare il cofinanziamento concesso. Per i casi specifici delle PMI, questo limite è stato fissato a tre anni e, a partire dal 2014-2020, a dieci anni per le grandi infrastrutture delocalizzate all'esterno dell'UE.
- ¹⁶¹ Relazione speciale n. 8/2018, paragrafo 44.
- ¹⁶² Relazione speciale n. 8/2018, paragrafo 11.
- ¹⁶³ Relazione speciale n. 8/2018, paragrafi VIII e 100.
- ¹⁶⁴ Relazione speciale n. 2/2015, paragrafi 106 e 118. Un altro esempio che illustra questo punto è reperibile nella relazione speciale n. 3/2016, paragrafo 57.
- ¹⁶⁵ The Value Added of *Ex ante* Conditionalities in the European Structural and Investment funds, COM(2017), pag. 19.
- ¹⁶⁶ Relazione speciale n. 8/2018, paragrafo 101.
- ¹⁶⁷ Articolo 67, paragrafo 3, lettera d), COM(2018) 375 final.
- ¹⁶⁸ Per esempio, relazione speciale n. 5/2013, paragrafi 14, 15 e 52.
- ¹⁶⁹ Norme diverse si applicano a diversi scenari. Per esempio, l'articolo 71 del regolamento (UE) n. 1303/2013. Per le PMI, il limite per il rimborso è di tre anni e, a partire dal 2014-2020, di dieci anni per le grandi infrastrutture delocalizzate all'esterno dell'UE. Dal 2014-2020 i beneficiari devono mantenere i progetti per un periodo di cinque anni, a partire dalla data del pagamento finale al beneficiario.
- ¹⁷⁰ Relazione speciale n. 8/2018, paragrafo 96.
- ¹⁷¹ Relazione speciale n. 7/2014, paragrafo 84.
- ¹⁷² Relazione speciale n. 8/2018, paragrafi 11 e 68.
- ¹⁷³ Relazione speciale n. 8/2018, paragrafi 26, 74 e 76.
- ¹⁷⁴ Studio "*Aspect of durability in the assessment of effectiveness of support for businesses under Structural and Cohesion Funds*", PE, 2013, pagg. 8 e 67.
- ¹⁷⁵ Relazione speciale n. 8/2018, paragrafo 76.

Équipe della Corte dei conti europea

Il presente documento di riflessione intitolato *“Assicurare la performance nel settore della coesione”* è stato adottato dalla Sezione di audit II, presieduta da Iliana Ivanova, Membro della Corte, specializzata nei settori di spesa riguardanti gli investimenti a favore della coesione, della crescita e dell’inclusione. L’incarico è stato diretto da Iliana Ivanova, coadiuvata da Mihail Stefanov, capo di Gabinetto e James Verity, attaché di Gabinetto, Emmanuel Rauch, primo manager, Florence Fornaroli, capoincarico; Bernard Witkos, Nils Odins e Zhivka Kalaydzhieva, auditor.



Da sinistra a destra: Mihail Stefanov, Florence Fornaroli, James Verity, Iliana Ivanova, Nils Odins, Zhivka Kalaydzhieva, Bernard Witkos.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx

Sito Internet: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Unione europea, 2019.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.

Pagina di copertina: © Unione europea, Fonte: Parlamento europeo – Christian Creutz