

Ricerca per la commissione REGI

Il ruolo della valutazione nella politica di coesione

CONCLUSIONI PRINCIPALI

- J La politica di coesione, che rappresenta circa un terzo del bilancio totale dell'Unione, è la **politica dell'UE più soggetta a valutazione**. A tal fine è previsto un ambizioso quadro di valutazione.
- J L'attuazione pratica di tale quadro rivela **una situazione contraddittoria**. Sebbene esso permetta un'analisi sempre più accurata dei risultati della politica di coesione, le valutazioni non sempre hanno ricadute effettive sulla politica e sono talvolta percepite come un "onere amministrativo".
- J Le proposte della Commissione per il periodo successivo al 2020 mirano a **semplificare le norme**, riducendo le disposizioni obbligatorie e limitando gli orientamenti in forma scritta. Questo comporta tuttavia alcuni **rischi**.
- J **Il Parlamento europeo ha un importante ruolo da svolgere**. Esso dovrebbe fare tesoro dei risultati delle valutazioni al fine di rafforzare la dimensione politica della politica di coesione, contribuendo anche a una cultura della valutazione negli Stati membri e nelle regioni.



Obiettivi e contesto

Il presente studio fornisce ai membri della commissione per lo sviluppo regionale (REGI) un'analisi approfondita del **ruolo della valutazione nella politica di coesione**. Tale analisi giunge in un momento critico in cui vi sono buone probabilità che il bilancio post-2020 della politica di coesione sia ridotto e in cui i regolamenti atti a definire le basi di tale politica sono ancora oggetto di negoziati.

L'obiettivo specifico del presente studio è valutare l'efficacia e l'efficienza del quadro sul quale si basa la valutazione della politica di coesione a livello dell'Unione europea (UE) e degli Stati membri. Per il periodo di programmazione 2014-2020 tale quadro comprende norme e procedure stabilite nel regolamento sulle disposizioni comuni (RDC)¹ e nei regolamenti specifici dei fondi, nonché una serie di strumenti di sostegno non vincolanti e documenti di orientamento. Per ragioni di responsabilità (ossia, per giustificare l'impiego del denaro dei contribuenti), detto

Il presente documento rappresenta la sintesi dello studio sul tema "Il ruolo della valutazione nella politica di coesione". Lo studio completo, disponibile in inglese, può essere scaricato al seguente indirizzo: <https://bit.ly/2xBMj5o>

¹ Regolamento (UE) n. 1303/2013.

quadro dovrebbe assolvere funzioni e realizzare obiettivi differenti, fra cui il consolidamento di un approccio orientato ai risultati nell'ambito della politica di coesione, lo sviluppo di un apprendimento politico basato su dati concreti e la fornitura di dati pertinenti sull'impatto della politica di coesione.

Per trattare i temi in questione, il presente studio ricorre a un approccio metodologico che riunisce strumenti differenti, fra cui una revisione della letteratura, interviste ai portatori di interesse pertinenti e studi di casi condotti in sei Stati membri (Francia, Irlanda, Italia, Lituana, Polonia e Romania).

Conclusioni principali

Nel corso degli anni la Commissione europea ha profuso sforzi considerevoli per mettere in atto un quadro di valutazione ambizioso per la politica di coesione, la politica dell'UE più soggetta a valutazione. I suoi componenti sono la definizione di tre tipi di valutazione (valutazione ex ante e in itinere sotto la responsabilità degli Stati membri e valutazioni ex post, effettuate nella maggior parte dei casi dalla Commissione europea) e i meccanismi istituzionali degli Stati membri, strutturati intorno a un'autorità di gestione e a un comitato di sorveglianza.

Durante il periodo di programmazione 2014-2020 è stata prevista in tutti gli Stati membri l'obbligatorietà di tutti e tre i tipi di valutazione, al fine di garantirne il completamento in fasi differenti nel dispiegamento della politica di coesione. I piani di valutazione obbligatori incentivano le autorità di gestione ad adottare un approccio strategico a lungo termine per le valutazioni della politica di coesione. Gli indicatori di sorveglianza sono strettamente legati alla logica di intervento del programma e rafforzano l'orientamento ai risultati. Gli indicatori specifici dovrebbero fornire dati concreti in merito ai progressi conseguiti nell'attuazione, necessari affinché le autorità di gestione possano introdurre adeguamenti, mentre gli indicatori comuni mostrano i risultati della politica di coesione a livello dell'UE. La Commissione europea ha compiuto sforzi notevoli a sostegno degli Stati membri e delle autorità di gestione, fornendo documenti di orientamento e forme di sostegno non vincolanti (ad esempio, promuovendo approcci basati sulle valutazioni d'impatto).

Le effettive modalità di attuazione pratica del suddetto quadro a livello dell'UE e degli Stati membri rivelano tuttavia **una situazione contraddittoria**. Sebbene il quadro di valutazione della politica di coesione permetta un'analisi sempre più accurata dei risultati di tale politica a livello dell'UE, con indicatori migliori e un progresso costante nella realizzazione delle valutazioni ex post da parte della Commissione europea, permangono alcuni limiti riguardo alla possibilità di aggregare gli indicatori a livello dell'UE ed è necessario consolidare ulteriormente l'integrazione dei risultati delle valutazioni nei processi decisionali a livello dell'UE.

A livello degli Stati membri si riscontrano maggiori difficoltà. Nonostante siano stati compiuti progressi e i dati mostrino che in alcuni Stati membri si sta consolidando un processo di apprendimento basato sulla valutazione, la qualità di tali valutazioni rimane mediocre ed è difficile che i relativi risultati confluiscono nel processo politico europeo. Le ragioni di ciò sono da ricercare, tra l'altro, nell'eccessiva severità di alcuni requisiti (ad esempio, in termini di tempistiche o copertura delle valutazioni), nella mancanza di risorse e capacità a livello delle autorità di gestione e in una "cultura della valutazione" che in alcuni Stati membri rimane debole. Di conseguenza, le valutazioni della politica di coesione sono a volte percepite come un esercizio che comporta più "oneri amministrativi" che benefici e i meccanismi sono spesso stabiliti formalmente al solo scopo di soddisfare i requisiti.

In tale contesto, le proposte della Commissione per il periodo successivo al 2020 mirano a semplificare le norme, riducendo le disposizioni obbligatorie previste dall'RDC e dai regolamenti specifici dei fondi e limitando gli orientamenti scritti. Ad esempio, non sono più richieste le valutazioni ex ante, gli indicatori specifici per programma non sono obbligatori e sono eliminate le procedure di approvazione specifiche per i grandi progetti. Inoltre, le proposte legislative non fanno riferimento all'obbligo per le autorità di gestione di garantire la capacità di valutazione e per la Commissione europea di fornire orientamenti. Sono introdotti alcuni nuovi obblighi, quale l'obbligo per le autorità di gestione di ricorrere a criteri di valutazione quali definiti nel quadro "Legiferare meglio" e di comunicare più frequentemente i dati in luogo della compilazione di relazioni di attuazione annuali.

La proposta di semplificazione del quadro di valutazione avanzata dalla Commissione intende garantire maggiore flessibilità agli Stati membri al fine di rafforzarne la "responsabilità" e l'impegno. Tuttavia, come dimostrato dai passati periodi di programmazione, sussiste il rischio che, in assenza di una base giuridica, alcuni Stati membri e regioni (soprattutto quegli Stati e quelle regioni che accusano maggiori ritardi nello sviluppo) non mettano in atto autonomamente le disposizioni essenziali di valutazione che la Commissione europea ha contribuito a consolidare nel corso degli anni. Nel migliore dei casi, ne risulterebbe un sistema frammentario di pratiche e approcci specifici per paese. Ciò potrebbe minare i considerevoli sforzi compiuti finora per innalzare gli standard di qualità e armonizzare pratiche e approcci.

È pertanto necessario trovare un equilibrio fra la semplicità e l'efficacia di disposizioni regolamentari che indichino in che modo agire e la flessibilità concessa alle autorità di gestione di organizzare e applicare i requisiti in base alle specificità locali. Questi principi dovrebbero costituire la base di un partenariato efficace fra la Commissione europea e gli Stati membri. **Il Parlamento europeo riveste un ruolo importante.** Esso dovrebbe adottare un approccio proattivo alla funzione legislativa, dal momento che questa rappresenta un importante presupposto per una valutazione efficace. Dovrebbe inoltre fare tesoro dei risultati delle valutazioni della politica di coesione, fra gli altri dati, al fine di rafforzarne la dimensione politica e dovrebbe contribuire alla creazione di una cultura della valutazione negli Stati membri e nelle regioni.

Raccomandazioni

Sulla base dei risultati dello studio, sono previsti due tipi di raccomandazioni. In primo luogo, **raccomandazioni strategiche** incentrate sulle questioni strutturali e più a lungo termine, quali:

-)] **chiare lo scopo delle valutazioni della politica di coesione a livello degli Stati membri sia in relazione agli obiettivi di responsabilità che a quelli di apprendimento politico.** Questo comporta implicazioni per le modalità di svolgimento, gli autori e le tempistiche delle valutazioni e, in generale, per le relative condizioni di efficacia;
-)] promuovere un **approccio più partecipativo** per ovviare alla mancanza di impegno degli Stati membri. La Commissione europea, gli Stati membri e le regioni potrebbero elaborare congiuntamente il quadro di valutazione;
-)] **coinvolgere il Parlamento europeo**, secondo le indicazioni del paragrafo precedente e illustrate in dettaglio di seguito.

In secondo luogo, una serie di **raccomandazioni operative rivolte ai principali portatori di interesse.**

1) Nei negoziati in corso i colegislatori (il Parlamento europeo e il Consiglio) dovrebbero vagliare l'opportunità di rivedere alcune disposizioni del futuro RDC e dei futuri regolamenti specifici dei fondi. Ad esempio:

-)] **le valutazioni ex ante dovrebbero essere obbligatorie** e potrebbero essere effettuate da autorità diverse dalle autorità di gestione per mettere in discussione la visione prevalente e rendere le valutazioni maggiormente pertinenti;
-)] le autorità di gestione dovrebbero disporre di **flessibilità nella definizione della copertura (a livello di programma o di asse, tematica) delle valutazioni d'impatto;**
-)] le **tempistiche** proposte dovrebbero essere indicative o dipendere dall'assorbimento dei fondi;
-)] dovrebbero essere inclusi **requisiti riguardanti gli indicatori**, come quello di definire indicatori specifici per programma e di garantire che gli indicatori comuni possano essere aggregati a livello dell'UE a fini comparativi;
-)] dovrebbe essere chiarito che i cinque criteri di valutazione del quadro "Legiferare meglio" rappresentano una base per **definire specifiche domande di valutazione** adattate al programma valutato;

- J) la **procedura** specifica **di selezione e valutazione dei grandi progetti dovrebbe essere reintrodotta**, al fine di preservare un approccio armonizzato alla valutazione delle infrastrutture a livello dell'UE;
 - J) **lo sviluppo di capacità negli Stati membri e l'obbligo per la Commissione europea di fornire sostegno** dovrebbero essere sanciti nel regolamento, al fine di contribuire ad allineare i requisiti alla capacità degli Stati membri di soddisfarli.
- 2) A **livello degli Stati membri**, il miglioramento della capacità di valutazione e della cultura della valutazione dovrebbe essere perseguito e sostenuto tramite risorse adeguate. La professionalità delle squadre di valutazione dovrebbe essere un obiettivo esplicito. Dovrebbero essere promosse discussioni in merito ai risultati delle valutazioni, anche nei dibattiti politici. Inoltre, qualora l'autorità di gestione non sia in grado di garantire un livello di capacità sufficiente, dovrebbe essere considerata la possibilità di far intervenire un organismo competente alternativo che possa sostituirla o affiancarla.
 - 3) Sulla base dei progressi compiuti finora, la **Commissione europea** dovrebbe continuare a consolidare la capacità di valutazione degli Stati membri e delle regioni e ambire a raggiungere un equilibrio fra prescrizione e flessibilità, continuando a sostenere le regioni più bisognose nel modo più efficace possibile.
 - 4) Le valutazioni degli **impatti a lungo termine della politica di coesione** potrebbero essere effettuate nel quadro di programmi come ORATE, Orizzonte Europa o altri programmi pertinenti finanziati dalla Commissione europea, così da includere punti di vista differenti.

Ulteriori informazioni

La presente sintesi è disponibile nelle seguenti lingue: inglese, francese, tedesco, italiano e spagnolo. Lo studio, disponibile in inglese, e le sintesi possono essere scaricati al seguente indirizzo: <https://bit.ly/2xBMj5o>.

Ulteriori informazioni sulla ricerca effettuata dal Dipartimento tematico per la commissione REGI sono reperibili all'indirizzo: <https://research4committees.blog/regi/>



Clausola di esclusione della responsabilità e diritto d'autore: Le opinioni espresse nel presente documento sono di responsabilità esclusiva degli autori e non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo. La riproduzione e la traduzione a fini non commerciali sono autorizzate, purché sia citata la fonte e il Parlamento europeo abbia ricevuto una nota di preavviso e una copia. © Unione europea, 2020

© L'immagine a pagina 1 è stata concessa in licenza da Shutterstock.com.

Responsabile dello studio: Stephan DIETZEN

Assistente redazionale: Jeanette BELL

Contatto: Poldep-cohesion@ep.europa.eu

Il documento è disponibile sul seguente sito Internet: <https://www.europarl.europa.eu/committees/it/supporting-analyses/sa-highlights>