



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 20 febbraio 2012 (21.02)
(OR. en)**

6736/12

FIN 130

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	20 febbraio 2012
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2012) 40 final
Oggetto:	Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione delle finanze dell'Unione in base ai risultati conseguiti

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2012) 40 final.

All.: COM(2012) 40 final



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 17.2.2012
COM(2012) 40 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

sulla valutazione delle finanze dell'Unione in base ai risultati conseguiti

{SWD(2012) 4 final}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sulla valutazione delle finanze dell'Unione in base ai risultati conseguiti

1. OSSERVAZIONI PRELIMINARI

Questa è la prima relazione della Commissione al Parlamento europeo (PE) e al Consiglio sulla valutazione delle finanze dell'Unione in base ai risultati conseguiti, presentata a norma dell'articolo 318 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

A norma dell'articolo 318 del TFUE, la Commissione:

“presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di valutazione delle finanze dell'Unione basata sui risultati conseguiti, in particolare rispetto alle indicazioni impartite dal Parlamento europeo e dal Consiglio a norma dell'articolo 319.”

A norma dell'articolo 319 del TFUE, il Parlamento europeo, su raccomandazione del Consiglio, dà atto alla Commissione dell'esecuzione del bilancio. A tale scopo il Consiglio e il Parlamento europeo esaminano i conti, il bilancio finanziario e la relazione di valutazione di cui all'articolo 318 del TFUE, la relazione annua della Corte dei conti, accompagnata dalle risposte delle istituzioni controllate alle osservazioni della Corte stessa, e la dichiarazione in cui la Corte attesta l'affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle relative operazioni a norma dell'articolo 287 del TFUE.

La Commissione sta riflettendo su come allineare le relazioni richieste nell'ambito delle diverse procedure, tenendo debitamente conto dei tempi e dei contenuti della valutazione e del processo di scarico del bilancio, ed evitare le duplicazioni, come spiegato più avanti. Si tratterà di un processo progressivo, che si avvarrà ogni anno dell'esperienza degli anni precedenti. A partire dalla procedura di scarico del 2011, la Commissione mirerà ad adottare la relazione di valutazione entro la metà di novembre di ogni anno.

2. INTRODUZIONE

Una delle caratteristiche principali dell'articolo 318 del TFUE consiste nel fatto che la relazione di valutazione si concentra sulle finanze dell'Unione dal punto di vista dei risultati ottenuti grazie ai programmi pertinenti.

Per contribuire a questa valutazione dei risultati e dell'impatto globali, la Commissione esegue valutazioni nel corso e al termine dei diversi programmi finanziari, al fine di analizzare in che misura i programmi abbiano conseguito i propri obiettivi e di misurarne l'impatto sulla società.

L'attuazione dei programmi presuppone uno sviluppo della capacità iniziale e possono passare diversi anni prima che il cambiamento acquisisca sufficiente intensità e velocità, con la conseguente ripartizione della spesa su diversi anni. L'impatto a lungo termine si concretizza solo col passare del tempo e non necessariamente in modo uniforme o regolare di anno in anno.

Per poter trarre valide conclusioni, inoltre, è importante che la valutazione dei risultati e le decisioni successive si basino sulle tendenze dei dati anziché su singole serie di cifre. Di solito si dispone di informazioni sufficienti e attendibili sui risultati e sull'impatto dei programmi specifici solo diversi anni dopo il completamento dell'intero programma.

Il processo di discarico delle spese annuali nel bilancio dell'UE, invece, è un processo specifico volto a ottenere un risultato definitivo relativamente alle spese di ciascun esercizio finanziario, secondo un calendario preciso che consente di completarlo, per un dato anno di spesa, entro maggio del secondo anno successivo. In passato, inoltre, il processo di discarico del bilancio verteva principalmente sulla legittimità e sulla regolarità, mentre ora se ne sta ampliando la portata.

Non vi è quindi alcuna corrispondenza diretta tra la tempistica e la portata delle valutazioni dei programmi finanziari, da un lato, e il discarico delle spese annuali, dall'altro. Non sempre le indicazioni fornite dal Parlamento europeo e dal Consiglio in relazione alla procedura di discarico finanziario per le spese sostenute in un determinato anno si riferiscono alla fase del programma finanziario e ai risultati della valutazione ottenuti nello stesso periodo.

Sono già disponibili molte informazioni dettagliate sulla valutazione dei risultati e dell'impatto di vari programmi finanziari dell'UE attraverso le singole valutazioni e valutazioni d'impatto, le relazioni annuali di attività¹, la relazione di sintesi sulle realizzazioni in materia di gestione, le schede di attività e la relazione sul follow-up della risoluzione e della raccomandazione di discarico², tutte pubblicate su base annua. Inoltre, la relazione di valutazione richiesta dall'articolo 318 del TFUE non deve sovrapporsi al lavoro di valutazione svolto a norma degli atti di base che istituiscono i programmi dell'UE.

La Commissione, quindi, si è chiesta se la relazione di valutazione debba riguardare sistematicamente ogni anno tutti i programmi oppure soltanto i programmi per i quali si disponga quell'anno di informazioni nuove e pertinenti sufficienti. Coprendo ogni anno tutti i programmi finanziati dall'UE si rischierebbe di produrre un risultato molto

¹ Ogni direttore generale o capo servizio presenta alla propria istituzione la relazione annuale di attività accompagnata da informazioni finanziarie e di gestione. La relazione riferisce sulla realizzazione degli obiettivi strategici chiave e delle attività principali della direzione generale o del servizio, tenendo conto delle risorse corrispondenti utilizzate.

² Le schede di attività contengono gli elementi principali che giustificano il livello di risorse richiesto dalla Commissione nel suo progetto di bilancio (PB), tra cui informazioni dettagliate sulle risorse (umane e finanziarie) assegnate per attività, nonché sui relativi obiettivi, indicatori e risultati, sulle principali realizzazioni e sui risultati della valutazione. Esse giustificano pertanto il progetto di bilancio della Commissione in termini di informazioni sulle prestazioni (obiettivi, indicatori, risultati della valutazione e realizzazione), descrivendo i vantaggi che ne derivano per i beneficiari dei programmi UE.

vasto e poco mirato, ripetendo le informazioni contenute nelle relazioni precedenti per i programmi che non hanno registrato un'evoluzione degna di nota dopo l'ultima relazione. Per essere più precise e mirate, le relazioni devono riguardare ogni anno un numero limitato di programmi, tenendo conto dell'importanza di ciascuno di essi e della disponibilità dei risultati delle ultime valutazioni e assicurando, al tempo stesso, che a medio termine sia coperta un'ampia gamma di settori finanziari.

Per evitare duplicazioni e avviare questo nuovo processo di presentazione delle relazioni, la Commissione ha deciso di incentrare la presente relazione su due settori specifici: Istruzione e cultura e Ricerca, considerati quelli più idonei visto il loro contributo agli obiettivi principali e alle iniziative faro di Europa 2020³. Questi settori, che comportano un considerevole importo di spesa (quasi 8 miliardi di euro nel 2010), sono anche ottimi esempi di politiche oggetto di un'attuazione centralizzata e non condivisa con gli Stati membri. In futuro la Commissione intende coprire i principali programmi finanziari attuati su base centralizzata o in gestione concorrente o decentrata, selezionando ogni anno settori diversi come la politica regionale o uno degli altri fondi strutturali, le imprese, la fiscalità, l'energia, la mobilità e i trasporti o la società dell'informazione.

La disponibilità dei risultati della recente valutazione menzionati più avanti giustifica ulteriormente la scelta di questi due settori, anche se quest'anno si dispone di materiale di valutazione recente per molti programmi finanziari grazie ai preparativi in corso per il nuovo quadro finanziario pluriennale. Nei prossimi anni la disponibilità dei risultati delle recenti valutazioni varierà, poiché le valutazioni vengono programmate per quanto possibile in modo da sostenere il processo decisionale. La Commissione si sta quindi adoperando per allineare meglio le modalità di monitoraggio e valutazione con il ciclo di programmazione, il che fa presupporre una maggiore disponibilità di valutazioni per la preparazione delle nuove proposte e un minor numero di valutazioni negli altri anni.

A norma dell'articolo 318 del TFUE, l'esame dei due settori selezionati avrebbe dovuto essere collegato alla raccomandazione di discarico del 2009, vale a dire alle richieste presentate dal Parlamento europeo e dal Consiglio relativamente a questi settori. Nella risoluzione e nella raccomandazione del 2009, tuttavia, l'autorità di discarico non ha dato indicazioni particolari circa i risultati delle politiche nei settori "istruzione e cultura" e "ricerca".

Le sezioni seguenti individuano i programmi contemplati, riassumendone il ruolo e gli obiettivi, e analizzano i risultati delle valutazioni effettuate di recente, riguardanti la misura in cui i programmi hanno contribuito ai propri obiettivi e hanno sortito gli effetti auspicati. Dal momento che i programmi sono ancora in corso, la presente relazione di valutazione illustra le principali conclusioni sui progressi compiuti finora. In alcuni casi, infine, la relazione fa riferimento alle valutazioni dei programmi precedenti per presentare un quadro ragionevolmente completo e coerente. Nel documento di lavoro allegato figura un elenco dei documenti di riferimento.

³ COM(2010) 2020 definitivo.

3. ISTRUZIONE E CULTURA

3.1. Introduzione

Gli obiettivi generali del settore Istruzione e cultura sono:

- (1) migliorare il livello e la pertinenza delle competenze onde contribuire all'eccellenza e all'equità e rendere possibile la mobilità per tutti i giovani studenti e ricercatori;
- (2) promuovere la creatività, il dialogo interculturale e la ricchezza culturale e linguistica e sviluppare il potenziale occupazionale dell'economia creativa;
- (3) incrementare la partecipazione, la solidarietà e gli scambi tra le persone, in particolare a livello dei giovani;
- (4) collaborare con i paesi o le regioni partner del mondo e con le organizzazioni internazionali per promuovere i valori europei a livello internazionale e intensificare i contatti interpersonali.
- (5) Il programma di apprendimento permanente (Lifelong Learning Programme, LLP), l'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (IET), le azioni Marie Curie (programma "Persone" del 7° PQ), Gioventù in azione, il programma Cultura e MEDIA 2007 sono i principali strumenti finanziari utilizzati per conseguire gli obiettivi generali, con una dotazione totale di circa 14 miliardi di euro per il periodo 2007-2013. Questi strumenti contribuiscono anche a varie iniziative faro del programma Europa 2020 (Youth on the Move, Agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro, Unione dell'innovazione, Agenda digitale e Piattaforma contro la povertà) e ai progressi verso gli obiettivi principali di Europa 2020 nel campo dell'istruzione⁴.

Il valore aggiunto dei programmi risiede nel carattere transnazionale delle loro attività, che si aggiungono alle azioni nazionali o regionali. Inoltre, l'azione europea garantisce una più ampia diffusione di risultati, che può contribuire a rendere più efficiente il processo di definizione delle politiche in tutta l'Unione e oltre i suoi confini.

3.2. Apprendimento permanente

Il Programma di apprendimento permanente (LLP) si articola in cinque programmi settoriali:

- (1) Comenius (istruzione primaria e secondaria)
- (2) Erasmus (istruzione superiore e terziaria)

⁴ Ridurre il fenomeno dell'abbandono scolastico (sceso dal 17,6% nel 2000 al 14,4% nel 2009) a meno del 10% dei giovani di 18-24 anni entro il 2020; portare il numero di diplomati dell'istruzione superiore (passato dal 22,4% nel 2000 al 32,3% nel 2009) ad almeno il 40% dei cittadini di 30-34 anni entro la stessa data.

- (3) Leonardo da Vinci (istruzione e formazione professionale)
- (4) Grundtvig (istruzione degli adulti)
- (5) programma trasversale e programma Jean Monnet (che favoriscono attività trasversali quali la cooperazione strategica e l'innovazione).

Il programma di apprendimento permanente favorisce la mobilità di studenti, alunni e docenti di tutti i settori dell'istruzione per consentire loro di effettuare soggiorni formativi in un altro Stato membro. In linea con la strategia Europa 2020, l'obiettivo generale è contribuire allo sviluppo dell'Unione europea quale società avanzata basata sulla conoscenza, con uno sviluppo economico sostenibile, nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale.

La valutazione intermedia del 2011⁵ giudica il programma di apprendimento permanente globalmente efficace per soddisfare le esigenze dei settori interessati, riscontrando che le azioni realizzate conferiscono un chiaro valore aggiunto alle attività nazionali. Dalla valutazione risulta che la maggior parte degli obiettivi del programma è stata o sarà probabilmente conseguita visti i risultati in termini di attuazione e rendimento. Si stanno inoltre raggiungendo i principali gruppi target. L'efficienza del programma è valutata in termini di miglioramento delle competenze, dell'adattabilità e dell'occupabilità degli studenti e di maggiore apertura ed efficienza dei mercati del lavoro. Il programma favorisce lo sviluppo professionale degli insegnanti, migliorando l'efficacia dei sistemi di istruzione europei.

In termini di risultati intermedi 2,4 milioni di studenti hanno beneficiato del sottoprogramma Erasmus dal 1987, con una situazione iniziale modesta e un obiettivo di 3 milioni di studenti entro il 2013. Il valore di mercato di questo tipo di scambio è confermato da oltre il 40% dei datori di lavoro, i quali ritengono che i diplomati in possesso di un'esperienza internazionale abbiano competenze superiori agli altri. Ogni anno hanno beneficiato del programma oltre 40 000 membri del personale universitario.

Analogamente, secondo la valutazione intermedia del LLP, più di 77 000 persone hanno beneficiato di una mobilità per l'apprendimento o l'insegnamento sostenuta dal sottoprogramma Leonardo da Vinci. L'85% dei partecipanti al programma di mobilità Leonardo da Vinci ritiene che i periodi di formazione siano stati utili ai fini della carriera.

La valutazione intermedia indica che il programma di apprendimento permanente ha dimostrato il proprio valore aggiunto accentuando la dimensione europea dell'apprendimento in tutti i suoi settori e sottoprogrammi. Il sottoprogramma per

⁵ Valutazione intermedia del programma di apprendimento permanente (2007-2013), 2011: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/education/2011/llpreport_en.pdf

l'istruzione superiore Erasmus conferisce un valore aggiunto misurabile dell'UE⁶ che va oltre "l'ispirazione" o "influenza".

Nel complesso, si è concluso che l'efficienza e l'efficacia del programma di apprendimento permanente sono buone e che i suoi obiettivi sono ancora pertinenti. I problemi di attuazione constatati sono dovuti per lo più a fattori esterni negativi quali la mancanza di conoscenze linguistiche tra i potenziali partecipanti. Il sottoprogramma Erasmus riguarda più direttamente questo aspetto.

La valutazione intermedia, tuttavia, indica chiaramente che il rendimento dei diversi sottoprogrammi non è omogeneo e che in alcuni casi il livello di ambizione degli obiettivi è sproporzionato rispetto ai fondi assegnati, in particolare per il sottoprogramma Comenius. Il numero troppo elevato di obiettivi specifici e operativi può incidere negativamente sulla natura già frammentata del programma di apprendimento permanente. Manca inoltre un chiaro collegamento tra alcuni degli obiettivi specifici e gli obiettivi generali e, in diversi casi, vi è una sovrapposizione degli obiettivi. Queste conclusioni hanno dato un contributo determinante a una progettazione più razionale del programma "Erasmus per tutti".

3.3. Istituto europeo di innovazione e tecnologia

Il compito dell'Istituto europeo di innovazione e tecnologia, di recente creazione, è favorire l'integrazione tra istruzione superiore, ricerca e innovazione. Il suo obiettivo prioritario è trasformare le attività di innovazione a lungo termine in applicazioni commerciali, segnatamente attraverso start-up e spin-off.

Le prime comunità della conoscenza e dell'innovazione (CCI) sostenute dall'IET, ma la cui dotazione proviene al 75% da altre fonti di finanziamento, hanno iniziato a funzionare nel 2010. La prima valutazione ha confermato che l'IET ha ampiamente raggiunto i suoi principali obiettivi operativi nella fase di avvio, sebbene con un certo ritardo a causa della sua complessità intrinseca⁷.

La valutazione osserva tuttavia che in questa fase iniziale l'IET si sta ancora adoperando per diventare un modello di riferimento. L'Istituto deve ancora acquisire un livello sufficiente di esperienza e di competenza per tutte le sue funzioni. Si potrebbe inoltre migliorare la partecipazione di università e centri di innovazione di livello internazionale e la complementarità tra l'IET e altri programmi dell'UE, nonché chiarire le modalità e i criteri di selezione dei partecipanti. Di queste conclusioni si è tenuto conto nella recente proposta della Commissione volta a modificare il regolamento che istituisce l'IET (regolamento (CE) n. 294/2008). Sarà elaborato un piano d'azione in risposta ai risultati della valutazione.

⁶ Per ulteriori informazioni sul valore aggiunto dell'UE, cfr. [SEC\(2011\)867: Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Il valore aggiunto del bilancio dell'UE –](#) che accompagna il documento COM(2011)500: Un bilancio per la strategia Europa 2020.

⁷ Valutazione dell'Istituto europeo di innovazione, 2011:
http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/education/2011/eitreport_en.pdf

3.4. Azioni Marie Curie⁸

Le azioni Marie Curie a sostegno della mobilità e della formazione dei ricercatori sono finanziate attraverso il programma specifico “Persone” nell’ambito del Settimo programma quadro per la ricerca. La recente valutazione intermedia del 7° PQ conclude che finora il programma “Persone” sembra aver avuto successo e che le azioni adottate sono ben strutturate ed equilibrate. Le azioni costituiscono un parametro di riferimento estremamente utile per quanto riguarda le condizioni di lavoro e le norme sull’occupazione dei ricercatori nell’UE. Si è raccomandato di non istituire nuovi regimi di sostegno negli anni rimanenti del 7° PQ.

3.5. Gioventù in azione

Nell’ambito della strategia Europa 2020, il programma Gioventù in azione mira a promuovere le opportunità di mobilità transfrontaliera a scopo di apprendimento e l’occupabilità, dei giovani e degli operatori del settore, così come lo sviluppo personale e lo spirito imprenditoriale. Secondo la valutazione intermedia di Gioventù in azione, dal 2007 oltre 500 000 giovani o operatori del settore hanno partecipato a progetti sostenuti dal programma⁹. Fino al 2011 sono stati rilasciati più di 130 000 certificati Youthpass relativi ad opportunità di apprendimento non formale, che attestano in modo più efficace il miglioramento delle competenze ai fini di una maggiore occupabilità.

La valutazione intermedia conferma il valore aggiunto del programma, che si distingue dagli altri perché aiuta i giovani che hanno meno opportunità. Il 95% dei giovani partecipanti ritiene di aver imparato a comunicare meglio con le persone che parlano un’altra lingua e il 66% reputa che le sue prospettive occupazionali siano migliorate grazie all’esperienza acquisita con il progetto cofinanziato. La valutazione e le recenti indagini di monitoraggio¹⁰ confermano inoltre l’efficacia del programma nel favorire la partecipazione attiva dei giovani alla società.

Al tempo stesso, tuttavia, è stato riscontrato che un numero troppo elevato di obiettivi e azioni nuoce alla pertinenza e alla coerenza interna del programma. Il quadro del futuro programma unico “Erasmus per tutti” permetterà di raggruppare e rivedere gli obiettivi attuali per renderli più coerenti.

3.6. Cultura

Il programma Cultura promuove la mobilità transfrontaliera di coloro che operano nel settore culturale, incoraggia la circolazione transnazionale delle produzioni culturali e artistiche e favorisce il dialogo interculturale.

⁸ Pur facendo parte del programma “Persone” finanziato dal settimo programma quadro, le azioni Marie Curie figurano nella presente sezione in quanto, secondo la nomenclatura ABB, rientrano nel settore Istruzione e cultura.

⁹ Valutazione intermedia del programma Gioventù in azione, 2011:

http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/youth/2011/interimreport_en.pdf

¹⁰ Studi di monitoraggio del programma Gioventù in azione:

http://ec.europa.eu/youth/focus/doc/monitoring_survey/report_monitoring_survey_2011.pdf

Il valore aggiunto del programma consiste sostanzialmente nel suo contributo a una maggiore sensibilizzazione all'esistenza di un patrimonio europeo comune, al dialogo interculturale, alla tutela e alla promozione della diversità e della ricchezza delle culture europee, nonché alla promozione della mobilità transnazionale degli operatori artistici e culturali e delle loro opere. In linea con la strategia Europa 2020, i settori culturali e creativi sostenuti dall'azione dell'UE (es. capitali europee della cultura, traduzione di romanzi, premi dell'UE, ecc.) contribuiscono all'innovazione, alla creazione di posti di lavoro, allo sviluppo locale e regionale e all'inclusione sociale.

Nel solo 2010 quasi 20 000 artisti e operatori culturali si sono spostati da uno Stato membro all'altro nell'ambito di progetti di cooperazione transnazionale e diverse migliaia di opere sono circolate all'interno dell'UE grazie al sostegno fornito. Questo ha permesso a milioni di europei di accedere alle opere culturali europee: ad esempio, nel 2010 circa 25 milioni di persone hanno visitato più di 22 600 siti aperti al pubblico durante le giornate europee del patrimonio cofinanziate dal programma.

Secondo la valutazione intermedia, il programma svolge un ruolo fondamentale in quanto stimola la cooperazione transfrontaliera, promuove l'apprendimento tra pari e la professionalizzazione del settore e favorisce l'accesso dei cittadini europei al patrimonio culturale europeo¹¹.

La valutazione individua tuttavia la necessità di adeguare i tre obiettivi specifici del programma alle reali esigenze dei promotori dei progetti. L'esperienza acquisita con i progetti di cooperazione evidenzia inoltre un chiaro problema di comprensione, modulazione e promozione degli obiettivi del programma. Per quanto riguarda la gestione del programma stesso, vi è ancora modo di migliorare alcuni aspetti dei sistemi di informazione a sostegno del programma. Sulla base di questi insegnamenti, la proposta della Commissione per il futuro programma quadro "Europa creativa" intende apportare gli adeguamenti necessari per far fronte alle sfide che si pongono attualmente ai settori culturale e creativo in Europa.

3.7. MEDIA 2007

In linea con la strategia Europa 2020, il principale obiettivo del programma MEDIA è rafforzare la competitività del settore audiovisivo europeo. Il programma sostiene la formazione e la creazione di reti di professionisti nonché lo sviluppo e la circolazione transfrontaliera di opere audiovisive e film europei. Il nuovo fondo di garanzia per la produzione del programma MEDIA facilita l'accesso ai finanziamenti per le società di produzione audiovisiva europee. Media Mundus sostiene la cooperazione tra professionisti dell'UE e dei paesi terzi.

La Commissione ritiene che, grazie all'effetto leva del Fondo di garanzia per la produzione del programma MEDIA, saranno erogati oltre 100 milioni di euro di prestiti ai produttori cinematografici. Circa 300 nuovi film sono finanziati ogni anno dal programma MEDIA Sviluppo, mentre quelli finanziati nell'ambito del programma MEDIA Distribuzione rappresentano il 50% dei film europei proiettati nelle sale

¹¹ Valutazione intermedia del programma Cultura (2007-2013), 2011: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/culture/2010/progressreport_en.pdf

cinematografiche. Si valuta che ogni euro investito dal programma MEDIA 2007 mobiliti 6 euro da fonti di finanziamento private moltiplicando per 14 i finanziamenti a favore del settore cinematografico.

La valutazione intermedia di MEDIA 2007 conclude che il programma sta raggiungendo il suo obiettivo principale in quanto contribuisce in misura considerevole alla promozione della diversità culturale in Europa. La valutazione conferma l'efficacia delle azioni cofinanziate e il valore aggiunto che ne deriva per gli interventi nazionali. Le valutazioni disponibili per MEDIA Plus e MEDIA 2007 dimostrano che questi programmi hanno contribuito ad una produzione più uniforme di opere audiovisive di paesi europei con capacità di produzione diverse¹².

Tuttavia, la valutazione sottolinea anche la scarsa efficacia del sostegno fornito dal programma MEDIA ai programmi radiotelevisivi e allo sviluppo di opere interattive on-line e off-line. Nonostante gli sforzi compiuti per adeguare il programma MEDIA, in alcuni casi le sue modalità d'intervento tradizionali non consentono di soddisfare integralmente le esigenze in rapida evoluzione del settore. La Commissione ha proposto di porre rimedio a questa situazione nell'ambito del futuro programma "Europa creativa".

4. RICERCA¹³

4.1. Introduzione

In linea con il trattato, con la strategia Europa 2020 e con l'iniziativa faro "Unione dell'innovazione"¹⁴, la politica di ricerca europea si prefigge tre obiettivi generali:

- (1) sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- (2) mobilitare e coordinare gli sforzi di ricerca e di innovazione in misura appropriata per affrontare le problematiche della nostra società, come i cambiamenti climatici, l'efficienza energetica e delle risorse, la salute e l'invecchiamento della popolazione;
- (3) rafforzare la base delle conoscenze e raggiungere l'eccellenza nella ricerca in Europa.

Il settimo programma quadro (7° PQ) è il principale strumento politico dell'Unione europea in materia di ricerca, con una dotazione complessiva di oltre 50 miliardi di euro¹⁵.

¹² Valutazione intermedia del programma MEDIA 2007, 2010:
http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/culture/2010/media_en.pdf
Valutazione finale dei programmi MEDIA Plus e MEDIA Formazione, 2007:
http://ec.europa.eu/culture/media/programme/docs/overview/evaluation/reports/media%20plus/rapport_finale_m_plus.pdf

¹³ Questa sezione è incentrata sulle attività di ricerca incluse nel titolo 8 "Ricerca" del bilancio generale. Sono escluse le attività del settimo programma quadro che rientrano in altri settori secondo la nomenclatura ABB.

¹⁴ SEC(2010) 1161.

Il 7° PQ, che investe nella ricerca di punta di livello mondiale e la promuove, viene attuato attraverso quattro programmi specifici: Cooperazione, Idee, Persone¹⁶ e Capacità.

Il programma specifico “**Cooperazione**” eroga finanziamenti per i progetti di ricerca realizzati in collaborazione da consorzi transnazionali formati dall’industria e dal mondo accademico riguardanti dieci tematiche: sanità; prodotti alimentari, agricoltura e pesca, biotecnologie; tecnologie dell’informazione e della comunicazione; nanoscienze, nanotecnologie, materiali e nuove tecnologie di produzione; energia; ambiente (ivi compresi i cambiamenti climatici); trasporti (ivi compresa l’aeronautica); scienze socioeconomiche e scienze umane; spazio; sicurezza¹⁷.

Il programma specifico “**Idee**”, che eroga finanziamenti per i singoli e le loro équipe che svolgono ricerche di frontiera in nuovi settori di progresso scientifico e tecnologico, viene attuato dal Consiglio europeo della ricerca (CER). Il CER è stato istituito per incentivare l’eccellenza, il dinamismo e la creatività nonché per rendere l’Europa più attraente per i migliori progetti di ricerca avviati su iniziativa dei ricercatori stessi.

Il programma specifico “**Capacità**” finanzia azioni intese a migliorare le infrastrutture di ricerca europee e la capacità di ricerca delle PMI. Rientrano inoltre in questo programma programmi di dimensioni più modeste sui seguenti temi: scienza nella società, regioni della conoscenza, potenziale di ricerca, cooperazione internazionale e sviluppo coerente delle politiche di ricerca.

Per i primi quattro anni del 7° PQ (dal 2007 al 2010), sono pervenute 59 140 proposte per 245 inviti conclusi¹⁸, con circa 312 600 proponenti. Quasi 12 500 di queste proposte (circa 69 300 partecipanti) sono state selezionate per i negoziati sul finanziamento, con un contributo previsto complessivo dell’UE pari a 20,4 miliardi di euro¹⁹.

Nel 2010 il 35% dei partecipanti autori delle proposte selezionate proveniva dall’istruzione secondaria e superiore, principalmente dalle università, mentre il 27% proveniva dall’industria e il 24% era costituito da organismi di ricerca.

La Commissione rivolge particolare attenzione ai finanziamenti per le PMI nell’ambito del programma specifico Cooperazione, secondo il corrispondente

¹⁵ Decisione n. 1982/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente il settimo programma quadro della Comunità europea per le attività di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (2007-2013) (GU L 412 del 30.12.2006).

¹⁶ La realizzazione degli obiettivi delle azioni Marie Curie è analizzata nella parte “istruzione e cultura”, poiché dal 2010 il programma è gestito dalla DG Istruzione e cultura.

¹⁷ Alcune parti del programma Cooperazione (Spazio e sicurezza) sono gestite dalla DG Imprese, mentre la DG INFSO ha il compito di gestire la parte relativa alle tecnologie dell’informazione e della comunicazione.

¹⁸ Queste cifre si basano sulle proposte ammissibili. Nel caso degli inviti articolati in due fasi non si tiene conto delle proposte della prima fase.

¹⁹ Queste cifre e quelle riportate nei tre paragrafi seguenti provengono dalla quarta relazione di monitoraggio del 7° PQ (*Fourth FP7 Monitoring Report - Monitoring Report 2010*): http://ec.europa.eu/research/evaluations/index_en.cfm?pg=fp7-monitoring

obiettivo del 15% fissato nella decisione sul 7° PQ²⁰. Per quanto riguarda la partecipazione delle PMI ai temi del programma Cooperazione, a esse è destinato poco più del 14% della dotazione del programma. Gli inviti mirati per le PMI previsti nei programmi di lavoro 2011 e 2012 dovrebbero permettere di raggiungere il traguardo del 15% entro la fine del 7° PQ, nel 2013.

La forte connotazione internazionale dei programmi quadro è illustrata dal fatto che 169 paesi partecipano alle attività del 7° PQ.

Il 7° PQ copre il periodo 2007-2013. Gli elementi contenuti nel presente documento sono tratti dalla valutazione intermedia del 7° PQ, svolta nel 2010, e della valutazione ex-post del 6° PQ, lievemente più completa, presentata nel 2009.

4.2. Sesto e settimo programma quadro

La relazione della valutazione ex-post del 6° PQ ne riconosce il notevole ruolo catalizzatore per attività di ricerca e sviluppo in Europa che potrebbero essere realizzate soltanto attraverso un'azione a livello europeo. Dalla relazione si evince che le attività nell'ambito del 6° PQ hanno comportato un valore aggiunto europeo, contribuito a un miglioramento generale della competitività industriale, generato esternalità di rete e potenziato l'infrastruttura della conoscenza in Europa²¹.

Più specificamente, ma sempre per quanto riguarda il rendimento del programma generale, la relazione sottolinea che il 6° PQ ha annoverato progetti di prim'ordine, con la partecipazione di ricercatori di altissimo livello e di consorzi ben gestiti, che hanno contribuito a migliorare la mobilità dei ricercatori e l'internazionalizzazione delle équipes di ricerca, aiutando l'Europa a migliorare la sua capacità di svolgere una ricerca internazionalmente competitiva alle frontiere della scienza e della tecnologia e in settori di importanza sociale e industriale.

Per quanto riguarda i settori che devono essere migliorati, il raggiungimento dell'obiettivo del 40% in termini di partecipazione femminile è ancora lontano e sarà particolarmente difficile, dato che le donne costituiscono soltanto il 30% circa del personale attivo nel settore della ricerca in tutta l'UE e sono rappresentate ancora meno ai livelli più alti, anche se col tempo la situazione dovrebbe gradatamente migliorare.

Inoltre, nonostante l'innegabile importanza della partecipazione delle grandi imprese e delle PMI alle attività di ricerca per colmare il divario tra i risultati della ricerca e l'innovazione, la partecipazione dell'industria è in diminuzione, sia come percentuale dei fondi che come numero di partecipanti. La partecipazione dell'industria è scesa dal 39% per il 4° PQ al 31% per il 6° PQ e rappresenta attualmente solo il 25% del 7° PQ. Si constata tuttora che le piccole imprese sono più facilmente scoraggiate dalle complessità delle procedure e dai ritardi nei contratti, anche se la partecipazione dell'industria dovrebbe aumentare grazie alle iniziative tecnologiche congiunte, il cui sviluppo è stato lento.

²⁰ Lo scopo è garantire che almeno il 15% dei fondi del programma vada alle PMI.

²¹ Valutazione del sesto programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico 2002 – 2006: http://ec.europa.eu/research/reports/2009/pdf/fp6_evaluation_final_report_en.pdf

Viene comunque riconosciuto che il 7° PQ ha permesso di creare e promuovere un'ampia gamma di attività di rete tra un gran numero di centri di ricerca nazionali, aprendo nuove opportunità per i ricercatori e integrando i finanziamenti esistenti, ad esempio attraverso il meccanismo di finanziamento con ripartizione dei rischi. Il suo ruolo di promozione della ricerca collaborativa con una forte dimensione internazionale è stato confermato attraverso la partecipazione di 169 paesi di tutto il mondo²². Dalla valutazione emerge che la portata del 7° PQ è eccezionalmente ampia in termini di ricercatori interessati, distribuzione geografica delle équipes o varietà dei temi trattati²³.

Più specificatamente, la valutazione intermedia conclude altresì che, pur essendo definito come un programma di attività di ricerca e di sviluppo “precompetitive”, il 7° PQ presenta alcune componenti fondamentali a sostegno dei processi e delle capacità di innovazione, contribuendo all'efficienza dell'industria e del mercato. La relazione fa riferimento ai modi in cui le équipes di ricerca di paesi e settori diversi collaborano, creando sistemi dinamici di innovazione del tutto particolari, e constata che i partecipanti provenienti dall'industria, dalla ricerca e dall'istruzione superiore raggiungono un livello elevato di collaborazione interdisciplinare e di orientamento all'applicazione²⁴.

Le valutazioni riconoscono che l'attuazione del PQ è soddisfacente, sottolineando che il modo in cui la valutazione del PQ è stata organizzata negli ultimi anni è notevolmente migliorato²⁵; a livello procedurale, inoltre, gli inviti sono stati sviluppati e gestiti in modo efficace e queste procedure hanno fatto in modo che i fondi venissero assegnati in modo tempestivo e all'insegna dell'integrità²⁶.

Al tempo stesso, entrambe le valutazioni del PQ individuano l'assoluta necessità di semplificare ulteriormente il programma, evidenziando i diversi problemi dovuti alla complessità del suo funzionamento. Secondo la valutazione ex-post del 6° PQ il programma ha continuato a comportare pesanti oneri amministrativi, specialmente per i nuovi partecipanti, che si tratti di PMI, giovani ricercatori o partecipanti dei nuovi Stati membri o dei paesi terzi²⁷.

Secondo il panel di valutazione intermedia del 7° PQ, due anni dopo, cioè nel 2010, molti dei cambiamenti operati per il 7° PQ sono stati accolti favorevolmente dalla comunità della ricerca e si sono rivelati indiscutibilmente positivi, in particolare il sistema unico di iscrizione (Unique Registration Facility – URF), lo strumento di presentazione EPSS e la riduzione degli obblighi in materia di revisione contabile. Gli

²² Valutazione intermedia del settimo programma quadro:
http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/other_reports_studies_and_documents/fp7_interim_evaluation_expert_group_report.pdf

²³ Valutazione intermedia del settimo programma quadro:
http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/other_reports_studies_and_documents/fp7_interim_evaluation_expert_group_report.pdf

²⁴ Valutazione intermedia del settimo programma quadro:
http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/other_reports_studies_and_documents/fp7_interim_evaluation_expert_group_report.pdf

²⁵ Valutazione ex-post del 6° PQ, punto vii.

²⁶ Valutazione intermedia del 7° PQ, pag. 7.

²⁷ Valutazione ex-post del 6° PQ, paragrafo 36.

esperti deplorano tuttavia la mancanza di progressi relativamente a molti problemi ben noti²⁸.

4.2.1. Programma Cooperazione

Il programma Cooperazione è una delle principali fonti di finanziamento pubblico per la collaborazione transfrontaliera nell'UE, che garantisce un valore aggiunto europeo. Le valutazioni esistenti sottolineano l'importanza del programma per la formazione di reti in tutta Europa. La valutazione intermedia del 7° PQ conclude che i progetti realizzati in collaborazione sono elementi fondamentali dello Spazio europeo della ricerca e che il 7° PQ sta colmando notevoli divari tra le attività nazionali di ricerca, garantendo così la massa critica e un valore aggiunto in numerosi settori. Secondo la valutazione è probabile che molte attività del 7° PQ non sarebbero state realizzate senza i finanziamenti UE²⁹.

Una delle principali conclusioni scaturite dal lavoro svolto sulle reti di ricerca e sulla loro formazione è che i PQ hanno dato un contributo determinante alla promozione di una cultura di condivisione delle conoscenze. Secondo uno studio, il 6° PQ ha facilitato la creazione del SER migliorando l'integrazione e il coordinamento della ricerca in tutta Europa e ha portato a una maggiore competitività. Lo studio evidenzia un significativo cambiamento di atteggiamento e di comportamento da parte di numerosi partecipanti al sesto programma quadro, in particolare una maggiore disponibilità alla condivisione delle conoscenze e alla ricerca in collaborazione a livello internazionale³⁰.

La valutazione del 7° PQ conclude anche che il principale valore aggiunto della ricerca sanitaria in collaborazione a livello di UE è riconducibile alla cooperazione transnazionale, all'integrazione delle varie attività e dei partecipanti in diversi progetti e alla concentrazione degli sforzi europei su priorità meno numerose, ma più importanti. Dalla valutazione risulta inoltre che la ricerca sulle attività di trasporto svolta nell'ambito del 7° PQ segue un'impostazione più rigorosa e più ampia per affrontare le diverse sfide, tra cui l'integrazione dei vari modi di trasporto, l'importanza del ruolo delle infrastrutture e i modelli di uso. La valutazione conferma che le attività multimodali, che combinano diverse forme di trasporto (stradale, ferroviario, aereo e fluviale), conferiscono un notevole valore aggiunto europeo, poiché i programmi nazionali si occupano raramente di questi aspetti. La valutazione del 7° PQ sottolinea inoltre che il programma Cooperazione sviluppa il potenziale e la capacità degli Stati membri più piccoli in termini di partecipazione e di collaborazione.

²⁸ Valutazione intermedia del 7° PQ, pagg. 56-57.

²⁹ Valutazione intermedia del settimo programma quadro:
http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/other_reports_studies_and_documents/fp7_interim_evaluation_expert_group_report.pdf

³⁰ NetPact: Structuring effects of Community research. The impact of the RTD Framework Programme on network formation. Relazione finale alla Commissione europea:
http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation_studies_and_reports/evaluation_studies_and_reports_2009/structuring_effects_of_community_research_-_the_impact_of_the_framework_programme_for_rtd_on_network_formation.pdf#view=fit&page=mode=none

4.2.2. *Programma Idee*

Per quanto riguarda il *programma Idee*, la valutazione intermedia del 7° PQ conclude che il principio dell'eccellenza nella selezione dei progetti viene generalmente applicato, soprattutto perché i ricercatori di punta ricevono fondi, la qualità delle proposte è giudicata generalmente elevata e vi è una forte concorrenza per ottenere i finanziamenti. La valutazione sottolinea che il CER è riuscito ad attirare e a finanziare una ricerca di livello mondiale, contribuendo in misura considerevole a far rimanere ricercatori di talento nell'UE.

Il finanziamento di una combinazione di proposte di ricerca competitive su iniziativa dei ricercatori stessi ha consentito al CER di finanziare attività di ricerca che sono direttamente pertinenti per le esigenze politiche dell'UE e hanno le potenzialità per affrontare eventuali sfide future. La comunità dei ricercatori ha accolto con estremo favore le scoperte dei progetti finanziati dal CER definendole “pietre miliari” e “progressi eccezionali”.

4.2.3. *Programma Capacità*

I dati attualmente disponibili dimostrano che il 7° PQ ha aumentato la capacità europea in termini di ricerca e conoscenza di alto livello, permettendo di collegare in rete più di 500 infrastrutture di ricerca nazionali³¹ in diversi settori, e ha fornito istruzione e formazione di alto livello ai giovani ricercatori incoraggiando le interazioni nell'ambito delle infrastrutture di ricerca. Dalla valutazione è emerso infine che le infrastrutture di ricerca sostenute dal 7° PQ hanno avuto un impatto sulla competitività europea fungendo da banchi di prova per promuovere l'innovazione e creando opportunità di “mercato della ricerca” per l'industria³².

5. CONCLUSIONI

La Commissione ha elaborato la presente relazione, a norma dell'articolo 318 del TFUE, per illustrare i principali risultati delle recenti valutazioni basandosi sulle diverse fasi dello sviluppo dei due settori principali di intervento finanziario dell'UE: Istruzione e cultura e Ricerca.

La relazione verte principalmente sui risultati e sugli effetti dei finanziamenti UE individuati mediante le valutazioni più recenti e sostanziali dei programmi e delle azioni selezionati, che in alcuni casi sono completate da riferimenti ai risultati di valutazioni precedenti. La relazione contiene una panoramica dei principali risultati delle recenti valutazioni di programmi selezionati confrontandoli con relazioni più dettagliate e altri documenti già disponibili riguardanti elementi specifici dei programmi.

³¹ Alcune parti delle infrastrutture di ricerca del programma Capacità, le infrastrutture di ricerca basate sulle TIC (e-Infrastructures), sono gestite dalla DG Informazione e società.

³² Fotkis C. (2010) FP7 Interim Evaluation: Analyses of FP7 supported research infrastructures initiatives in the context of the European Research Area, disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp7-evidence-base/experts_analysis/c.%20fotakis_-_research_infrastructure.pdf#view=fit&pagemode=none

La relazione riguarda i settori Istruzione e cultura e Ricerca, soprattutto in considerazione del loro nesso con gli obiettivi principali e le iniziative faro della strategia UE 2020, delle informazioni disponibili sul rendimento e sulla valutazione e del metodo di gestione centralizzata. La relazione, che si basa su informazioni particolareggiate contenute nelle numerose fonti indicate nel testo, intende fornire una panoramica degli obiettivi dei programmi che ricevono finanziamenti dall'Unione, nonché degli effetti e dei risultati ottenuti in funzione dello stato di avanzamento del programma al momento delle valutazioni pertinenti.

Per quanto concerne il settore Istruzione e cultura la relazione rileva che, a seconda dello stadio di realizzazione, gli strumenti finanziari posti in essere risultano validi in quanto producono risultati tangibili e conseguono, o conseguiranno probabilmente, la maggior parte dei propri obiettivi. Inoltre, la relazione fornisce vari esempi concreti del valore aggiunto generato, tra l'altro, dall'introduzione di una dimensione transnazionale, dalla cooperazione transfrontaliera, da una diffusione più ampia delle conoscenze o da effetti leva come nel caso del programma MEDIA 2007. La relazione ha individuato anche aspetti che possono essere migliorati, come la necessità di definire e orientare meglio gli obiettivi o di migliorare la gestione, due questioni a cui si è posto rimedio nelle proposte di programmi successivi.

Per quanto riguarda il settore Ricerca, la relazione indica che i programmi quadro hanno prodotto i risultati previsti, o li stanno producendo, e riconosce il notevole ruolo catalizzatore dei programmi quadro per attività di ricerca e sviluppo che potrebbero essere realizzate soltanto attraverso un'azione a livello europeo. Dalla relazione si evince inoltre che i programmi quadro comportano un valore aggiunto europeo, aumentano la competitività industriale, generano esternalità di rete e potenziano l'infrastruttura della conoscenza in Europa. Il 7° PQ sta dando incontestabilmente un contributo significativo al settore scientifico europeo e allo sviluppo dello Spazio europeo della ricerca e ha una portata eccezionalmente vasta. La relazione annovera inoltre fra gli aspetti che possono essere ulteriormente migliorati la necessità di compiere ulteriori sforzi per quanto riguarda la semplificazione e l'attuazione del programma quadro. È stato fatto qualche passo in questa direzione nell'elaborare i nuovi programmi per il prossimo quadro finanziario, in particolare le proposte relative al programma "Orizzonte 2020".

Concentrandosi ogni anno su un numero limitato di programmi per i quali sono disponibili valutazioni pertinenti, la presente relazione potrà coprire a medio termine una vasta gamma di programmi finanziari corrispondenti ai diversi metodi di gestione.

Le valutazioni menzionate nella presente relazione sono state utilizzate anche in sede di elaborazione delle proposte per il nuovo quadro finanziario pluriennale 2014-2020. Dell'esperienza acquisita con il lavoro di valutazione si terrà conto anche al momento di progettare le valutazioni future al fine di migliorare il processo e i risultati. La Commissione si adopererà per garantire, nel prossimo quadro finanziario, un miglior coordinamento, scambi di informazioni e coerenza sia all'interno della Commissione che con gli Stati membri in sede di programmazione, organizzazione e uso dei risultati del monitoraggio e della valutazione.

Nell'elaborare la presente relazione, la Commissione solleva inoltre la questione della sua funzione e tempistica in relazione al discharge annuale del bilancio, specialmente se si considerano le differenze in termini di calendario e durata delle valutazioni rispetto al carattere annuale più specifico del processo di discharge del bilancio.

La Commissione sta riflettendo su come sviluppare ulteriormente il contenuto della presente relazione, tenendo conto dei criteri definiti all'articolo 318 del TFUE e dell'interesse espresso dal Parlamento e dal Consiglio, ed è disposta ad adeguarla in funzione delle loro reazioni.