



COMMISSIONE EUROPEA
DIREZIONE GENERALE XVI
POLITICA REGIONALE E COESIONE
Coordinamento e valutazione delle operazioni

**IL NUOVO PERIODO DI PROGRAMMAZIONE 2000-2006:
DOCUMENTI METODOLOGICI**

DOCUMENTO DI LAVORO 2

VALUTAZIONE EX ANTE DEGLI INTERVENTI DEI FONDI STRUTTURALI

PREMESSA	3
INTRODUZIONE: SCOPO DELLA VALUTAZIONE EX ANTE NEL CONTESTO DELLE POLITICHE STRUTTURALI	5
PARTE I: PRINCIPALI COMPONENTI DELLA VALUTAZIONE EX ANTE	7
1. ANALISI DEI RISULTATI DELLE PRECEDENTI VALUTAZIONI	7
2. ANALISI DEI PUNTI DI FORZA, DEI PUNTI DEBOLI E DEL POTENZIALE DELLO STATO, DELLA REGIONE O DEL SETTORE INTERESSATI.....	9
3. VALUTAZIONE DELLE MOTIVAZIONI E DELLA COERENZA D'INSIEME DELLA STRATEGIA	11
4. QUANTIFICAZIONE DEGLI OBIETTIVI.....	13
5. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI SOCIOECONOMICI PREVEDIBILI E GIUSTIFICAZIONE DELLA POLITICA E DELLA DOTAZIONE FINANZIARIA	17
6. QUALITÀ DELL'ATTUAZIONE E DISPOSITIVI DI SORVEGLIANZA.....	19
PARTE II: ASPETTI PRATICI DELLA VALUTAZIONE EX ANTE: COME EFFETTUARE LA VALUTAZIONE	24
1. SCADENZE E SVOLGIMENTO DELLA VALUTAZIONE.....	24
2. VALUTAZIONE INTERNA O ESTERNA	24
3. ORGANIZZAZIONE ECONOMICAMENTE EFFICIENTE DELLA VALUTAZIONE	24
4. RISPETTO DEL PRINCIPIO DELLA PROPORZIONALITÀ.....	25
5. INTEGRAZIONE NEL PIANO O NEI PROGRAMMI	25
6. FINANZIAMENTO.....	26
7. QUALITÀ	26
ALLEGATO I: MODELLI MACROECONOMICI PER LA DETERMINAZIONE DELL'IMPATTO DEI PRINCIPALI PIANI DELL'OBIETTIVO 1 NEL CONTESTO DELLA VALUTAZIONE EX ANTE	28
ALLEGATO II: RISORSE UMANE.....	30
ANALISI CONTESTUALE: TENDENZE DEL MERCATO DEL LAVORO	30
POLITICHE CONCERNENTI LE RISORSE UMANE E IL MERCATO DEL LAVORO.....	31
ELABORAZIONE DELLA STRATEGIA: VALUTAZIONE DELLA COERENZA E DELL'IMPATTO PREVEDIBILE.....	31
ALLEGATO III: VALUTAZIONE AMBIENTALE	33
ALLEGATO IV: VALUTAZIONE DELLA PARITÀ DI OPPORTUNITÀ TRA UOMO E DONNA	34
ALLEGATO V: VALUTAZIONE EX ANTE DEI GRANDI PROGETTI.....	36
ALLEGATO VI: RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....	38
1. DOCUMENTI DELLA COMMISSIONE EUROPEA	38
2. DOCUMENTI MEANS	38
3. ALTRI DOCUMENTI PERTINENTI DELLA COMMISSIONE.....	38
4. ALTRI.....	39

PREMESSA

Il presente documento metodologico si rivolge alle autorità nazionali, regionali o locali incaricate della programmazione degli interventi strutturali comunitari per il periodo 2000-2006 e, in particolare, a quelle cui compete il coordinamento della valutazione.

Esso chiarifica, in termini indicativi, il contenuto e l'organizzazione della valutazione *ex ante*, in riferimento alla prassi odierna, ma con un sufficiente margine di flessibilità in funzione del tipo di programma valutato (piano, Docup, PO, complemento di programmazione, ecc.).

La valutazione *ex ante* è un processo interattivo dal quale scaturiscono giudizi e raccomandazioni espressi da esperti, indipendenti dai programmatori, in merito a questioni politiche o programmatiche. Scopo dell'operazione è di migliorare il più possibile la qualità finale del documento in preparazione, obiettivo da raggiungersi attraverso un dialogo costruttivo tra gli estensori del programma e gli esperti valutatori. Beninteso, la responsabilità ultima del contenuto del testo definitivo spetta alle autorità pubbliche.

In esito a questo processo interattivo, la valutazione *ex ante* diventa un elemento chiarificatore della strategia, volto ad esplicitare le motivazioni e la portata delle scelte operate, che saranno oggetto di contrattazione con la Commissione. Essa costituisce quindi parte integrante del programma anche se, per motivi di trasparenza, sarebbe auspicabile che il lavoro degli esperti trovasse espressione in un documento a se stante.

Il giudizio formulato dai valutatori riguarda i sei elementi principali di un programma :

- il recepimento dell'esperienza maturata ;
- il contesto socioeconomico dell'intervento ;
- le scelte strategiche e le priorità d'azione selezionate, nonché la loro coerenza interna ed esterna ;
- la quantificazione degli obiettivi ;
- la stima dell'impatto socioeconomico prevedibile e l'assegnazione delle risorse ;
- le modalità di attuazione del programma.

Ciascuno di questi elementi deve figurare nel rapporto valutativo, sia pure con un grado di precisione variabile, secondo il principio della proporzionalità (tra grandi e piccoli programmi) ; ciò significa, per esempio, che l'impatto macroeconomico andrebbe misurato soltanto per interventi di entità considerevole rispetto al PIL della regione interessata. Analogamente, la valutazione risulta proficua soltanto quando prende in considerazione aspetti non ancora analizzati ad altri livelli di programmazione (piano, PO, complemento di programma).

La metodologia della valutazione *ex ante*, descritta nelle pagine seguenti, si riferisce all'intero sistema di programmazione (piani, programmi, complemento di

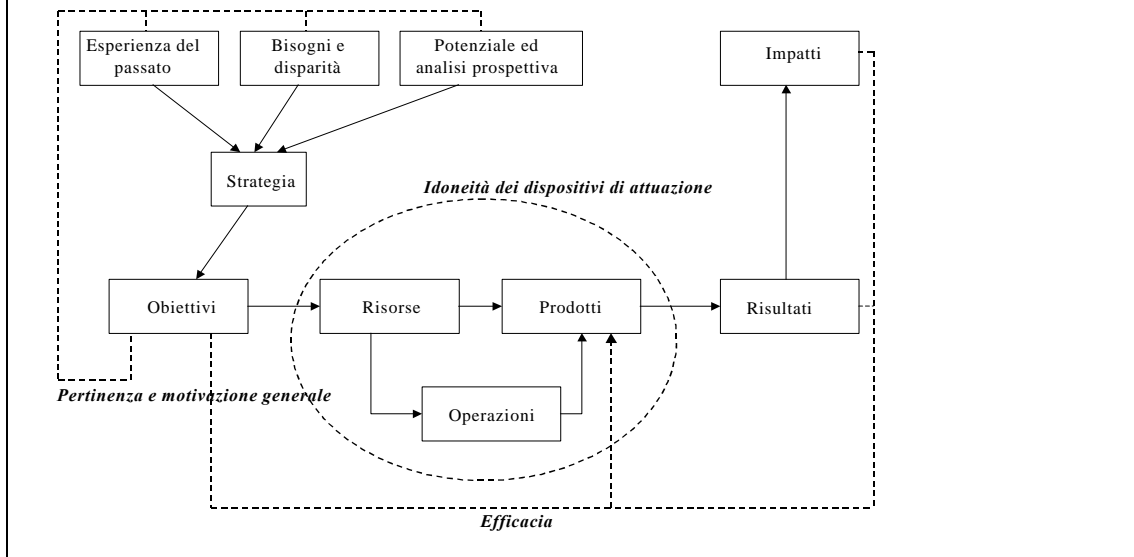
programma), anche se le bozze di piani presentate alla Commissione contengono soltanto le priorità programmatiche e gli obiettivi quantificati, conformemente ai nuovi regolamenti. L'iter valutativo deve dunque abbracciare l'insieme della programmazione per poter recare un plusvalore netto e assicurare una migliore qualità dei documenti che saranno negoziati tra i vari partner.

INTRODUZIONE: SCOPO DELLA VALUTAZIONE EX ANTE NEL CONTESTO DELLE POLITICHE STRUTTURALI

Nell'ambito delle politiche strutturali, la valutazione *ex ante* persegue diversi obiettivi:

- **Valutare l'idoneità del piano o del programma ad affrontare i problemi della regione o del settore:**
 - la valutazione *ex ante* si propone in primo luogo di analizzare i punti di forza, i punti deboli ed il potenziale della regione o del settore interessati, identificando i bisogni e classificandoli per ordine di priorità;
 - essa fornisce alle autorità competenti un parere preliminare sulle principali problematiche dello sviluppo socioeconomico, come l'adeguamento delle regioni arretrate, le trasformazioni economiche e sociali, l'ammodernamento dei sistemi d'istruzione, formazione professionale ed occupazione, il potenziamento della competitività, la creazione di posti di lavoro e di ricchezza;
 - la valutazione *ex ante* si basa in larga misura sull'esperienza del passato, che può aiutare a discernere la pertinenza, l'efficacia e la qualità degli interventi proposti.
- **Valutare se il piano o il programma contiene linee strategiche, priorità ed obiettivi ben definiti e se rispecchia un'opinione fondata sulla pertinenza e la fattibilità di tali elementi:**
 - uno dei principali compiti della valutazione *ex ante* è di esaminare il grado di coerenza tra bisogni, obiettivi, attività e risultati auspicati, in altri termini la validità della strategia prescelta a fronte dei problemi da trattare e la giustificazione del peso relativo attribuito a ciascuna attività ;
 - altrettanto importante è cercare l'equilibrio e conciliare le priorità del piano o del programma con il contributo che si intende recare agli obiettivi della coesione socioeconomica, nonché verificare la coerenza tra priorità regionali, nazionali e comunitarie.

Figura 1: principali componenti della valutazione ex ante ai sensi degli articoli 40 e 41 del regolamento



- **Contribuire a quantificare gli obiettivi e ad impostare le successive attività di sorveglianza e di valutazione:**
 - i risultati della valutazione *ex ante* – compresi gli apporti della Commissione durante la fase di contrattazione – costituiscono la base delle successive valutazioni – *in itinere* ed *ex post* – e del sistema di sorveglianza dell’esecuzione; nel contesto della valutazione *ex ante*, particolare importanza rivestono la quantificazione degli obiettivi e la definizione degli indicatori.
- **Analizzare l’idoneità dei dispositivi di attuazione e di sorveglianza e contribuire alla formulazione di procedure e criteri per la selezione dei progetti:**
 - in sede di valutazione *ex ante* a livello di piano, può essere utile una prima opinione degli esperti circa i principali dispositivi e alla luce della passata esperienza, con particolare riguardo alle procedure e ai criteri di selezione dei progetti a livello sia di piano che di complemento di programma.
- **L’intento della Commissione è di effettuare un’analisi approfondita, soprattutto a livello di piano, prima che siano finalizzati i QCS e i Docup:**
 - la pertinenza, la qualità e l’impatto della strategia proposta saranno elementi chiave di questa valutazione, che prenderà altresì in considerazione l’aderenza della strategia alle disposizioni del regolamento relative ad una gestione oculata ed efficiente in fase di attuazione. A questo scopo, la Commissione ricorrerà sia ai propri servizi specializzati, sia, all’occorrenza, ad esperti esterni.

PARTE I: PRINCIPALI COMPONENTI DELLA VALUTAZIONE EX ANTE

1. ANALISI DEI RISULTATI DELLE PRECEDENTI VALUTAZIONI

Lasciarsi guidare dall'esperienza passata

E' buona prassi che le tre fasi di valutazione – *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* – siano integrate. Questa esigenza trova eco nei regolamenti. La valutazione è concepita come un processo ciclico, legato al ciclo di vita del programma considerato.

Le valutazioni precedenti costituiscono un'importante fonte di informazioni. Spesso riguardano azioni dello stesso tipo, in quanto le politiche non variano molto da un anno all'altro, né, a dire il vero, da un programma all'altro.

- Le valutazioni *ex post* del periodo 1989-93¹ e quelle *ex ante*, *in itinere* e il bilancio finale del periodo 1994-99 forniscono informazioni su aspetti essenziali come:
 - la pertinenza delle finalità e degli obiettivi
 - l'efficacia delle politiche e degli strumenti impiegati
 - i risultati e gli impatti sulle zone geografiche e sui settori interessati.
- Esse identificano anche le difficoltà incontrate nell'attuazione e le circostanze critiche che hanno influenzato l'efficacia della politica.
- Le valutazioni esistenti spesso contengono dati sulle realizzazioni fisiche e talvolta sui risultati. Confrontando tali dati con i costi reali, è possibile ottenere i costi unitari e quindi consolidare i piani finanziari, contribuendo ad una migliore progettazione degli strumenti finanziari e ad una più idonea pianificazione delle risorse.
- Le valutazioni tematiche svolte dalla Commissione o a livello nazionale forniscono informazioni utili attraverso il confronto dell'efficacia delle politiche condotte in particolari settori e l'identificazione delle buone pratiche, le quali, in molti casi, sono trasferibili.
- L'esperienza dei programmi precedenti in regioni di altri Stati membri può anch'essa costituire un utile riferimento per confrontare situazioni analoghe. Tali raffronti possono servire per analizzare strategie, priorità e obiettivi. La valutazione *ex ante* può svolgere un ruolo importante a tale riguardo.

Aspetti fondamentali

La valutazione *ex ante* dovrebbe consentire di collazionare tutti gli elementi sopraccitati, esaminarne l'evoluzione ed integrarli nell'insieme del processo di preparazione dei piani o dei programmi, determinando in che misura questi ultimi

¹ Escluse, ovviamente, le nuove regioni dichiarate ammissibili per il periodo 2000-2006 o le regioni divenute ammissibili per la prima volta durante il periodo 1994-1999. Per queste due categorie, l'esperienza di altri Stati membri o regioni rappresenta un'utile fonte di informazioni. In alcuni Stati membri esiste già una prassi consolidata di valutazione al di fuori dei Fondi strutturali, che andrebbe dovutamente sfruttata.

hanno preso in considerazione i risultati delle valutazioni precedenti e la passata esperienza in materia di attuazione dei programmi e delle strategie. In questo senso, essa aiuta a capire meglio aspetti quali:

- l'adeguatezza della strategia esistente o la necessità di modificarla
- l'efficacia degli strumenti politici esistenti
- i fattori critici che agiscono sull'attuazione e sull'efficacia
- i tipi di problemi incontrati in termini di valutabilità politica e sorveglianza

2. ANALISI DEI PUNTI DI FORZA, DEI PUNTI DEBOLI E DEL POTENZIALE DELLO STATO, DELLA REGIONE O DEL SETTORE INTERESSATI

Il principale contributo della valutazione *ex ante* consiste nel verificare la priorità che va assegnata ai vari bisogni socioeconomici. Per definire le linee strategiche e le priorità applicabili, occorre anzitutto classificare per ordine di priorità i bisogni che possono essere soddisfatti. Dopo aver messo a frutto le lezioni del passato, si deve procedere ad un'ulteriore analisi approfondita del contesto socioeconomico.

- Ciascuna regione, settore o Stato membro possiede i propri punti di forza e punti deboli e, in un'economia aperta, è esposto ad opportunità e minacce derivanti dal suo stesso ambiente. Spetta alla valutazione *ex ante* analizzare questi fattori, come pure le disparità che ne stanno alla base.
- La valutazione *ex ante* dovrebbe cominciare con un'analisi, concisa ma esauriente, delle condizioni socioeconomiche nella regione, nel settore o nel gruppo bersaglio. Tale analisi dovrebbe includere, tra l'altro, una serie di dati su opportuni indicatori socioeconomici e contestuali, relativi a periodi precedenti, al fine di agevolare l'opera di quantificazione.
- Per alcune delle più flagranti debolezze, è necessario spingere più avanti l'analisi per capire le cause degli squilibri e stabilire se questi siano strutturali e permanenti o congiunturali e passeggeri.
- Questa fase andrebbe completata da un'analisi dell'evoluzione dell'ambiente esterno alla regione, al settore o al campo di cui trattasi, con un giudizio in merito alle possibili influenze di tali sviluppi sui principali punti di forza e punti deboli. Naturalmente, è impossibile prevedere l'evoluzione su un arco di sette anni, mentre è perfettamente possibile avanzare ipotesi sulle tendenze probabili a livello nazionale, europeo ed internazionale.
- Il giudizio sulla situazione ambientale della regione interessata dovrebbe vertere sui principali punti di forza e punti deboli, per poter capire le opportunità e le minacce cui è soggetto lo sviluppo economico della regione in termini di potenzialità e freni (cfr. allegato II). Parimenti, la situazione dovrebbe essere valutata anche dal punto di vista della parità di opportunità tra uomo e donna (cfr. allegato III).
- Nella fase di valutazione del piano, si esaminerà anche la qualità delle analisi effettuate e il modo in cui queste ultime sono state recepite nella strategia e incorporate nel piano. Questa analisi sarà incentrata essenzialmente sull'ordine di priorità stabilito tra i bisogni di sviluppo e sul modo in cui questi sono stati tradotti in obiettivi e in priorità d'azione concrete.

Esperienza del passato e aspetti pratici

Gli Stati membri possiedono già un'esperienza in materia di analisi socioeconomica, acquisita con le due precedenti generazioni di piani e programmi. Spesso tale analisi si limitava ad una semplice descrizione dei punti deboli e dei punti di forza e rappresentava più un obbligo imposto dai regolamenti che una componente essenziale dell'elaborazione strategica. Si trattava, inoltre, di una descrizione piuttosto statica e

per lo più qualitativa. La Commissione intende introdurre un tipo di analisi più dinamico.

Aspetti fondamentali

Questa fase deve portare ai seguenti risultati:

- una classifica coerente delle principali disparità da affrontare
- l'identificazione di obiettivi corrispondenti ai bisogni prioritari
- l'identificazione dei fattori che favoriscono la coesione economica e sociale, lo sviluppo sostenibile e la parità di opportunità tra uomo e donna.

3. VALUTAZIONE DELLE MOTIVAZIONI E DELLA COERENZA D'INSIEME DELLA STRATEGIA

Una volta definiti i bisogni e i problemi socioeconomici che occorre affrontare, la valutazione *ex ante* dovrebbe mettere in luce l'equilibrio esistente tra le varie politiche e attività proposte nel piano, nonché la giustificazione delle scelte operate.

Per valutare le motivazioni del piano e la formula politica adottata, si verificherà in che misura ciascuna componente del programma (settore o asse prioritario) contribuisce alla realizzazione degli obiettivi. In altri termini, la valutazione *ex ante* cercherà di stabilire il grado di corrispondenza delle singole parti del programma con le esigenze prioritarie.

Pertinenza

- La valutazione *ex ante* prende quindi le mosse da una giustificazione delle priorità in base agli obiettivi globali della coesione economica e sociale, di cui i più importanti sono l'occupazione e la competitività. Si tratterà di vedere in che misura ciascuna delle priorità corrisponde e contribuisce a tali obiettivi generali. Nel giustificare le priorità si terrà conto della natura e della specificità dei tre obiettivi dei Fondi strutturali, definiti dal trattato e dai regolamenti.
- Le priorità vanno giustificate anche in funzione dei mutevoli bisogni identificati sulla base delle principali disparità constatate nella regione, nel settore o nel gruppo interessati. La valutazione *ex ante* deve permettere di stabilire una corrispondenza tra le priorità e la suddetta classifica dei bisogni e degli squilibri.

Coerenza

- La valutazione *ex ante* deve analizzare la coerenza interna tra gli obiettivi del piano, del programma e del complemento di programma. Essa dovrebbe esprimere un giudizio sulla coerenza tra gli obiettivi strategici e specifici definiti dai piani e dai documenti unici di programmazione, da un lato, e gli obiettivi operativi fissati a livello di misura nel complemento di programma, dall'altro.
- Parimenti, dovrà essere valutata la coerenza esterna del piano, in modo da accertare che la politica e gli interventi strutturali siano compatibili con le politiche nazionali in materia macroeconomica e di bilancio, nonché con le politiche e le normative comunitarie.

Esperienza del passato e aspetti pratici

- Data l'esperienza già maturata dagli Stati membri in materia, è legittimo aspettarsi una migliore valutazione delle motivazioni dei piani futuri, rispetto a quelli presentati nel 1993-94. La questione è già stata sollevata anche nelle valutazioni intermedie. Le valutazioni *ex post* ed il bilancio finale del periodo precedente, attualmente in corso, offriranno un cospicuo bagaglio di informazioni da analizzare.
- Nell'esaminare le motivazioni e la coerenza di un piano o di un programma, si deve cominciare col capire i testi ufficiali (regolamenti, delibere nazionali, politiche e priorità comunitarie). Si deve altresì poter consultare gli studi preliminari, i risultati delle precedenti valutazioni e i dati esistenti.
- In taluni casi, ci si può imbattere in un conflitto di priorità o constatare un'incoerenza. La valutazione *ex ante* si limita a riferire queste eventuali discrepanze, ma spetta ai decisori negoziare un compromesso.

Aspetti fondamentali

- La valutazione delle motivazioni e della coerenza d'insieme della strategia rappresenta uno degli elementi fondamentali della giustificazione del portafoglio politico. Entrambe richiedono che venga dimostrato, in una certa misura, il perché di talune priorità o decisioni di spesa adottate.
- La valutazione *ex ante* dovrebbe presentare ai pianificatori e ai decisori una chiara giustificazione della quota e del peso attribuiti a ciascuna priorità e a ciascun asse strategico.
- La giustificazione della strategia dev'essere effettuata a livello di obiettivi generali (coesione economica e sociale), in base ai mutevoli bisogni e alle principali disparità, nonché sotto il profilo della conformità con le politiche e le priorità sia nazionali che comunitarie.
- La valutazione *ex ante* deve esprimere un giudizio sulla coerenza tra gli obiettivi strategici, quelli specifici e quelli operativi.

4. QUANTIFICAZIONE DEGLI OBIETTIVI

Dopo la definizione delle priorità, la quantificazione degli obiettivi – con particolare riguardo agli obiettivi strategici e operativi² – è importante per stabilire a quali risultati il programma dovrebbe portare. Sono oggetto di quantificazione sia gli obiettivi del piano o del programma che le disparità. Gli obiettivi quantificati costituiscono la base per le ulteriori operazioni di sorveglianza e valutazione. Oltre a ciò, le principali disparità devono essere presentate in forma quantificata.

La quantificazione del piano svolge un ruolo primordiale nell'insieme di questa operazione, poiché funge da base per la successiva quantificazione dei Documenti unici di programmazione, dei Quadri comunitari di sostegno e dei Programmi operativi. Gli obiettivi generali e quelli specifici vengono generalmente quantificati in questa fase. Particolare importanza riveste la quantificazione delle misure nel complemento di programma, quale punto di partenza per la quantificazione degli obiettivi operativi.

I regolamenti prevedono l'applicazione di una serie logica di indicatori conforme alla prassi degli Stati membri e all'esperienza acquisita nei due precedenti periodi di programmazione dei Fondi strutturali. La classificazione proposta corrisponde alla sequenza seguente:

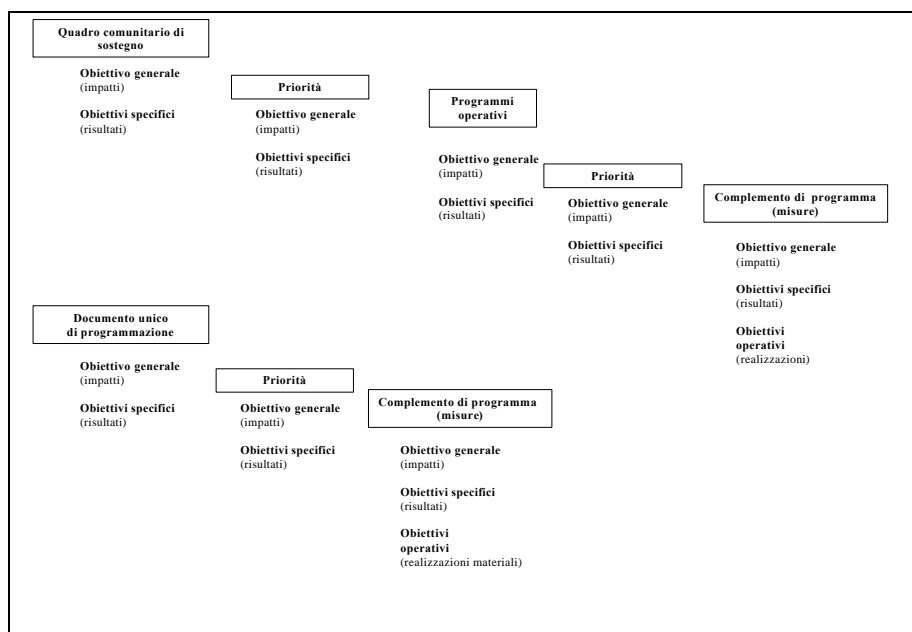
Interventi ➡ Realizzazioni ➡ Risultati ➡ Impatti

La valutazione *ex ante* dovrebbe contribuire a identificare gli indicatori atti a quantificare gli impatti e i risultati a livello di piano, di programma e di realizzazioni materiali, e in particolare a livello di complemento di programma.

Il grafico che segue illustra i nessi tra i livelli di programmazione e gli obiettivi. Per alcuni interventi possono mancare collegamenti sistematici tra livelli o nella classificazione degli obiettivi.

² Per ulteriori informazioni, cfr. « Indicateurs pour le suivi et l'évaluation : un guide opérationnel », Commissione europea, 1998

Grafico 1: Collegamento livelli / effetti della programmazione



I pianificatori e i decisori fissano valori, obiettivi quantificati ed un calendario di attuazione; la valutazione *ex ante* ha il compito di aiutarli a conseguire un livello di quantificazione soddisfacente, stimando in che misura un intervento sia valutabile.

E' necessario che la valutazione *ex ante* stabilisca una chiara corrispondenza ed un rapporto di causa-effetto tra risultati, realizzazioni e impatti. Infine, essa deve formulare un parere sull'attendibilità della quantificazione effettuata.

Certi obiettivi possono rivelarsi difficili da quantificare. Per talune zone o settori, ciò è dovuto a mancanza di informazioni, oppure alla difficoltà di quantificare risultati ed impatti non tangibili (immateriali). La valutazione *ex ante* dovrà aiutare i pianificatori a quantificare il più esattamente possibile le realizzazioni, i risultati e gli impatti tangibili e a trovare indicatori e procedimenti approssimativi per il controllo degli effetti intangibili. A questo scopo può essere utile richiamarsi all'esperienza del passato, all'analisi del successo/insuccesso e all'opinione dei beneficiari.

I valutatori devono anche esaminare le modalità di raccolta dei dati (attraverso il sistema di sorveglianza, mediante sondaggi, ecc.), in funzione della finalità dei dati stessi, per esempio a seconda che questi siano ad uso dei comitati di sorveglianza o debbano servire a fini di valutazione.

Esperienza del passato e aspetti pratici

La quantificazione degli obiettivi costituisce una delle maggiori difficoltà della pianificazione degli interventi strutturali. Nonostante gli indubbi progressi compiuti in questi ultimi anni, occorrono ancora un ulteriore approfondimento ed un più vasto consenso sulla scelta, la definizione e la struttura degli indicatori.

Per la nuova generazione di interventi, è importante evitare indicatori vagamente definiti e obiettivi puramente teorici, i quali non hanno alcuna utilità pratica. E' necessario definire indicatori che rispondano alle esigenze della sorveglianza e della gestione, oltre ad indicatori fondamentali che riflettano gli intenti politici e strategici.

Si devono inoltre utilizzare di preferenza gli indicatori che esprimono più o meno chiaramente i rapporti di causa-effetto, evitando quelli eccessivamente influenzati da fattori esogeni. E' importante, in questo contesto, definire esattamente in che modo gli indicatori vadano stimati e misurati.

In considerazione delle difficoltà e, nello stesso tempo, dell'importanza della quantificazione, la Commissione ha elaborato:

- *una disciplina in materia di indicatori, agli effetti della sorveglianza e della valutazione dei programmi:* un manuale metodologico;
- *una codificazione dei principali settori in cui hanno luogo gli interventi dei Fondi strutturali,* da cui emerge un quadro ben strutturato delle principali sfere d'intervento dei Fondi;
- *un elenco esemplificativo di possibili indicatori:*
 - (a) alcuni esempi di indicatori fondamentali
 - (b) un insieme più completo di potenziali indicatori;
- *una valutazione dei programmi socioeconomici, con indicatori per la sorveglianza e la valutazione degli stessi:* programma MEANS, volume II. Affronta i problemi metodologici legati alla definizione degli indicatori e contiene elenchi di indicatori per le principali aree d'intervento dei Fondi strutturali.

Aspetti fondamentali

La valutazione <i>ex ante</i> :

- contribuisce all'identificazione degli indicatori idonei a quantificare gli obiettivi e le principali disparità, segnatamente nell'ambito di indicatori fondamentali;
- Verifica la pertinenza degli indicatori proposti per i tre livelli di obiettivi: generali, specifici e operativi;
- aiuta i pianificatori a conseguire un livello di quantificazione soddisfacente ai fini della sorveglianza e della valutazione;
- esprime un parere sull'attendibilità della quantificazione prevista e sulla validità dei procedimenti di raccolta dei dati;
- aiuta i pianificatori a definire indicatori indiretti, a reperire i fattori critici e a stabilire procedure di sorveglianza e valutazione per i rari casi in cui la quantificazione risulta problematica.

5. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI SOCIOECONOMICI PREVEDIBILI E GIUSTIFICAZIONE DELLA POLITICA E DELLA DOTAZIONE FINANZIARIA

Dopo aver accertato la coerenza della strategia, la valutazione *ex ante* può passare ad esaminare gli impatti prevedibili, raccogliendo informazioni che permettano di stabilire in che misura il piano o il programma, con i suoi impatti e risultati previsti, contribuirà alla realizzazione degli obiettivi generali e specifici.

La Commissione propone di concentrare l'analisi dell'impatto su una serie limitata di aspetti.

- Il primo di essi si riferisce agli obiettivi generali della coesione economica e sociale. La valutazione *ex ante* e i piani dovrebbero indicare chiaramente in che misura il piano contribuisce alle seguenti variabili fondamentali:
 - il PIL della regione interessata
 - l'occupazione
 - la produttività (produttività totale dei fattori, oppure produttività del lavoro e/o del capitale)
 - la concorrenza (costo unitario della manodopera)

Queste variabili rappresentano, per i piani dell'obiettivo 1 (paesi della coesione, Mezzogiorno d'Italia o Germania dell'est), le pietre angolari di qualsiasi analisi della coesione economica e sociale e della convergenza reale. Si dovrebbero mettere a confronto un'ipotetica situazione "senza intervento" ed una "con intervento". Nelle regioni minori dell'obiettivo 1, come pure nelle regioni dell'obiettivo 2, questa analisi dell'impatto sembra più difficile da realizzare, per cui sarebbe preferibile concentrarsi su modelli più realistici e semplificati, oppure su analisi concrete dei risultati e dell'impatto a livello di priorità strategiche specifiche e di misure. L'analisi dell'impatto sull'occupazione può seguire un modello di tipo più microeconomico, basato sull'esperienza acquisita con precedenti azioni simili.

- Il secondo livello di analisi dell'impatto riguarda gli obiettivi specifici, espressi sotto forma di priorità strategiche nel piano o nel programma. E' ovvio che, a questo livello, la previsione degli impatti e dei risultati deve tenere conto della specificità di ciascun obiettivo (1, 2 e 3), della portata dell'intervento di ogni Fondo e delle disparità esistenti.

L'analisi dell'impatto dovrebbe essere condotta anche a livello di misura nel complemento di programma, dove sono definiti per l'essenziale gli obiettivi operativi.

- Infine, il terzo livello di analisi dell'impatto concerne la valutazione degli effetti prevedibili su alcune priorità fondamentali, in particolare quelle relative alle politiche dell'UE: impatto sull'ambiente, pari opportunità tra uomo e

donna, PMI, competitività e innovazione, occupazione e mercato del lavoro, con particolare riguardo alla strategia europea per l'occupazione. Il piano dovrebbe recare una previsione dell'impatto ambientale e delle implicazioni in termini di pari opportunità della strategia e delle opere, oltre a contenere informazioni sul livello di attuazione della politica e della normativa comunitarie in materia ambientale.

Esperienza del passato e aspetti pratici

L'analisi dell'impatto era probabilmente l'anello più debole della precedente generazione di piani e programmi, in gran parte a causa di un'insufficiente quantificazione degli obiettivi e di una descrizione spesso alquanto generica delle priorità, molte delle quali comprendevano una pluralità di obiettivi.

Per i grandi piani dell'obiettivo 1, la Commissione è favorevole all'uso di modelli macroeconomici aggiornati, che consentano di simulare le complesse interdipendenze tra variabili macroeconomiche (cfr. allegato I).

Per i piani e i programmi minori, i modelli quantitativi sono meno adatti e la loro elaborazione sarebbe probabilmente troppo costosa. Spesso bastano semplici tecniche di calcolo della crescita per ottenere proiezioni o approssimazioni per un numero limitato di indicatori. Le ipotesi devono essere enunciate chiaramente. Nel caso delle approssimazioni, la valutazione deve recare la definizione degli indicatori indiretti e giustificarli (per esempio il numero di imprese beneficiarie può essere considerato come un indicatore indiretto dell'occupazione o del PIL).

Aspetti fondamentali

La valutazione *ex ante* deve dimostrare la fondatezza della strategia e della dotazione finanziaria proposta in base alla loro attitudine a soddisfare i bisogni riscontrati e all'impatto previsto.

- Il peso da attribuire a ciascuna priorità e il "policy mix" proposto dal piano o dal programma devono essere espressamente giustificati in base ai risultati e agli impatti prevedibili. Si deve spiegare, ad esempio, perché agli "interventi a favore delle PMI" viene assegnata una percentuale X% anziché Y% della spesa totale, o perché le misure del tipo "risorse umane" sono meglio dotate di quelle relative al "settore produttivo", ecc.
- Si deve inoltre illustrare l'efficacia di tali scelte in termini di riduzione delle disparità, contributo alla coesione economica e sociale e progresso delle priorità politiche, tra le quali spiccano in primo luogo l'impatto sull'ambiente e la parità di opportunità uomo-donna.

6. QUALITÀ DELL'ATTUAZIONE E DISPOSITIVI DI SORVEGLIANZA

L'impatto politico dipende anche dalla capacità di gestione e dall'efficienza degli organi esecutivi. Dopo l'analisi delle motivazioni e degli effetti, la tappa successiva è costituita dalla valutazione dell'idoneità e della qualità dei meccanismi di attuazione.

La gestione decentrata impone agli Stati membri una maggiore responsabilità quanto all'uso dei contributi UE, il che rappresenta peraltro un obbligo derivante dal trattato e un'esigenza prescritta dai regolamenti dei Fondi strutturali.

I regolamenti contengono apposite disposizioni intese a potenziare sia la capacità che la qualità della gestione e a favorire un'attuazione e una valutazione efficaci. Essi propongono di finanziare i relativi costi con i fondi destinati all'assistenza tecnica.

La valutazione *ex ante* deve esaminare la qualità dei dispositivi di attuazione, sorveglianza e valutazione prospettati e aiutare i pianificatori a discernere quali aspetti debbano essere migliorati, soprattutto alla luce dell'esperienza acquisita in passato:

- chiarire le responsabilità in materia di gestione e di attuazione, da un lato, e le procedure di consultazione, dall'altro;
- valutare la qualità dei dispositivi di controllo e in particolare la trasparenza e l'efficienza dei canali di finanziamento;
- esaminare gli specifici sistemi di valutazione *in itinere* ed *ex post*, valutandoli dal punto di vista dei dati e delle risorse, sia tecniche che umane;
- osservare se esistono strozzature, soprattutto per le misure innovative;
- verificare che siano previste procedure e criteri trasparenti e concorrenziali per la selezione dei progetti, in modo che gli obiettivi del piano o del programma vengano realizzati in modo proficuo;
- determinare in che misura i provvedimenti legislativi su cui deve fondarsi il programma siano già in vigore e siano conformi alla normativa comunitaria e in che misura il sistema amministrativo sia sufficiente a garantire la compatibilità con le politiche comunitarie.

La valutazione *ex ante* dovrebbe altresì verificare la partecipazione all'iter programmatico di organismi competenti per le pari opportunità e per l'ambiente, nonché l'esistenza di adeguate strutture per la loro consultazione nella fase di attuazione dei programmi.

E' chiaro che alcuni di questi punti devono essere considerati a livello di complemento di programma (per esempio i criteri di selezione, tra cui l'integrazione del principio della parità), altri a livello di piano o di programma.

Esperienza del passato e aspetti pratici

- Le valutazioni intermedie dei programmi in corso e le valutazioni *ex post* degli interventi già ultimati forniscono utili informazioni su questi elementi. Anche le relazioni della Corte dei conti possono aiutare a identificare alcuni punti deboli.
- Le disposizioni concernenti la “riserva di efficacia” e le consultazioni con gli Stati membri sul funzionamento di quest’ultima possono delucidare alcuni di questi aspetti e offrire utili spunti.
- Gli elementi sopraccitati fanno parte dell’operazione SEM 2000 e quindi formano oggetto dei relativi orientamenti, discussi tra gli Stati membri e la Commissione.

Aspetti fondamentali

Questa parte della valutazione *ex ante* dovrebbe consentire di dimostrare come e perché la sorveglianza e la valutazione del programma rappresenteranno un passo avanti rispetto ai precedenti interventi.

Pianificatori e decisori dovrebbero mettere a punto piani di azione intesi a promuovere:

- una gestione ed una sorveglianza sane ed efficienti;
- procedure più competitive per la selezione dei progetti;
- una chiara responsabilità, secondo quanto richiesto dalla normativa nazionale e comunitaria;
- controlli finanziari e sorveglianza più efficaci;
- particolare attenzione alle soluzioni innovative, sia riguardo ai requisiti per l’assistenza tecnica che allo scadenziario di esecuzione.

LISTA DI CONTROLLO DEI PRINCIPALI ELEMENTI DELLA VALUTAZIONE *EX ANTE* E CORRISPONDENTI FASI DELL'ITER PROGRAMMATARIO

La seguente lista di controllo, al pari dell'analisi che precede, invita le autorità competenti, prima di adottare una strategia, a verificare:

- la pertinenza e fondatezza della strategia, in particolare la coerenza nella scala delle priorità tra bisogni, priorità strategiche e obiettivi operativi;
- la ripartizione ottimale delle risorse finanziarie, soprattutto in riferimento all'impatto previsto;
- l'idoneità e la qualità del dispositivo di esecuzione, che dovrebbe tradurre in pratica i principi di una gestione sana ed efficiente.

Naturalmente, questa lista di controllo va applicata in modo flessibile, benché sia importante passare in rassegna tutti gli elementi presenti a livello di piano e di programma.

PRINCIPALI ELEMENTI DELLA VALUTAZIONE	PIANO per il QCS	PIANO per il DOCUP	PROGRAMMA	COMPLEMENTO DI PROGRAMMA
1. ANALISI DEI RISULTATI DELLE VALUTAZIONI PRECEDENTI				
• <i>Pertinenza della strategia esistente</i>	✓	✓	✓	
• <i>Efficacia degli strumenti esecutivi esistenti</i>	✓	✓	✓	
• <i>Analisi dei problemi che hanno inceppato l'attuazione della politica</i>			✓	
• <i>Difficoltà incontrate in sede di valutazione e di sorveglianza</i>	✓	✓	✓	✓
2. ANALISI DEI PUNTI DI FORZA, DEI PUNTI DEBOLI E DEL POTENZIALE				
• <i>Classificazione coerente delle disparità da affrontare</i>	✓	✓	✓	
• <i>Fattori trainanti verso la coesione economica e sociale, lo sviluppo sostenibile e/o la riconversione</i>	✓	✓	✓	
3. VALUTAZIONE DELLE MOTIVAZIONI E DELLA COERENZA DELLA STRATEGIA				
• <i>Giustificazione della strategia, degli assi e delle priorità</i>	✓	✓	✓	
• <i>Coerenza tra gli obiettivi operativi e quelli generali</i>	✓	✓	✓	✓
• <i>Coerenza con le politiche nazionali e comunitarie</i>	✓	✓	✓	

PRINCIPALI ELEMENTI DELLA VALUTAZIONE	PIANO per il QCS	PIANO per il DOCUP	PROGRAMMA	COMPLEMENTO DI PROGRAMMA
4. QUANTIFICAZIONE				
• Quantificazione degli obiettivi e delle principali disparità	✓	✓	✓	✓
• Pertinenza degli indicatori	✓	✓	✓	✓
• Affidabilità dei procedimenti di quantificazione e di selezione dei dati	✓	✓	✓	✓
• Grado di estensione della sorveglianza e della valutazione			✓	✓
• Punti di riferimento e procedimenti specifici per i campi difficilmente quantificabili		✓	✓	✓
5. ANALISI DEGLI IMPATTI PREVEDIBILI E GIUSTIFICAZIONE DELLA POLITICA				
• Impatti previsti e risultati in relazione a:				
- obiettivi generali	✓	✓	✓	
- obiettivi specifici	✓	✓	✓	✓
- obiettivi operativi				✓
• Giustificazione del "policy mix" e della dotazione finanziaria	✓	✓	✓	
6. QUALITÀ DEI DISPOSITIVI DI ATTUAZIONE E DI SORVEGLIANZA				
• Identificazione dei miglioramenti necessari	✓	✓	✓	✓
• Grado di definizione delle competenze	✓	✓	✓	
• Efficacia dei canali finanziari e dei meccanismi di controllo			✓	
• Procedure concorrenziali e criteri di selezione per una maggiore efficienza nella selezione dei progetti			✓	✓
• Modalità specifiche per le operazioni innovative			✓	✓

Una valutazione *ex ante* ben svolta a livello di piano facilita la preparazione e la successiva valutazione del programma e del complemento di programma e spesso anticipa già la valutazione *ex ante* che dovrebbe essere effettuata a questi livelli.

A livello di piano, i contributi più importanti sono un'analisi socioeconomica circostanziata, la valutazione delle motivazioni, della coerenza d'insieme della strategia e della compatibilità tra politica nazionale e comunitaria, nonché l'analisi degli effetti prevedibili e della ripartizione delle risorse.

La valutazione delle motivazioni, l'analisi dell'impatto, la quantificazione e l'analisi della qualità dell'attuazione e della sorveglianza richiedono il maggiore impegno a livello di programma.

Il complemento di programma, dal canto suo, richiede un'attività valutativa più limitata, in particolare al fine di verificare la corrispondenza tra gli obiettivi, la quantificazione degli stessi e la pertinenza dei criteri di selezione.

PARTE II: ASPETTI PRATICI DELLA VALUTAZIONE EX ANTE: COME EFFETTUARE LA VALUTAZIONE

1. SCADENZE E SVOLGIMENTO DELLA VALUTAZIONE

Il grado d'interattività tra la valutazione *ex ante* e l'elaborazione politica dipende dallo scadenziario. Già nella premessa abbiamo sottolineato la necessità di stabilire un nesso obbligatorio e interattivo tra valutazione e pianificazione.

Si consiglia pertanto di definire un tracciato per lo svolgimento dell'iter valutativo, che riprenda le seguenti fasi:

- analisi dei risultati delle valutazioni precedenti, dei punti di forza, dei punti deboli e del potenziale, preliminarmente alla definizione della strategia;
- valutazione delle motivazioni e della coerenza, in parallelo con l'elaborazione politica;
- quantificazione e analisi dell'impatto per quanto riguarda la strategia e le priorità programmate (piano, programma e complemento di programma);
- valutazione finale delle scelte strategiche e delle priorità di azione contenute nel piano e nei programmi operativi, con particolare riguardo al loro impatto probabile, alla pertinenza degli obiettivi quantificati e all'idoneità delle procedure di attuazione e di sorveglianza.

In altri termini, una parte del lavoro può essere svolta prima dell'elaborazione dei documenti politici (risultati delle valutazioni precedenti, analisi socioeconomica, situazione ambientale), ma il grosso della valutazione *ex ante* accompagnerà l'elaborazione dei piani e dei programmi, segnatamente la quantificazione degli obiettivi e la valutazione degli effetti.

2. VALUTAZIONE INTERNA O ESTERNA

Secondo la prassi internazionale, il pianificatore, il decisore ed il valutatore svolgono generalmente ruoli distinti. Qualsiasi prassi è accettabile purché garantisca una valutazione indipendente ed oggettiva. Dal momento che il principio è rispettato, la soluzione da adottare dipenderà dalle particolari esigenze che presentano i diversi campi di attività.

3. ORGANIZZAZIONE ECONOMICAMENTE EFFICIENTE DELLA VALUTAZIONE

La lista di controllo di cui sopra (pagg. 21-22) non deve essere considerata come il modello per una nuova valutazione completa da ripetersi ad ogni livello.

Spesso la valutazione ad un determinato livello può avvalersi del materiale acquisito al livello precedente. Per esempio, una corretta analisi socioeconomica a livello di piano fornirà utili informazioni per la valutazione a livello di programma. Lo stesso dicasi della quantificazione, in cui il livello precedente informa il successivo.

Questo aspetto va tenuto presente al momento della definizione del disciplinare e dell'organizzazione delle attività. In questo modo, non solo la valutazione risulterà economicamente proficua, conformemente alle prescrizioni regolamentari (articolo 40), ma essa abbrevierà anche il tempo necessario per la preparazione del piano, sia per l'obiettivo 1 che per gli obiettivi 2 e 3.

4. RISPETTO DEL PRINCIPIO DELLA PROPORZIONALITÀ

Il regolamento non contiene disposizioni specifiche per la valutazione di ciascun obiettivo. Le componenti essenziali della valutazione *ex ante* sono definite in modo lineare per la totalità di essi.

Nondimeno, l'impostazione e le tecniche di valutazione applicabili a ciascun obiettivo, piano e programma sono subordinate al principio della proporzionalità. Ad esempio, appare generalmente inadeguato utilizzare modelli macroeconomici per gli obiettivi 2 e 3 e per i piani minori dell'obiettivo 1, oppure cercare di determinare l'impatto sulla crescita di un programma di entità finanziaria limitata.

Analogamente, per la quantificazione dei piani degli obiettivi 2 e 3 occorre un numero ristretto di indicatori, il che rende più facile la definizione di una serie di indicatori fondamentali rispetto ai programmi regionali dell'obiettivo 1. Viceversa, la valutazione *ex ante* per i piani dell'obiettivo 1 e i programmi operativi è più impegnativa in termini di misurazione dell'impatto. Benché sia particolarmente difficile valutare l'impatto aggregato dei programmi nelle regioni minori degli obiettivi 1 e 2, anche queste regioni dovrebbero svolgere un'analisi socioeconomica e fornire indicatori quantificati.

Per i grandi programmi, composti da un QCS e da più programmi operativi con i relativi complementi di programma, può essere opportuno effettuare separatamente la valutazione *ex ante* del QCS, da un lato, e dei programmi operativi e dei loro complementi, dall'altro. Per i programmi minori, che si presentano sotto forma di Docup o di PO, sarà invece sufficiente un'unica operazione.

5. INTEGRAZIONE NEL PIANO O NEI PROGRAMMI

Le autorità competenti sono invitate a procedere secondo lo spirito e la lettera dei regolamenti, vale a dire sulla base di un rapporto interattivo tra valutazione *ex ante* ed elaborazione della strategia.

- Se la valutazione viene intrapresa al momento della finalizzazione del piano, è importante capire in che modo i risultati della valutazione sono stati incorporati nella strategia e integrati nel piano o nel programma. Spesso è necessaria un'attività supplementare per quantificare gli obiettivi e gli effetti previsti.
- Se la valutazione *ex ante* ha luogo dopo la stesura del piano, è altrettanto importante accertare in che modo il piano recepirà i risultati della valutazione, in particolare in vista di un miglioramento della strategia.
- Qualora la valutazione si svolga in parallelo con l'elaborazione del piano o del programma, essa dovrà riuscire ad influenzare l'iter politico e la finalizzazione del piano.

La valutazione forma parte integrante del programma. Secondo il principio della compartecipazione (articolo 8, paragrafo 2), oltre che a fini di trasparenza e di reciprocità nello scambio di informazioni sulla valutazione, anche il lavoro dei valutatori dovrebbe essere trasmesso alla Commissione, sotto forma di allegato al piano o di documento o fascicolo a se stante.

6. FINANZIAMENTO

In linea di massima, il costo della valutazione *ex ante* dovrebbe essere a carico dei pubblici poteri nazionali. Per le nuove regioni ammissibili, in particolare, gli Stati membri dovranno stanziare i fondi necessari nei loro bilanci nazionali.

Per le regioni già ammissibili in passato, il costo della valutazione *ex ante* per il prossimo periodo (2000-2006) può essere finanziato con gli attuali stanziamenti operativi dei QCS o dei Docup³. Le autorità competenti possono ricorrere sia agli stanziamenti disponibili per l'assistenza tecnica che ad accantonamenti. Si applicano al riguardo le norme e le procedure vigenti in materia di ammissibilità e tassi di contributo.

Le autorità competenti devono considerare che la valutazione *ex ante* può comportare costi elevati, non sempre proporzionati alla spesa prevista dal piano, e quindi dovranno evitare ogni dispendio eccessivo. Gli Stati membri troveranno alcuni orientamenti in proposito nella collana MEANS, volume I.

7. QUALITÀ

La Commissione invita le autorità competenti a garantire la qualità della valutazione *ex ante*. Laddove manchino norme di qualità al riguardo, si può attingere alla pubblicazione MEANS intitolata "Quality assessment of evaluation reports: a Framework".

Si possono distinguere i seguenti otto criteri qualitativi:

- **Rispondenza ai bisogni:** la valutazione risponde adeguatamente alle esigenze d'informazione per la preparazione del piano ed è conforme al disciplinare?

³ La spesa per la valutazione *ex ante* del complemento di programma, effettuata dopo la presentazione del Docup o dei programmi operativi, è finanziabile nell'ambito del nuovo piano finanziario.

- **Pertinenza dei contenuti:** sono analizzate le motivazioni del programma nonché i risultati e gli effetti auspicati?
- **Fondatezza dell'impostazione:** la valutazione è concepita in modo da rispondere adeguatamente e tempestivamente ai principali quesiti?
- **Attendibilità dei dati:** i dati raccolti e/o utilizzati sono pertinenti e ne è stata debitamente verificata l'attendibilità?
- **Validità dell'analisi:** le informazioni disponibili sono state debitamente analizzate?
- **Credibilità dei risultati:** i risultati sono conseguenza logica dell'analisi e da questa giustificati?
- **Imparzialità delle conclusioni:** le conclusioni sono eque, oggettive e di immediata utilità pratica?
- **Chiarezza:** la relazione è redatta in modo facilmente comprensibile?

ALLEGATO I: MODELLI MACROECONOMICI PER LA DETERMINAZIONE DELL'IMPATTO DEI PRINCIPALI PIANI DELL'OBIETTIVO 1 NEL CONTESTO DELLA VALUTAZIONE EX ANTE

Per la valutazione *ex ante* dell'impatto macroeconomico dei principali piani dell'obiettivo 1 (paesi della coesione, Mezzogiorno d'Italia o Germania dell'est), soltanto i modelli macroeconomici possono simulare le complesse interdipendenze tra variabili economiche a livello macroeconomico. Il modello deve rappresentare sia il versante della domanda che quello dell'offerta, ma è soprattutto a livello di quest'ultimo che i Fondi strutturali intervengono per apportare un miglioramento.

Il lato "offerta" del modello dovrà includere le principali determinanti del potenziale produttivo dell'economia, in modo da riprodurre l'influenza esercitata sul potenziale produttivo dagli interventi dei Fondi strutturali in settori quali le infrastrutture, le risorse umane e gli investimenti produttivi. Si dovrà inoltre definire l'uso reale del potenziale produttivo in termini di produzione e di prezzi. Per quanto riguarda la domanda, occorre specificare le equazioni comportamentali dei consumi privati, degli investimenti privati e della spesa pubblica, oltre alle esportazioni e importazioni.

Vista l'importanza di stimare gli effetti sull'occupazione, il modello dovrebbe contemplare anche il mercato del lavoro, anche qui con una rappresentazione della domanda e dell'offerta o, in alternativa, con un'equazione che esprima le retribuzioni. Si dovrà definire espressamente il rapporto tra salari e occupazione, nonché la forza di lavoro in termini di migrazione e partecipazione.

Nel settore pubblico si dovrà distinguere tra investimento, acquisto di beni e servizi e occupazione (se possibile con una sottovoce "istruzione e formazione") e precisare il cofinanziamento nazionale e comunitario delle grandi categorie di spesa dei Fondi strutturali. Variando la presunta addizionalità della spesa pubblica, il modello dovrebbe configurare un'ipotesi di finanziamento esclusivamente comunitario ed una di cofinanziamento Stato-UE, entrambe escludenti i finanziamenti privati. Inoltre, esso dovrà prevedere una restrizione del bilancio statale e specificare i trasferimenti da e verso l'UE, in modo da prendere in considerazione i costi di sostituzione della spesa pubblica (cioè gli effetti degli usi alternativi delle risorse comunitarie e nazionali). Infine, si dovrà dimostrare la sensibilità dei risultati alle variazioni dell'esborso dei Fondi strutturali e della politica economica. Per quanto riguarda il regime di politica monetaria, i tassi d'interesse e di cambio possono restare esogeni, onde consentire simulazioni correnti con tassi nominali d'interesse e di cambio fissi.

Riassumendo, si terranno presenti le seguenti indicazioni:

- si deve costruire un modello macroeconomico comprendente il versante della domanda e quello dell'offerta; quest'ultimo dovrà riprodurre le principali forme d'influenza degli interventi dei Fondi strutturali in settori quali l'infrastruttura, le risorse umane e gli investimenti produttivi;

- le principali variabili che saranno espresse dal modello sono il PIL, l'investimento, l'occupazione, le retribuzioni, i prezzi, il disavanzo di bilancio, le importazioni e le esportazioni;
- le ipotesi di addizionalità saranno fatte variare almeno secondo i seguenti scenari: finanziamento esclusivamente comunitario o cofinanziamento Stato-UE, entrambi escludenti i finanziamenti privati;
- si prenderanno in considerazione i costi di opportunità della spesa pubblica, cioè gli effetti degli usi alternativi delle risorse comunitarie e nazionali;
- si dovrà dimostrare la sensibilità dei risultati alle variazioni delle dotazioni dei Fondi strutturali e delle variabili di politica economica.

ALLEGATO II: RISORSE UMANE

Il presente allegato è inteso a fornire orientamenti su come procedere, nel quadro della valutazione *ex ante*, all'analisi dello sviluppo delle risorse umane e delle tendenze del mercato del lavoro, come richiesto all'articolo 40 del regolamento generale. Si propone, in questo contesto, un tipo di analisi ad ampio raggio, non solo quantitativa (basata cioè su indicatori quali i posti di lavoro creati o le proiezioni del tasso di disoccupazione), ma comprendente anche elementi di valutazione qualitativi. Questo tipo di valutazione dovrebbe esaminare, tra l'altro, gli effetti della strategia di sviluppo nazionale/regionale sulle risorse umane ed il mercato del lavoro e le correlazioni con la politica comunitaria che scaturisce, in questo campo, dalla strategia europea per l'occupazione e dai piani di azione nazionali.

L'analisi dello sviluppo delle risorse umane e delle tendenze del mercato del lavoro va integrata in tutte le fasi della valutazione *ex ante*. Si distinguono, ai fini di questa analisi, tre momenti particolarmente importanti: l'esame della situazione iniziale e del contesto in cui si innestano gli interventi dei Fondi strutturali; l'analisi SWOT, che permetterà d'identificare i principali bisogni, pericoli e opportunità alla luce delle politiche nazionali concernenti il mercato del lavoro; l'elaborazione della strategia di sviluppo, quando si tratta di valutare la coerenza e gli effetti prevedibili sulle risorse umane e sulla situazione occupazionale.

ANALISI CONTESTUALE: TENDENZE DEL MERCATO DEL LAVORO

Per questa analisi si attingerà in larga misura ai lavori preparatori dei piani d'azione nazionali (NAP), rispetto ai quali essa avrà peraltro una portata più vasta, in quanto comprenderà una dimensione regionale e abbraccerà settori non interamente coperti dai NAP. L'analisi verterà principalmente sui seguenti aspetti:

- contesto socioeconomico: descrizione analitica del contesto economico, delle disparità regionali, dei mutamenti settoriali, dell'evoluzione delle strutture di produzione, dei modelli e delle tendenze demografiche, migrazione, povertà, ecc.;
- descrizione della situazione e delle tendenze dei mercati del lavoro nazionali, consistente in un'analisi dei seguenti fattori: caratteristiche dell'occupazione, distinte secondo il sesso (occupazione giovanile, autonoma, a tempo parziale, per settore, per livello d'istruzione, evoluzione della struttura occupazionale, previsioni in materia di occupazione); caratteristiche della disoccupazione, distinte secondo il sesso (disoccupazione per fasce di età, secondo il livello d'istruzione e di qualificazione, secondo la durata, secondo le regioni, disoccupazione giovanile, di lunga durata, ecc.); categorie maggiormente esposte al rischio di disoccupazione (disabili, minoranze etniche, migranti, persone ad alfabetizzazione ridotta, persone con precedenti penali, ecc.); domanda di qualifiche, in termini quantitativi e qualitativi; settori con un deficit occupazionale, adattabilità; caratteristiche dei sistemi d'istruzione e di formazione; caratteristiche della domanda d'istruzione e di formazione; caratteristiche dei servizi di collocamento;

- definizione e quantificazione degli indicatori contestuali che devono essere aggiornati nella relazione annuale di esecuzione.

POLITICHE CONCERNENTI LE RISORSE UMANE E IL MERCATO DEL LAVORO

Si tratta essenzialmente di una descrizione delle politiche nazionali e/o regionali in materia di occupazione e di formazione professionale, nonché di altre politiche che possono influire sullo sviluppo delle risorse umane dal punto di vista della coesione economica e sociale (ricerca e sviluppo, società dell'informazione, emarginazione sociale, ecc.). Questa rassegna delle politiche nazionali andrebbe completata con un'analisi SWOT mirante a identificare le necessità più urgenti nell'ambito delle principali tendenze del mercato del lavoro. Si dovranno evidenziare anche i fattori di rischio e le variabili incerte. Occorre analizzare in particolare i seguenti aspetti:

- un breve resoconto delle politiche nazionali in materia di risorse umane, con particolare riguardo alle priorità, le scelte strategiche recenti, lo scadenziario politico ed eventuali cambiamenti di rotta o progetti di riforma in vista;
- una sintesi delle dotazioni nazionali e/o regionali, in particolare gli importi stanziati per l'attuazione dei NAP e per altri settori affini (istruzione, politica sociale, ricerca e sviluppo, ecc.);
- aspetti istituzionali: breve descrizione del quadro giuridico (legislazione nazionale) e dell'assetto amministrativo (a livello centrale e regionale); ruolo delle istituzioni pubbliche e private (comprese le ONG) nelle rispettive sfere di competenza.

ELABORAZIONE DELLA STRATEGIA: VALUTAZIONE DELLA COERENZA E DELL'IMPATTO PREVEDIBILE

Durante l'elaborazione della strategia, le risorse umane e il mercato del lavoro vanno presi in considerazione in due momenti diversi: al momento di valutare la coerenza della strategia con i risultati dell'analisi contestuale e in sede di previsione dell'impatto.

Nella prima di queste due fasi, la coerenza della strategia dovrebbe essere valutata in riferimento alle risultanze del precedente punto 1, in particolare la descrizione delle tendenze future e le relative implicazioni a lungo termine (raffronto con la struttura della disoccupazione; calcolo di un grado di copertura della popolazione bersaglio; esame dell'aderenza al profilo nazionale/regionale). Secondo lo schema di cui al punto 3 delle linee direttrici, l'analisi della pertinenza e della coerenza della strategia dovrebbe tener conto delle implicazioni di quest'ultima in termini di risorse umane, con riferimento alle esigenze prioritarie identificate dall'analisi SWOT e alle priorità definite nei NAP.

Quanto alla previsione dell'impatto, il punto 5 delle linee direttrici cita una serie di elementi da tenere presenti. Lo sviluppo delle risorse umane e la situazione del mercato del lavoro vanno presi in considerazione sia nella definizione dell'impatto a livello macroeconomico, sia come priorità orizzontale della politica comunitaria. Sotto questo profilo, l'analisi dell'impatto dovrebbe fare riferimento ai quattro principi guida della strategia europea per l'occupazione: occupabilità, adattabilità, imprenditorialità e pari opportunità.

L'impatto prevedibile dovrebbe essere valutato anche per ogni programma, comprese le singole misure. La valutazione *ex ante* dovrebbe evidenziare i possibili effetti diretti e indiretti degli interventi sullo sviluppo delle risorse umane, sull'occupazione e sulla situazione del mercato del lavoro. L'analisi dovrebbe prendere le mosse da un raffronto tra tali effetti ed il contesto socioeconomico, quale definito al punto 1. Sulla base degli obiettivi generali e degli obiettivi quantificati assegnati a ciascun intervento, la valutazione *ex ante* dovrebbe quindi determinare in che senso gli interventi proposti nel piano provocheranno mutamenti rispetto al contesto iniziale.

ALLEGATO III: VALUTAZIONE AMBIENTALE

I regolamenti dispongono espressamente che i piani e i programmi di sviluppo regionale e i Docup devono essere sottoposti ad una valutazione ambientale.

Questa comprenderà le seguenti componenti:

- ***valutazione della situazione ambientale della regione interessata.*** Si tratta di definire la situazione ambientale della o delle regioni interessate, con i relativi punti deboli e punti di forza, per cercare di capire in che misura i pregi e gli svantaggi ambientali della regione possono favorire, o al contrario ostacolare, lo sviluppo economico. Si deve precisare anche il grado di attuazione della politica ambientale comunitaria e delle direttive in materia. In ciò consiste la prima fase della valutazione, che dev'essere per quanto possibile quantificata;
- ***valutazione dell'impatto ambientale della strategia e degli interventi previsti dal piano e dai programmi nonché dei meccanismi attuativi.*** Le potenzialità e i rischi riscontrati nella fase precedente vanno ora tradotti in priorità e obiettivi. Si osserverà in che modo il programma intende affrontare le problematiche ambientali determinanti per lo sviluppo della regione e promuovere attività meno dispendiose e meno intensive in termini di risorse. Il progetto di programma verrà esaminato anche dal punto di vista della conformità alla politica e alla normativa in materia ambientale. In questo stadio, la valutazione verterà sugli effetti diretti, positivi e negativi, del programma sull'ambiente, come pure su quelli indiretti, derivanti dall'aumento dell'attività economica.

Inoltre, in conformità con il capitolo 6, parte I (p. 19), la valutazione ex-ante comprende un esame dei meccanismi di attuazione e di monitoraggio.

Non esiste un metodo standard e universale per valutare l'impatto ambientale. Sono stati comunque fatti notevoli progressi in merito. Al fine di facilitare alle autorità competenti l'adempimento dei loro compiti e l'osservanza della normativa, la Commissione rinvia ai seguenti documenti:

- ***“Manuale per la valutazione ambientale dei piani di sviluppo regionale e dei programmi dell'Unione europea relativi ai Fondi strutturali”.***
Commissione europea, DG XI
- ***“Valutazione tematica dell'impatto dei Fondi strutturali sull'ambiente”***
Commissione europea, DG XVI
- ***“Valutare i programmi socioeconomici: valutazione trasversale degli impatti sull'ambiente, l'occupazione e altre priorità d'intervento”***
collana MEANS, vol. 5.

ALLEGATO IV: VALUTAZIONE DELLA PARITÀ DI OPPORTUNITÀ TRA UOMO E DONNA

Secondo il nuovo regolamento, la parità di opportunità verrà promossa con una duplice strategia: integrazione orizzontale e azioni specifiche a favore delle donne.

Il regolamento dispone altresì espressamente che la valutazione *ex ante* dei piani di sviluppo deve comprendere una valutazione della parità tra i sessi.

• *Analisi della situazione dal punto di vista della parità uomo-donna*

La situazione relativa alla parità deve essere analizzata sulla base di dati distinti per sesso e secondo la seguente articolazione:

- descrizione delle disparità tra uomini e donne sotto il profilo della partecipazione al mercato del lavoro e all'attività economica, possibilmente con l'ausilio di dati distinti per settore (discriminazione orizzontale) e per grado di responsabilità (discriminazione verticale), rispettivamente nelle imprese, nel lavoro autonomo e nelle misure di sostegno allo sviluppo locale;
- informazioni e dati sulle disparità tra i sessi in relazione alle qualifiche e alla specializzazione professionale, nonché all'accesso all'istruzione e alla formazione, tra l'altro in funzione della domanda del mercato del lavoro;
- informazioni e dati sulle particolari restrizioni cui sono sottoposte determinate categorie di donne e di uomini quanto all'accesso e alla permanenza sul mercato del lavoro, segnatamente:
 - disponibilità di servizi di accoglienza dell'infanzia
 - disponibilità di trasporti
- informazioni sulla compatibilità tra il piano di sviluppo e le priorità del piano nazionale per l'occupazione;
- informazioni sull'esito delle misure attuate nel corso dei precedenti periodi di programmazione (con un eventuale rimando alle precedenti valutazioni);
- analisi dei possibili ostacoli che impediscono alle donne di beneficiare delle azioni dei Fondi strutturali e di parteciparvi.

Ove possibile, tale analisi deve essere quantificata, per poter servire da base di riferimento per la valutazione vera e propria.

• *Valutazione dei meccanismi d'attuazione e dell'impatto prevedibile della strategia e assistenza*

In questa fase si dovrà stabilire in che misura il programma intende affrontare le disparità basate sul sesso e quali effetti esso avrà in termini di:

- partecipazione delle donne all'istruzione e alla formazione professionale;

- promozione dell’imprenditoria femminile;
- migliore accesso delle donne al mercato del lavoro;
- riduzione della discriminazione settoriale (orizzontale) tra uomini e donne;
- migliori prospettive di carriera per le donne (riduzione della discriminazione verticale);
- conciliazione tra vita professionale e familiare.

Nella misura del possibile, questi obiettivi generali devono essere trasposti in obiettivi specifici a livello di priorità e in obiettivi operativi a livello di misura. Spetta alla valutazione *ex ante* determinare i nessi e le eventuali lacune tra i vari livelli di obiettivi.

Si devono predisporre criteri di selezione che consentano di controllare l’integrazione del principio della parità nella fase di selezione dei progetti. La valutazione *ex ante* faciliterà alle autorità competenti l’adempimento di questo compito.

Si dovranno mettere a punto indicatori che dimostrino in che modo viene preso in considerazione il principio della parità. Nel documento “Indicatori per la sorveglianza e la valutazione” sono citati alcuni esempi di possibili indicatori. La valutazione *ex ante* dovrebbe permettere alle autorità competenti di identificare gli elementi salienti o i punti critici al fine di determinare gli effetti positivi o negativi.

Non esiste un metodo standard e universale per valutare la parità di opportunità. Sono comunque in atto notevoli progressi in questo senso. Al fine di facilitare alle autorità competenti l’adempimento dei loro compiti e l’osservanza della normativa, la Commissione rinvia ai seguenti documenti:

- collana MEANS , volume 5: ***“Valutare i programmi socioeconomici: valutazione trasversale degli impatti sull’ambiente, l’occupazione e altre priorità d’intervento”***
- documento MEANS ***“Valutazione dell’applicazione del principio delle pari opportunità negli interventi dei Fondi strutturali”***, proposte metodologiche, marzo 1998
- ***“Indicatori per la sorveglianza e la valutazione”***. Documento dei servizi della Commissione.

ALLEGATO V: VALUTAZIONE EX ANTE DEI GRANDI PROGETTI

Il regolamento definisce come grandi progetti quelli il cui costo complessivo, calcolato ai fini dell'assegnazione del contributo dei Fondi, supera i 50 milioni di euro.

1. Analisi costi/benefici

A norma dell'articolo 25, l'autorità competente è tenuta a presentare alla Commissione un'analisi dei costi e dei benefici prima dell'approvazione del progetto. A questo fine, la Commissione ha pubblicato una guida⁴ che contiene orientamenti per tale tipo di analisi, basati sulla prassi corrente degli istituti finanziari internazionali.

I principali elementi dell'analisi sono:

- **una chiara individuazione del progetto:** ai sensi dell'articolo 24 del regolamento, per grande progetto si intende “un insieme di opere economicamente indivisibili che svolgono una precisa funzione tecnica e che perseguono obiettivi chiaramente individuati”;
- **obiettivi:** i principali obiettivi socioeconomici che il progetto intende realizzare, in particolare gli effetti diretti e indiretti sull'occupazione;
- **analisi della fattibilità e delle opzioni:** perché il progetto selezionato rappresenta l'opzione migliore, con indicazione della sua autonomia economico-finanziaria e dell'indice di utilizzazione;
- **analisi finanziaria:** flussi finanziari in entrata e in uscita e stima del tasso interno di redditività su un congruo periodo di vita; anche i finanziamenti privati a favore del progetto costituiscono un elemento essenziale dell'analisi;
- **costi e benefici socioeconomici:** distorsioni dei prezzi e dei salari, costi esterni, impatto ambientale, fattori esogeni, impatto sull'occupazione e sull'equilibrio del settore considerato e sviluppo regionale rappresentano alcuni degli elementi essenziali.
- **perdite e tasso di redditività economica**
- **sensibilità e analisi dei rischi:** si tratta, in senso lato, di valutare i rischi inerenti al progetto; questo aspetto è rimasto finora assai carente, ragione per cui i nuovi regolamenti insistono particolarmente sulla necessità di svilupparlo e prestarvi maggiore attenzione. Anche l'equilibrio tra il settore e la sovraccapacità attuale o potenziale influisce sulla redditività e sull'autonomia del progetto.

⁴ « Guida dell'analisi dei costi e dei benefici dei grandi progetti »

2. Comprensione dei fattori di costo

Spesso i grandi progetti incontrano difficoltà in sede di attuazione perché i costi sono stati sottovalutati. Sarebbe quindi opportuno definire sin dalle prime fasi i fattori che determinano i costi iniziali del progetto e quelli che li fanno variare nel tempo. Nell'intento di ovviare a questo problema, i servizi della Commissione hanno pubblicato un apposito documento⁵.

⁵ "Comprensione e controllo dei fattori determinanti il costo dei progetti d'infrastruttura", Commissione, 1998

ALLEGATO VI: RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

1. DOCUMENTI DELLA COMMISSIONE EUROPEA

- Documento di lavoro 1, “Vademecum per i piani e i documenti di programmazione dei Fondi strutturali 2000-2006”. Documento dei servizi della Commissione Europea.
- Documento di lavoro 3, “Indicatori per la sorveglianza e la valutazione”. Documento dei servizi della Commissione Europea.
- Documento di lavoro 4, “Attuazione della "Riserva" di efficacia ed efficienza". Documento dei servizi della Commissione Europea.

2. DOCUMENTI MEANS

- “Evaluating socio-economic programmes: evaluation design and management” vol. 1 * (EN-FR)
- “Evaluating socio-economic programmes: selection and use of indicators for monitoring and evaluation” vol. 2 * (EN-FR)
- “Evaluating socio-economic programmes: principal evaluation techniques and tools” vol. 3 * (EN-FR)
- “Evaluating socio-economic programmes: technical solutions for evaluating in partnership” vol. 4 * (EN-FR)
- “Transversal evaluations of impacts on the environment, employment and other intervention priorities” vol. 5 * (EN-FR)
- Glossario di 300 concetti e termini tecnici Vol 6 * (EN-FR)
- Quaderno MEANS: “L'appréciation de la qualité des rapports d'évaluation” (EN, FR)
- “Evaluating the application of the principle of equal opportunities in Structural Funds interventions”, Methodological proposals. (EN, FR)

3. ALTRI DOCUMENTI PERTINENTI DELLA COMMISSIONE

- « Guida dell'analisi dei costi e dei benefici dei grandi progetti », Commissione Europea, 1997 (EN, FR, DE, EL, ES, PO, IT)
- « Comprensione e controllo dei fattori determinanti il costo dei progetti d'infrastruttura », Commissione Europea, 1998 (EN, FR, DE, EL, ES, IT)

* Di imminente pubblicazione a cura dell'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee (UPUCE).

- « Counting the Jobs: How to evaluate the employment effects of Structural Fund Interventions », Commissione Europea, 1997 (EN, DE, FR)

4. ALTRI

- « Atti della Conferenza europea sulle pratiche di valutazione in materia di politiche strutturali », documento della Commissione Europea.
- « Riesame intermedio degli interventi strutturali – obiettivi 1 e 6 (1994-1999) », documento della Commissione Europea.
- « Manuale per la valutazione ambientale dei piani di sviluppo regionale e dei programmi dei Fondi strutturali dell'UE », documento della Commissione Europea (EN, DE, FR, EL).