

CORTE DEI CONTI
EUROPEA

Relazione speciale n. 7
2008

ENERGIA INTELLIGENTE 2003-2006



IT



Relazione speciale n. 7 // 2008

ENERGIA INTELLIGENTE 2003–2006

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

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

Tel. (352) 4398 45410
Fax (352) 4398 46430
E-mail: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Relazione speciale n. 7 // 2008

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Una scheda bibliografica figura alla fine del volume.
Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2008

ISBN 978-92-9207-056-4
DOI 10.2865/13723

© Comunità europee, 2008
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Belgium

INDICE

Paragrafi

I-V	SINTESI
1-7	INTRODUZIONE
8-9	ESTENSIONE ED APPROCCIO DELL'AUDIT
10-42	RISULTATI DELL'AUDIT
10-18 15-18	PROGRAMMAZIONE ED ASSEGNAZIONE DEI FONDI PUNTI DI FORZA E LIMITI
19-29 21-24 25-29	MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DEL PROGRAMMA SUCCESSI E LIMITI VALUTAZIONE DELLE AGENZIE LOCALI DELL'ENERGIA: UNO STUDIO DI CASO
30-38 32-33 34 35-36 37-38	COSTI AMMINISTRATIVI: REDAZIONE DELLE PROPOSTE, RELAZIONI SUI PROGETTI E GESTIONE DEL PROGRAMMA COSTI SOSTENUTI DAI PARTECIPANTI COSTI SOSTENUTI DALL'AGENZIA ESECUTIVA COSTI SOSTENUTI DALLA DIREZIONE GENERALE ENERGIA E TRASPORTI COSTI AMMINISTRATIVI TOTALI
39-42	L'AGENZIA ESECUTIVA: UN GESTORE MIGLIORE?
43-54	CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI
43-45	PIANIFICAZIONE DEL PROGRAMMA
46-51	MONITORAGGIO E VALUTAZIONE
52-54	AMMINISTRAZIONE DEL REGIME

ALLEGATO I

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI

I.

Il programma «Energia intelligente – Europa» (EIE) mira a promuovere l'efficienza energetica, l'uso di fonti di energia rinnovabili e la diversificazione energetica. La sua finalità è di creare un clima in cui vi sia un'ampia conoscenza delle tecnologie specifiche e della loro importanza.

II.

Il programma EIE per il 2003–2006 ha disposto di un bilancio di 250 milioni di euro. I fondi sono stati impiegati per sostenere circa 450 progetti. Oltre 1 700 organismi hanno preso parte al programma (autorità locali, istituti di ricerca, autorità di regolamentazione, associazioni industriali, camere di commercio, consulenti e aziende produttrici).

III.

L'audit della Corte ha esaminato quanto segue:

- il modo in cui la Commissione ha assegnato i fondi EIE;
- il modo in cui la Commissione ha monitorato e valutato il programma;
- quali sono stati i costi amministrativi del programma;
- che cosa è cambiato nella gestione del programma a seguito della creazione dell'agenzia esecutiva.

SINTESI

IV.

Le constatazioni della Corte sono state le seguenti:

- La Commissione ha tradotto gli obiettivi del programma EIE in un programma dettagliato di lavoro ed ha fatto ricorso ad esperti esterni per la valutazione delle proposte. Per contro, la pianificazione del programma non è stata all'altezza delle migliori pratiche e la distribuzione della spesa in molti settori di attività ha limitato le potenzialità per il raggiungimento di progressi significativi e verificabili in uno specifico settore. L'EIE non è stato un programma di spesa ben mirato.
- La Commissione ha monitorato il progresso dei progetti, ma il monitoraggio e la valutazione non le hanno permesso di ottenere un quadro complessivo della qualità e della struttura del programma. La Commissione non è stata in grado di valutare se l'impatto delle agenzie per l'energia locali e regionali sia stato significativo né se, grazie ad esse, sia migliorato il coordinamento della promozione di tecnologie efficienti dal punto di vista energetico. Le relazioni di valutazione non sono state disponibili in tempo utile per influire sul dibattito legislativo.
- In base alle stime effettuate, i costi per la redazione delle proposte, le relazioni sui progetti e la gestione del programma (compresi quelli sostenuti dai candidati le cui proposte sono state accolte) equivalgono all'importo dei fondi erogati nel corso del periodo 2003-2006. Tenendo conto delle erogazioni future, il costo totale di queste attività sarà probabilmente superiore ad un sesto degli importi erogati.
- L'Agenzia esecutiva ha avuto un impatto positivo sul grado di soddisfazione dei clienti.

V.

La Corte raccomanda una serie di possibili miglioramenti riguardo alla struttura ed all'attuazione dei programmi successivi all'EIE (ed altri programmi simili):

- proposte di programma basate su un esplicito modello di politica e che riflettano il nesso atteso tra spese, output ed impatto;
- monitoraggio che guardi al di là dei singoli progetti e permetta di pronunciarsi sul programma nel suo complesso, tenendo conto dei suoi obiettivi annunciati;
- valutazione dei programmi in grado di massimizzare la sua utilità quale fonte di informazioni di «feed back», facendo eventualmente maggior ricorso a valutazioni «longitudinali» - guardando cioè all'impatto di categorie chiave di progetti nel corso di quadri successivi di spesa;
- registrazione ed analisi più sistematica delle informazioni sui costi amministrativi dei programmi, tenendo conto dei costi sostenuti dai beneficiari, ed uso di tali informazioni per mettere a confronto i programmi, identificando e diffondendo le migliori pratiche.

INTRODUZIONE

1. L'Unione europea utilizza una serie di strumenti per perseguire i propri obiettivi in materia di energia¹. Tra essi rientrano:

- gli accordi internazionali;
- il sostegno alla ricerca e sviluppo nel campo dell'efficienza energetica e delle fonti di energia rinnovabili;
- le iniziative legislative per favorire l'efficienza energetica (quali, ad esempio, il marchio europeo di rendimento energetico);
- la promozione di progetti di dimostrazione;
- il finanziamento dei Fondi strutturali per i progetti nel settore energetico;
- lo scambio di quote di emissioni.

2. Il programma «Energia intelligente – Europa» (EIE) mira ad integrare tali strumenti promuovendo l'efficienza energetica, l'uso di fonti di energia rinnovabili e la diversificazione energetica. La sua finalità è di creare un clima in cui vi sia un'ampia conoscenza delle tecnologie specifiche e della loro importanza. Il programma promuove, tra l'altro, gli scambi di esperienze e di *know how* e incoraggia la diffusione delle migliori pratiche e delle migliori tecnologie disponibili, cercando in tal modo di contribuire a migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, la competitività e la tutela dell'ambiente. Il programma non fornisce un sostegno diretto allo sviluppo di nuove tecnologie².

¹ L'UE ha definito i seguenti obiettivi:

- aumentare la sicurezza dell'approvvigionamento;
- garantire la competitività delle economie europee e la disponibilità di energia a prezzi accessibili;
- promuovere la sostenibilità ambientale e lottare contro i cambiamenti climatici. Conclusioni della presidenza, Bruxelles, marzo 2007 (Documento del Consiglio 7224/07).

² Articoli 1 e 2 della decisione n. 1230/2003/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 176 del 15.7.2003, pag. 29).

RIQUADRO 1

FORMAZIONE «ENERGIA INTELLIGENTE» (EI-EDUCATION) PER LA RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA NELL'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA – UN PROGETTO SAVE

Obiettivo:

Fornire conoscenze e strumenti agli enti operanti nell'edilizia residenziale pubblica per una riqualificazione energetica efficiente e sostenibile.

Durata:

01/2006 – 12/2006

Bilancio:

457 291 euro (contributo UE: 50 %)

Il progetto ha definito un programma di formazione ed ha pubblicato una guida destinata agli enti operanti nell'edilizia sociale, agli enti locali e agli altri proprietari di immobili per metterli in grado di effettuare «riqualificazioni energetiche intelligenti» – che si traducono in un risparmio energetico di almeno il 30 % rispetto alla situazione precedente il recupero.

EIE 2003–2006

- 3.** Il programma EIE per il 2003–2006 ha disposto di un bilancio di 250 milioni di euro in stanziamenti di impegno per il quadriennio in questione. I fondi sono stati impiegati per sostenere circa 450 progetti, che hanno interessato consorzi (composti mediamente da sette a otto partecipanti) nell'Unione, in altri paesi dello Spazio economico europeo o nei paesi candidati. Tra i partecipanti vi erano autorità locali, istituti di ricerca, autorità di regolamentazione, associazioni industriali, camere di commercio, consulenti e aziende produttrici. Più di 1 700 organismi hanno partecipato al programma.
- 4.** Energia intelligente per l'Europa 2003–2006 ha compreso quattro sottoprogrammi «verticali»:
- SAVE: efficienza energetica, in particolare nei settori dell'edilizia e dell'industria³;
 - Altener: promozione delle energie nuove e rinnovabili³;
 - STEER: aspetti energetici dei trasporti;
 - Cooperer: cooperazione coi paesi in via di sviluppo;

e cinque attività «orizzontali» integranti vari sottoprogrammi tra quelli summenzionati e/o riguardanti priorità comunitarie.

³ SAVE e Altener risalgono al 1993 e sono stati precedentemente finanziati da altri programmi (cfr. relazione speciale n. 17/98 sul sostegno alle fonti energetiche rinnovabili nelle azioni a compartecipazione finanziaria del programma Joule-Thermie e nelle azioni pilota del programma Altener (GU C 356 del 20.11.1998)).

RIQUADRO 2

«GREEN LODGES» – UN PROGETTO ALTENER

Obiettivo:

Promuovere e facilitare l'impiego di fonti rinnovabili e sistemi di micro-cogenerazione per la produzione di calore ed elettricità nelle strutture turistiche rurali (*lodges*).

Durata:

01/01/2005 – 31/01/2007

Bilancio:

849 652 euro (contributo UE: 50 %)

Il progetto ha realizzato una guida che può essere utilizzata dai proprietari/gestori di agriturismi e strutture simili per l'installazione di sistemi energetici alimentati da fonti rinnovabili e micro-cogenerazione, basandosi su audit energetici svolti in strutture turistiche rurali in diverse regioni dell'UE. Tali informazioni sono state anche divulgate in seminari regionali e nazionali.

5. Gli importi relativi alle spese impegnate a titolo dei sottoprogrammi (che riflettono le convenzioni di sovvenzione firmate per ogni asse) e agli altri costi sono indicati nella **tabella 1**. I pagamenti sono stati effettuati ad un ritmo molto inferiore rispetto agli impegni: alla fine del 2006, l'importo dei pagamenti ai partecipanti ammontava a 46,8 milioni di euro.

RIQUADRO 3**CAMPAGNA EUROPEA PER MIGLIORARE IL COMPORTAMENTO DI GUIDA, L'EFFICIENZA ENERGETICA E LA SICUREZZA DEL TRAFFICO (ECODRIVEN): UN PROGETTO STEER****Obiettivo:**

Promuovere uno stile di guida più efficiente sotto l'aspetto energetico e più sicuro (Eco-Driving)

Durata:

01/2006 – 12/2008

Bilancio:

1 440 040 euro (contributo UE: 50 %)

Ecodriven è una campagna a livello europeo sulla guida ecocompatibile rivolta ai conducenti di autovetture, furgoni, camion ed autobus in nove paesi dell'UE.

TABELLA 1

SPESE IMPEGNATE 2003-2006

Progetti sovvenzionati	Numero di convenzioni di sovvenzione firmate	Milioni di euro
Altener (Energie rinnovabili)	118	61,6
SAVE (Efficienza energetica)	106	56,2
STEER (Trasporti)	28	19,7
Azioni orizzontali	80	44,5
Sostegno specifico per eventi	77	2,7
Coopener	38	14,5
TOTALE progetti sovvenzionati	447	199,2
Progetti selezionati con gara d'appalto¹		28
Progetti oggetto di un'azione concertata²		2,2
Costi di comunicazione e supporto DG Energia e trasporti		2,5
Costi correnti dell'Agenzia esecutiva		8,9
	TOTALE³	240,8

¹ Gara d'appalto: contratti (prevalentemente ricerche o servizi informatici) stipulati dalla Commissione.

² Azioni concertate: è stata avviata un'azione concertata per il recepimento e l'attuazione della direttiva sul rendimento energetico nell'edilizia (EPBD).

³ Questo totale comprende il contributo EFTA all'EIE.

RIQUADRO 4

PIATTAFORMA EUROPEA PER LA PROMOZIONE DEL CONTRATTO DI RENDIMENTO ENERGETICO (EUROCONTRACT): UN «PROGETTO ORIZZONTALE»

Obiettivo:

Migliorare le specifiche sull'uso dell'energia nei contratti

Durata:

01/2005 – 12/2007

Bilancio:

2 302 036 euro (contributo UE: 50 %)

Nell'ambito di questo progetto, sono stati definiti contratti tipo, documentazioni di gara e standard qualitativi per la fornitura di servizi energetici, allo scopo di produrre guide ad uso delle amministrazioni locali, degli enti e di tutti gli altri interessati alla fornitura di servizi abitativi.

PRIMA DELL'EIE 2003-2006...

- 6.** SAVE e Altener, oltre ad alcune delle attività fatte rientrare in Coopener nel 2003, sono stati precedentemente finanziati dal Programma quadro energia 1998-2002. Le principali modifiche introdotte col programma 2003-2006 sono state le seguenti:
- la creazione di un'Agenzia esecutiva per la gestione del programma;
 - il raggruppamento, in un singolo programma, del sostegno comunitario per quei settori energetici che contribuiscono allo sviluppo sostenibile;
 - la creazione di un sottoprogramma specifico per finanziare attività relative ai trasporti.

... E DOPO

- 7.** La seconda fase del programma, EIE2, che copre il periodo 2007-2013, introduce le seguenti modifiche:
- fine del sostegno specifico ai piccoli eventi a sé stanti;
 - collocamento di Coopener al di fuori del programma;
 - autorizzazione di progetti di prima applicazione commerciale (promozione di tecniche, processi o prodotti innovativi che sono stati sperimentati con successo ma non sono entrati sul mercato) e
 - incremento del contributo massimo dell'UE al 75 % dei costi, ed a 250 000 euro per la creazione di agenzie dell'energia a livello locale e regionale, consentendo di presentare le proposte di creazione di dette agenzie in maniera individuale anziché nel contesto di un consorzio.

ESTENSIONE ED APPROCCIO DELL'AUDIT

8. La Corte ha esaminato se la Commissione abbia adottato ragionevoli misure per garantire un'efficace definizione ed attuazione del programma Energia intelligente per l'Europa tale da produrre un valore aggiunto a livello europeo. L'audit ha esaminato i seguenti aspetti:

- il modo in cui la Commissione ha assegnato i fondi;
- il modo in cui la Commissione ha monitorato e valutato il programma;
- quali sono stati i costi amministrativi del programma;
- che cosa è cambiato nella gestione del programma a seguito della creazione dell'agenzia esecutiva.

9. L'audit si è basato sui seguenti elementi:

- a) analisi della base giuridica del programma, della documentazione relativa al processo decisionale e delle valutazioni dell'EIE e dei programmi precedenti e successivi;
- b) analisi delle relazioni e dei documenti di monitoraggio dell'Agenzia esecutiva;
- c) interviste al personale della direzione generale dell'Energia e dei trasporti (DG Energia e trasporti) e dell'Agenzia esecutiva;
- d) analisi degli inviti a presentare proposte;
- e) esame dei fascicoli relativi a 65 progetti;
- f) un'indagine cui hanno risposto 736 partecipanti al programma⁴;
- g) analisi della banca dati dei progetti.

⁴ Una bozza del questionario utilizzato per l'indagine è stata trasmessa ai servizi della Commissione nel novembre 2006. Il questionario è stato inviato a tutte le parti che avevano presentato domanda di finanziamento alla data del 7 novembre 2006. Le risposte complessivamente pervenute sono state 736. Per quel che riguarda l'indagine, il tasso di risposta complessivo è stato del 29 %. La maggior parte di coloro che hanno risposto aveva partecipato a più di un progetto e disponeva così di maggiore esperienza sul funzionamento del programma. Ad esempio, la metà di coloro che hanno risposto è stata in grado di mettere a confronto le esperienze di lavoro con la DG Energia e trasporti e con l'Agenzia. Il questionario invitava coloro che avevano presentato domanda a specificare i costi sostenuti per la redazione delle proposte e, nel caso dei candidati le cui proposte erano state accolte, i costi per redigere le relazioni da presentare a Bruxelles.

RISULTATI DELL'AUDIT

PROGRAMMAZIONE ED ASSEGNAZIONE DEI FONDI

10. Una pianificazione efficace degli interventi pubblici richiede una definizione chiara degli obiettivi, la conoscenza del modo in cui lo strumento dovrebbe raggiungere tali obiettivi e criteri chiari in base ai quali selezionare le proposte.

⁵ Decisione n. 1230/2003/CE, articolo 4, paragrafo 1.

11. La normativa comunitaria prevedeva che i finanziamenti dell'EIE 2003-2006 andassero a progetti con le seguenti finalità:

⁶ Decisione n. 1230/2003/CE, articolo 4, paragrafo 2.

- a) promozione dello sviluppo sostenibile, della sicurezza dell'approvvigionamento energetico, della competitività e della tutela dell'ambiente;
- b) creazione o sviluppo di strutture e strumenti per lo sviluppo dell'energia sostenibile;
- c) promozione di sistemi ed apparecchiature nel settore dell'energia sostenibile;
- d) sviluppo di strutture di informazioni, educazione e di formazioni specifiche;
- e) monitoraggio dell'attuazione e dell'impatto delle iniziative comunitarie;
- f) valutazione dell'impatto delle misure finanziate nell'ambito del programma⁵.

⁷ Tali programmi di lavoro sono stati elaborati consultando i rappresentanti di tutti i paesi partecipanti.

L'aiuto finanziario doveva dipendere dal valore aggiunto comunitario dell'azione proposta, dal suo interesse e dall'impatto⁶.

12. La Commissione ha messo in atto questi principi mediante:

- un programma generale di lavoro per il 2003-2006 che ha definito 17 «azioni chiave» suddivise in 63 «aree mirate» (elencate nell'*allegato I*);
- programmi annuali di lavoro che definiscono gli orientamenti per i sottoprogrammi e per le «azioni chiave» ed i criteri di selezione⁷;
- inviti a presentare proposte che indicano i criteri di ammissibilità e di selezione ai fini della stipula di convenzioni di sovvenzione da negoziare tra la Commissione ed il consorzio interessato;
- gare d'appalto per l'aggiudicazione di contratti di servizi.

- 13.** Per le azioni chiave di ciascun invito a presentare proposte sono stati costituiti gruppi di esperti (cfr. *allegato I*). I membri dei gruppi hanno valutato le proposte in base a cinque criteri:

- qualità dell'azione/agenzia/evento;
- qualità dell'approccio;
- valore aggiunto comunitario;
- costi e benefici;
- organizzazione del gruppo.

⁸ Cfr., ad esempio, la recente analisi «A Cost curve for Greenhouse Gas Reduction», McKinsey Quarterly, 2007.

- 14.** In base alle relazioni del gruppo di esperti, un comitato di valutazione ha definito una graduatoria per l'approvazione. Le proposte sono state accettate solamente nel caso in cui avessero un punteggio complessivo, ed un punteggio per il quinto criterio (organizzazione del gruppo), non inferiore al 70 % del punteggio disponibile e nessun punteggio per i singoli criteri inferiore al 50 %. È stato accolto circa il 33 % delle proposte ricevute.

PUNTI DI FORZA E LIMITI

- 15.** La Commissione ha tradotto gli obiettivi del programma in azioni specifiche. Essa ha definito un sistema per la valutazione oggettiva delle proposte e per l'aggiudicazione degli appalti. Gli esperti che hanno valutato ed attribuito un punteggio alle proposte hanno giustificato e documentato in maniera adeguata i loro lavori.
- 16.** Le attività sostenute nell'ambito di questo programma sono state in gran parte ereditate da programmi precedenti. Tra le aree mirate ammissibili al sostegno vi è la sensibilizzazione dell'opinione pubblica a questioni quali l'efficienza energetica per i veicoli commerciali e l'isolamento termico degli edifici, per le quali, a giudizio di esperti indipendenti, vi è un notevole potenziale per l'adozione di tecnologie efficienti per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra⁸.
- 17.** Peraltro, la definizione di addirittura 63 aree mirate per un programma di spesa relativamente modesto ha ridotto la probabilità che il programma produca un impatto significativo in uno specifico settore. L'EIE non è stato un programma di spesa ben mirato.

18. Le conclusioni di una relazione finanziata dal programma⁹ forniscono valori di riferimento per la valutazione delle modalità di attuazione del programma. Il programma di lavoro della Commissione non ha:

- «esplicitato il modello di politica» (spiegando, cioè, come la concessione delle sovvenzioni comunitarie possa aiutare a rimuovere gli ostacoli specifici all'adozione di tecnologie efficienti sotto l'aspetto energetico);
- definito, per il programma, obiettivi specifici, misurabili e con un calendario preciso;
- analizzato i principali operatori presenti sul mercato. (Il programma di lavoro del programma EIE2 contiene un'analisi di questo tipo, ma questa indica 41 «gruppi obiettivo» che vengono spesso definiti a grandi linee («il sistema formativo», «gli artigiani», «i media», ecc.)).

MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DEL PROGRAMMA

19. Il regolamento finanziario¹⁰ richiede che la Commissione stabilisca obiettivi specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine per tutti i settori di attività contemplati dal bilancio, la cui realizzazione deve essere verificata mediante indicatori di performance.

20. La Commissione ha definito solo le seguenti modalità di monitoraggio a livello dei singoli progetti:

- la convenzione di sovvenzione descrive il contenuto del progetto, i suoi prodotti immediati (risultati tangibili) e gli indicatori di performance concordati;
- la convenzione di sovvenzione indica anche la frequenza delle relazioni, che si traduce in tre o quattro relazioni a seconda della durata del progetto (i piccoli eventi fanno oggetto di una sola relazione);
- ogni progetto è stato assegnato ad un responsabile che ha monitorato la presentazione delle relazioni e lo stato di avanzamento rispetto alla descrizione del progetto formulata nel contratto;
- nell'ambito dell'agenzia esecutiva, ogni unità ha monitorato i propri responsabili di progetto;
- alla direzione generale Energia e trasporti è stato infine presentato un quadro d'insieme di tale lavoro di monitoraggio.

⁹ Nel quadro dell'EIE, ECOFYS ha redatto una relazione di valutazione di 20 strumenti di efficienza energetica 17 dei quali operanti nell'ambito degli Stati membri («From Theory Based Policy Evaluation to SMART Policy Design» ECOFYS, april 2007. http://www.aid-ee.org/documents/SummaryreportFinal.PDF?bcsi_scan_522CC38ADEA72627=0&bcsi_scan_filename=SummaryreportFinal.PDF, 10th June 2008). Questa relazione fornisce valori di riferimento per quel che riguarda le buone pratiche nella definizione e monitoraggio dei programmi nel settore dell'efficienza energetica. La relazione del consulente ha, tra l'altro, indicato che un programma di efficienza energetica dovrebbe:

- offrire un esplicito modello di politica, (che indichi il nesso atteso tra spese, output ed impatto);
- definire obiettivi specifici da raggiungere entro termini precisi, e individuare indicatori misurabili da monitorare;
- stimare il possibile impatto di un eventuale pacchetto di strumenti di politica ai fini del raggiungimento degli obiettivi definiti;
- analizzare i mercati ed i settori specifici, identificando gli operatori chiave sul mercato, i disincentivi, le barriere e gli ostacoli all'efficienza energetica e la probabile efficacia degli strumenti di politica per ovviare a tali problemi.

¹⁰ Articolo 27 del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 (GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1).

SUCCESSI E LIMITI

- 21.** Queste procedure, analoghe a quelle di altri programmi dell'UE, hanno permesso alla Commissione di monitorare le attività svolte nell'ambito dei singoli progetti. D'altra parte, le informazioni di monitoraggio richieste e fornite non sono state collocate nel quadro di un insieme di indicatori atti a misurare il successo del programma nel suo complesso. Le informazioni sono state pertanto di scarsa utilità per permettere alla Commissione di appurare in che misura il programma abbia avuto successo e se esso, o i requisiti dei progetti, richiedessero delle modifiche¹¹. Nel corso del programma Energia intelligente per l'Europa non ci sono state modifiche dei criteri di valutazione dei progetti proposti (e, per quel che riguarda le componenti SAVE e Altener, tali criteri sono rimasti invariati rispetto ai precedenti programmi).
- 22.** Una valutazione utile dell'EIE è stata anche ostacolata dal tasso di erogazione dei fondi¹². La valutazione intermedia dell'EIE è stata completata verso la fine del programma, nel gennaio 2006. Tuttavia, a tale data, le erogazioni ammontavano a meno del 5 % della spesa totale prevista per il programma. Il gruppo di studio aveva concluso che fosse ancora troppo presto per valutare gli impatti a lungo termine dei progetti. Alla fine del 2006, l'importo totale dei pagamenti aveva raggiunto appena i 46,8 milioni di euro – indicando che l'80 % dei fondi erogabili dal programma sarebbe stato versato dopo il periodo coperto dal programma.
- 23.** Il programma Energia intelligente per l'Europa è partito dal presupposto che la mancanza di un'adeguata informazione costituisca una barriera significativa all'utilizzo di prodotti, processi e pratiche efficienti dal punto di vista energetico nonché di fonti di energia rinnovabili. Una «buona pratica» di monitoraggio del programma avrebbe dovuto prevedere misure volte a stabilire fino a che punto i responsabili politici avevano potuto ottenere informazioni utili a seguito dell'attuazione del programma. La Commissione non ha ottenuto tali informazioni a livello del programma.
- 24.** Una carenza chiave della valutazione del programma è stata l'eccessivo ritardo con cui sono state disponibili le relazioni di valutazione, che non ha consentito di influire sul dibattito legislativo, e l'assenza di analisi utili sull'impatto del programma. Le relazioni di valutazione per i sottoprogrammi SAVE e Altener non sono state disponibili prima dell'adozione dell'EIE. La valutazione ex ante dell'EIE2, il programma che ha fatto seguito all'EIE, è stata realizzata prima che fosse disponibile qualsiasi informazione sull'EIE (la relazione¹³ è stata pubblicata nel settembre 2004: la scadenza per la presentazione delle proposte nell'ambito del primo bando per l'EIE era aprile 2004 e le convenzioni di sovvenzione nel quadro dell'EIE 2003-2006 sono state firmate solo nell'autunno dello stesso anno).

¹¹ Il consulente incaricato di effettuare una valutazione ex-ante per l'EIE2 ha osservato che, allo stato attuale, il sistema di indicatori del programma EIE in questione si applica solo al livello di progetto, in cui si richiede ai proponenti di suggerire indicatori rispetto ai quali misurare i progressi dei loro progetti. Non è però possibile armonizzare questi indicatori a livello del programma. Le consultazioni effettuate hanno evidenziato preoccupazioni riguardo a tale sistema. Esso si presta infatti a potenziali confusioni ed impedisce un utile monitoraggio dell'impatto, in quanto incoraggia i progetti a misurare output, risultati ed impatti diversi. Con tali modalità, sarà molto difficile che una valutazione misuri l'impatto e tragga poi conclusioni in merito ai risultati del programma. (*Ex-ante evaluation of a renewed multiannual Community programme in the field of energy (2007-2013) ECOTEC Research and Consulting Limited*, pag. 38).

¹² *Mid Term Evaluation of the Multi-annual Programme for Action in the field of Energy «Intelligent energy – Europe, 2003-2006»*, ECOTEC Research & Consulting Limited, United Kingdom. (http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/evaluation/activities/doc/reports/energie/no52_eie_midterm_final_report.pdf).

¹³ Uno dei fattori che ha influito a tale proposito è stato la durata della procedura di approvazione del programma (cfr. pag. 2 della relazione).

VALUTAZIONE DELLE AGENZIE LOCALI DELL'ENERGIA: UNO STUDIO DI CASO

- 25.** Nel corso degli ultimi 15 anni, l'UE ha cofinanziato, nell'ambito di una serie di programmi, la creazione di agenzie locali dell'energia negli Stati membri (cfr. riquadro 5). Nel corso di tale periodo, sono state create con il sostegno dell'UE (contributo comunitario massimo, 200 000 euro) circa 300 agenzie di questo tipo. La Commissione dichiara che le agenzie sono «promotrici ed attuatrici» della politica energetica comunitaria a livello locale, e fungono da «esperti in materia di energia» per altre attività locali o regionali.
- 26.** Nell'ambito dell'EIE, qualsiasi autorità pubblica o altro organismo che proponga la creazione di un'agenzia locale dell'energia deve presentare un programma di lavoro iniziale. Tale programma di lavoro deve indicare una combinazione di attività locali/regionali e di attività aventi una dimensione comunitaria. Esso deve anche dimostrare che le attività locali/regionali beneficeranno degli input che la nuova agenzia riceverà da altre parti dell'Unione europea.
- 27.** Il Programma generale di lavoro per il 2003-2006 ha promesso un approccio selettivo per il sostegno alla creazione di nuove agenzie (laddove esse siano «necessarie ed opportune, e vi sia un chiaro impegno da parte delle autorità locali a sostenere tale infrastruttura a lungo termine»). La precedenza avrebbe dovuto essere data alla creazione di agenzie nei paesi (allora) candidati. In pratica, tale obiettivo non è stato conseguito: il maggior numero di agenzie è stato infatti creato negli Stati membri esistenti, con una concentrazione maggiore in quelli che già avevano il maggior numero di agenzie locali dell'energia.

RIQUADRO 5

AGENZIE LOCALI DELL'ENERGIA

Le agenzie sono di norma organismi di piccole dimensioni (da due a dieci dipendenti) creati su iniziativa delle autorità locali. Sono dirette da un direttore il quale riferisce ad un comitato direttivo che può anche comprendere rappresentanti del settore privato ma che è maggioritariamente costituito da rappresentanti del settore pubblico.

L'attività più frequentemente svolta è di consulenza (a beneficio dei responsabili politici locali o dei consumatori).

28. La Commissione non ha ottenuto una valutazione indipendente dell'impatto delle agenzie locali dell'energia. Essa ha tuttavia disposto di una ricerca¹⁴ sugli output, la performance e le prospettive future delle agenzie dell'energia di SAVE, basata sul lavoro di esperti provenienti da agenzie dell'energia operanti nella Repubblica ceca, in Francia, in Italia e nel Regno Unito. La ricerca si è concentrata in particolare sul sostegno fornito dalla Commissione alle agenzie locali dell'energia, ma si è anche posta il problema del monitoraggio delle agenzie, e del loro coordinamento con gli organismi del settore privato e pubblico operanti nel campo dell'efficienza energetica.

¹⁴ «Study of outputs, performance and future perspectives of SAVE energy agencies» Relazione finale ECUBA srl 2005.

29. Nonostante ciò, l'EIE2 fornisce un sostegno maggiore alla creazione di nuove agenzie dell'energia: rispetto al passato, l'importo massimo del finanziamento passa da 200 000 a 250 000 euro e dal 50 al 75 % dei costi ammissibili.

AGENZIE DELL'ENERGIA CREATE NEL QUADRO DI SAVE II (1998-2004)



COSTI AMMINISTRATIVI: REDAZIONE DELLE PROPOSTE, RELAZIONI SUI PROGETTI E GESTIONE DEL PROGRAMMA

30. I costi amministrativi del programma Energia intelligente per l'Europa sono sostenuti:

- dai partecipanti al programma (e, talvolta, dai loro sponsor);
- e, dal 2006, dall'Agenzia esecutiva creata per la gestione del programma e dai servizi competenti della Commissione (in primo luogo, la direzione generale Energia e trasporti).

I costi amministrativi sia per la Commissione che per i partecipanti devono essere commisurati alla dimensione del programma e non essere superiori a quanto necessario per l'efficace attuazione del programma.

31. La Commissione non dispone di orientamenti o di valori di riferimento, basati ad esempio su programmi simili o sui costi amministrativi e non raccoglie informazioni complete su tali costi.

COSTI SOSTENUTI DAI PARTECIPANTI

32. La Corte ha svolto un'indagine per ottenere una stima dei costi sostenuti dai partecipanti per la redazione delle proposte e delle relazioni sui progetti. Coloro che hanno risposto hanno riferito che il costo medio per presentare e negoziare una proposta è ammontato al 10 % circa dell'importo richiesto. Gli ulteriori costi sostenuti per la presentazione delle relazioni sono stimati a non meno del 6 % del finanziamento comunitario (tali costi sono ammissibili al sostegno UE). Riferite al programma nel suo complesso, tali percentuali indicano un costo attorno ai 22 milioni di euro sostenuto dai candidati le cui proposte sono state accolte¹⁵.

¹⁵ La cifra di 22 milioni di euro rappresenta il 10 % dell'importo totale delle sovvenzioni concesse (199,2 milioni di euro – cfr. **Tabella 1**) più il 6 % dei pagamenti complessivi versati ai beneficiari nel periodo 2003-2006 (43,6 milioni di euro). Tuttavia, i costi per le proposte sono stati sostenuti anche da coloro che hanno presentato proposte che non sono state accolte, mentre i costi per la stesura delle relazioni, alla fine del programma, sono legati all'importo complessivamente erogato per i progetti (che dovrebbe aggirarsi attorno ai 200 milioni di euro).

- 33.** Le **figura 1** e **2** mostrano le stime dei candidati per quel che riguarda il costo per la presentazione della proposta espresso in percentuale del finanziamento richiesto. La **figura 3** presenta le stime dei candidati per quel che riguarda il costo per la presentazione delle relazioni espresso in percentuale del finanziamento¹⁶. Oltre la metà dei partecipanti ritiene che il tempo necessario per compilare la domanda non sia eccessivo, ma la percentuale scende al 40 % per i coordinatori di progetto. Preoccupazioni analoghe riguardo ai costi sostenuti per la redazione delle proposte e per i negoziati con la Commissione sono espresse nelle osservazioni della valutazione intermedia che hanno messo in evidenza come la procedura di negoziazione dei contratti prenda sempre più tempo, mentre coloro che presentano le domande devono fornire una grande quantità di documenti. Per alcune organizzazioni, lo sforzo richiesto nella fase che precede il contratto può drenare troppe risorse¹⁷. La valutazione intermedia si è basata su un'indagine con un approccio simile a quello della Corte, anche se il numero dei partecipanti contattati ed il tasso di risposta sono stati inferiori (736 risposte con un tasso di risposta del 29 % per l'indagine della Corte, mentre i valutatori hanno ricevuto 82 risposte con un tasso di risposta pari al 22 %).

¹⁶ La Corte ha svolto un'indagine tra coloro che hanno presentato proposte relative al programma Energia intelligente per l'Europa sulla conduzione dello stesso.

Al questionario hanno risposto 736 candidati.

¹⁷ *Mid Term Evaluation of the Multi-annual Programme for Action in the field of Energy «Intelligent Energy – Europe, 2003–2006»*, ECOTEC Research & Consulting Limited, United Kingdom. (pag. 42) (http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/evaluation/activities/doc/reports/energie/no52_eie_midterm_final_report.pdf).

FIGURA 1

DISTRIBUZIONE DELLE RISPOSTE CONCERNENTI IL COSTO STIMATO DELLA PRESENTAZIONE DI UNA PROPOSTA IN PERCENTUALE DEL FINANZIAMENTO RICHIESTO (689 RISPOSTE RICEVUTE)

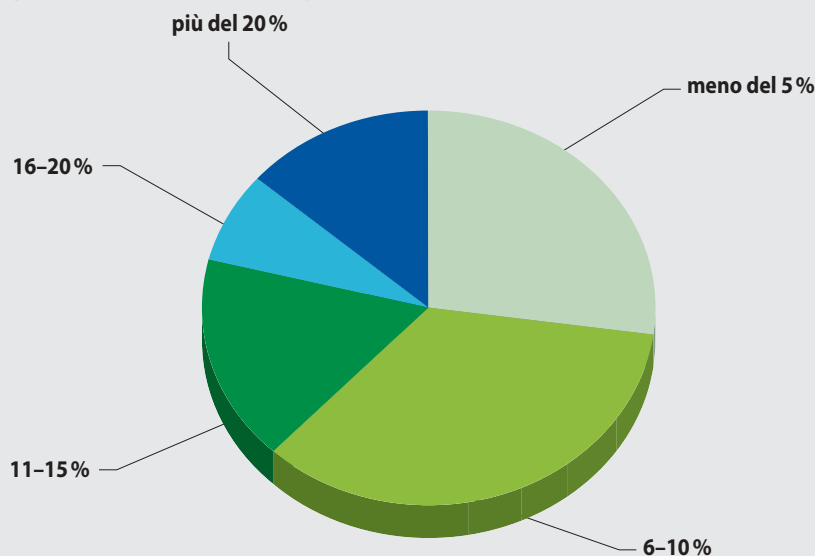


FIGURA 2

DISTRIBUZIONE DELLE RISPOSTE CONCERNENTI IL COSTO STIMATO SOSTENUTI DAI COORDINATORI PER LA PRESENTAZIONE DI UNA PROPOSTA IN PERCENTUALE DEL FINANZIAMENTO RICHIESTO (HANNO RISPOSTO 121 COORDINATORI)

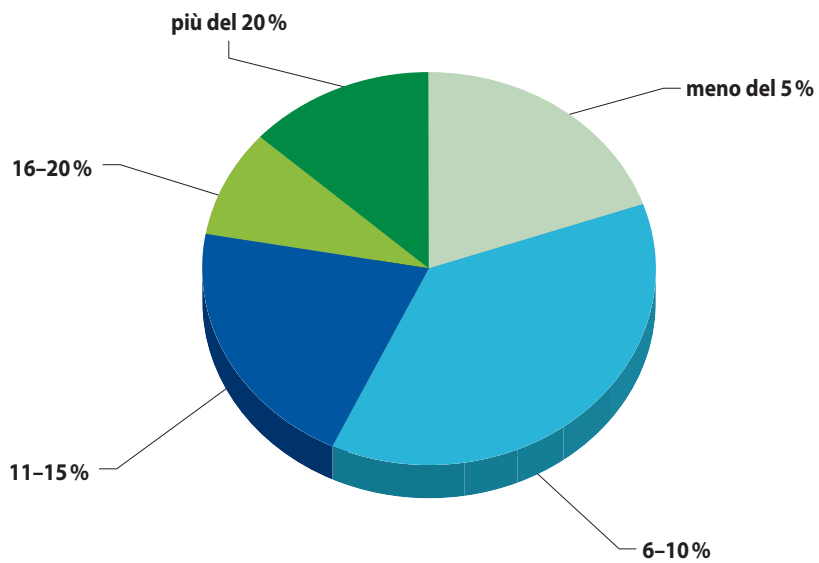
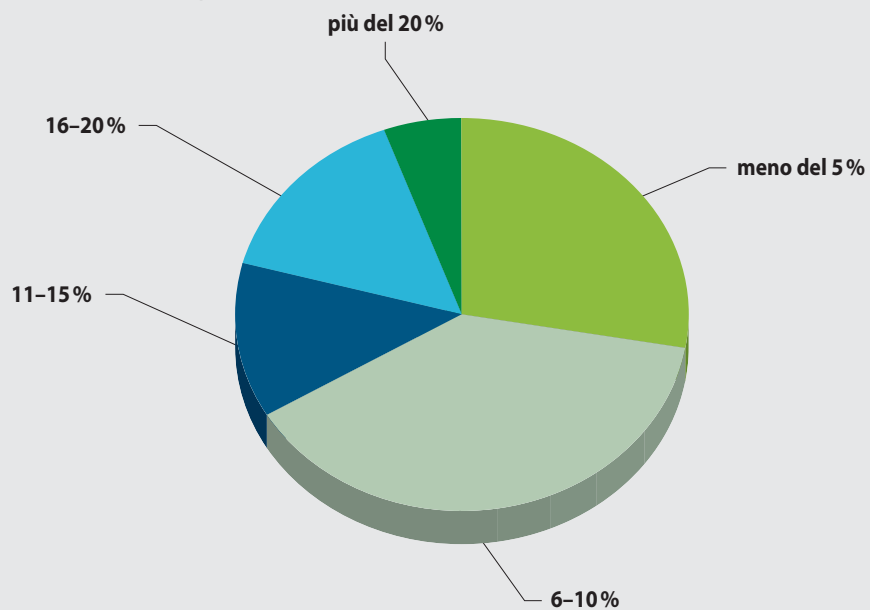


FIGURA 3

DISTRIBUZIONE DELLE RISPOSTE CONCERNENTI I COSTI DELLA PRESENTAZIONE DELLE RELAZIONI IN PERCENTUALE DEL FINANZIAMENTO RICEVUTO (529 RISPOSTE RICEVUTE)



COSTI SOSTENUTI DALL'AGENZIA ESECUTIVA

- 34.** Un'innovazione del programma Energia intelligente per l'Europa è stata la creazione di un'Agenzia esecutiva (cfr. riquadro 6) per gestire l'amministrazione del programma¹⁸. Per finanziare l'Agenzia esecutiva nel 2005 e 2006, la Commissione ha imputato 8,5 milioni di euro alle linee di bilancio EIE. Nel 2006, i rendiconti finanziari dell'Agenzia mostrano spese (contabilità di competenza) per 4 milioni di euro¹⁹, con un'eccedenza accumulata di 0,9 milioni di euro al 31 dicembre 2006. Le spese di gestione dell'Agenzia sono pertanto stimate a 7,6 milioni di euro per il 2005 ed il 2006. Alla fine del 2006, l'Agenzia aveva un organico di 41 unità, di cui cinque funzionari permanenti distaccati dalla Commissione, 11 agenti temporanei trasferiti dalla Commissione e 25 agenti contrattuali.

¹⁸ L'Agenzia è incaricata esclusivamente dell'amministrazione del programma Energia intelligente per l'Europa, e non delle attività finanziate da precedenti programmi. Il nuovo programma che ha fatto seguito dal 2007 all'EIE, rientra nel programma quadro «Competitività e innovazione». L'Agenzia gestisce attualmente altre attività del programma «Competitività e innovazione» oltre a continuare quelle del programma EIE.

¹⁹ Conto del risultato economico per l'esercizio 2006. Relazione sui conti annuali dell'Agenzia esecutiva per l'energia intelligente relativi all'esercizio 2006, corredata delle risposte dell'Agenzia (GU C 309 del 19.12.2007, pag. 18). Le spese per il personale rappresentano il 66 % del totale. Una quota significativa delle altre spese amministrative ha riguardato le spese per esperti e ricerche, ed i rimborsi alla Commissione per la fornitura di locali per uffici e di altri servizi.

RIQUADRO 6

CREAZIONE DELL'AGENZIA ESECUTIVA PER L'ENERGIA INTELLIGENTE

L'Agenzia esecutiva per l'energia intelligente è stata la prima agenzia esecutiva della Comunità ed ha iniziato l'attività nel 2005. La sua missione è l'attuazione della parte principale del programma Energia intelligente per l'Europa (2003-2006). In pratica, ciò comprende i seguenti compiti:

Ciclo dei progetti:

- pubblicazione di inviti annuali a presentare proposte, selezione delle proposte e aggiudicazione dei contratti,
- monitoraggio dei progetti (stato di avanzamento e aspetto finanziario),
- monitoraggio degli effetti reali dei progetti nel settore interessato,
- pagamento del contributo UE secondo le clausole contrattuali,
- comunicazione e promozione del programma e dei suoi progetti.

Riferire alla Commissione sui seguenti aspetti:

- informazioni sull'esecuzione del programma,
- osservazioni utili per lo sviluppo futuro del programma e sulle iniziative nazionali,
- gestione dell'agenzia e del suo bilancio operativo,
- funzionamento e gestione dell'agenzia (risorse umane, finanze ...).

All'agenzia sono stati ora affidati nuovi compiti (Programma «Competitività e innovazione»), il suo nome è stato modificato in «Agenzia esecutiva per la competitività e l'innovazione» e il suo periodo di operatività è stato prorogato sino alla fine del 2015.

COSTI SOSTENUTI DALLA DIREZIONE GENERALE ENERGIA E TRASPORTI

- 35.** I costi per il personale riferibili all'EIE sostenuti dalla direzione generale Energia e trasporti non sono indicati separatamente nei rendiconti finanziari della Commissione, ma possono essere stimati in base ai dati relativi al personale. La Commissione ha dichiarato che, nel 2003, 38 funzionari sono stati impegnati nell'amministrazione del programma [COM(2002) 162]. Tale cifra è scesa a 20 unità dopo che l'agenzia è divenuta pienamente operativa nel 2006 (a tale data, 16 funzionari sono stati distaccati presso l'agenzia). Basandosi sulle ipotesi definite nella valutazione del rapporto costo/efficacia effettuata per giustificare la creazione dell'Agenzia esecutiva²⁰, viene indicato un costo per il personale di circa 16 milioni di euro per il periodo 2003-2006.
- 36.** Le spese di gestione amministrativa (riguardanti essenzialmente le spese per ricerche, le riunioni, le informazioni e la pubblicità) sono ammontate a 2 milioni di euro nel periodo 2003-2006.

²⁰ *Externalisation arrangements for «Intelligent Energy for Europe» Programme. A cost-effectiveness assessment*, Eureval-C3E, 2002.

COSTI AMMINISTRATIVI TOTALI

- 37.** I costi amministrativi dell'EIE sostenuti direttamente dall'Unione europea (comprese le spese di gestione dell'Agenzia esecutiva) nel periodo 2003-2006 ammontano pertanto a circa 25 milioni di euro. Un'indagine effettuata tra i partecipanti indica un costo di circa 22 milioni di euro per la redazione delle proposte e delle relazioni sui progetti. I pagamenti complessivi ai partecipanti ammontavano, alla fine del 2006, a 46,8 milioni di euro. Ciò indica che, in questo periodo, i costi amministrativi, unitamente a quelli per la redazione delle proposte e delle relazioni sui progetti, del programma Energia intelligente per l'Europa sono stati dello stesso ordine di grandezza dell'importo versato ai beneficiari a fini operativi.

- 38.** Molti di questi costi, in un programma come l'EIE, sono «a carico anteriore». In altri termini, i costi come quelli connessi alla preparazione degli inviti a presentare proposte si concentrano necessariamente nella fase iniziale del programma, ed i rapporti tra i costi amministrativi e quelli operativi si modificano nel corso del programma. Tuttavia, i costi amministrativi, oltre a quelli già sostenuti per la redazione delle proposte e delle relazioni sui progetti, possono essere stimati ad oltre un sesto degli impegni totali; inoltre, ulteriori costi amministrativi dovranno essere sostenuti in futuro, in quanto l'Agenzia esecutiva continuerà il monitoraggio dei contratti e sarà sempre più impegnata nel controllo delle domande di rimborso, mentre i beneficiari continueranno a sostenere costi per la presentazione di relazioni e dovranno dedicare maggiori risorse alla redazione delle dichiarazioni di spesa ed all'ottenimento dei certificati di audit.

L'AGENZIA ESECUTIVA: UN GESTORE MIGLIORE?

- 39.** Per quel che riguarda l'Agenzia esecutiva, l'audit della Corte ha constatato quanto segue:
- la comunicazione del programma è migliorata (attraverso il sito web, la diffusione di informazioni in *streaming* e la newsletter);
 - la documentazione per la presentazione delle domande è migliorata;
 - sono stati ridotti alcuni degli oneri amministrativi per i partecipanti;
 - la periodicità delle relazioni, precedentemente semestrale, è passata a nove mesi con un'unica relazione sullo stato di avanzamento e sugli aspetti finanziari.

- 40.** Le modifiche intervenute nelle procedure amministrative trovano riscontro nelle opinioni espresse dai beneficiari del programma. Per quel che riguarda la valutazione degli aspetti «assistenza nel corso della procedura di domanda» e «durata della procedura» (**figura 4**), i richiedenti che hanno giudicato «buono o eccellente» il servizio fornito dall’Agenzia esecutiva sono il 10 % in più rispetto a quelli che hanno espresso lo stesso giudizio riguardo alla Commissione. Le differenze sono particolarmente marcate quando il giudizio espresso è «eccellente».
- 41.** Anche se i partecipanti hanno complessivamente indicato di preferire di trattare con l’Agenzia esecutiva, circa la metà di essi non ha rilevato grandi differenze per quel che riguarda il livello del servizio fornito. I coordinatori di progetto (che sono maggiormente a contatto con Bruxelles rispetto agli altri partecipanti) hanno espresso un maggior grado di soddisfazione per l’agenzia ed un minor grado di soddisfazione per la Commissione (**figure 5 e 6**).
- 42.** È ancora troppo presto per trarre conclusioni definitive sulla performance dell’Agenzia, ma la percezione dei partecipanti al programma è che essa ha avuto un buon avvio.

FIGURA 4

LA DURATA DELLA PROCEDURA DI CANDIDATURA

Parere espresso dai beneficiari che hanno risposto al questionario riguardo al servizio fornito:

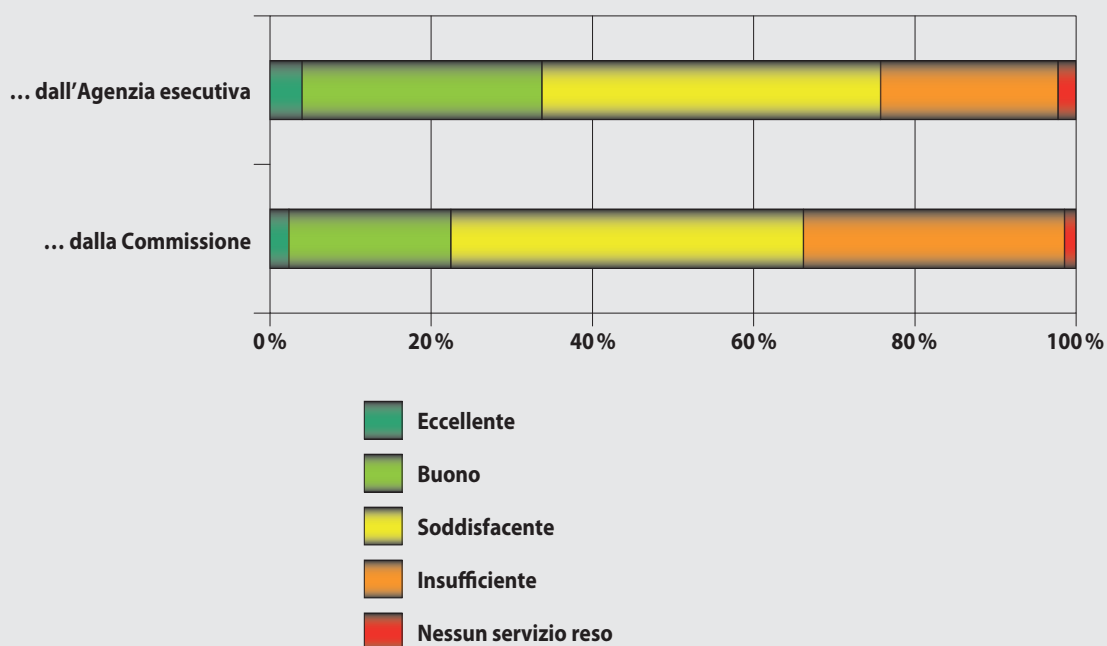


FIGURA 5

GIUDIZI FORMULATI DA TUTTI I BENEFICIARI RIGUARDO ALLE DIFFERENZE NELLA QUALITÀ DEI SERVIZI PRESTATI DALLA COMMISSIONE E DALL'AGENZIA ESECUTIVA

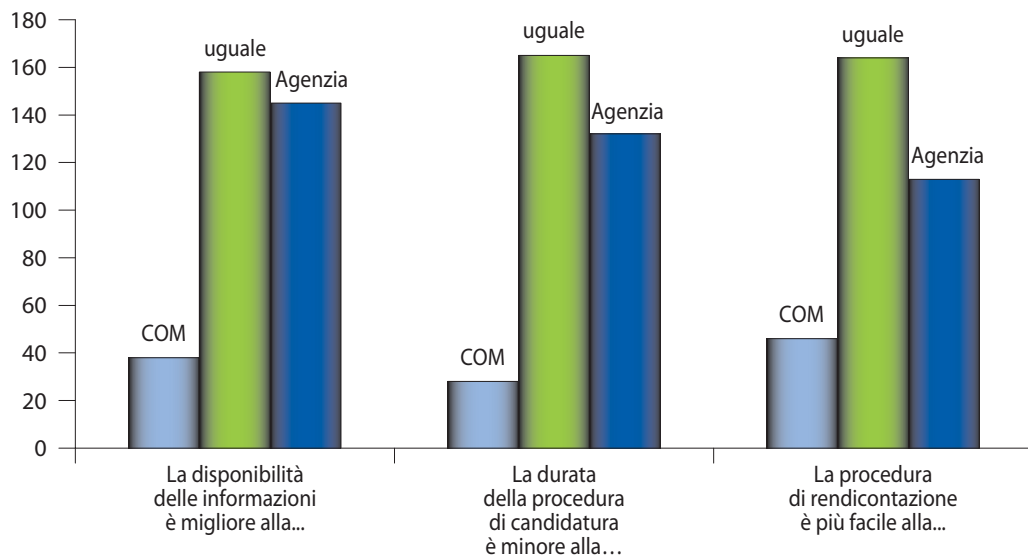
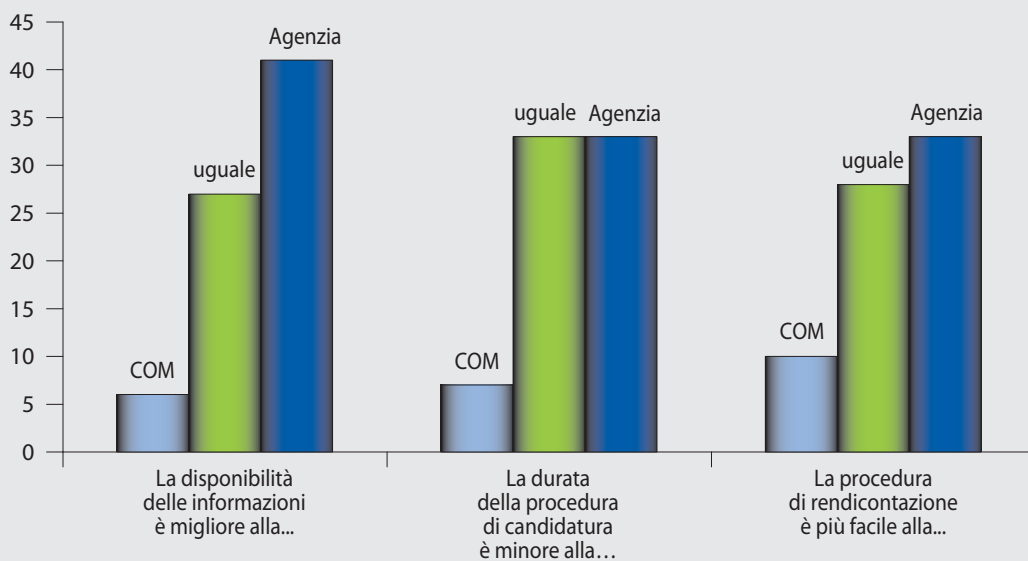


FIGURA 6

GIUDIZI FORMULATI DAI COORDINATORI RIGUARDO ALLE DIFFERENZE NELLA QUALITÀ DEI SERVIZI PRESTATI DALLA COMMISSIONE E DALL'AGENZIA ESECUTIVA



CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

PIANIFICAZIONE DEL PROGRAMMA

- 43.** La Commissione ha tradotto gli obiettivi del programma EIE in un programma di lavoro dettagliato ed ha fatto ricorso ad esperti esterni per la valutazione delle proposte. In alcune aree mirate dell'azione EIE risulta esserci un notevole potenziale per l'adozione di tecnologie efficienti finalizzate a ridurre le emissioni di gas a effetto serra.
- 44.** Peraltro, la pianificazione del programma non è stata all'altezza delle migliori pratiche. La Commissione è stata carente per i seguenti aspetti:
- mancata esplicitazione del modello di politica;
 - mancata definizione di obiettivi specifici con un calendario preciso;
 - assenza di un'analisi degli operatori chiave presenti sul mercato.
- 45.** La distribuzione della spesa in così tanti settori di attività ha necessariamente limitato il potenziale per il raggiungimento di progressi significativi e verificabili in uno specifico settore. L'EIE non è stato un programma di spesa ben mirato.

RACCOMANDAZIONE 1 – PIANIFICAZIONE

La Commissione deve fare in modo che le proposte di programma si basino su un esplicito modello di politica e riflettano il nesso atteso tra spese, output ed impatto.

MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

- 46.** Le procedure di monitoraggio e valutazione non hanno fornito un meccanismo efficace di feedback. La Commissione ha monitorato i progetti ma non ha inteso monitorare i risultati del programma nel suo insieme. La valutazione del programma precedente è stata fatta troppo tardi per poter influire sulla concezione di Energia intelligente per l'Europa, ed il programma che gli ha fatto seguito è stato deciso prima che fosse stata effettuata una valutazione di Energia intelligente per l'Europa. Il programma è stato oggetto di una valutazione «intermedia», la cui validità è stata però limitata dal fatto che, in quel momento, era stato effettuato solo il 5 % dei pagamenti.
- 47.** Le modalità di monitoraggio e valutazione non hanno pertanto permesso alla Commissione di ottenere un quadro complessivo della qualità e della struttura del programma e di giudicare se, ad esempio, un approccio standard basato su progetti fosse una risposta adeguata alle finalità delle politiche²¹ oppure se, in tal caso, un programma molto più mirato avrebbe potuto avere maggiori probabilità di conseguire gli obiettivi dell'EIE. Nel caso di Energia intelligente per l'Europa, una delle premesse da cui è partito il programma era che una conoscenza imperfetta impedisse ai responsabili politici di adottare le tecnologie più adeguate. Un monitoraggio efficace consentirebbe pertanto di verificare se i responsabili politici siano stati meglio informati.
- 48.** La Commissione non è stata in grado di valutare se l'impatto delle agenzie per l'energia sia stato significativo oppure se, grazie ad esse, sia migliorato il coordinamento della promozione di tecnologie efficienti dal punto di vista energetico. Tuttavia, le modifiche apportate al programma 2007-2013 hanno accresciuto il sostegno finanziario a tali organismi.
- 49.** Il programma EIE è stato modesto in rapporto al mercato (dell'energia) su cui avrebbe dovuto influire. I progetti EIE hanno fornito output intermedi (spesso sotto forma di orientamenti per i responsabili politici, di partecipazioni ad eventi o di materiale pubblicitario). È difficile stabilire se tali output abbiano contribuito a modificare i comportamenti.

²¹ Ad esempio, vale la pena di osservare che, usando un approccio diverso, i responsabili dell'elaborazione delle politiche negli Stati membri si sono spesso concentrati sulle aziende fornitrici di servizi pubblici quale canale più adatto per la consulenza in materia di tecnologie per il risparmio energetico. Tale procedura presenta il vantaggio che le aziende per la fornitura di servizi pubblici sono in contatto permanente con gli utenti di energia e che esse hanno il potenziale per misurare gli impatti sul consumo di energia. Essa presenta tuttavia l'inconveniente che le aziende per la fornitura di servizi pubblici hanno evidenti interessi commerciali, e ciò non le mette nella migliore posizione per formulare pareri in modo equo e trasparente.

- 50.** Vi è inoltre un problema intrinseco nel decidere quando e come valutare programmi pluriennali che iniziano lentamente (o in ritardo) e le cui spese hanno conseguenze che vanno al di là del periodo di programmazione formale. Come è stato evidenziato nella relazione della Corte sull'attuazione dei «processi intermedi» relativi ai Fondi strutturali (relazione speciale n. 1/2007), una valutazione svolta in una fase sufficientemente precoce del periodo di programmazione affinché i risultati possano influire sulla struttura del programma successivo, si baserà su elementi desunti solo da una piccola parte della spesa programmata. Per contro, le valutazioni basate su una quota significativa della spesa avverranno probabilmente troppo tardi per influire sulla struttura degli eventuali programmi successivi.
- 51.** Tali difficoltà intrinseche rendono più importante che la Commissione definisca un insieme valido e completo di indicatori di performance e faccia in modo che la valutazione venga effettuata nel momento migliore.

RACCOMANDAZIONE 2 – MONITORAGGIO

La Commissione deve garantire che i programmi siano monitorati in maniera tale da fornire, nella misura del possibile, informazioni utili sui loro effetti. Tali informazioni devono guardare al di là dei singoli progetti e permettere di pronunciarsi sul programma nel suo complesso, tenendo conto dei suoi obiettivi annunciati.

RACCOMANDAZIONE 3 – VALUTAZIONE

La valutazione dei programmi deve essere effettuata in maniera da massimizzarne l'utilità quale fonte di informazioni di «feedback» che rendano possibile un miglioramento dei programmi di spesa. La Commissione deve considerare l'opportunità di ricorrere maggiormente a valutazioni «longitudinali» – guardando all'impatto di categorie chiave di progetti nel corso di quadri successivi di spesa. Le relazioni che la Commissione ha ottenuto sui programmi degli Stati membri possono fornire un quadro di riferimento adeguato a tale proposito.

AMMINISTRAZIONE DEL REGIME

- 52.** Dal lavoro della Corte emerge che i costi complessivi per la redazione delle proposte e delle relazioni sui progetti e di amministrazione sono stati equivalenti ai fondi complessivamente trasferiti ai progetti nel corso del periodo 2003-2006. Tenendo conto delle erogazioni e dei costi amministrativi futuri, il costo totale per questi tre tipi di attività sarà probabilmente superiore ad un sesto degli importi erogati.
- 53.** Sebbene la Commissione europea gestisca molti regimi con una struttura analoga a quella dell'EIE, essa non dispone di un quadro di riferimento per la valutazione dei relativi costi amministrativi. Pertanto, non è possibile confrontare agevolmente i costi amministrativi dell'EIE con quelli di altri regimi.

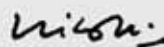
RACCOMANDAZIONE 4 – COSTI AMMINISTRATIVI

La Commissione deve registrare ed esaminare in maniera più sistematica le informazioni sul costo amministrativo dei programmi (prendendo in considerazione indicatori quali i rapporti costi/euro erogato e costi/proposta valutata). Per «costi» devono intendersi anche quelli sostenuti dai beneficiari e non solo quelli della Commissione. La Commissione deve usare tali informazioni per mettere a confronto i programmi e identificare e diffondere le migliori pratiche.

- 54.** L'Agenzia esecutiva ha avuto un impatto positivo sul grado di soddisfazione dei clienti: i partecipanti (ed in particolare, i coordinatori di progetto) preferiscono trattare con l'Agenzia che non con la Commissione.

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti a Lussemburgo, nella riunione del 4 settembre 2008.

Per la Corte dei conti



*Vítor Manuel da Silva Caldeira
Presidente*

RIEPILOGO DELLE AZIONI CHIAVE VERTICALI E DELLE RELATIVE AREE MIRATE DI SAVE, ALTENER E STEER

SETTORE	AZIONI CHIAVE VERTICALI	AREE MIRATE
	TITOLO	TITOLO
SAVE	MOLTIPLICARE I RISULTATI POSITIVI NEGLI EDIFICI	Strumenti per il decollo della direttiva sulle prestazioni energetiche degli edifici
		Piani per la messa in opera di servizi energetici negli edifici
		Edifici pubblici come esempi di eccellenza
		Promozione di esempi delle migliori pratiche in edifici ad elevata efficienza energetica
	RISTRUTTURAZIONE DELLE CASE DI EDILIZIA SOCIALE	Sensibilizzazione, istruzione e formazione
		Schemi di finanziamento personalizzati
		Soluzioni avanzate integrate di ristrutturazione
		Cambiamenti legali e istituzionali
	APPROCCI INNOVANTI NELL'INDUSTRIA	(Strumenti per la) gestione energetica
		Servizi energetici nelle PMI
		Poligenerazione
	ATTREZZATURE E PRODOTTI EFFICIENTI DAL PUNTO DI VISTA ENERGETICO	Rafforzamento dell'applicazione e sostegno alla sensibilizzazione verso il marchio UE e gli standard minimi di efficienza energetica
Appalti tecnologici, iniziative d'acquisto e altri strumenti mirati ad accelerare la trasformazione del mercato		
Monitoraggio delle trasformazioni del mercato e preparazione del terreno per nuove iniziative politiche		
ALTENER	FER-ELETTRICITÀ	Target indicativi nazionali
		Regimi d'appoggio
		Questioni relative alla rete elettrica
		Elettricità verde
	FER-CALORE	Generazione distribuita di elettricità
		Legislazione, standard per i carburanti e norme per sistemi di riscaldamento
		Catena di approvvigionamento e strutture di mercato
		Applicazioni specifiche ed integrazione nell'edilizia
	APPLICAZIONI FER DI PICCOLA DIMENSIONE	Raffreddamento e riscaldamento dell'acqua e degli ambienti attraverso energia solare
		Generazione di elettricità fotovoltaica
		Biomassa per il riscaldamento domestico
		Micro-CHP e pompe di calore di piccola scala
PROPULSIONE ALTERNATIVA DEI VEICOLI	Legislazione, regimi fiscali e standard e norme sui combustibili	
	Catene dell'offerta e strutture di mercato per i biocombustibili	
	Catene dell'offerta e strutture di mercato per i combustibili alternativi che richiedono distinte catene di offerta	
	Domanda di mercato per propellenti alternativi per i veicoli	
STEER	MISURE POLITICHE PER UN USO EFFICIENTE DELL'ENERGIA NEI TRASPORTI	Misure di accompagnamento
		Riduzione della domanda di trasporto
		Promozione dell'efficienza energetica in ogni sistema di trasporto
		Spostamento del traffico verso sistemi a minor consumo energetico
	MIGLIORARE LE COMPETENZE DELLE AGENZIE LOCALI DI GESTIONE IN MATERIA DI TRASPORTI	Strumenti ed incentivi economici
		Informazione, sensibilizzazione ed istruzione
	Formazione ed istruzione per le agenzie locali per un uso efficiente dell'energia e l'impiego di combustibili alternativi nei trasporti	
	Promozione della collaborazione e del partenariato: Sostegno agli operatori locali per la loro partecipazione al programma ed ai progetti	

Fonte: Intelligent Energy – Europe 2003–2006 – Global Work Programme for the years 2003–2006.

QUADRO GENERALE DELLE AZIONI CHIAVE VERTICALI E RELATIVE AREE MIRATE DI COOPENER

SETTORE	AZIONI CHIAVE VERTICALI	AREE MIRATE
	TITOLO	TITOLO
COOPENER	POLITICHE, LEGISLAZIONE E CONDIZIONI DI MERCATO PER L'ENERGIA FINALIZZATE AD ALLEVIARE LA POVERTÀ NEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO	La catena della politica energetica, dall'elaborazione alla promozione e all'attuazione
		Norme sull'energia a favore dei più poveri, riguardanti la sostenibilità, i target e la produzione decentrata
		Programmazione energetica per zone urbane, suburbane e rurali
		Regimi di finanziamento, investimento e sostegno per programmi e progetti nel settore dell'energia, con particolare riguardo alle PMI
		Promozione di buone prassi nei servizi energetici al fine di andare incontro alle necessità dei poveri
	MIGLIORARE LE COMPETENZE LOCALI NEL SETTORE DELL'ENERGIA NEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO	Formazione e reti per gli addetti alla programmazione, alla regolamentazione e alla pianificazione nel settore dell'energia
		Formazione, reti, mobilità e viaggi di studio per professionisti dell'energia
		Potenziamento di centri, agenzie e associazioni industriali esistenti nel settore dell'energia

Fonte: Intelligent Energy – Europe 2003–2006 – Global Work Programme for the years 2003–2006.

QUADRO GENERALE DELLE AZIONI CHIAVE ORIZZONTALI E RELATIVE AREE MIRATE

SETTORE	AZIONI CHIAVE ORIZZONTALI	AREE MIRATE
	TITOLO	TITOLO
TUTTI	COMUNITÀ ENERGETICHE SOSTENIBILI	Promozione della cittadinanza energetica e mobilitazione degli attori locali per l'energia
		Pianificazione della comunità locale per un uso efficiente delle FER e delle energie convenzionali per la gestione della domanda di energia e di mobilità associate
		Fissazione di condizioni favorevoli per il mercato e per i servizi locali dell'energia al fine di raggiungere una massa critica
	PENSARE GLOBALMENTE, AGIRE LOCALMENTE	ManagEnergy: Strumento per agevolare le attività energetiche locali
		Supporto per la creazione di agenzie locali e regionali di gestione dell'energia e per il funzionamento di associazioni ed agenzie nazionali
		Pensare globalmente: Valore aggiunto comunitario (gruppo di riflessione)
	MECCANISMI DI FINANZIAMENTO E INCENTIVI	Analisi transfrontaliera dei diversi meccanismi di finanziamento
		Elaborazione e promozione di strumenti di finanziamento innovanti per investimenti in FER e URE (uso razionale dell'energia)
		Diritto ad una concorrenza leale
		Piattaforma/forum di scambio di esperienze su meccanismi di finanziamento e di incentivazione
	CONTROLLO E VALUTAZIONE	Controllo e valutazione di diverse politiche e misure FER/URE
		Metodi, indicatori e modelli di tendenze future e impatto delle politiche
		Piattaforma di scambio di esperienze su controllo e valutazione
	DIFFUSIONE E PROMOZIONE	Diffusione dei risultati dei progetti
		Diffusione delle migliori pratiche settoriali
		Diffusione del programma e dei suoi risultati
		Campagna di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sull'energia sostenibile in Europa

Fonte: Intelligent Energy – Europe 2003–2006 – Global Work Programme for the years 2003–2006.



RISPOSTA DELLA
COMMISSIONE
ALLA RELAZIONE
SPECIALE DELLA
CORTE DEI CONTI
SUL PROGRAMMA
«ENERGIA
INTELLIGENTE –
EUROPA»
(2003-2006)

SINTESI

I.

Il programma «Energia intelligente – Europa» (EIE) mira a sostenere le politiche dell'Unione europea nel settore dell'energia definite nel Libro verde sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico, nel Libro bianco sulla politica dei trasporti e in altra normativa comunitaria in materia, apportando un contributo equilibrato al conseguimento degli obiettivi generali di sicurezza nell'approvvigionamento energetico, competitività e tutela dell'ambiente (articolo 1 della decisione che adotta il programma).

IV.

Primo trattino

Il programma EIE ha principalmente la funzione di catalizzatore poiché fornisce finanziamenti di importo relativamente ridotto allo scopo di incoraggiare investimenti molto più significativi nel futuro.

La selezione di ambiti di azione prioritari è inevitabile in settori così ampi come quello dell'energia. Il campo di applicazione e gli obiettivi del programma EIE1 sono stati definiti dal Parlamento e dal Consiglio e articolati in quattro settori specifici. La decisione di adozione del programma EIE1 cita numerose comunicazioni specifiche attinenti a ognuno dei quattro settori del programma, e ognuno di questi documenti elenca gli ambiti di azione più importanti¹. La Commissione ritiene che la pianificazione del programma, definita in modo da affrontare i settori individuati nella normativa, sia di livello sufficientemente elevato, dati i vincoli intrinseci di uno strumento politico di questa natura.

Secondo trattino

Il programma EIE1 è un programma di ampia portata per affrontare la questione dell'energia sostenibile in tutti i settori della società, come stabilito dalla decisione del Parlamento e del Consiglio. Il monitoraggio del programma avviene a livello dei progetti, in modo da valutarne gli impatti rispetto agli obiettivi prefissati. La Commissione ritiene adeguato il metodo di monitoraggio.

La possibilità di introdurre un monitoraggio ad un livello aggregato superiore è poco praticabile a causa della difficoltà di isolare i legami causali fra i risultati del programma con funzione di catalizzatore e gli andamenti macroeconomici quali la dipendenza energetica dell'UE. La Commissione ritiene che questo non pregiudichi la qualità complessiva e la progettazione del programma EIE.

L'aumento della domanda di agenzie per l'energia e il loro finanziamento da parte delle autorità pubbliche sul lungo periodo sono indicatori forti del fatto che tali agenzie hanno un impatto notevole.

Riguardo alla tempistica delle valutazioni del programma, l'EIE è un programma evolutivo, ove i programmi successivi sono elaborati sulla scorta dell'esperienza di quelli precedenti. Pertanto, i risultati della valutazione sono sistematicamente utilizzati nella progettazione ed elaborazione delle proposte legislative per i programmi successivi.

¹ Per esempio il libro bianco per una strategia e un piano di azione della Comunità [COM(1997) 599 definitivo del 26/11/1997] contiene quattro ambiti di attività e ventidue azioni specifiche solo nel campo delle energie rinnovabili; la comunicazione della Commissione intitolata: «Piano d'azione per migliorare l'efficienza energetica nella Comunità europea» [COM(2000) 247 del 26/4/2000] propone delle azioni in tutti i settori e in quindici ambiti principali. Nel 2006, questa strategia è stata confermata dal parere del Parlamento europeo sul Libro verde sull'efficienza energetica che contiene oltre cento raccomandazioni (Relazione del Parlamento europeo P6_A(2006)0160 del 3.5.2006 e comunicazione della Commissione del 19 ottobre 2006 sul Piano d'azione per l'efficienza energetica che definisce sei ambiti, dieci priorità e settantacinque azioni efficienti sotto il profilo dei costi scelte in base a una valutazione d'impatto).

Terzo trattino

La Corte somma ai costi sostenuti dalla Commissione e dall'agenzia esecutiva quelli aggiuntivi stimati dai beneficiari. Questi ultimi sono di natura molto diversa e vanno perciò considerati separatamente: la preparazione di una proposta è un investimento nell'elaborazione di un progetto valido e competitivo. Le relazioni di progetto costituiscono un obbligo contrattuale co-finanziato e rappresentano le basi per l'attività di diffusione dei risultati ai soggetti interessati. La gestione del programma è svolta esclusivamente dalla Commissione e dall'agenzia esecutiva. Nel caso dell'EIE, i costi di gestione del programma comprendono anche l'investimento nella costituzione di un'agenzia esecutiva che porterà benefici ed economie di costo in futuro. Per quanto riguarda l'erogazione delle sovvenzioni del programma, la Corte afferma giustamente al punto 38 che in un programma come l'EIE i costi connessi alla preparazione delle proposte sono concentrati nella fase iniziale. Al contrario, i pagamenti ai beneficiari sono in larga misura concentrati nella fase finale. I costi dei partecipanti per la preparazione delle proposte sono stimati mediante un'estrapolazione basata sui risultati di un'indagine. L'indagine della Corte non ha definito la natura dei costi da prendere in considerazione, né una metodologia per determinarli. Al 29 % degli interpellati che hanno risposto non è stato chiesto di fornire dati contabili né le loro risposte sono state oggetto di una revisione contabile. Le risposte saranno dunque necessariamente molto approssimate e le estrapolazioni fatte in base ad esse non attendibili.

V.

Primo trattino

La Commissione ritiene che il programma EIE sia chiaramente imperniato sui principali obiettivi prioritari della politica energetica comunitaria, precisamente (1) la gestione della domanda (scindendo il consumo dalla crescita) e (2) l'aumento della quota di energia rinnovabile sul consumo finale di energia dell'Unione.

Il programma di lavoro era stato elaborato in maniera tale da affrontare i settori definiti nella normativa. È compito di coloro che presentano i progetti elaborare previsioni convincenti dei loro risultati attesi e spetta alla Commissione decidere, in base alla proposta progettuale e al suo costo complessivo, se la strategia proposta e i risultati attesi si adattano in maniera economicamente efficiente agli obiettivi della politica comunitaria.

Secondo trattino

Il monitoraggio del programma avviene a livello dei progetti, di cui sono determinati gli impatti rispetto agli obiettivi prefissati.

I costi del monitoraggio devono rimanere proporzionati, senza incrementare significativamente i costi di gestione del programma.

Terzo trattino

La Commissione intende mettere in pratica la raccomandazione riguardante la valutazione dei programmi. Nell'ambito del programma di lavoro dell'EIE per il 2008 sta per essere bandita una gara d'appalto per un nuovo studio, che sarà condotto secondo l'approccio «longitudinale».

Quarto trattino

I documenti di lavoro che corredano il progetto preliminare di bilancio forniscono, su base annua, la suddivisione dei costi amministrativi delle attività della direzione generale e di ogni agenzia esecutiva². Con la procedura in atto dal 2008, questo documento comprende inoltre, su richiesta del Parlamento europeo, la percentuale della dotazione dei programmi destinata al funzionamento dell'agenzia esecutiva.

Per le agenzie esecutive che utilizzano il sistema di contabilità informatico della Commissione ABAC, a sostegno dei propri sistemi contabili, la Commissione offrirà un'agevolazione per assegnare le spese dell'agenzia a ognuna delle sue attività. Queste saranno dunque avvantaggiate nella rendicontazione dei costi, compresi quelli amministrativi. È previsto che questa agevolazione sia offerta a talune agenzie a cominciare dall'esercizio finanziario 2009 e venga successivamente estesa alle altre.

La Commissione non ritiene che i costi sostenuti dai partecipanti possano essere assimilati ai costi amministrativi dei programmi. È attualmente privo di giustificazione l'onere aggiuntivo connesso alla raccolta e all'analisi dei dati sui costi sostenuti dal beneficiario nella preparazione di una proposta, che grava sia su quest'ultimo che sulla Commissione.

RISULTATI DELL'AUDIT

17.

Il programma ha principalmente la funzione di catalizzatore poiché fornisce finanziamenti di importo relativamente ridotto allo scopo di incoraggiare investimenti molto più significativi nel futuro. Il campo di applicazione e gli obiettivi del programma EIE1 sono stati definiti dal Parlamento e dal Consiglio e articolati in quattro settori specifici. La decisione di adozione del programma EIE1 cita numerose comunicazioni specifiche attinenti a ognuno dei quattro settori del programma, e ognuno di questi documenti elenca gli ambiti di azione più importanti³.

La Commissione ritiene che il programma EIE sia chiaramente imperniato sui principali obiettivi prioritari della politica energetica comunitaria, precisamente (1) la gestione della domanda (scendendo il consumo dalla crescita) e (2) l'aumento della quota di energia rinnovabile sul consumo finale di energia dell'Unione.

18.

Primo trattino

Il programma di lavoro era stato elaborato in maniera tale da affrontare i settori definiti nella normativa.

È compito di coloro che presentano i progetti elaborare previsioni convincenti dei loro risultati attesi e spetta alla Commissione decidere, in base alla proposta progettuale e al suo costo complessivo, se la strategia proposta e i risultati attesi si adattano in maniera economicamente efficiente agli obiettivi della politica comunitaria. La procedura di selezione assicura che i progetti finanziati contribuiranno nel modo più efficace possibile agli obiettivi politici.

² Documenti di lavoro II, III e IV allegati al progetto preliminare di bilancio.

³ Per esempio il libro bianco per una strategia e un piano di azione della Comunità [COM(1997) 599 definitivo del 26/11/1997] contiene quattro ambiti di attività e ventidue azioni specifiche solo nel campo delle energie rinnovabili; la comunicazione della Commissione intitolata: «Piano d'azione per migliorare l'efficienza energetica nella Comunità europea» [COM(2000) 247 del 26/4/2000] propone delle azioni in tutti i settori e in quindici ambiti principali. Nel 2006, questa strategia è stata confermata dal parere del Parlamento europeo sul Libro verde sull'efficienza energetica che contiene oltre cento raccomandazioni (Relazione del Parlamento europeo P6_A(2006)0160 del 3.5.2006 e comunicazione della Commissione del 19 ottobre 2006 sul Piano d'azione per l'efficienza energetica che definisce sei ambiti, dieci priorità e settantacinque azioni efficienti sotto il profilo dei costi scelte in base a una valutazione d'impatto).

Secondo trattino

Obiettivi specifici e con precise scadenze temporali sono determinati a livello generale per l'intera Unione nelle decisioni del Consiglio e del Parlamento, per esempio nelle direttive sull'energia rinnovabile e nelle comunicazioni della Commissione, nel libro bianco sui trasporti e nel piano di azione per l'efficienza energetica. Gli obiettivi di ogni progetto devono essere correlati ai pertinenti obiettivi comunitari, caso per caso.

Terzo trattino

Per il programma EIE1, i gruppi di destinatari erano indicati in un documento separato. L'EIE è un programma destinato ai professionisti che devono presentare le proprie analisi degli operatori presenti sul mercato a cui i loro progetti intendono rivolgersi.

21.

Per quanto riguarda il monitoraggio e gli indicatori atti a misurare il successo complessivo del programma, il programma EIE1 è un programma di ampia portata per affrontare la questione dell'energia sostenibile in tutti i settori della società, come stabilito dalla decisione del Parlamento e del Consiglio. Con questa prospettiva, la Commissione rimane dell'opinione che il metodo di monitoraggio sia appropriato.

Il monitoraggio dei progetti ha fornito informazioni preziose alla Commissione e all'agenzia esecutiva relativamente ai requisiti per i progetti futuri.

22.

Il programma è cominciato una volta entrata in vigore la decisione del Consiglio e del Parlamento, nell'agosto 2003. Inoltre, relativamente alla tempistica di attuazione, è trascorso un anno e mezzo fra l'adozione della base giuridica (decisione del Consiglio e del Parlamento nel giugno 2003) e la firma delle prime convenzioni di finanziamento verso la fine del 2004. Tale intervallo è ritenuto normale considerato il tempo necessario per l'adozione del programma di lavoro, la pubblicazione dell'invito a presentare proposte, la procedura di selezione e la stipula dei contratti.

Tutti gli impegni sono stati assunti nel corso del periodo di programmazione. La durata del calendario dei pagamenti è connessa a quella dei singoli progetti, che nella maggioranza dei casi si estende oltre il 2006.

23.

La Commissione ha chiesto e ottenuto informazioni concernenti la rimozione delle barriere al ricorso a tecnologie efficienti dal punto di vista energetico, specialmente riguardo alla carenza di informazioni. Ciò era specificamente chiesto nelle proposte di progetto nell'ambito della valutazione dello «stato dell'arte», punto al quale ogni proponente ha dovuto rispondere. Successivamente, nel corso dei progetti finanziati, sono state chieste informazioni aggiornate sul grado di rimozione di tali barriere: le risposte sono state fornite nelle relazioni di progetto. La Commissione ha inoltre raccolto le segnalazioni sui bisogni informativi, ad esempio, nelle consultazioni pubbliche sul libro verde sull'efficienza energetica concluse il 31/3/2006.

24.

Riguardo alla tempistica delle valutazioni del programma, l'EIE è un programma evolutivo, ove i programmi successivi sono elaborati sulla scorta dell'esperienza di quelli precedenti. Pertanto, i risultati della valutazione sono sistematicamente utilizzati nella progettazione ed elaborazione delle proposte legislative per i programmi successivi.

25.

Uno studio esterno sulle agenzie locali per l'energia sarà condotto nell'ambito di una gara d'appalto finanziata dal programma di lavoro dell'EIE per il 2008.

27.

La costituzione di agenzie dipende soprattutto dalla disponibilità delle strutture a livello locale e regionale di impegnarsi a cofinanziarle e a sostenerle a lungo termine. Riconoscendo forti differenze sotto questo aspetto, la Commissione ha incoraggiato in particolare i nuovi Stati membri a introdurre il concetto di agenzie per l'energia (ad esempio l'invito a presentare proposte del 2004 dava la priorità alla costituzione di agenzie nei nuovi Stati membri) e ciò ha contribuito a stimolare e a influenzare i processi decisionali a livello locale. Dopo un lento inizio, il risultato è stata la costituzione, fra il 2005 e il 2007, di sedici nuove agenzie per l'energia nei nuovi Stati membri.

28.

La ricerca ECUBA, condotta da esperti che lavorano a stretto contatto con le agenzie (ma indipendenti dalla Commissione europea), ha fornito indicazioni utili circa le difficoltà connesse alla gestione delle agenzie per l'energia a livello locale e regionale. Nell'ambito del programma di lavoro dell'EIE per il 2008 sta per essere bandita una gara d'appalto per un nuovo studio, che sarà condotto da un consorzio che non ha lavorato con le agenzie per l'energia in precedenza.

La Commissione ottiene riscontri regolari sulle attività delle agenzie tramite l'iniziativa Managenergy e il suo gruppo di riflessione (MERG), che incontra due o tre volte all'anno per discutere le necessità, le priorità e le attività degli attori locali, in particolare delle agenzie per l'energia. Il consorzio Managenergy verifica annualmente che le agenzie siano ancora attive e mantiene aggiornati sia la sezione ad esse dedicata sul suo sito internet che il corrispondente opuscolo informativo.

29.

La Commissione finanzia le agenzie per l'energia solo nella fase di costituzione. Il fatto che la maggior parte delle nuove agenzie, costituite con il sostegno della Commissione, siano ancora in attività dimostra che l'investimento di fondi pubblici è giustificato dall'esistenza di una domanda e da un loro sufficiente uso pubblico in tutta Europa.

31.

La Commissione conosce l'ammontare dei costi che sostiene assieme all'agenzia per la gestione del programma, e di norma non considera come costi amministrativi quelli che gravano sui partecipanti per la preparazione delle proposte.

32.

La base giuridica attuale non definisce i costi sostenuti da tutti i partecipanti nella preparazione delle proposte progettuali come costi ammissibili per il rimborso.

A parere della Commissione tali costi sono sostenuti in una fase necessaria della gestione dei progetti e non possono essere definiti come costi amministrativi, così come i costi connessi alla presentazione delle relazioni di progetto. Essi costituiscono il prezzo di cui devono farsi carico i partecipanti in qualsiasi tipo di procedura di gara (dall'indagine condotta dalla Corte risulta che il 60 % degli interpellati ha giudicato questi costi come «equi»).

- La preparazione di una proposta è un investimento nell'elaborazione di un progetto valido e competitivo e le relazioni, oltre a costituire un obbligo contrattuale e operativo, rappresentano le basi dell'attività della Commissione e dell'agenzia esecutiva per la diffusione dei risultati dei progetti ai soggetti interessati. Queste pubblicazioni generano effetti di ricaduta positivi e aumentano l'interesse verso il programma, valorizzando al massimo i finanziamenti comunitari e aumentando la credibilità di chi ha presentato e svolto il progetto.
- Le stime di costo dei partecipanti sono, per loro natura, difficili da quantificare in maniera sistematica. La Commissione rileva che l'indagine della Corte non definiva nel questionario la natura dei costi da prendere in considerazione, né una metodologia per la loro valutazione. Ai partecipanti all'indagine non era chiesto di fornire dati contabili, né le loro risposte sono state oggetto di una revisione contabile. Le risposte del 29 % degli interpellati che hanno partecipato all'indagine saranno perciò necessariamente delle stime soggettive, divergenti in termini di contenuto, e le estrapolazioni fatte in base ad esse non saranno attendibili.

33.

Alcuni dei soggetti interessati hanno osservato che la procedura di presentazione della proposta è divenuta più agevole e che c'è una maggiore chiarezza riguardo a essa e ai criteri di valutazione. Ciò aiuta pertanto la Commissione a comprendere le risposte all'indagine esterna che hanno espresso una valutazione positiva della procedura di presentazione della proposta, connessa ai costi di preparazione delle proposte cui fa riferimento la Corte. Il processo di negoziazione del contratto che la Corte cita non è parte della fase di proposta: al contrario se ne distingue nettamente. Esso riguarda solo le proposte selezionate per ricevere i finanziamenti e serve a preparare la convenzione di finanziamento fra il consorzio dei beneficiari e la Commissione. Le risorse consumate per la negoziazione del contratto vanno pertanto considerate separatamente dai costi di elaborazione della proposta.

37-38.

La Corte somma ai costi sostenuti dalla Commissione e dall'agenzia esecutiva i «costi» stimati dai beneficiari. Questi ultimi sono di natura molto diversa e vanno perciò considerati separatamente: la preparazione di una proposta è un investimento nell'elaborazione di un progetto valido e competitivo. Le relazioni di progetto costituiscono un obbligo contrattuale co-finanziato e rappresentano le basi per l'attività di diffusione dei risultati ai soggetti interessati. La gestione del programma è svolta esclusivamente dalla Commissione e dall'agenzia esecutiva. Nel caso dell'EIE, i costi di gestione del programma comprendono anche l'investimento nella costituzione di un'agenzia esecutiva che porterà benefici ed economie di costo in futuro.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Per quanto riguarda i costi stimati dai partecipanti per la preparazione delle proposte e per la presentazione delle relazioni (pari a 22 milioni di euro secondo l'indagine condotta dalla Corte), come risposto al punto 32, la Commissione fa notare che questi sono di natura differente e sono sostenuti per una fase necessaria della gestione dei progetti. Inoltre, l'indagine della Corte non definiva nel questionario la natura dei costi da prendere in considerazione, né una metodologia per la loro valutazione. Ai partecipanti all'indagine non era chiesto di fornire dati contabili, né le loro risposte sono state oggetto di una revisione contabile. Le risposte ottenute dal 29 % degli interpellati saranno necessariamente molto approssimate e pertanto le estrapolazioni fatte in base ad esse non attendibili.

La Commissione ritiene che le stime dei costi relativi alla preparazione delle proposte e alla presentazione delle relazioni sostenuti dai partecipanti non possano essere assimilate, sommate o confrontate ai costi amministrativi a carico della Commissione e dell'agenzia per la gestione del programma a causa della loro differente natura. Per quanto riguarda l'erogazione delle sovvenzioni del programma, la Corte afferma giustamente al punto 38 che in un programma come l'EIE i costi connessi alla preparazione delle proposte sono concentrati nella fase iniziale. Allo stesso tempo, i pagamenti ai beneficiari sono tipicamente concentrati nella fase finale.

44.

La Commissione ritiene che la pianificazione del programma sia di livello sufficientemente elevato, dati i vincoli intrinseci di uno strumento politico di questa natura. Il programma di lavoro era stato elaborato in maniera tale da affrontare i settori definiti nella normativa.

Si veda la risposta al punto 18.

45.

Il programma ha principalmente la funzione di catalizzatore poiché fornisce finanziamenti di importo relativamente ridotto allo scopo di incoraggiare investimenti molto più importanti nel futuro. Il campo di applicazione e gli obiettivi del programma EIE1 sono stati definiti dal Parlamento e dal Consiglio e articolati in quattro settori specifici. La decisione di adozione del programma EIE1 cita numerose comunicazioni specifiche attinenti a ognuno dei quattro settori del programma, e ognuno di questi documenti elenca gli ambiti di azione più importanti⁴.

⁴ Per esempio il libro bianco per una strategia e un piano di azione della Comunità [COM(1997) 599 definitivo del 26/11/1997] contiene quattro ambiti di azione e ventidue azioni specifiche solo per il settore delle energie rinnovabili; la comunicazione della Commissione intitolata: «Piano d'azione per migliorare l'efficienza energetica nella Comunità europea» [COM(2000) 247 del 26/4/2000] propone delle azioni in tutti i settori e in quindici ambiti principali. Nel 2006, questa strategia è stata confermata dal parere del Parlamento europeo sul Libro verde sull'efficienza energetica che contiene oltre cento raccomandazioni (Relazione del Parlamento europeo P6_A(2006)0160 del 3.5.2006 e comunicazione della Commissione del 19 ottobre 2006 sul Piano d'azione per l'efficienza energetica che definisce sei ambiti, dieci priorità e settantacinque azioni efficienti sotto il profilo dei costi scelte in base a una valutazione d'impatto).

RACCOMANDAZIONE 1 – PIANIFICAZIONE

Si vedano le risposte ai punti 17 e 18.

La Commissione ha già dato attuazione alla raccomandazione della Corte in materia di pianificazione e ha stabilito un esplicito modello di politica per l'EIE che riflette il nesso atteso fra spesa, risultato e impatto a livello di ogni ambito di intervento: ciò è oggetto di verifica concreta a livello di ogni singolo progetto.

46.

Il programma EIE1 è un programma di ampia portata per affrontare la questione dell'energia sostenibile in tutti i settori della società, come stabilito dalla decisione del Parlamento e del Consiglio. Con questa prospettiva, la Commissione rimane dell'opinione che il metodo di monitoraggio sia appropriato.

Il monitoraggio dei progetti ha fornito informazioni preziose alla Commissione e all'agenzia esecutiva per quanto riguarda i requisiti per i progetti futuri.

L'EIE è un programma evolutivo, ove i programmi successivi sono elaborati sulla scorta dell'esperienza di quelli precedenti. Pertanto, i risultati della valutazione sono sistematicamente utilizzati nella progettazione ed elaborazione delle proposte legislative per i programmi successivi.

47.

Il monitoraggio del programma avviene a livello dei progetti, in modo da valutarne gli impatti rispetto agli obiettivi prefissati. La possibilità di introdurre un monitoraggio ad un livello aggregato superiore è poco praticabile a causa della difficoltà di isolare i legami causali fra i risultati del programma con funzione di catalizzatore e gli andamenti macroeconomici quali la dipendenza energetica dell'UE. La Commissione ritiene che questo non pregiudichi la qualità complessiva e la progettazione del programma EIE.

Si veda anche la risposta al punto 23.

48.

I riscontri ricevuti dalle autorità pubbliche di tutta l'UE confermano che esse ritengono significativo l'impatto di un'agenzia locale o regionale, come è anche testimoniato dal recente incremento della loro domanda di tali agenzie. Il fatto che ogni autorità pubblica, non solo deve cofinanziare il contributo ricevuto dall'EIE per l'agenzia durante i primi tre anni, ma deve anche assicurarne il funzionamento per i successivi cinque anni, conferma che le autorità locali sono convinte dei vantaggi che tali agenzie comportano. Si veda anche la risposta al punto 28.

49.

Il cambiamento dei comportamenti può essere valutato solo nel lungo termine, tramite l'uso di dati consolidati come quelli di EUROSTAT. Tuttavia il programma ha avuto un impatto positivo sullo sviluppo della politica europea.

50.

Per quanto attiene all'uso della valutazione a vantaggio della progettazione dei programmi successivi, i risultati attuali della valutazione (quella di medio termine e finale del programma in corso e quella a posteriori per il programma precedente) sono elementi chiave per la valutazione preventiva e degli impatti del programma successivo.

L'EIE è un programma evolutivo, ove i programmi successivi sono elaborati sulla scorta dell'esperienza di quelli precedenti. Pertanto, i risultati della valutazione sono sistematicamente utilizzati nella progettazione ed elaborazione delle proposte legislative per i programmi successivi.

51.

Per quanto attiene gli indicatori di performance, la delega della gestione del programma a un gruppo di professionisti dell'agenzia esecutiva a ciò dedicati a tempo pieno rende possibile un processo più efficiente di riscontri continui, che consente, ogni anno, un aggiornamento/rifocalizzazione dell'impostazione del programma e delle sue priorità in risposta ai cambiamenti del mercato e agli sviluppi della politica europea.

RACCOMANDAZIONE 2 – MONITORAGGIO

Il monitoraggio del programma avviene a livello dei progetti, di cui sono determinati gli impatti rispetto agli obiettivi prefissati.

I costi del monitoraggio devono rimanere proporzionati, senza incrementare significativamente i costi di gestione del programma.

RACCOMANDAZIONE 3 – VALUTAZIONE

La Commissione intende mettere in pratica la raccomandazione riguardante la valutazione dei programmi. Nell'ambito del programma di lavoro dell'EIE per il 2008 sta per essere bandita una gara d'appalto per un nuovo studio, che sarà condotto secondo l'approccio «longitudinale».

52.

La Corte somma ai costi sostenuti dalla Commissione e dall'agenzia esecutiva i «costi» stimati dai beneficiari. Questi ultimi sono di natura molto diversa e vanno perciò considerati separatamente: la preparazione di una proposta è un investimento nell'elaborazione di un progetto valido e competitivo. Le relazioni di progetto costituiscono un obbligo contrattuale co-finanziato e rappresentano le basi per l'attività di diffusione dei risultati ai soggetti interessati. I costi di gestione del programma sono sostenuti esclusivamente dalla Commissione e dall'agenzia esecutiva e, per il periodo in questione, comprendono gli investimenti nella costituzione di un'agenzia esecutiva che porterà benefici ed economie di costo in futuro.

L'indagine della Corte non definiva la natura dei costi da prendere in considerazione, né una metodologia per determinarli. Ai partecipanti all'indagine non era chiesto di fornire dati contabili né le loro risposte sono state oggetto di una revisione contabile. Le risposte sono pertanto necessariamente molto approssimate.

Per quanto riguarda l'erogazione delle sovvenzioni del programma, la Corte afferma giustamente al punto 38 che in un programma come l'EIE i costi connessi alla preparazione delle proposte sono concentrati nella fase iniziale. Al contrario, i pagamenti ai beneficiari sono in larga misura concentrati nella fase finale.

53.

I documenti di lavoro che corredano il progetto preliminare di bilancio forniscono, su base annua, la suddivisione dei costi amministrativi delle attività della direzione generale e di ogni agenzia esecutiva⁵. Con la procedura in atto dal 2008, questo documento comprende inoltre, su richiesta del Parlamento europeo, la percentuale della dotazione dei programmi destinata al funzionamento dell'agenzia esecutiva.

Per le agenzie esecutive che utilizzano il sistema di contabilità informatico della Commissione ABAC, a sostegno dei propri sistemi contabili, la Commissione offrirà un'agevolazione per assegnare le spese dell'agenzia a ognuna delle sue attività. Queste saranno dunque avvantaggiate nella rendicontazione dei costi, compresi quelli amministrativi. È previsto che questa agevolazione sia offerta a talune agenzie a cominciare dall'esercizio finanziario 2009 e venga successivamente estesa alle altre.

RACCOMANDAZIONE 4 – COSTI DI GESTIONE

Alle agenzie che utilizzano il sistema di contabilità informatico della Commissione sarà offerta un'agevolazione per assegnare le spese dell'agenzia ad ognuna delle sue attività. È attualmente privo di giustificazione l'onere di controllo aggiuntivo connesso alla raccolta e all'analisi dei dati sui costi sostenuti dal beneficiario nella preparazione di una proposta, che grava sia su quest'ultimo che sulla Commissione. La Commissione conserva i dati e le analisi dei suoi costi per la gestione del programma.

⁵ Documenti di lavoro II, III e IV allegati al progetto preliminare di bilancio.

ALLEGATO 1

Estratto dalla: Valutazione intermedia del programma pluriennale di azioni nel settore dell'energia «Energia intelligente – Europa» (2003–2006),
ECOTEC Research & Consulting Limited, Regno Unito

Valore aggiunto del programma (pagina 58)

A parere dei valutatori, un importante aspetto del valore aggiunto che il programma EIE apporta è la forte sinergia fra i campi di intervento, che può produrre l'effetto di riunire gli attori che operano nelle energie rinnovabili, nell'efficienza energetica e nei trasporti. Le valutazioni dei programmi precedenti e le nostre consultazioni hanno messo in luce che i progetti finanziati hanno determinato cam-

biamenti nelle politiche degli Stati membri e hanno ispirato interventi. È troppo presto per dire che i progetti attualmente finanziati produrranno lo stesso risultato: tuttavia, è opinione dei valutatori che sia ragionevole presupporlo poiché i progetti sono della stessa natura di quelli dei programmi precedenti. Questo aspetto dovrà essere considerato nella valutazione a posteriori del programma EIE.

Corte dei conti europea

Relazione speciale n. 7/2008
Energia Intelligente 2003–2006

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

2008 – 43 pagg. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978–92–9207–056–4

DOI 10.2865/13723

Come ottenere le pubblicazioni dell'UE?

Le pubblicazioni in vendita dell'Ufficio delle pubblicazioni si possono ordinare tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>) presso gli uffici di vendita di vostra scelta.

È possibile anche richiedere un elenco di operatori della nostra rete di vendita mondiale inviando un fax al numero (352) 2929 42758.

LA RELAZIONE SPECIALE «ENERGIA INTELLIGENTE 2003-2006» ESAMINA L'UTILIZZO DEI FONDI UE, I SUCCESSI E I LIMITI DELLA VALUTAZIONE E DEL MONITORAGGIO, NONCHÉ LE SPESE GENERALI, GRAVANTI SIA SULLA COMMISSIONE CHE SUI PARTECIPANTI, DI UN REGIME COMUNITARIO CHE MIRA A PROMUOVERE L'EFFICIENZA ENERGETICA E L'USO DI FONTI DI ENERGIA RINNOVABILI. LA RELAZIONE CONTIENE UNA SERIE DI RACCOMANDAZIONI VOLTE A MIGLIORARE LA STRUTTURA DI PROGRAMMI ANALOGHI IN FUTURO, A MASSIMIZZARE IL VALORE DEL MONITORAGGIO E DELLA VALUTAZIONE E A CONTENERE LE SPESE GENERALI.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

Publications.europa.eu

ISBN 978-92-9207-056-4



9 789292 070564