IT 2014 n. 20

Relazione speciale

Il sostegno del FESR alle PMI nel settore del commercio elettronico è stato efficace?



CORTE DEI CONTI EUROPEA

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lussemburgo
LUSSEMBURGO

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: http://eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2015

ISBN 978-92-872-1329-7
doi:10.2865/17146

© Unione europea, 2015
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

IT 2014 n. 20

Relazione speciale

Il sostegno del FESR alle PMI nel settore del commercio elettronico è stato efficace?

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma del TFUE)

Indice

Paragrafi

Termini e abbreviazioni

I-IV Sintesi

1-11 Introduzione

1-3 L'importanza del commercio elettronico

4-6 Strategie per la società dell'informazione nell'UE

7-9 Sostegno agli investimenti nell'ambito del commercio elettronico da parte del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)

10-11 Sistema di gestione del FESR

12-16 Estensione e obiettivi dell'audit

17-62 Osservazioni

17-27 I programmi operativi (PO) degli Stati membri hanno costituito una buona base per il sostegno alle piccole e medie imprese (PMI) nel settore del commercio elettronico, ma non per la misura della performance

18-19 Tutti gli Stati membri selezionati hanno redatto i PO conformemente alle strategie regionali o nazionali in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC)

20-27 Tutti i PO esaminati comprendevano misure nel settore del commercio elettronico, nonché obiettivi e indicatori ad esse associati, ma le modifiche tardive cui sono stati sottoposti hanno talvolta ostacolato un'idonea valutazione della performance

28-51 Le autorità di gestione si sono concentrate più sulle realizzazioni che sui risultati, sia in fase di selezione che di monitoraggio

29-43 Le procedure di selezione dei progetti hanno raramente valutato se i progetti selezionati fossero i più indicati a contribuire allo sviluppo delle PMI e/o al raggiungimento degli obiettivi UE in materia di società dell'informazione

44-51 Nella maggioranza dei casi, le autorità di gestione non erano in grado di valutare l'impatto di un progetto sullo sviluppo di una PMI

Indice

52-62 **Nel complesso, le PMI hanno attuato i progetti in modo agevole, ma i risultati conseguiti non sempre sono stati dimostrati**

53-57 **Le realizzazioni dei progetti sono state generalmente in linea con quanto indicato nelle rispettive domande**

58-62 **Molte PMI hanno affermato di aver tratto beneficio dall'attuazione del proprio progetto, ma i risultati raggiunti non sono stati misurati in modo sistematico**

63-68 **Conclusioni e raccomandazioni**

Risposte della Commissione

Termini e abbreviazioni 04

ADE: Agenda digitale europea.

Autorità di gestione: Un'autorità pubblica nazionale, regionale o locale oppure un organismo pubblico o privato incaricato dallo Stato membro della gestione di un programma operativo.

B2B: Business-to-Business (soluzioni tra imprese).

B2C: Business-to-Consumer (soluzioni tra imprese e consumatori).

Effetto inerziale: Si ha effetto inerziale quando vengono erogati fondi a sostegno di un beneficiario che avrebbe preso la stessa decisione anche in assenza di aiuti. In tale caso, il risultato non può essere attribuito alla politica, e gli aiuti erogati al beneficiario non hanno prodotto alcun impatto. La quota di spesa che genera un effetto inerziale è, per definizione, inefficace, in quanto non contribuisce al conseguimento degli obiettivi.

FESR: Fondo europeo di sviluppo regionale. Il FESR fornisce assistenza finanziaria per promuovere la coesione economica e sociale tra le regioni dell'UE. Gli interventi del FESR sono per lo più attuati tramite programmi operativi che comportano un gran numero di progetti.

Impatto: Conseguenze socioeconomiche a più lungo termine, osservabili dopo un certo lasso di tempo dalla conclusione di un intervento e suscettibili di interessare sia i destinatari diretti dell'intervento, sia i destinatari indiretti (ossia quelli che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'intervento), i quali possono trarne beneficio o risultare penalizzati.

Organismo intermedio: Qualsiasi organismo o servizio pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di un'autorità di gestione o che svolge mansioni per conto di questa autorità nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni.

PLA: Programma di lavoro annuale.

PMI: Piccole e medie imprese. In base alla definizione della Commissione, sono PMI le imprese che occupano meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di euro oppure il cui bilancio totale annuo non supera i 43 milioni di euro.

PO: Programma operativo: documento approvato dalla Commissione che assume la forma di un insieme coerente di priorità, comprendente misure pluriennali che abbracciano un vasto numero di progetti.

Realizzazione: Ciò che viene prodotto o conseguito con le risorse stanziate a favore di un intervento (ad esempio, sovvenzioni assegnate alle PMI, siti Internet realizzati, programmi informatici acquistati).

Risultato: Cambiamenti immediati di cui beneficiano i destinatari diretti dopo aver partecipato all'intervento (ad esempio, aumento del fatturato, della clientela, della percentuale di vendite online, creazione di posti di lavoro).

TIC: Tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

UE: Unione europea.

Sintesi

I

Le tecnologie del commercio elettronico sono considerate un mezzo per accelerare la crescita economica, sviluppare ulteriormente il mercato unico e dare impulso all'integrazione europea. Tale aspetto assume particolare importanza nel caso delle piccole e medie imprese (PMI), ancora in ritardo rispetto alle grandi imprese quanto all'adozione di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC).

II

La Commissione, pertanto, ha attribuito sempre più importanza alla necessità di agevolare gli sviluppi nel settore del commercio elettronico, in particolare attraverso una delle sue iniziative faro: l'Agenda digitale europea (ADE). Nel corso del periodo di programmazione 2007-2013, il bilancio del FESR ha stanziato circa tre miliardi di euro per promuovere l'impiego delle TIC da parte delle PMI.

III

L'audit ha inteso valutare l'efficacia del sostegno alle PMI da parte del FESR nel settore del commercio elettronico e ha concluso che tale sostegno ha contribuito ad aumentare la disponibilità dei servizi commerciali online. Tuttavia, a causa di alcune carenze in termini di monitoraggio, è stato impossibile valutare in quale misura il sostegno del FESR abbia contribuito alla realizzazione delle strategie TIC dell'UE e degli Stati membri, come pure degli obiettivi di sviluppo delle PMI. Inoltre, debolezze nelle procedure di selezione hanno determinato il cofinanziamento di progetti difficilmente in grado di garantire un impiego ottimale delle risorse.

IV

Pertanto, la Corte raccomanda alla Commissione quanto segue:

a) operare per ottenere informazioni coerenti e attendibili da parte degli Stati membri sullo stato di avanzamento dei programmi operativi, non solo in termini finanziari ma anche di performance, con particolare enfasi sugli indicatori di risultato e sugli obiettivi da raggiungere;

b) insistere affinché i criteri di selezione e le procedure applicati dagli Stati membri assicurino la selezione di progetti atti a fornire il massimo valore aggiunto ai richiedenti in termini di incentivazione dello sviluppo del commercio elettronico nelle PMI e di conseguimento degli obiettivi indicati nell'ADE, garantendo al tempo stesso che tali procedure siano adeguate per i beneficiari interessati sia sotto il punto di vista del tempo che del lavoro amministrativo richiesti;

c) chiedere alle autorità di gestione degli Stati membri di introdurre strumenti di gestione per monitorare l'incidenza delle sovvenzioni sullo sviluppo commerciale delle PMI beneficiarie.

Introduzione

L'importanza del commercio elettronico

01
Il commercio elettronico consiste nella vendita o nell'acquisto di beni o servizi tra imprese, famiglie, privati cittadini o organizzazioni private, mediante transazioni elettroniche condotte via Internet o altre reti informatiche (comunicazione online)[1].

02
Le tecnologie del commercio elettronico sono considerate come un mezzo per accelerare la crescita economica, sviluppare ulteriormente il mercato unico e dare impulso all'integrazione europea. Ciò assume particolare rilevanza per le piccole e medie imprese (PMI), il cui ruolo nell'economia europea è stato riconosciuto a più riprese dal Consiglio, dal Parlamento europeo e dalla Commissione, ma che sono ancora in ritardo rispetto alle grandi imprese nell'adozione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC).

03
Promuovere l'adozione delle TIC, e del commercio elettronico in particolare, è fondamentale sia per migliorare lo sviluppo e la competitività globali, specie nel caso delle PMI, che per creare occupazione[2], come è stato constatato in diversi documenti della Commissione[3].

Strategie per la società dell'informazione nell'UE

04
A partire dal 2000, la Commissione ha definito diverse strategie per lo sviluppo della società dell'informazione nell'UE: nel quadro della strategia di Lisbona, ha lanciato l'iniziativa eEurope[4] e la strategia 2010 «una società europea dell'informazione» (strategia i2010)[5], mentre nel 2010 ha lanciato l'Agenda digitale europea (ADE), che rappresenta una delle sette iniziative faro dell'attuale strategia Europa 2020 per la crescita e l'occupazione (cfr. ***figura 1***).

05
L'ADE si fonda sulla strategia i2010. Il documento sottolinea l'importanza di un impegno continuo da parte dell'UE e degli Stati membri nel loro complesso, anche a livello regionale[6]. Le azioni in essa contenute sono raggruppate in pilastri[7], uno dei quali («mercato unico digitale») mira, tra le altre cose, a *semplificare le transazioni online e transfrontaliere*. Tre dei suoi 13 obiettivi riguardano il commercio elettronico e uno si rivolge specificamente alle PMI, stabilendo che il 33 % di esse effettui vendite e acquisti online entro il 2015[8]. L'ultimo quadro di valutazione dell'Agenda digitale ha mostrato una lenta crescita del numero di PMI che effettuano vendite e acquisti online, la cui percentuale è passata rispettivamente dal 12 % e 24 % del 2009 al 14 % e 26 % del 2013.

1 Definizione comune di Eurostat e dell'OCSE.

2 Si ritiene che l'economia di Internet generi 2,6 posti di lavoro per ciascun posto di lavoro perso e che vi si possa ricondurre il 25 % della creazione netta di occupazione (si ritiene che questo sia stato il caso per la Francia durante il periodo 1995-2010). *Impact d'internet sur l'économie française*, McKinsey, marzo 2011.

3 Un'agenda digitale europea, COM(2010) 245 definitivo/2 del 26 agosto 2010; Programma di lavoro della Commissione per il 2012, COM(2011) 777 definitivo del 15 novembre 2011; Programma di lavoro della Commissione per il 2014, COM(2013) 739 definitivo del 22 ottobre 2013.

4 COM(99) 687 definitivo dell'8 dicembre 1999 — eEurope — Una società dell'informazione per tutti.

5 COM(2005) 229 definitivo del 1° giugno 2005 — i2010 — Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione.

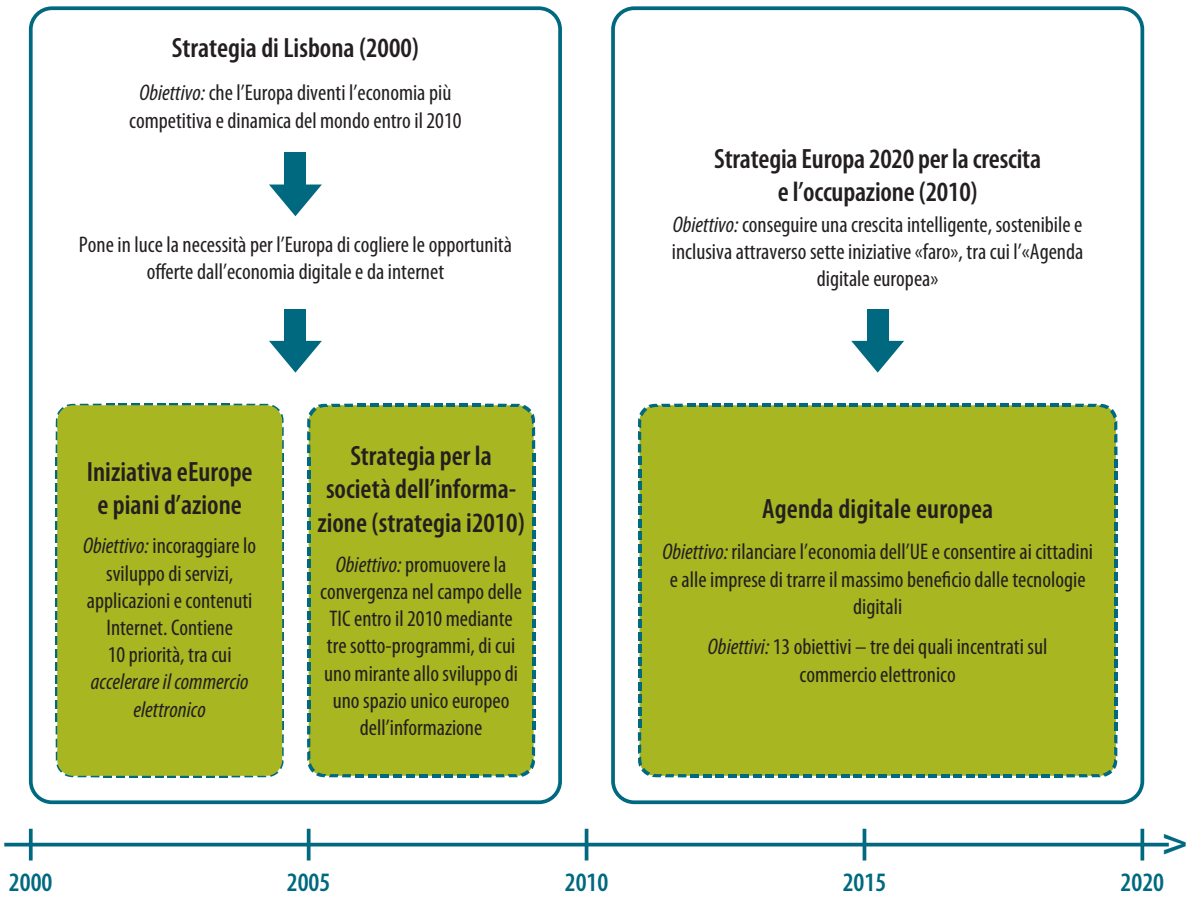
6 COM(2010) 245 definitivo/2, pag. 7.

7 Nel 2010, l'ADE prevedeva 101 azioni raggruppate in sette pilastri. Nel 2012, quale parte del suo aggiornamento, la Commissione ha adottato sette nuove priorità e 31 ulteriori azioni.

8 Gli altri due obiettivi prevedono che, entro il 2015, il 50 % della popolazione effettui acquisti online e che il 20 % della popolazione effettui acquisti online di carattere transfrontaliero.

Figura 1

Strategie per la società dell'informazione nell'UE



Fonte: Corte dei conti europea.

06

Inoltre, nel gennaio 2012 la Commissione ha adottato la comunicazione sul commercio elettronico e i servizi online con la finalità di raddoppiare il volume del commercio elettronico nell'UE entro il 2015[9].

9 L'obiettivo era di raddoppiare entro il 2015 la quota del commercio elettronico nell'ambito delle vendite al dettaglio (3,4 % nel 2010) e quella dell'economia di Internet nel PIL dell'Unione (meno del 3 % nel 2010). COM(2011) 942 definitivo dell'11 gennaio 2012 — Un quadro coerente per rafforzare la fiducia nel mercato unico digitale del commercio elettronico e dei servizi online.

Sostegno agli investimenti nell'ambito del commercio elettronico da parte del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)

07
Per il periodo di programmazione 2007-2013, gli orientamenti strategici comunitari[10] affermavano l'importanza dell'adozione delle TIC da parte delle imprese, e delle PMI in particolare, nell'ottica di accrescere la produttività e di promuovere un'economia digitale aperta e competitiva. La valutazione intermedia della strategia di Lisbona[11] ha altresì enfatizzato l'importanza dell'adozione delle TIC in tutti i settori dell'economia nonché il ruolo che la politica di coesione potrebbe assumere nell'agevolarne l'adozione.

08
La dotazione FESR per l'adozione delle TIC da parte delle PMI nel periodo di programmazione 2007-2013, comprensiva degli investimenti nel settore del commercio elettronico, ammonta a circa tre miliardi di euro, ovvero l'11 % del sostegno destinato direttamente alle PMI e il 21 % di quello destinato alle TIC. Secondo la Commissione, al novembre 2013, il 57 % della dotazione summenzionata era stato assegnato ai progetti selezionati, percentuale che denota un basso assorbimento rispetto a quello dei fondi strutturali nel loro complesso, pari all'85 % (cfr. anche i paragrafi 24 e 27).

09
Non sono disponibili cifre sugli importi assegnati specificamente agli investimenti nel settore del commercio elettronico in quanto le categorie di rendicontazione previste dai regolamenti[12] non richiedono una rendicontazione distinta per il sostegno al commercio elettronico. Inoltre, la categoria di spesa concernente il sostegno al commercio elettronico comprende anche l'istruzione, la formazione, i collegamenti in rete e altri servizi e applicazioni per le PMI.

Sistema di gestione del FESR

10
Il FESR forma parte dei fondi della politica di coesione. I fondi della politica di coesione sono attuati mediante programmi pluriennali, con meccanismi di gestione concorrente tra la Commissione e gli Stati membri. Per ciascun periodo di programmazione, la Commissione, sulla base delle proposte presentate dagli Stati membri, approva i programmi operativi (PO) e i piani finanziari indicativi che includono il contributo dell'UE e i contributi nazionali.

11
I progetti finanziati attraverso i PO vengono selezionati dalle autorità di gestione e sono attuati da privati cittadini, associazioni, imprese private o pubbliche oppure da organismi pubblici locali, regionali o nazionali.

10 Decisione del Consiglio 2006/702/CE del 6 ottobre 2006, sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione (GU L 291 del 21.10.2006, pag. 11);

11 COM(2005) 24 definitivo del 2 febbraio 2005 — Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona.

12 Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999 e regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione, dell'8 dicembre 2006, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e del regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale.

Estensione e obiettivi dell'audit

09

12
La Corte ha esaminato se il FESR abbia sostenuto efficacemente le PMI nel settore del commercio elettronico. L'audit si è incentrato su tre quesiti fondamentali:

a) i PO sviluppati dagli Stati membri e approvati dalla Commissione hanno costituito una buona base per sostenere in maniera efficiente le misure relative al commercio elettronico dirette alle PMI?

b) le autorità di gestione hanno selezionato e monitorato in maniera idonea i progetti nel settore del commercio elettronico?

c) i progetti nel settore del commercio elettronico cofinanziati dal FESR sono stati attuati con successo e hanno offerto vantaggi misurabili alle PMI beneficiarie?

13
L'audit si è concentrato sul sostegno fornito dal FESR nel corso del periodo di programmazione 2007-2013 e ha riguardato cinque PO nei quattro Stati membri seguenti: Grecia («convergenza digitale»), Italia («Piemonte» ed «Emilia Romagna»), Polonia («economia innovativa») e Regno Unito («Lowlands e Uplands scozzesi»). Complessivamente, essi rappresentavano una porzione pari a 1,6 miliardi di euro (51 %) della dotazione del FESR destinata all'adozione delle TIC da parte delle PMI.

14
Gli Stati membri sono stati selezionati in quanto i loro PO includevano misure nel settore del commercio elettronico, e in base agli importi stanziati e impegnati per l'adozione delle TIC da parte delle PMI.

15
I lavori di audit hanno compreso quanto segue:

a) una valutazione del quadro strategico della Commissione per il commercio elettronico e la società dell'informazione;

b) un esame dei documenti di strategia nazionale e regionale pertinenti, relativi al commercio elettronico, elaborati per il periodo 2007-2013 dai paesi selezionati, nonché un'analisi dei relativi PO;

c) visite presso autorità nazionali e regionali incaricate di gestire i PO negli Stati membri selezionati;

d) esame in loco di 30 progetti[13] operativi da almeno due anni, al fine di verificarne l'impatto. I costi complessivi ammissibili dei progetti esaminati erano compresi tra circa 1 800 euro e 527 000 euro (ai quali il FESR ha contribuito in misura compresa tra il 12 % e il 74 %). Tre progetti hanno previsto assistenza non finanziaria (fornitura di servizi di consulenza);

e) una visita di studio presso una regione che attua il cosiddetto «sistema di voucher per le TIC» (cfr. ***riquadro 2***), un progetto pilota recentemente introdotto dalla Commissione al fine di verificare tale utilizzo alternativo del FESR e confrontarlo con le procedure in base alle quali erano stati selezionati e attuati i progetti controllati.

16
Gli elementi probatori sono stati raccolti mediante interviste con funzionari della Commissione e degli Stati membri e con i gestori dei progetti.

13 Si osservi che nel Regno Unito (Lowlands e Uplands della Scozia) vi erano due livelli di attuazione dei progetti (progetti dei promotori e progetti delle PMI). Solo i progetti delle PMI rientrano in questa cifra.

Osservazioni

I programmi operativi (PO) degli Stati membri hanno costituito una buona base per il sostegno alle piccole e medie imprese (PMI) nel settore del commercio elettronico, ma non per la misura della performance

17

La Corte ha esaminato se:

a) l'elaborazione dei PO da parte degli Stati membri fosse in linea con le strategie pertinenti nel campo delle TIC;

b) i PO avessero definito obiettivi e misure specifiche per le esigenze identificate, nonché obiettivi e indicatori appropriati per monitorarne la performance.

Tutti gli Stati membri selezionati hanno redatto i PO conformemente alle strategie regionali o nazionali in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC)

18

Quando sono stati elaborati i PO, tutti gli Stati membri selezionati avevano già posto in essere un quadro strategico mirato alle proprie esigenze in termini di adozione delle TIC e di società dell'informazione, come pure di sviluppo e competitività delle PMI. Tuttavia, solamente la strategia greca esaminata era completa al punto da includere una struttura organizzativa che attribuiva le responsabilità in relazione sia all'attuazione degli obiettivi strategici che alle risorse necessarie e disponibili.

19

Le autorità di gestione dei PO hanno poi tenuto conto di tali strategie, sebbene solamente i PO di Italia (Emilia Romagna) e Grecia vi facessero esplicito riferimento. Inoltre, solamente l'autorità di gestione greca ha fatto esplicito riferimento alle strategie UE in materia di società dell'informazione fin dall'inizio del periodo di programmazione. Quando è stata varata l'ADE, nel maggio 2010, un'autorità di gestione del Regno Unito ne ha debitamente tenuto conto, adattando di conseguenza il proprio PO (cfr. paragrafo 23 e ***riquadro 1***).

Riquadro 1

Esempio di una modifica del PO rispondente alla nuova iniziativa UE: Regno Unito (Lowlands e Uplands scozzesi)

Il PO «Lowlands e Uplands scozzesi» è stato modificato nel marzo 2011 per includervi misure volte ad affrontare meglio gli obiettivi della nuova iniziativa faro dell'UE, l'ADE.

La modifica è stata apportata per includere il sostegno alla connettività a banda larga per le PMI nelle zone rurali e allineare la strategia digitale del governo scozzese con l'ADE.

Tutti i PO esaminati comprendevano misure nel settore del commercio elettronico, nonché obiettivi e indicatori ad esse associati, ma le modifiche tardive cui sono stati sottoposti hanno talvolta ostacolato un'idonea valutazione della performance

20
Tutte le autorità di gestione avevano incluso nei propri PO misure volte a promuovere il commercio elettronico sia specificamente nelle PMI che come parte di misure più ampie relative all'e-business e alla diffusione delle TIC nelle PMI, affrontando in tal modo i bisogni identificati nelle relative strategie (cfr. paragrafo 18).

21
A sua volta, la Commissione ha valutato le analisi dei bisogni contenute nei PO e ha verificato che gli obiettivi posti fossero in linea con tali analisi e che contribuissero alle politiche dell'UE.

22
Tutte le autorità di gestione avevano definito i propri indicatori di realizzazione per le misure nel settore del commercio elettronico descritte nei PO e tutte, tranne una, avevano altresì definito indicatori di risultato (cfr. ***figura 2***), come pure i valori obiettivo ad essi associati. In fase iniziale, tali elementi hanno costituito una valida base per monitorare l'attuazione dei programmi. Tuttavia, solamente due PO — Italia (Piemonte) e Grecia — hanno preso in conto l'indicatore «commercio elettronico per imprese» definito nell'ADE. La diversità degli indicatori ha impedito qualsiasi aggregazione che invece avrebbe potuto fornire informazioni a livello più elevato.

23
La Corte ha rilevato che la Commissione, tra il 2009 e il 2013, aveva approvato diverse modifiche a tutti e cinque i PO esaminati. In tre casi — Grecia, Italia (Piemonte), e Polonia—, tuttavia, gli indicatori sono stati cambiati nelle modifiche apportate ai PO sul finire del periodo di programmazione, ossia nel 2012 e/o nel 2013 (cfr. anche il paragrafo 19)[14].

14 Il PO Piemonte è stato modificato quattro volte (nel 2009, 2010, 2012 e 2013), mentre il PO Grecia è stato modificato due volte (nel 2011 e nel 2012). Gli indicatori sono però stati modificati solo una volta, nel 2012, in entrambi i casi. In Polonia, sono state apportate modifiche nel 2011 e nel 2013 e gli indicatori sono stati modificati in entrambe le occasioni.

Figura 2

Dettagli e modifiche degli indicatori di performance e dei valori obiettivo in materia di commercio elettronico utilizzati nei PO presi in esame

PO	Indicatori di realizzazione (e valori obiettivo)	Indicatori di risultato (e valori obiettivo)
Piemonte (Italia)	**Numero di progetti cofinanziati (125 per la fornitura di servizi e 250 per l'impiego di servizi di informazione)**	Aziende che hanno ricevuto ordini online (60 %) --> Eliminato Aziende che hanno effettuato ordini online (26 %) --> Sostituito con: **Numero di aziende che hanno effettuato ordini online (90)**
Emilia Romagna (Italia)	**Numero di imprese sostenute (450)**	Nessuno
Convergenza digitale (Grecia)	**Numero di imprese finanziate affinché integrassero le TIC nelle proprie attività quotidiane** (13 561 --> Ridotto a **7 700**)	Imprese finanziate in grado di accettare ordini (8,75 %) Imprese finanziate in grado di accettare pagamenti online per vendite via Internet (1,31 %) --> Accorpato con: **Imprese finanziate in grado di accettare ordini e/o pagamenti online per vendite via internet (20 %)**
Lowlands e Uplands della Scozia (Regno Unito)	**Numero di Imprese che ricevono sostegno per il commercio elettronico (5 700)**	Fin dall'inizio: **Numero di strategie in materia di commercio elettronico sviluppate (4 100)**
Economia innovativa (Polonia)	**Numero di progetti cofinanziati (13 100)** **Numero di imprese sostenute (11 400)**	Percentuale di imprese che effettuano vendite per conto di altre imprese (B2B) mediante mercati Internet specializzati (12 %) Percentuale di imprese che hanno sistemi informatici integrati con quelli di altre imprese (17 %) --> Accorpati e sostituiti entrambi con: **Numero di imprese che hanno implementato e/o integrato un sistema informatico B2B (5 300)** Percentuale di imprese che ricevono ordini via Internet o altre reti (50 %) --> Eliminato Fin dall'inizio: **Posti di lavoro creati come risultato dell'attuazione dei progetti (17 500 equivalenti a tempo pieno)** Fin dall'inizio: **Numero di servizi elettronici di cui è prevista la fornitura come risultato dell'attuazione dei progetti (11 000)**

Testo/cifre in grassetto: trova attualmente applicazione
Testo/cifre normali: non trova più applicazione

Fonte: Corte dei conti europea.

Osservazioni

24
In particolare, gli indicatori di risultato e/o i relativi valori obiettivo sono stati considerevolmente modificati, ostacolando così una valutazione dei risultati effettivi conseguiti dall'attuazione di un progetto. Quando sono stati alterati i valori obiettivo — PO in Grecia, Italia (Piemonte) e Polonia—, non è stato possibile confrontare i valori precedenti con quelli nuovi a causa delle variazioni apportate alla definizione degli indicatori (PO in Grecia e Polonia) o alle unità di misura —PO in Grecia e Italia (Piemonte)—, peraltro non sempre giustificate da riduzioni di bilancio o fattori esterni. In due casi la modifica è stata dovuta alla scarsa domanda per le azioni offerte, che ha inoltre dato luogo a un basso assorbimento dei fondi (cfr. anche paragrafi 8 e 27).

25
La Corte ritiene che tali modifiche, intervenute verso la fine del periodo di programmazione (quando i risultati effettivamente conseguiti erano già noti), hanno compromesso una misurazione obiettiva dell'efficacia dei PO per quel che riguarda lo sviluppo del commercio elettronico. Tuttavia, le modifiche in questione sono state accettate dalla Commissione in sede di approvazione delle modifiche ai PO nel 2012 e nel 2013.

26
In aggiunta, gran parte dell'attività di monitoraggio dei PO svolta dalla Commissione era incentrata sulle informazioni finanziarie che, seppur importanti, non erano sufficienti a valutare i progressi effettivamente compiuti. Inoltre, i dati finanziari trasmessi alla Commissione da due autorità di gestione (in Grecia e nel Regno Unito) non sono stati categorizzati in maniera coerente poiché i progetti nell'ambito del commercio elettronico non vi erano sempre classificati correttamente, ossia secondo il codice di spesa stabilito dal regolamento del Consiglio[15].

27
Dal 2003, la Commissione si è sforzata di pubblicare guide[16] destinate a promuovere l'uso di strumenti d'intervento per favorire l'adozione delle TIC da parte delle PMI, in cui rientra il commercio elettronico. Inoltre, nel 2013 essa ha anche proposto un'iniziativa alternativa che dovrebbe facilitare l'attuazione di progetti TIC da parte delle PMI, ossia il sistema di voucher per l'innovazione nel campo delle TIC (cfr. ***riquadro 2***). Tale iniziativa era intesa a porre rimedio al lento assorbimento dei fondi messi a disposizione per affrontare il problema dell'adozione delle TIC da parte delle PMI[17].

15 Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999 (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 25).

16 Ad esempio, le guide *Regional Policy for Smart Growth of SMEs* e *Digital Agenda Toolbox*, reperibili sulla pagina *Smart Specialisation Platform* (piattaforma di specializzazione intelligente) gestita dal Centro comune di ricerca della Commissione all'indirizzo http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/guides

17 I tassi di assorbimento delle misure per la promozione delle TIC nelle PMI risultavano molto al di sotto della media FESR.

Riquadro 2

Sistema di voucher per l'innovazione nel campo delle TIC: un regime di sostegno alternativo per le PMI

Il sistema di voucher per l'innovazione nel campo delle TIC è un regime semplificato per aiutare le PMI a modernizzare la loro attività attuale mediante l'adozione delle TIC. In pratica, viene loro offerta una piccola linea di credito affinché possano acquistare prodotti o servizi predefiniti presso fornitori accreditati. Il regime mira a fornire un rapido sostegno alle PMI e a ridurre i loro oneri amministrativi.

Dal 2013 tale sistema è in fase di sperimentazione in due regioni spagnole. Nella regione in cui il progetto pilota è più avanzato (Murcia), la procedura ha una durata di due mesi dal momento in cui viene pubblicato l'invito a manifestare interesse fino alla data di approvazione dei sussidi. In aggiunta, secondo l'autorità di gestione, il costo amministrativo è inferiore al 10 %.

La Corte ha tuttavia identificato due carenze: in primo luogo, non si è verificato con sufficiente attenzione che il finanziamento dei progetti fosse determinato dalla domanda delle PMI (e non da quella dei fornitori di TIC) e, in secondo luogo, alle PMI beneficiarie non sono stati richiesti indicatori di risultato, precludendo in tal modo una valutazione dell'effettivo impatto del progetto attuato.

Le autorità di gestione si sono concentrate più sulle realizzazioni che sui risultati, sia in fase di selezione che di monitoraggio

28

La Corte ha esaminato se l'autorità di gestione avesse verificato che:

a) la procedura di selezione offrisse sufficienti informazioni sulle motivazioni dell'impresa per effettuare l'investimento e sulla potenzialità del progetto di concorrere al raggiungimento degli obiettivi dei PO, permettendo di massimizzare il potenziale del finanziamento FESR di fornire un valore aggiunto sia in termini di maggiore sviluppo delle PMI che di contributo all'attuazione delle strategie UE in materia di società dell'informazione;

b) la performance dei progetti fosse stata monitorata sia durante che dopo l'attuazione, in modo da valutare il contributo dei progetti allo sviluppo delle PMI e al raggiungimento degli obiettivi strategici.

Le procedure di selezione dei progetti hanno raramente valutato se i progetti selezionati fossero i più indicati a contribuire allo sviluppo delle PMI e/o al raggiungimento degli obiettivi UE in materia di società dell'informazione

Le autorità di gestione hanno raramente richiesto un piano aziendale o obiettivi quantificabili in sede di valutazione delle domande di progetto

29

I regolamenti FESR non richiedevano piani aziendali o altri obiettivi finanziari o commerciali misurabili per i PO del periodo di programmazione 2007-2013. Una tale richiesta viene tuttavia considerata come una buona prassi al momento di valutare la sostenibilità e la pertinenza di intraprendere un'iniziativa commerciale. Per quanto riguarda i PO esaminati, solamente due delle autorità di gestione (Polonia e Regno Unito) hanno richiesto la presentazione di piani aziendali unitamente alle domande per i progetti, anche se non in maniera sistematica.

Di conseguenza, solo sei delle 30 imprese i cui progetti sono stati sottoposti a esame hanno fornito un piano aziendale o altri obiettivi finanziari o aziendali misurabili (cfr. ***riquadro 3***).

30

In aggiunta ai sei richiedenti che hanno fornito un piano aziendale, altre otto delle 30 imprese i cui progetti sono stati controllati avevano incluso obiettivi aziendali quantificabili nelle proprie domande, i quali hanno costituito una solida base ai fini del monitoraggio del progetto (cfr. paragrafi da 44 a 46).

31

Nel caso dei restanti 16 progetti esaminati (su 30), l'autorità di gestione non disponeva di informazioni idonee sulle motivazioni dell'impresa ad effettuare l'investimento. In particolare, in questi casi, le informazioni richieste dall'autorità di gestione non includevano un piano aziendale né alcun obiettivo aziendale quantificabile.

Riquadro 3

Esempio di piano aziendale esaustivo in una domanda di progetto

In Polonia, tutti i progetti finanziati dalla misura volta a promuovere soluzioni tra imprese (B2B) dovevano necessariamente essere corredati da un piano aziendale esaustivo.

Il piano aziendale doveva fornire informazioni dettagliate indicanti una descrizione della società, una descrizione del progetto (componenti del progetto, giustificazione dell'investimento proposto, dettagli delle risorse finanziarie, tecniche e umane necessarie a svolgere il progetto), i benefici attesi (obiettivi, indicatori di realizzazione e di risultato misurabili, e valori obiettivo), nonché informazioni finanziarie sulla società (stato patrimoniale, conto profitti e perdite e prospetti dei flussi di cassa).

Le informazioni dettagliate di cui sopra hanno fornito una base per acquisire una buona comprensione della motivazione dei progetti e, di conseguenza, per selezionare i più efficienti.

In alcuni, casi i progetti controllati non hanno soddisfatto gli obiettivi della misura quali definiti nei PO

32

In Grecia, cinque dei progetti cofinanziati controllati non erano in linea con gli obiettivi della misura definiti nei PO. Nonostante il PO evidenziasse la necessità di sostenere le microimprese e le piccole imprese, gli inviti a presentare proposte nel quadro dei quali erano stati selezionati i progetti esaminati avevano permesso anche alle grandi aziende di presentare domanda di cofinanziamento (cfr. ***riquadro 4***).

33

Per quel che riguarda una misura di un PO (Polonia), finalizzata ad aiutare le imprese di recente creazione a offrire servizi online, la Corte ha riscontrato che, nella fase di selezione, la sola prova richiesta per dimostrare che un'impresa fosse stata creata recentemente consisteva in un estratto del registro delle imprese attestante la data in cui l'impresa era stata costituita. Tale criterio di selezione poteva essere pertanto facilmente aggirato. Infatti, due dei cinque progetti controllati e sostenuti dalla misura di cui sopra erano attuati da imprese già esistenti che avevano assunto una nuova forma giuridica dopo aver cessato o limitato considerevolmente la propria attività, trasferendo quest'ultima all'impresa di nuova creazione. Al fine di ricevere il cofinanziamento FESR, gli imprenditori avevano deciso di fondare una nuova società che soddisfacesse i criteri di ammissibilità. L'aver aggirato il summenzionato criterio di ammissibilità ha diminuito l'efficacia di tale misura.

Riquadro 4

Selezione dei progetti non in linea con gli obiettivi della misura quali definiti nei PO

In Grecia, il PO citava espressamente la necessità di sostenere le microimprese nel settore turistico — definendo quindi misure in questa direzione — caratterizzate da un'alta concentrazione all'interno del bacino di utenza del PO e da un basso livello di adozione di TIC. Per molte delle imprese oggetto della selezione era stata riscontrata una presenza online scarsa o nulla. Il sostegno a tali microimprese mirava altresì a ridurre l'impatto della stagionalità sul settore del turismo greco, aumentando la sostenibilità dell'attività economica nel corso dell'anno.

Tuttavia, l'invito a presentare proposte, per come è stato elaborato, non ha posto particolare enfasi né sulle microimprese né sulle piccole imprese. Di conseguenza, anche i grandi alberghi hanno ricevuto i finanziamenti (quattro delle sette imprese valutate nel settore del turismo appartenevano a note catene alberghiere greche).

Detti alberghi avevano inoltre un ben consolidato modello commerciale basato su due elementi principali: la vendita tramite operatori turistici (la vendita diretta mediante il sito Internet assumeva dunque scarsa importanza) e il carattere stagionale (le strutture sono aperte sei mesi l'anno). L'attuazione dei progetti cofinanziati non ha avuto alcun impatto sul suddetto modello commerciale, benché ciò costituisse uno degli obiettivi indicati nel PO e nelle relative linee guida.

Delle debolezze nelle procedure di selezione hanno determinato il cofinanziamento di progetti difficilmente in grado di garantire un impiego ottimale delle risorse

34

Sono state rilevate delle differenze nelle procedure di selezione dei PO esaminati, in particolare in relazione ai tipi di progetto, ai tetti di finanziamento e ai processi di selezione (cfr. ***figura 3***)[18].

18 La procedura di selezione del Regno Unito (Scozia) prevedeva due fasi. La prima interessava l'autorità di gestione che doveva applicare una procedura in due parti per la selezione dei promotori dei progetti (intermediari). La prima parte della procedura permetteva all'autorità di gestione (o all'organismo intermedio) di stabilire se un progetto soddisfacesse o meno i criteri di ammissibilità. Le domande dei

Figura 3

Diversi schemi per la selezione dei progetti in materia di commercio elettronico, per Stato membro

PO	Tipo di sostegno	Tetto di investimento	Procedura di selezione
Piemonte (Italia) Emilia Romagna (Italia)	Investimento diretto nelle PMI	Fino a 200 000 euro	Graduatoria delle domande in base a una valutazione dei criteri sostanziali (svolta da esperti esterni)
Convergenza digitale (Grecia)	Investimento diretto nelle PMI	A seconda del programma: fino a 40 000 euro (progetti nel campo del turismo) o 200 000 euro (progetti nel campo del commercio al dettaglio)	In ordine di presentazione Sulla base del rispetto dei criteri di ammissibilità
Lowlands e Uplands della Scozia (Regno Unito)	FInanziamento di intermediari (promotori del progetto)	Finanziamenti: fino a 200 000 euro e/o Nessun sostegno finanziario: servizi di consulenza	Selezione dei progetti per le PMI da parte dei promotori: in ordine di presentazione sulla base del rispetto dei criteri di ammissibilità
Economia innovativa (Polonia)	Investimento diretto nelle PMI	Fino a 200 000 euro	Fino al 2010: in ordine di presentazione sulla base del rispetto dei criteri di ammissibilità Dal 2010: graduatoria delle domande in base a una valutazione dei criteri sostanziali

Fonte: Corte dei conti europea.

35

La maggior parte delle procedure di selezione sono state condotte in base al principio «primo arrivato, primo servito», applicando esclusivamente i criteri di ammissibilità, peraltro facili da rispettare. Fino al 2010, solo per due dei cinque PO in Italia (Piemonte, Emilia Romagna) l'autorità di gestione aveva utilizzato una procedura di selezione qualitativa basata su criteri sostanziali, graduatoria delle domande e valutazione da parte di esperti. Nel 2010, la Polonia ha deciso di modificare le proprie procedure di selezione introducendovi la valutazione qualitativa e la graduatoria delle proposte.

36

La mancanza di criteri rigorosi e di una selezione comparativa delle domande unitamente all'assenza di informazioni commerciali esaurienti nelle stesse hanno portato, in oltre un terzo dei casi, al cofinanziamento di progetti non sufficientemente in grado, o non in grado, di garantire un impiego ottimale delle risorse:

a) in Grecia quattro progetti — consistenti nello sviluppo di un sito Internet con una funzione di prenotazione online — risultavano superflui, in quanto le imprese disponevano di un sito Internet con una funzione di prenotazione online già prima dell'esecuzione del progetto. Inoltre, i siti Internet sviluppati presentavano la stessa impaginazione di altri siti Internet realizzati da alberghi della stessa catena, anch'essi beneficiari del cofinanziamento del FESR (a un costo uguale o molto simile) nell'ambito dello stesso invito a presentare proposte;

b) dieci dei 30 progetti cofinanziati presi in esame, tutti e dieci localizzati in Italia (Emilia Romagna e Piemonte) o in Grecia[19], sarebbero stati attuati anche senza il cofinanziamento pubblico, stando alle dichiarazioni dei titolari del progetto. La metà di questi dieci progetti, inoltre, era stata avviata ben prima della notifica del finanziamento. Tre di essi erano stati avviati addirittura prima che le imprese avessero presentato domanda di cofinanziamento. Tutti questi progetti sono quindi esempi di effetto inerziale;

c) in uno Stato membro (Regno Unito), in aggiunta ai fondi o al loro posto, i promotori dei progetti hanno fornito consulenza alle imprese. Nel caso dei tre progetti delle PMI che hanno ricevuto consulenza, stando ai titolari, l'impatto del sostegno FESR è stato trascurabile poiché tutte e tre le imprese avevano sviluppato una strategia di commercio elettronico e una propria presenza online in modo indipendente e a proprie spese. In due di questi casi, le consulenze non hanno aiutato le imprese in alcun modo e sono state pertanto giudicate inutili dalle stesse.

progetti che soddisfacevano i criteri passavano alla seconda parte della procedura, nel corso della quale le domande venivano valutate in base a criteri specifici per poi essere ponderate. La seconda fase della procedura di selezione complessiva prevedeva che i promotori dei progetti che erano stati selezionati fornissero assistenza alle PMI in base al principio «primo arrivato, primo servito».

19 Compresi i quattro progetti di cui al paragrafo 36, lettera a).

In alcuni casi si è riscontrata un'eccessiva lunghezza delle procedure di selezione

37
Il tempo mediamente necessario per l'approvazione dei progetti controllati (tempo intercorso tra il lancio dell'invito a presentare proposte e l'assegnazione della sovvenzione) è stato di oltre sei mesi nel caso di tre dei cinque PO controllati — in Grecia e Italia (Emilia Romagna e Piemonte). Tale situazione ha potenzialmente inciso su quei richiedenti che non potevano raccogliere capitali sufficienti ed avevano effettivamente una maggiore necessità del sostegno finanziario pubblico e che, di conseguenza, non hanno avuto modo di attuare i progetti.

38
Gli svariati mesi di ritardo sono stati giustificati solo in parte dal fatto che il processo di selezione includeva una valutazione di un esperto e un confronto tra le domande ricevute sulla base di un insieme di criteri sostanziali. È questo il caso dell'Italia, in cui l'approvazione dei progetti ha richiesto mediamente otto mesi (PO per l'Emilia Romagna) o 14 mesi (PO per il Piemonte).

39
Risulta tuttavia difficile giustificare i ritardi di sette mesi sopravvenuti nonostante le procedure di selezione fossero del tipo «primo arrivato, primo servito» e non comportassero alcuna verifica sostanziale né un confronto tra le domande, come nel caso della Grecia (PO «convergenza digitale). Procedure simili nel Regno Unito (PO «Lowlands e Uplands scozzesi») o in Polonia (PO «economia innovativa») hanno richiesto dai due ai quattro mesi.

40
La durata della procedura di selezione nel caso del PO greco può inoltre essere confrontata con quella del progetto pilota dell'iniziativa «voucher per l'innovazione nel campo delle TIC» dal momento che entrambe finanziavano tipologie simili di progetti pronti all'uso, specificamente definiti a livello regionale, seguendo il criterio dell'ordine di presentazione della domanda. Nell'ambito del progetto pilota relativo al voucher, sono stati selezionati progetti molto simili in meno di un terzo del tempo impiegato in Grecia (cfr. ***riquadro 2***).

Nella maggior parte degli Stati membri visitati, la procedura di selezione non ha tenuto conto della dimensione transfrontaliera

41
All'inizio del periodo di programmazione, le procedure di selezione applicate ai progetti esaminati in tutti gli Stati membri visitati, ad eccezione della Grecia (dove era obbligatorio), non hanno preso in considerazione la questione dei servizi online transfrontalieri, nonostante questi rappresentino un elemento importante per conseguire una maggiore integrazione del mercato interno digitale, come affermato nella strategia i2010 e sottolineato nell'ADE (cfr. anche paragrafo 5). Nel 2010, dopo aver rivisto la propria procedura e i criteri di selezione, la Polonia ha introdotto nel PO interessato il criterio di selezione «dimensione internazionale del progetto» (offerta di servizi transfrontalieri).

42
Solo sette delle 22 imprese i cui progetti sono stati presi in esame e per le quali le transazioni transfrontaliere erano pertinenti hanno effettivamente svolto un progetto che ha consentito loro di creare un sito Internet o adattare il proprio alle transazioni transfrontaliere. Altre quattro imprese disponevano già di tale componente nell'ambito della propria società o del gruppo di società di appartenenza. Pertanto, metà delle imprese che grazie all'attuazione dei rispettivi progetti avrebbero potuto beneficiare delle opportunità derivanti dal commercio elettronico transfrontaliero hanno perso tale opportunità.

43
Dieci delle 23 imprese i cui progetti sono stati sottoposti ad audit, e per le quali era ragionevole attendersi un sito multilingue, avevano di fatto un sito in due o più lingue. Due di queste dieci imprese avevano già un sito multilingue prima dell'attuazione del progetto; le restanti otto hanno acquisito per la prima volta tale capacità come risultato dell'attuazione dei propri progetti.

Nella maggioranza dei casi, le autorità di gestione non erano in grado di valutare l'impatto di un progetto sullo sviluppo di una PMI

Per oltre metà dei progetti esaminati non è stato richiesto di riferire in merito a eventuali obiettivi orientati ai risultati

44
Tutte le autorità di gestione hanno chiesto alle imprese beneficiarie di presentare relazioni sui progressi compiuti nell'attuazione dei propri progetti e, a seconda della durata, le relazioni sono state presentate al termine del progetto oppure sia durante che dopo la sua attuazione. Tuttavia, in 16 dei 30 casi esaminati, tali informazioni riguardavano unicamente il completamento materiale del progetto, ovvero l'acquisto e/o lo sviluppo delle soluzioni IT necessarie. Inoltre, per un terzo dei progetti sottoposti ad audit, le relazioni non contenevano informazioni sulla durata.

45
Le autorità di gestione competenti (in Grecia, Italia e Regno Unito) non hanno richiesto obiettivi orientati ai risultati per nessuno dei 16 progetti interessati. Le uniche informazioni richieste, e fornite dai beneficiari, riguardavano i costi effettivi del progetto e le realizzazioni conseguite.

46
Per gli altri 14 progetti, si è cercato di monitorare in dettaglio i dati aziendali affinché l'autorità di gestione potesse verificare l'impatto immediato dell'attuazione del progetto sullo sviluppo dell'impresa. Nel caso di un'autorità di gestione, i pagamenti erano associati alla performance del progetto (cfr. ***riquadro 5***).

47
Non è stata svolta nessun'altra forma di monitoraggio sistematico una volta che il progetto era stato completamente realizzato, tranne nel caso di un'autorità di gestione (Polonia) e di un promotore di progetto (Regno Unito), che avevano specificato un obbligo in tal senso nella convenzione di sovvenzione. Le altre autorità di gestione non hanno avuto pertanto informazioni sufficienti per giudicare se il sostegno avesse contribuito efficacemente allo sviluppo delle imprese beneficiarie del cofinanziamento e/o agli obiettivi strategici stabiliti.

Riquadro 5

Esempio di gestione orientata ai risultati: pagamenti collegati alla performance

In Polonia, i pagamenti sono stati collegati al conseguimento di obiettivi relativi ai risultati commerciali. In caso di mancato raggiungimento dei valori obiettivo, l'organismo intermedio aveva la possibilità di ridurre l'importo del finanziamento.

Ciò si è verificato per uno dei progetti esaminati, la cui performance inferiore alle aspettative (l'obiettivo atteso in termini di ricavi non è stato conseguito) si è tradotta in una riduzione del 5 % del finanziamento pubblico per il progetto in questione.

In taluni casi, i sistemi di monitoraggio non hanno tenuto traccia della performance dei progetti in maniera affidabile

48
Tutte le autorità di gestione esaminate, tranne una, hanno ricevuto informazioni sulla performance da parte delle PMI sotto forma di relazioni standard. Tuttavia, una delle autorità di gestione (Italia —Emilia Romagna) non disponeva di tale formato standard: le relazioni ricevute, pertanto, presentavano gradi di qualità molto diversi fra loro, poiché ciascuna impresa aveva scelto il contenuto e la forma delle informazioni da riportare; di conseguenza, è stato impossibile per l'autorità di gestione valutare se un progetto fosse stato completato con successo o meno. Ad esempio, uno dei beneficiari ha omesso di dichiarare il mancato sviluppo di un componente del progetto (carrello online) e l'autorità di gestione non ha agito in merito, sebbene tale componente facesse parte del progetto cofinanziato.

49
Nel caso di due altre autorità di gestione (Italia e Regno Unito), i dati inseriti nei sistemi di monitoraggio non erano completamente attendibili e/o esaustivi:

a) in Italia (Piemonte), l'autorità di gestione non ha verificato l'accuratezza delle informazioni fornite. In due dei quattro progetti esaminati, le informazioni inserite nel sistema erano errate (in un caso riguardavano l'indicatore di realizzazione e nell'altro il numero di dipendenti di una delle imprese cofinanziate);

b) nel Regno Unito (Lowlands e Uplands scozzesi) la scarsa definizione degli indicatori fissati dall'autorità di gestione ha portato a interpretazioni discordanti tra i promotori dei progetti che, di conseguenza, non hanno riferito in maniera coerente circa i progressi.

In alcuni casi, la mancanza di dati ha ostacolato il monitoraggio dell'utilizzo economico dei fondi UE

50
Nel Regno Unito (Lowlands e Uplands scozzesi) le imprese hanno ricevuto sostegno mediante intermediari (ovvero i promotori del progetto). In alcuni casi, gli intermediari hanno fornito assistenza non finanziaria, ossia fornitura di servizi di consulenza [cfr. anche paragrafo 36, lettera c)].

51
In due casi, i costi amministrativi degli intermediari sono stati considerevoli, specie se confrontati con quelli del progetto pilota per l'iniziativa «voucher per l'innovazione nel campo delle TIC» (cfr. ***riquadro 2***). Negli altri Stati membri è stato possibile stabilire l'importo esatto pagato alle PMI per l'adozione delle TIC, nonostante in questo caso non fosse chiaro quanta parte del finanziamento FESR fosse effettivamente destinata a sostenere i beneficiari (cfr. ***riquadro 6***).

Riquadro 6

Mancanza di informazioni sull'economicità dei costi amministrativi sostenuti dagli intermediari

In Scozia, l'autorità di gestione ha attuato i progetti tramite degli intermediari, ossia i promotori del progetto.

Poiché gli intermediari stessi fornivano i servizi di consulenza alle PMI, i costi amministrativi, compresi i salari, hanno costituito una fetta significativa delle spese rimborsate: uno dei promotori ha utilizzato il 55 % della propria dotazione per pagare gli stipendi e il 18 % per attività di marketing mentre, nel caso di un altro promotore, l'82 % della dotazione totale è servito a pagare gli stipendi. In mancanza di dati disponibili, tuttavia, la Corte non è stata in grado di formulare conclusioni in merito all'economicità o meno dell'utilizzo dei fondi in questione. In aggiunta, uno degli intermediari non è stato in grado di documentare il tempo o la mole di lavoro richiesti per le consulenze prestate ad alcune delle PMI cui aveva fornito sostegno.

Nel complesso, le PMI hanno attuato i progetti in modo agevole, ma i risultati conseguiti non sempre sono stati dimostrati

52
La Corte ha valutato se:

a) i progetti fossero stati attuati e mantenuti come inizialmente pianificato;

b) i vantaggi economici attesi dall'attuazione di un progetto fossero stati conseguiti e misurati.

Le realizzazioni dei progetti sono state generalmente in linea con quanto indicato nelle rispettive domande

53
Nella maggior parte dei casi lo svolgimento dei progetti è rientrato nei limiti della dotazione assegnata e non ha presentato ritardi significativi. Laddove vi è stato uno sforamento di bilancio, gli importi in questione erano di piccola entità e non hanno influito sull'ammontare del cofinanziamento pubblico. Per tutti i progetti, i ritardi sono stati comunicati all'autorità di gestione e da essa approvati.

54
Per 25 dei 30 progetti controllati, le realizzazioni avevano rispettato i piani ed erano operative:

a) 17 imprese beneficiarie sono riuscite ad ottenere una presenza online a seguito della creazione di un sito Internet, e nove di esse sono riuscite ad effettuare vendite online;

b) altre otto imprese erano già presenti in Internet prima dell'attuazione del progetto, ma hanno scelto di creare un nuovo sito o di aggiornare quello già esistente.

In quattro dei 25 casi summenzionati, gli sviluppi in materia di commercio elettronico rientravano in progetti più ampi mirati a informatizzare le procedure interne d'impresa (e-business).

55
L'attuazione dei cinque restanti progetti controllati — in Grecia, Italia (Piemonte) e Polonia — non ha fornito le realizzazioni attese. Per uno dei progetti, l'impresa non ha utilizzato l'applicazione sviluppata, mentre gli altri quattro progetti, nonostante le applicazioni informatiche sviluppate e implementate, non sono riusciti a crearsi una nicchia di mercato o si sono trovati di fronte a difficoltà tecniche (cfr. paragrafo 57).

56
Benché per gran parte dei progetti non fosse stato previsto sin dal principio uno stanziamento per la manutenzione informatica (prevista per solo quattro progetti), ciò non ha posto problemi ad alcuna delle imprese i cui progetti sono stati valutati. Il software informatico, infatti, è stato generalmente progettato per garantire bassi costi di manutenzione e consentire agli utenti stessi di effettuare aggiornamenti e apportare modifiche (come verificatosi nel caso di 14 progetti).

57
Quasi nessuna impresa ha avuto problemi tecnici di rilievo durante o dopo l'attuazione del progetto. Le applicazioni informatiche sviluppate erano operative e hanno funzionato senza interruzioni. Le poche eccezioni sono state le seguenti: due imprese in Grecia il cui sito e/o pagina di prenotazione online non erano accessibili e tre altre imprese in Polonia e in Italia le quali non sono riuscite a trovare una nicchia di mercato e acquisire una clientela. In questi tre casi, la sostenibilità del progetto non era semplicemente legata alla manutenzione informatica: uno dei progetti non è stato completato e, nel caso degli altri due, le imprese temevano di non poter proseguire la propria attività economica al di là del periodo legale di sostenibilità.

Molte PMI hanno affermato di aver tratto beneficio dall'attuazione del proprio progetto, ma i risultati raggiunti non sono stati misurati in modo sistematico

58
A solamente la metà delle 30 imprese i cui progetti sono stati valutati è stato chiesto di fornire obiettivi di risultato (cfr. anche paragrafi da 44 a 46). Dei 14 progetti la cui domanda conteneva obiettivi di risultato che erano anche monitorati, i risultati sono stati conseguiti in otto casi. Gli obiettivi di risultato consistevano in un incremento del fatturato, in un aumento della clientela o della percentuale di vendite online e/o nella creazione di posti di lavoro.

59
Per quanto riguarda l'altra metà delle imprese beneficiarie del sostegno del FESR per la diffusione del commercio elettronico, non è stato possibile stabilire alcun collegamento tra l'aiuto ricevuto e lo sviluppo commerciale conseguito dall'impresa.

60
Tredici imprese hanno affermato di aver guadagnato in efficienza a seguito dell'attuazione del progetto, sebbene solo una di esse avesse indicato obiettivi di questo tipo nella domanda di progetto. Di queste 13 imprese, solo quattro sono state in grado di quantificarli. Sei imprese non avevano collegato il sito Internet oggetto del cofinanziamento al loro software aziendale interno, il che ha comportato l'inserimento manuale nel sistema interno di ciascuna prenotazione online ricevuta.

61
La creazione di occupazione non rientrava generalmente tra gli obiettivi della maggior parte dei progetti cofinanziati. Tuttavia, otto progetti si ponevano un obiettivo in questo senso, che le imprese hanno indicato nelle rispettive domande di progetto come un obiettivo di risultato.

62
Gli otto progetti hanno tutti conseguito i loro obiettivi. Altre cinque imprese hanno affermato di aver assunto una o più persone come risultato dell'attuazione del progetto, e quattro di esse sono state in grado di comprovarlo. La metà delle imprese i cui progetti sono stati valutati hanno organizzato interventi di formazione del personale sull'utilizzo delle applicazioni informatiche sviluppate nell'ambito del progetto. Tale formazione è stata adattata alle esigenze delle singole imprese richiedenti, pertanto non sono stati rilasciati certificati. Si è fatto comunemente ricorso anche ad attività di formazione sul posto di lavoro.

Conclusioni e raccomandazioni

25

63
Le tecnologie del commercio elettronico sono considerate un mezzo per accelerare la crescita economica, sviluppare ulteriormente il mercato unico e dare impulso all'integrazione europea. La Commissione, pertanto, ha posto sempre più importanza sulla necessità di agevolare gli sviluppi nel settore del commercio elettronico, in particolare attraverso una delle sue iniziative faro: l'Agenda digitale europea (ADE). Nell'ambito dei Fondi strutturali dell'UE, sono stati stanziati tre miliardi di euro per promuovere l'adozione delle TIC tra le PMI nel corso del periodo di programmazione 2007-2013.

64
L'audit ha inteso valutare l'efficacia del sostegno alle PMI da parte del FESR nel settore del commercio elettronico e ha concluso che tale sostegno ha contribuito ad aumentare la disponibilità dei servizi commerciali online. Tuttavia, a causa di alcune carenze in termini di monitoraggio, è stato impossibile valutare in quale misura il sostegno del FESR abbia contribuito alla realizzazione delle strategie TIC dell'UE e degli Stati membri, come pure degli obiettivi di sviluppo delle PMI. Inoltre, debolezze nelle procedure di selezione hanno determinato il cofinanziamento di progetti difficilmente in grado di garantire un impiego ottimale delle risorse.

65
I PO degli Stati membri hanno costituito una buona base per fornire sostegno alle PMI nel settore del commercio elettronico. Questi includevano misure nel settore del commercio elettronico in linea con le loro esigenze nazionali o regionali, come definito nelle rispettive strategie TIC. Tuttavia, la possibilità di misurare in modo idoneo i progressi compiuti è stata a volte minata dal fatto che gli indicatori e gli obiettivi sono stati rivisti, spesso verso la fine del periodo di programmazione, e non sempre con le dovute giustificazioni. Inoltre, nel comunicare la spesa relativa ai progetti nel settore del commercio elettronico alla Commissione, non sempre si è fatto riferimento alla giusta categoria, ostacolando in tal modo le operazioni complessive di verifica. Nel 2013, la Commissione ha voluto ovviare al lento assorbimento dei fondi, proponendo un uso alternativo dei fondi strutturali per favorire l'adozione delle TIC mediante il «sistema di voucher per l'innovazione nel campo delle TIC». Tuttavia, non ha prestato sufficiente attenzione al monitoraggio della performance, indispensabile per valutare i progressi effettivamente compiuti (paragrafi 18-27).

66
Le autorità di gestione si sono concentrate più sulle realizzazioni che non sui risultati, sia in fase di selezione che di monitoraggio. La natura limitata dei criteri di selezione applicati ha comportato il finanziamento di tutti i progetti ammissibili unicamente in base alla disponibilità dei fondi, senza prendere in considerazione il potenziale valore aggiunto in termini di sviluppo delle PMI o degli obiettivi UE nel campo della società dell'informazione (paragrafi 29-43). Inoltre, nella maggior parte dei casi, le autorità di gestione non sono state in grado di valutare l'impatto di un progetto sullo sviluppo di una PMI. Infine, in due degli Stati membri selezionati, esse non hanno svolto le verifiche necessarie sull'attendibilità dei dati inseriti nel sistema (paragrafi 44-51).

Conclusioni e raccomandazioni

67
Nel complesso, le PMI hanno attuato i progetti in maniera agevole e le realizzazioni sono state generalmente in linea con la relativa domanda di progetto. Molte PMI hanno affermato di aver beneficiato dell'attuazione del proprio progetto, ma i risultati sono stati misurati solo in meno della metà dei progetti controllati. In questi casi, sono stati riscontrati benefici per oltre la metà delle PMI interessate (paragrafi 53-62).

68
La Corte raccomanda pertanto quanto segue:

Raccomandazione 1

La Commissione dovrebbe operare per ottenere informazioni coerenti e attendibili da parte degli Stati membri sui progressi compiuti dai PO, non solo in termini finanziari ma anche di performance. A tal fine dovrebbe:

a) verificare la rilevanza degli indicatori di risultato proposti, al momento di approvare sia i PO che le modifiche successive;

b) definire un sistema di monitoraggio che sia in grado di misurare tempestivamente i progressi compiuti verso il raggiungimento dei valori obiettivo e che consenta raffronti nel tempo;

c) proporre indicatori standard pertinenti per gli obiettivi strategici dell'UE in materia di commercio elettronico.

Raccomandazione 2

La Commissione dovrebbe insistere affinché i criteri e le procedure di selezione applicati dagli Stati membri assicurino la selezione di progetti atti a fornire il massimo valore aggiunto ai richiedenti in termini di incentivazione dello sviluppo del commercio elettronico nelle PMI e di conseguimento degli obiettivi indicati nell'ADE, garantendo al tempo stesso che tali procedure siano adeguate per i beneficiari interessati sia sotto il punto di vista del tempo che del lavoro amministrativo richiesti.

Nel selezionare i progetti, le autorità degli Stati membri dovrebbero, se pertinente, richiedere a coloro che presentano domanda quanto segue:

a) giustificare la necessità di attuare il progetto in questione, fornendo idealmente un piano aziendale sufficientemente dettagliato e realistico;

b) dimostrare la sostenibilità finanziaria del progetto;

c) dimostrare la necessità del sostegno finanziario pubblico in modo da evitare un effetto inerziale della spesa;

d) incentivare i titolari del progetto a prendere in considerazione la dimensione transfrontaliera della propria attività per poter sfruttare appieno le opportunità del mercato unico.

Raccomandazione 3

La Commissione dovrebbe chiedere alle autorità di gestione degli Stati membri di introdurre strumenti di gestione per monitorare l'impatto della sovvenzione sullo sviluppo commerciale delle PMI beneficiarie. In particolare, dovrebbe richiedere:

a) che venga definito nell'accordo di finanziamento un insieme minimo di indicatori solidi con relativi obiettivi, che venga poi misurato e sottoposto a successivo monitoraggio, sia una volta attuato e messo in opera il progetto che in una fase successiva, quando questo abbia verosimilmente manifestato il suo pieno impatto;

b) che venga introdotto un meccanismo, laddove opportuno, in base al quale i pagamenti siano vincolati alla performance e che consenta una modifica degli stessi in caso di risultati particolarmente insufficienti;

c) che vengano svolti le verifiche e i controlli necessari ad assicurare l'attendibilità e la coerenza dei dati inseriti nei sistemi di monitoraggio.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Henri GRETHEN, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 12 novembre 2014.

Per la Corte dei conti europea



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Risposte della Commissione

Sintesi

III
La Commissione accoglie favorevolmente la valutazione della Corte.

La Commissione ritiene che l'efficacia del sostegno del FESR ai progetti di commercio elettronico consenta di aumentare la disponibilità di servizi commerciali online.

I nuovi regolamenti relativi ai Fondi strutturali e di investimento europei (ESIF) per il periodo 2014-2020 affrontano la questione del monitoraggio a livello di programmazione rafforzando l'approccio orientato ai risultati e la logica di intervento mediante l'introduzione di condizionalità ex ante. Nel caso degli investimenti nel commercio elettronico, è richiesta una specifica condizionalità ex ante sotto forma di quadro strategico per la crescita digitale.

IV a)
La Commissione accetta la raccomandazione.

Per il periodo 2007-2013, la Commissione chiede alle autorità di gestione di riferire in merito all'attuazione dei programmi in linea con i regolamenti FESR in vigore.

I programmi ESIF per il periodo 2014-2020 porranno maggiore enfasi sui risultati in base agli obiettivi. A livello di asse prioritario, gli indicatori mostreranno le prestazioni complessive dell'asse e non le prestazioni individuali di ciascun tipo di azione che può rientrare in tale asse.

IV b)
La Commissione accetta la raccomandazione e intende chiedere agli Stati membri di adottare le misure necessarie.

I «*principi guida per la selezione degli interventi*» e gli «*indicatori di realizzazione, incluso il valore obiettivo quantificato*» devono figurare nei programmi ESIF per il periodo 2014-2020 e saranno oggetto di negoziati con la Commissione. La scelta del principio di selezione e degli accurati criteri di selezione dipenderà dall'obiettivo specifico e dal contesto degli investimenti cofinanziati.

Gli Stati membri in cui sono state identificate debolezze in tali settori sono invitati a descrivere nel programma (condizionalità ex ante, piano d'azione) le azioni che le autorità intendono adottare per migliorare le procedure di selezione dei progetti e ridurre gli oneri amministrativi per i beneficiari. Se del caso, gli Stati membri sono invitati a utilizzare l'assistenza tecnica in maniera proattiva e mirata per ottenere i miglioramenti previsti.

Inoltre, la Commissione consiglierà alle autorità di gestione di includere le raccomandazioni della Corte dei conti europea nel processo di selezione e nei criteri di selezione dei progetti di crescita digitale.

IV c)
La Commissione accetta parzialmente la raccomandazione.

In particolare, la Commissione concorda in linea di principio con l'adozione di un meccanismo in grado di garantire una connessione tra i pagamenti e le prestazioni. Tuttavia, sarà difficile collegare i risultati con qualsiasi contributo del FESR a favore del commercio elettronico.

Introduzione

05
La Commissione sottolinea che la quota di PMI che acquistano online è generalmente molto superiore e che la media UE del 26 % è molto più vicina all'obiettivo. Questo successo relativo è dovuto in parte all'adozione di un punto di partenza più elevato. Inoltre, acquistare online è facile, mentre vendere risulta più difficile, in quanto richiede la creazione di una piattaforma dotata di un meccanismo di pagamento e consegna.

09
La Commissione condivide la preoccupazione della Corte circa i ridotti tassi di assorbimento dei fondi per l'adozione delle TIC. La Commissione ha quindi elaborato e diffonde[1] orientamenti atti a promuovere l'impiego di strumenti politici volti a favorire l'adozione delle TIC da parte delle PMI, tra cui il commercio elettronico. Ad esempio come parte della «Guida intelligente sull'innovazione dei servizi», della «Guida sulla crescita intelligente delle PMI», della «Guida sull'internazionalizzazione delle PMI», della guida sui diversi metodi di sostegno alla crescita digitale «Digital Agenda Toolbox» e del sistema di voucher per l'innovazione nel campo delle TIC di cui sotto. La Commissione garantisce inoltre l'accesso agli esperti nel settore della crescita digitale tramite la sua assistenza tecnica[2].

Nel 2003 la Commissione ha altresì avviato la Rete europea di sostegno all'e-business (*European e-Business Support Network* — eBSN) per le PMI, una piattaforma di coordinamento delle politiche creata per i decisori nazionali e regionali e gli esperti in politiche pubbliche nel settore del commercio elettronico. Ciò include un'iniziativa volta a promuovere l'impiego intelligente delle tecnologie dell'informazione e la connessione delle PMI alle catene del valore industriali su scala mondiale[3].

1 Cfr. http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/guides

2 Come avvenuto nel 2013-2014 nel caso di Ungheria, Grecia e Italia.

3 Cfr. http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/ebsn/what/index_en.htm

Osservazioni

18
La Commissione accoglie con favore la valutazione della Corte circa il quadro strategico messo in atto in tutti gli Stati membri sottoposti a verifica. La Commissione sottolinea inoltre che i nuovi regolamenti ESIF forniscono un miglior quadro orientato alle prestazioni e ai risultati per il periodo 2014-2020 [cfr. la risposta al punto IV, lettera b)].

22
Il regolamento che disciplina i programmi 2007-2013 non prevede alcun obbligo di utilizzare gli indicatori standard ai fini del monitoraggio. Inoltre, non esiste alcun indicatore principale specifico per il commercio elettronico.

Un «indicatore di risultato» individua i risultati attesi dalla realizzazione di una data attività. Di conseguenza, gli Stati membri optano per un indicatore di risultato in grado di misurare al meglio la performance dell'attività svolta. Sebbene anche gli indicatori di realizzazione consentano la standardizzazione, gli indicatori di risultato sono ad hoc e rispecchiano l'obiettivo perseguito.

Risposta congiunta ai paragrafi 23 e 25
Gli indicatori di risultato vengono modificati dalle autorità di gestione durante l'intero periodo di programmazione. La Commissione sottolinea che se uno Stato membro chiede una modifica del programma, è necessario riesaminare anche i relativi indicatori presenti nel programma stesso. In presenza di uno scostamento significativo, bisogna cercarne la ragione caso per caso. La Commissione europea negozia le modifiche e chiede all'autorità di gestione di fornire una valida giustificazione. Gli indicatori di risultato vengono aggiornati sia verso l'alto (se il livello di ambizione può essere ulteriormente innalzato) che verso il basso (se la realtà economica e i progressi compiuti sul campo non sono dipesi da un'autorità di gestione).

Per quanto riguarda la Grecia, la recente modifica della convergenza digitale del PO apportata nel dicembre 2012 ha riguardato principalmente una riduzione di bilancio notevole (circa 300 milioni di euro) per rafforzare la competitività del programma operativo. Tale riduzione ha inevitabilmente inciso sul valore degli indicatori, che sono stati adattati e modificati di conseguenza.

24
Le modifiche degli indicatori presenti nel PO «economia innovativa» in Polonia sono state apportate all'inizio del 2011. Visto che il programma è stato approvato alla fine del 2007 e che i primi inviti a presentare proposte sono stati lanciati nel 2008 e nel 2009, le modifiche sono state apportate al più presto dopo l'acquisizione delle prime esperienze con l'attuazione di tale misura alla metà del periodo di programmazione e dopo aver ricevuto la relativa giustificazione dall'autorità di gestione.

26
Sebbene la Commissione abbia fornito alle autorità competenti orientamenti (cfr. nota 6) sui principi alla base del sistema informativo organizzato in categorie, la classificazione delle spese resta di competenza dell'autorità di gestione.

Riquadro 2
Nel contesto del Fondo europeo di sviluppo regionale, un «voucher per l'innovazione nel campo delle TIC» è un meccanismo che consente di erogare aiuti alle microimprese e alle PMI in modo da ridurre gli oneri amministrativi per quest'ultime. Non esiste una soluzione valida in ogni caso. Ogni regime verrà sviluppato e attuato dalle autorità regionali e locali sotto forma di sovvenzioni o strumenti finanziari in base a specifici fattori rilevanti quali il potenziale e l'intensità delle TIC in ciascuna regione, la sua integrazione con altre misure di gestione dell'innovazione, la capacità di coordinarlo, le precedenti esperienze nel sostegno a tali misure o la necessità di migliorare la diffusione delle TIC nelle PMI.

Con riferimento al principio di sussidiarietà e nell'ambito della gestione concorrente, spetta agli Stati membri e alle regioni decidere se lanciare un sistema di voucher per l'innovazione nel campo delle TIC nel quadro dei propri PO. Attualmente la Commissione promuove l'integrazione di tali regimi nelle strategie di innovazione o crescita digitale delle regioni.

La Commissione concorda inoltre con la necessità di promuovere un regime di sostegno basato sulla domanda che risponda alle esigenze commerciali delle PMI.

L'esperienza acquisita finora nelle regioni suggerisce tuttavia che spesso le conoscenze in seno alle PMI non sono sufficienti a identificare con precisione la soluzione tecnologica/TIC più adatta a un determinato modello aziendale e le PMI hanno bisogno di sostegno per individuare e formulare la loro domanda di TIC ed elaborare un adeguato piano aziendale. Anche la fornitura di consulenza atta ad analizzare e individuare la soluzione commerciale TIC più conforme alle PMI è parte del sistema di voucher.

In considerazione del carattere sperimentale di tale sistema e del limitato periodo di attuazione, ad oggi non è disponibile alcun indicatore di risultato. Tali dati saranno messi a disposizione della Commissione nei prossimi comitati di monitoraggio previsti per la metà del 2015.

A livello di programma, è importante sottolineare che durante il periodo di programmazione 2007-2013 non erano in vigore indicatori di risultato, ma solo indicatori di realizzazione. Queste informazioni saranno comunque richieste ai comitati di monitoraggio.

29
Nell'ambito della gestione concorrente, l'istituzione di accurati criteri di selezione e la scelta dei progetti spettano agli Stati membri. Ciò significa che nella selezione dei progetti di commercio elettronico, è l'autorità di gestione a decidere se presentare un piano aziendale come parte della candidatura (o altre informazioni in linea con gli obiettivi del PO) e a stabilirne il contenuto. L'autorità di gestione verifica altresì la qualità della domanda di progetto e dei documenti giustificativi (ad es. la qualità dei piani aziendali).

31
Nell'ambito della gestione concorrente, l'istituzione di accurati criteri di selezione e la scelta dei progetti spettano agli Stati membri. Ciò significa che nella selezione dei progetti di commercio elettronico, è l'autorità di gestione a decidere se presentare un piano aziendale come parte della candidatura (o altre informazioni in linea con gli obiettivi del PO) e a stabilirne il contenuto. L'autorità di gestione verifica altresì la qualità della domanda di progetto e dei documenti giustificativi (ad es. la qualità dei piani aziendali).

Risposta della Commissione al paragrafo 32 e al riquadro 4
La Commissione sottolinea di essere a conoscenza del caso descritto al paragrafo 32 e nel riquadro 4. La Commissione e lo Stato membro hanno adottato le necessarie misure correttive.

33
La Commissione sottolinea che «i principi guida per la selezione» degli interventi, come parte dei PO, vengono accuratamente esaminati dalla Commissione durante la negoziazione dei programmi ESIF per il periodo 2014-2020 al fine di garantirne la conformità con gli specifici obiettivi fissati e le tipologie di intervento[4].

35
La Commissione ritiene che l'autorità di gestione (o l'organismo intermedio delegato) debba conservare le prove sufficienti a dimostrare la trasparenza della procedura di selezione e la sua conformità con i criteri stabiliti dal comitato di monitoraggio del programma.

36 a)
La Commissione sottolinea di essere a conoscenza del caso descritto. La Commissione e lo Stato membro hanno adottato le necessarie misure correttive.

36 b)
Per quanto riguarda i progetti italiani e come spiegato dalle autorità degli Stati membri, l'invito è stato redatto in conformità al regolamento (CE) n. 1998/2006 (il cosiddetto «regolamento de minimis»). A differenza di altri regimi di aiuti, suddetto regolamento non prevede alcun effetto di incentivazione. Tuttavia nell'invito si limitavano le spese retroattive al 1° gennaio 2008, senza estenderne i termini al 1° gennaio 2007 come sarebbe stato possibile.

4 Articolo 96, paragrafo 2, lettera b) del regolamento recante disposizioni comuni: iii) una descrizione della tipologia e degli esempi delle azioni da sostenere nell'ambito di ciascuna priorità di investimento e il loro contributo atteso agli obiettivi specifici di cui al punto i), compresi i principi guida per la selezione delle operazioni e, se del caso, l'individuazione dei principali gruppi di destinatari, dei territori specifici interessati, dei tipi di beneficiari, il previsto impiego di strumenti finanziari e di grandi progetti.

37
La Commissione concorda con la Corte e, per i casi rilevanti, intende sollevare la questione relativa alla durata della selezione dei progetti in seno ai comitati di monitoraggio dei programmi allo scopo di garantire procedure concordate e più rapide.

40
La Commissione sottolinea la differenza fra l'intensità di intervento del PO greco e dei progetti pilota «voucher per l'innovazione nel campo delle TIC», ossia da 40 000 a 200 000 euro nel caso del PO greco e da 5 000 a 7 500 euro nel caso dei progetti pilota. Questo potrebbe anche spiegare le differenze nella durata delle procedure di selezione.

Inoltre, Murcia ha basato il suo progetto pilota relativo ai voucher per l'innovazione nel campo delle TIC sulla sua vasta esperienza in materia di progettazione, attuazione e gestione dei voucher per l'innovazione.

41
La dimensione transfrontaliera dipende dalla natura dell'attività. Questa può essere locale, e quindi escludere qualsiasi attività transfrontaliera. La futura espansione dell'attività potrebbe a sua volta richiedere l'adeguamento del sito web mediante l'aggiunta di servizi multilingue.

Per i programmi FESR 2014-2020, la Commissione insiste sull'importanza dell'internazionalizzazione delle PMI in quanto le analisi dimostrano che quelle attive oltre i confini nazionali tendono ad essere più competitive[5].

5 Cfr. ad esempio: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/support_measures/internationalisation/report_internat_en.pdf

43
La traduzione del sito web potrebbe essere prevista in caso di opportunità commerciali presentatesi all'estero nel mercato di riferimento. A seconda della natura dell'attività, i costi sostenuti potrebbero tuttavia superare i benefici aggiuntivi.

Risposta congiunta ai paragrafi 44 e 45
Il regolamento che disciplina i programmi 2007-2013 non prevede alcun obbligo di utilizzare gli indicatori standard ai fini del monitoraggio. Inoltre, non esiste alcun indicatore principale specifico per il commercio elettronico.

L'analisi delle relazioni presentate sullo stato di avanzamento dell'attuazione dei progetti viene svolta a livello di Stati membri. Secondo le basi giuridiche, la Commissione fornisce orientamenti atti a migliorare la gestione dei progetti.

Un «indicatore di risultato» individua i risultati attesi dalla realizzazione di una data attività. Di conseguenza, gli Stati membri optano per un indicatore di risultato in grado di misurare al meglio la performance dell'attività svolta. Sebbene anche gli indicatori di realizzazione consentano la standardizzazione, gli indicatori di risultato sono ad hoc e rispecchiano l'obiettivo perseguito.

47
Il sistematico monitoraggio dei progetti pienamente attuati può essere considerato una buona prassi, ma non è prescritto dalla normativa.

Le autorità di gestione dovrebbero effettuare valutazioni volte a stabilire l'efficacia, l'efficienza e l'impatto di ogni programma. Tali valutazioni devono determinare in che modo il sostegno dei fondi abbia contribuito al conseguimento degli obiettivi di ciascuna priorità.

Risposte della Commissione

49 a)
La Commissione riconosce il problema, ma richiama l'attenzione sugli effetti della crisi economica/finanziaria che ha causato un alto tasso di mortalità aziendale, ritiri dai progetti finanziati nonché un allungamento generale dei tempi di attuazione degli interventi.
Per far fronte a questa crisi, le autorità del Piemonte hanno concentrato i propri sforzi (compreso il monitoraggio) sull'accelerazione dell'assorbimento dei fondi.

L'autorità di gestione sta attuando una serie di iniziative volte a porre fine a questa situazione di «emergenza» e ripristinare il regolare, costante e ordinato svolgimento delle attività di gestione informatizzata per tutti i dati relativi allo stato di avanzamento dei progetti finanziati.

49 b)
La Commissione riconosce la necessità di definire adeguatamente gli indicatori rilevanti allo scopo di permettere all'autorità di gestione di produrre dati aggregati a livello di PO.

I nuovi regolamenti ESIF per il periodo 2014-2020 affrontano tale questione.

Riquadro 6
I progetti sottoposti a verifica riguardano essenzialmente la fornitura di pareri specialistici e servizi di sostegno da parte di intermediari alle imprese nuove e a quelle esistenti. Gli stipendi rappresentano quindi il principale elemento di costo delle sovvenzioni.

Inoltre, le attività di creazione di reti organizzate per mettere in contatto le nuove aziende con gli imprenditori di successo hanno generato costi di marketing. In una fase successiva, questi eventi hanno offerto opportunità commerciali alle nuove aziende.

58
Si veda la risposta della Commissione al paragrafo 22 sull'approccio più orientato ai risultati nel quadro del regolamento recante disposizioni comuni 2014-2020.

La Commissione sottolinea che anche nel periodo 2014-2020, le relazioni alla Commissione sui risultati non riguardano ogni singolo progetto ma i risultati aggregati per ciascun programma/asse.

60
La Commissione sottolinea che i dettagli degli obblighi di comunicazione dei beneficiari, anche in merito agli obiettivi quantitativi e qualitativi e alle considerazioni sul costo della generazione dei dati e della loro presentazione rispetto al livello di sostegno, sono gestiti nel regime di gestione concorrente definito dall'autorità di gestione in linea con il PO e i suoi obiettivi.

Conclusioni e raccomandazioni

64
La Commissione accoglie favorevolmente la valutazione della Corte. La Commissione ritiene che l'efficacia del sostegno del FESR ai progetti di commercio elettronico consenta di aumentare la disponibilità di servizi commerciali online. I nuovi regolamenti relativi ai Fondi strutturali e di investimento europei (ESIF) per il periodo 2014-2020 affrontano la questione del monitoraggio a livello di programmazione rafforzando l'approccio orientato ai risultati e la logica di intervento mediante l'introduzione di condizionalità ex ante. Nel caso degli investimenti nel commercio elettronico, è richiesta una specifica condizionalità ex ante sotto forma di quadro strategico per la crescita digitale.

65
I regolamenti che disciplinano i programmi 2007-2013 non prevedono alcun obbligo di utilizzare gli indicatori standard ai fini del monitoraggio. Inoltre, non esiste alcun indicatore principale specifico per il commercio elettronico che consenta il monitoraggio della singola performance.

Risposte della Commissione

Inoltre, se uno Stato membro chiede una modifica del programma, è necessario riesaminare anche i relativi indicatori presenti nel programma stesso.

In secondo luogo, sebbene la Commissione abbia fornito[6] alle autorità competenti orientamenti sui principi alla base del sistema informativo organizzato in categorie, la classificazione delle spese resta di competenza dell'autorità di gestione.

La Commissione sottolinea il carattere sperimentale dell'iniziativa «sistema di voucher per l'innovazione nel campo delle TIC». L'esperienza acquisita finora nelle regioni suggerisce che vi è una reale necessità di tale iniziativa allo scopo di favorire la domanda delle PMI. Visto il limitato periodo di attuazione, ad oggi non è disponibile alcun indicatore di risultato. Tali dati saranno messi a disposizione della Commissione nei prossimi comitati di monitoraggio previsti per la metà del 2015.

66

La Commissione sottolinea inoltre che i nuovi regolamenti ESIF forniscono un miglior quadro orientato alle prestazioni e ai risultati per il periodo 2014-2020.

In particolare, i «principi guida per la selezione» degli interventi, come parte dei PO, vengono accuratamente esaminati dalla Commissione durante la negoziazione dei programmi ESIF per il periodo 2014-2020 al fine di garantirne la conformità con gli specifici obiettivi fissati e le tipologie di intervento[7].

67

La Commissione accoglie favorevolmente la valutazione della Corte.

6 2009 Guidance note [Nota di orientamento del 2009] http://ec.europa.eu/employment_social/sfc2007/quick-guides/sfc2007_reporting_categorisation_data_Note_Art_11.pdf — Documento «Q&A» di domande e risposte diffuso per la prima volta nel 2009 e rivisto nel 2012 (http://ec.europa.eu/employment_social/sfc2007/quick-guides/categorisation_faq_rev201202.pdf): «Si invita a utilizzare i codici in maniera sensata, compreso l'uso di convenzioni o definizioni nazionali se disponibili. (…) La Commissione non ha proposto definizioni armonizzate, ma è lieta di offrire il proprio parere su qualsiasi domanda presentata».

7 Articolo 96, paragrafo 2, lettera b), del regolamento recante disposizioni comuni: iii) una descrizione della tipologia e degli esempi delle azioni da sostenere nell'ambito di ciascuna priorità di investimento e il loro contributo atteso agli obiettivi specifici di cui al punto i) compresi i principi guida per la selezione delle operazioni e, se del caso, l'individuazione dei principali gruppi di destinatari, dei territori specifici interessati, dei tipi di beneficiari, il previsto impiego di strumenti finanziari e di grandi progetti.

Raccomandazione 1

Per il periodo 2007-2013, la Commissione chiede alle autorità di gestione di riferire in merito all'attuazione dei programmi in linea con i regolamenti FESR in vigore.

Tuttavia, i programmi ESIF per il periodo 2014-2020 porranno maggiore enfasi sui risultati in base agli obiettivi. A livello di asse prioritario, gli indicatori mostreranno le prestazioni complessive dell'asse e non le prestazioni individuali di ciascun tipo di azione che può rientrare in tale asse.

Raccomandazione 1 a)

La Commissione accetta di valutare la pertinenza degli indicatori di risultato proposti, sia in sede di approvazione dei PO che di successive modifiche.

Raccomandazione 1 b)

La Commissione accetta la raccomandazione.

Per il periodo 2014-2020, al fine di rafforzare l'orientamento ai risultati, si invitano i programmi a identificare chiaramente gli indicatori di realizzazione comuni e specifici per ciascun programma (insieme ai valori obiettivo), nonché gli indicatori di risultato che misureranno i progressi verso il cambiamento perseguito mediante gli investimenti (insieme a parametri di riferimento e valori obiettivo). Le informazioni sui progressi nell'attuazione dei programmi saranno condivise con la Commissione su base annuale (dal 2016 in poi), consentendone il monitoraggio nel corso del tempo. Suddette informazioni saranno strutturate, consentendo così l'analisi, il confronto e l'aggregazione; è altresì intenzione della Commissione pubblicare tali dati.

Raccomandazione 1 c)

La Commissione accetta parzialmente la raccomandazione.

La Commissione concorda sull'importanza di monitorare l'impatto delle sovvenzioni. Gli indicatori scelti per il monitoraggio dei progressi e dell'impatto non saranno tuttavia standard, ma dipenderanno dagli obiettivi specifici di ciascun PO. Gli indicatori da utilizzare riflettono la varietà delle esigenze e delle risposte politiche di regioni/Stati membri.

Tuttavia, un quadro politico strategico per la crescita digitale include indicatori standard atti a misurare i progressi compiuti dagli interventi nel settore delle TIC, come stabilito dalla condizionalità ex ante 2.1 di cui all'allegato XI del regolamento recante disposizioni comuni.

Raccomandazione 2

La Commissione accetta la raccomandazione e intende chiedere agli Stati membri di adottare le misure necessarie.

I «principi guida per la selezione degli interventi» e gli «indicatori di realizzazione, incluso il valore obiettivo quantificato» devono figurare nei programmi ESIF per il periodo 2014-2020 e saranno oggetto di negoziati con la Commissione. La scelta del principio di selezione e degli accurati criteri di selezione dipenderà dall'obiettivo specifico e dal contesto degli investimenti cofinanziati.

Gli Stati membri con evidenti debolezze in tali settori sono invitati a descrivere nel programma (condizionalità ex ante, piano d'azione) le azioni che le autorità intendono adottare per migliorare le procedure di selezione dei progetti e ridurre gli oneri amministrativi per i beneficiari. Se del caso, gli Stati membri sono invitati a utilizzare l'assistenza tecnica in maniera proattiva e mirata per ottenere i miglioramenti previsti.

Inoltre, la Commissione consiglierà alle autorità di gestione di includere le raccomandazioni della Corte dei conti europea nel processo di selezione e nei criteri di selezione dei progetti di crescita digitale.

La Commissione osserva che la presente raccomandazione è destinata agli Stati membri e sottolinea che i dettagli dovranno essere conformi al contesto specifico di ogni PO.

Raccomandazione 2 a)

La Commissione solleva tali questioni nel quadro dei negoziati relativi ai progetti di programmi ESIF che devono includere informazioni sui principi di selezione degli interventi. La scelta del principio di selezione e degli accurati criteri di selezione dipenderà tuttavia dall'obiettivo specifico, dalla natura e dalla portata dell'intervento e dal contesto dell'investimento. Non tutti i casi di sostegno al commercio elettronico comportano il requisito della presentazione di un piano aziendale.

Raccomandazione 2 b)

La Commissione concorda sul fatto che il contributo del FESR ai progetti debba basarsi su un'analisi costi-benefici in grado di dimostrare la solidità finanziaria del progetto. Si tratta di una questione legata all'obbligo di selezione fissato dai comitati di monitoraggio degli Stati membri.

Raccomandazione 2 d)

La Commissione promuove l'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese, in quanto le PMI attive a livello internazionale creano più posti di lavoro e sono più innovative rispetto a quelle che operano esclusivamente nel loro mercato nazionale[8]. Pertanto i regolamenti ESIF per il periodo 2014-2020 incoraggiano anche la cooperazione al di là del campo di applicazione dei PO (cfr. art. 70, paragrafo 2, del regolamento recante disposizioni comuni). Per stabilire l'appropriatezza degli specifici incentivi relativi alle dimensioni transfrontaliere dei progetti è tuttavia necessario tener conto degli specifici obiettivi e dei tipi di azioni delineati in un programma.

8 http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/market-access/internationalisation/index_en.htm#h2-5

Raccomandazione 3 a)

La Commissione accetta la raccomandazione. Il quadro giuridico 2014-2020 richiede che i programmi illustrino gli indicatori di risultato a livello di asse prioritario e gli indicatori di realizzazione a livello operativo durante il periodo di programmazione.

Raccomandazione 3 b)

La Commissione concorda in linea di principio, ma non può accettare la raccomandazione nella pratica. I risultati di un progetto di commercio elettronico possono essere influenzati da fattori esterni impossibili da prevedere, pertanto sarà difficile collegare i risultati con qualsiasi contributo del FESR a favore del commercio elettronico.

Raccomandazione 3 c)

La Commissione accetta la raccomandazione di imporre agli Stati membri lo svolgimento delle verifiche e dei controlli necessari a garantire l'affidabilità e la coerenza dei dati inseriti nei sistemi di monitoraggio.

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

- una sola copia:
  tramite EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu);
- più di una copia o poster/carte geografiche:
  presso le rappresentanze dell'Unione europea (http://ec.europa.eu/represent_it.htm),
  presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm),
  contattando uno dei centri Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_it.htm), chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (*).

  (*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

Abbonamenti:

- tramite i distributori commerciali dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm).

QJ-AB-14-021-IT-N

ISSN 1977-5709

Negli ultimi anni, l'UE ha cofinanziato progetti nel settore del commercio elettronico nel quadro della politica di coesione e con il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale. Nella presente relazione la Corte dei conti europea esamina, sottoponendo ad audit un campione di progetti nel settore del commercio elettronico cofinanziati dall'UE in Grecia, Italia, Polonia e Regno Unito, se i progetti nel settore del commercio elettronico abbiano sostenuto con successo l'impiego delle TIC da parte delle PMI.

La Corte conclude che il sostegno del FESR ai progetti nel settore del commercio elettronico ha contribuito ad accrescere la disponibilità di servizi commerciali online. Tuttavia, a causa di alcune carenze in termini di monitoraggio, è stato impossibile verificare in quale misura il sostegno del FESR abbia contribuito alla realizzazione delle strategie TIC dell'UE e degli Stati membri, come pure degli obiettivi di sviluppo delle PMI.

CURIA RATIONUM

CORTE DEI CONTI EUROPEA

Ufficio delle pubblicazioni