

**PARTE TERZA:
ANALISI DI ALCUNI MODELLI E METODOLOGIE
DI MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DELLA
STRATEGIA DI LISBONA**



PREMESSA

In questa parte sono presentati e descritti alcuni modelli e metodologie di monitoraggio e valutazione della strategia di Lisbona proposti dal Lisbon Methodology Working Group (di seguito LIME WG) e dal Comitato delle Regioni (di seguito CdR).

Questa analisi intende rappresentare un ulteriore passo in avanti nel progetto verso l'applicazione di una sperimentazione a livello regionale di un modello di analisi per la valutazione degli impatti delle politiche strutturali messe in atto dalla Regione e strettamente connesse alla Strategia di Lisbona.

Nel febbraio del 2007 lo stesso ECOFIN¹, nel rapporto presentato in previsione del Consiglio di Primavera² ha sottolineato l'importanza dell'attuazione di attività di monitoraggio e di valutazione delle riforme per il successo della Strategia di Lisbona.

L'applicazione di sistemi di monitoraggio e di valutazione rende difatti possibile avere un quadro rappresentativo dello stato di attuazione delle politiche messe in atto, della loro efficienza ed efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti, permettendo eventuali aggiustamenti in corso d'opera e fornendo indicazioni utili per una migliore implementazione delle attività previste.

Con tale spirito, il CdR e il LIME WG, seppur con finalità differenti, hanno avviato una serie di attività di monitoraggio.

¹ L'ECOFIN è il Consiglio Economia e Finanza - Economic and Financial Affairs Council, che riunisce l'insieme dei Ministri dell'Economia e delle Finanze dei 27 stati membri dell'Unione Europea.

² Brussels, 27 February 2007 - Key Issues Paper - Contribution of the Council (ECOFIN) to the Spring European Council 2007.

Quella del CdR appare focalizzata principalmente sui soggetti e sul loro ruolo ed è finalizzata a promuovere e affermare un maggiore senso di appartenenza e di coinvolgimento degli enti regionali e locali nell'implementazione delle politiche di Lisbona. Tale obiettivo è realizzato attraverso l'attivazione di una Piattaforma di Monitoraggio che consente di valutare le modalità e il livello di partecipazione delle autorità regionali e locali alla definizione delle politiche nazionali per la crescita e l'occupazione, ma anche sviluppare e incentivare le relazioni tra le regioni e le città favorendo il confronto e lo scambio di esperienze e di best practice.

L'attività del LIME WG è invece basata sull'implementazione di modelli di monitoraggio e valutazione delle politiche messe in atto per il perseguimento degli obiettivi di Lisbona, al fine di verificarne lo stato di attuazione e l'adeguatezza nel sostenere la crescita e l'occupazione.

1. IL COMITATO DELLE REGIONI E LA PIATTAFORMA DI MONITORAGGIO SU LISBONA

Il Comitato delle Regioni (CdR) ha creato una *Piattaforma di Monitoraggio* (LMP) del processo di Lisbona con l'intento di contribuire attivamente alla definizione di un più forte senso di appartenenza e di coinvolgimento delle autorità locali e regionali nel processo di governance di Lisbona, per una migliore implementazione delle politiche connesse agli obiettivi definiti.

Il coinvolgimento nei processi di Lisbona da parte delle regioni e delle autorità locali è considerato difatti elemento chiave per la realizzazione degli obiettivi della strategia³.

Un maggior senso di appartenenza e di coinvolgimento significa che i diversi livelli di governo condividono la stessa priorità e agiscono di conseguenza in modo coordinato. Ciò è possibile solo sulla base di un maggiore coinvolgimento delle autorità regionali e locali in sede di attuazione, di monitoraggio e di valutazione dei Programmi Nazionali di Riforma.

A tal fine, la piattaforma di monitoraggio di Lisbona (LMP), consentendo agli enti locali e regionali di mettere in risalto le proprie attività nell'attuazione della strategia per la crescita e l'occupazione e il proprio grado di coinvolgimento a livello nazionale, fornisce indicazioni sulle dimensioni locali e regionali della strategia medesima offrendo informazioni utili per una valutazione sulle modalità e sulle caratteristiche del contributo di tali soggetti.

Non si tratta dunque di un semplice network, ma di una vera e propria piattaforma supportata da un framework tecnologico che consente alle città e alle regioni di scambiarsi informazioni, interagire, condividere e diffondere a livello europeo le politiche che si stanno attuando.

Un ulteriore punto di forza è dato dal fatto che i suoi membri sono sia enti locali che regionali, consentendo ai due livelli di interagire e di creare sinergie attraverso

³ In occasione del Consiglio europeo di Primavera tenutosi nel marzo 2007 è stata ribadita nuovamente l'importanza di un più forte senso di appartenenza della società civile, delle parti sociali, delle regioni e delle autorità locali, considerati elementi chiave per la realizzazione degli obiettivi della strategia.

so un nuovo strumento di feedback e indipendentemente dalla loro situazione istituzionale nello stato membro.

Le attività della piattaforma sono:

1. il monitoraggio (per valutare la situazione);
2. l'analisi comparativa (per garantire la trasparenza sul piano europeo e trarre degli insegnamenti dalle buone pratiche);
3. l'interattività (grazie agli scambi mediante il sito Internet e l'organizzazione di workshop).

Gli strumenti attraverso cui la piattaforma opera sono:

- 1) il sito web interattivo contenente dati statistici regionali/locali dettagliati e connessi alla strategia di Lisbona, un centro di conoscenza, una sezione dedicata alle "top stories" e un forum in cui i membri della piattaforma hanno la possibilità di scambiarsi opinioni e dati su questioni di particolare rilevanza;
- 2) Workshop e incontri in cui discutere temi legati alla Strategia di Lisbona.

Cos'è il Comitato delle Regioni

Il Comitato delle Regioni è l'assemblea politica che dà voce agli enti locali e regionali dell'Unione Europea. Istituito nel 1994, ha consentito di affrontare due questioni fondamentali, la prima relativa alla considerazione delle esigenze locali e regionali nei processi decisionali a livello comunitario, la seconda riguardante il coinvolgimento dei cittadini alla crescita dell'UE. Il Comitato delle Regioni viene consultato ogni volta che vengono avanzate nuove proposte in settori che interessano la realtà locale e regionale, quali la coesione economica e sociale, le reti trans-europee, la sanità pubblica, l'istruzione e la cultura, la politica occupazionale, la politica sociale, l'ambiente, la formazione professionale e i trasporti.

L'attività del Comitato viene svolta da 344 membri, nominati dal Consiglio Europeo, su proposta degli Stati membri, per quattro anni. Ciascun paese sceglie i propri membri seguendo procedure distinte, ma ogni delegazione nazionale riflette l'equilibrio politico, geografico e regionale/locale del rispettivo Stato membro. I membri sono rappresentanti eletti di enti locali e regionali della propria regione di origine, oppure rivestono in tali enti cariche di rilievo. Il Comitato organizza i propri lavori attraverso sei commissioni specializzate (1. Affari costituzionali, *governance* europea, spazio di libertà, sicurezza e giustizia - CONST, 2. Politica di coesione territoriale - COTER, 3. Cultura, istruzione e ricerca - EDUC, 4. Politica economica e sociale - ECOS, 5. Relazioni esterne e cooperazione decentrata - RELLEX, 6. Sviluppo sostenibile - DEVE) che esaminano in dettaglio le proposte sulle quali il Comitato viene consultato e redigono un progetto di parere in cui ven-

gono esposti i punti in cui il Comitato concorda con le proposte della Commissione europea e i punti che invece, a suo avviso, devono essere modificati. Il parere delle commissioni viene poi discusso durante una delle cinque sessioni plenarie che si svolgono ogni anno. Se la maggioranza lo approva, esso viene adottato come parere del Comitato delle Regioni e trasmesso alla Commissione, al Parlamento e al Consiglio Europeo. Il Comitato delle Regioni, inoltre, adotta risoluzioni su questioni politiche d'attualità.

1.1 LE TAPPE DELLA CREAZIONE DELLA PIATTAFORMA

Sulla base della revisione della Strategia di Lisbona nel 2005, che richiedeva agli stati membri un maggior coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali nell'implementazione delle politiche, il Comitato delle Regioni decise di avviare due iniziative, finalizzate a sostenere la costruzione di un vero partenariato tra tutti i livelli di governo:

- un sondaggio sul coinvolgimento degli enti locali e regionali nella preparazione dei Programmi Nazionali di Riforma (settembre 2005);
- una analisi delle dimensioni locali e regionali dei Piani Nazionali di Riforma presentati dagli Stati membri (dicembre 2005).

Nell'ambito della prima iniziativa, il CdR invitò gli enti regionali e locali a manifestare il loro interesse a partecipare a un progetto di monitoraggio dell'attuazione degli obiettivi di Lisbona. All'invito risposero 140 enti regionali e locali ai quali fu spedito un questionario in cui venivano richieste informazioni sul loro livello di coinvolgimento nella pianificazione, nell'attuazione e nel controllo dei Programmi Nazionali di Riforma (PNR) e dei quadri di riferimento strategico nazionali (QRSN), nonché dati specifici sulle iniziative da loro avviate nel quadro di Lisbona. L'analisi dei 65 questionari ricevuti evidenziò un insufficiente livello di coinvolgimento nella preparazione dei Piani Nazionali di Riforma e una considerazione limitata dei contributi regionali da parte delle autorità nazionali.

La necessità di maggior coinvolgimento fu evidenziata da parte del Comitato delle Regioni, nella sua dichiarazione adottata il 24 febbraio 2006 e presentata al Consiglio di primavera.

Sulla base della dichiarazione, il Consiglio Europeo di Primavera del 2006, nelle sue conclusioni, chiese al Comitato delle Regioni di presentare una relazione a sostegno del partenariato per la crescita e l'occupazione a conclusione del primo ciclo di governance di Lisbona (2005 -2008).

A tal fine, il Comitato ha dato avvio al progetto della Piattaforma di Monitoraggio⁴ per aumentare il coinvolgimento degli enti territoriali e per poter valutare in maniera più strutturata e sistematizzata il loro coinvolgimento nel processo di governance della strategia.

Ad oggi la piattaforma può contare sulla partecipazione di 104 membri tra regioni (56 membri), città (48 membri)⁵, altri enti territoriali e le associazioni europee e nazionali di autorità locali e regionali.

L'adesione alla Piattaforma viene realizzata a seguito di specifici inviti a manifestare interesse pubblicati dal CdR. La prossima apertura è prevista per la seconda metà del 2008.

I Membri della piattaforma sono coinvolti principalmente nel processo di monitoraggio e hanno pieno accesso a tutte le sezioni della piattaforma per lo scambio di opinioni, di esperienze, di best practice e per partecipare a attività di cooperazione anche attraverso la partecipazione agli eventi previsti (seminari, conferenze, ecc.).

1.2 I RISULTATI DELL'ATTIVITÀ NEL 2007

Nel corso del 2007 hanno partecipato alla Piattaforma, rispondendo al questionario predisposto 80 dei 104 membri. Dall'analisi dei questionari è emerso che:

- nonostante le regioni si sentano fortemente coinvolte in tutte le policy areas che riguardano Lisbona, ben il 53% degli intervistati non percepisce che la Strategia di Lisbona stia contribuendo al loro sviluppo nello stesso modo (è il cosiddetto il Paradosso di Lisbona);
- Le principali priorità evidenziate dalle regioni e dalle città sono:
 1. migliorare i mercati e favorire l'imprenditorialità e l'innovazione;
 2. incrementare l'occupazione e valorizzare il capitale umano;
 3. favorire la protezione ambientale.
- Le priorità emergenti sono:
 1. adattarsi ai cambiamenti climatici (riducendo le emissioni inquinanti, rafforzando l'efficienza energetica e sviluppando fonti alternative di energia);
 2. far fronte alle sfide demografiche (incrementando i tassi di occupazione, specie delle donne, facendo fronte alla carenza di manodopera, integrando gli

⁴ La Piattaforma interattiva di controllo di Lisbona è accessibile dal novembre 2006 sul sito web del CdR: http://www.cor.europa.eu/it/activities/lisbon_strategy.htm

⁵ Analizzando la distribuzione delle regioni e delle città con riferimento alla politica di coesione, emerge che la maggior parte dei membri della piattaforma appartengono all'obiettivo Competitività e Occupazione, seguito dall'obiettivo convergenza che include oltre 1/3 dei membri.

immigrati e predisponendo servizi e infrastrutture che rispondano all'invecchiamento della popolazione);

3. assicurare una migliore regolamentazione.

- Il 96% delle regioni e città intervistate vede positivamente la possibilità di rafforzare il proprio ruolo nel processo di implementazione di Lisbona.
- La politica regionale e i fondi strutturali sono considerati strumenti fondamentali per il perseguimento degli obiettivi di Lisbona. Ciò è ulteriormente evidenziato dall'introduzione, nei programmi operativi, di requisiti di earmarking che richiedono alle regioni di destinare percentuali definite di risorse della politica di coesione al perseguimento di obiettivi comuni alla Strategia di Lisbona. In questo senso l'earmarking ha contribuito a introdurre cambiamenti rilevanti nella programmazione della spesa per il 57% delle regioni, aumentando in particolare la spesa in innovazione.

Il CdR, nell'ambito delle attività della Piattaforma di Monitoraggio, ha inoltre organizzato una serie di workshop tematici⁶ incentrati sulle priorità delineate nel 2006 nell'ambito delle conclusioni del Consiglio Europeo di Primavera:

1. Investimenti in conoscenza e innovazione.
2. Liberare il potenziale delle imprese.
3. Aumentare le possibilità di occupazione.
4. Promuovere una efficiente politica energetica.

Inoltre, il lavoro della LMP si sta concentrando su questioni emergenti, tra cui il cambiamento climatico e le sfide a livello demografico, con il fine di portare tali temi all'attenzione del dibattito sul prossimo ciclo di governance di Lisbona (2008-10) e di contribuire alla discussione sulla revisione di bilancio 2008-09.

1.3 LA CLASSIFICAZIONE DELLE REGIONI DELLA PIATTAFORMA DI MONITORAGGIO

Al fine di facilitare il confronto dei livelli regionali e locali, nella costruzione della Piattaforma le regioni dell'Unione europea sono state classificate da una équipe di ricercatori⁷ in 11 gruppi.

Il metodo di classificazione si basa su una rielaborazione di dati statistici perti-

⁶ Il quarto workshop si è tenuto il 22 ottobre 2007 a Bruxelles.

⁷ Lacave Allemand & Associés, in cooperazione con MERIT, United Nations University - Maastricht Economic and Social Research and Training Centre on Innovation and Technology.

menti relativi alle regioni del livello NUTS 2 dell'UE-27, partendo da un elenco di 15 variabili disponibili sul sito di Eurostat⁸ e attinenti alla dimensione "Occupazione e crescita" a livello regionale ai quali è stato aggiunto un 16° indicatore, riguardante la disoccupazione di lunga durata, quale percentuale del numero complessivo di senza lavoro.

Queste informazioni sono state poi raggruppate e sintetizzate, attraverso un'analisi fattoriale,⁹ in quattro fattori considerati, come indicatori compositi:

- Conoscenza pubblica (F1) che riguarda l'istruzione e le risorse umane.
- Servizi urbani (F2) che raccoglie informazioni sulla struttura dell'economia.
- Tecnologia privata (F3) che comprende R&S aziendale, occupazione nel settore delle Scienze e Tecnologie e nelle industrie manifatturiere ad alta e medio-alta tecnologia.
- Occupabilità (F4) le cui variabili più importanti sono l'apprendimento permanente e la disoccupazione di lunga durata.

La pertinenza dei quattro fattori regionali dell'economia della conoscenza è stata poi testata rispetto a tre indicatori di prestazioni economiche o variabili *target*: PIL pro capite, tasso di disoccupazione e produttività. Il confronto ha evidenziato che tutti i fattori, ad eccezione di "Servizi urbani", forniscono un contributo positivo ai tre indicatori.

In una seconda fase è stata condotta un'analisi dei principali raggruppamenti (*cluster analysis*), tramite la quale le regioni che mostravano caratteristiche analoghe sono state raccolte in una stessa categoria.

Frutto di quest'analisi sono gli 11 raggruppamenti che rappresentano le 11 categorie di regioni d'Europa presentate nella tabella che segue.

Tab. 1 – Descrizione degli 11 raggruppamenti della Piattaforma di Monitoraggio

| CATEGORIA | DESCRIZIONE |
|--|--|
| 1 - Piattaforme manifatturiere | Nelle regioni che appartengono a questa categoria sono prevalenti le attività manifatturiere con la presenza di numerosi impianti manifatturieri ad alta e media tecnologia, ma poche iniziative di R&S aziendale. La variabile "Risorse umane" è scarsamente rappresentata. Queste economie basate sulla presenza sul territorio nazionale di filiali di imprese dipendenti dall'estero (<i>branch plant economy</i>) si trovano soprattutto nella Repubblica ceca, ma anche in Ungheria e in una regione della Slovacchia. |
| 2 - Coesione orientata al terziario | Questo tipo di regione si ritrova in numerosi Stati membri dell'UE, ma soprattutto in Polonia, Spagna e Ungheria. I fattori "Conoscenza pubblica" e "Tecnologia privata" risultano al di sotto della media regionale comunitaria. Gli altri due fattori invece rientrano quasi nella media. Rispetto alla categoria "Piattaforme manifatturiere", queste regioni risultano maggiormente orientate verso i servizi. Il PIL pro capite è di media molto basso. |

⁸ http://epp.eurostat.ec.eu.int/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_30298591&_dad=portal&_schema=PORTAL (Cfr. *Regions* alla rubrica *General and regional data*).

⁹ Scopo dell'analisi fattoriale (anche detta analisi dei principali componenti), è quello di ridurre le dimensioni del campione a un numero limitato di fattori non osservabili basati sulle informazioni contenute nelle variabili di partenza.

| CATEGORIA | DESCRIZIONE |
|---|---|
| 3 - Scienze & Servizi | A questa categoria di regioni, riscontrabili in numerosi paesi, appartengono le grandi capitali europee come Madrid, Varsavia, Lisbona, Budapest e Atene che fungono da centri a livello nazionale per i servizi alle imprese, l'amministrazione centrale, gli istituti di ricerca e le università statali. I fattori maggiormente rappresentati sono in questo caso "Servizi urbani" e "Conoscenza pubblica". Di solito il PIL pro capite è leggermente al di sotto della media dell'UE-25, pur con una tendenza alla crescita. La scarsa presenza di iniziative a favore dell'apprendimento permanente costituisce una carenza tipica di gran parte di queste regioni, specialmente rispetto a quelle appartenenti alla categoria "Dinamica di <i>hub</i> " che sono più ricche e più avanzate |
| 4 - Centrale tecnologica | Questa categoria racchiude un'ampia serie di regioni situate nel cuore dell'Europa - soprattutto Germania, Francia e Italia - con caratteristiche vicine alla media, ma con una presenza piuttosto marcata di impianti manifatturieri ad alta e media tecnologia. In questo caso il fattore "Tecnologia privata" si colloca al di sopra della media regionale comunitaria, mentre "Conoscenza pubblica" è al di sotto. La crescita del PIL pro capite risulta di media bassa. |
| 5 - Occupabilità | Questa categoria è caratterizzata prima di tutto da una forte presenza del fattore "Occupabilità" e delle sue quattro componenti principali: apprendimento permanente, disoccupazione di lunga durata, tasso di occupazione dei giovani e delle donne. Il fattore "Conoscenza pubblica" si colloca al di sopra della media regionale comunitaria. Rispetto alle altre regioni, la disoccupazione è di media la più bassa riscontrata. L'occupazione nell'amministrazione pubblica risulta limitata. Il PIL pro capite è piuttosto elevato e la crescita del PIL appare di media superiore ai valori riscontrati nelle regioni delle categorie "Centrale-tecnologica" e "Alta tecnologia tedesca". Le regioni di questa categoria sono localizzate soprattutto nel Regno Unito, nei Paesi Bassi, in Svezia, in Austria e in Finlandia. |
| 6 - Esperienza e qualifiche (Invecchiamento demografico) | Questa categoria raccoglie soprattutto regioni situate nella Germania orientale e in Spagna, nonché le regioni di Sofia e Bucarest. La forte presenza del fattore "Conoscenza pubblica" è dovuta per lo più all'elevata percentuale di popolazione in possesso del diploma di studi superiori. La scarsa rilevanza, invece, del fattore "Occupabilità" è attribuibile alle poche iniziative di apprendimento permanente e alla presenza relativamente scarsa di bambini. Il tasso di disoccupazione è regredito, pur restando ancora molto elevato. |
| 7 - Adesione | Questa categoria comprende principalmente regioni bulgare e rumene. Tutti i fattori sono scarsamente rappresentati, ad eccezione di "Conoscenza pubblica" che rientra quasi nella media regionale comunitaria. Il PIL pro capite e la produttività registrano i livelli più bassi rispetto a tutte le altre categorie di regioni, mentre la disoccupazione di lunga durata è la più alta rilevata. |
| 8 - Periferica & rurale | Oltre che da un basso PIL pro capite, le regioni di questa categoria sono accomunate da un fattore "Tecnologia privata" molto esiguo. Tale categoria raccoglie per lo più regioni della Grecia e, oltre ad una regione della Spagna e una del Portogallo, anche un gruppetto di regioni più prettamente nordiche appartenenti all'Estonia e alla Finlandia. La densità demografica è molto bassa. |
| 9 - Servizi governativi | Questa categoria raccoglie per lo più regioni situate nell'Italia meridionale, ma anche a Malta, in Spagna (un caso) e nell'Irlanda del Nord; tra le caratteristiche proprie di questa categoria figurano la presenza alquanto scarsa del fattore "Conoscenza pubblica" associata alla presenza, invece, elevata di "Servizi urbani". Soprattutto l'occupazione nella pubblica amministrazione è assai elevata. Il tasso di disoccupazione è molto alto, ma il PIL pro capite si avvicina alla media regionale comunitaria. |
| 10 - Alta tecnologia tedesca | Le regioni comprese in questa categoria - tra cui figurano la Baviera e il Baden-Württemberg, noti per la marcata connotazione tecnologica - ospitano numerose industrie manifatturiere ad alta tecnologia. Tale categoria registra una forte presenza del fattore "Tecnologia privata", un elevato PIL pro capite e una elevata produttività. La presenza dei fattori "Occupabilità" e "Servizi urbani" appare relativamente scarsa - si pensi ad esempio alle iniziative di apprendimento permanente. Questa categoria ha registrato la crescita del PIL pro capite più bassa rispetto a tutte le altre, mentre il tasso di disoccupazione non è molto migliorato negli ultimi anni. |
| 11 - Dinamica di <i>hub</i> | Questa categoria, che raccoglie i grandi agglomerati urbani, è contraddistinta da una forte presenza dei fattori "Conoscenza pubblica" e "Servizi urbani", nonché da una densità demografica estremamente elevata. Rispetto alle altre categorie, "Dinamica di <i>hub</i> " registra inoltre il PIL pro capite e il livello di produttività più alti. Deludente, invece, sono la presenza relativamente scarsa di imprese produttrici ad alta e medio-alta tecnologia, e il limitato ricorso alla R&S aziendale. |

Fonte: Cdr 365/2006 fin - Relazione Allegato 4 EN-VIA/VIL/gp

Questo esercizio di monitoraggio, consente al Comitato di monitorare progressi compiuti dalle autorità locali e regionali per l'attuazione dell'agenda di Lisbona e dei programmi nazionali di riforma.

2. IL LISBON MONITORING WORKING GROUP DI LISBONA (LIME WG)

Il Lisbon Methodology Working Group (LIME WG) è stato istituito nell'ottobre del 2006¹⁰, nell'ambito del Comitato di Politica Economica del Consiglio Economia e Finanza (ECOFIN) con il mandato di sviluppare un framework metodologico per tracciare, analizzare e «modellizzare» le riforme strutturali attuate nell'ambito della Strategia di Lisbona.

ECOFIN ha considerato, difatti, che "il monitoraggio e la valutazione delle riforme fosse un fattore importante per il successo della strategia di Lisbona" in quanto solo attraverso la valutazione trasparente dei progressi compiuti con l'attuazione delle riforme strutturali si sarebbe stati in grado di assicurare consistenza tra policy area individuate e Stati membri.

L'attività del LIME GROUP si è articolata nell'individuazione di tre metodi di lavoro:

- 1. Metodo I: Tracciatura e monitoraggio delle riforme strutturali:** consiste in una griglia di monitoraggio che raccoglie e classifica secondo variabili predefinite, le misure messe in campo dai vari stati membri attraverso il Programma Nazionale di Riforma, per il perseguimento degli obiettivi di Lisbona, fornendo un primo contributo alla valutazione degli effetti delle politiche di riforma. In particolare al LIME WG è stato affidato il compito di definire nuovi requisiti di reporting per la tracciatura e il monitoraggio delle riforme strutturali attuate attraverso i Programmi Nazionali di Riforma. A questa prima attività è collegato anche lo sviluppo di un database sulle riforme microeconomiche (MICREF) e l'alimentazione del database sul mercato del lavoro (LABREF) sviluppato dal Labour Market Working Group;
- 2. Metodo II: Analisi a livello microeconomico dell'impatto delle riforme sui fattori che determinano la crescita:** consiste nell'analisi di nuove metodologie per l'individuazione delle aree più importanti per l'occupazione e la crescita nei diversi paesi, anche attraverso la revisione delle esistenti metodologie

¹⁰ Il gruppo di lavoro è composto da rappresentanti delle autorità nazionali (nel numero massimo di 3 per ciascuno stato membro), la Commissione europea, la BCE e l'OCSE. Il LIME ha iniziato i lavori nel febbraio 2007.

di valutazione ex-ante ed ex-post. Tale analisi comprende una valutazione della performance relativa dei paesi nelle diverse aree di policy attraverso un'analisi delle componenti della crescita e di indicatori predefiniti. Altri aspetti oggetto di studio sono l'analisi delle interconnessioni tra le misure delle riforme attuate, gli effetti di spillover sulle performance economiche degli altri stati, le interazioni tra le misure di politica intraprese a livello comunitario (attraverso per esempio il Programma Comunitario di Lisbona) e le riforme in corso a livello nazionale.

3. Metodo III: Analisi degli effetti macroeconomici conseguenti alle riforme tramite modelli di simulazione: prevede la valutazione dell'impatto congiunto di una serie di riforme in chiave di aggregati economici, effetti dinamici delle riforme, effetti di secondo impatto ed esternalità. Il lavoro si basa anche su uno scambio delle migliori pratiche in materia di approcci di modellizzazione.

L'attività del LIME WG ed i risultati fin qui ottenuti sono di importanza strategica per Lisbona, rappresentando un supporto al lavoro che gli stati membri sono chiamati a svolgere per la definizione delle nuove *sfide chiave* per il periodo 2008/2010. A tal fine i risultati del lavoro svolto dal LIME WG in questi anni potrà costituire una base analitica di partenza utile per una più efficace ed efficiente definizione delle sfide da affrontare anche in termini di un maggiore livello di copertura delle policy areas e di qualità dei dati.

Di seguito sono presentati gli obiettivi, le caratteristiche principali, lo stato di attuazione e gli sviluppi futuri delle tre metodologie sviluppate dal LIME WG.

2.1 METODO I: TRACCIATURA E MONITORAGGIO DELLE RIFORME STRUTTURALI

Nell'ambito del primo metodo il LIME WG, partendo dalla tabella di monitoraggio preesistente, ha predisposto una nuova griglia più semplice nelle modalità di compilazione, garantendo di fatto un minore onere di reporting a carico degli Stati membri e, al tempo stesso, un'analisi tempestiva e comparabile dell'andamento delle riforme nei Paesi. La griglia ha lo scopo di sistematizzare e standardizzare le informazioni, anche a supporto delle analisi quantitative più sofisticate previste nell'ambito del metodo II.

La griglia è articolata in tre macroaree (definiti moduli):

1. Descrizione della misura
2. Classificazione

3. Impatto e follow-up

La prima macroarea, fornisce informazioni riguardanti:

- Gli obiettivi e i contenuti della misura.
- Lo stato di attuazione (in fase di progettazione; approvata, ma non ancora avviata; approvata, ma la cui attuazione è rimandata; avviata; in fase di piena attuazione; completamente realizzata; prevista nel precedente PNR, ma successivamente abolita).
- La tempistica (data di avvio e data di chiusura definita sulla base di quadrimestri).

Con riferimento alla seconda macroarea, si richiede di associare ciascun intervento di riforma adottato e descritto ai seguenti ambiti:

- orientamenti integrati (IG);
- sfide chiave a livello nazionale (KC)¹¹;
- raccomandazioni specifiche rivolte dal Consiglio Europeo a ciascuno Stato Membro (CSR)¹²;
- Punti di attenzione¹³ evidenziati dal Consiglio Europeo e rivolti a ciascuno Stato Membro in sede di valutazione dello stato di attuazione delle riforme strutturali messe in atto in ottica di Lisbona (PTW);
- Raccomandazioni generali rivolte ai paesi dell'Area EURO (qualora rilevanti).

Per ciascun ambito è possibile indicare tre scelte tranne nel caso delle raccomandazioni area Euro dove l'indicazione è unica.

Infine, con riferimento alla terza macroarea, sono individuati i seguenti campi di analisi:

- costo diretto dell'intervento fino al 31/12/2008;
- follow up e impatto;
- indicazione dell'impatto sulle variabili economiche;
- indicatori (strutturali, di impatto e di realizzazione).

La struttura della griglia di reporting è sintetizzata nella tabella che segue.

¹¹ Si ricorda che per l'Italia le "sfide chiave" per il triennio 2005-2008 sono: 1. Assicurare sostenibilità fiscale di lungo termine, 2. ampliare l'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, 3. Incentivare la ricerca scientifica e l'innovazione, 4. Rafforzare l'educazione e la formazione, 5. Innalzare il livello delle infrastrutture.

¹² Le raccomandazioni rivolte all'Italia nel 2007 riguardano i seguenti aspetti: 1. perseguire nella politica di consolidamento fiscale e nell'implementazione delle riforme della pensione, 2. Aumentare la competitività nei mercati dei prodotti e dei servizi, 3. Ridurre le disparità regionali con riferimento all'occupazione, 4. Promuovere e incentivare l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, la qualità della formazione orientata al lavoro.

¹³ I punti di attenzione rivolti all'Italia nel 2007 riguardano: 1. Completare la strategia di promozione della R&S, 2. Promuovere la sostenibilità del sistema sanitario, 3. Promuovere un uso sostenibile delle risorse, 4. Implementare le infrastrutture, 5. Adottare un sistema di valutazione dell'impatto regolamentare.

Tab. 2 – Struttura della griglia di reporting

| AREA | CONTENUTO |
|--|---|
| Descrizione della misura | Contenuto, stato di attuazione e tempistica |
| Classificazione | Rispetto alle seguenti variabili: - linee guida integrate - sfide chiave (key challenges), - raccomandazioni (points to watch) specifiche per Paese/area dell'Euro |
| Monitoraggio e valutazione dell'impatto | - Costo - Monitoraggio e Valutazione - Variabile di impatto economico - Indicatori quantitativi |

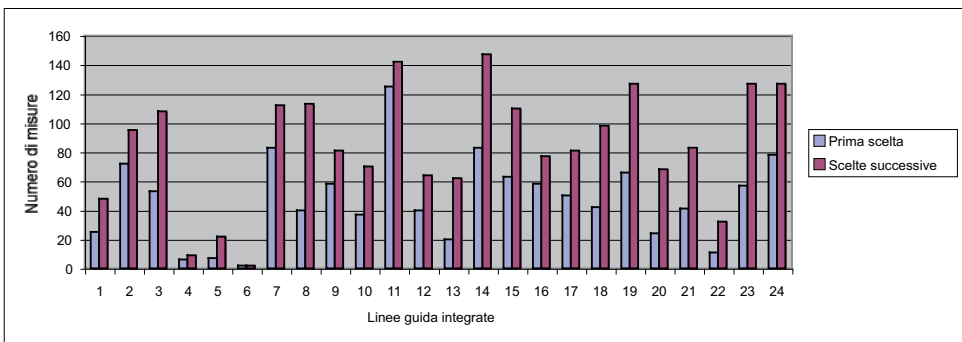
Questo sistema di monitoraggio consente di:

- seguire lo stato di attuazione delle riforme messe in atto
- verificare il legame tra le singole misure e IG
- verificare i progressi compiuti
- avere un quadro generale di come si sta muovendo lo Stato rispetto agli obiettivi di Lisbona (per esempio consente di guardare alla distribuzione delle misure tra le 24 linee guida integrate)

Tali analisi possono essere fatte anche a livello europeo. A titolo esemplificativo si riporta il grafico 1 che evidenzia come la maggior parte delle misure attivate a livello europeo ricadono nell'ambito del gruppo degli orientamenti integrati 7-16 che riguardano la ricerca e sviluppo, l'innovazione, l'ICT, l'aumento della competitività, l'ambiente e le infrastrutture.



Graf. 1 – Distribuzione degli interventi tra gli orientamenti integrati



Fonte: Lime WG- The simplified reporting tables attached to the 2007 national implementation reports: a first overview of experiences

2.1.2 LO STATO DI ATTUAZIONE E GLI SVILUPPI FUTURI

L'analisi è svolta sulla base della griglia inviata a Ottobre 2007 da parte di 20 stati membri¹⁴, in occasione della presentazione dei rapporti nazionali sullo stato di attuazione della strategia di Lisbona.

L'impostazione e l'articolazione della nuova griglia ha garantito una maggiore uniformità nelle descrizioni delle misure e nel loro livello di aggregazione, consentendo la possibilità di effettuare una prima serie di elaborazioni dei dati. L'analisi condotta ha consentito di rilevare la presenza media di meno di 70 misure per griglia (quasi la metà rispetto all'anno precedente) con una distribuzione tra i tre pilastri così definita:

- 15% interventi di politiche macroeconomiche;
- 53% interventi microeconomiche;
- 32% interventi per l'occupazione.

La sezione della griglia che presenta il tasso di compilazione più basso rispetto alle altre, anche per il carattere volontario, è la terza (Impatto e follow up) il cui obiettivo è quello di comprendere, attraverso l'analisi delle tipologie di indicatori quantitativi considerati per valutare l'effetto delle politiche messe in atto, l'importanza che gli stati membri attribuiscono alla valutazione delle loro riforme.

Dall'analisi emerge inoltre che le metodologie per la valutazione sono ancora differenti tra i vari paesi, ciò richiedendo un approccio più strutturato.

Entro Aprile 2008 è prevista una ulteriore revisione e messa a punto della griglia di monitoraggio basata sulla valutazione ex-post di utilizzo della griglia medesima e in considerazione di possibili sinergie che si potranno attivare con il Metodo II.

2.2 METODO II: ANALISI A LIVELLO MICROECONOMICO DELL'IMPATTO DELLE RIFORME SUI FATTORI CHE DETERMINANO LA CRESCITA

La metodologia consiste in una procedura in 5 fasi¹⁵:

1. Identificazione, per ciascuno Stato membro della UE, della performance delle componenti della crescita rispetto ad un dato benchmark (ipotesi di lavoro: media EU15¹⁶), sia in termini di valori assoluti che di tassi di crescita negli ultimi 5 anni.

¹⁴ Successivamente alla data indicata sono pervenute 5 ulteriori griglie di reporting per un totale di 25.

¹⁵ CFR "Identifying the most important growth-enhancing policies in EU Member States: Proposals for refinements to the methodology in response to the comments of LIME members (Note for the EPC working group on methodology to assess Lisbon related structural reforms)" - Brussels, 31 October 2007 - ECFIN/E/1 GM (2007) REP/55034

¹⁶ La metodologia è però flessibile ed è impostata per accogliere benchmark più ambiziosi: ad esempio USA, EU five best performers o il target di Lisbona ove presente.

2. Individuazione, sulla base di una rassegna della letteratura economica, delle policy areas che influenzano l'andamento delle componenti della crescita determinate nella fase 1 e dei relativi indicatori di policy e di performance maggiormente rilevanti.
3. Analisi statistica, analoga a quella proposta nella fase 1, sugli indicatori di policy e performance individuati nella precedente fase.
4. Analisi combinata dei risultati ottenuti nelle fasi 1 e 3 al fine di ottenere una sintesi valutativa delle concordanze o discordanze tra il comportamento delle variabili che individuano i contributi alla crescita (come da fase 1) e gli indicatori di policy e di performance (come da fase 3).
5. L'analisi viene integrata da informazioni e analisi specifiche per ciascun Paese.

Il LIME WG ha proceduto ad una prima meccanica applicazione di tale metodologia a 25 Paesi EU. Solo l'ultima fase della metodologia, quella relativa all'affinamento dell'analisi in base ad informazioni quantitative e qualitative specifiche del paese è stata circoscritta ad un solo caso di studio (Belgio).

Il dibattito che ha seguito alla presentazione dei risultati ha evidenziato ancora una serie rilevante di criticità sia in termini di presentazione di dati (poco chiari a causa di un eccessivo dettaglio delle informazioni comprensibili ad un pubblico di esperti, ma difficilmente utilizzabili dai decisori politici) sia per la necessità di valutare i tempi necessari affinché le riforme possano esplicare a pieno i loro effetti

Il LIME WG è in fase di revisione della metodologia, che è stata ribattezzata Lisbon Assessment Framework (LAF), per risolvere le criticità evidenziate. Recentemente sono state formulate delle proposte significative nella direzione di un ulteriore miglioramento dell'efficacia della metodologia (es. modifiche nel sistema di scoring e nella selezione degli indicatori) nonché di una maggiore semplicità nella presentazione dei risultati a beneficio anche di lettori meno tecnici (in particolare decisori politici). Inoltre, l'integrazione di informazioni e analisi specifiche per ciascun paese è stata inserita in ciascuna fase a commento dei risultati "meccanici". Per garantire la trasparenza e la comparabilità dell'analisi le informazioni country-specific verranno chiaramente distinte dalla parte di analisi più oggettiva e trasversale. La proposta di revisione della metodologia sarà presentata al Comitato di Politica Economica a giugno 2008.

2.2.1 LO STATO DI ATTUAZIONE E GLI SVILUPPI FUTURI

Entro giugno 2008 ci si propone l'obiettivo di applicare il LAF a tutti gli Stati membri. Il completamento dell'applicazione di tale metodo entro la metà del 2008 consentirà alle autorità nazionali di riflettere sui risultati ottenuti acquisendo utili elementi per l'identificazione delle nuove riforme e delle loro priorità per il ciclo di

programmazione 2008/2010. Entro la fine del 2008 si intende procedere ad una valutazione della prima esperienza di applicazione della metodologia a tutti gli Stati membri e ad una più compiuta definizione di come la metodologia potrà a regime supportare sistematicamente il processo di valutazione dei Programmi nazionali di riforma.

2.3 METODO III. ANALISI DEGLI EFFETTI MACROECONOMICI COMPLESSIVI DETERMINATI DALLE RIFORME CON L'AUSILIO DI MODELLI DI SIMULAZIONE

In linea con il mandato ricevuto, il LIME WG ha effettuato un primo esame degli attuali modelli utilizzati dalla Commissione per la valutazione delle riforme strutturali, come QUEST (II e III), WORLDSCAN¹⁷ e MIRAGE, promuovendo lo scambio delle migliori pratiche in materia di modellizzazione. L'analisi svolta è partita dalla necessità di migliorare la trasparenza e la reciproca comprensione della gamma di modelli in uso nei vari Stati membri e nella Commissione. A tal fine è stato avviato un primo lavoro di raccolta e diffusione dei vari modelli in uso negli Stati membri e presso la Commissione e sono stati organizzati una serie di seminari in occasione dei quali la Commissione ha spiegato l'utilizzo di Worldscan, Quest, Mirage e dei modelli utilizzati per la relazione annuale del 2006 e alcuni stati membri hanno illustrato i loro modelli in uso a livello nazionale. Tali incontri hanno migliorato la comprensione sull'utilizzo e sulle caratteristiche di differenti modelli di valutazione dell'impatto delle riforme strutturali, prendendo in considerazione anche possibili modelli alternativi disponibili.

Nel corso dei vari confronti che si sono tenuti, la Commissione ha proposto un approccio "progressivo" da implementare sulla base del reale interesse e della disponibilità a contribuire anche con risorse proprie da parte dei Paesi e che va da una soluzione minima che prevede lo scambio di best practice e opinioni tra autorità nazionali, istituti di ricerca ad esse collegati e istituzioni UE ad un esercizio più ambizioso quale lo scambio di strumenti di modelling.

A tal fine, la Commissione ha presentato una proposta per la creazione, su base volontaria, di un forum di esperti che lavorino su esercizi di simulazione finalizzati a promuovere ulteriormente la comprensione reciproca dei diversi modelli in uso, che potrà – in ultima analisi - fornire delle indicazioni sulla messa a punto di un

¹⁷ Di proprietà del Central Planning Bureau olandese, ma utilizzato dalla Commissione (DG Enterprise).

modello condiviso di valutazione delle riforme strutturali. Al fine di esplorare il grado di interesse tra le autorità nazionali, è stato distribuito un questionario finalizzato a censire i vari modelli in uso presso gli stati membri e raccogliere informazioni sulle modalità di collaborazione. Hanno risposto al questionario 16 stati membri i quali hanno manifestato interesse a collaborare, anche in considerazione della diversità di utilizzo dei modelli per la valutazione delle riforme strutturali. Inoltre, dai questionari è emerso che, nonostante nei paesi membri siano state sviluppate capacità di modellizzazione per la valutazione delle riforme strutturali, solo un numero esiguo ha utilizzato tali modelli nell'ambito della Strategia di Lisbona, anche se molti paesi hanno espresso la loro intenzione di farlo nel futuro.

In questa ottica, molti dei paesi intervistati vedono nel forum l'opportunità di creare delle partnership per la progettazione e lo sviluppo di modelli. A tale riguardo, visto che le attività sviluppate nell'ambito del forum dovranno comunque riguardare i modelli utilizzati dalla Commissione, la Commissione stessa si è impegnata a pubblicare il modello QUEST III attualmente ancora in fase di sviluppo, e di renderlo disponibile nella primavera del 2008. Trattative sono in corso per la diffusione selettiva e confidenziale del modello WORLDSCAN.