

Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Comunicazione della Commissione sull'attuazione delle politiche regionali dell'UE in Austria, Finlandia e Svezia»

(97/C 116/02)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la comunicazione della Commissione sull'attuazione delle politiche regionali dell'UE in Austria, Finlandia e Svezia (COM(96) 316 def.);

vista la decisione della Commissione europea, del 5 luglio 1996, di consultare il Comitato delle regioni, conformemente al disposto dell'articolo 198 C, primo comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea;

vista la propria decisione dell'8 marzo 1996, di incaricare la Commissione 1 «Sviluppo regionale, sviluppo economico, finanze locali e regionali» di preparare i lavori in materia;

visto il progetto di parere formulato dalla Commissione 1 il 22 novembre 1996 (CdR 354/96 riv.) (relatori Ollen e Virtanen),

ha adottato all'unanimità il 15 gennaio 1997, nel corso della 16ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Sintesi della comunicazione della Commissione

1.1.1. Il 3 luglio 1996 la Commissione ha presentato una comunicazione sull'attuazione delle politiche regionali dell'UE in Austria, Finlandia e Svezia ed ha invitato il Comitato delle regioni a formulare un parere al riguardo. La comunicazione riguarda l'avvio delle azioni dei fondi strutturali e l'attuazione della politica regionale dell'Unione nei tre nuovi Stati membri, relativamente agli obiettivi 1, 2 e 6 ed alle iniziative comunitarie, nel periodo compreso tra il gennaio 1995 e il maggio 1996. Essa integra la comunicazione (COM(95) 111 def.) del 29 marzo 1995 concernente gli altri dodici Stati membri.

1.2. Avvio delle azioni dei fondi strutturali

1.2.1. Le aree ammissibili al contributo degli obiettivi 1, 2 e 6 contano complessivamente 4 milioni di persone circa, pari al 18 % della popolazione dei tre nuovi Stati membri (in base alla comunicazione COM(95) 111 def., nelle zone ammesse al contributo degli obiettivi 1 e 2 vivevano 150 milioni di persone, ovvero il 40 % della popolazione dei dodici Stati membri). Per il periodo 1995-1999, il costo totale delle iniziative degli obiettivi 1, 2 e 6 nei tre nuovi Stati membri è di 4.695 milioni di ECU, contro 427,4 milioni per le iniziative comunitarie. In entrambi i casi, gli importi sono ripartiti in modo abbastanza equo fra i tre Stati.

1.2.2. I documenti di programmazione unici (DOCUP) sono stati presentati, per la maggior parte, prima dell'aprile 1995 ed approvati nel luglio 1995 (Finlandia) e nel novembre 1995 (Austria e Svezia). Le

iniziative comunitarie sono state presentate nel luglio 1995 dall'Austria, e nell'autunno del 1995 dalla Finlandia e dalla Svezia. Nel dicembre 1995 sono state approvate alcune iniziative austriache; per quanto riguarda Finlandia e Svezia, al momento della pubblicazione della comunicazione l'approvazione era prevista per il giugno 1996.

1.3. L'attuazione della politica regionale dell'Unione

1.3.1. L'approvazione delle proposte di finanziamento ha comportato discussioni relativamente lunghe e dibattiti di ordine politico con ciascuno dei tre Stati membri. La Commissione ha discusso a lungo con le amministrazioni nazionali e regionali degli Stati membri per rivedere le modalità di applicazione. I partner locali e regionali (rappresentanti eletti e parti sociali) sono stati incoraggiati a partecipare attivamente. La visibilità dei fondi strutturali è stata ritenuta di particolare importanza dalle PMI dato il loro ruolo fondamentale nella creazione di posti di lavoro; secondo la Commissione, è tuttavia prematuro trarre conclusioni sulla visibilità del sostegno dell'UE alle PMI.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato concorda con la Commissione per quanto riguarda i seguenti aspetti:

— il processo di attuazione della politica regionale è stato molto lungo;

- la procedura amministrativa va semplificata, le norme sull'ammissibilità vanno chiarite ed il coordinamento interno fra i servizi della Commissione va migliorato;
- la politica regionale dell'Unione europea ha contribuito a stimolare la partecipazione dei poteri locali e regionali nonché dei rappresentanti del settore sociale alla programmazione ed alla realizzazione dello sviluppo regionale;
- occorre coinvolgere i rappresentanti eletti a livello nazionale, regionale e locale nella definizione dei programmi e nell'orientamento strategico della loro attuazione;
- le PMI possono contribuire in modo significativo alla creazione di posti di lavoro e devono quindi svolgere un ruolo di primo piano nell'applicazione dei fondi strutturali.

2.2. Alle pagine che seguono vengono esaminate le questioni in merito alle quali la posizione della Commissione non coincide con il punto di vista locale e regionale, e vengono evidenziati aspetti di particolare rilievo per gli enti locali e regionali.

3. Osservazioni di carattere particolare

3.1. Avvio delle azioni dei fondi strutturali

3.1.1. L'esperienza vissuta a livello locale e regionale nei tre Stati membri

3.1.1.1. Le discussioni iniziali sui programmi dei fondi strutturali, nella primavera del 1995, sembrano aver ravvivato nei tre Stati il dibattito sullo sviluppo regionale, la cooperazione regionale interna e la ripartizione delle responsabilità a livello regionale. Il concetto di partenariato introdotto dai fondi strutturali è stato percepito molto bene dai poteri locali e regionali.

3.1.1.2. In Austria, le prime esperienze in materia di politica regionale europea hanno spesso evidenziato una notevole difficoltà della struttura amministrativa esistente a creare le infrastrutture necessarie per l'attuazione e ad assumere le funzioni corrispondenti. La creazione dei programmi e la loro gestione hanno comportato difficoltà aggravate dalle complesse procedure supplementari e dallo scarso coordinamento fra i servizi dell'UE.

3.1.1.3. In Finlandia il processo di elaborazione dei documenti è stato veloce perché tutte le parti avevano già partecipato a programmi di sviluppo per singole regioni. Problemi di ordine pratico si sono tuttavia registrati nell'amministrazione e nell'organizzazione dei finanziamenti; sebbene la scelta dei progetti venga effettuata da un gruppo di lavoro regionale congiunto, tutti i contributi dell'UE vengono canalizzati attraverso il bilancio dello Stato. Ciò comporta un aumento della burocrazia, dei controlli e delle regolamentazioni per la ripartizione dei fondi, con il rischio che gli obiettivi dei ministeri e dei loro dipartimenti regionali assumano un'eccessiva importanza. Sebbene sia ancora troppo presto affermarlo, il programma Interreg dell'UE per le frontiere esterne rischia di essere caratterizzato dalla stessa macchinosità e dalle complessità amministrative e di finanziamento del programma dell'obiettivo 6, anche se il suo bilancio è dieci volte inferiore. D'altra parte, il programma Interreg dell'UE per le frontiere interne potrebbe risultare più appropriato per il livello regionale dato che i finanziamenti dell'UE vengono destinati direttamente alle regioni.

3.1.1.4. Va rilevato che in Svezia lo Stato ha assunto fin dall'inizio un ruolo predominante attraverso i comitati amministrativi di contea, i Länsstyrelse, che rappresentano lo Stato a livello regionale. Tale fenomeno è imputabile in parte alla mancanza di tempo e ad una divisione dei ruoli poco chiara. L'atteggiamento negativo dell'opinione pubblica in Svezia nei confronti dell'Unione europea può aver smorzato l'entusiasmo di taluni gruppi e dei cittadini, ma non ha scoraggiato il coinvolgimento dei poteri locali e regionali (kommuner: poteri locali eletti che operano a livello locale e landsting: consigli di contea eletti che operano a livello regionale).

3.1.1.5. I poteri locali e regionali in Svezia e Finlandia hanno criticato il tempo eccessivo che all'inizio del processo è stato dedicato alla definizione di procedure amministrative e che avrebbe potuto essere utilizzato per avviare il processo e discutere gli obiettivi e i mezzi in termini politici.

3.1.2. Assegnazioni finanziarie

3.1.2.1. In Austria, i fondi strutturali per gli obiettivi 1, 2 e 5b hanno, in linea di massima, creato notevoli disponibilità finanziarie. Da un lato, alcuni Länder austriaci hanno beneficiato di maggiori risorse per le regioni con strutture carenti ma, dall'altro, ciò ha ridotto il margine nazionale a causa della necessaria compartecipazione finanziaria nazionale (principio di addizionalità).

3.1.2.2. In Finlandia, i finanziamenti dei fondi strutturali sono strettamente vincolati al bilancio statale e

rientrano dunque nei canali di assegnazione nazionali. I poteri locali e regionali (kunta: enti locali, e maakunnan liitto, consigli regionali) vorrebbero che i finanziamenti dell'Unione fossero separati dal bilancio statale, in modo da attribuire alle regioni maggiori competenze nella scelta dei progetti contrariamente a quanto affermato dalla Commissione, i documenti di programmazione approvati non contengono una ripartizione dei contributi per regione e per misura.

3.1.2.3. In Svezia, la procedura di assegnazione dei fondi strutturali è stata effettuata da un ristretto gruppo di funzionari, negoziatori ed esperti statali, escludendo i poteri locali e regionali. La mancanza di informazioni sul livello dei contributi dell'UE e sui criteri di ammissibilità ha acuito le difficoltà. Quanto alle iniziative comunitarie, i poteri locali e regionali non sono stati coinvolti nelle discussioni sulla scelta delle iniziative per la Svezia e sulla ripartizione delle risorse fra le diverse iniziative. Le trattative hanno riguardato esclusivamente lo Stato e la Commissione; è proprio per questo che in molte regioni l'assegnazione dei contributi per le iniziative comunitarie è stata messa in discussione.

3.1.3. Definizione delle aree ammissibili

3.1.3.1. In Austria, i poteri locali e regionali hanno apprezzato la flessibilità dell'UE nella definizione del calendario per le regioni di ciascun obiettivo, specialmente per quelle dell'obiettivo 2. I programmi dovrebbero comunque avere una durata minima di cinque anni. I criteri per determinare le aree regionali dell'obiettivo ammissibili al contributo dovrebbero includere, oltre al tasso di disoccupazione ed al prodotto regionale lordo di ogni regione, i problemi regionali specifici dello Stato membro in questione (nel caso dell'Austria: svantaggi dovuti al clima, all'altitudine, alla configurazione montagnosa, alla natura periferica, all'alto tasso di pendolarismo ecc.). In futuro dovrebbe essere possibile scegliere per tutte le iniziative comunitarie anche zone non appartenenti alle regioni dell'obiettivo (tale possibilità interesserebbe soprattutto gli Stati membri più ricchi). A livello regionale e statale si è duramente criticato il lungo lasso di tempo trascorso prima che la Commissione definisse le regioni Rechar e Resider dell'Austria.

3.1.3.2. In Finlandia, la selezione delle aree ammissibili è risultata piuttosto difficile, in quanto il numero delle zone che rispondevano ai criteri richiesti era superiore al totale che poteva essere incluso nei programmi. Ciononostante, l'operazione è stata portata avanti in modo positivo. Si sono riscontrati problemi, in particolare nelle zone dell'obiettivo 6, in casi in cui un'area rappresenta solo una piccola parte della regione. In tali aree, se il finanziamento include un sussidio per le zone svantaggiate, resta in realtà ben poco per lo

sviluppo regionale. La designazione di parte di una regione come zona dell'obiettivo 6 ha inoltre comportato l'elaborazione di un programma regionale supplementare, e quindi un maggiore carico amministrativo e un lavoro di monitoraggio del programma in più, rispetto, ad esempio, alla designazione della stessa zona come parte dell'area dell'obiettivo 5b circostante.

3.1.3.3. In Svezia, le discussioni sulla definizione delle aree ammissibili agli obiettivi 2, 5b e 6 hanno coinvolto funzionari, negoziatori ed esperti dello Stato. Solo alcuni poteri locali e regionali hanno partecipato in qualche modo alla definizione di tali zone.

3.1.4. Presentazione ed approvazione dei documenti di programmazione unici e delle iniziative comunitarie

3.1.4.1. L'Austria ha presentato tutti i programmi per le regioni degli obiettivi e le iniziative comunitarie entro i termini prestabiliti. Purtroppo, la Commissione (DG VI) ha approvato i programmi Leader austriaci dopo più di un anno, con l'eccezione del programma Leader per il Burgenland (zona dell'obiettivo 1).

3.1.4.2. In Finlandia, sono stati redatti un documento di programmazione unico per l'obiettivo 2 ed uno per l'obiettivo 6. Tali documenti, che comprendevano tutti gli obiettivi e le azioni dei programmi regionali sono stati approvati molto velocemente dalla Commissione. Nel caso dei programmi Interreg per specifiche regioni (sette), dopo una lunga fase di redazione ed approvazione, gli aspetti amministrativi sono stati trattati in modo piuttosto veloce. L'amministrazione del programma Interreg per le frontiere esterne non è tuttavia soddisfacente, in quanto è strutturata come per le aree dell'obiettivo 2 e 6, ed è troppo burocratica.

3.1.4.3. Il governo svedese ha iniziato ad occuparsi dei documenti di programmazione unici solo dopo il referendum, per cui il lasso di tempo per la programmazione è risultato molto breve. Dal punto di vista locale e regionale, l'approccio dal basso verso l'alto ed il principio di partenariato non sono stati considerati in maniera adeguata per mancanza di tempo. L'approvazione di alcuni programmi delle iniziative comunitarie ha richiesto molto tempo, ad esempio nel caso del programma svedese per le PMI, presentato il 22 novembre 1995 e non ancora approvato dalla Commissione, a undici mesi di distanza. Data la notevole importanza attribuita alle PMI in molti programmi dei fondi strutturali, tale programma avrebbe meritato la massima priorità.

3.2. *L'attuazione della politica regionale dell'Unione*

3.2.1. Approvazione dei programmi

3.2.1.1. In tutti e tre i paesi, l'approvazione da parte della Commissione delle proposte di finanziamento relative ai programmi delle iniziative comunitarie ha richiesto tempi troppo lunghi.

3.2.1.2. In Austria il tempo trascorso prima dell'approvazione dei programmi è stato impiegato per una discussione globale tra tutti gli interessati sugli obiettivi per una futura politica regionale austriaca. Il dialogo è stato molto importante per definire traguardi ed obiettivi dello sviluppo, incentrarsi sulla creazione di nuovi posti di lavoro, per dare maggior enfasi alle strutture di gestione regionale e ridurre la complessità della regolamentazione austriaca sulla concessione di aiuti.

3.2.1.3. In Finlandia la fase di attuazione si è avviata lentamente dopo l'approvazione dei programmi, data la necessità di modificare la normativa nazionale in modo da consentire la messa a disposizione dei finanziamenti dell'Unione. Diversi organismi nazionali sono stati coinvolti nella canalizzazione dei finanziamenti dell'Unione, ciascuno con regolamentazioni diverse sulla messa a disposizione di tali fondi, circostanza che ha causato ritardi nell'attuazione dei progetti.

3.2.1.4. In Svezia i successivi cambiamenti nei documenti di programmazione unici per chiarire le priorità di sviluppo, ecc., sono stati effettuati esclusivamente dal governo centrale e dalla Commissione, senza fornire alcuna informazione alle parti originarie, a livello locale e regionale. La percezione assai positiva della Commissione del fatto che in Svezia «le proposte provenienti dalla base hanno richiesto alcuni adattamenti per riflettere meglio queste modifiche delle linee direttrici della politica nazionale» non coincide con l'esperienza reale degli enti locali e regionali e sottolinea solo il ruolo predominante del governo centrale.

3.2.2. Modalità organizzative dell'attuazione

3.2.2.1. In Austria le strutture amministrative esistenti si sono fatte carico dell'organizzazione dell'attuazione dei fondi strutturali, senza cambiamenti di rilievo nel loro organico. Di conseguenza per un lungo periodo il personale ha dovuto svolgere mansioni connesse ai fondi strutturali oltre a quelle abituali a livello nazionale. All'attuazione provvede in Austria principalmente la Conferenza per la pianificazione territoriale (Österreichische Raumordnungskonferenz: ÖROK), che funge da ufficio per i comitati di monitoraggio dei programmi regionali per quanto riguarda gli obiettivi e le iniziative comunitarie. I Länder austriaci sono responsabili dell'attuazione dei programmi degli obiettivi 1, 2 e 5b.

3.2.2.2. In Finlandia, dato che i due programmi dei DOCUP (uno per l'obiettivo 2 e l'altro per l'obiettivo 6) sono stati redatti sulla base del principio di sussidiarietà, l'amministrazione centrale non ha ritenuto necessario istituire diversi comitati di sorveglianza; sono sorte così discordanze d'interpretazione nel passaggio dagli obiettivi nazionali all'attuazione delle misure a livello regionale o locale. Gli enti locali e regionali vorrebbero che il potere decisionale sui fondi dell'Unione fosse attribuito ai consigli regionali. Auspicano inoltre un sistema di finanziamento meno complesso ed un metodo più semplice per gestire il lavoro dei programmi per le zone ammissibili a più di un programma degli obiettivi. Le regioni finlandesi hanno appoggiato gli sforzi della Commissione volti ad erogare finanziamenti di minor entità direttamente alle regioni; per quanto riguarda Interreg avrebbero preferito applicare al programma per le frontiere esterne (Russia e Estonia) la medesima procedura utilizzata dal programma Interreg per le frontiere interne, vale a dire il finanziamento diretto dell'Unione europea alle regioni.

3.2.2.3. Nelle zone svedesi degli obiettivi 2 e 6 gli enti locali e regionali ambivano ad assicurare l'influenza democratica nel processo decisionale, ma la cosa non è stata possibile. Anche se gli enti locali e regionali rappresentano la maggioranza nei comitati di gestione, la segreteria e la presidenza di tali comitati sono in mano ai Länsstyrelse, i comitati amministrativi di contea, che rappresentano il governo centrale a livello regionale. Nella zona dell'obiettivo 2 Bergslagen, è stata data una risposta innovativa a tale situazione: l'istituzione, da parte degli enti locali e regionali, di un'associazione senza fini di lucro denominata «Bergslaget». In determinate regioni gli enti locali hanno chiesto ed ottenuto maggiore influenza attraverso norme globali sui sussidi, un'impostazione che i comitati amministrativi non hanno sempre accettato. La carenza di informazioni sul regolamento UE sull'attuazione dei fondi strutturali e le difficoltà ed incertezze sulle modalità d'interpretazione delle regolamentazioni dell'Unione hanno fatto esitare alcuni comitati di gestione. Sarà necessario chiarire tali questioni e semplificare le procedure per garantire il buon funzionamento del partenariato.

3.2.3. Pertinenza e visibilità delle azioni

3.2.3.1. È troppo presto per valutare la pertinenza e la visibilità delle azioni. Per quanto riguarda la visibilità delle azioni il punto di vista austriaco è che la revisione di metà periodo dei programmi degli obiettivi verrà seguita da una discussione approfondita sulla valutazione dei risultati. Le informazioni sul cofinanziamento in base a risorse dei fondi strutturali sono fornite dagli organismi che concedono gli aiuti, non appena il sussidio

viene promesso. Le procedure di assegnazione dei fondi non sono cambiate, a parte l'introduzione di taluni nuovi strumenti.

3.2.3.2. In Finlandia la pertinenza delle azioni è risultata diversa a seconda dell'ente responsabile. I gruppi di lavoro regionali congiunti presieduti dai consigli regionali rappresentano tuttavia una buona possibilità per definire progetti da attuare. La situazione può variare da una regione all'altra. Si spera inoltre che le azioni divengano con il tempo più pertinenti e più consone ai programmi.

3.2.3.3. In Svezia le azioni dei fondi strutturali sono state sinora visibili per lo più per coloro coinvolti nell'istituzione del partenariato e mediante le informazioni sui programmi comunicate dalle autorità responsabili e dai mezzi di comunicazione di massa. Continuano a mancare informazioni adeguate sulle possibilità di sostegno finanziario, soprattutto per il pubblico in generale e per le PMI, che dovrebbero costituire uno degli obiettivi più importanti. È possibile che i progetti comuni degli interlocutori locali e regionali di ciascuna regione contribuiscano ad una maggior visibilità rispetto ai progetti di ridotte dimensioni realizzati isolatamente dagli enti locali. È troppo presto per valutare la pertinenza e la visibilità dei singoli progetti.

3.2.4. Problemi sinora incontrati

3.2.4.1. In Austria, a livello locale, regionale e statale si sono registrati un numero eccessivo di obiettivi di sviluppo, troppi strumenti, obiettivi in parte contraddittori, troppa burocrazia, mancanza di coordinamento interno tra i servizi della Commissione europea, difficile coordinamento tra le iniziative comunitarie, il programma Interreg «frontiere esterne» e il programma Phare. Gli stanziamenti relativamente elevati provenienti dai fondi strutturali comunitari finiscono per essere concentrati in regioni con carenze strutturali col rischio di ridurre il margine nazionale visto l'obbligo del cofinanziamento nazionale. Gli aiuti all'agricoltura sono quasi del tutto esclusi per le regioni dell'obiettivo 2. Il fatto che le regioni ammissibili agli aiuti connessi agli obiettivi differiscano da quelle che beneficiano dei sostegni nazionali previsti dalla normativa europea sulla concorrenza (articolo 92 e seguenti del Trattato sull'Unione) ostacola gli sforzi regionali: per potenziare tali sforzi sarebbe necessario che le regioni degli obiettivi vengano anche riconosciute come regioni nazionali di sviluppo, conformemente alla legislazione dell'Unione sulla concorrenza.

3.2.4.2. Come risultato dei negoziati di adesione della Finlandia, gli aiuti di tipo 5a sono stati inclusi nel quadro di finanziamento delle zone dell'obiettivo 6. Essi assorbono una parte eccessiva dei finanziamenti

necessari per lo sviluppo rurale in genere, soprattutto nelle zone dell'obiettivo 6 che coprono solamente parte d'una regione. Anche l'intensità delle misure dell'obiettivo 3 necessarie a promuovere l'occupazione ha risentito dell'esiguità dei finanziamenti nel quadro globale per le zone dell'obiettivo 6. Sebbene tali zone abbiano i massimi livelli di disoccupazione, la circostanza non trova riscontro nei finanziamenti loro destinati. Per quanto riguarda le iniziative comunitarie, sarebbe importante coordinare meglio i programmi Interreg II ed i programmi Tacis e Phare per stimolare e facilitare la cooperazione transfrontaliera. Dovrebbe essere possibile assegnare finanziamenti compensatori ai progetti Interreg, e finanziare progetti di infrastrutture in Russia ed in Estonia, per eliminare le strozzature.

3.2.4.3. In Svezia, per quanto riguarda la realizzazione dei programmi degli obiettivi 2 e 6, si è provveduto all'organizzazione dell'attuazione ed è stata messa a punto una pratica per trattare le proposte di progetto. Nonostante l'elevata partecipazione nei comitati di gestione, gli enti locali e regionali esprimono forti critiche per il predominio dei Länsstyrelse, i comitati amministrativi di contea (rappresentanti del governo centrale a livello regionale) che esercitano la presidenza dei comitati di gestione e sono responsabili della segreteria. Ciò limita la possibilità degli enti locali e regionali di influire sul lavoro del comitato di gestione e sulle politiche generali. Per quanto riguarda la scarsa fiducia nell'assegnazione dei fondi e nella normativa dell'Unione europea in materia, si sono sviluppate procedure diverse nelle varie regioni, ad esempio per gli aiuti globali e la possibilità per gli enti locali e regionali di includere i costi di personale nel cofinanziamento nazionale. I ritardi nei pagamenti dei finanziamenti dell'Unione europea hanno causato gravi problemi nell'avvio dei progetti, in seguito ai quali gli enti locali e regionali, o organismi privati, sono stati costretti ad anticipare i fondi.

3.2.4.4. In Svezia, un altro problema di rilievo è l'incertezza circa la partecipazione ed il sostegno finanziario diretto alle PMI nel partenariato locale. Si tratta di una questione che è necessario chiarire quanto prima per coinvolgere le PMI nei programmi. La maggior parte dei DOCUP mirano a creare posti di lavoro e favorire i cambiamenti strutturali. La creazione di occupazione si traduce quantitativamente nel numero di nuovi posti di lavoro creati, mentre i cambiamenti strutturali vengono descritti in termini qualitativi (aumento delle competenze). È ovvio che i due obiettivi risultano a volte contraddittori, dato che i cambiamenti strutturali possono far sparire posti di lavoro.

3.3. Il valore aggiunto derivante dall'introduzione dei fondi strutturali

3.3.1. Nei tre nuovi Stati membri la miglior cooperazione tra enti nazionali, regionali e locali ed un'impostazione più orientata verso programmi e progetti debbono

venir considerate parte del valore aggiunto derivante dall'introduzione dei fondi strutturali. Sembra inoltre che le autorità nazionali accettino maggiormente l'impostazione dal basso verso l'alto nello sviluppo dei programmi, ma in tale contesto c'è ancora spazio per ulteriori miglioramenti. L'internazionalizzazione dei poteri locali e regionali è probabilmente uno dei risultati più importanti ottenuti dai fondi strutturali nei tre paesi; la partecipazione a diversi progetti pilota in base all'articolo 10 ha inoltre offerto nuove possibilità di ampliare la cooperazione internazionale, sia per i tre nuovi Stati membri che per gli altri dodici.

3.3.2. In Austria l'introduzione dei fondi strutturali ha dato un nuovo impulso soprattutto al settore agricolo (Obiettivo 5b e Leader) ed ha portato ad una «nuova qualità del progetto» e ad innovazioni positive in tali campi. Anche nella cooperazione transfrontaliera (Interreg) e nelle aree urbane (Urban) si possono notare sviluppi positivi. Nei settori economico e sociale non vi sono stati cambiamenti di tale portata e in molti casi sono state mantenute quasi tutte le norme originali sulla concessione degli aiuti. Il principale valore aggiunto della politica strutturale dell'Unione risiede nella miglior cooperazione tra tutte le istituzioni coinvolte. La politica strutturale dell'Unione ha inoltre dato un importante impulso innovativo nelle regioni con carenze strutturali.

3.3.3. In Finlandia, l'adesione all'UE e l'introduzione dei fondi strutturali hanno creato un nuovo atteggiamento nei confronti dello sviluppo di attività a livello regionale. Tutti gli operatori sono più consapevoli dell'importanza e dei benefici della cooperazione e delle azioni congiunte. Le operazioni dei fondi strutturali hanno conferito un nuovo impulso alle vecchie abitudini di lavoro ed hanno influito positivamente sull'accettazione dell'Unione europea nelle regioni in cui l'opinione pubblica era in precedenza contraria. Uno dei motivi potrebbe essere il forte coinvolgimento dei consigli regionali nell'elaborazione e pianificazione dei programmi di sviluppo. I programmi Interreg dovrebbero dare un nuovo impulso alla cooperazione transfrontaliera. La crescente consapevolezza nei confronti della società dell'informazione ed il contributo dei prodotti della tecnologia dell'informazione nelle aree scarsamente popolate sono considerati in Finlandia un esempio concreto del valore aggiunto prodotto dai fondi strutturali.

3.3.4. Le varie regioni definite per gli aiuti dell'Unione europea nell'ambito della politica strutturale tendono a superare i confini degli enti locali e regionali in Svezia, ed hanno aperto la strada a nuovi tipi di partenariato. La partecipazione ai comitati di gestione è importante per gli enti locali e regionali.

4. Conclusioni

4.1. *Avvio delle azioni dei fondi strutturali ed attuazione della politica regionale dell'Unione: valutazione dell'adeguatezza*

4.1.1. Nei tre Stati membri il ruolo degli enti locali e regionali nell'elaborazione e nell'attuazione dei programmi dei fondi strutturali non ha ancora raggiunto il livello dovuto. L'amministrazione centrale continua a disporre di eccessivo potere decisionale, il che impedisce l'applicazione di un'impostazione dal basso verso l'alto. Le regioni non sono certe che i loro programmi di sviluppo verranno attuati in modo completo ed adeguato.

4.1.2. Tuttavia, allo scopo di facilitare ed incoraggiare ulteriori azioni nell'ambito dei fondi strutturali, è indispensabile semplificare le procedure amministrative e migliorare il coordinamento tra i servizi della Commissione. Le autorità nazionali responsabili dell'attuazione dei fondi strutturali dovranno poi moltiplicare gli sforzi e farsi carico delle proprie responsabilità per comunicare le informazioni sui programmi agli enti locali e regionali, al pubblico ed alle PMI.

4.1.3. Grazie alle precedenti esperienze in materia di sviluppo regionale ed alla recente immersione nel processo di costruzione dell'Unione europea, le idee dei tre nuovi Stati membri possono apportare un valido contributo innovativo alle attività dei fondi strutturali. Il Comitato delle regioni si augura che il presente parere possa servire a migliorare l'attuazione dei fondi strutturali nel periodo attuale e a fornire spunti di riflessione per la preparazione del prossimo periodo.

4.1.4. In Austria i fondi strutturali dell'Unione hanno in generale contribuito significativamente alla riforma dei sistemi regionali di sviluppo ed alla cooperazione fra tutti i partecipanti austriaci alla politica regionale dell'UE. È stato inoltre possibile tener conto delle necessità delle singole regioni. Anche se è troppo presto per valutarne gli effetti sulle politiche nazionali, è di particolare importanza rafforzare il ruolo del livello politico locale nella programmazione e nell'applicazione dei fondi strutturali.

4.1.5. In Finlandia i consigli regionali hanno svolto un ruolo predominante nell'elaborazione dei programmi di sviluppo, ed i politici locali e regionali hanno accettato le proposte di programma. Dato che il governo finlandese ha deciso di preparare unicamente un DOCUP per l'obiettivo 2 ed un altro per l'obiettivo 6, gli enti locali e regionali hanno ritenuto che i programmi nazionali non tenessero sufficiente conto degli aspetti regionali. Per quanto riguarda l'attuazione le esperienze sono

ancora modeste. L'amministrazione statale, che fornisce la maggior parte dei finanziamenti, detiene formalmente il potere decisionale; essa svolge e svolgerà quindi un ruolo più importante di quello dei consigli regionali. Per ottenere un maggior equilibrio decisionale nella fase di attuazione si ritiene che i consigli regionali, o i gruppi di lavoro congiunti regionali, dovrebbero avere il massimo potere decisionale sui finanziamenti dei progetti dell'Unione. È altresì importante che il livello amministrativo locale venga coinvolto più direttamente nell'attuazione. Per semplificare il sistema di finanziamento si suggerisce la preparazione di un solo programma di obiettivo per ciascuna zona.

4.1.6. Durante tutta la fase di preparazione e di programmazione, gli enti locali e regionali svedesi hanno partecipato solo limitatamente alle discussioni. La programmazione è stata determinata sopra tutto dai Länsstyrelse, i comitati amministrativi di contea nazionali e dal governo centrale. È evidente, nell'ottica locale e regionale, che al valore della dimensione regionale e locale non sono state date l'enfasi e l'attenzione dovute per quanto riguarda il ruolo importante dei fondi strutturali nella definizione delle politiche di sviluppo regionale nelle varie regioni. Gli enti locali e regionali sono stati esclusi dai negoziati finali con la Commissione e dall'approvazione dei programmi, cui hanno partecipato solamente il governo centrale e i comitati amministrativi di contea. Gli enti locali e regionali sono la maggioranza nei comitati di gestione, ma la presidenza e la segreteria, nella maggior parte delle regioni, spetta ai comitati amministrativi di contea, il che di fatto riduce l'influenza che possono esercitare gli enti locali e regionali. Tuttavia, l'avvio delle azioni dei fondi strutturali e l'attuazione della politica regionale dell'Unione in Svezia ha innescato la discussione sulle divisioni regionali delle competenze. Il ruolo degli enti locali e regionali e le loro potenzialità nella promozione di un fruttuoso sviluppo regionale sono stati ribaditi. L'avvio delle azioni dei fondi strutturali ha inoltre stimolato la cooperazione transfrontaliera ed il lavoro di partenariato.

4.1.7. Sia in Finlandia che in Svezia si ritiene necessario informare meglio le istituzioni dell'Unione europea circa le speciali caratteristiche delle regioni settentrionali dei due paesi, per quanto riguarda la posizione periferica, l'estensione della superficie, la scarsa densità della popolazione e le condizioni climatiche eccezionali, come si ricorda nel parere del Comitato delle regioni del 12 giugno 1996 in merito a «La dimensione settentrionale dell'Unione europea e la cooperazione transfrontaliera con la Federazione Russa e nella regione del mare di Barents» (1).

4.2. Raccomandazioni

4.2.1. Il Comitato ritiene probabile che l'attuazione dei programmi dei fondi strutturali, delle iniziative comunitarie e dei progetti pilota di cui all'articolo 10 influirà positivamente sulle regioni interessate dei nuovi Stati membri. L'internazionalizzazione delle attività degli enti locali e regionali si è sviluppata insieme ad una maggiore coscienza dell'Unione. La cooperazione transfrontaliera ha acquisito una nuova dimensione, grazie al sostegno dei programmi dei fondi strutturali.

4.2.2. Il Comitato chiede un rafforzamento dell'influenza democratica nel processo dei fondi strutturali.

4.2.3. Il Comitato giudica la partecipazione degli enti locali e regionali ed il partenariato indispensabili e cruciali in ciascuna fase del processo dei fondi strutturali, come già indicato nel parere «Il ruolo degli enti regionali e locali nell'ambito dell'applicazione del principio di partnership dei fondi strutturali» (2). Il Comitato raccomanda pertanto che in futuro la Commissione garantisca che agli enti locali e regionali venga dato il potere decisionale per l'approvazione e l'attuazione dei programmi dei fondi strutturali. Il Comitato sottolinea che soltanto tramite un dialogo politico globale tra il livello locale e regionale e quello centrale e comunitario si potrà realizzare il principio del partenariato ed ottenere nel modo migliore il valore aggiunto democratico.

4.2.4. Il Comitato chiede alla Commissione ed ai governi centrali dell'Unione di stabilire norme procedurali chiare, e di adattare l'interpretazione delle regolamentazioni dell'Unione alle diverse situazioni degli Stati membri.

4.2.5. Il Comitato desidera sottolineare in particolare i vari problemi che sorgono in termini di finanziamento e di inutile burocrazia. Le pratiche amministrative e di finanziamento dovrebbero essere meno burocratiche (ad esempio, occorre semplificare l'amministrazione e migliorare il coordinamento tra i diversi servizi della Commissione, in quanto le regole vanno applicate ed interpretate nello stesso senso da tutte le DG interessate), e dare maggior peso agli organi decisionali delle regioni.

4.2.6. Il Comitato desidera inoltre sottolineare l'importanza di una maggiore flessibilità nella scelta delle organizzazioni destinate ad attuare i programmi.

(1) GU n. C 337 dell' 11. 11. 1996, pag. 7.

(2) GU n. C 100 del 2. 4. 1996, pag. 72.

4.2.7. Data l'unanimità circa il ruolo chiave che le PMI possono svolgere nella creazione di posti di lavoro, l'amministrazione centrale dovrebbe rapidamente rendere esplicito e pubblico l'orientamento generale di

sostegno delle PMI, precisando le modalità tramite le quali il sostegno dello Stato può venir assegnato ai progetti comuni delle PMI nell'ambito dei fondi strutturali.

Bruxelles, 15 gennaio 1997.

Il Presidente
del Comitato delle regioni
Pasqual MARAGALL i MIRA

Parere del Comitato delle regioni sul tema «La sfida mondiale del commercio internazionale: una strategia di accesso ai mercati per l'Unione europea»

(97/C 116/03)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — La sfida globale del commercio internazionale: Una strategia di accesso ai mercati per l'Unione europea» (COM(96) 53 def.);

vista la decisione della Commissione europea dell'11 marzo 1996 di consultare sul tema il Comitato delle regioni, conformemente al disposto dell'articolo 198 C, primo comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea;

vista la propria decisione del 12 giugno 1996 d'incaricare la Commissione 1 «Sviluppo regionale, sviluppo economico, finanze locali e regionali» della preparazione di detto documento;

visto il progetto di parere formulato dalla Commissione 1 il 22 novembre 1996 (CdR 353/96 riv.) (relatore: Tindemans),

ha adottato a maggioranza il 15 gennaio 1997, nel corso della 16ª sessione plenaria, svoltasi il 15 e 16 gennaio 1997 il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Finora, nell'elaborare la politica europea in materia di sviluppo del commercio mondiale, si è dedicata scarsa attenzione alle conseguenze e agli effetti, a livello regionale, della politica commerciale internazionale.

1.2. L'Unione europea ha un'economia aperta, nella quale molti posti di lavoro dipendono direttamente dalle esportazioni, e ancora di più ne dipendono indirettamente. Milioni di impieghi hanno inoltre un legame diretto con gli investimenti esteri.

1.3. Nondimeno, dall'entrata in vigore della prima direttiva sul mercato interno, le disparità regionali e sociali si sono accentuate, ed è aumentata la pressione sulle condizioni di lavoro e sul mercato del lavoro.

1.4. Dopo il periodo 1966-1988, molte regioni povere non hanno registrato alcun tipo di progresso economico, e in certe altre la situazione è addirittura peggiorata, mentre si sono intensificate le disparità sociali tra le aree sviluppate e quelle in ritardo.

1.5. Nel Libro bianco sulla politica sociale europea, la Commissione europea afferma pertanto che le strutture economiche e sociali degli Stati membri non sono mai state sotto pressione come ora. Ciò è dovuto alla globalizzazione del commercio e della produzione, all'incidenza delle nuove tecnologie sull'occupazione, sulla società e sui cittadini, all'invecchiamento della popolazione e alla persistenza di un elevato tasso di disoccupazione.