

Parere del Comitato delle regioni in merito ai documenti «Nona e decima relazione annuale dei fondi strutturali — 1997 e 1998 FESR-FSE-FEAOG-SFOP»

(2000/C 226/18)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la «Nona relazione annuale dei fondi strutturali — 1997 FESR-FSE-FEAOG-SFOP» (COM(1998) 562 def.);

vista la «Decima relazione annuale dei fondi strutturali — 1998 FESR-FSE-FEAOG-SFOP» (COM(1999) 467 def.);

vista la decisione dell'Ufficio di presidenza del 2 giugno 1999, conformemente al disposto dell'articolo 265, quinto comma del Trattato che istituisce la Comunità europea, di elaborare un parere in merito e d'incaricare la Commissione 1 «Politica regionale, fondi strutturali, coesione economica e sociale, cooperazione transfrontaliera ed interregionale» della preparazione di detto documento;

visto il progetto di parere formulato dalla Commissione 1 il 2 febbraio 2000 (CdR 220/99 riv. 3) (Relatore: Willy Burgeon, Presidente dell'Unione delle città e dei comuni valloni, B/PES),

ha adottato il seguente parere nel corso della 33^a sessione plenaria del 12 e 13 aprile 2000 (seduta del 13 aprile).

1. Contesto generale

1.1. Due sono gli obiettivi del presente parere: in primo luogo, ricapitolare gli indirizzi di massima della relazione annuale e, in secondo luogo, effettuare un'analisi della situazione del 1997 e del 1998.

1.2. Il Comitato si sforza di adottare un approccio analitico, soffermandosi per quanto possibile sugli orientamenti strategici che hanno guidato l'attività dei fondi strutturali nel corso del tempo e considerando l'esercizio 1997 solo come uno snodo tra le riforme precedenti e quelle future.

1.3. A tal fine sembra opportuno richiamare brevemente la volontà politica espressa all'atto dell'istituzione dei fondi strutturali (1975) e nelle diverse riforme che questi hanno subito nel 1984, nel 1988 e nel 1993.

Gli inizi

1.4. Occorre risalire al Trattato di Roma: in esso veniva enunciata la missione volta ad assicurare «lo sviluppo armonioso (delle economie degli Stati membri) riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite».

1.5. A ciò fece seguito nel 1975 la creazione del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il quale finanziava in un primo tempo solo il rimborso delle misure nazionali di politica regionale e ciò in funzione di quote nazionali stabilite dal Consiglio⁽¹⁾.

1.6. Gli ampliamenti del 1972 (Regno Unito, Danimarca, Irlanda), del 1981 (Grecia) e del 1986 (Spagna e Portogallo) indussero la Comunità europea ad affrontare il problema della convergenza regionale. Si pose così il problema dell'equilibrio tra zone geografiche (Nord-Sud, paesi periferici) a diversa intensità industriale. Ed è in questo contesto che sono stati considerati anche gli effetti dell'unificazione tedesca e del futuro allargamento dell'Unione europea ai paesi dell'Est⁽²⁾.

1.7. L'articolo 130 C del Trattato di Maastricht assegna al FESR l'obiettivo di «contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nella Comunità, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino».

(1) Pubblicazione settimanale del Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP) — 1998, n° 1605-1606: Luc Vandendorpe, «La réforme des fonds structurels européens», pag. 6.

(2) Pubblicazione settimanale del Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP) — 1998, n° 1605-1606: Luc Vandendorpe, «La réforme des fonds structurels européens», pag. 7.

La riforma del 1984

1.8. Il Comitato ravvisa in questa riforma due importanti cambiamenti, che giudica rispettivamente di carattere tecnico e politico:

- (1) la sostituzione delle quote nazionali forfettarie con forcelle indicative per ogni paese;
- (2) il conferimento del 20 % degli stanziamenti FESR direttamente a programmi comunitari decisi su iniziativa della Commissione europea⁽¹⁾.

1.9. Il Consiglio europeo assegna così un potere di iniziativa in materia finanziaria alla Commissione europea. Con questo sviluppo si pongono le fondamenta della costruzione del principio di partenariato tra la Commissione europea e gli Stati membri.

La riforma del 1988⁽²⁾

1.10. Solo nel 1988 i fondi strutturali sono stati dotati di strumenti davvero efficaci per un migliore conseguimento degli obiettivi loro assegnati:

- (1) il raddoppio, tra il 1987 e il 1993, della spesa strutturale, passata così dal 15 % della spesa comunitaria nel 1988 al 31 % nel 1993;
- (2) le modifiche necessarie ad un migliore utilizzo dei fondi:
 - concentrazione degli interventi sulle regioni più svantaggiate della Comunità;
 - concentrazione su alcuni settori specifici (infrastrutture, sviluppo delle PMI, formazione);
 - pianificazione e coordinamento degli interventi attuati;
- (3) la definizione degli obiettivi prioritari e del concetto di «zona ammissibile»;
- (4) la definizione dei concetti di «partenariato orizzontale», «partenariato verticale» e «programmazione»;
- (5) l'affermazione del principio di «addizionalità» (il livello dei finanziamenti propri dello Stato beneficiario deve restare almeno uguale a quello esistente prima dell'apporto dei fondi strutturali).

(1) Pubblicazione settimanale del Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP) — 1998, n° 1605-1606: Luc Vanderdorpe, «La réforme des fonds structurels européens», pag. 8.

(2) Elementi sviluppati nella Pubblicazione settimanale del Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP) — 1998, n° 1605-1606: Luc Vanderdorpe, «La réforme des fonds structurels européens», pagg. da 9 a 14.

La riforma del 1993⁽³⁾

1.11. Oltre a confermare i principi basilari del 1988, la riforma del 1993 ne ha sviluppati due ed ha aggiunto un ulteriore concetto.

(1) La concentrazione

1.12. Il mantenimento del principio di concentrazione dei fondi sulle regioni meno favorite dell'Unione, nonché la focalizzazione degli interventi su sei obiettivi prioritari (1, 2, 3, 4, 5a, 5b).

(2) Il partenariato

1.13. Rimane questo l'elemento portante del sistema di gestione dei fondi strutturali. La riforma produrrà il rafforzamento del partenariato verticale allo scopo di semplificare le procedure formali d'approvazione dei programmi da parte della Commissione. Inoltre sarà confermata l'importanza del partenariato orizzontale e la necessità di coinvolgere parti sociali.

(3) La valutazione⁽⁴⁾

1.14. Il Comitato ritiene che si tratti di uno sviluppo importante. Da questo momento infatti la regolamentazione dei fondi strutturali prevederà l'obbligo, sia per gli Stati membri che per la Commissione, di valutare sistematicamente i programmi prima, durante e dopo l'attuazione.

1.15. In base a ciò, la Conferenza europea sulla valutazione (Berlino, 2-3 dicembre 1996) ha precisato tre presupposti essenziali per una valutazione di qualità:

- la valutazione deve avvenire prima, durante e dopo l'attuazione in loco dell'intervento strutturale;
- la valutazione deve basarsi non solo sui dati quantitativi e qualitativi in possesso degli addetti alla gestione, ma anche su interviste dei beneficiari;
- la valutazione presuppone un complesso di tecniche e di metodologie che consentano di raggiungere conclusioni accettabili per la comunità scientifica.

(3) Elementi sviluppati nella Pubblicazione settimanale del Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP) — 1998, n° 1605-1606: Luc Vanderdorpe, «La réforme des fonds structurels européens», pagg. da 14 a 19.

(4) Elementi sviluppati nella Pubblicazione settimanale del Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP) — 1998, n° 1605-1606: Luc Vanderdorpe, «La réforme des fonds structurels européens», pagg. 18 e 19.

2. Agenda 2000

2.1. Dopo avere ripercorso brevemente le tappe precedenti della storia dei fondi strutturali, per cogliere correttamente la pertinenza degli interventi compiuti nel 1997 occorre collocarli nel contesto strategico futuro della nuova riforma 2000-2006.

2.2. Questa riforma è stata introdotta dal documento «Agenda 2000», pubblicato dalla Commissione europea il 16 luglio 1997, e si inserisce in un contesto caratterizzato da un dato economico e da uno politico. Il primo è la ristrettezza del bilancio (frutto del rigore applicato ai fini dell'attuazione dell'Unione economica e monetaria) mentre il secondo è l'ampliamento dell'Unione europea (1).

La nuova riforma si articolerà attorno a quattro pilastri (2).

(1) *Il mantenimento dei fondi strutturali e del Fondo di coesione*

2.3. Mentre il mantenimento dei fondi strutturali si inquadra in una continuità d'azione nel perseguimento della convergenza regionale all'interno dell'Unione europea, per quanto riguarda il mantenimento del Fondo di coesione, il Comitato ritiene che esso si colleghi alla volontà di promuovere la coesione sociale e di consentire ai paesi della coesione l'attuazione di programmi nazionali volti al soddisfacimento dei criteri di convergenza relativi alla terza fase dell'unione economica monetaria.

(2) *Il rafforzamento della concentrazione*

2.4. Questo principio rimane uno dei meccanismi essenziali dei fondi strutturali. È per questo che è importante concentrare ancora di più gli interventi strutturali sulle popolazioni più svantaggiate e raggrupparli attorno a tre grandi direttrici:

- Obiettivo 1: destinato alle regioni in ritardo di sviluppo, definite in funzione del PIL pro capite;
- Obiettivo 2: destinato alla riconversione economica e sociale delle regioni afflitte da difficoltà strutturali. Quest'obiettivo si rivolge quindi alle regioni industriali in fase di riconversione, alle zone urbane e alle zone rurali. I criteri applicati risultano più ampi rispetto all'ex Obiettivo 2;
- Obiettivo 3: completamente ridefinito, è ora diretto alla realizzazione di azioni specifiche di sviluppo delle risorse umane in tutte le regioni non incluse negli obiettivi 1 e 2.

2.5. Sempre per esigenze di semplificazione, è stato deciso di ridurre a tre il numero delle iniziative comunitarie, che sono ora le seguenti:

- (1) Elementi sviluppati nella Pubblicazione settimanale del Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP) — 1998, n° 1605-1606: Luc Vanderdorpe, «La réforme des fonds structurels européens», pag. 20.
- (2) Elementi sviluppati nella Pubblicazione settimanale del Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP) — 1998 n° 1605-1606: «La réforme des Fonds structurels européens», pagg. 22-26.

- IC 1: cooperazione transfrontaliera, transnazionale e inter-regionale finalizzata ad un assetto del territorio armonioso e equilibrato;
- IC 2: sviluppo rurale;
- IC 3: risorse umane in un contesto di pari opportunità.

(3) *L'evoluzione del partenariato*

2.6. Una maggiore efficacia nell'azione dei fondi strutturali sarà conseguita anche grazie ad un nuovo approccio al partenariato tra la Commissione e gli Stati membri. In base ad esso la gestione dei programmi sarà decentrata a livello nazionale e regionale ma, in cambio, la Commissione insisterà su una maggiore selettività ed un maggior rigore nella definizione delle priorità a monte.

(4) *Il rafforzamento dei sistemi di valutazione*

2.7. Nell'ottica del rafforzamento dei sistemi di sorveglianza e di valutazione nonché dei controlli da effettuare e nel quadro dell'Agenda 2000, la Commissione ha elaborato delle proposte di regolamento che disciplineranno l'attività dei fondi strutturali e del Fondo di coesione nel periodo 2000-2006. Tali proposte comprendono:

- un regolamento generale sui fondi strutturali;
- i regolamenti propri di ogni fondo;
- una revisione del Fondo di coesione e
- un regolamento su un nuovo strumento di preadesione.

3. I fondi strutturali nel 1997

3.0. Gli elementi sviluppati in questo capitolo sono tratti o ripresi dalla 9ª relazione annuale dei fondi strutturali 1997 (FESR-FSE-FEAOG-SFOP) presentata dalla Commissione europea.

A. *Bilancio della situazione*

3.1. Esaminando in senso globale la politica di coesione economica e sociale condotta attraverso i fondi strutturali, si verifica che è stato nel 1997, nella prospettiva della futura riforma dei fondi strutturali (2000-2006), che si è proposto di ridurre il numero degli obiettivi, semplificare le procedure, concentrare maggiormente gli aiuti e ridurre il numero di programmi di attuazione, in particolare per le iniziative comunitarie. È stata sottolineata inoltre la necessità di monitorare i risultati degli aiuti comunitari. Peraltro è stato in quest'ottica che si è sviluppata la riflessione sull'importanza di fissare criteri oggettivi per misurare l'efficacia della spesa.

3.2. Si è constatato inoltre che, nel perseguire una migliore coesione europea sul piano economico e sociale, le regioni dovevano poter differenziare il proprio tessuto economico ed accrescere la propria capacità d'innovazione. Era essenziale che i fondi strutturali sostenessero in misura più massiccia l'acquisizione di conoscenze e la formazione continua e stimolassero l'occupazione e la competitività con ogni mezzo a disposizione.

3.3. In ciò che precede si ritrovano quindi termini forti quali diversificazione, innovazione, occupazione e competitività.

3.4. I lavori svolti nel 1997 hanno permesso di individuare sei priorità ai fini del futuro adeguamento dei fondi strutturali entro la fine del 1999:

1. le infrastrutture di base;
2. l'ambiente produttivo;
3. la RST e la società dell'informazione;
4. l'ambiente e lo sviluppo sostenibile;
5. le risorse umane e l'istruzione;
6. la parità tra uomini e donne.

3.5. Questi sei punti vogliono rappresentare anche un incoraggiamento ai partner nazionali e regionali perché garantiscano la qualità e l'efficacia dei programmi.

3.6. Nel 1997 la Commissione ha adottato 88 nuovi programmi, ripartiti tra i diversi obiettivi. La maggioranza di questi è stata però attribuita all'obiettivo 2 per il periodo 1997-1999. Con ciò è stato chiaramente indicato che una delle principali priorità dei prossimi interventi è la salvaguardia e la promozione dell'occupazione. In tema di patti territoriali per l'occupazione la Commissione, oltre a sostenere le iniziative in corso, ribadisce la volontà di sintetizzare il contenuto dei patti territoriali — al momento opportuno e con i mezzi adeguati — per trarne poi insegnamenti in materia di creazione di posti di lavoro.

3.7. Sono stati adottati anche 33 nuovi programmi riguardanti le iniziative comunitarie. Si tratta in parte degli ultimi programmi previsti nell'ambito della dotazione iniziale e di cinque programmi di assistenza tecnica, in parte dei primi programmi finanziati mediante la ripartizione della riserva decisa nel 1996 dalla Commissione. Per la prima volta si può affermare che nel 1997 tutte le iniziative comunitarie inizialmente previste per il periodo 1994-1999 erano state effettivamente messe in atto, seppure in misura diversa.

3.8. Dati gli ambiziosi obiettivi che la Commissione europea si prefigge, l'iniziativa «SEM 2000», diretta a migliorare la

gestione e il controllo dei fondi strutturali, risulta irrinunciabile. In questo contesto, nel 1997 sono state prese tre decisioni che hanno prodotto:

1. le schede sull'ammissibilità delle spese;
2. il Regolamento (CE) n. 2064/97 che fissa le modalità di applicazione dei controlli finanziari da parte degli Stati membri sulle operazioni cofinanziate dai fondi strutturali;
3. le direttive interne della Commissione sull'applicazione delle rettifiche finanziarie nette.

3.9. Nel contesto delle priorità tematiche della coesione, l'analisi si è soffermata su cinque orientamenti di fondo.

- (1) Sul versante della sfida della società dell'informazione, ha trovato ampio spazio nell'analisi la constatazione che la capacità delle regioni di sfruttare gli strumenti della società dell'informazione è un fattore sempre più determinante per la loro competitività sui mercati europei e mondiali.
- (2) Nel settore della problematica urbana, l'elemento centrale è la messa a punto di una risposta coordinata e coerente per far fronte al crescente numero di problemi urbani. Sembra necessario incorporare la dimensione urbana in modo più strategico nelle future politiche dell'Unione. Le città sono e resteranno motori della crescita economica, della competitività e dell'occupazione.
- (3) Dopo il 1999, è necessario prevedere una nuova iniziativa comunitaria per lo sviluppo rurale, che incoraggi le iniziative private salvaguardando al tempo stesso le specificità regionali.
- (4) La politica regionale e la politica di concorrenza. Esistono discrepanze tra la copertura territoriale degli aiuti nazionali alle regioni e quella degli obiettivi regionali dei fondi strutturali. La popolazione delle zone ammissibili ai fondi supera quella delle zone assistite a livello nazionale.
- (5) È indispensabile rafforzare la coesione e la competitività mediante la ricerca e lo sviluppo tecnologico (RST) e l'innovazione. È quindi altrettanto fondamentale orientare queste politiche verso il tessuto produttivo della regione.

3.10. A livello più concreto, il 1997 vede l'attuazione completa delle programmazioni. Con il 1997 inizia la seconda parte del periodo di programmazione attuale e il terzo esercizio di piena attività dei fondi, ad eccezione della Spagna per l'obiettivo 2 e dell'Italia per l'obiettivo 1.

3.11. Chiaramente è dato grande rilievo al settore delle PMI, al quale è attribuito tra il 15 e il 20 % delle risorse totali dei fondi strutturali. In tema di PMI, le grandi riflessioni o constatazioni politiche possono riassumersi in quanto segue. A causa della concentrazione finanziaria dei fondi sulle regioni dell'obiettivo 1, in queste regioni i finanziamenti destinati allo sviluppo delle PMI sono nettamente maggiori che nelle altre zone ammissibili. Un'altra constatazione è che le PMI, che sono le imprese maggiormente esposte alle trasformazioni industriali, sono anche quelle che creano più posti di lavoro. Così, nell'ambito dell'obiettivo 4, i beneficiari naturali dei fondi sono potenzialmente tutti i lavoratori e soprattutto quelli che rischiano di perdere il posto. Si tratta quindi di un intervento preventivo in tessuti economici costituiti prevalentemente da PMI. Si parlerà molto anche in futuro del ruolo propulsivo e irrinunciabile che spetta all'innovazione nello sviluppo delle PMI.

3.12. La chiusura dei programmi dell'obiettivo 2 relativi al 1994-1996 ha comportato il trasferimento di 848 milioni di ECU non utilizzati al periodo 1997-1999. Alla fine del 1997 si contavano 1 026 programmi, di cui 580 afferenti ai diversi obiettivi e 446 alle iniziative comunitarie. Nel 1997 si rileva inoltre un'intensa attività finanziaria, legata in particolare ad un notevole recupero del ritardo accumulato nell'esecuzione degli stanziamenti.

Si sono registrati i seguenti tassi d'impegno:

- il 62 % dei contributi comunitari per il periodo 1994-1999 (pagamenti: 46 %);
- il 100 % dei programmi d'iniziativa nazionale del 1997 per tutti gli obiettivi (per la prima volta nel periodo 1994-1999), tranne che per l'obiettivo 5a (36 % di impegni per la parte relativa alla pesca);

Si sono registrati i seguenti tassi di esecuzione:

- alla fine del 1997, il 100 % degli stanziamenti di pagamento disponibili per tutti gli obiettivi (netto miglioramento rispetto al 1996, quando gli stanziamenti erano stati eseguiti al 100 % solo per due obiettivi);
- alla fine del 1997, complessivamente il 46 % dei contributi del periodo.

3.13. Per le IC (iniziative comunitarie) gli impegni ammontavano al 56 % dei contributi totali per il periodo 1994-1999 ed i pagamenti al 31 %. Per il 1997 sono stati eseguiti solo il 61 % degli stanziamenti di impegno ed il 90 % (contro l'80 % nel 1996) degli stanziamenti di pagamento disponibili. Visto il ritardo accumulato nel caso di alcune iniziative comunitarie, si prevede di redistribuire le risorse finanziarie tra le varie iniziative in collaborazione con gli Stati membri.

3.14. Oltre un miliardo di ECU, ovvero il 5 % dei pagamenti effettuati nel corso dell'anno, erano relativi ad impegni precedenti al 1994, il 40 % dei quali sono stati destinati ad interventi in Italia.

3.15. Ognuno dei fondi strutturali può finanziare azioni innovative e di assistenza tecnica, ossia azioni che riguardino studi, azioni pilota o assistenza tecnica. Nel corso del 1997 sono stati lanciati 49 nuovi progetti pilota o azioni innovative, per un importo complessivo di 100 milioni di ECU a titolo dell'articolo 10 del FESR. Nel caso specifico si tratta di tre tipi di interventi: progetti pilota urbani, azioni pilota di assetto del territorio e progetti TERRA di cooperazione interregionale riguardante determinati ambiti dell'assetto del territorio.

3.16. Inoltre sono attuati altri duecento progetti innovativi finanziati dal FESR nei seguenti settori: i nuovi bacini occupazionali, la cultura e il patrimonio, le strategie regionali d'innovazione (RIS), il trasferimento di tecnologie (RTT), la società dell'informazione (RISI) e la cooperazione interregionale esterna (ECOS-Ouverture) e interna (Recite II).

3.17. L'assistenza alle PMI è il motivo ricorrente della relazione sui fondi strutturali nel 1997. Le PMI infatti impiegano il 66 % della forza lavoro privata e generano il 60 % del fatturato delle imprese dell'Unione. Il loro sviluppo è quindi determinante per accrescere l'occupazione e per raggiungere un più alto grado di coesione economica e sociale nell'Unione.

3.18. Per il periodo di programmazione in corso (1994-1999), una percentuale compresa tra il 15 % e il 20 % delle risorse dei fondi strutturali è destinata specificamente al sostegno delle PMI, il che rappresenta un importo complessivo compreso tra 23 e 30 miliardi di ECU. Questi finanziamenti si traducono in una vasta gamma di interventi, tra cui i principali sono elencati di seguito:

- aiuti all'investimento in capitale sotto forma di sovvenzioni dirette o tramite misure di ingegneria finanziaria (fondi di capitale di rischio);
- cofinanziamento di zone d'insediamento d'impresa;
- azioni di formazione (obiettivo 4 e Iniziativa comunitaria Adapt);
- servizi di consulenza e d'informazione;
- azioni per potenziare la ricerca e lo sviluppo tecnologico nonché l'integrazione nella società dell'informazione;
- aiuti per promuovere l'internazionalizzazione.

3.19. Per quanto riguarda l'esecuzione dei programmi negli Stati membri, si rimanda all'Allegato I (Inforegio — Sintesi della relazione annuale/17.12.1998 «L'action des Fonds structurels en 1997» (L'azione dei fondi strutturali nel 1997).

B. Valutazione e analisi dell'impatto dei fondi strutturali

3.20. Il Comitato rileva che sono stati chiaramente definiti due obiettivi:

- (1) il perseguimento dell'efficacia nell'utilizzazione dei fondi;
- (2) la preparazione delle future programmazioni degli interventi strutturali.

3.21. Se il secondo obiettivo dovrà risultare dalla messa in comune delle riflessioni di tutti, il primo — l'efficacia nell'utilizzo dei fondi — rientra perfettamente nella presente analisi.

3.22. Va osservato che la politica strutturale dell'Unione europea è spesso definita un'importante fonte di innovazione nelle procedure politiche e amministrative. L'analisi delle disparità regionali permetterà a sua volta di compiere rilevanti progressi teorici in materia.

3.23. È quindi avvenuta la transizione da un'ottica di crescita regionale ad un'ottica secondo la quale è il meccanismo di redistribuzione dei redditi tra le regioni che consente di attenuare le disparità interregionali. Un'analisi delle regioni europee deve riguardare quindi lo stretto intreccio tra gli obiettivi positivi e normativi (es. PIL pro capite e tasso di disoccupazione). Pertanto, anche se i fondi strutturali costituiscono un elemento molto importante nel meccanismo d'equilibrio interregionale all'interno dell'Unione europea, gli investimenti diretti, l'iniziativa imprenditoriale, lo sviluppo tecnologico e la ricerca scientifica restano i motori indispensabili del processo di recupero del ritardo da parte degli Stati membri meno prosperi.

4. I fondi strutturali nel 1998

4.0. Gli elementi sviluppati in questo capitolo sono tratti o ripresi dalla 10a relazione annuale dei fondi strutturali 1998 (FESR-FSE-FEAOG-SFOP) presentata dalla Commissione europea. Nel presente parere sono stati ripresi interi passaggi, quelli ritenuti più significativi dal Comitato, della relazione 1998.

A. Il punto della situazione

4.1. Il tema affrontato nella relazione annuale relativa al 1998 è quello degli interventi a favore dello sviluppo locale. È un concetto che si sta facendo strada da alcuni anni e i suoi ovvi vantaggi sembrano essere percepiti sempre meglio a tutti i livelli di governo.

4.2. Accanto a questo tema principale la relazione mette in evidenza quattro importanti aspetti, in grado di riassumere le attività svolte nel 1998 in materia di politica per la coesione economica e sociale mediante i fondi strutturali.

(1) L'adozione degli ultimi programmi

Trattandosi del penultimo anno del periodo di programmazione in corso, nella relazione viene giustamente precisato che il 1998 va considerato un anno di consolidamento della programmazione, tramite l'adozione degli ultimi programmi non ancora approvati.

(2) Un'accelerazione dell'esecuzione finanziaria

All'insegna della continuità con il 1997, il 1998 è stato caratterizzato secondo la relazione della Commissione dal recupero dei ritardi accumulati all'inizio del periodo.

(3) Un approfondimento di alcuni temi prioritari

L'occupazione resta ancora e soprattutto una priorità che necessita di un impegno costante, rivolto sia a salvaguardarla che a promuoverla. È per questa ragione che, come nel 1997, anche nel 1998 la Commissione si è adoperata per dare nuovo slancio ad alcuni dei suoi interventi e delle sue priorità in materia. Inoltre, è importante rilevare che nella relazione si precisa che gli interventi finanziati dai fondi strutturali terranno conto progressivamente dei piani di azione nazionali per l'occupazione, creando così un quadro di riferimento complessivo per gli interventi in favore delle risorse umane.

Il Comitato rileva inoltre che nel corso del 1998 sono state avviate valutazioni intermedie attinenti agli obiettivi 1 e 6 e volte a misurare in modo ottimale l'efficacia e l'impatto reale dei fondi strutturali nelle regioni beneficiarie.

Nel corso del 1998 sono stati inoltre approfonditi altri temi prioritari, ovvero:

- l'azione dei fondi nei settori della ricerca e dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione;
- la coerenza tra la politica di coesione e la politica di concorrenza;
- le sinergie tra la politica di coesione e la politica dei trasporti;
- lo sviluppo urbano sostenibile;
- la pianificazione territoriale europea tramite lo SSSE.

(4) *La preparazione del periodo di programmazione 2000-2006*

Dopo l'adozione dell'Agenda 2000 nel luglio 1997, era naturale che il 1998 fosse dedicato, come in effetti è avvenuto, alla preparazione concreta del periodo 2000-2006. Così le proposte di regolamento relative ai fondi per il prossimo periodo sono state adottate dalla Commissione il 18 marzo 1998.

Come precisato nella relazione annuale 1998, il regolamento generale dei Fondi strutturali conferma e riprende i principi stabiliti nell'Agenda 2000 e cioè:

- la riduzione a tre del numero degli obiettivi prioritari;
- la concentrazione su una porzione più ridotta della popolazione e la contestuale introduzione di un sostegno transitorio per le regioni che perdono l'ammissibilità ai fondi;
- la riduzione a tre, estese a quattro, del numero di iniziative comunitarie finanziate da un solo fondo (FESR, FSE o FEAOG);
- la semplificazione della programmazione e dell'attuazione degli interventi;
- la precisazione dei compiti in materia di monitoraggio e di valutazione;
- la semplificazione della gestione finanziaria degli interventi grazie all'introduzione di un sistema che prevede impegni annuali automatici e pagamenti a titolo di rimborso delle spese effettive;
- il rafforzamento dei dispositivi di controllo finanziario e la creazione di una riserva volta a premiare l'efficienza.

B. *Elaborazione del progetto preliminare di orientamenti dei fondi per il periodo 2000-2006*

4.3. Il Comitato osserva che la «Sesta relazione periodica sulla situazione socioeconomica delle regioni», per riprendere i termini della relazione annuale, «è servita come base per la definizione del progetto preliminare di orientamenti dei fondi per il periodo 2000-2006».

4.4. Da questi lavori emerge che l'economia delle regioni più povere fa registrare un recupero sorprendentemente rapido nei confronti del resto dell'Unione. Anche se la principale ragione di quest'effetto di recupero sembra essere la crescente integrazione delle economie, la relazione ritiene necessario sottolineare l'importante ruolo svolto dai fondi strutturali. Infatti la relazione annuale precisa che, secondo i modelli macroeconomici utilizzati, circa un terzo del grado di convergenza raggiunto non lo sarebbe stato senza i fondi strutturali.

4.5. Tuttavia l'occupazione resta un grave motivo di preoccupazione e rimane molto da fare in questo campo. La relazione annuale precisa infatti che, nonostante la ripresa dell'economia, alla fine del 1998 il tasso di disoccupazione

complessivo nell'Unione si attestava intorno al 10 %. Va altresì osservato che la disoccupazione è ripartita in modo molto disuguale, andando dal 3 %-4 % circa in alcune regioni al 20 %-24 % in altre.

4.6. Quando si affrontano problematiche legate al lavoro, è ovvio che si pensi subito alla disoccupazione. Occorre però tener conto dell'interessante riflessione che segue: un alto tasso di disoccupazione a livello regionale produce esclusione sociale e quest'ultima rende la disoccupazione più refrattaria ai miglioramenti dell'economia. È per questo che la soluzione del problema richiede una strategia integrata, che combini misure volte a rafforzare la base economica della regione e misure volte a migliorare l'accesso al mercato del lavoro (impennate soprattutto sulla formazione).

4.7. D'altra parte si registra un'attenuazione delle disparità esistenti sul piano delle infrastrutture di base e delle risorse umane; sono degni di nota anche i progressi realizzati in materia d'innovazione e di efficienza dell'apparato amministrativo.

4.8. Inoltre, a partire dal 1993 o dal 1994, si registra una rapida evoluzione anche nei paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO), la maggior parte dei quali ha finalmente ritrovato la strada della crescita. Non va però dimenticato che la produzione modesta e l'insufficiente produttività costituiscono una sfida considerevole per i PECO e che inoltre la qualità delle infrastrutture in genere è nettamente inferiore a quella riscontrabile nell'Unione.

4.9. In questo contesto la relazione sul 1998 ha evidenziato chiaramente che, dopo l'allargamento dell'Unione, i fondi strutturali svolgeranno un ruolo essenziale nella soluzione dei problemi citati. Segnala però che occorrerà un impegno considerevole per realizzare le strutture necessarie alla gestione dei fondi prima che i PECO siano pronti a partecipare alla politica strutturale dell'Unione.

4.10. Poiché era previsto che gli Stati membri iniziassero a preparare la prossima generazione di programmi nel 1999, nel 1998 la Commissione ha ritenuto utile approntare un progetto preliminare di orientamenti, allo scopo, viene precisato, di aiutare i poteri nazionali e regionali a predisporre le rispettive strategie di programmazione per ognuno degli obiettivi 1, 2 e 3 dei fondi strutturali e le loro connessioni con il Fondo di coesione.

4.11. Sono riportati di seguito gli orientamenti indicativi così definiti, articolati su tre assi principali.

(1) *Migliorare la competitività regionale*

Gli elementi citati dalla relazione 1998 sono: il potenziamento delle infrastrutture dei trasporti, dell'energia, della società dell'informazione, della ricerca e dell'ambiente; la promozione dello sviluppo di strategie integrate di RST e innovative a livello regionale; l'incentivazione delle attività delle imprese, in particolare delle PMI, soprattutto tramite il sostegno dell'innovazione e della ricerca, della cooperazione industriale e del collegamento in rete, dello sviluppo delle risorse umane, del capitale di rischio e dei servizi di supporto alle imprese.

(2) Promuovere l'occupazione, massima priorità della Comunità

L'esempio citato rientra in parte nel nuovo obiettivo 3 (interventi sul mercato del lavoro, lotta contro l'esclusione, sviluppo di corsi di formazione adeguati, avvio di azioni positive in favore delle donne), ma anche nei nuovi obiettivi 1 e 2 per mezzo di un quadro di riferimento comune per le risorse umane.

(3) Integrare sviluppo urbano e sviluppo rurale in uno schema equilibrato di sviluppo del territorio

C. Valutazioni intermedie

4.12. Nei paragrafi che seguono il Comitato riporta i punti salienti emersi dalle valutazioni intermedie. La relazione precisa che queste ultime mirano a stimare il grado di attuazione dei programmi rispetto agli obiettivi iniziali, proponendo, se del caso, adeguamenti più o meno rilevanti in funzione del livello di efficacia raggiunto.

4.13. Nel 1998 si sono concluse quattro valutazioni tematiche avviate nel 1997 (PMI, RST, ambiente, pari opportunità negli interventi del FSE) e la valutazione di un tema orizzontale (il partenariato). I principali risultati di tali valutazioni sono elencati di seguito.

(1) PMI

Durante il periodo di programmazione 1994-1999, nell'ambito degli obiettivi 1, 2, 5b e 6 il settore delle PMI ha beneficiato direttamente di risorse pari a circa 21 miliardi di euro. La valutazione ne conclude che il sostegno dei fondi strutturali ha un effetto positivo sul settore.

La relazione fa rilevare che gli studi di casi specifici mostrano che le misure d'ingegneria finanziaria sono una forma d'intervento efficace e sostenibile, sebbene in alcune regioni, caratterizzate da una certa debolezza del settore dei servizi finanziari, la loro introduzione sia possibile solo in un'ottica più a lungo termine.

La valutazione, pur rilevando la necessità di una migliore definizione degli obiettivi degli interventi, pone comunque l'accento sull'importanza delle reti verticali e orizzontali di PMI e sui vantaggi derivanti dalla partecipazione di partner privati alla gestione dei programmi. Il Comitato tiene inoltre a sottolineare particolarmente che la relazione, pur raccomandando in generale un approccio più commerciale in materia di PMI, rileva anche la necessità di tener conto delle particolarità regionali e locali.

(2) Ricerca, Sviluppo Tecnologico e Innovazione

Le conclusioni delle valutazioni segnalano la necessità di una migliore valorizzazione delle capacità di RST esistenti, una più precisa definizione degli obiettivi degli interventi e criteri di selezione più trasparenti, nonché l'opportunità di adottare una metodologia di valutazione più sistematica rispetto ai risultati e agli effetti.

Più in generale, la relazione spiega che dalle valutazioni emerge l'opportunità di orientare gli interventi in modo più marcato verso l'innovazione, la qualità delle risorse umane e il collegamento in rete dei vari soggetti, soprattutto delle PMI, a livello transregionale e transnazionale.

(3) Ambiente

La relazione annuale precisa che lo studio in parola si basa su una metodologia atta a valutare sia l'impatto ambientale dei programmi finanziati dai fondi strutturali, sia l'entità del loro contributo allo sviluppo sostenibile.

In conclusione, la valutazione suggerisce di includere nello studio ex ante dei futuri programmi un'analisi dei punti di forza, delle debolezze, delle opportunità e dei rischi presenti nella regione, che tenga conto sia degli aspetti ambientali che di quelli economici.

(4) Pari opportunità negli interventi del FSE

Rispetto al periodo precedente, la relazione constata una migliore ripartizione per genere sia dei dati relativi al contesto, sia di quelli relativi alla programmazione e alla realizzazione, naturalmente con variazioni da uno Stato membro all'altro e soprattutto da un obiettivo all'altro.

In secondo luogo, negli interventi del FSE si constata una generale tendenza alla sottorappresentazione delle donne.

Infine, una costante rispetto al precedente periodo di programmazione è costituita dal ruolo trainante dell'azione comunitaria.

(5) Partenariato

Il Comitato prende nota della constatazione secondo la quale il contributo del partenariato è stato determinante in fase di gestione e di attuazione, avendo garantito una maggiore trasparenza e visibilità degli interventi e un migliore coordinamento non solo sul piano organizzativo, ma anche su quello dell'innovazione e della flessibilità.

Tuttavia il ruolo del partenariato dovrà essere ampliato riguardo ai seguenti aspetti: trasferimento di buone pratiche, sistemi di monitoraggio e di valutazione, efficienza della gestione dei programmi.

Infine non va dimenticato che la moltiplicazione delle forme e delle strutture di partenariato può diventare una fonte di complicazioni in ambito gestionale. La relazione puntualizza però che questa difficoltà potrebbe essere superata realizzando una struttura di partenariato unica per ogni programma, pur distinguendo tra i ruoli dei vari partner e le rispettive capacità di influenzare le decisioni nel corso di ogni fase della programmazione.

D. *Controllo finanziario — FSE, FESR, FEAOG «Orientamento»*

4.14. Per quanto riguarda il FSE, le missioni di controllo hanno individuato soprattutto i seguenti problemi:

- mancato rispetto delle disposizioni regolamentari in materia di pubblicità degli interventi;
- insufficienza o mancanza di controlli sugli interventi cofinanziati;
- mancanza di trasparenza nei criteri di selezione dei programmi;
- mancato rispetto dei termini regolamentari per il trasferimento ai beneficiari degli importi degli anticipi e dei pagamenti.

4.15. Nelle missioni relative al FESR i problemi riscontrati con maggiore frequenza sono i seguenti:

- difficoltà nell'identificare le spese dichiarate all'interno del sistema di contabilità dei beneficiari finali;
- mancato rispetto delle norme comunitarie relative agli appalti pubblici;
- carenze a livello del percorso di controllo, che hanno complicato la verifica dei flussi finanziari tra il bilancio comunitario e i beneficiari finali.

4.16. Le missioni di controllo finanziario condotte nel quadro del FEAOG «Orientamento» hanno permesso di rilevare quanto segue:

- inadeguatezza dei sistemi di gestione e di controllo;
- cofinanziamento di spese non ammissibili;
- detrazioni non autorizzate;
- errori amministrativi derivanti dalla sopravvalutazione delle spese dichiarate alla Commissione.

E. *Dialogo con il Comitato delle regioni*

4.17. Quanto al futuro dei fondi strutturali la relazione rileva che, nei pareri formulati in materia, il Comitato riafferma l'importanza della coesione economica e sociale in quanto pilastro dell'integrazione e della solidarietà europee.

4.18. La relazione segnala inoltre il sostegno del Comitato all'orientamento strategico della Commissione in favore delle regioni in ritardo di sviluppo e l'interesse con cui il Comitato accoglie l'approccio integrato proposto per il nuovo obiettivo 2, pur esprimendo alcune riserve sui criteri di ammissibilità.

4.19. La relazione riporta inoltre la richiesta del Comitato di rafforzare il partenariato a beneficio degli enti regionali e locali.

4.20. Peraltro la relazione rileva che il Comitato, pur essendo favorevole alla Comunicazione presentata dalla Commissione, invita quest'ultima ad elaborare una politica urbana che sia complementare a quella condotta dagli Stati membri.

4.21. Infine la relazione annuale sui fondi strutturali 1998 precisa che, in materia di agricoltura, il Comitato ha elaborato un parere, adottato il 14 gennaio 1999, in merito alla proposta di regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEAOG. In tale parere il Comitato sottolinea l'importanza degli obiettivi contemplati dalla proposta e ne approva i principi. Formula però alcune riserve sulla possibilità di conseguire gli obiettivi di una politica di sviluppo rurale come quella definita nel corso della Conferenza di Cork, sottolineando in particolare l'inadeguatezza dei mezzi finanziari, l'insufficiente definizione dei criteri di vitalità economica, la scarsa considerazione dell'approccio integrato e la mancanza di precisione sul ruolo degli enti regionali e locali nell'ambito del partenariato.

5. **Conclusioni**

5.1. Uno dei fatti salienti degli anni 1997 e 1998 è il recupero del ritardo accumulato nell'esecuzione degli stanziamenti all'inizio del periodo. Oggi il grado di esecuzione dei programmi appare complessivamente soddisfacente.

5.2. Sia per il 1997 che per il 1998, va osservato che in genere gli Stati membri che fanno registrare i migliori tassi di esecuzione degli stanziamenti sono i paesi meno prosperi dell'Unione, principali beneficiari al tempo stesso dei fondi strutturali, e in particolare di quelli dell'obiettivo 1: Spagna, Portogallo, Irlanda.

5.3. Le iniziative comunitarie (IC) presentano una situazione sensibilmente diversa sotto il profilo del tasso di esecuzione, nel senso che fanno registrare alcuni ritardi. Questi sono spesso dovuti all'approvazione tardiva dei programmi (molti dei quali sono stati adottati nel 1996 e nel 1997 in seguito alla ripartizione della riserva) oppure alle caratteristiche specifiche di alcune IC, quali il partenariato di Urban e di Interreg II o il carattere particolare e innovativo degli interventi dell'IC «PMI».

5.4. L'azione dei fondi strutturali si inquadra quindi in un contesto caratterizzato da diversificazione, innovazione, occupazione e competitività. In un quadro in cui la priorità assoluta è assegnata alla salvaguardia e alla creazione di posti di lavoro, il partenariato tra regioni, città e comuni si inserisce in un'economia locale generatrice di posti di lavoro sostenibili e, preferibilmente, creatrice di valore aggiunto.

5.5. Nel suo esame della relazione sul 1997, il Comitato si è prefisso di illustrare gli interventi a favore delle PMI attuati nell'ambito dei fondi strutturali. I finanziamenti di tali fondi si traducono in una vasta gamma di interventi destinati direttamente alle PMI, di cui i principali sono:

- aiuti all'investimento in capitale sotto forma di sovvenzioni dirette o tramite misure di ingegneria finanziaria;
- cofinanziamento di zone d'insediamento di imprese;
- corsi di formazione, anche in materia di gestione;
- servizi di consulenza e di informazione;
- interventi volti a potenziare la RST;
- interventi nel campo della società dell'informazione;
- aiuti per promuovere l'internazionalizzazione mediante azioni innovative quali «Europartenariato» oppure «Recite II», volte ad incentivare la cooperazione commerciale transnazionale tra PMI, oppure a titolo dell'Iniziativa comunitaria «PMI».

5.6. Si delinea così, in seno alle politiche strutturali, l'emergere di una priorità a favore delle PMI che si traduce, nei più recenti documenti di programmazione, in un più cospicuo impegno finanziario.

5.7. La relazione sul 1998 è quasi interamente dedicata alla conoscenza e al rafforzamento del concetto di sviluppo locale, che nel giro di alcuni anni è diventato una vera e propria filosofia politica. Infatti, benché lo sviluppo locale di per sé non sia una priorità a livello comunitario, il Comitato osserva che numerose decisioni prese di recente prendono in maggiore considerazione la dimensione territoriale nell'ambito delle politiche strutturali.

5.8. Il Comitato tiene a sottolineare l'importanza costantemente attribuita allo sviluppo locale in ognuno dei vari tipi di fondi strutturali e non può che compiacersi della strada che sembra essere stata imboccata per gli anni a venire. A questo proposito il Comitato rileva che la percentuale degli interventi per lo sviluppo locale in ogni programma, pur essendo difficilmente quantificabile, è stimata dalla Commissione al 10 % circa del totale degli interventi finanziati dai fondi nel periodo in corso, contando tutti i tipi di intervento. Per di più, nelle zone ammissibili all'obiettivo 2 la Commissione stima al 15 % circa la quota di finanziamenti comunitari destinata ad interventi per lo sviluppo locale. Il Comitato desidera evidenziare chiaramente il fatto che questi interventi si articolano, nell'ambito degli obiettivi dall'1 al 6, nei settori elencati dalla relazione annuale:

- le infrastrutture di prossimità o destinate alle piccole imprese;
- il sostegno alla creazione o al mantenimento di PMI integrate nel tessuto locale;
- la promozione e il collegamento in rete delle attività di ricerca e d'innovazione nell'ambito delle PMI;
- azioni di formazione mirate, destinate sia ai dirigenti d'azienda che ai dipendenti;
- lo sviluppo di risorse turistiche che tengano conto delle potenzialità locali;
- la valorizzazione a livello locale delle risorse agricole e alieutiche.

5.9. Accanto al tema principale dello sviluppo locale, il Comitato desidera citare quattro importanti aspetti in grado di riassumere le attività svolte nel 1998. La loro realizzazione è direttamente legata all'attuazione della politica di coesione economica e sociale tramite i fondi strutturali. Tali aspetti sono i seguenti:

- l'adozione degli ultimi programmi;
- un'accelerazione dell'esecuzione finanziaria;
- un approfondimento di alcuni temi prioritari;
- la preparazione del periodo di programmazione 2000-2006.

5.10. Il Comitato prende nota con soddisfazione del fatto che sarà perseguita una maggiore efficacia nell'utilizzo dei fondi e in particolare si favorirà un ricorso più diffuso a strumenti basati su leve finanziarie (ad es. garanzie, partecipazioni nel capitale o sovvenzioni rimborsabili) mediante la modulazione delle aliquote massime d'intervento. Ciò contribuirà ad incrementare l'impatto dei fondi strutturali sulle strutture economiche e sociali e la competitività delle regioni e delle imprese dell'Unione, in particolare delle PMI.

5.11. Il Comitato desidera altresì mettere in risalto gli elementi della relazione 1998 che precisano che, in materia d'occupazione, nonostante la ripresa dell'economia si constata che nel 1998 il tasso di disoccupazione medio nell'Unione europea ha continuato ad aggirarsi intorno al 10 % e per di più con ripartizione disuguale nelle diverse regioni. Occorre quindi essere consapevoli che un alto tasso di disoccupazione a livello regionale produce esclusione sociale e che quest'ultima rende la disoccupazione più refrattaria ai miglioramenti dell'economia. È per questo che la soluzione del problema richiede una strategia integrata, che combini misure volte a rafforzare la base economica della regione e misure volte a migliorare l'accesso al mercato del lavoro.

5.12. Il Comitato intende richiamare l'attenzione sulle osservazioni emerse dalle valutazioni intermedie effettuate nel corso del 1998. D'altronde la relazione annuale sul 1998 formula direttamente le cinque osservazioni fondamentali seguenti:

- riguardo alle PMI, la valutazione dimostra la necessità di una migliore definizione degli obiettivi degli interventi; ciò richiede il ricorso ad intermediari specializzati, preferibil-

- mente operanti in modo decentrato e mediante «sportelli unici»;
- nell'ambito della RST, le valutazioni dimostrano l'opportunità di orientare gli interventi in modo più marcato verso l'innovazione, la qualità delle risorse umane e il collegamento in rete dei vari soggetti, soprattutto delle PMI, a livello transregionale e transnazionale;
 - in materia ambientale, la valutazione ex ante dei futuri programmi dovrebbe includere un'analisi dei punti di forza, delle debolezze, delle opportunità e dei rischi presenti nella regione, che tenga conto sia degli aspetti ambientali che di quelli economici;
 - negli interventi finanziati dal FSE non si può non constatare una tendenza generale alla sottorappresentazione delle donne;
 - il ruolo del partenariato dovrebbe essere ulteriormente ampliato per quanto riguarda i seguenti aspetti: trasferimento di buone pratiche, sistemi di monitoraggio e di valutazione, efficienza della gestione dei programmi. Infine non va dimenticato che la moltiplicazione delle forme e

delle strutture di partenariato può rivelarsi una fonte di complicazioni in ambito gestionale.

5.13. Il Comitato, desidera inoltre esprimere le seguenti considerazioni:

- auspica un rafforzamento del partenariato a beneficio degli enti locali;
- invita ad elaborare una politica urbana che sia complementare a quelle condotte dagli Stati membri;
- esprime alcune riserve sulla possibilità di conseguire gli obiettivi di una politica di sviluppo rurale come quella definita nel corso della Conferenza di Cork, sottolineando in particolare l'inadeguatezza dei mezzi finanziari, l'insufficiente definizione dei criteri di vitalità economica, la scarsa considerazione dell'approccio integrato e la mancanza di precisione sul ruolo degli enti regionali e locali nell'ambito del partenariato.

5.14. Infine il Comitato auspica concludere il proprio parere in merito ai documenti «Nova e decima relazione annuale dei fondi strutturali (1997 e 1998) FESR-FSE-FEAOG-SFOP» incoraggiando vivamente ogni iniziativa che confermi la necessità di proseguire sulla strada dello sviluppo locale.

Bruxelles, 13 aprile 2000.

Il Presidente
del Comitato delle regioni
Jos CHABERT