



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Commissione per lo sviluppo regionale

1.3.2010

DOCUMENTO DI LAVORO

sulla sana gestione in materia di politica regionale dell'Unione europea:
procedure di assistenza e controllo della Commissione

Commissione per lo sviluppo regionale

Relatrice: Ramona Nicole Mănescu

Il decentramento del potere operato negli ultimi decenni da diversi Stati membri ha ampliato significativamente le competenze delle autorità regionali e locali in fatto di attuazione delle politiche dell'Unione europea.

Il trattato di riforma introduce nella legislazione dell'Unione il principio di sussidiarietà subnazionale da applicarsi alle politiche oggetto di competenza concorrente, permettendo così un maggiore coinvolgimento delle autorità territoriali nel processo decisionale sia in fase di definizione sia in fase di attuazione delle politiche. Le autorità locali diventano, quindi, partner pienamente riconosciuti nel perseguimento degli obiettivi stabiliti dall'UE.

Si tratta di un importante passo avanti verso una governance multilivello che non fa altro che rispondere alla richiesta, più volte avanzata dal Parlamento, di accrescere il coinvolgimento delle autorità subnazionali nella definizione delle politiche, sempre nel rispetto dei diversi assetti costituzionali degli Stati membri.

L'efficienza dell'attuazione delle politiche dipende strettamente della loro definizione. Il coinvolgimento in tale fase delle autorità locali e regionali, quali autorità che meglio conoscono le esigenze del territorio e della popolazione, garantisce una maggiore efficienza nelle fasi successive.

L'accento va, quindi, posto sulla fase prelegislativa del processo decisionale e sul valore aggiunto che le politiche e le migliori pratiche attuate a livello locale e regionale possono offrire all'elaborazione di strategie territoriali in seno all'UE.

La politica di coesione è stata tra le prime politiche ad adottare l'approccio descritto: la dimensione regionale e l'attuazione del principio di partenariato rappresentano il suo valore aggiunto e contribuiscono a garantirne l'efficacia e la sostenibilità.

Libro bianco del Comitato delle regioni sulla governance multilivello

Il libro bianco del Comitato delle regioni ha lanciato al momento opportuno il dibattito circa un'interpretazione condivisa del principio della governance multilivello, quale strumento pratico da utilizzarsi nel processo decisionale relativo alle politiche dell'Unione oggetto di competenza concorrente.

Al fine di migliorare l'applicazione del principio della governance multilivello nell'ambito della politica di coesione, saranno tenuti in considerazione i seguenti aspetti:

- **Entrambe le dimensioni della governance multilivello** sono necessarie al fine di garantire una cooperazione multilivello tra i diversi attori e un approccio integrato tra le diverse politiche: da un lato la dimensione verticale relativa alla cooperazione tra autorità di diversi livelli di governo, compresi gli attori socioeconomici, e, dall'altro, la dimensione orizzontale relativa alla cooperazione tra attori dello stesso livello.
- Una chiara definizione del principio di partenariato agevolerebbe l'istituzione di **veri e propri partenariati** con le autorità regionali e locali. In particolare, è necessario rafforzare il ruolo e la consultazione delle autorità locali fin dall'avvio dei dibattiti condotti in seno all'UE. Il principio di partenariato, infatti, spesso non porta ai risultati sperati a causa proprio di uno scarso coinvolgimento delle autorità locali.
- Il dibattito relativo alla governance multilivello è intimamente legato a quello sulla **coesione territoriale**. Il coinvolgimento degli attori subnazionali nel perseguimento degli obiettivi dell'Unione è, infatti, un prerequisito fondamentale per una realizzazione efficace della coesione territoriale. L'adozione di un libro bianco sulla coesione

territoriale, quale seguito al libro verde, doterebbe l'UE di uno strumento utile nella fase attuale, al fine di chiarire come l'adozione del principio della governance multilivello nella futura politica regionale possa contribuire alla realizzazione della coesione territoriale, nonché al fine di alimentare il dibattito riguardo al prossimo pacchetto legislativo.

- Il potenziale della **cooperazione territoriale** deve essere sfruttato maggiormente al fine di promuovere una cooperazione multilivello transfrontaliera. Le regioni transfrontaliere, infatti, dispongono di un potenziale ancora inesplorato e favoriscono la convergenza delle diverse politiche. Il ruolo fondamentale che la cooperazione territoriale può svolgere nel perseguimento degli obiettivi previsti dalla strategia UE 2020 è stato, inoltre, sottolineato a più riprese nelle risposte inoltrate nel quadro della recente consultazione pubblica. Avvalendosi dell'esperienza acquisita grazie alle iniziative URBAN e LEADER, strumenti quali il GECT e i patti territoriali devono essere promossi al fine di creare sistemi transfrontalieri di governance multilivello e di garantire il coinvolgimento del livello regionale e locale nelle diverse politiche. Gli ostacoli dovuti alla mancata attuazione a livello nazionale del regolamento relativo al gruppo europeo di cooperazione territoriale devono, quindi, essere superati rapidamente.
- La **semplificazione delle norme** vigenti a livello di Unione e di Stati membri è un prerequisito fondamentale per il miglioramento della governance nell'ambito della politica di coesione. Le modifiche recentemente apportate al regolamento generale e al regolamento relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale costituiscono un passo avanti in tale direzione. La semplificazione, tuttavia, non dovrebbe essere meramente legata a un evento passeggero e straordinario, quale la crisi economica, bensì ispirare in futuro tutte le norme relative ai Fondi strutturali. Al contempo, gli Stati membri dovrebbero operare una semplificazione delle disposizioni vigenti a livello nazionale, spesso fonte di oneri amministrativi ulteriori non riconducibili alla legislazione dell'Unione. Lo sviluppo di una cultura di valutazione più forte a tutti i livelli è, a tal proposito, un contrappeso necessario al fine di garantire controlli efficienti ed evitare di commettere errori.
- Il **programma Erasmus per rappresentanti locali e regionali** dovrebbe proseguire anche in futuro, grazie allo stanziamento di risorse adeguate nel quadro dei prossimi negoziati per l'approvazione del bilancio e al rafforzamento delle relazioni tra le autorità regionali e locali attraverso, tra l'altro, il Comitato delle regioni.
- La **Carta UE della governance multilivello** rappresenta uno strumento utile per lo sviluppo di una comprensione condivisa della governance europea. Poiché la sua efficacia dipende dalla definizione di misure concrete per la sua attuazione, dovrebbe essere adottato senza indugio un piano di azione che illustri nel dettaglio tali misure.

Rafforzamento del ruolo della Commissione

La seconda parte della relazione si concentrerà sull'analisi dei meccanismi che sottendono la gestione condivisa e, in particolare, delle responsabilità della Commissione e degli Stati membri. La relazione si propone, inoltre, di riflettere su come il sistema possa essere migliorato in fase di attuazione dei programmi.

La relazione annuale della Corte dei conti del 2006 rileva che i sistemi di controlli posti in essere per la politica di coesione non sono sufficientemente efficaci e presentano un tasso di errore troppo elevato, pari al 12%, in relazione agli importi rimborsati. La relazione annuale

del 2008 non fa che confermare tale dato, indicando che l'11% degli importi rimborsati non avrebbe dovuto esserlo.

I dati citati includono, a onore del vero, anche il periodo 2000-2006, in cui gli attuali requisiti in fatto di controlli non erano ancora in vigore, e non riflettono, quindi, con precisione la situazione attuale.

In mancanza dei dati necessari al fine di valutare in modo adeguato l'efficacia delle nuove disposizioni vigenti per il periodo 2007-2013, si presume che il tasso di errore relativo ai Fondi strutturali sia ancora troppo elevato e che ulteriori sforzi siano necessari per rendere i sistemi di controllo più efficienti.

Il piano d'azione per il rafforzamento della funzione di supervisione della Commissione del 2008 illustrava una serie di provvedimenti che la Commissione intendeva adottare al fine di rendere i fondi più efficaci, attraverso azioni sia correttive sia preventive.

Le azioni adottate saranno oggetto di analisi nella relazione, che proporrà anche alcune prime raccomandazioni relative all'attuale periodo di programmazione intese al rafforzamento, da un lato, del ruolo di guida svolto dalla Commissione nelle procedure di controllo e di gestione e, dall'altro, della funzione di coordinamento ricoperta dalla Commissione durante la fase di controllo.

Un solo anno di attuazione del programma non è, tuttavia, sufficiente per valutare in modo esaustivo l'impatto generale dei provvedimenti adottati. Ciononostante, la comunicazione relativa all'impatto del piano d'azione, adottata dalla Commissione il 18 febbraio scorso, offre già alcuni spunti incoraggianti che saranno debitamente analizzati.

La funzione di supervisione della Commissione, nella sua forma attuale, non è considerata adeguata e non può compensare l'inefficienza dei sistemi di controllo nazionali durante l'intero periodo di programmazione. Le attività di audit della Commissione dovrebbero essere rafforzate nella fase iniziale dei programmi, conferendo invece maggiori funzioni agli Stati membri nella fase di attuazione.

In particolare, l'attuale sistema di valutazione della conformità deve essere perfezionato al fine di garantirne l'efficacia durante l'intero periodo di programmazione. La mancata conclusione di tale esercizio può portare a ritardi nei pagamenti e, successivamente, alla perdita di risorse a causa del disimpegno automatico.

I controlli svolti durante la fase di attuazione devono essere migliorati, potenziando i controlli ad hoc e offrendo una maggiore assistenza alle autorità di gestione in occasione dei controlli di primo livello, al fine di correggere tempestivamente eventuali irregolarità e ridurre, così, il tasso di errore. Le attività di formazione e orientamento svolte dalla Commissione andrebbero concentrate maggiormente proprio su tale livello, che registra il tasso di errori più elevato, e su quei settori, quali le spese non ammissibili e gli appalti pubblici, in cui è riscontrata la percentuale più elevata di irregolarità.

Gli errori sono in parte riconducibili all'eccessiva complessità delle norme in materia di Fondi strutturali. La natura stessa del sistema di gestione condivisa adottato per la politica di coesione rende l'interpretazione e l'attuazione delle norme estremamente complessa, in ragione dell'elevato numero di attori coinvolti. Il vero valore aggiunto dei Fondi strutturali, quindi, comporta allo stesso tempo un rischio di errore più elevato.

Le norme dovrebbero, dunque, essere semplificate al fine rendere le procedure di più facile

attuazione e di non disincentivare i potenziali beneficiari dal prendere parte ai progetti.

Allo stesso tempo, la Commissione deve potenziare le sue attività volte alla formazione dei livelli più bassi della governance, attraverso iniziative di carattere normativo e non normativo. Le attività già avviate a tal fine andrebbero rafforzate.

Dovrebbero, inoltre, essere aumentati gli investimenti volti al sostegno finanziario e alla formazione delle amministrazioni nazionali e regionali, cosicché le autorità preposte alla gestione dei programmi possano migliorare la loro conoscenza delle norme e le loro competenze in materia. Gli investimenti nella capacità istituzionale dovrebbero costituire una priorità soprattutto nei nuovi Stati membri, ancora poco avvezzi a tali pratiche.

Grazie alle misure proposte, un numero più elevato di autorità nazionali potrebbe essere coinvolto nella gestione e nel controllo dei programmi, mentre la Commissione potrebbe assumere una funzione più prettamente di coordinamento.

Oltre ai provvedimenti adottati attraverso il piano d'azione, andrebbero rafforzate le seguenti iniziative:

- poiché la maggior parte degli errori si registra durante i controlli di primo livello, l'assistenza prestata dalla Commissione alle autorità di gestione dovrebbe essere rafforzata grazie all'organizzazione di seminari mirati, alla pubblicazione di note orientative, alla diffusione delle migliori pratiche e alla formazione dei funzionari preposti alla gestione dei programmi. Un sistema di controllo costante delle attività di formazione rivolte alle autorità di gestione dovrebbe, inoltre, essere istituito al fine di garantire l'effettivo apprendimento delle nozioni trasmesse e una corretta applicazione delle norme;
- la cooperazione tra le diverse autorità nazionali preposte all'audit dovrebbe essere favorita grazie a incontri regolari con la Commissione in cui discutere i risultati dei rispettivi controlli. Gli Stati membri, dal canto loro, dovrebbero consegnare le loro relazioni entro le scadenze previste, cosicché la Commissione possa svolgere i suoi controlli in modo efficace;
- i diversi livelli in cui sono operati i controlli dovrebbero essere coordinati meglio al fine di evitare una duplicazione delle attività di audit e un controllo eccessivo. A lungo termine, il miglioramento del coordinamento conseguito permetterebbe di svincolare risorse della Commissione che potrebbero essere invece destinate al rafforzamento dell'assistenza alla gestione;
- un sistema di trasmissione dei dati simili a quello già esistente per gli Stati membri e la Commissione dovrebbe essere creato anche per le autorità competenti, gli organismi intermedi e i beneficiari finali di ogni Stato membro;
- il potenziale degli strumenti di ingegneria finanziaria, in particolare di JEREMIE e JASPERS, dovrebbe essere sfruttato ulteriormente al fine di permettere l'elaborazione di progetti strategici qualitativi e la partecipazione di attori e capitali privati ai progetti dell'Unione. Poiché tali strumenti sono attualmente sottoutilizzati a causa della loro eccessiva complessità, è necessario discutere con la massima urgenza della loro governance;
- una maggiore coerenza delle norme relative ai diversi fondi a livello di Unione permetterebbe un approccio più integrato.

Alcune misure correttive dovrebbero essere attuate immediatamente, cosicché i risultati siano avvertibili già durante l'attuale periodo di programmazione. Altre misure, invece, dovranno essere adottate successivamente a seguito del dibattito sulla politica di coesione che si terrà dopo il 2013.

L'esercizio di semplificazione avviato nel 2007 dalla task force della Commissione dovrebbe concentrarsi, da un lato, sul miglioramento delle pratiche relative all'attuale periodo di attuazione e, dall'altro, su proposte volte a semplificare il funzionamento della politica di coesione. La semplificazione dovrebbe divenire un principio orizzontale e di lungo periodo che permei l'intera filosofia della futura politica di coesione.

È necessario riflettere approfonditamente su come migliorare la governance, e quindi l'efficacia, del sistema di attuazione dei Fondi strutturali per il periodo successivo al 2013. Il gruppo di alto livello sulla futura politica di coesione, nelle sue discussioni, dovrebbe prendere seriamente in considerazione tale aspetto. Il Parlamento dovrebbe essere coinvolto attivamente nel dibattito a riguardo.