



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Commissione per lo sviluppo regionale

2009/2232(INI)

26.2.2010

PROGETTO DI RELAZIONE

sulla trasparenza della politica regionale e il suo finanziamento
(2009/2232(INI))

Commissione per lo sviluppo regionale

Relatore: Michail Tremopoulos

PR_INI

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
MOTIVAZIONE	8

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulla trasparenza della politica regionale e il suo finanziamento (2009/2232(INI))

Il Parlamento europeo,

- visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea e in particolare gli articoli 174-178,
- visto il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione¹,
- visto il regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione, dell'8 dicembre 2006, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e del regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale²,
- visto il regolamento (CE) n. 284/2009 del Consiglio del 7 aprile 2009 che modifica il regolamento (CE) n. 1083/2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, per quanto riguarda alcune disposizioni relative alla gestione finanziaria³,
- visto il regolamento (CE) n. 397/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, che modifica il regolamento (CE) n. 1080/2006 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale per quanto riguarda l'ammissibilità degli investimenti a favore dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili nell'edilizia abitativa⁴,
- vista la decisione del Parlamento europeo del 22 aprile 2008 sul discharge per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2006, sezione III – Commissione⁵,
- vista la decisione del Parlamento europeo del 23 aprile 2009 sul discharge per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2007, sezione III – Commissione⁶,
- vista la sua risoluzione del 19 febbraio 2008 sulla trasparenza nelle questioni finanziarie⁷,
- vista la sua risoluzione del 21 ottobre 2008 sulla governance e il partenariato a livello nazionale e regionale e per progetti di politica regionale⁸,
- vista la sua risoluzione del 24 marzo 2009 sull'attuazione del regolamento sui Fondi

¹ GU L 210 del 31.7.2006, pag. 25.

² GU L 371 del 27.12.2006, pag. 1.

³ GU L 94 dell'8.4.2009, pag. 10.

⁴ GU L 126 del 21.5.2009, pag. 3.

⁵ GU L 88 del 31.3.2009, pag. 23.

⁶ GU L 255 del 26.9.2009, pag. 24.

⁷ GU C 184 E del 6.8.2009, pag. 1.

⁸ Testi approvati, P6_TA(2008)0492.

strutturali per il periodo 2007–2013: risultati dei negoziati relativi alle strategie nazionali e ai programmi della politica di coesione¹,

- visto lo studio pubblicato dal Parlamento europeo, dal titolo "The Data Transparency Initiative and its Impact on Cohesion Policy",
 - visto il Libro verde della Commissione sull'Iniziativa europea per la trasparenza (COM(2006)0194) del 3 maggio 2006,
 - vista la comunicazione della Commissione del 21 dicembre 2009 dal titolo "Ventesima relazione annuale sull'esecuzione dei fondi strutturali (2008)" (COM(2009)0617/2),
 - visto l'articolo 48 del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione per lo sviluppo regionale (A7-0000/2010),
- A. considerando che l'Iniziativa europea per la trasparenza (IET) è stata approvata dalla Commissione nel 2005, seguita dalla pubblicazione del Libro verde nel 2006, allo scopo di migliorare la trasparenza, l'apertura e la responsabilità della governance dell'UE e che la messa a disposizione di informazioni pubbliche sui beneficiari dei fondi dell'UE è una pietra angolare dell'IET,
- B. considerando che, ai sensi del sistema di gestione concorrente, le informazioni sui beneficiari dei fondi dell'UE sono gestite a livello degli Stati membri e che, in assenza di un obbligo specifico da parte dell'UE, o di una forte "indicazione" da parte della Commissione, il livello di pubblicità di tali informazioni differisce in maniera sostanziale da uno Stato membro all'altro, rendendo difficile un raffronto a livello dell'intera Unione europea,
- C. considerando che non sono stati creati collegamenti tra l'IET e la questione maggiormente regolamentata e vincolante dei controlli finanziari e dell'audit,
- D. considerando che l'IET dovrebbe avere un effetto significativo nel garantire partenariati trasparenti nelle fasi a monte e a valle del ciclo di programmazione della coesione e che, tuttavia, i regolamenti non definiscono la misura specifica del coinvolgimento dei partner nei diversi processi di programmazione, né specifica in che modo organizzare tale coinvolgimento,
- E. considerando che le informazioni preliminari in merito alle decisioni della Commissione sul finanziamento dei grandi progetti sono insufficienti, con una conseguente mancanza di trasparenza, e che occorrerebbe porre rimedio a tale situazione,
1. ritiene che la trasparenza della politica di coesione e del suo ciclo di programmazione, dell'assegnazione della spesa e dell'accesso alle informazioni per i possibili beneficiari dei Fondi strutturali costituiscono requisiti preliminari essenziali per il raggiungimento degli obiettivi globali della politica di coesione e che la trasparenza debba quindi essere introdotta come un principio guida transettoriale del processo di programmazione della

¹ Testi approvati, P6_TA(2009)0165.

coesione;

Divulgazione dei dati relativi ai beneficiari dei finanziamenti per la coesione

2. rileva con soddisfazione che, conformemente ai requisiti dell'IET, la DG Politica regionale della Commissione ha pubblicato sul proprio sito Web mappe interattive che contengono collegamenti agli elenchi dei beneficiari del FESR e del Fondo di coesione presenti nei rispettivi siti Web nazionali o regionali;
3. invita la Commissione e gli Stati membri a provvedere affinché in tali database sia possibile effettuare ricerche e a garantire la loro totale compatibilità, in modo da consentire una visione d'insieme dei dati presentati a livello dell'intera Unione, preservando nel contempo la loro pertinenza a livello locale; è del parere che, a tale proposito, sarebbe opportuno considerare l'adozione di versioni in due lingue (lingua o lingue del luogo e inglese);
4. sottolinea che l'utilità dei dati forniti sui beneficiari deve essere migliorata sia in termini di contenuto che di presentazione e invita pertanto la Commissione a definire un formato più dettagliato e prescrittivo, che specifichi la struttura, la forma e il contenuto delle informazioni che devono essere comunicate;
5. richiede la comunicazione di informazioni aggiuntive essenziali all'atto della pubblicazione degli elenchi dei beneficiari; raccomanda, pertanto, che in aggiunta ai requisiti minimi attualmente previsti, si valuti l'opportunità di includere l'ubicazione e recapiti completi, le sintesi dei progetti approvati, i tipi di sostegno (per esempio prestiti, sovvenzioni, capitale di rischio, ecc.) e una descrizione dei partner dei progetti (per esempio forma giuridica, dimensioni, ecc.) tra gli elementi della divulgazione dei beneficiari;
6. chiede che, per i programmi che rientrano nell'obiettivo della cooperazione territoriale europea, siano elencati tutti i beneficiari e non soltanto i beneficiari principali;
7. sottolinea che il pieno rispetto dei requisiti dell'IET potrebbe essere garantito più efficacemente da una regolamentazione e sanzioni più severe in casi di inosservanza;

Trasparenza e gestione concorrente

8. invita la Commissione a chiarire in che modo i principi dell'IET debbano essere messi in pratica in termini concreti a livello dei programmi operativi e dei loro piani di comunicazione;
9. sottolinea la necessità di formulare i regolamenti e le norme di attuazione, in modo che le procedure siano trasparenti, offrano un migliore accesso ai Fondi strutturali per i potenziali beneficiari e riducano gli oneri amministrativi per i partecipanti; ribadisce il proprio convincimento che procedure chiare e trasparenti sono fattori di buon governo e accoglie favorevolmente, in tale contesto, gli sforzi compiuti dalla Commissione per presentare proposte di semplificazione;
10. sottolinea l'importanza che gli Stati membri forniscano informazioni accurate e tempestive, quale misura preventiva nel contesto del sistema di controllo e rimarca, di conseguenza, la

necessità di stabilire un nesso tra l'IET e i controlli finanziari e l'audit; ribadisce il proprio punto di vista che il sistema di allarme preventivo debba riguardare anche i fondi dell'UE gestiti in partenariato con gli Stati membri;

11. ribadisce la sua richiesta di fornire informazioni in merito ai recuperi e alle revoche ai sensi dell'IET; sollecita gli Stati membri a fornire tali informazioni in modo completo e la Commissione a metterle a disposizione dell'autorità di bilancio e del pubblico insieme alle informazioni sulle correzioni finanziarie e le frodi;
12. sollecita i revisori contabili ad adottare un approccio più rigoroso in merito ai requisiti di comunicazione e informazione, compresa la soluzione di indicare esplicitamente i colpevoli di violazioni, e di utilizzare le correzioni finanziarie in casi di mancato adempimento;
13. accoglie favorevolmente gli sforzi compiuti dalla Commissione e dalla Corte dei conti per armonizzare le proprie metodologie di audit;

Trasparenza e partenariato

14. evidenzia come gli standard minimi di consultazione siano un componente dell'IET e accoglie favorevolmente il fatto che tali standard siano stati promossi e applicati dalla Commissione con riferimento alla politica di coesione; invita, tuttavia, la Commissione a consentire ai soggetti interessati di fornire un adeguato feedback sulla qualità del processo di consultazione; invita le regioni e gli Stati membri ad attingere all'esperienza maturata dall'Unione europea nella consultazione delle parti interessate;
15. ribadisce il proprio punto di vista che il partenariato possa contribuire alla trasparenza, alla capacità di reazione, all'efficienza e alla legittimità in tutte le fasi di programmazione e attuazione della coesione e sia in grado di rafforzare l'impegno e l'appropriazione pubblica dei risultati dei programmi; invita pertanto gli Stati membri e le autorità di gestione a coinvolgere più strettamente i partner in tutte le fasi di programmazione e attuazione della coesione sin dalle prime fasi e a consentire loro un pieno accesso a tutti i documenti dei progetti, al fine di sfruttare al meglio le loro esperienze e conoscenze;
16. chiede alla Commissione di fornire un orientamento più chiaro sulle modalità di applicazione pratica della clausola di partenariato ai sensi dei programmi attuali e di definire regole sufficientemente vincolanti sui partenariati nei testi normativi attuali e futuri;
17. chiede che alle organizzazioni partner siano fornite informazioni più mirate e a cadenza più regolare e che si rafforzi l'utilizzo dell'assistenza tecnica a sostegno dei partenariati, tra l'altro offrendo alle organizzazioni partner l'opportunità di partecipare a eventi formativi organizzati per gli organi eroganti;

Migliorare la trasparenza in merito ai finanziamenti dell'UE per grandi progetti

18. chiede la tempestiva pubblicazione online delle informazioni, compreso l'accesso diretto alla documentazione relativa ai progetti (richiesta, studio di fattibilità, analisi costi-benefici, valutazione di impatto ambientale, ecc.) nel caso di grandi progetti, nel più breve

tempo possibile, non appena la Commissione riceva una richiesta di finanziamento da parte di uno Stato membro e prima che essa prenda una decisione in merito al finanziamento; questa pagina web della Commissione dovrebbe consentire di pubblicare osservazioni relative a detti li progetti;

19. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

MOTIVAZIONE

INFORMAZIONI PUBBLICHE SUI BENEFICIARI DEI FINANZIAMENTI PER LA COESIONE

La comunicazione di informazioni pubbliche sui beneficiari dei finanziamenti dell'UE è una pietra angolare dell'Iniziativa europea per la trasparenza (IET). Gli articoli 30, paragrafo 3 e 53 ter, paragrafo 2, lettera d) del regolamento finanziario obbligano gli Stati membri a fornire informazioni sulle modalità di utilizzo dei fondi dell'UE nell'ambito della gestione concorrente, in particolare attraverso la pubblicazione *ex post* dei beneficiari. In merito alla pubblicazione dei beneficiari dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione, tale obbligo è ulteriormente specificato dal regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione, che all'articolo 7, paragrafo 2, lettera d) prescrive la pubblicazione di tre categorie di informazioni: a) l'elenco dei beneficiari, b) le denominazioni delle operazioni e c) l'importo del finanziamento pubblico destinato alle operazioni.

Esistono molte differenze tra Stati membri e autorità di gestione in merito all'interpretazione di questi requisiti minimi dell'IET. Esse riflettono le differenze in termini di capacità amministrative e culturali e di usi e costumi in ambito amministrativo. I diversi approcci o le interpretazioni in merito ai requisiti minimi dell'IET sono resi possibili dal quadro giuridico scarsamente rigoroso che disciplina l'obbligo di pubblicare i dati dei beneficiari. In particolare, vi è incertezza in merito alla definizione dei beneficiari e all'importo dei finanziamenti pubblici versati al beneficiario che deve essere pubblicato (importi impegnati o importi effettivamente versati).

La Commissione limita il proprio ruolo alla proposizione di uno standard indicativo comune per la pubblicazione dei dati e alla comunicazione all'opinione pubblica dell'UE, attraverso il sito Web della DG REGIO, dei collegamenti agli indirizzi elettronici degli Stati membri dove sono pubblicati i dati richiesti sui beneficiari del FESR e del Fondo di coesione. Con l'attuazione dei suddetti Fondi nel quadro della "gestione concorrente", i collegamenti in questione e il loro contenuto sono di esclusiva responsabilità degli Stati membri e si basano sulle informazioni fornite dalle autorità di gestione. La variabilità nella presentazione e nelle condizioni di accesso ai dati non consente un confronto completo a livello dell'UE.

Benché nessuno Stato membro pubblichi informazioni non conformi ai requisiti minimi (anche se alcuni programmi di cooperazione territoriale non li rispettano appieno), altri Stati membri scelgono di pubblicare informazioni aggiuntive (per esempio obiettivi dei progetti, gruppi obiettivo nel caso del FSE, ecc.), ma non si tratta di un requisito prescritto dall'attuale quadro giuridico.

TRASPARENZA DELL'ELABORAZIONE E ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI

1) Gestione concorrente

L'articolo 69 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio afferma che "Lo Stato

membro e l'autorità di gestione del programma operativo forniscono informazioni circa i programmi cofinanziati e le operazioni e li pubblicizzano. Le informazioni sono destinate ai cittadini dell'Unione europea e ai beneficiari allo scopo di valorizzare il ruolo della Comunità e garantire la trasparenza dell'intervento dei Fondi".

La sezione Informazione e pubblicità del regolamento (CE) n. 1828/2006 della Commissione definisce i dettagli dei requisiti di pubblicità. Tutti i programmi operativi cofinanziati dai Fondi strutturali devono figurare in un piano di comunicazione redatto dall'autorità di gestione o dallo Stato membro e sottoposto alla Commissione per le osservazioni e l'approvazione. Il piano di comunicazione definisce le attività di promozione di ciascun programma operativo e determina in che modo attuare gli orientamenti dell'UE per la visibilità. La presentazione dei requisiti minimi dell'IET sulla pubblicazione dei dati dei beneficiari fa parte del piano di comunicazione, benché non esista alcun legame formale tra l'IET e il piano di comunicazione. Tra le attività informative di cui si occupano, le autorità del programma devono investire in orientamento e formazione dei beneficiari e degli organi coinvolti nell'attuazione dei programmi. La Commissione fornisce anch'essa orientamento e formazione, ma se si vogliono ottenere risultati, queste informazioni devono essere diffuse lungo l'intera catena dei beneficiari.

Il regolamento di esecuzione prescrive la creazione di una rete europea di responsabili della comunicazione, con compiti definiti a livello dell'autorità di gestione. Su tale base è stata istituita la rete INFORM per il FESR. La coerenza a livello dell'Unione è garantita, inoltre, da una struttura consultiva, attraverso il comitato di coordinamento dei Fondi (COCOF) che organizza vari incontri durante l'anno. Tale struttura rafforza lo scambio di informazioni tra i diversi Fondi strutturali e stimola la cooperazione nazionale nella promozione del sostegno dei Fondi strutturali europei. Attraverso la definizione di queste reti e la pressione che esse esercitano, la Commissione adotta un approccio promozionale nei confronti dell'IET, invece di imporre una regolamentazione alle autorità di gestione, mentre compete agli Stati membri garantire l'accuratezza dei dati pubblicati.

Benché in un sistema di comunicazione centralizzato, la diffusione delle informazioni costituisca un elemento essenziale della buona gestione e del controllo e contribuisca a prevenire il sorgere di problemi e a promuovere la piena conformità, non esiste alcun collegamento tra l'iniziativa per la trasparenza dei dati e la questione più regolamentata e vincolante dei controlli finanziari e dell'audit.

2) Partenariati

L'IET dovrebbe produrre un effetto importante sulle regole per un partenariato trasparente nelle fasi a monte e a valle del processo di programmazione.

Il partenariato e, in particolare, il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile nel sistema di programmazione della politica di coesione, può espletare un'ampia gamma di funzioni. In primo luogo, può migliorare la capacità di reazione dei programmi, allineando meglio le strategie alle esigenze politiche e contribuendo ad attuare e migliorare le condizioni, un aspetto che sarebbe opportuno prendere in considerazione: tutela dell'ambiente, uguaglianza di genere, inclusione sociale, esigenze dei disabili, ecc. In secondo luogo, può

aumentare l'efficacia dei programmi, consentendo alle autorità di gestione di accedere a conoscenze "disponibili a livello locale", da utilizzare per rendere più mirati gli interventi e migliorare, di conseguenza, l'assorbimento dei fondi e la qualità dei progetti. Terzo, può contribuire a una migliore responsabilizzazione, nella misura in cui i partner agiscono in veste di diffusori e moltiplicatori dell'informazione dei programmi nelle loro circoscrizioni (aumentando in questo modo la trasparenza e l'informazione) e chiedono alle autorità del programma di rendere conto delle azioni intraprese e dei risultati conseguiti. In questo modo, il partenariato contribuisce a rafforzare la sensazione di appropriazione pubblica dei progetti sostenuti e la legittimità della politica di coesione dell'UE.

L'articolo 11 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio prevede che il partenariato copra le varie fasi di concezione e realizzazione del programma: dalla preparazione, all'attuazione, alla sorveglianza e alla valutazione dei programmi operativi. Tuttavia, al di là del preambolo del regolamento e dello specifico articolo sul principio di partenariato, le menzioni dei partner o dei partenariati nelle sezioni operative dei testi regolamentari sono piuttosto scarse. La Commissione non ha fornito istruzioni o orientamenti precisi e formalmente vincolanti sulle modalità di applicazione pratica del principio di partenariato. Ciò affida alle autorità degli Stati membri l'interpretazione delle modalità di applicazione dell'articolo 11 e, quindi, l'attuazione del principio di partenariato, affidato agli usi e costumi nazionali. Il ruolo della Commissione appare eccessivamente passivo e di osservazione.

Nonostante il diffuso consenso in merito all'importanza del partenariato ai fini della riuscita e dell'efficacia dei programmi, le organizzazioni della società civile sono maggiormente coinvolte nelle fasi di concezione del programma che nelle altre fasi della sua gestione.

MIGLIORARE LA TRASPARENZA DEI FINANZIAMENTI DELL'UE PER I GRANDI PROGETTI

Ai sensi dell'articolo 41 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, la Commissione ha l'autorità di approvare o respingere i grandi progetti, ovvero i progetti il cui costo complessivo supera i 25 milioni di euro nel caso dell'ambiente e di 50 milioni di euro negli altri settori, proposti dagli Stati membri.

La pubblicazione online delle informazioni sui grandi progetti prima della decisione relativa al finanziamento è prassi comune tra le istituzioni finanziarie internazionali, tra cui la Banca europea per gli investimenti (BEI) e la Banca mondiale. La Commissione europea costituisce una deplorabile eccezione. Non vi è alcuna ragione per cui i suoi standard di trasparenza debbano essere inferiori a quelli della BEI. La DG REGIO dovrebbe costruire una pagina Web con un elenco online dei grandi progetti, rifacendosi alla pagina Web della BEI. Tale pagina Web dovrebbe inoltre consentire di pubblicare osservazioni in merito ai progetti, affinché la Commissione possa beneficiare degli apporti provenienti da varie fonti di informazione in merito ai progetti presentati e sia in grado di prendere decisioni migliori e più informate.