

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

FINALE
A5-0359/2000

4 dicembre 2000

RELAZIONE

concernente le relazioni speciali n. 6/1999, 7/1999, 3/2000 e 7/2000 relative ai Fondi strutturali, esecuzione di bilancio, corredate delle risposte della Commissione
(C5-0240/2000, C5-0241/2000, C5-0242/2000, C5-0243/2000 – 2000/2129(COS))

Commissione per il controllo dei bilanci

Relatore: Gianfranco Dell'Alba

INDICE

	Pagina
PAGINA REGOLAMENTARE.....	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE	5
MOTIVAZIONE.....	11
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LA POLITICA REGIONALE, I TRASPORTI E IL TURISMO	19

PAGINA REGOLAMENTARE

Con lettere del 4 febbraio, del 7 febbraio, del 14 marzo e del 10 aprile 2000, il Presidente della Corte dei conti ha trasmesso al Parlamento le relazioni speciali n. 6/1999, 7/1999, 3/2000 e 7/2000 relative ai Fondi strutturali, esecuzione di bilancio, corredate delle risposte della Commissione (2000/2129(COS)).

Nella seduta del 13 giugno 2000 la Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito tali relazioni speciali alla commissione per il controllo dei bilanci per l'esame di merito e, per parere, alla commissione per i bilanci, alla commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia, alla commissione per l'occupazione e gli affari sociali, alla commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale nonché alla commissione per la politica regionale, i trasporti e il turismo (C5-0240/2000, C5-0241/2000, C5-0242/2000, C5-0243/2000).

Nella riunione del 19 aprile 2000 la commissione per il controllo dei bilanci aveva nominato relatore Gianfranco Dell'Alba.

Nelle riunioni del 10 ottobre 2000 e del 22 novembre 2000, ha esaminato le relazioni speciali e il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato la proposta di risoluzione all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Diemut R. Theato, presidente; Herbert Bösch, vicepresidente, Gianfranco Dell'Alba, relatore, Rijk van Dam, Anne Ferreira, Christopher Heaton-Harris, Brigitte Langenhagen, Mair Eluned Morgan, José Javier Pomés Ruiz, Bart Staes, Gabriele Stauner, Mogens Camre (in sostituzione di Isabelle Caullery), Paulo Casaca (in sostituzione di Helmut Kuhne), Christos Folias (in sostituzione di Raffaele Costa.), John Joseph McCartin (in sostituzione di Thierry B. Jean-Pierre), Jan Mulder (in sostituzione di Antonio Di Pietro) e Heide Rühle (in sostituzione di Claude Turmes).

Il parere della commissione per la politica regionale, i trasporti e il turismo è allegato. La commissione per i bilanci il 6 giugno 2000, la commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia il 22 giugno 2000, la commissione per l'occupazione e gli affari sociali il 16 novembre 2000 e la commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale il 29 agosto 2000 hanno deciso di non esprimere un parere.

La relazione è stata depositata il 27 novembre 2000.

Il termine per la presentazione di emendamenti sarà indicato nel progetto di ordine del giorno della tornata nel corso della quale la relazione sarà esaminata.

PROPOSTA DI RISOLUZIONE

Risoluzione del Parlamento europeo concernente le relazioni speciali n. 6/1999, 7/1999, 3/2000 e 7/2000 relative ai Fondi strutturali, esecuzione di bilancio, corredate delle risposte della Commissione (C5-0240/2000, C5-0241/2000, C5-0242/2000, C5-0243/2000 – 2000/2129(COS))

Il Parlamento europeo,

- viste le relazioni speciali n. 6/1999, 7/1999, 3/2000 e 7/2000 (C5-0240/2000¹, C5-0241/2000², C5-0242/2000³, C5-0243/2000⁴),
 - visti i regolamenti del Consiglio del 21 giugno 1999 sui Fondi strutturali,
 - visto l'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma del trattato CE,
 - visto l'articolo 47, paragrafo 1, del suo regolamento,
 - viste le risoluzioni del 12 aprile 2000 sul principio di addizionalità riguardo agli stanziamenti dei Fondi strutturali⁵,
 - vista la proposta di regolamento del Consiglio relativa ai contributi finanziari della Comunità al Fondo internazionale per l'Irlanda (COM(1999) 549 – C5-0285/1999 – 1999/0221 (CNS)) approvata dal Parlamento europeo il 17 dicembre 1999⁶,
 - vista la relazione della commissione per il controllo dei bilanci e il parere della commissione per la politica regionale, i trasporti e il turismo (A5-0359/2000),
- A. considerando che gli Stati membri sono in gran parte responsabili dell'utilizzazione dei fondi strutturali comunitari,

Relazione speciale n. 6/1999

1. rammenta che il principio di addizionalità comporta che i fondi europei non sono destinati a finanziare azioni, bensì a cofinanziarle e che non devono sostituirsi al finanziamento pubblico delle autorità nazionali;
2. sottolinea che il principio di addizionalità, insieme ai principi di compartecipazione, concertazione e programmazione, è alla base del funzionamento dei Fondi strutturali e ne consente un impatto effettivo sulle regioni ammissibili;
3. prende atto delle constatazioni della Corte, riconosciute anche dalla Commissione, per quanto concerne la complessità della verifica di tale principio, dovuta essenzialmente a

¹ GU C 68 del 9.3.2000, pag. 1.

² GU C 68 del 9.3.2000, pag. 24.

³ GU C 100 del 7.04.2000.

⁴ GU C 146 del 25.05.2000.

⁵ non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale.

⁶ GU C 296 del 18.10.2000, pag. 380.

problemi d'ordine metodologico;

4. si congratula della semplificazione che dovrebbe scaturire dalla nuova normativa sui Fondi strutturali, in particolare dell'articolo 11 che riguarda la verifica del principio di addizionalità;
5. ritiene tuttavia che la Commissione europea e le autorità nazionali e regionali dovranno esplicitare un ingente sforzo per quanto riguarda le statistiche nazionali e regionali;
6. invita il Consiglio e la Commissione a formulare una definizione chiara e obiettiva del principio di addizionalità, il che permetterebbe eventualmente di prevedere sanzioni in caso di mancato rispetto di tale principio da parte degli Stati membri, ma anche nel contesto delle misure di tutela degli interessi finanziari della Comunità ai sensi dell'articolo 280 del trattato;
7. incoraggia vivamente la Commissione e gli Stati membri, nell'ambito del partenariato, a sviluppare un migliore coordinamento e a trasmettere le informazioni riducendo al contempo le pratiche amministrative;
8. invita la Commissione a fare in modo che la verifica del principio di addizionalità non rimanga un'operazione isolata, ma venga inclusa in un bilancio stabilito per ciascun periodo di programmazione.
9. sottolinea l'importanza di rispettare sia la lettera che lo spirito del principio di addizionalità, al fine di garantire che i Fondi strutturali non siano utilizzati come un surrogato della spesa pubblica nazionale o assimilabile; sottolinea il dovere degli Stati membri, delle regioni e delle autorità locali al riguardo di fornire dati accurati e tempestivi alla Commissione;
10. invita tuttavia la Commissione a definire efficaci procedure in materia di verifica e a fornire gli strumenti necessari per una analisi e un raffronto utili dei dati; ritiene inoltre che questi orientamenti dovrebbero essere chiaramente definiti nelle disposizioni di attuazione dei QCS e dei DOCUP, al momento della loro elaborazione, affinché il principio sia meglio integrato nel quadro di programmazione; chiede alla Commissione una relazione di valutazione accurata sull'addizionalità nella seconda relazione triennale sulla coesione che deve presentare nel 2000;
11. ritiene che l'attività di verifica risulterà utile solo se i risultati delle analisi della Commissione verranno pubblicati e saranno irrogate sanzioni (o altre conseguenze giuridiche) in caso di inosservanza; ricorda tuttavia che le sanzioni devono basarsi su dati affidabili ed essere soggette a criteri precisi e chiari;
12. è convinto che sia necessaria per tutte le parti una maggiore trasparenza nell'applicazione del principio e che le autorità nazionali e regionali debbano essere coinvolte nella valutazione dell'addizionalità a livello regionale e locale, in conformità con i processi di programmazione e pianificazione che definiscono l'assegnazione della spesa pubblica;
13. ritiene che la verifica del principio di addizionalità sia attualmente considerata un compito isolato e dovrebbe invece essere integrata nel quadro delle procedure di monitoraggio o di valutazione;

Relazione speciale n. 7/1999

14. constata che le dotazioni finanziarie previste dal FESR (periodo 1994-1999) per i siti industriali (sviluppo, zone totalmente nuove, recupero) sono abbastanza notevoli e che la Commissione ignora l'effettiva destinazione di tali somme; constata che una parte dei fondi ha consentito di finanziare misure che includono progetti di altro carattere rispetto alla riconversione dei siti industriali;
15. chiede alla Commissione che la menzione degli obiettivi dettagliati, degli indicatori fisici e dell'impatto in termini di aziende create o impiantate e di posti di lavoro creati o mantenuti non riguardi unicamente la fase di avvio dei programmi di sviluppo dei siti industriali ma l'insieme del programma; invita la Commissione e gli Stati membri a sviluppare gli strumenti di analisi e di monitoraggio dell'esecuzione dei programmi, segnatamente per quanto concerne l'impatto in materia di lotta contro la disoccupazione;
16. invita gli Stati membri e la Commissione a migliorare l'informazione contabile e finanziaria sull'utilizzazione dei finanziamenti FESR; chiede che a tal fine le informazioni contenute nei fascicoli concernenti gli aiuti figurino nella banca dati del sistema di informazione SINCOM;
17. invita gli Stati membri e la Commissione ad instaurare una reale politica comunitaria di riconversione che comprenda una diagnosi dei bisogni, criteri di selezione dei progetti nonché una valutazione dei risultati ottenuti, al fine di consentire una gestione attiva del territorio; chiede agli Stati membri e alla Commissione di porre l'accento sul quadro di sviluppo regionale dei siti industriali; chiede altresì di fare in modo che il coordinamento regionale fra i vari intervenenti divenga un'asse principale di tale politica al fine di evitare la concorrenza fra i promotori a livello regionale, e pertanto una dispersione degli aiuti; chiede inoltre alla Commissione di promuovere una semplificazione delle procedure di acquisizione a livello nazionale e locale e una riduzione dei costi;
18. invita la Commissione a vagliare in maniera efficace i casi in cui le sovvenzioni comunitarie dovrebbero essere sostituite da prestiti e a studiare in che misura la Commissione può eliminare progressivamente le sue attività in materia di siti industriali, conformemente al principio di sussidiarietà;

Relazione speciale n. 3/2000

19. constata innanzitutto che gli obiettivi del FSE e del FEAOG-orientamento non sono definiti in modo sufficientemente chiaro; constata altresì che in materia di FSE i gruppi-obiettivo sono mal definiti; constata infine che il ritardo registrato nell'esecuzione del FEAOG-orientamento ha reso inammissibili taluni beneficiari che avrebbero potuto ottenere gli aiuti per l'insediamento;
20. prende atto della difficoltà di misurare l'impatto di tali aiuti a livello della popolazione interessata e chiede che le statistiche possano tener conto della diversità dei beneficiari di tali aiuti e della diversità dei percorsi di inserimento da istituire;
21. constata altresì la difficoltà di valutare l'efficacia della transnazionalità dell'iniziativa

comunitaria Youthstart a causa della mancanza di regole comuni relative ai costi ammissibili del coordinamento transnazionale; ricorda che la transnazionalità è un obiettivo principale di tale iniziativa comunitaria;

22. deplora che gli Stati membri presentino spesso piani di azione estremamente vaghi, pur tuttavia accolti dalla Commissione, e chiede pertanto agli Stati membri di presentare piani d'azione basati su criteri obiettivi e misurabili;
23. invita la Commissione e gli Stati membri a prendere misure volte a migliorare la sinergia tra i fondi e tra gli interventi nazionali nonché a rendere più mirata la destinazione delle risorse assegnate al FSE; chiede altresì alla Commissione e agli Stati membri di migliorare il coordinamento tra i fondi nazionali europei al fine di far corrispondere la durata dei programmi; chiede agli Stati membri di migliorare il monitoraggio finanziario dei programmi e delle misure dell'FSE;
24. invita al contempo la Commissione e le autorità competenti degli Stati membri a procedere ad una semplificazione delle procedure amministrative al fine di evitare ritardi nell'approvazione dei programmi, che altrimenti si rivelerebbero di scarso valore operativo;

Relazione speciale n. 7/2000

25. sostiene le attività del Fondo internazionale per l'Irlanda nonché il programma speciale PEACE, dei quali riconosce l'aspetto innovativo e positivo allo scopo di consolidare il processo di pace;
26. prende atto della differenza nella natura dei due programmi, in quanto l'IFI è un programma internazionale ed è quindi più difficile da controllare per l'UE, mentre PEACE deriva da un'iniziativa comunitaria;
27. per quanto riguarda l'IFI, constata che la Commissione non ha effettuato le verifiche e i controlli in loco necessari per il periodo 1995/1997;
28. si interroga circa l'efficacia del sistema di finanziamento dell'IFI che non ha permesso un'utilizzazione ottimale degli stanziamenti UE (versamenti anticipati al Fondo senza previa valutazione dei bisogni finanziari immediati dello stesso);
29. prende atto dell'impegno della Commissione di procedere ad un controllo finanziario dettagliato dell'IFI per il 1998 e per l'esercizio 2000 e chiede di essere informato dei risultati di tale controllo;
30. rammenta di aver approvato la proposta di regolamento del Consiglio relativa ai contributi finanziari comunitari al Fondo internazionale per l'Irlanda per gli esercizi 2000, 2001 e 2002 e insiste perché i contributi dell'UE all'IFI per i tre prossimi esercizi vengano destinati a progetti di natura transfrontaliera o intracomunitaria che abbiano un impatto supplementare reale sulle zone interessate, nel rispetto del principio di addizionalità;
31. sottolinea il carattere al contempo innovativo e complesso di PEACE, a causa della diversità degli organismi di base che vi partecipano;

32. si interroga sull'efficacia del meccanismo di finanziamento, limitato a tre anni nell'ambito di un programma quinquennale, fatto che provoca ritardi nell'attuazione dei programmi;
33. si interroga inoltre sull'esistenza di sovrapposizioni tra questi programmi d'aiuto e i Fondi strutturali, sulle conseguenze negative che ne derivano a livello di efficacia e sui ritardi nell'attuazione di altri programmi;
34. invita la Commissione a rafforzare le sue procedure di controllo e di valutazione al fine di aumentare l'efficacia del finanziamento;
35. prende atto del carattere innovativo del Fondo internazionale per l'Irlanda e del suo ruolo di primo finanziatore di progetti;
36. riconosce che, nel periodo cui si riferisce il controllo, esso è stato pioniere nella gestione comune di programmi ed innovativo nell'assegnare priorità alle zone svantaggiate;
37. ritiene che la cadenza dei pagamenti all'IFI dovrebbe rifletterne il fabbisogno finanziario;
38. insiste, pur riconoscendo le difficili condizioni in cui ha operato l'IFI, sulla necessità di usare coerentemente criteri uniformi per la valutazione dei progetti e che la Commissione controlli l'adeguatezza della spesa UE per i progetti IFI e assicuri in futuro maggiore trasparenza per quanto concerne i progetti finanziati dall'IFI;
39. prende atto del successo dell'approccio "dal basso verso l'alto" del programma per la pace e la riconciliazione nel conseguire una partecipazione e un dialogo di tipo transfrontaliero;
40. chiede che le esperienze acquisite nell'attuazione del programma confluiscono nella concezione di PEACE 2;
41. ritiene che la valutazione dei progetti debba essere rafforzata attraverso l'utilizzo di criteri espliciti e scritti che servirebbero anche a rafforzare la valutazione dell'impatto ex post;
42. chiede che sia data maggiore pubblicità alle misure adottate a titolo del programma per la pace e la riconciliazione;
43. chiede che siano compiuti passi per garantire a tutti i livelli un efficace coordinamento tra il Fondo internazionale per l'Irlanda e il programma PEACE 2, incluso un sistema funzionante e facilmente comprensibile di indici di deprivazione applicato in modo coerente e con obiettivi più efficaci, nonché una migliore valutazione dei progetti in tal modo finanziati;
44. chiede che siano determinate chiare linee di revisione dei conti, analisi costi/benefici e strategie di uscita realizzabili, da attuare in ambedue le parti di questa relazione;
45. raccomanda che i progetti PEACE 2 siano focalizzati a medio termine sulla creazione di occupazione sostenibile e di una rigenerazione economica realizzabile;
46. accoglie favorevolmente il fatto che siano state ora impiegate organizzazioni per promuovere attivamente e pubblicizzare l'attività del programma per la pace e la riconciliazione;

47. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione e alla Corte dei conti.

MOTIVAZIONE

INTRODUZIONE

Ai sensi dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma del trattato CE, nel corso del primo semestre 2000 sono state presentate quattro relazioni speciali della Corte dei conti corredate delle risposte della Commissione e vertenti sui vari aspetti dei Fondi strutturali.

Si tratta dei seguenti documenti:

- relazione speciale n. 6/1999 sul principio di addizionalità;
- relazione speciale n. 7/1999 sullo sviluppo dei siti industriali;
- relazione speciale n. 3/2000 sulle misure a favore dell'occupazione giovanile nell'ambito del Fondo sociale europeo e del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (sezione Orientamento);
- relazione speciale n. 7/2000 sul Fondo internazionale per l'Irlanda e il programma speciale.

La commissione per il controllo dei bilanci ha ritenuto di poter trattare tali relazioni speciali in un unico documento.

È tuttavia opportuno chiarire fin dall'inizio che tali relazioni speciali trattano di settori ben distinti gli uni dagli altri e tengono conto di periodi diversi. Occorre inoltre sottolineare che la regolamentazione riguardante i Fondi strutturali in vigore durante il periodo esaminato dalle relazioni speciali è stata nel frattempo modificata (regolamenti n. 1260/99 del Consiglio, del 21 giugno 1999, n. 1261/99 e n. 1262/99).

Il presente documento ha lo scopo di mettere in evidenza le critiche avanzate dalla Corte, tenendo conto al contempo delle osservazioni della Commissione e rilevando i miglioramenti proposti, che in alcuni casi sono incorporati nella nuova regolamentazione, nonché di mettere in evidenza gli impegni della Commissione, sui quali il Parlamento non mancherà di tornare, ove del caso, nel contesto del discarico del bilancio.

Il controllo finanziario effettuato dalla Corte nei diversi settori solleva questioni in merito alla definizione degli obiettivi, mette in rilievo la pesantezza delle procedure, la mancanza di informazione da parte degli Stati membri, l'assenza di sanzioni in caso di mancato rispetto della regolamentazione, la mancanza di coordinamento tra i vari partecipanti nonché un certo lassismo da parte della Commissione. Alla luce di tali mancanze occorre interrogarsi circa la capacità del sistema attuale di raggiungere gli obiettivi prefissi.

□□□□□

1. Relazione n. 6/1999 sul principio di addizionalità

Insieme ai principi di concertazione, compartecipazione e programmazione, il principio di addizionalità è alla base del funzionamento dei Fondi strutturali comunitari. Tale principio è volto ad evitare che gli stanziamenti dei Fondi strutturali comunitari sostituiscano le spese strutturali nazionali.

Nella sua relazione la Corte ha esaminato la verifica dell'addizionalità nei quindici Stati

membri sulla base di questionari e di ispezioni in loco in cinque Stati membri per i periodi 1989-1993 e 1994-1999.

La Corte ha rilevato la mancanza di una definizione precisa del principio, che dà luogo ad interpretazioni divergenti da parte degli Stati membri; inoltre le modalità di verifica presentano lacune. L'assenza di sanzioni costituisce un ostacolo al rispetto delle disposizioni. La Commissione non ha istituito il necessario coordinamento tra le varie direzioni generali per la verifica dell'addizionalità.

La critica principale è rivolta alle difficoltà metodologiche della verifica del principio che mette in causa numerosi elementi: in particolare le spese strutturali pubbliche di cui occorre tenere conto, dati di bilancio e statistiche incomplete, la sovrapposizione dei periodi e il sistema di ripartizione territoriale delle spese. La Corte ritiene pertanto che la verifica del principio di addizionalità costituisca un'operazione isolata rispetto alle procedure di controllo e di valutazione delle azioni strutturali, da cui deriva la scarsa utilità pratica dei lavori effettuati dalla Commissione e dagli Stati membri.

Per parte sua la Commissione riconosce un certo numero delle critiche formulate dalla Corte, in particolare quelle in merito al carattere complesso dell'attuazione del principio, alla responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda l'assenza di sanzioni in caso di mancata applicazione del principio e alle difficoltà metodologiche.

Sia la Corte che la Commissione ritengono che le nuove disposizioni regolamentari riguardanti i Fondi strutturali adottate il 21 giugno 1999 permetteranno, in collaborazione con gli Stati membri, di stabilire modalità di verifica dell'addizionalità più semplici, concrete e operative, che dovranno essere applicate per il nuovo periodo di programmazione 2000-2006. La Corte fa notare che le modalità di verifica devono adattarsi meglio alle informazioni di bilancio e alle statistiche disponibili, altrimenti le valutazioni ex ante dell'addizionalità per la nuova generazione si riveleranno ancora una volta di scarsa utilità.

Nella sua risoluzione del 12 aprile 2000, il Parlamento europeo ha esaminato il principio dell'addizionalità per quanto riguarda gli stanziamenti dei Fondi strutturali alla luce del nuovo regolamento del Consiglio del 21 giugno 1999, in particolare dell'articolo 11 e della relazione speciale n. 6/1999 della Corte dei conti, sottolineando il suo interesse per il rispetto di tale principio fondamentale riguardante i Fondi strutturali.

Ci si può senz'altro attendere che la nuova regolamentazione semplifichi la procedura di verifica di tale principio. Vi è infatti una semplificazione generale del quadro normativo: il numero degli obiettivi è ridotto a due e inoltre la verifica ha luogo tre volte nel corso del periodo (ex ante, intermedia, ex post) invece che essere annuale.

Il sistema presenta tuttavia anche delle debolezze in quanto, come dichiarato dal Commissario responsabile Barnier, per gli obiettivi 1 e 2 il principio di addizionalità può essere verificato soltanto a livello nazionale; ma è anche vero che si può constatarne il rispetto a livello nazionale mentre non viene rispettato in una regione bisognosa.

Anche la mancanza di eventuali sanzioni nei confronti di un paese che non rispetta tale principio costituisce una debolezza. Non vi è tuttavia allo stato attuale una base giuridica sufficiente per poter applicare siffatte sanzioni. Comunque, ai sensi dell'articolo 11 del nuovo regolamento la Commissione subordina e subordinerà l'approvazione dei quadri comunitari di

sostegno, dei DOCUP 2000-2006 e della riprogrammazione intermedia, alla trasmissione ai propri servizi delle informazioni relative all'addizionalità e al suo rispetto da parte degli Stati membri (cfr. Commissario Barnier – interrogazione orale H-05233/00).

Alla base di un miglioramento del sistema vi è la creazione, da parte delle autorità degli Stati membri, di strumenti affidabili per analizzare la spesa pubblica totale e la sua ripartizione territoriale. In altre parole, il rispetto del principio di addizionalità potrà essere validamente verificato soltanto sulla base di statistiche nazionali e regionali più precise, poiché ciò consentirebbe una migliore programmazione delle spese e il principio di addizionalità diverrebbe pertanto matematico. Sarebbe inoltre auspicabile che la Commissione elaborasse un bilancio di ciascun periodo per poi tenerne conto per il periodo successivo e che non facesse dell'addizionalità un principio isolato.

2. Relazione speciale n. 7/1999 sullo sviluppo dei siti industriali

Il FESR ha lo scopo di contribuire a correggere i principali squilibri regionali all'interno della Comunità (articolo 160) favorendo pertanto la riduzione dello scarto tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite, comprese le zone rurali.

Il FESR cofinanzia progetti di creazione o ammodernamento di zone industriali o artigianali le cui parcelle con allacciamenti sono generalmente vendute non edificate alle imprese o sono occupate da edifici destinati ad accogliere imprese di recentissima costituzione ("vivai" o "edifici provvisori"). Tali zone e edifici vengono raggruppati dalla Corte dei conti nel concetto di "sito industriale".

Oltre alla legittimità e regolarità dei progetti cofinanziati, nelle sue inchieste sullo sviluppo dei siti industriali la Corte ha voluto esaminare, da una lato, come il processo di sviluppo dei siti industriali si iscrive in quello delle regioni che beneficiano degli aiuti del FESR e, dall'altro, il loro impatto. I controlli sono stati realizzati in 6 regioni che beneficiano degli aiuti del FESR (controlli in loco) e sono stati inviati dei questionari a 7 altre regioni interessate dagli obiettivi 1 e 2.

Occorre rilevare che nei testi normativi relativi ai Fondi strutturali i siti industriali non sono menzionati, sebbene siano spesso oggetto di cofinanziamenti del FESR dei quali è difficile quantificare l'entità totale nell'ambito dell'obiettivo 1 (promozione dello sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo) e dell'obiettivo 2 (riconversione delle regioni gravemente interessate dal declino industriale).

Il controllo finanziario della Corte ha messo in evidenza la mancata trasmissione, da parte degli Stati membri alla Commissione, di informazioni relative all'ammissibilità delle spese dichiarate e a irregolarità o contenziosi. La Corte ha constatato che spesso nella creazione dei siti industriali intervengono numerosi attori senza essere coordinati tra di loro. Essa critica l'assenza di priorità nella pianificazione territoriale per quanto li riguarda e la frequente assenza di criteri di selezione nei programmi. Sono disponibili poche informazioni per quanto riguarda la creazione di impieghi da parte delle imprese che hanno beneficiato dei "vivai".

In generale, al livello della regione interessata, mancano una diagnosi dei bisogni, la fissazione di obiettivi corrispondenti ad un progetto di assetto del territorio e criteri di selezione dei progetti. L'iniziativa di sviluppo dei siti cofinanziati dal FESR può essere presa a diversi livelli, senza coordinamento tra i diversi partecipanti. Il principio di concorrenza è

difficile da verificare per quanto riguarda l'applicazione delle regole relative alla fissazione dei prezzi di locazione e di vendita delle infrastrutture attrezzate. Vi sono dubbi in merito alla identificazione del beneficiario finale con l'impresa che si insedia nel sito industriale.

La Commissione non considera lo sviluppo dei siti industriali come un obiettivo in sé, sebbene, in un contesto politico più ampio, questi rivestano un ruolo a favore delle PMI nelle regioni assistite. Pertanto i programmi dei Fondi strutturali non contengono sempre misure specifiche per lo sviluppo dei siti industriali.

La Commissione ritiene che la difficoltà nell'ottenere informazioni dettagliate derivi dal principio stesso della programmazione e del partenariato. Ed è favorevole ad una flessibilità da parte delle autorità degli Stati membri nell'attuazione dei programmi, tanto più che il periodo di programmazione è ormai unico e dura sette anni (nuovo regolamento sui Fondi strutturali).

La Commissione dichiara di aver preso misure per garantire un seguito più efficace e una migliore comunicazione da parte degli Stati membri sulle varie categorie d'intervento. Essa ritiene che lo sviluppo dei siti industriali non debba essere oggetto di un esame isolato ma debba essere incorporato in un contesto politico più ampio volto a favorire lo sviluppo delle imprese e in particolare delle PMI.

La Commissione è convinta che nel nuovo periodo di programmazione le misure saranno più precise e che ciò permetterà di migliorare il controllo e la comunicazione delle informazioni relative alle attività finanziate dai Fondi strutturali.

In considerazione degli ingenti importi destinati a tale sussidio del FESR (2500 milioni di ecu per il periodo 1994-1999), il Parlamento ritiene che sia compito della Commissione conoscere la destinazione degli importi assegnati agli Stati membri e che questi ultimi debbano impegnarsi a migliorare le informazioni trasmesse (cfr. punto 66 della relazione della Corte).

Emerge inoltre dalla relazione (critiche della Corte e risposte della Commissione) la necessità di instaurare una reale politica comunitaria in materia di riconversione; è necessario precisare i bisogni delle regioni e gli obiettivi di sviluppo al fine di valutare la fondatezza degli aiuti o esaminare l'opportunità di concedere prestiti più che sovvenzioni.

3. **Relazione speciale n. 3/2000 sul Fondo sociale europeo e sul Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (sezione orientamento) - Misure a favore dell'occupazione giovanile, corredata delle risposte della Commissione**

Il Fondo sociale europeo ha lo scopo di favorire la creazione di posti di lavoro (stage di formazione, programma di riqualificazione professionale) e di contribuire al rafforzamento della coesione economica e sociale in seno alla Comunità europea.

Il controllo finanziario della Corte ha esaminato la gestione da parte della Commissione delle misure relative al FSE destinate ad aiutare i giovani a trovare un impiego nonché delle misure nell'ambito del FEOGA (orientamento) a favore dell'insediamento di giovani agricoltori. È stata inoltre esaminata la sezione Youthstart dell'iniziativa comunitaria (IC).

La relazione della Corte mette in evidenza le divergenze tra Commissione e Stati membri per quanto riguarda la definizione del concetto di popolazione "giovane", che rende difficoltosa

l'attuazione di una reale strategia comunitaria a favore dei giovani (ad esempio in Francia si tratta della popolazione che va fino a 40 anni, mentre in Germania è fino a 27 anni).

La Corte critica anche l'assenza di sinergia tra gli interventi dei vari fondi. Esistono inoltre debolezze e a livello di coordinamento tra i servizi della Commissione. Gli Stati membri dovrebbero del resto controllare l'utilizzo dei fondi e trasmettere i risultati delle loro verifiche.

È stata altresì esaminata l'attuazione del programma Youthstart dell'IC Occupazione nel corso del periodo 1994-1999. Tale programma è uno dei quattro settori "Occupazione" dell'iniziativa comunitaria e ha lo scopo di aiutare gli Stati membri a sviluppare progetti per l'integrazione dei giovani privi di qualifiche nel mondo del lavoro. Tali progetti devono essere caratterizzati dalla transnazionalità, dall'innovazione, da un approccio dal basso, da un effetto moltiplicatore e da una complementarità con le azioni comunitarie collegate.

La Corte ha constatato una certa debolezza a livello di attuazione nella prima fase (1994-1996) e uno scarso numero di progetti conclusi nella seconda fase. La critica fondamentale riguarda la difficoltà di valutare l'efficacia della transnazionalità (che giustifica l'iniziativa comunitaria).

Per quanto riguarda l'attuazione delle misure FEOG-Orientamento (esaminate in cinque Stati membri e presso la Commissione), la Corte rileva ritardi dovuti all'approvazione tardiva che ha causato la mancata ammissibilità dei giovani beneficiari per motivi di età.

Occorre rilevare che il tasso medio di occupazione nel settore dell'agricoltura è sceso dal 5% della popolazione in età lavorativa nel 1985 al 3,1% nel 1997. Di tali fasce della popolazione circa il 7,6% ha meno di 35 anni. Le difficoltà di ogni tipo incontrate dai giovani che desiderano rilevare un'azienda agricola causano lo spopolamento delle zone rurali.

La Corte constata inoltre l'assenza di obiettivi chiari nel FSE e per quanto riguarda le misure destinate ai giovani nel contesto del FEOG-Orientamento. È impossibile quantificare l'impatto del FSE sulla lotta contro la disoccupazione giovanile, che rappresenta il 40% delle spese iscritte a tale fondo. In tale ambito occorre inoltre sottolineare l'assenza di sanzioni nei confronti degli Stati membri che non soddisfano i requisiti per beneficiare di un aiuto comunitario. Anche il sistema di recupero degli importi indebitamente versati deve essere migliorato.

Da parte sua la Commissione adduce il principio di sussidiarietà che lascia agli Stati membri il compito di definire il concetto di "giovani". Sebbene condivida un certo numero delle preoccupazioni della Corte, la Commissione fa riferimento alla nuova normativa, in particolare al regolamento 2064/97 vertente sul controllo dei Fondi strutturali da parte degli Stati membri, che ha comportato effetti positivi per lo sviluppo delle attività nazionali di controllo. La nuova regolamentazione dei Fondi strutturali e gli orientamenti per il periodo 2000-2006 dovrebbero, a parere della Commissione, consentire un migliore coordinamento degli aiuti a titolo dei Fondi strutturali.

Il Parlamento europeo ritiene che l'FSE costituisca il principale strumento dell'UE per combattere la disoccupazione e si è pertanto sempre adoperato per un suo corretto funzionamento.

Nella sua risoluzione del 21 novembre 1997 (A4-0327/97) concernente il futuro del Fondo

sociale europeo, il Parlamento aveva espresso un certo numero di critiche in merito alla complessità del fondo che comporta troppi obiettivi e troppe iniziative comunitarie. Una semplificazione dell'amministrazione dell'FSE è necessaria a livello europeo e a livello nazionale. L'inoltro degli aiuti verso i destinatari dovrebbe essere accelerato e semplificato, allo stato attuale infatti il versamento degli stanziamenti ai beneficiari finali oltrepassa i termini regolamentari a causa della lentezza delle procedure.

4. Relazione speciale n. 7/2000 sul Fondo internazionale per l'Irlanda e il programma speciale

La relazione esamina il sostegno dell'Unione europea alle attività del Fondo internazionale per l'Irlanda fino al dicembre 1997 nonché l'attuazione del programma speciale PEACE nel corso del periodo 1995-1997.

L'inchiesta della Corte s'incentra sulla legittimità e regolarità del finanziamento comunitario nonché sull'efficacia delle misure nel quadro delle due azioni.

Occorre rilevare fin dall'inizio la differenza tra questi due organismi, poiché uno è un programma internazionale mentre l'altro è il risultato di un'iniziativa della Commissione. La Corte ha ritenuto che sarebbe comunque stato interessante effettuare un controllo finanziario unico di entrambi i programmi che, sebbene funzionino secondo meccanismi diversi, perseguono gli stessi obiettivi e si applicano alla medesima regione.

È inoltre da sottolineare la durata particolarmente lunga del controllo dovuta alla complessità dei programmi. Data la situazione politica, è stata inoltre sollevata la questione circa l'opportunità di pubblicare siffatta relazione e anche ciò ha contribuito al ritardo.

IFI

Gli obiettivi del Fondo (IFI) sono la promozione dello sviluppo economico e sociale e l'incoraggiamento dei contatti, del dialogo e della riconciliazione tra repubblicani e unionisti in tutta l'Irlanda. Poiché riconosce che gli obiettivi del fondo sono simili ai propri, la Comunità europea ha desiderato fornire un sostegno concreto a tale iniziativa. Dal 1989 al 1995 questo sostegno è stato fornito sotto forma di un contributo annuale di 15 milioni di ecu, iscritto al bilancio ed eseguito dalla Commissione. Dal 1995 al 1997 tale importo è stato portato a 20 milioni, con contributi annuali supplementari pari a 17 milioni per gli esercizi 1998 e 1999 condizionati dall'obbligo di preparare un rapporto di valutazione prima dell'aprile 1999. In seguito a tale rapporto, al Vertice di Berlino è stato deciso di erogare nuovi contributi supplementari per il periodo 2000-2002.

Occorre sottolineare che a causa del carattere internazionale del programma, l'UE non ne ha il controllo ma ha soltanto un osservatore.

PEACE

Nel 1995 la Commissione ha istituito un programma speciale di sostegno a favore dell'Irlanda del Nord e delle contee limitrofe dell'Irlanda al fine di consolidare i progressi compiuti verso una società pacifica e stabile e promuovere la riconciliazione attraverso lo sviluppo economico e l'occupazione, dando nuovo impulso alle zone urbane e rurali e stimolando la cooperazione transfrontaliera e il reinserimento sociale.

Occorre sottolineare il clima politico particolarmente difficile che regnava in Irlanda del Nord nel corso dei periodi di attuazione dei programmi.

Il controllo finanziario della Corte mette in evidenza i seguenti problemi:

nell'ambito dell'IFI: il meccanismo di finanziamento non ha permesso di garantire un'utilizzo ottimale degli stanziamenti UE. Infatti la Commissione ha effettuato versamenti anticipati in base ai bisogni e ciò ha dato luogo, nel 1995, 1996 e 1997, a notevoli crediti bancari, vale a dire che in questo periodo è stato speso in media il 37% di tutti gli impegni di spesa. Non vi è una valutazione delle immediate esigenze finanziarie del fondo da parte della Commissione.

La Corte critica inoltre il sistema amministrativo dell'IFI, la mancanza di rigore nella valutazione dei rischi e la mancanza di valutazioni vere e proprie per quanto riguarda un certo numero di progetti. Sono state rilevate carenze a livello di supervisione e valutazione dei progetti. Il fondo persegue i propri obiettivi attraverso un insieme di programmi consistenti in progetti che prevalentemente formano oggetto di gare d'appalto pubbliche.

Alla fine del 1997 il fondo aveva cofinanziato circa 3600 progetti nell'ambito dei programmi: "zone svantaggiate", "iniziative comunitarie", "orizzonti più vasti", "business impresa e tecnologia" e "turismo".

La Corte critica inoltre il fatto che la Commissione non abbia effettuato verifiche o controlli in loco durante il periodo 1995-1997.

Per quanto riguarda il programma speciale di sostegno al processo di pace e di riconciliazione (PEACE), la Corte sottolinea il carattere complesso dell'attuazione di tale programma a causa della varietà di organismi responsabili e dei bisogni divergenti delle due regioni.

Per quanto riguarda l'esecuzione finanziaria e di bilancio, la Corte constata che l'assegnazione di fondi per un periodo di tre anni nell'ambito di un programma quinquennale ha creato numerose difficoltà nella programmazione e nella gestione delle azioni, dando luogo a ritardi nell'esecuzione del programma.

La corte rileva che i ritardi nell'esecuzione del programma hanno condotto ad uno scarso utilizzo degli stanziamenti.

A livello di struttura amministrativa del programma, le organizzazioni non governative e i partenariati di distretto hanno svolto un ruolo fondamentale per l'attuazione del programma e ciò ha costituito un approccio innovativo. Pertanto il programma PEACE ha trasferito buona parte delle funzioni decisionali e di gestione fuori dai ministeri e dagli organismi pubblici centrali. Tuttavia poiché tali organismi sono molto numerosi, sono sorte complicazioni per quanto riguarda la loro selezione (ad esempio: non vi sono state procedure di gara per la selezione degli IFB ai fini della gestione della sovvenzione globale destinata al programma).

La Corte rileva il mancato rispetto delle disposizioni della normativa che prevede la necessità di definire obiettivi quantificati; constata inoltre che vi è sovrapposizione tra numerose azioni che fanno parte dei sottoprogrammi di PEACE e i programmi dell'IFI, dell'iniziativa INTERREG nonché del programma unico per l'Irlanda, con conseguenti ritardi nell'attuazione di taluni programmi.

Il fatto che una regione relativamente piccola abbia beneficiato di importanti somme di denaro ha generato un problema di assorbimento. Viene inoltre rilevato che uno stesso progetto può essere coperto da più tipi di sovvenzioni e ciò genera problemi per quanto riguarda la selezione dei criteri.

In generale la Commissione si è dimostrata soddisfatta del controllo effettuato dalla Corte dei conti. Essa ha sottolineato il carattere innovativo in particolare di PEACE e l'impatto politico positivo dell'IFI e di PEACE.

La Corte indica che grazie alla verifica particolareggiata della Commissione per il 1998, è stato possibile attenuare le critiche rilevate in merito ai controlli (o all'assenza degli stessi) per quanto riguarda l'IFI. Un'analoga valutazione è prevista per il 2000.

□□□□□

Il Parlamento europeo ha approvato la proposta di regolamento del Consiglio relativa ai contributi finanziari della Comunità all'IFI nel dicembre 1999; di conseguenza i contributi sono mantenuti per tre anni supplementari in ragione di 15 milioni di ecu all'anno e ciò per sottolineare il sostegno del Parlamento alla politica di riconciliazione avviata in Irlanda e il suo appoggio a misure finanziarie da parte dell'Unione europea che risultano necessarie per il processo di pace dopo il 1999. Naturalmente la preoccupazione costante del Parlamento è una attuazione sana e trasparente sia del programma IFI che di PEACE.

Traendo insegnamento dalle debolezze rilevate dal controllo della Corte, è opportuno raccomandare per i prossimi esercizi 2000, 2001 e 2002 che l'utilizzo dei fondi venga destinato a progetti di natura transfrontaliera o intracomunitaria, che tali contributi abbiano un'incidenza supplementare reale sulle zone interessate e che non si sostituiscano ad altre spese pubbliche o private.

La Commissione si è impegnata ad esaminare i risultati conseguiti dai fondi prima del 1° aprile 2001. Il Parlamento chiede di essere informato su tale bilancio, che consentirà di decidere in merito all'erogazione di contributi dopo il 2002. Nel frattempo raccomanda vivamente che le procedure di controllo e di valutazione vengano rafforzate onde migliorare l'efficacia del finanziamento. Chiede alla Commissione che vengano stabiliti e rispettati criteri chiari in merito alla valutazione delle domande presentate per i progetti.

Per quanto riguarda il programma PEACE, sia la Corte che la Commissione hanno sottolineato l'aspetto innovativo e positivo della formula, certamente degna di plauso.

□□□□□

20 settembre 2000

PARERE DELLA COMMISSIONE PER LA POLITICA REGIONALE, I TRASPORTI E IL TURISMO

destinato alla commissione per il controllo dei bilanci

I. sulla relazione speciale n. 6/1999 della Corte dei conti sul principio di addizionalità (C5-0240/2000 - 2000/2129(COS)) e

II. sulla relazione speciale n. 7/2000 della Corte dei conti sul Fondo internazionale per l'Irlanda e sul programma speciale di aiuto per la pace e la riconciliazione in Irlanda del Nord e nelle contee di limitrofe dell'Irlanda nel periodo 1995-1999 (C5-0243/2000 - 2000/2129(COS))

Relatore per parere: Gerard Collins

PROCEDURA

Nella riunione del 21 giugno 2000 la commissione per la politica regionale, i trasporti e il turismo ha nominato relatore per parere Gerard Collins.

Nelle riunioni del 13 settembre e 20 novembre 2000 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Konstantinos Hatzidakis, presidente; Rijk van Dam, Helmuth Markov e Emmanouil Mastorakis, vicepresidenti; Gerard Collins, relatore per parere; Sir Robert Atkins, Elspeth Attwooll, Emmanouil Bakopoulos, Rolf Berend, Theodoros J.J. Bouwman, Martin Callanan, Giles Bryan Chichester (in sostituzione di Philip Charles Bradbourn), Luigi Cocilovo (in sostituzione di Felipe Camisón Asensio), Danielle Darras, Francis F.M. Decourrière, Garrelt Duin, Alain Esclopé, Markus Ferber (in sostituzione di Luigi Cesaro), Fernando Fernández Martín (in sostituzione di Dieter-Lebrecht Koch), Jacqueline Foster (in sostituzione di Giorgio Lisi), Jean-Claude Fruteau (in sostituzione di Giovanni Claudio Fava), Mathieu J.H. Grosch, Mary Honeyball, Marie Anne Isler Béguin (in sostituzione di Reinhold Messner), Juan de Dios Izquierdo Collado, Georg Jarzembowski, Elisabeth Jeggle (in sostituzione di Sérgio Marques), Brigitte Langenhagen (in sostituzione di Francesco Musotto), Erik Meijer, Rosa Miguélez Ramos, Juan Ojeda Sanz, Josu Ortuondo Larrea, Wilhelm Ernst Piecyk, Giovanni Saverio Pittella (in sostituzione di Ulrich Stockmann), Samuli Pohjamo, Alonso José Puerta, Reinhard Rack, Marieke Sanders-ten Holte (in sostituzione di Carlos Costa Neves), Gilles Savary, Dana Rosemary Scallon, Elisabeth Schroedter (in sostituzione di Camilo Nogueira Román), Brian Simpson, Per Stenmarck (in sostituzione di Ingo Schmitt), Proinsias De Rossa (in sostituzione di Joaquim Vairinhos, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), e Guilardotti (in sostituzione di Demetrio Volcic, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento).

PRIMA PARTE

Relazione speciale n. 6/1999 della Corte dei conti sul principio di addizionalità

L'addizionalità è uno dei quattro principi fondamentali alla base dei Fondi strutturali (FS) ed è indispensabile per ottenere l'effetto di leva del finanziamento della Comunità in quanto parte della propria politica di coesione economica e sociale. Suo obiettivo è garantire che gli stanziamenti dei Fondi strutturali non sostituiscano la spesa pubblica degli Stati membri. Gli aiuti a titolo del FESR e del FSE non dovrebbero portare gli Stati membri a ridurre i propri sforzi di sviluppo regionale. Il principio è presente in tutti i regolamenti FS a partire dal 1975 nell'una o l'altra veste ed ha subito una costante ridefinizione, ma rimane tuttora soggetto a varie interpretazioni.

La relazione della Corte dei conti esamina l'applicazione del principio di addizionalità nei due periodi di programmazione precedenti la riforma del 1999 e, in particolare, nella prospettiva dell'attività di verifica. È un peccato che questa valutazione non abbia preceduto la riforma del regolamento dei Fondi strutturali nel giugno 1999. È vero che la riforma ha semplificato le procedure di verifica, prevedendo solo una verifica ex ante, intermedia e finale, ma alcune delle critiche sollevate dalla Corte rimangono valide e non sono state sufficientemente affrontate dalla riforma. Al momento attuale, non è possibile valutare il pieno impatto delle nuove disposizioni sul miglioramento del rispetto dell'addizionalità.

I principali risultati dei controlli effettuati dalla Corte sono i seguenti:

- il principio di addizionalità dà adito a interpretazioni divergenti da parte degli Stati membri;
- le modalità di verifica del principio sono insufficienti, scarsamente operative e non sempre vengono rispettate;
- la definizione delle competenze in seno alla Commissione è scarsa e manca il coordinamento tra DG;
- vi sono gravi carenze metodologiche nel raffronto e l'utilizzo dei dati presentati;
- non vi sono disposizioni specifiche sulle conseguenze del mancato rispetto dei requisiti dell'addizionalità.

Il problema metodologico

Gli Stati membri erano (e sono ancora) tenuti a fornire alla Commissione informazioni relative alla spesa pubblica (o assimilabile) per gli anni precedenti e le stime per gli anni restanti. Tali informazioni saranno difficili da analizzare e raffrontare finché non vi saranno criteri comuni per il necessario tipo di dati e gli strumenti per raccogliarli. Ciò rende assai difficile un'autentica ed efficace attività di verifica. I regolamenti non hanno stabilito le disposizioni che la Commissione dovrebbe adottare. Non sorprende che la Corte evidenzi come l'informazione attinente al monitoraggio del principio di addizionalità raramente è stata presentata entro i termini richiesti perché l'attività di verifica fosse utile. In effetti, in alcuni Stati membri, l'informazione non è mai stata presentata. Ciò deriva in parte dalla precedente mancanza di un chiaro calendario per la trasmissione dei dati attinenti. Questo è stato rettificato nella riforma del regolamento. Considerata la generale carenza di statistiche

accurate nei paesi candidati, il problema dei dati e la mancanza di chiari orientamenti è destinato probabilmente a peggiorare a seguito dell'ampliamento, a meno che non si rafforzi la procedura.

La raccolta e l'aggregazione di dati, che richiedono tempi notevoli, in passato tendevano a comportare una mancanza d'interesse e di concentrazione nel processo di verifica. Ciò è accentuato dalla mancanza di una conclusione o di un intervento al termine della procedura, siano essi la pubblicazione di risultati o l'irrogazione di sanzioni. Inoltre, nel momento in cui i dati finali sono stati analizzati, i Fondi strutturali sono entrati in un nuovo periodo di programmazione. I risultati potrebbero però essere utilizzati come prova dell'inosservanza e consentire una riduzione degli stanziamenti dei Fondi nel periodo successivo.

Problemi per quanto riguarda il rispetto dello spirito del principio di addizionalità

Dal punto di vista tecnico, non è assolutamente facile quantificare coerentemente in tutti i quindici Stati membri il livello di spesa pubblica (o assimilabile)¹ ammissibile al cofinanziamento a titolo dei FS (nonché la spesa non cofinanziata). La Corte ritiene che, almeno dal punto di vista teorico, occorra compiere una distinzione tra spesa potenzialmente ammissibile e spesa effettivamente cofinanziata. Dal punto di vista del bilancio comunitario, ci interessa solo quest'ultima. Tuttavia, la Corte ha rilevato che le prassi contabili variano tra gli Stati membri. In alcuni di essi, la stessa spesa può essere registrata varie volte a livello nazionale, regionale o locale. Poiché ogni Stato membro è responsabile dei propri sistemi finanziari interni, non spetta alla Commissione effettuare controlli al di là dei controlli globali previsti dal regolamento. Ciò rientra nell'ambito di responsabilità delle autorità nazionali e regionali.

Il fatto che i programmi siano elaborati, negoziati ed attuati dalle regioni, ma che la verifica della spesa pubblica "addizionale" sia effettuata solo a livello nazionale crea un'ulteriore dicotomia. Questo fatto è particolarmente marcato negli Stati membri in cui vi è un elevato livello di devoluzione del governo con competenze e responsabilità per la spesa pubblica. La verifica che la Commissione dovrebbe svolgere tre volte in ogni regione e per ciascun programma nel corso del periodo di programmazione imporrebbe un notevole onere supplementare sulle risorse umane della Commissione. Lo Stato membro (e qualsiasi governo regionale oggetto di devoluzione) dovrebbe essere in grado di compilare i dati pertinenti per dimostrare il rispetto dello spirito e della lettera del regolamento.

SECONDA PARTE

¹ Per spesa pubblica si intende in questa sede la spesa da parte dell'amministrazione del governo nazionale, regionale o locale ovvero di organi che espletano una funzione di servizio pubblico.

Relazione speciale n. 7/2000 della Corte dei conti sul Fondo internazionale per l'Irlanda e sul programma speciale di aiuto per la pace e la riconciliazione

La relazione speciale 7/2000 della Corte dei conti (GU C 146/2000) passa in rassegna il Fondo internazionale per l'Irlanda e il programma speciale di aiuto per la pace e la riconciliazione nell'Irlanda del Nord e nelle contee limitrofe dell'Irlanda nel periodo 1995-1999, sulla base della verifica contabile completata dalla Corte nel dicembre 1999. Queste due iniziative condividono lo stesso settore fisico di intervento ed hanno obiettivi analoghi, ma diverse sono le loro storie, le basi giuridiche e i quadri operativi.

Il Fondo internazionale per l'Irlanda

Il Fondo internazionale per l'Irlanda (IFI) è stato creato nel 1986 nell'ambito dell'accordo anglo-irlandese "allo scopo di favorire il progresso economico e sociale e incoraggiare i contatti, il dialogo e la riconciliazione tra nazionalisti e unionisti nell'Irlanda intera". Il regolamento n. 2687/94 del Consiglio, dell'ottobre 1994, prevedeva un contributo annuale da versare all'IFI pari a 20 milioni di euro all'anno per ciascuno degli esercizi 1995, 1996 e 1997. Questa dotazione fu estesa al 1998 e al 1999 tramite regolamento del Consiglio n. 2164/97. Il Consiglio europeo di Berlino del marzo 1999 ha indicato un contributo annuale comunitario all'IFI nel periodo 2000-2002 pari a 15 milioni di euro. Il controllo sul Fondo operato dalla Corte copre tuttavia solo il periodo dal 1989 al 1997 compreso.

L'IFI è un'entità giuridica indipendente governata da un consiglio di gestione di 7 membri nominati dalle due amministrazioni nazionali con ogni fonte di finanziamento, UE compresa, avente status di osservatore. Nel periodo cui si riferisce il controllo, la Comunità rappresentava il primo singolo finanziatore (50%). L'indipendenza del Fondo; il fatto che sia responsabile della scelta dei progetti e dell'erogazione dei fondi; il pagamento di sovvenzioni in anticipo da parte della Commissione rendono l'IFI diverso per questi importanti aspetti dal Programma per la pace e la riconciliazione, in particolare e, in generale, dalle iniziative comunitarie finanziate dai Fondi strutturali.

Il Programma speciale per la pace e la riconciliazione

Il Programma speciale di aiuto per la pace e la riconciliazione è un'iniziativa comunitaria plurifondo disciplinata dai regolamenti dei vari Fondi strutturali e lanciata dalla Commissione nel luglio 1995 per sostenere l'iniziativa di pace. Suo obiettivo è "rafforzare il progresso verso una società pacifica e stabile e promuovere la riconciliazione incrementando lo sviluppo economico e l'occupazione, favorendo il risanamento dell'ambiente urbano e rurale, sviluppando la cooperazione transfrontaliera e combattendo l'emarginazione sociale." La Commissione ha accantonato 300 milioni di ecu per il triennio iniziale compreso tra il 1995 e il 1997. Come di consueto nei Fondi strutturali, la spesa è connessa ai programmi e graduata su di essi. Il programma per la pace e la riconciliazione è di gran lunga la maggiore fonte di sostegno esterno destinato al processo di pace nell'Irlanda del Nord. Il controllo della Corte copre il periodo dal 1995 al 1997 incluso.

Principali risultati del controllo della Corte sull'IFI

Qui, come altrove, è necessario tener presente le circostanze particolarmente difficili che caratterizzavano il campo d'attività sia dell'IFI che del programma per la pace e la riconciliazione. Nel periodo dal 1995 al 1997 è stato speso solo il 37% degli impegni di spesa dell'IFI che hanno comportato notevoli crediti bancari, pari nel 1996 a 88,91 milioni di ecu. Considerati questi saldi, la Corte dei conti sostiene che la Commissione non dovrebbe più erogare due pagamenti forfettari annui all'IFI, ma dovrebbe trasferire importi inferiori ad un ritmo più frequente per evitare la formazione di eccessivi crediti bancari.

La critica più insistente della Corte in merito all'attuale sistema consiste nel fatto che il pagamento di sovvenzioni d'anticipo concesse dalla Commissione all'IFI non ha garantito la massima efficacia del finanziamento UE. Occorre migliorare la valutazione delle domande dei progetti e il monitoraggio dei progetti successivo alla concessione delle sovvenzioni e la sua relazione evidenzia il mancato espletamento da parte della Commissione di verifiche e controlli in loco, come previsto dall'accordo di finanziamento con l'IFI.

La Commissione può intervenire direttamente su alcuni di questi punti, ma su altri può solo sollevare la questione presso il consiglio di gestione dell'IFI. La Commissione si è impegnata a rivedere il ritmo e la frequenza dei trasferimenti al Fondo. La Commissione ha sollevato presso il Consiglio l'esigenza di migliorare la valutazione dei progetti e l'auspicabilità di formalizzare per iscritto le disposizioni in materia di personale e deleghe di potere. La Commissione dovrebbe tuttavia effettuare i controlli in loco previsti dall'accordo.

Principali risultati del controllo della Corte sul Programma per la pace e la riconciliazione

I tassi di utilizzazione del Programma per la pace e la riconciliazione durante il periodo cui si riferisce il controllo sono scarsi. È stato utilizzato solo il 51,3% degli stanziamenti d'impegno iniziali, vale a dire il 59,2% una volta considerati i trasferimenti dalla linea di bilancio Pace e riconciliazione. Si tratta di un risultato deludente in sé, in quanto rappresenta un tasso di utilizzazione relativamente scarso. È doppiamente deludente quando si ricordi che la dotazione iniziale della Commissione al programma era superiore del 50% all'importo approvato dal Parlamento che aveva tenuto presente l'esigenza di rispettare il massimale della categoria 2 delle prospettive finanziarie. Lo scarso tasso di utilizzazione si spiega in parte con l'innovativo approccio "dal basso verso l'alto" riservato all'identificazione di progetti per la pace e la riconciliazione.

La Corte rileva che l'assegnazione di un finanziamento triennale ad un programma quinquennale ha causato difficoltà di pianificazione e ritardi di esecuzione.

Il fatto che gran parte della gestione e del processo decisionale fosse nelle mani di organi non governativi, secondo la Corte, ha portato a difficoltà nella scelta degli organismi responsabili per l'esecuzione. La Corte ha ritenuto che la selezione dei progetti e le procedure di valutazione non avessero criteri comuni e fossero incoerenti e che mancassero adeguati meccanismi di controllo.

Essa ha osservato che la mancanza di obiettivi quantificati ha reso difficile misurare l'impatto del programma.

Nella sua risposta, la Commissione rileva che per la pianificazione sono stati utilizzati indici di privazione. Essa inoltre sostiene che, pur avendo dato adito a difficoltà di pianificazione, sia stato giustificato, considerato il contesto politico potenzialmente instabile in quel momento, finanziare in un primo momento il programma per tre anni e quindi verificare i progressi prima di concedere ulteriori risorse.

Impatto del Fondo internazionale per l'Irlanda

L'IFI precede la riforma dei fondi strutturali del 1987. Esso è stato pioniere per quanto riguarda l'approccio programmato allo sviluppo economico, ai partenariati transfrontalieri e alla gestione e all'esecuzione comune dei programmi. La stima per difetto del numero di posti di lavoro creati dall'IFI nel periodo fino al 1996 è pari a 7.000, escludendo i posti creati a seguito di progetti finanziati dall'IFI per i quali esso rivendica una funzione di leva. La Commissione ritiene che ogni ecu investito dall'IFI ha originato un ulteriore investimento di 1,846 ecu da altre fonti per gli stessi programmi nel periodo 1994-1996. La Corte si chiede se i dati disponibili siano abbastanza solidi per sostenere questa conclusione, ma è fuori dubbio che le attività dell'IFI abbiano incoraggiato altri investitori, specialmente in periodi di incertezza politica.

Impatto del Programma per la pace e la riconciliazione

L'impatto del Programma per la pace e la riconciliazione è stato attenuato dalle carenze della programmazione e dall'uso di ampi criteri di ammissibilità. Una concreta misurazione accurata dell'impatto del programma in termini, ad esempio, di creazione di posti di lavoro non è possibile perché non sono stati definiti a tempo debito adeguati sistemi di monitoraggio e valutazione. La Corte si chiede se tutta la spesa sia stata in effetti autenticamente addizionale. La Corte conclude tuttavia che " in una regione che presentava poche opportunità di cooperazione transfrontaliera, il P & R ha apportato importanti strutture ed incentivi alla cooperazione. Esso ha fornito opportunità di partnership e dialogo e portato più vicino al cittadino il processo decisionale e la responsabilità per lo sviluppo della comunità..., contribuendo così all'obiettivo generale di migliorare le condizioni sociali ed economiche mediante la partecipazione diretta delle comunità locali".

CONCLUSIONI

La commissione per la politica regionale, i trasporti e il turismo invita la commissione per il controllo dei bilanci, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti paragrafi:

Per quanto riguarda la relazione speciale n. 6/1999

1. sottolinea l'importanza di rispettare sia la lettera che lo spirito del principio di addizionalità, al fine di garantire che i Fondi strutturali non siano utilizzati come un surrogato della spesa pubblica nazionale o assimilabile; sottolinea il dovere degli Stati membri, delle regioni e delle autorità locali al riguardo di fornire dati accurati e tempestivi alla Commissione;
2. invita tuttavia la Commissione a definire efficaci procedure in materia di verifica e a fornire gli strumenti necessari per una analisi e un raffronto utili dei dati; ritiene inoltre che questi orientamenti dovrebbero essere chiaramente definiti nelle disposizioni di attuazione dei QCS e dei DOCUP, al momento della loro elaborazione, affinché il principio sia meglio integrato nel quadro di programmazione; chiede alla Commissione una relazione di valutazione accurata sull'addizionalità nella seconda relazione triennale sulla coesione che deve presentare nel 2000;
3. ritiene che l'attività di verifica risulterà utile solo se i risultati delle analisi della Commissione verranno pubblicati e saranno irrogate sanzioni (o altre conseguenze giuridiche) in caso di inosservanza; ricorda tuttavia che le sanzioni devono basarsi su dati affidabili ed essere soggette a criteri precisi e chiari;
4. è convinto che sia necessaria per tutte le parti una maggiore trasparenza nell'applicazione del principio e che le autorità nazionali e regionali debbano essere coinvolte nella valutazione dell'addizionalità a livello regionale e locale, in conformità con i processi di programmazione e pianificazione che definiscono l'assegnazione della spesa pubblica;
5. ritiene che la verifica del principio di addizionalità sia attualmente considerata un compito isolato e dovrebbe invece essere integrata nel quadro delle procedure di monitoraggio o di valutazione;

Per quanto riguarda la relazione speciale n. 7/2000

6. prende atto del carattere innovativo del Fondo internazionale per l'Irlanda e del suo ruolo di primo finanziatore di progetti;
7. riconosce che, nel periodo cui si riferisce il controllo, esso è stato pioniere nella gestione comune di programmi ed innovativo nell'assegnare priorità alle zone svantaggiate;
8. ritiene che la cadenza dei pagamenti all'IFI dovrebbe rifletterne il fabbisogno finanziario;
9. insiste, pur riconoscendo le difficili condizioni in cui ha operato l'IFI, sulla necessità di usare coerentemente criteri uniformi per la valutazione dei progetti e che la Commissione

controlli l'adeguatezza della spesa UE per i progetti IFI e assicurarsi in futuro maggiore trasparenza per quanto concerne i progetti finanziati dall'IFI;

10. prende atto del successo dell'approccio "dal basso verso l'alto" del programma per la pace e la riconciliazione nel conseguire una partecipazione e un dialogo di tipo transfrontaliero;
11. chiede che le esperienze acquisite nell'attuazione del programma confluiscono nella concezione di PEACE 2;
12. ritiene che la valutazione dei progetti debba essere rafforzata attraverso l'utilizzo di criteri espliciti e scritti che servirebbero anche a rafforzare la valutazione dell'impatto ex post;
13. chiede che sia data maggiore pubblicità alle misure adottate a titolo del programma per la pace e la riconciliazione;
14. chiede che siano compiuti passi per garantire a tutti i livelli un efficace coordinamento tra il Fondo internazionale per l'Irlanda e il programma PEACE 2, incluso un sistema funzionante e facilmente comprensibile di indici di deprivazione applicato in modo coerente e con obiettivi più efficaci, nonché una migliore valutazione dei progetti in tal modo finanziati;
15. chiede che siano determinate chiare linee di revisione dei conti, analisi costi/benefici e strategie di uscita realizzabili da attuare in ambedue le parti di questa relazione;
16. raccomanda che i progetti PEACE 2 siano focalizzati a medio termine sulla creazione di occupazione sostenibile e di una rigenerazione economica realizzabile;
17. accoglie favorevolmente il fatto che siano state ora impiegate organizzazioni per promuovere attivamente e pubblicizzare l'attività del programma per la pace e la riconciliazione.