



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 5.7.2001
COM(2001) 378 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E
SOCIALE E AL COMITATO DELLE REGIONI**

**I RISULTATI DELLA PROGRAMMAZIONE DEI FONDI STRUTTURALI PER IL
PERIODO 2000/2006 (OBIETTIVO 1)**

[SEC(2001) 1140]

La presente comunicazione è prevista dal programma di lavoro della Commissione per il 2001. Essa illustra gli elementi principali degli interventi comunitari programmati a favore delle regioni dell'obiettivo 1 nel corso del nuovo periodo di programmazione (2000-2006), mettendo in risalto il bilancio dei negoziati con gli Stati membri e il valore aggiunto dato dal contributo comunitario.

INDICE

S i n t e s i.....	3
Introduzione.....	6
I - BILANCIO DEI NEGOZIATI	7
I - 1 Qualità dei piani presentati dagli Stati membri.....	7
I - 2 Il partenariato nella preparazione dei programmi	8
I - 3 Qualità ed utilità delle valutazioni <i>ex-ante</i>	9
I - 4 Calendario dei negoziati	10
I - 5 Considerazione degli orientamenti della Commissione del luglio 1999 e adeguamento delle priorità nazionali.....	11
I - 6 Considerazione degli orientamenti dell'SSSE e del quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile.....	12
I - 7 Istituzione negli Stati membri dei nuovi sistemi di gestione	13
I - 8 Integrazione tra i Fondi strutturali e la BEI	15
I - 9 I quadri di riferimento strategici del Fondo di coesione.....	15
II - IMPATTO ATTESO DELLA NUOVA PROGRAMMAZIONE e VALORE AGGIUNTO COMUNITARIO	16
II - 1 Concentrazione tematica.....	16
II - 2 Impatti macroeconomici	17
II - 3 Impatto sulla competitività regionale	18
II - 4 Considerazione delle altre priorità e politiche comunitarie (ambiente, concorrenza, trasporti, società dell'informazione, ricerca/innovazione, piccole e medie imprese, pari opportunità) e relativo impatto.....	19
II - 5 Effetto moltiplicatore e addizionalità	20
II - 6 Vantaggi connessi al metodo di attuazione.....	21

Gli allegati sono inclusi nel documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2001) 1140

S I N T E S I

Per il periodo 2000-2006 il Consiglio europeo di Berlino ha deciso di assegnare ai Fondi strutturali 195 miliardi di euro, di cui quasi il 70% (127,5 miliardi di euro) destinato ai programmi di sviluppo regionale a titolo dell'obiettivo 1. Tali risorse dovrebbero determinare entro il 2006 un aumento sensibile, in termini reali, del PIL degli Stati membri interessati (6% per Grecia e Portogallo, 2,4% per la Spagna e 4% per i Länder della Germania orientale).

Inoltre, i nuovi programmi daranno un marcato impulso agli investimenti entro il 2006 (+ 20% in Grecia, + 14% in Portogallo, + 6% nei Länder della Germania orientale).

Per tale motivo la Commissione ritiene importante esporre i risultati dei negoziati da essa condotti con le autorità nazionali e regionali.

Il periodo di programmazione 2000-2006 presenta nuove sfide e nuove opportunità alle regioni dell'obiettivo 1 (ossia quelle con PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria), per le quali permangono considerevoli disparità rispetto al resto dell'Unione europea, nonostante i progressi compiuti nell'ultimo decennio.

Si attendono progressi significativi nella convergenza, in particolare per le regioni meno sviluppate

I programmi dovranno consentire di proseguire il recupero economico degli Stati e delle economie meno prosperi, grazie ad una situazione economica più favorevole dell'Unione nel suo insieme e ad una combinazione più efficace dell'impegno degli Stati membri con quello dell'Unione. Tramite la promozione degli investimenti, i Fondi strutturali contribuiscono a creare le condizioni per una crescita sostenibile a lungo termine. Le stime indicano infatti impatti macroeconomici significativi in termini di crescita del PIL, soprattutto in Grecia e in Portogallo.

Valore aggiunto dei negoziati: piani migliori, ridefinizioni strategiche anche significative

Gli orientamenti strategici indicativi adottati dalla Commissione nel luglio 1999 hanno costituito un'utile base per la negoziazione dei piani e dei programmi, gettando le basi per il dibattito sul tipo di scelte operate dagli Stati membri in termini di priorità ed obiettivi strategici e di stanziamenti corrispondenti.

La sistematicità e l'integrazione delle valutazioni *ex-ante* hanno contribuito a migliorare la coerenza e la qualità dei piani, consentendo in particolare di rinforzare i nessi tra la diagnosi dei problemi socioeconomici ed ambientali e la definizione delle priorità.

In generale, i risultati dei negoziati esprimono un maggiore impegno di concentrazione degli interventi in quattro campi d'intervento prioritari delle regioni obiettivo 1: infrastrutture dei trasporti, ricerca e innovazione, società dell'informazione e valorizzazione delle risorse umane. Inoltre, per i quattro paesi interessati (Grecia, Spagna, Irlanda e Portogallo) l'elaborazione di quadri di riferimento strategici contribuirà a garantire una maggiore coerenza tra gli interventi del FESR e quelli del Fondo di coesione nei settori dei trasporti e dell'ambiente.

Miglioramenti del sistema di attuazione ancora da consolidare

L'efficacia degli interventi dipenderà strettamente dal rispetto delle condizioni di attuazione e di gestione dei programmi stabilite insieme agli Stati membri. Da questo punto di vista sono stati realizzati progressi importanti, in particolare per quanto riguarda il partenariato nella preparazione dei piani, nonché l'istituzione di sistemi di sorveglianza, controllo e valutazione più rigorosi. La Commissione ha svolto un ruolo attivo nell'istituzione dei dispositivi in questione, mediante la definizione di orientamenti metodologici e il dibattito nell'ambito del partenariato. In particolare, la creazione della riserva di efficacia ed efficienza è stata oggetto - dai documenti di programmazione fino al complemento di programmazione - di attenta sorveglianza, al fine di garantire che tanto i criteri scelti quando le modalità di assegnazione delle risorse contribuiscano a conseguire la massima efficacia e trasparenza.

Benché il bilancio rimanga ampiamente positivo, occorre sottolineare in modo puntuale in questa sede alcune difficoltà:

- (1) Il periodo di cinque mesi previsto per la negoziazione dei documenti di programmazione è risultato troppo breve (tempi medi per l'adozione del programma: tra otto mesi e un anno) tenuto conto del carattere approfondito del dibattito tra la Commissione e gli Stati membri destinato a migliorare la qualità della programmazione. Si tratta di trovare un compromesso tra i tempi del negoziato e la qualità del risultato, in particolare per quanto riguarda aspetti quali l'istituzione di adeguati sistemi di gestione e di controllo, l'integrazione della valutazione nel processo decisionale, la consultazione nell'ambito del partenariato, nonché la conformità rispetto alle politiche comunitarie, in particolare la normativa in materia di ambiente e di concorrenza.

La Commissione vigilerà affinché vengano rispettati gli impegni assunti in questo ambito dagli Stati membri.

- (2) Il complemento di programmazione è stato talvolta considerato una fase di programmazione a tutti gli effetti, mentre invece ha il compito di esplicitare il contenuto degli assi prioritari dei programmi mediante la descrizione particolareggiata delle misure e la quantificazione dei relativi obiettivi e indicatori, anche per quanto riguarda la riserva di efficacia ed efficienza. In qualche caso ciò ha determinato difficoltà di gestione, connesse al fatto che le autorità incaricate di preparare i complementi di programmazione erano distinte da quelle che avevano negoziato i piani e i programmi.
- (3) In diversi Stati membri i nuovi sistemi di gestione, controllo e sorveglianza sono stati definiti per quanto riguarda gli orientamenti generali, ma occorre ancora precisare le modalità di attuazione di tali sistemi e renderli pienamente operativi.

La Commissione invita gli Stati membri a rinforzare il loro impegno in questi settori fondamentali per garantire un'utilizzazione efficace dei Fondi strutturali, conformemente ai nuovi regolamenti di applicazione, in particolare per quanto riguarda i sistemi informatici di gestione (anche per evitare ritardi nei pagamenti intermedi). La Commissione intende effettuare un'analisi comparativa dei sistemi di gestione finanziaria e di controllo, che dovrebbe contribuire a individuare le prassi migliori e promuovere nuove soluzioni per i problemi che emergono in questo ambito.

- (4) Nonostante i progressi compiuti in materia di partenariato nella fase di preparazione dei piani e dei programmi, non è sempre chiaro il modo in cui questo principio verrà attuato durante la realizzazione degli interventi.

La Commissione si adopererà per garantire un corretto funzionamento del partenariato, che dovrà essere il più ampio possibile, nonché più proattivo e responsabile rispetto alla gestione degli interventi.

I summenzionati aspetti meno positivi non mettono in discussione la fondatezza dei principi fissati dai regolamenti sui Fondi strutturali. Il modello di gestione orientata ai risultati - uno dei pilastri della riforma - si rivela esigente e di difficile attuazione, ma ha già contribuito ad aumentare la trasparenza e la qualità della programmazione del periodo 2000-2006. La valutazione intermedia dei programmi indicherà in che misura ciò ha inciso sull'attuazione. La Commissione ne trarrà insegnamenti, soprattutto rispetto alla conciliazione di semplicità, qualità, efficacia e trasparenza. Tali insegnamenti dovrebbero servire nel prossimo esercizio per la preparazione dei programmi dei nuovi Stati membri e per la prossima generazione di programmi dei Fondi strutturali, dopo il 2006.

INTRODUZIONE

Il 24 e il 25 marzo 1999 i capi di Stato e di governo riuniti a Berlino hanno deciso di assegnare alle azioni strutturali dell'Unione nel periodo 2000-2006 213 miliardi di €, di cui 195 miliardi di € (prezzi 1999) destinati ai 15 Stati membri attuali tramite gli interventi dei Fondi strutturali. Il 69,7% di questo importo è riservato alle regioni dell'obiettivo 1, che interessa 13 Stati membri dell'UE: soltanto la Danimarca e il Lussemburgo, infatti, non hanno regioni comprese nell'obiettivo 1.

La revisione del quadro normativo dei Fondi strutturali, approvata dal Consiglio dell'Unione europea nel giugno 1999, si prefiggeva innanzitutto una maggiore efficacia degli interventi strutturali comunitari, senza rimettere in discussione i principi alla base delle riforme precedenti del periodo 1988-1993. Le **novità più significative** inserite nei regolamenti modificati riguardano gli aspetti seguenti:

- a)** concentrazione degli obiettivi prioritari dei Fondi strutturali: da sette obiettivi, si è passati a tre;
- b)** rigorosa applicazione del criterio di concentrazione (criterio del 75% per l'ammissibilità)¹;
- c)** istituzione di un regime di sostegno transitorio per le regioni o zone che erano ammissibili agli obiettivi regionalizzati del periodo 1994-1999;
- d)** istituzione di una riserva di efficacia ed efficienza: il 4% degli stanziamenti d'impegno previsti in ciascuna ripartizione nazionale indicativa è accantonato per la riserva di efficacia ed efficienza;
- e)** ampliamento e rafforzamento del partenariato per aumentare il valore aggiunto; il partenariato funziona nel rispetto del principio di sussidiarietà: la selezione dei partner rimane di competenza dello Stato membro;
- f)** semplificazione del sistema di programmazione, in particolare inserendo i grandi progetti e le sovvenzioni globali in altre forme d'intervento;
- g)** programmazione decentrata degli interventi: non la Commissione, bensì lo Stato membro o l'autorità di gestione adotta il complemento di programmazione, previo accordo del comitato di sorveglianza;
- h)** modifica delle norme di gestione finanziaria, che ora hanno una base più chiara e più semplice, per consentire una migliore esecuzione del bilancio e stabilire un nesso più effettivo con la realizzazione dei programmi («n + 2»);
- i)** lo Stato membro si assume la responsabilità generale dell'attuazione, della sorveglianza e dell'efficacia degli interventi; ne deriva la definizione precisa delle competenze specifiche dell'autorità di gestione, del comitato di sorveglianza e delle autorità preposte ai controlli;

¹ La Commissione ha proposto un regolamento del Consiglio relativo alla NUTS (Nomenclatura delle unità territoriali statistiche).

j) la valutazione non è più concepita come attività a sé stante: pur rimanendo indipendente, essa costituisce parte integrante dell'iter di preparazione, attuazione, sorveglianza e revisione della programmazione, diventando strumento di gestione;

k) rafforzamento del nesso tra le politiche strutturali, da un lato, e la strategia europea per l'occupazione e le priorità del piano d'azione nazionale per l'occupazione, dall'altro²;

l) la disciplina delle misure di sviluppo rurale è stata ampiamente modificata e semplificata dal regolamento (CE) n. 1257/1999 che ne permette il finanziamento sia a titolo dei Fondi strutturali sia a titolo del FEAOG sezione orientamento nelle regioni dell'obiettivo 1, e a titolo del FEAOG, sezione garanzia nelle altre regioni;

m) istituzione di un sistema generale di informazione e di controllo tempestivo sul rispetto delle norme comunitarie in materia di aiuti di Stato.

I - BILANCIO DEI NEGOZIATI

I - 1 Qualità dei piani presentati dagli Stati membri

In generale, la qualità dei documenti di programmazione presentati dagli Stati membri è stata superiore a quella del periodo precedente, benché talvolta sia rimasta al di sotto delle aspettative. Tale miglioramento della qualità è dovuto in parte all'intensa attività di preparazione svolta dagli Stati membri insieme alla Commissione, ai fini dell'elaborazione dei rispettivi documenti di programmazione.

Il dialogo con ciascuno degli Stati membri si prefiggeva un duplice obiettivo:

- acquisire le informazioni di cui era stata rilevata la mancanza nei documenti di programmazione pervenuti, soprattutto al fine di soddisfare i requisiti qualitativi previsti dalla nuova normativa;
- ricercare la migliore combinazione possibile tra le varie priorità d'intervento al fine di massimizzare l'impatto dei programmi.

La qualità dei documenti presentati dagli Stati membri non è stata uniforme. In generale, anche quando tali documenti rispettavano i requisiti minimi del regolamento - come è stato sovente il caso - sono risultate inadeguate la quantificazione degli obiettivi a livello degli assi prioritari e degli interventi e la valutazione *ex-ante*, soprattutto quella relativa all'ambiente e alle pari opportunità. Tali punti deboli hanno dovuto essere migliorati nel corso dei negoziati e talvolta negli altri documenti di programmazione successivi (complementi di programmazione). È questo il caso, in particolare, della Finlandia e del Portogallo.

Complessivamente, su 116 interventi, la Commissione ha giudicato non ricevibili tre programmi (Germania, Italia e Regno Unito) per mancanza di elementi fondamentali.

Inoltre, in alcuni casi la Commissione si è dovuta impegnare a fondo per acquisire dagli Stati membri le informazioni complementari per la preparazione dei documenti di programmazione. È questo il caso, in particolare, del piano spagnolo e di taluni documenti di

² Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale relativa al sostegno del Fondo sociale europeo alla strategia europea per l'occupazione, COM(2001)16 def.

programmazione francesi. In generale, non è stata pienamente apprezzata l'entità delle modifiche nell'ambito dello sviluppo rurale a titolo del FEAOG; ne sono risultati piani privi delle informazioni necessarie per poter essere valutati conformemente al summenzionato regolamento.

Il piano relativo alla Spagna non metteva chiaramente in evidenza il nesso tra la strategia di sviluppo nazionale e le strategie proposte a livello regionale. Tuttavia, con la collaborazione delle autorità spagnole, è stato possibile apportare ai programmi una serie di miglioramenti sostanziali e il bilancio relativo alla Spagna viene ritenuto soddisfacente.

In alcuni casi, la qualità dei documenti presentati è risultata molto eterogenea anche nell'ambito di uno stesso Stato membro. In Germania, ad esempio, benché la preparazione dei documenti di programmazione fosse fondata sulla valutazione *ex-ante*, i progetti di programma per le regioni Brandenburg, Sachsen-Anhalt e Thüringen presentavano rilevanti lacune che hanno richiesto diversi mesi per poter essere colmate. Nell'ambito del Regno Unito, la qualità dei documenti iniziali è risultata molto variabile, oscillando tra l'elevato livello del documento relativo a Cornwall and the Isles of Scilly e quello di Northern Ireland, inizialmente dichiarato non ricevibile dalla Commissione, elaborato in una situazione di fondo talvolta difficile.

I - 2 Il partenariato nella preparazione dei programmi

La costituzione di partenariati decentrati, ampi ed efficaci è un fattore chiave del successo dei programmi finanziati dai Fondi strutturali. I partenariati consentono di massimizzare le sinergie, potenziare l'impegno di tutti gli operatori regionali e locali e coinvolgere numerose fonti di finanziamento.

L'applicazione del principio del partenariato ha conosciuto una marcata evoluzione rispetto alla prima generazione di programmi, quand'era molto limitato. Da allora la situazione è cambiata molto e forse in modo più particolare in Spagna, Germania e Italia.

All'avvio del periodo attuale, di norma i vari documenti di programmazione sono stati sottoposti alla consultazione dei partner di cui era prevista la presenza nel comitato di sorveglianza. In generale, il coinvolgimento del partenariato nella fase iniziale è stato più evidente che in passato, in particolare forse in Germania.

Tuttavia, occorre constatare che la qualità dei rapporti presentati alla Commissione in merito alla procedura di consultazione e ai suoi risultati è risultata molto variabile: molti Stati membri si sono limitati a segnalare che si è proceduto alla consultazione, senza precisare il momento, la forma e nemmeno quali soggetti fossero stati consultati. Le categorie di partner coinvolti erano lungi dall'essere omogenee, variando talvolta da un programma all'altro di uno stesso Stato membro.

Il partenariato risulta particolarmente ben sviluppato in alcuni paesi quali l'Irlanda, il Regno Unito, la Finlandia e la Svezia. Quest'ultimo paese può essere citato come caso eccezionale, in quanto, oltre a forme più classiche di attuazione del partenariato, ha creato siti web tramite i quali l'opinione pubblica ha potuto interagire con le autorità man mano che venivano elaborati i programmi. Per contro, la Commissione ha rilevato che, in taluni Stati membri, il partenariato rimane piuttosto formale e istituzionale (Grecia, Portogallo e Spagna), in quanto, ad esempio, è prevista la presenza dei partner socioeconomici ma con un ruolo limitato. Le associazioni ed organismi attivi nel settore ambientale e delle pari opportunità hanno avuto in generale un ruolo più limitato nella preparazione della programmazione.

Di norma, più ampio è stato il partenariato nell'ambito della preparazione dei documenti di programmazione, più l'iter è stato lungo ma forse fruttuoso. Tuttavia, in taluni casi un partenariato ampliato e attivo ha determinato l'allungamento dei tempi di programmazione, in quanto qualsiasi decisione di modifica implicava nuove discussioni e una nuova ricerca del consenso. Ciò è particolarmente evidente nel caso del Regno Unito.

Anche per quanto riguarda la partecipazione dei partner ai comitati di sorveglianza, il livello delle informazioni fornite dalle autorità nazionali/regionali nei diversi documenti di programmazione è molto variabile: taluni si limitano infatti a segnalare che i partner sono stati associati, senza aggiungere altro. Lo stesso dicasi per i diritti riconosciuti ai partner in sede di comitato di sorveglianza: essi hanno spesso uno statuto diverso dagli altri membri, sia perché non hanno diritto di voto oppure hanno un diritto di voto ristretto, sia perché sono associati solo a titolo consultivo o informativo.

Occorre sperare che il decentramento della gestione dei programmi agli Stati membri promuoverà l'associazione di partner diversi dalle autorità nazionali, in particolare in sede di comitato di sorveglianza, il cui ruolo è potenziato. Tale operazione dovrebbe determinare la valorizzazione, sul piano operativo, delle conoscenze concrete che questi partner hanno della loro regione e delle sue possibilità socioeconomiche. In questo contesto, la valutazione intermedia dovrebbe contribuire alla valutazione dell'impatto del partenariato.

I - 3 Qualità ed utilità delle valutazioni *ex-ante*

La valutazione *ex-ante* si prefigge di contribuire alla concezione e all'elaborazione dei piani e dei programmi. Essa viene organizzata dall'autorità competente per la programmazione nello Stato membro, che si avvale del quadro di riferimento definito dalla Commissione.

Tutti gli Stati membri hanno rispettato questo requisito normativo, ma adottando procedure diverse che hanno fatto sì che la valutazione *ex-ante* abbia svolto un ruolo variabile.

La maggior parte degli Stati membri si è rivolta ad un valutatore indipendente esterno. Grecia, Italia, Irlanda, Irlanda del Nord e Nord Pas-de-Calais si sono avvalsi di una struttura di valutazione interna, ma indipendente dalle autorità incaricate della programmazione. La Spagna è l'unico paese che ha proceduto ad una valutazione interna avente carattere di effettiva autovalutazione.

La maggior parte dei programmi pervenuti era corredata della relazione di valutazione trasmessa in allegato, e spesso di una sintesi dell'attività di valutazione presentata sotto forma di capitolo specifico del piano.

La qualità della valutazione *ex-ante* varia secondo gli Stati membri, e addirittura all'interno di ciascuno di essi. Tra le impostazioni più sistematiche si cita quella dell'Italia, la cui valutazione *ex-ante* svolta sotto l'egida dell'unità di valutazione del Ministero del tesoro è diventata parte integrante del Programma di sviluppo per il Mezzogiorno, fondandosi sugli elementi seguenti: analisi SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats - Punti di forza e di debolezza, opportunità e rischi*) dettagliata a livello di priorità e di settori; elaborazione di un modello "ad hoc" per valutare gli impatti del Programma; analisi di coerenza interna destinata a verificare la fondatezza della ripartizione delle risorse tra priorità.

In Irlanda la valutazione *ex-ante* è stata effettuata partendo dall'identificazione preliminare delle priorità di sviluppo per il periodo 2000-2006. Tale valutazione ha confermato la strategia e le priorità proposte dal piano. Ha tuttavia evidenziato una serie di aspetti, in

particolare la debolezza dei nessi tra le priorità e gli obiettivi del piano e il peso, che i valutatori hanno ritenuto eccessivo, attribuito al settore produttivo in ragione della congiuntura economica favorevole agli investimenti privati.

È tuttavia difficile misurare l'importanza effettiva delle valutazioni *ex-ante*, in quanto la Commissione non era presente alla conclusione dei colloqui tra gli Stati membri e gli esperti partecipanti. Una serie di elementi indica che i valutatori hanno contribuito in modo sostanziale all'elaborazione dei piani per il nuovo periodo, che in generale sono migliori rispetto al passato per quanto riguarda la strategia adottata e più trasparenti per quanto riguarda gli obiettivi da raggiungere:

- i piani meglio strutturati sono risultati quelli presentati dagli Stati membri che si sono maggiormente avvalsi del dialogo con i valutatori. È il caso, in particolare, dei documenti di programmazione britannici, per i quali la valutazione *ex-ante* ha costituito un elemento fondamentale del negoziato;
- nel complesso, le valutazioni *ex-ante* hanno svolto una triplice funzione: di critica, soprattutto in relazione al passato; di consulenza, per l'elaborazione del piano; di giustificazione delle priorità e degli obiettivi prescelti, integrando in modo utile le informazioni già contenute nei documenti di programmazione;
- in generale, la valutazione è stata intrapresa anche a livello di programmi operativi, consentendo di verificare la coerenza tra gli orientamenti dei piani e le priorità fissate a livello di programmi.

La mancanza di valutazione *ex-ante* ha determinato la non ricevibilità da parte della Commissione di un progetto di programma (il programma operativo "Trasporti" in Italia).

Per quanto riguarda le priorità orizzontali quali l'ambiente e le pari opportunità, la maggior parte dei piani contiene un'analisi dettagliata della situazione di partenza, ma le analisi dell'impatto atteso dalla strategia e dagli interventi, benché talvolta siano molto dettagliate (come nel caso della valutazione ambientale del piano spagnolo, per l'apporto delle autorità ambientali), nella maggior parte dei casi non soddisfano i requisiti qualitativi stabiliti dal regolamento. Nelle fasi successive della programmazione le valutazioni dovranno essere affinate e fondate su informazioni precise sui tipi di misure previste e sul loro grado di integrazione nei piani e nei programmi in questione.

I - 4 Calendario dei negoziati

I nuovi programmi sono stati decisi nell'ambito del partenariato in base ai documenti di programmazione proposti dagli Stati membri.

I tempi di approvazione dei 123 documenti di programmazione pervenuti alla Commissione³ sono stati i seguenti:

- soltanto 3 documenti di programmazione hanno potuto essere approvati entro i cinque mesi previsti dal regolamento;
- tra 5 e 8 mesi: 20 documenti di programmazione;

³ Sette quadri comunitari di sostegno, 19 documenti unici di programmazione e 97 programmi operativi.

- tra 8 mesi e un anno: 71 documenti di programmazione;
- più di 1 anno: 29 documenti di programmazione.

La fase di adozione dei programmi è durata più dei cinque mesi previsti dalla normativa. Per soddisfare i requisiti di qualità imposti dal regolamento, segnatamente in materia di gestione finanziaria, precisione degli obiettivi quantificati, valutazione *ex-ante* dell'impatto atteso, informazioni ambientali e rispetto del principio dell'addizionalità, in generale sono infatti risultati indispensabili tempi più lunghi. Quando ha chiesto informazioni complementari e chiarimenti, la Commissione ha contemporaneamente sospeso i termini in modo che lo Stato membro disponesse di un periodo di tempo ragionevole per la risposta.

Nel caso del Belgio, il documento di programmazione ha potuto essere approvato entro il termine regolamentare di cinque mesi a fronte dell'impegno delle autorità belghe di fornire alla Commissione tutta una serie di informazioni ed indicatori supplementari all'atto della presentazione del complemento di programmazione. Dato che tali informazioni non sono tuttora disponibili, la Commissione ha sospeso il parere sul complemento di programmazione.

Soltanto in casi eccezionali il termine regolamentare di cinque mesi è stato sufficiente. Le eccezioni e i casi in cui i tempi di approvazione non hanno superato di molto i cinque mesi sono determinati da un'attività particolarmente intensa di preparazione e di negoziazione con le amministrazioni nazionali e regionali. È il caso della Svezia, della Finlandia, del Portogallo e dell'Austria.

Soltanto qualche Stato membro ha rispettato il termine regolamentare di tre mesi fissato per la trasmissione del complemento di programmazione alla Commissione. A metà giugno 2001, dei 116 programmi (documenti unici di programmazione e programmi operativi), soltanto 42 hanno un complemento di programmazione. In alcuni di questi complementi di programmazione, gli importi non sono stati ripartiti secondo il livello richiesto dalle categorie tipo dei settori d'intervento. La Commissione continua a ribadire questo punto agli Stati membri, ai fini di una visione precisa dei tipi di progetti finanziati dai Fondi.

I - 5 Considerazione degli orientamenti della Commissione del luglio 1999 e adeguamento delle priorità nazionali

Spetta fondamentalmente agli Stati membri e alle regioni definire le rispettive strategie di sviluppo, nel rispetto delle priorità comunitarie.

Gli orientamenti indicativi adottati dalla Commissione nel luglio 1999 volevano essere di aiuto alle autorità nazionali e regionali nella preparazione delle rispettive strategie di programmazione. Essi presentano le priorità della Commissione fondate tanto sull'esperienza passata di attuazione dei programmi quanto su altri orientamenti relativi alle politiche comunitarie che incidono su settori connessi alle politiche strutturali dell'UE. La misura in cui viene tenuto conto di tali priorità strategiche è quindi un elemento fondamentale del valore aggiunto comunitario.

In fase di negoziazione i servizi della Commissione si sono soffermati sulla necessità che gli Stati membri tengano conto il più ampiamente possibile degli orientamenti indicativi, in particolare nei settori della formazione professionale, della società dell'informazione, dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile, degli aiuti alle piccole e medie imprese, del sostegno alle zone rurali in declino e dello sviluppo urbano.

La considerazione degli orientamenti, benché variabile a seconda degli Stati membri e del tipo di programmi, ha consentito utili ridefinizioni delle priorità nazionali nel quadro della programmazione per il periodo 2000-2006, segnatamente delle proposte iniziali della Spagna, della Grecia, della Francia e dell'Italia. Nel caso della Spagna, sono state inoltre modificate, in termini relativi, le priorità rispetto ai periodi precedenti. Le scelte di sviluppo sono state ridefinite dando la precedenza alle azioni riguardanti lo sviluppo di una società fondata sulla conoscenza (innovazione, R&S, società dell'informazione) e le tematiche ambientali (ambiente, ambiente naturale, risorse idriche) rispetto, principalmente, a quelle riguardanti le reti dei trasporti e dell'energia. Le prime rappresentano ora, rispettivamente, il 7,9% e il 16,1% delle risorse totali dell'attuale Quadro comunitario di sostegno, a fronte del 4,7% e dell'11,7% del precedente.

Nel caso specifico della Grecia, il piano di sviluppo presentato alla Commissione aveva ancora come principale obiettivo le opere pubbliche. Pur riconoscendo l'importanza delle infrastrutture di base e la rilevanza, pur decrescente, delle sovvenzioni dirette, la Commissione ha cercato di mettere l'accento sugli investimenti nell'ambito delle risorse umane e sull'incidenza della programmazione sulla qualità della vita in senso lato.

In altri casi sono state operate ridefinizioni meno importanti. In Austria, ad esempio, la Commissione ha insistito in fase di negoziazione affinché venisse rivolta un'attenzione particolare agei interventi in favore delle imprese. È prevista una misura speciale per le tecnologie dell'informazione e le telecomunicazioni (reti e applicazioni), destinata a promuovere attività nell'ambito delle TI imperniata sullo sviluppo e la realizzazione di servizi, applicazioni e reti destinate agli imprenditori. In Portogallo, il piano teneva generalmente conto degli orientamenti della Commissione. È stata tuttavia operata una ridefinizione considerevole a favore della società dell'informazione e della valorizzazione delle risorse umane.

In altri Stati membri (ad esempio: Svezia, Finlandia, Germania, Irlanda e Regno Unito) i documenti proposti tenevano pienamente conto degli orientamenti della Commissione. In Svezia, i programmi agevolano e integrano il piano d'azione nazionale per l'occupazione, che a sua volta si iscrive in una strategia che ha dato buoni risultati in materia di occupazione. In Irlanda, gli orientamenti europei per l'occupazione sono una componente importante. In Svezia, Finlandia, Irlanda e Irlanda del Nord, lo sviluppo sostenibile e le pari opportunità fra uomini e donne sono obiettivi generali applicati a tutte le misure.

In generale gli orientamenti della Commissione sono quindi serviti da strumento di programmazione, soprattutto nell'ambito dei Quadri comunitari di sostegno e della selezione delle priorità. Il loro ruolo, tuttavia, tende a ridimensionarsi man mano che il livello di programmazione diventa più dettagliato, nei programmi operativi e nei complementi di programmazione.

I - 6 Considerazione degli orientamenti dell'SSSE e del quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile

Le finalità di molti dei programmi generali dell'obiettivo 1 sono coerenti con gli obiettivi e le opzioni politiche dello *Schema di sviluppo dello spazio europeo* (SSSE). Benché la maggior parte dei programmi non faccia riferimento esplicito allo Schema, tale riferimento esplicito figura in un quarto dei programmi, in termini generali o con richiami a parti specifiche del documento. È questo il caso in particolare dei documenti di programmazione britannici, tedeschi e spagnoli, soprattutto nelle analisi regionali/SWOT, nell'esame del contesto politico o nella descrizione della strategia regionale. Fattore fondamentale risulta l'esistenza di una

strategia regionale più ampia all'interno della politica nazionale. Ad esempio, alcuni programmi britannici (Merseyside, South Yorkshire, South West e Northern Ireland) si fondano su una più ampia strategia di sviluppo regionale - la Regional Planning Guidance (orientamenti di pianificazione regionale) - che riflette, oltre ad altri documenti, l'impostazione strategica dell'SSSE.

Un'analisi dei programmi indica, nella fase attuale, che le strategie di sviluppo adottate dovrebbero avere un impatto positivo sulla coesione territoriale dell'Unione, in particolare nei settori dei trasporti e dell'accesso alle reti d'informazione, dell'ambiente e della considerazione dei problemi urbani.

Strategie di questo tipo, attuate in modo efficace, dovrebbero contribuire a promuovere uno sviluppo più equilibrato e policentrico all'interno di ciascuna regione, una dinamica meno squilibrata di creazione della ricchezza, e un modello di crescita più sostenibile.

Viene dato particolare rilievo nei documenti di programmazione alle priorità urbane stabilite nei programmi e gli interventi previsti indicano un'elevata convergenza con il quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile, che risulta essere in più stretto rapporto con i programmi dei Fondi strutturali di quanto non lo sia l'SSSE. Alcuni programmi hanno una forte dimensione urbana (ad esempio gran parte dei programmi britannici e alcuni programmi tedeschi, segnatamente Berlino). Alcune delle tematiche promosse dal Quadro d'azione urbano della Commissione, quali l'integrazione sociale, la governance e la delega dei poteri a livello locale nonché la rigenerazione dell'ambiente risultano trasversali e presenti nella maggior parte delle strategie dei programmi dell'obiettivo 1 (benché non sempre in una prospettiva urbana). Si noti che alcuni programmi sono strutturati in modo da promuovere la complementarità tra l'iniziativa comunitaria URBAN e la strategia nell'ambito dell'obiettivo 1.

Un'analisi più approfondita della misura in cui viene tenuto conto delle opzioni dell'SSSE e del quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile figurerà nella comunicazione che la Commissione presenterà sui risultati della negoziazione per la programmazione 2000-2006 relativa alle regioni dell'obiettivo 2.

I - 7 Istituzione negli Stati membri dei nuovi sistemi di gestione

I documenti di programmazione devono contenere la descrizione dei sistemi di gestione e di controllo che verranno istituiti, comprese la designazione delle autorità di gestione e di pagamento e le rispettive competenze⁴, nonché la descrizione delle disposizioni in materia di controllo finanziario e di rettifiche, sulla scorta dei dispositivi già istituiti (conformemente al regolamento di applicazione (CE) n. 2064/97⁵).

Tuttavia, al momento della presentazione dei documenti di programmazione alla Commissione non erano note tutte le modalità relative ai dispositivi di attuazione. Di conseguenza, la descrizione dei sistemi di gestione e controllo è risultata spesso la parte più debole dei documenti di programmazione (si possono citare in proposito i programmi relativi

⁴ Le modalità secondo le quali l'autorità di gestione assolverà i suoi obblighi ai fini della sana gestione finanziaria ai sensi dell'articolo 34 del regolamento, compresa l'istituzione di un sistema informatico affidabile.

⁵ Verifica dei sistemi di gestione e di controllo, controlli a campione sul 5% della spesa nel corso del programma, mantenimento della pista di controllo e certificazione indipendente della contabilità prima della conclusione dell'intervento.

alla Svezia e alla Francia), limitandosi a citare le disposizioni del regolamento generale. Talvolta, l'autorità di pagamento non era nemmeno nominata.

Parallelamente ai negoziati bilaterali su questa parte dei documenti di programmazione, nel febbraio 2000 la Commissione ha avviato in sede di comitati dei Fondi strutturali un dibattito collettivo con gli Stati membri sulle modalità pratiche di attuazione del regolamento generale per quanto riguarda la gestione e il controllo. Questi lavori, che hanno condotto ai due regolamenti di applicazione, hanno necessariamente avuto implicazioni per i dispositivi definitivi istituiti dagli Stati membri⁶. I summenzionati regolamenti d'applicazione esigono infatti sistemi di gestione finanziaria e di controllo più sofisticati rispetto al passato, una maggiore separazione dei compiti, la normalizzazione delle procedure, il miglioramento e l'integrazione dei sistemi informatici.

Nel marzo 2001 i servizi della Commissione responsabili dei programmi hanno adottato un'impostazione proattiva, sotto forma di controlli preventivi sui sistemi di gestione e controllo in tutti gli Stati membri intesi a verificare se siano stati soddisfatti i requisiti in materia di gestione finanziaria stabiliti dal regolamento, compresa la procedura relativa alle rettifiche finanziarie. Ove necessario, vengono rivolte agli Stati membri raccomandazioni per l'adeguamento dei sistemi, che saranno sottoposti ad un esame permanente. Nella fase attuale, da questo primo esame degli Stati membri risulta che tutti accumuleranno ritardi più o meno lunghi, in quanto hanno atteso l'adozione definitiva dei regolamenti d'applicazione per istituire i dispositivi di attuazione. Le direttrici dei sistemi di gestione e di controllo sono state definite, ma rimangono ancora da decidere molti aspetti organizzativi.

Per quanto riguarda la preparazione dei complementi di programmazione, la Commissione ha inoltre proposto le modalità per lo scambio di dati sui programmi, come richiesto dal regolamento. La Finlandia figura tra i vari paesi che nell'ultimo periodo di programmazione hanno sperimentato il trasferimento elettronico di dati al sistema della Commissione; ha inoltre inserito nei documenti di programmazione i requisiti del nuovo periodo in materia di trasmissione dei dati. Altri Stati membri non hanno rispettato i loro impegni in materia. In campo informatico rimane ancora molto da fare.

In taluni casi il nuovo periodo di programmazione ha consentito di razionalizzare il meccanismo decisionale finanziario. In Finlandia, ad esempio, il meccanismo decisionale finanziario regionale è stato semplificato all'inizio del nuovo periodo, concentrando la maggior parte delle decisioni FESR, FSE, FEAOG e SFOP presso un'unica agenzia di riferimento ("sportello unico"). In Svezia, le competenze dell'autorità di gestione e dell'autorità di pagamento sono state decentrate presso uno dei consigli amministrativi di contea di ciascuna zona di programmazione.

In altri casi, quali la Spagna, la negoziazione ha portato a un compromesso: rimane autorità di gestione non la regione, bensì un'autorità centrale a Madrid, mentre le regioni sono corresponsabili.

In Grecia, l'approvazione dei documenti di programmazione ha richiesto un'attività legislativa di revisione del sistema nazionale di gestione e di controllo dei Fondi strutturali.

⁶ Il 2 marzo 2001 la Commissione ha adottato due regolamenti recanti modalità di applicazione del regolamento n. 1260/1999 per quanto riguarda i sistemi di gestione e di controllo (regolamento n. 438/2001) e la procedura relativa alle rettifiche finanziarie (regolamento n. 448/2001).

In generale, in termini di bilancio, i negoziati hanno consentito di precisare le competenze in materia di gestione e di controllo finanziario nonché di definire più chiaramente i requisiti in materia di rapporti applicabili ai comitati di gestione regionali e ai comitati di sorveglianza. Tuttavia, la Commissione è preoccupata per la lentezza con la quale gli Stati membri attuano i nuovi sistemi che consentiranno loro di far fronte a tali responsabilità, in particolare nel campo informatico e in relazione alle domande di pagamento anteriori alla data di ammissibilità delle spese.

I - 8 Integrazione tra i Fondi strutturali e la BEI

I quattro Fondi strutturali sono in generale presenti nei documenti di programmazione, sia in quanto priorità distinte, sia in quanto sottoprogrammi autonomi (ad esempio nel settore della pesca). L'articolazione dei documenti di programmazione ha consentito in generale, a livello di priorità, di applicare integralmente i principi di coerenza, concentrazione e integrazione. Tuttavia, a questo livello non è stata ricercata sistematicamente l'impostazione multifondo (FESR, FSE, FEAOG-Orientamento e SFOP). Tale impostazione si ritrova infatti soprattutto nei programmi regionali, mentre è meno presente nei programmi pluriregionali e ancor meno in quelli settoriali. L'integrazione tra i quattro Fondi strutturali risulta quindi maggiore o minore a seconda del profilo regionale piuttosto che settoriale dei programmi adottati dagli Stati membri.

In alcuni Stati membri la BEI verrà coinvolta nella strategia di sviluppo del Quadro comunitario di sostegno, mediante prestiti il cui importo previsto è riportato a titolo indicativo nei documenti di programmazione. Il suo contributo verrà destinato in particolare alle grandi infrastrutture nel settore dei trasporti e dell'energia, alle infrastrutture per l'approvvigionamento idrico e lo smaltimento dei rifiuti, alle infrastrutture di ricerca, ai sistemi nazionali di sostegno allo sviluppo delle piccole e medie imprese, al finanziamento dello sviluppo locale e urbano e alla società della conoscenza.

Per quanto riguarda i documenti unici di programmazione, benché le autorità nazionali/regionali e la BEI non abbiano voluto indicare un importo preciso relativo alla partecipazione della Banca, per una serie di grandi progetti è previsto il ricorso a un suo finanziamento.

In taluni Stati membri, ad esempio Portogallo e Germania, la BEI ha partecipato ai negoziati.

I - 9 I quadri di riferimento strategici del Fondo di coesione

Per il periodo 2000-2006, il Fondo di coesione interviene tenendo conto del «quadro di riferimento strategico» che rappresenta uno strumento privilegiato di coordinamento tra i Fondi strutturali e il Fondo di coesione⁷. I quadri di riferimento nel settore dei trasporti e dell'ambiente sono destinati ad evitare incongruenze o sovrapposizioni tra strategie o misure specifiche e ad ottimizzare l'effetto di complementarità tra i Fondi strutturali e il Fondo di coesione.

⁷ Gli elementi principali del quadro di riferimento strategico sono: la quantificazione degli obiettivi da raggiungere alla fine del periodo di programmazione, la strategia prevista per realizzare gli obiettivi prefissati, la definizione dell'articolazione tra gli interventi del FESR e quelli del Fondo di coesione, gli investimenti previsti, nonché le modalità di applicazione del principio "chi inquina paga".

In due Stati membri i quadri di riferimento strategico sono stati elaborati d'intesa tra lo Stato membro e la Commissione, dato che sono parte integrante dei programmi operativi per i trasporti e l'ambiente.

Nel settore dei trasporti è stata data precedenza alle reti transeuropee (TEN); per quanto riguarda l'ambiente, il quadro di riferimento presenta tre settori prioritari d'intervento (rifiuti, approvvigionamento idrico, depurazione).

In Grecia, al fine di rendere più efficace la gestione delle operazioni finanziate dal Fondo di coesione, è stato deciso di riservare il finanziamento ai grandi progetti, o a gruppi di progetti regionali che implicano una considerevole massa finanziaria. Sempre ai fini di una maggiore coerenza tra il FESR e il Fondo di coesione, è stato inoltre convenuto che la responsabilità della selezione dei progetti tecnici per entrambi i Fondi sarebbe spettata all'autorità di gestione del pertinente programma operativo.

II - IMPATTO ATTESO DELLA NUOVA PROGRAMMAZIONE E VALORE AGGIUNTO COMUNITARIO

II - 1 Concentrazione tematica

La concentrazione della spesa in un numero ridotto di settori è destinata a garantire che le priorità figuranti nei programmi riflettano sia i fattori alla base della crescita economica che le priorità politiche dell'UE. Come sottolineato dal secondo rapporto sulla coesione economica e sociale⁸, le misure strutturali della Comunità sono selettive e complementari rispetto a quelle degli Stati membri.

Per le regioni dell'obiettivo 1 sono state apportate alcune modifiche alla ripartizione dei contributi tra i tre settori d'intervento principali - infrastrutture, risorse umane e investimenti produttivi (cfr. la tabella "Ripartizione per categorie di spesa per l'obiettivo 1" dell'**allegato 1**).

In base ai complementi di programmazione disponibili, per il periodo 2000-2006 la quota di spesa per le infrastrutture sembra scendere al 28% circa del totale, di cui 1/3 destinato alle reti di trasporto; è prevista inoltre una forte concentrazione degli investimenti nei quattro paesi della coesione

La quota di spesa assegnata agli investimenti nel campo delle risorse umane è pari al 30% circa. Viene attribuita maggiore priorità alle politiche attive del mercato del lavoro e al potenziamento dei sistemi di istruzione (soprattutto in Italia e in Portogallo).

La quota di spesa per gli investimenti produttivi (42% circa) risulta uguale a quella del periodo precedente. Risulta tuttavia diminuita nei paesi della coesione e in Italia, a causa del calo degli aiuti diretti all'industria, conseguente all'applicazione di norme più rigorose in materia di aiuti pubblici. Inoltre, è stata data preferenza a forme di sostegno indiretto e più "soft" allo sviluppo delle piccole e medie imprese.

Più specificamente, i Fondi strutturali danno un contributo importante alla tutela dell'ambiente, destinandovi oltre il 10% degli stanziamenti complessivi per l'obiettivo 1. I

⁸ "Unità dell'Europa, solidarietà dei popoli, diversità dei territori - Secondo rapporto sulla coesione economica e sociale", adottato dalla Commissione il 31 gennaio 2001.

finanziamenti si prefiggono inoltre di migliorare l'accesso alle regioni periferiche⁹ e sviluppare le attività di formazione, ricerca e innovazione, che sono fondamentali per lo sviluppo della società della conoscenza e dell'economia fondata sulla conoscenza e che, a causa di vincoli del bilancio nazionale, non potrebbero essere realizzate integralmente senza il sostegno comunitario. In questo ambito, secondo le stime verranno destinati direttamente alla società dell'informazione e alla riduzione del divario digitale 5-6 miliardi di euro. Altre misure contribuiranno, indirettamente, allo sviluppo delle nuove tecnologie, in particolare le misure di sostegno alle piccole imprese.

Attualmente sembrano quindi delinearsi alcune tendenze nelle strategie di sviluppo regionale per il periodo di programmazione settennale. Risulta una maggiore concentrazione sui fattori strutturali di competitività, che determinano la crescita a lungo termine delle regioni dell'obiettivo 1, in particolare i trasporti, la R&S e l'innovazione, la società dell'informazione e le risorse umane. A ciò si aggiunge una preoccupazione anch'essa più marcata di integrazione delle tematiche dell'ambiente e della promozione dello sviluppo sostenibile.

L'analisi verrà affinata allorché saranno disponibili i dati dei complementi di programmazione, in base alla classificazione delle aree d'intervento figurante nel regolamento (CE) n. 438/2001.

II - 2 Impatti macroeconomici¹⁰

I Fondi strutturali hanno - in particolare nei paesi e nelle regioni che ne beneficiano maggiormente - un impatto significativo sulla crescita e sul recupero economico nonché sull'occupazione complessiva e sul livello di produttività. Tale impatto è tanto più importante quanto più si inserisce in un contesto macroeconomico stabile, connesso all'unione economica e monetaria.

Inoltre, il metodo di programmazione pluriennale dei Fondi strutturali impone ai principali paesi beneficiari di effettuare scelte strategiche a medio termine e di portarle avanti in modo rigoroso, il che favorisce il loro sviluppo. Anche in questo caso, i piani riducono le incertezze.

Rispetto ad una situazione di "assenza di intervento", il contributo dei Quadri comunitari di sostegno (Fondi strutturali e spesa nazionale) innalzerà il PIL in termini reali di circa il 6% in Grecia e in Portogallo e del 2,4% in Spagna. Per l'Irlanda gli effetti sono relativamente modesti (+1,8%) a causa della quota relativamente ridotta dei Fondi strutturali (meno del 10%) rispetto al volume complessivo della spesa pubblica nazionale¹¹. Nei Länder della Germania orientale, le simulazioni effettuate indicano un aumento del PIL pari al 4% nel 2006. Si prevedono comunque ulteriori aumenti a lungo termine del livello del PIL, dovuti agli effetti della domanda sulla crescita, anche oltre la fine del periodo di programmazione, anche se si presume che gli investimenti QCS terminino nel 2006.

I documenti di programmazione daranno impulso agli investimenti fino al 2006, soprattutto in Grecia (+20%), in Portogallo (+14%) e nei Länder della Germania orientale (+6%) con

⁹ In Grecia, ad esempio, gli investimenti per le grandi reti di trasporto ammontano al 150% di quelli del periodo 1994-1999.

¹⁰ La parte III del secondo rapporto sulla coesione economica e sociale "Unità dell'Europa, solidarietà dei popoli, diversità dei territori - Secondo rapporto sulla coesione economica e sociale", adottato dalla Commissione il 31 gennaio 2001, può costituire un'utile integrazione alla lettura del presente capitolo.

¹¹ Per memoria, nel periodo 2000-2006 il contributo comunitario (FS + FdC) a favore del Portogallo, della Grecia, dell'Irlanda e della Spagna rappresenta rispettivamente il 2,9 %, il 2,8%, lo 0,6% e l'1,3% del PIL.

conseguente aumento della domanda effettiva e, a termine, della produttività. Gli effetti sull'occupazione sono significativi, in particolare in Grecia e Portogallo, ma tenderanno ad attenuarsi dopo il 2006, in quanto si presume che la maggiore produttività si rifletterà integralmente in incrementi dei salari reali.

In termini di formazione lorda di capitale fisso, la quota del contributo comunitario destinata agli investimenti è mediamente dell'1,2%, ma raggiunge il 10% circa in Grecia e in Portogallo - cfr. la tabella "*Contributo dei Fondi strutturali alla spesa strutturale e alla formazione lorda di capitale fisso degli Stati membri*" dell'**allegato 1**¹². I dati dimostrano che senza i trasferimenti comunitari la crescita economica, di cui gli investimenti rappresentano la componente fondamentale, sarebbe assai inferiore nei paesi della coesione, che ne sono i principali beneficiari. Tuttavia, la loro incidenza è diminuita rispetto al periodo di programmazione precedente.

II - 3 Impatto sulla competitività regionale

Benché si tenda ad esprimere un giudizio definitivo sulle politiche strutturali in base al loro effetto sulla crescita e sul recupero economico, è importante anche considerarne l'impatto sui fattori chiave della competitività delle economie interessate. Continueranno ad essere realizzati progressi sostanziali nel settore delle infrastrutture di base nonché per quanto riguarda la ricerca-sviluppo, l'accesso alle conoscenze e alla società dell'informazione, le possibilità di istruzione e di formazione permanente, ambiti nei quali gli squilibri territoriali sono particolarmente evidenti. Taluni impatti avranno carattere più marcato di altri, come indicano gli esempi seguenti.

Nel settore dei trasporti, la prosecuzione dell'ammodernamento della rete stradale ridurrà il divario, in particolare per quanto riguarda le reti transeuropee. Inoltre, il riequilibrio modale a favore della ferrovia, in particolare in Spagna e Portogallo, dovrebbe avere un impatto favorevole sull'ambiente. Il carattere essenzialmente strutturale di tali investimenti fa sì che essi contribuiscano allo sviluppo di attività economiche e alla creazione di posti di lavoro duraturi nelle regioni dell'obiettivo 1.

Nel settore della R&S e della società dell'informazione, il maggiore risalto dato alle strategie integrate dell'innovazione e all'interazione tra centri di ricerca accademica e imprenditoria consentirà di aumentare la competitività dell'economia e favorirne l'integrazione in un contesto internazionale. Analogamente, contribuirà a realizzare questo obiettivo la più ampia diffusione dei servizi e l'applicazione della società dell'informazione alle piccole e medie imprese (ad esempio, il commercio elettronico riguarderà il 15% delle piccole e medie imprese della Grecia). Pertanto, l'obiettivo di promozione della competitività regionale è in sintonia con la politica comunitaria di costituzione dello «Spazio europeo della ricerca», sottolineando la dimensione regionale delle politiche di ricerca.

Infine, va rilevato che il sostegno alla strategia europea per l'occupazione, in particolare tramite il Fondo sociale europeo, promuoverà lo sviluppo delle risorse umane e contribuirà a rispondere alle esigenze del mercato del lavoro locale e alle possibilità occupazionali. Ciò agevolerà il miglioramento della capacità produttiva regionale e favorirà l'aumento dell'occupazione conformemente agli obiettivi relativi al tasso di occupazione fissati a Lisbona e a Stoccolma.

¹² Aggiungendo i finanziamenti concessi a titolo del Fondo di coesione, in termini di investimenti l'intervento comunitario (FS + FdC) è decisivo in quanto rappresenta come media annuale il 12,3% degli investimenti complessivi in Grecia, il 2,6% in Irlanda, il 5,5% in Spagna e l'11,4% in Portogallo.

II - 4 Considerazione delle altre priorità e politiche comunitarie (ambiente, concorrenza, trasporti, società dell'informazione, ricerca/innovazione, piccole e medie imprese, pari opportunità) e relativo impatto

L'esatta misura dell'impatto della strategia dei documenti di programmazione sulle politiche comunitarie potrà essere percepita soltanto allorché saranno disponibili i complementi di programmazione. Tuttavia, in sede di negoziazione la Commissione ha voluto che le principali politiche in questione (ambiente, ricerca, società dell'informazione ecc.) fossero trattate approfonditamente. Ciò ha condotto alla definizione nell'ambito dei documenti di programmazione di priorità direttamente connesse alle politiche comunitarie e, nell'ambito dei complementi di programmazione, alla definizione di misure proprie alle politiche in questione.

In generale, i programmi hanno concretizzato la presenza delle altre politiche comunitarie nei due modi seguenti:

- nel capitolo sull'attuazione del programma si garantisce che, nella fase di selezione dei progetti, siano prese in dovuto conte le politiche in materia di concorrenza¹³, appalti pubblici, ambiente e pari opportunità;
- mediante tematiche trasversali, si integrano nelle singole misure e priorità del programma le politiche relative alla sostenibilità ambientale, alla società dell'informazione e alle pari opportunità.

In generale, l'impatto sulle altre politiche comunitarie è stato giudicato positivo.

Nel settore dell'ambiente, i documenti di programmazione rivolgono un'attenzione particolare al rispetto della normativa e alla coerenza con la politica comunitaria. Ciò vale, ad esempio, per le azioni nel settore dei rifiuti (che devono iscriversi nei piani di gestione elaborati conformemente alle direttive in materia di rifiuti, adottati dalle autorità nazionali o regionali); per le infrastrutture di trattamento delle acque reflue (che devono essere coerenti con gli obiettivi indicati dalle direttive concernenti le acque reflue urbane); per gli interventi in materia di attività produttiva o le direttive sulla prevenzione e il controllo integrato dell'inquinamento, il sistema di gestione e di audit ambientale ecc. Le direttive «habitat» (92/43/CEE)¹⁴ e «uccelli» (79/409/CEE)¹⁵ esigono l'adeguata gestione delle zone inserite nella rete Natura 2000. Il 14 marzo 2000 la Commissione ha adottato linee direttrici che precisano l'articolazione tra la realizzazione delle azioni strutturali del periodo 2000-2006 e il rispetto delle direttive Natura 2000. Tali linee direttrici si applicano soltanto agli Stati membri che alla data di approvazione dei documenti di programmazione da parte della Commissione non avevano ancora comunicato i siti da proteggere in applicazione delle direttive «Habitat» e «Uccelli» e stabiliscono che i documenti di programmazione degli Stati membri devono imperativamente contenere impegni chiari e irrevocabili per quanto riguarda sia la presentazione degli elenchi dei siti da proteggere sia l'assicurazione formale che la

¹³ In particolare, tutte le informazioni necessarie per verificare la conformità delle misure previste con le norme comunitarie in materia di aiuti di Stato figurano in ciascun intervento e sono riprese, previo eventuale aggiornamento da parte dell'autorità di gestione, in ciascun complemento di programmazione.

¹⁴ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7).

¹⁵ Direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103 del 25.4.1979, pag. 1).

realizzazione degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali non comporterà il deterioramento dei siti protetti.

A parte gli aspetti relativi all'osservanza e all'applicazione delle leggi, i negoziati hanno rappresentato l'occasione per rafforzare l'integrazione della dimensione ambientale in tutte le priorità, mediante l'applicazione dei principi di azione preventiva, della correzione alla fonte del danno ambientale, e del principio "chi inquina paga".

Per quanto riguarda la strategia relativa alle pari opportunità, è molto difficile quantificarne l'impatto, dato soprattutto che i piani d'azione non sono ancora definiti (cfr. complementi di programmazione). Tuttavia, la valutazione qualitativa consente di prevedere progressi significativi in questo ambito. La strategia dovrebbe promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, la riduzione del tasso di disoccupazione femminile, nonché l'aumento del tasso di attività.

II - 5 Effetto moltiplicatore e addizionalità

Al fine di garantire nelle regioni ammissibili un reale impatto dei Fondi comunitari a complemento dell'impegno di sviluppo di ciascuno Stato membro, dal 1989 la disciplina dei Fondi strutturali prevede l'applicazione del principio di addizionalità, secondo il quale gli Stati membri hanno l'obbligo di mantenere la spesa strutturale nazionale (al netto del contributo UE) per un determinato periodo di programmazione almeno allo stesso livello del periodo precedente.

Per il periodo di programmazione 2000-2006 la spesa pubblica strutturale totale prevista per le regioni dell'obiettivo 1 dovrebbe ammontare mediamente, per l'UE nel suo insieme, a 90 miliardi di € l'anno. La spesa strutturale degli Stati membri (al netto del contributo UE) rappresenterebbe in media un po' più dell'1% del PIL dell'Unione, ma il 7% in Grecia e quasi il 5% in Irlanda e Portogallo. Inoltre, i Fondi strutturali dovrebbero rappresentare in media il 18% circa della spesa pubblica complessiva (nazionale e comunitaria) nelle regioni in questione. Tale quota raggiunge tuttavia il 29% in Spagna e il 37% in Portogallo, fornendo pertanto un contributo importante all'impegno pubblico di sviluppo di questi paesi - cfr. inoltre punto II-2.

Rispetto al periodo 1994-1999, la spesa strutturale comunitaria e nazionale prevista per il periodo 2000-2006 dovrebbe aumentare mediamente dell'8,6% l'anno per l'Unione nel suo insieme (cfr. la tabella riepilogativa *Andamento del volume della spesa strutturale degli Stati membri nelle regioni dell'obiettivo 1 e nelle regioni beneficiarie del sostegno transitorio* per l'Unione nel suo insieme, di cui all'**allegato 1**). L'andamento, tuttavia, varia molto da uno Stato membro all'altro. La Germania, ad esempio, che nei periodi di programmazione precedenti aveva sostenuto uno straordinario impegno per investimenti strutturali a favore dei nuovi Länder, prevede una riduzione del 10% della spesa strutturale in queste regioni, il che le consentirà di ritornare a livelli di spesa strutturale meno eccezionali rispetto agli altri Stati membri. In Italia, invece, l'aumento della spesa del 20% dev'essere rapportato al livello di spesa inferiore al previsto del periodo 1994-1999 e si riconduce all'impegno del governo di aumentare la spesa in conto capitale al fine di stimolare lo sviluppo economico del Mezzogiorno.

II - 6 Vantaggi connessi al metodo di attuazione

Un nuovo sistema di programmazione più semplice e strategico

Il nuovo sistema di programmazione è stato semplificato riducendo il numero di programmi, in particolare in Spagna, integrando i Fondi a livello regionale, e in Italia. Esso dovrebbe consentire una certa "flessibilità" di gestione, in particolare nell'ambito dei complementi di programmazione, compatibilmente con le disposizioni regolamentari, in termini di obiettivi quantificati e di indicatori per la sorveglianza. Si sottolinea inoltre l'utilità delle valutazioni *ex-ante*, che in numerosi casi hanno contribuito a migliorare la coerenza e la qualità dei piani consentendo di stabilire stretti nessi tra la diagnosi dei problemi socioeconomici e la definizione di priorità ed obiettivi strategici. Inoltre, gli orientamenti comunitari hanno consentito di procedere a qualche ridefinizione significativa delle strategie di sviluppo regionale proposte per l'attuale periodo.

Un partenariato più inclusivo e responsabile

Per il periodo 2000-2006, le competenze di gestione sono state definite in base ai principi del decentramento e della sussidiarietà. La contropartita diretta di questi principi è costituita dall'esigenza di aumentare la trasparenza, in particolare in materia di gestione finanziaria, controllo delle azioni concrete e procedure di selezione dei progetti, nonché dalla definizione più precisa delle competenze rispettive dei soggetti che decidono la programmazione, dei responsabili dei programmi e delle autorità di pagamento.

La preparazione dei nuovi documenti di programmazione ha messo in evidenza una maggiore consapevolezza del ruolo dei partner nella fase di programmazione. Un partenariato così ampio, pur presentando aspetti positivi, può tuttavia determinare ritardi del processo decisionale proprio per la complessità delle procedure di consultazione di tutti i partner. Vi è quindi correlazione tra l'ampliamento del partenariato e l'indirizzo strategico dei documenti di programmazione, su cui si dovrà riflettere in futuro.

Merita di essere segnalata in modo particolare la partecipazione delle autorità ambientali degli Stati membri. Laddove la collaborazione tra autorità responsabili della programmazione e autorità ambientali è stata più strutturata e sistematica, migliore è risultata la qualità dei piani e dei programmi, in particolare in termini di sviluppo sostenibile. La partecipazione costruttiva delle autorità ambientali durante tutta la programmazione 2000-2006, nonché la costituzione di reti tra tali autorità, dovrebbero contribuire, oltre che ad una maggiore sostenibilità ambientale, ad un'attuazione più integrata degli interventi e delle misure (ad esempio in Spagna).

Un sistema di sorveglianza fondato su indicatori ed obiettivi quantificati

La Commissione e gli Stati membri hanno il compito di garantire una sorveglianza efficace grazie ad obiettivi quantificati ed indicatori definiti nei programmi approvati. Tali indicatori sono stati strutturati in modo da descrivere la situazione socioeconomica relativa alla regione o al settore in questione nonché misurare gli effetti degli interventi, spaziando dagli indicatori di realizzazione fisica (dotazione di infrastrutture, volume di formazione ecc.) a quelli di risultato (guadagni immediati di efficienza) e di impatto socioeconomico in termini di evoluzione delle strutture produttive e occupazionali. Si possono constatare progressi significativi anche per quanto riguarda l'istituzione di sistemi di indicatori fondamentali comuni (indicatori e-Europe ecc.), che consentono di raffrontare il livello di efficacia dei

programmi, delle priorità o delle misure. Un caso esemplare è rappresentato dalla Scozia, ove questo tipo di impostazione è stato definito in base ad orientamenti metodologici precisi.

L'attività di valutazione integrata alla gestione

La valutazione periodica degli interventi è considerata sempre più uno strumento di gestione che può contribuire a migliorare la qualità e l'efficacia degli interventi. Sono stati realizzati progressi molto significativi, in particolare negli Stati membri che non avevano una tradizione di valutazione, e spetta ormai alle autorità di gestione organizzare la valutazione intermedia ed agevolare l'utilizzazione proattiva dei risultati nell'ambito del partenariato. A tal fine sono state istituite strutture di inquadramento delle mansioni di valutazione, in particolare tramite la costituzione di gruppi di lavoro o di orientamento nonché la creazione di unità di valutazione specializzate dotate di personale e risorse autonomi. La costituzione di una capacità interna di valutazione presso le amministrazioni nazionali e regionali diventa fondamentale per garantire una maggiore integrazione della valutazione nella gestione dei programmi.

La riserva di efficacia ed efficienza, nuovo incentivo dell'efficacia

L'introduzione della "riserva di efficacia ed efficienza" dà una dimensione nuova alla valutazione - e in generale alla gestione degli interventi - dato il suo carattere incentivante ai fini della realizzazione degli obiettivi prefissati per ciascun programma. L'istituzione di questo strumento ha comportato in concreto una maggiore specificazione degli obiettivi mediante indicatori operativi. Peraltro, il meccanismo ha dovuto tener conto dello specifico contesto istituzionale ed amministrativo degli Stati membri. In quelli a struttura federale (Germania, Austria, Belgio) i fondi sono assegnati a livello di priorità all'interno di ciascun programma. Il Regno Unito ha optato per un regime ibrido, che affianca l'impostazione a livello di priorità per Scozia, Galles e Irlanda del Nord ad un sistema di concorrenza tra programmi per le regioni dell'Inghilterra (Merseyside, Cornwall, Yorkshire e Humberside). Altri Stati, figuranti tra i principali beneficiari dei Fondi strutturali, hanno fissato obiettivi ambiziosi per quanto riguarda l'applicazione di questo principio, che addirittura oltrepassano gli obblighi regolamentari, creando una riserva di programmazione (Portogallo) o una riserva complementare nazionale connessa ad obiettivi di semplificazione delle procedure amministrative (Italia).
