

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII**
N. **224**

RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

APPROVATA NELLA SEDUTA DI GIOVEDÌ 19 FEBBRAIO 1998

Risoluzione
sull'esecuzione degli stanziamenti dei Fondi strutturali

Annunziata il 30 marzo 1999

IL PARLAMENTO EUROPEO,

visti gli obiettivi della politica regionale europea, gli orientamenti dei Fondi strutturali europei e le priorità figuranti agli articoli 130A-130E del trattato CE,

visti gli obiettivi fissati in occasione del Consiglio europeo di Edimburgo del 1992 e volti a rafforzare la coesione economica e sociale fra gli Stati membri della Comunità,

viste le relazioni annuali sui Fondi strutturali presentate ai sensi dell'articolo 16 del regolamento (CEE) n 2081/93, le relazioni periodiche presentate ai sensi dell'articolo

8 del regolamento (CEE) n. 2083/93, nonché la prima relazione sulla coesione economica e sociale presentata ai sensi dell'articolo 130 B del trattato CE,

viste le relazioni annuali della Corte dei conti presentate ai sensi dell'articolo 188 C, paragrafo 4, del trattato CE,

viste le proposte presentate dalla Commissione nella sua Agenda 2000 per un adeguamento della politica strutturale comunitaria volto a rispecchiare non da ultimo le esigenze dei prossimi ampliamenti,

vista la sua risoluzione del 10 aprile 1997 recante le osservazioni che costituiscono parte integrante della decisione che concede il discarico alla Commissione per

l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 1995 (1), in cui si dice «preoccupato per il tasso di utilizzazione dei fondi disponibili, che sotto molti profili è estremamente insoddisfacente» e incarica le sue commissioni competenti «di esaminare con precisione le dimensioni e le ripercussioni del problema e di presentare raccomandazioni in materia»,

visti la relazione della commissione per la politica regionale e i pareri della commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, della commissione per i bilanci, della commissione per la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'energia, della commissione per l'occupazione e gli affari sociali, della commissione per la protezione dell'ambiente, la sanità pubblica e la tutela dei consumatori, della commissione per il controllo dei bilanci e della commissione per la pesca (A4-0016/98),

A. considerando che, ai sensi dell'articolo 158 del trattato di Amsterdam, gli stanziamenti dei Fondi strutturali mirano a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali; che tale politica ha anche una dimensione orizzontale e mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni,

B. considerando che i notevoli aumenti delle risorse strutturali per i periodi di programmazione 1989-1993 e 1994-1999 rispecchiano l'importanza riconosciuta alla politica di rafforzamento della coesione economica e sociale,

C. considerando che, malgrado questa intensificazione degli sforzi, la prima relazione sulla coesione ha potuto riscontrare solo a livello nazionale, ma non a livello regionale, una convergenza nella riduzione dei divari tra i vari livelli di sviluppo, misurata in PIL procapite in termini di parità del potere d'acquisto,

D. considerando che una prosecuzione della politica strutturale appare pertanto necessaria, in particolare in vista delle future sfide rappresentate dall'Unione economica e monetaria e dall'ampliamento all'Europa centrale e orientale nonché a Cipro,

E. considerando che la politica regionale e strutturale fornisce uno dei contributi più importanti alla visibilità dell'Unione europea e alla prossimità di questa ai cittadini,

F. considerando che gli interventi dei Fondi strutturali contribuiscono alla creazione di posti di lavoro e quindi alla soluzione della crisi occupazionale in Europa, non da ultimo dinanzi al perdurare di un livello eccessivamente elevato di disoccupazione, in particolare di lunga durata,

G. considerando che le risorse stanziare per i Fondi strutturali nel quadro delle previsioni finanziarie rappresentano sia un'autorizzazione di spesa, sia un obiettivo di spesa concordato, la cui esecuzione è ineludibile per la coesione economica e sociale,

H. considerando che l'esecuzione degli stanziamenti dei Fondi strutturali deve mirare al loro pieno utilizzo e al loro puntuale svolgimento nonché ad una qualità quanto più alta dei progetti,

I. considerando che il conflitto fra una programmazione pluriennale nel quadro della politica strutturale e l'annualità di bilancio giustifica strumenti di bilancio più flessibili (per esempio l'attuale possibilità della reiscrizione in bilancio), al fine di rispettare le decisioni di Edimburgo; che il Consiglio considera il taglio delle risorse quale risposta al mancato utilizzo delle risorse strutturali,

J. considerando che qualsiasi mancato utilizzo di risorse dei Fondi strutturali ha numerose cause, che possono essere di natura amministrativo-procedurale, fiscale

(1) G. U. L 132 del 28 aprile 1997, pag. 140.

o macroeconomica; che finora anche la struttura della politica regionale europea e la natura della sua gestione sono parzialmente responsabili del non utilizzo e necessitano per tale motivo di un riaggiustamento nel quadro della futura riforma,

K. considerando tuttavia che il mancato utilizzo sistematico riduce considerevolmente l'obiettivo, sancito dal trattato, del rafforzamento della coesione economica e sociale nonché con le decisioni di Edimburgo, e non può quindi essere tollerato,

L. sottolineando in particolare il fatto che la questione della qualità degli interventi dei Fondi strutturali deve rimanere il criterio decisivo e che occorre quindi opporsi a un utilizzo delle risorse fine a se stesso,

M. considerando che l'ormai prossima riforma dei Fondi strutturali costituisce l'occasione di affrontare la sfida di un miglioramento nell'utilizzo delle risorse e di concepire in tal modo una politica strutturale migliorata, più efficace e che dia luogo a migliori risultati,

Situazione dell'utilizzo delle risorse dei Fondi strutturali per il 1994-1999.

1. constata che il tasso di utilizzo delle risorse dei Fondi strutturali (impegni/risorse iscritte in bilancio) per gli anni 1994, 1995 e 1996 ammonta rispettivamente al 90, al 91 e al 98 per cento, mentre per i pagamenti esso si attesta rispettivamente al 75, all'81 e al 95 per cento; deplora il fatto che, per quanto concerne gli impegni, nei primi due anni siano stati raggiunti risultati peggiori rispetto all'anno del periodo precedente che aveva fatto registrare il più basso tasso di utilizzo (il 1993, con il 94 per cento);

2. constata che delle risorse a disposizione nel citato periodo 1994-1996 non sono stati utilizzati e dovranno essere reiscritti in bilancio negli esercizi 1997-1999 circa 3,4 miliardi di ECU, constata tuttavia

con soddisfazione che il 1996 ha rappresentato una svolta, poiché tutte le risorse previste per quest'ultimo anno sono state impegnate, e sono stati inoltre utilizzati 423 degli 869 milioni di ECU reiscritti dal bilancio 1994 nel bilancio 1996;

3. rileva, in quanto ramo dell'autorità di bilancio, di aver già preso atto con soddisfazione, nelle sue risoluzioni del 2 ottobre 1997 sull'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 1997 (2) e del 23 ottobre 1997 sul progetto di bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 1998 — Sezione III — Commissione (3), del fatto che, a seguito dello scarso utilizzo delle risorse a disposizione negli anni 1994 e 1995, dal 1996 si può ormai constatare nel complesso un miglioramento nell'utilizzo delle risorse dei Fondi strutturali;

4. constata con soddisfazione la positiva evoluzione dell'utilizzo del Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), che dopo un'esecuzione insufficiente nel 1994 raggiunge ormai tassi di utilizzo soddisfacenti e che, con la sua quota del 48 per cento dell'insieme delle risorse dei Fondi strutturali (Fondo di coesione escluso), influenza in modo determinante il tasso di utilizzo generale;

5. constata che malgrado il tasso di utilizzo soddisfacente del Fondo sociale europeo (FSE) nel 1996, alla metà del periodo di finanziamento in corso l'erogazione delle risorse è di gran lunga al di sotto del piano finanziario; ritiene che, con una quota del 30 per cento dell'insieme delle risorse dei Fondi strutturali, il miglioramento a medio termine del suo utilizzo influenzerà in modo determinante il tasso di utilizzo generale; rileva che l'annualità dei programmi FSE non sempre si adatta ai calendari finanziari degli Stati membri ovvero al calendario accademico;

(2) G. U. C 325 del 27 ottobre 1997, pag 18.

(3) Processo verbale della seduta in tale data, parte II, punto 1 d).

6. deplora che, malgrado un'esecuzione relativamente positiva, nei primi due anni, delle risorse dello Strumento finanziario di orientamento della pesca, nel 1996, con un tasso di utilizzo di appena il 78 per cento, lo SFOP sia rimasto chiaramente indietro rispetto agli altri Fondi strutturali; constata invece con soddisfazione l'evoluzione dell'utilizzo delle risorse da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, sezione Orientamento;

7. ritiene che, nonostante alcuni problemi puntuali che sono in corso di soluzione, il livello di esecuzione generale del FEAOG-Orientamento nello scorso esercizio di programmazione e in quello attuale può essere considerato abbastanza soddisfacente per quanto riguarda tanto il raggiungimento degli obiettivi, quanto l'utilizzazione degli stanziamenti;

8. constata un'esecuzione a favore dei vari obiettivi fra il 1994 e il 1996 che si attesta al 96 per cento rispetto a quanto inizialmente programmato; si compiace dell'utilizzo più che soddisfacente delle risorse previste per l'obiettivo 1; esprime preoccupazione per l'esecuzione non ancora ottimale a favore degli altri obiettivi;

9. ritiene insufficiente il tasso complessivo di esecuzione delle iniziative comunitarie rispetto per gli anni 1994-1996, che è del 90 per cento, rispetto a quanto inizialmente programmato; individua una delle cause principali nei ritardi verificatisi all'inizio del periodo di programmazione, che nel 1994 hanno portato a un tasso di utilizzo di appena il 12 per cento; ciononostante, esprime preoccupazione per l'esecuzione tuttora lenta di talune iniziative comunitarie;

10. constata, per quanto concerne il divario fra le risorse impegnate e i pagamenti realmente effettuati, che tra il 1993 e il 1996 esso è aumentato da 15 a 26,7 miliardi di ECU; riconosce tuttavia il fatto positivo rappresentato dalla diminuzione e quindi dal miglioramento tanto del tasso annuo di crescita, quanto della quota re-

lativa alle risorse destinate agli impegni per l'esercizio di bilancio;

11. critica con forza il fatto che alla fine del 1996 nell'ambito del FESA dovevano essere ancora utilizzate risorse impegnate prima del 1994, per un ammontare di 2,5 miliardi di ECU rispettivamente a favore dei progetti di promozione comunitari e delle iniziative comunitarie degli anni 1989-1993; constata che la Commissione non ha pubblicato alcun dato attuale sull'esecuzione di programmi ancora in corso ma avviati prima del 1994; deplora che, nel quadro della sua funzione di controllo, abbia dovuto ricorrere, per ottenere tali dati, a pubblicazioni della Corte dei conti;

Deficit nell'avviamento e nello svolgimento del periodo di programmazione in corso.

12. sottolinea che uno dei maggiori deficit nell'utilizzo delle risorse è costituito dal modo di avviare il periodo di programmazione, che nel caso del periodo 1994-1999 è stato contrassegnato da notevoli ritardi nell'emanazione dei regolamenti, nelle decisioni riguardanti le zone beneficiarie e nella ripartizione delle risorse nonché, in seguito, nella presentazione e approvazione dei programmi;

13. ritiene pertanto che si debba garantire un avviamento efficace (adozione dei regolamenti, definizione delle aree ammesse agli aiuti, approvazione dei programmi, ecc.) già molto prima dell'inizio ufficiale di ciascuna fase di programmazione, onde contenere entro certi limiti, nelle misure di politica strutturale, la strutturale incompletezza della programmazione di bilancio; constata che l'avviamento avrà successo se vi parteciperanno a tempo debito sia gli enti locali e regionali che le parti sociali;

14. sollecita la Commissione e gli Stati membri a garantire, tramite l'assistenza tecnica, la massima istruzione dei candidati e l'adeguata valutazione delle domande attraverso una formazione e un'at-

tività preparatoria per migliorare le possibilità di assorbimento degli aiuti;

15. rileva che, a causa di detti ritardi nel 1994 e 1995 nell'ambito dell'esecuzione del bilancio dei Fondi strutturali del periodo 1994-1999, gli impegni si concentreranno come nel precedente periodo di programmazione alla fine del periodo pluriennale; ricorda che i successivi adeguamenti della rubrica 2 delle prospettive finanziarie per riscrivere in bilancio le risorse inutilizzate a partire dal 1995 abbiano creato un effetto « valanga », concentrando nel 1999 — ultimo anno del periodo di programmazione — un importo supplementare di almeno 1.738 miliardi di ECU rispetto al massimale iniziale degli stanziamenti di impegno previsto a Edimburgo (l'importo supplementare in stanziamenti di pagamento raggiungerà 1.105 milioni di ECU); teme che tali importi possano aumentare a causa delle possibili sottoesecuzioni nei prossimi anni (1998/99); deplora la circostanza, spesso rilevata, che i pagamenti si concentrano regolarmente alla fine del bilancio annuale;

16. sollecita una valutazione realistica della sostenibilità dell'attuale quadro finanziario, quale risulta dalla reiscrizione in bilancio degli stanziamenti inutilizzati negli esercizi 1994 e 1995, in quanto concentra artificialmente le risorse al termine del periodo di programmazione;

17. rileva espressamente che una proficua selezione dei progetti è decisiva per la liquidazione dei mezzi; osserva un nesso positivo tra l'integrazione del cofinanziamento UE in programmi esistenti e l'utilizzazione dei mezzi, riconosce tuttavia che le scadenze di liquidazione non sono articolate in funzione della qualità dei programmi innovativi, i quali richiedono più tempo e una mole maggiore di lavoro;

18. evidenzia nuovamente che la frammentazione semestrale, a livello sia verticale che orizzontale (UE, nazionale, regionale), può ostacolare un'utilizzazione proficua; il numero di operatori coinvolti connesso a detta frammentazione comporta sovente, assieme alla molteplicità di mo-

dalità di intervento e di procedure operative, eccessivi oneri amministrativi e quindi una liquidazione troppo limitata o ritardata dei mezzi dei Fondi strutturali;

19. sottolinea espressamente la congruenza dell'obbligo di cofinanziamento da parte degli Stati membri; rileva però che una delle cause dei problemi in fase di esecuzione è costituita dalle difficoltà nel cofinanziamento, la quali sono originate dalla rigorosa annualità dei bilanci nazionali, dall'adempimento tardivo o dal mancato rispetto delle promesse di cofinanziamento pubblico o dalla semplice impossibilità di mettere a disposizione i mezzi del cofinanziamento;

20. rileva che attualmente risultano rigide e molto lunghe le modifiche dei programmi e delle schede finanziarie nel quadro della procedura del comitato di accompagnamento e quindi spesso comportano ritardi nella liquidazione; propone in tale contesto un ampliamento delle responsabilità e una revisione del ruolo dei comitati di accompagnamento con il contestuale rafforzamento dei controlli sistematici e introduzione di possibilità di sanzione da parte della Commissione;

21. rileva che taluni Stati membri invocano i requisiti stabiliti per la valutazione e i controlli in quanto causa principale per i ritardi nella liquidazione, citando scarse esperienze di valutazione, conflitti di coordinamento e competenze tra i livelli europeo e nazionale, oppure l'autocorrezione, in genere molto tardiva, del sistema istituzionale regionale;

Proposte per migliorare l'utilizzo degli stanziamenti nel quadro della riforma dei Fondi strutturali.

22. invita la Commissione a emanare quanto prima e comunque non oltre la primavera 1998 i regolamenti quadro; ritiene necessario che detti regolamenti vengano decisi dal Consiglio e dal Parlamento europeo entro il 1998, cosicché gli organi locali, regionali e nazionali abbiano tempo sufficiente per elaborare e presentare i

programmi (sicurezza della pianificazione) e nel 2000 sia possibile avviare tempestivamente l'attuazione dei programmi (riduzione al minimo del fattore tempo); ricorda alla Commissione che i suoi orientamenti o priorità in materia di programmi non dovrebbero prevalere su esigenze e obiettivi specifici del partenariato locale;

23. ribadisce pertanto la sua richiesta di proseguire l'attuale promozione in un anno di transizione, allo scopo di garantire un passaggio senza soluzione di continuità, in caso di adozione dei nuovi regolamenti relativi ai Fondi strutturali dopo il 1° gennaio 1999;

24. considera sostanzialmente auspicabile la concentrazione, la semplificazione e la riduzione delle modalità di intervento come prevede la Commissione nell'Agenda 2000; auspica che ciò costituisca un contributo allo snellimento amministrativo a tutti i livelli, in particolare nel settore delle iniziative comunitarie, e quindi un contributo al miglioramento dell'utilizzazione dei mezzi;

25. rileva che una cooperazione paritetica articolata al meglio costituisce un fattore di successo a livello dell'utilizzazione dei mezzi dei Fondi strutturali in quanto opera contro la frammentazione amministrativa; sostiene pertanto l'impostazione di fondo della Commissione volta a rafforzare il principio del partenariato nel quadro della riforma dei Fondi strutturali; sollecita altresì con vigore gli operatori coinvolti a tutti i livelli a sfruttare in questo senso le possibilità esistenti; invita tutti gli operatori a raggiungere per quanto possibile rapide decisioni e ad evitare, come in passato, che vengano bloccati i pagamenti ai beneficiari finali, determinando per i progetti seri problemi di liquidità o addirittura minacciandone la praticabilità; esorta gli operatori a tracciare chiare linee di demarcazione tra le loro varie responsabilità in materia di esecuzione;

26. rileva che le regioni dotate di autonomia finanziaria hanno normalmente meno problemi nell'erogazione del cofinanziamento; esorta gli operatori a migliorare le disposizioni in materia di cofinanziamento, soprattutto per le regioni prive di autonomia finanziaria; auspica altresì un maggiore coinvolgimento del settore privato nel cofinanziamento;

27. si esprime a favore dell'armonizzazione delle pratiche amministrative nella gestione dei diversi fondi; auspica, nel quadro dell'imminente dibattito sulla riforma, uno stretto coordinamento ai livelli amministrativi interessati sulla base di un approccio integrato regionale in materia di sostegno; giudica necessario istituire a tutti i livelli coinvolti competenze chiare e interlocutori stabili, onde conseguire un aumento dell'efficienza degli iter procedurali;

28. prende atto della proposta della Commissione di introdurre una riserva nei termini indicati dalla Commissione nella sua Agenda 2000; rileva tuttavia che per valutare tale proposta vanno presentati alla discussione i criteri pertinenti; che l'introduzione di una simile riserva non deve comportare alcun onere amministrativo supplementare e che non va esaminato soltanto il semplice flusso di mezzi al fine di non pregiudicare iniziative di elevato valore qualitativo; ritiene inoltre che, per poter destinare ad altri fini le risorse finanziarie non utilizzate, la revisione intermedia costituisca il momento ottimale di verifica;

29. rileva che allo stato attuale non è possibile giungere alla conclusione che la costituzione di una riserva comporterà un miglioramento qualitativo dell'utilizzo degli stanziamenti, ritiene ad ogni modo che la sua utilità dovrebbe essere valutata nel quadro generale dell'esame dei nuovi regolamenti, congiuntamente ai settori della programmazione, della gestione, del controllo e delle valutazioni *ex-ante* ed *ex-post*;

30. ritiene che non sia chiaro, segnatamente per il periodo compreso tra il 1989 e il 1993, se gli impegni ancora da liquidare (RAL) rappresentino un pagamento finale o impegni che graveranno sul bilancio ancora per molti anni;

31. ritiene che la struttura della presentazione di bilancio delle politiche strutturali e in particolare dei Fondi strutturali non rifletta in modo del tutto trasparente e coerente il quadro giuridico, a norma del quale i periodi specifici di programmazione (1989-93 e 1994-99) devono essere eseguiti sulla base di obiettivi e di una destinazione indicativa delle dotazioni finanziarie totali per obiettivo e per Stato membro (articolo 12 del regolamento (CEE) n. 2081/93); ritiene che nelle attuali circostanze risulti difficile valutare gli scarti tra la programmazione prevista a titolo delle decisioni di Edimburgo e la sua esecuzione in termini di bilancio; propone pertanto che la revisione dei Fondi strutturali venga accompagnata da una presentazione di bilancio basata su diversi sottotitoli relativi ad ogni singolo periodo di programmazione;

32. ritiene che, qualora persistessero difficoltà di assorbimento alla fine del periodo di programmazione, sarà necessario trovare soluzioni che permettano la riassegnazione delle risorse rese disponibili durante l'attuale periodo di programmazione; constata la recente introduzione di un nuovo sistema di compensazione dei conti per i Fondi strutturali;

33. auspica che la relazione, da presentare prima del PPB 1999, sulla situazione generale in materia di esecuzione delle diverse sezioni dei Fondi strutturali, contenga proposte ragionevoli rivolte all'autorità di bilancio sugli adeguamenti e sulle eventuali integrazioni da apportare alle varie programmazioni finanziarie approvate in precedenza (redistribuzione delle risorse e riprogrammazione);

34. constata, a tale riguardo, che l'assegnazione per Stato membro della dota-

zione finanziaria pluriennale, prevista all'articolo 12 del regolamento (CEE) n. 2081/93, deve essere intesa solo come orientamento; attende di conseguenza dalla Commissione che, sulla base della precitata relazione, adotti le misure che potranno rendersi necessarie per conseguire gli obiettivi stabiliti ad Edimburgo;

35. giudica necessario mantenere la possibilità di un'automatica reiscrizione in bilancio, considerato lo sfasamento esistente tra i periodi di programmazione pluriennali e l'annualità del bilancio; auspica vivamente che la Commissione non proceda a « risparmi » a detrimento del principio della coesione economica e sociale e riesamini il suo progetto figurante nell'Agenda 2000, inteso a sanzionare la sottoutilizzazione degli stanziamenti mediante una non reiscrizione in bilancio di questi ultimi nel quadro della programmazione pluriennale;

36. auspica che il ricorso ai prestiti della BEI e del FEI non si sostituisca ma si aggiunga alle sovvenzioni dei Fondi strutturali;

37. critica nuovamente il Consiglio, il quale sempre più spesso reagisce a ritardi nella liquidazione con tagli dei mezzi e quindi potrebbe innescare problemi di liquidità, vanificando dunque indirettamente l'obiettivo di spesa concordato a Edimburgo; invita il Consiglio a considerare fin da ora, in fase di definizione del bilancio 1999, gli obblighi risultanti dalle agevolazioni di Edimburgo;

38. invita gli Stati membri a manifestare la volontà di ricorrere ai mezzi nella misura prevista e a evitare il più possibile una restituzione di mezzi UE ai bilanci nazionali;

* * *

39. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES
Vicepresidente