



COMMISSIONE EUROPEA
DIREZIONE GENERALE XVI
POLITICA REGIONALE E COESIONE
Elaborazione delle politiche regionali

**Il nuovo periodo di programmazione 2000-2006 :
documenti di lavoro metodologici**

DOCUMENTO DI LAVORO 5

La verifica dell'addizionalità per l'obiettivo 1

1. INTRODUZIONE

L'articolo 11 del nuovo regolamento recante disposizioni generali sui Fondi strutturali apporta diversi cambiamenti al principio dell'addizionalità rispetto all'articolo 9 del vecchio regolamento di coordinamento. Benché sia mantenuta la filosofia ispiratrice di questo principio - i Fondi strutturali non possono sostituirsi alle spese pubbliche a finalità strutturale o assimilabili di uno Stato membro - la procedura di verifica è soggetta ad alcuni rilevanti modifiche:

- La frequenza delle verifiche è ridotta a tre: una verifica ex-ante dei documenti di programmazione, una verifica intermedia entro il 31 dicembre 2003 e una verifica di "fine periodo" entro il 31 dicembre 2005.
- Un elemento di negoziazione tra lo Stato membro e la Commissione è introdotto nella verifica ex-ante all'atto della determinazione, nel documento di programmazione, del livello di spese da raggiungere che, di norma, deve essere almeno uguale all'importo delle spese del periodo di programmazione precedente.
- Una volta che il livello delle spese che uno Stato membro deve mantenere è stato deciso nella verifica ex-ante, la flessibilità permessa nelle verifiche successive non è più garantita da esenzioni generali in funzione delle circostanze economiche, ma dalla possibilità di una revisione di detto livello di spese dopo la verifica intermedia, se la situazione economica ha comportato un'evoluzione delle entrate pubbliche che si discosta significativamente da quella prevista in occasione della verifica ex-ante.

La necessità di cambiamento è stata dimostrata anche dall'esperienza dell'ultimo periodo, durante il quale alcuni problemi hanno anche sollevato le critiche della Corte dei conti. In vista delle menzionate modifiche, il presente documento mira a fornire un supporto metodologico per la verifica dell'addizionalità relativa all'obiettivo 1 nel periodo di programmazione 2000-2006.

2. REQUISITI DI AMMISSIBILITÀ DELLA SPESA

I dati fondamentali sono rappresentati dai pagamenti effettivi relativi a misure ammissibili intraprese in un dato periodo in tutte le regioni dell'obiettivo 1 (e non gli impegni di spesa o le spese programmate). La tabella che figura nell'allegato riporta le informazioni necessarie ai fini del calcolo della spesa media annuale dei periodi 1994-1999 e 2000-2006, espressa in entrambi i casi in milioni di euro ai prezzi del 1999. Rispetto alla tabella dell'addizionalità del periodo 1994-1999, questa tabella è stata semplificata. Le categorie di spesa incluse nelle tabelle devono essere le stesse per entrambi i periodi.

Affinché possano procedere ad una valutazione della tabella, sarà necessario fornire ai servizi della Commissione informazioni complementari destinate esclusivamente ad uso interno; risultano particolarmente importanti gli elementi costitutivi della tabella - cioè la ripartizione annuale e/o regionale. Riveste fondamentale importanza anche la spiegazione di tutte le fonti, i metodi e le ipotesi, compresi i deflatori utilizzati (in generale il deflatore del PIL) e il tasso di cambio (i tassi di conversione fissi saranno applicati agli Stati membri dell'area dell'euro).

I tipi di spesa e le fonti di finanziamento formeranno oggetto di alcune osservazioni specifiche.

2.1. Tipi di spesa

I tipi di spesa considerati nella tabella finanziaria di riferimento sono le categorie di spese operative alle quali i Fondi strutturali comunitari possono contribuire in tutte le regioni interessate dello Stato membro.

Le spese strutturali sono suddivise in quattro grandi settori (cfr. colonna 1 della tabella in allegato):

(1) Infrastruttura di base

Le spese d'investimento per i trasporti, le telecomunicazioni, l'energia, l'approvvigionamento idrico, la tutela dell'ambiente e la salute sono ammissibili. Il termine "idrico" comprende gli investimenti pubblici o assimilabili finalizzati all'approvvigionamento di acqua potabile, concernenti cioè la captazione (comprese le dighe), il trattamento e la distribuzione. Il termine "ambiente" comprende gli investimenti pubblici o assimilabili destinati alle reti di scarico, al trattamento e al controllo dei rifiuti urbani, agricoli e industriali, così come al trattamento, controllo e allo stoccaggio di altri rifiuti urbani, agricoli e industriali.

(2) Risorse umane

Le spese in conto capitale finalizzate all'istruzione, alla formazione e alla ricerca e sviluppo sono ammissibili. Inoltre, possono essere ammissibili le seguenti spese correnti nel settore delle risorse umane:

- istruzione: formazione degli insegnanti, costo totale dell'istruzione tecnica secondaria¹ e dell'istruzione superiore, borse di studio post-laurea;
- formazione: costo totale dei corsi di formazione e della formazione degli istruttori;
- ricerca e sviluppo: spese operative dei servizi per le imprese relative alla diffusione delle tecnologie e della ricerca applicata, formazione e formazione specializzata di ricercatori, tecnici e manager, borse per la ricerca.

¹ Qualora risulti estremamente difficile isolare i costi di funzionamento dell'insegnamento tecnico secondario dalle spese relative all'insegnamento secondario in generale, si può utilizzare la somma totale delle spese di funzionamento dell'insegnamento secondario.

(3) Ambiente produttivo

Questa categoria comprende le spese destinate a promuovere le attività dei settori produttivi, compresa l'infrastruttura economica locale e gli aiuti alle imprese: industria e servizi, pesca, turismo, miglioramento delle strutture agricole e sviluppo rurale.

(4) Altro

In alcuni casi, altre categorie di spesa di entità relativamente modesta (ad esempio l'assistenza tecnica) potrebbero essere prese in considerazione nella misura in cui anch'esse contribuiscono allo sviluppo regionale.

2.2. Fonti di finanziamento

La somma totale delle spese pubbliche ammissibili (colonne 2 e 8) comprende tutte le fonti di finanziamento a livello comunitario, nazionale, regionale e locale così come gli altri organismi pubblici che non appaiono in questi bilanci. Le spese ammissibili delle imprese pubbliche possono essere incluse (nelle colonne 3 e 9), ma gli Stati membri non vi sono obbligati, sempre che sia garantita la coerenza tra i due periodi. Gli Stati membri dovrebbero esplicitamente indicare quali livelli amministrativi e quali imprese pubbliche sono stati inclusi o esclusi.

Le spese relative ai QCS sono ripartite tra Fondi strutturali dell'UE (colonne 4 e 10) e cofinanziamento nazionale (colonne 5 e 11). Le iniziative comunitarie non devono necessariamente essere citate a parte poiché il cofinanziamento nazionale sarà incluso nei corrispondenti tipi di spesa della tabella. Le colonne 6 e 12 riportano le spese che avrebbero potuto essere cofinanziate nell'ambito del QCS ma che, per diverse ragioni, non lo sono state. Quando uno Stato membro ha diritto di fruire del sostegno del Fondo di coesione, il cofinanziamento nazionale di progetti del Fondo di coesione costituisce una spesa ammissibile che dovrebbe essere inclusa nelle colonne 6 e 12, a differenza del cofinanziamento comunitario che non dovrebbe essere incluso nella tabella. La somma totale delle spese ammissibili nazionali (colonne 7 e 13) è il risultato di principale interesse ai fini della verifica dell'addizionalità ed è calcolata come residuo in uno dei due metodi proposti.

3. TRE FASI DI VERIFICA

In futuro, ci saranno tre verifiche successive: una verifica ex-ante, una verifica intermedia e una verifica di fine periodo. Esse riguarderanno le regioni dell'obiettivo 1 e le regioni dell'obiettivo 1 in sostegno transitorio, considerate nel loro insieme a livello nazionale.

3.1. Verifica ex-ante

Ai sensi degli articoli 16 e 17 del regolamento recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, il piano e il quadro comunitario di sostegno devono comprendere le informazioni necessarie per la verifica ex-ante dell'addizionalità, compresa una tabella finanziaria. L'articolo 11 dispone che la Commissione e lo Stato membro interessato stabiliscono il livello delle spese pubbliche o assimilabili a finalità strutturale, che lo Stato membro deve mantenere nell'insieme delle sue regioni contemplate dall'obiettivo 1 nel corso del periodo di programmazione. Ciò deve avvenire prima della decisione della Commissione che approva un quadro comunitario di sostegno (o un documento unico di programmazione), e dette spese sono integrate in questi documenti. Se questa procedura non viene espletata in maniera soddisfacente, il documento di programmazione non sarà approvato. In casi eccezionali e giustificati e onde evitare un eccessivo ritardo nel processo di programmazione, la Commissione può introdurre in un documento di programmazione una clausola che sospende ogni ulteriore impegno di spesa successivo ai primi, finché non siano state fornite tutte le informazioni riguardanti la verifica ex-ante dell'addizionalità.

La finalità generale della verifica ex-ante deve consistere nel fissare obiettivi, in termini di spese strutturali pubbliche, realistici e sufficientemente ambiziosi da garantire l'addizionalità dei Fondi strutturali. Di norma, il livello annuale medio delle spese in termini reali deve essere almeno pari all'importo raggiunto nel corso del periodo di programmazione precedente, tenendo conto di alcune situazioni economiche specifiche citate all'articolo 11. Queste situazioni specifiche possono essere:

- *privatizzazioni*: le modifiche istituzionali nel settore pubblico di uno Stato membro devono essere esaminate e possono porre problemi specifici per quanto riguarda l'identificazione delle spese ammissibili delle imprese privatizzate. Come già indicato, l'esclusione o l'inclusione devono avvenire in modo coerente nei due periodi;
- *un livello straordinario della spesa pubblica a finalità strutturale o assimilabile durante il periodo di programmazione precedente*: per evitare un'applicazione estensiva di questa specifica circostanza, la Commissione applicherà criteri di riferimento per garantire la parità di trattamento tra gli Stati membri, quali il livello di spese ammissibile calcolato in ragione del PIL o della popolazione delle regioni ammissibili;
- *evoluzioni congiunturali nazionali*: dovrebbero essere esaminate le fluttuazioni congiunturali eccezionali di uno Stato membro in passato o i rischi specifici per il futuro;

- *riduzioni delle spese dei Fondi strutturali per il periodo 1994-1999, come ad esempio i regimi transitori descritti all'articolo 6:* per ragioni di semplificazione, le regioni che beneficiano di misure di sostegno a titolo transitorio possono essere prese in considerazione per tutto il periodo 2000-2006. Di norma, tuttavia, per evitare ripercussioni nocive sulla regione, le spese nazionali cofinanziate in tali regioni non dovrebbero essere ridotte nella stessa misura in cui già vengono ridotte le spese dei Fondi strutturali, mentre le spese strutturali non cofinanziate dovrebbero essere mantenute.

Gli obiettivi relativi all'addizionalità dovrebbero basarsi su ipotesi esplicitamente menzionate di evoluzione delle entrate pubbliche, nonché sulle ipotesi macroeconomiche sottostanti, in modo da permettere un'eventuale revisione del livello di riferimento delle spese nel periodo intermedio, se la situazione economica ha comportato un'evoluzione delle entrate pubbliche che si discosta significativamente da quella prevista. Tali ipotesi devono anche essere coerenti con quelle che appaiono nei programmi di stabilità o di convergenza.

3.2. Verifica e revisione intermedia

Tre anni dopo l'approvazione del documento di programmazione, ma di norma non oltre il 31 dicembre 2003, la Commissione dovrebbe essere in grado di verificare l'adempimento degli obblighi di addizionalità al livello degli Stati membri e degli obiettivi. Si considera adempiuto l'obbligo di addizionalità se il livello annuale medio delle spese pubbliche nazionali negli anni dal 2000 al 2002 ha raggiunto almeno il livello delle spese convenute ex-ante. Gli Stati membri devono tenere presente che se omettono di presentare le informazioni richieste o se tali informazioni sono metodologicamente insufficienti, essi saranno considerati inadempienti. Per evitare questa situazione, la Commissione propone di rispettare il calendario seguente:

- entro il 31 luglio 2003: presentazione delle tabelle cumulative e annuali che riportano i dati definitivi per gli anni 2000 e 2001, nonché i dati provvisori per l'anno 2002;
- entro il 31 ottobre 2003: se necessario, attuazione di miglioramenti metodologici sulla base delle osservazioni della Commissione;
- entro il 31 dicembre 2003: termine per la presentazione di qualsivoglia informazione complementare.

Se detto calendario non è rispettato in modo soddisfacente, la Commissione non prenderà decisioni in merito alla verifica intermedia. In casi eccezionali e giustificati e onde evitare un eccessivo ritardo nel processo di programmazione, la Commissione potrebbe introdurre una clausola nella decisione riguardante la verifica intermedia che preveda la sospensione dei nuovi impegni di spesa finché non siano state fornite le informazioni riguardanti la verifica intermedia dell'addizionalità.

Dopo la verifica intermedia e sulla base dei suoi risultati, uno Stato membro e la Commissione possono decidere una revisione del livello di spese fissato come obiettivo per il rimanente periodo se la situazione economica ha comportato un'evoluzione delle entrate pubbliche che si discosta significativamente da quella prevista in occasione della verifica ex-ante. In questo caso, potrebbe essere necessario procedere ad un aggiornamento della tabella 1994-1999 riportante alcuni dati provvisori o stimati al momento della verifica ex-ante. La situazione più frequente sarà quella in cui uno Stato membro chiede una revisione al ribasso, ma non si deve escludere che la Commissione prenda l'iniziativa di rivedere al rialzo un obiettivo se risulta che esso non era sufficientemente ambizioso. L'indicatore di divergenza è la differenza, espressa in percentuale, delle entrate pubbliche reali rispetto alle entrate pubbliche previste (media dal 2000 al 2002). Dato che la variazione nel tempo è relativamente debole, potrebbe essere considerato "significativo" uno scarto percentuale del 5%.

3.3. Verifica di fine periodo

Si considera verificata l'addizionalità se la media annuale delle spese pubbliche nazionali ammissibili durante gli anni dal 2000 al 2004 ha almeno raggiunto il livello delle spese convenute ex-ante o aggiornato nella fase intermedia. Questa verifica deve essere realizzata entro il 31 dicembre 2005 e sarà simile a quella intermedia:

- entro il 31 luglio 2005: presentazione delle tabelle cumulative e annuali con i dati definitivi per gli anni dal 2000 al 2003 e i dati provvisori per l'anno 2004;
- entro il 31 ottobre 2005: se necessario, attuazione di miglioramenti metodologici sulla base delle osservazioni della Commissione;
- entro il 31 dicembre 2005: termine per la presentazione di ogni informazione complementare.

Questa verifica può sembrare inutile a prima vista, ma potrebbe rivelarsi utile in due casi. In primo luogo, se si mantenesse lo stesso metodo di verifica dell'addizionalità, i risultati potrebbero fungere da base per la verifica ex-ante dell'addizionalità nel corso del periodo successivo. In secondo luogo, per gli Stati membri che non abbiano rispettato gli obblighi metodologici o che non abbiano raggiunto l'obiettivo relativo all'addizionalità, si potrebbe prevedere una riduzione dei crediti assegnati dai fondi nel periodo successivo.

4. ALTRI ASPETTI

L'articolo 11 impone agli Stati membri di fornire alla Commissione informazioni opportune e di informarla in merito ad eventuali sviluppi in grado di mettere in causa la propria capacità di conservare il livello di spesa convenuto ex-ante o aggiornato nella verifica intermedia. Per aumentare la trasparenza, la Commissione intende presentare una relazione sui risultati al termine di ciascuna delle tre fasi di verifica.²

² Dette relazioni conterranno soltanto informazioni non riservate.

