

info regio

La gestione efficace dei Fondi strutturali, elemento essenziale dello sviluppo dell'Unione

Sommario:

- A. Programmi: tipologia e piani di finanziamento
- B. Progetti: ammissibilità e tassi di cofinanziamento
- C. Gestione e sorveglianza
- D. Assegnazione dei fondi europei
- E. Sistemi di controllo

Dal 1989, le risorse finanziarie assegnate ai Fondi strutturali europei sono in continuo aumento: 64 miliardi di ecu (valori 1989) per il periodo 1989-1993, 155 miliardi di ecu (valore 1994) per il periodo 1994-1999 e 195 miliardi di euro (valore 1999) per il periodo 2000-2006.

L'ampiezza di tale sforzo finanziario, deciso dal Consiglio e dal Parlamento europeo, è dovuto all'estensione e al persistere di divari economici e sociali all'interno dell'Unione europea. Infatti, anche se l'entità di questi divari si è ridotta, sul finire degli anni Novanta le dieci regioni più ricche avevano ancora un Pil pro capite più di tre volte superiore a quello delle dieci regioni più povere. Nelle dieci regioni con il più alto tasso di disoccupazione, questo era sette volte più alto di quello delle regioni con i migliori tassi occupazionali. Nel trattato dell'Unione europea, la coesione economica e sociale è un obiettivo della stessa importanza del Mercato unico o dell'Unione economica e monetaria (articoli 158 e 160). Ridurre i divari socio-economici è un compito particolarmente arduo. Con la Sua azione l'Unione sostiene le politiche regionali nazionali.

I Fondi strutturali sono parte del bilancio dell'Unione europea, ma le loro modalità di spesa coinvolgono sia la Commissione europea che i governi degli Stati membri. In particolare:

1. La Commissione negozia e approva i programmi di sviluppo proposti dagli Stati e concede contributi finanziari ;
2. gli Stati e le regioni gestiscono i programmi, li attuano selezionando i progetti, li controllano e li valutano;
3. la Commissione partecipa alla sorveglianza dei programmi, impegna e paga le spese approvate e verifica i sistemi di controllo creati dagli Stati.

Questo sistema di gestione dei fondi comunitari, fondato sulla sussidiarietà e il partenariato, mira a consentire l'attuazione rapida ed efficace degli interventi. Esso presuppone tuttavia che ciascuno dei soggetti interessati si faccia carico del ruolo e delle competenze che gli sono assegnati dai regolamenti durante tutta l'attuazione dei programmi, ossia fino al 2006.

Questa scheda si prefigge di chiarire le diverse fasi della programmazione finanziaria e degli interventi comunitari.

A. Programmi: tipologia e piani di finanziamento

Fondi strutturali 2000-2006

Obiettivi prioritari (94 per cento della dotazione finanziaria):

Obiettivo 1: Sviluppo e adattamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo

Obiettivo 2: Riconversione economica e sociale delle zone in difficoltà strutturale

Obiettivo 3: Adattamento e modernizzazione delle politiche e dei sistemi di istruzione, di formazione e di occupazione.

Pesca: Adattamento delle strutture della pesca

Iniziative comunitarie (5,35 per cento della dotazione finanziaria)

Interreg III: Cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale

Urban II: Risanamento delle zone urbane in crisi

Leader+: Sviluppo rurale mediante progetti locali innovativi

Equal: Lotta contro le discriminazioni e le disuguaglianze nell'accesso al mercato del lavoro

Le spese dei Fondi strutturali sono pianificate in tre tipi di documenti programmatici. Il termine programma operativo si applica generalmente ai documenti unici di programmazione e ai programmi operativi elaborati dalle amministrazioni centrali e da quelle regionali e approvati in seguito dalla Commissione; un programma operativo può essere proposto, tuttavia, solo con riferimento a un quadro comunitario di sostegno. Ecco una rapida descrizione delle due modalità di programmazione :

- I Quadri comunitari di sostegno e i Programmi operativi riguardano generalmente un paese o un gruppo di regioni dello stesso paese, risultate ammissibili all'Obiettivo 1. I QCS descrivono il contesto socio-economico del paese o delle regioni ammissibili dai fondi strutturali, presentano le priorità di sviluppo e gli obiettivi da raggiungere e prevedono i sistemi di gestione finanziaria, di sorveglianza, di valutazione e di controllo. I programmi operativi forniscono una descrizione particolareggiata delle priorità fissate nei Quadri comunitari di sostegno, concentrandosi su una regione o su un asse di sviluppo (trasporti, formazione, sostegno alle imprese, ecc.);
- I documenti unici di programmazione contengono sia gli elementi di un Quadro comunitario di sostegno sia quelli di un programma operativo. Essi prevedono il più delle volte interventi (cofinanziati dai Fondi strutturali) per meno di un miliardo di euro in regioni Obiettivo 1, interventi in regioni Obiettivo 2 e gli interventi dell'Obiettivo 3 e della pesca riguardanti tutto il territorio di un paese.

Nessun programma è mai finanziato esclusivamente dai Fondi strutturali. Ogni programma è sempre finanziato da fondi nazionali, pubblici e talvolta privati, e dai Fondi strutturali. Al momento dell'adozione, esso riceve un contributo finanziario proveniente da questi fondi. Tale contributo si estende a tutti gli assi prioritari e alle misure che lo compongono. Ogni programma, infatti, è suddiviso in più assi prioritari che hanno il compito di attuare la strategia di sviluppo prescelta (per esempio "Sviluppo delle imprese" o "Rafforzamento dell'attrattività " di una determinata area).

Un asse prioritario si suddivide in misure. Ad esempio, un asse "Attrattività della zona x", può contenere le misure "Risanamento delle aree economiche dismesse" o "Valorizzazione del potenziale turistico". Di conseguenza, i progetti provenienti dagli operatori economici e sociali o di altro genere, come pure da pubbliche amministrazioni, dovranno sempre far riferimento a una precisa misura del programma cofinanziato dai Fondi strutturali.

Ciascun Fondo strutturale può finanziare solo alcuni tipi di progetto (si veda il riquadro "Tipologia di progetti finanziabili attraverso i Fondi strutturali"):

- il **Fondo europeo di sviluppo regionale** (FESR) sostiene soprattutto gli investimenti produttivi, le infrastrutture e lo sviluppo delle piccole e medie imprese;
- la **Sezione Orientamento del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia** (FEAOG-Orientamento) sostiene l'adattamento delle strutture agricole e lo sviluppo rurale;
- Il **Fondo sociale europeo** (FSE) sostiene la promozione dell'occupazione (sistemi di istruzione, formazione professionale, finanziamenti per le assunzioni);
- lo **Strumento finanziario di orientamento della pesca** (SFOP) sostiene l'adattamento delle strutture del settore nonché le "misure di accompagnamento" della politica comune della pesca.

E' importante tener conto del fatto che non tutte le spese di un progetto possono essere finanziate dai Fondi strutturali. In teoria, le norme nazionali riguardanti i finanziamenti pubblici valgono anche per i Fondi strutturali, eccettuati alcuni casi particolari previsti da un regolamento specifico⁽¹⁾. Alcuni tipi di progetti sono semplicemente esclusi dal finanziamento comunitario. Inoltre, le spese effettuate in data anteriore a quella in cui la Commissione ha ricevuto la domanda di cofinanziamento non possono beneficiare dell'intervento comunitario. Lo stesso divieto vale per le spese effettuate in data successiva al termine finale di ammissibilità, definito nella decisione che ha stabilito il contributo finanziario dei Fondi.

(1) Si veda a questo riguardo il regolamento della Commissione relativo all'ammissibilità delle spese.

Tipologie di progetto realizzabili con il contributo dei Fondi strutturali

Ecco una breve descrizione dei settori di intervento di ciascun Fondo strutturale:

FESR (sviluppo regionale)

- Nelle regioni ammissibili all'Obiettivo 1, la priorità è la riduzione del divario con le altre regioni. A tal fine sono proposte le seguenti iniziative di sviluppo: costruzione di grandi infrastrutture indispensabili allo sviluppo economico, in particolare nel quadro delle reti transeuropee (trasporti, telecomunicazioni, energia) e indispensabili per la tutela dell'ambiente (in particolare per la gestione delle risorse idriche). Investimenti infrastrutturali nel campo dell'istruzione e della sanità.
- Nelle zone ammissibili all'Obiettivo 2, lo sforzo si concentra sulla diversificazione delle attività economiche e sull'insediamento di imprese in ambiti favorevoli al loro sviluppo. Pertanto si mira al recuperare i siti industriali e le zone urbane degradate, a combattere l'isolamento e a favorire il risanamento delle zone rurali o dipendenti dalla pesca, a migliorare le condizioni dell'ambiente, a investire nelle infrastrutture e nelle attrezzature).
- In tutte le regioni svantaggiate (Obiettivi 1 e 2): investimenti diretti nelle attività produttive al fine di creare occupazione permanente. Finanziamenti per le PMI e lo sviluppo locale: servizi alle imprese (gestione, studi di mercato, sostegno all'innovazione, ingegneria finanziaria, ecc.), infrastrutture di dimensioni locali, destinate ai servizi locali, alle attività turistiche e culturali. Viene rivolta una particolare attenzione alle iniziative locali per l'occupazione e in particolare a quelle ispirate all'esperienza dei Patti territoriali per l'occupazione. Rafforzamento delle capacità di ricerca e sviluppo tecnologico (R&S). Sviluppo della "Società dell'informazione".
- Il FESR finanzia anche le Iniziative comunitarie INTERREG III e URBAN II.

FSE (risorse umane)

- Finanziamenti per l'istruzione e la formazione dei singoli: formazione iniziale, tirocinio, sviluppo delle attitudini all'occupazione, orientamento, formazione continua;
- Finanziamenti per l'occupazione e le attività professionali non retribuite.

Formazione per i quadri e i tecnici dei centri di ricerca e delle imprese. Valorizzazione dei "nuovi giacimenti occupazionali", in particolare nell'economia sociale;

- Miglioramento delle strutture dell'istruzione e della formazione (compresa la formazione degli insegnanti e dei formatori), dei servizi di sostegno all'occupazione nonché dei collegamenti con i centri di ricerca;
- Anticipazione dell'evoluzione dei modi di lavoro e dei bisogni d'occupazione. Promozione delle pari opportunità uomo-donna.

I progetti miranti a combattere e prevenire le discriminazioni e le disuguaglianze di ogni genere sul mercato del lavoro sono anch'essi ammissibili al Fondo sociale, tramite l'iniziativa Equal.

FEAOG (sviluppo rurale)

- Investimenti nelle aziende agricole: modernizzazione, riduzione dei costi di produzione, qualità dei prodotti, ambiente, benessere degli animali ecc.
- Finanziamenti per l'insediamento dei giovani agricoltori, azioni di formazione all'agricoltura.
- Trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.
- Silvicultura e gestione durevole dei boschi.
- Misure varie per lo sviluppo integrato dei territori rurali: servizi di base per la popolazione, risanamento di piccoli centri, attività alternative (turismo, artigianato), mantenimento degli spazi verdi, ecc.

Alcuni progetti di sviluppo rurale presentati da gruppi d'azione locale possono essere finanziati dall'Iniziativa comunitaria Leader+.

SFOP (pesca e acquacoltura)

- Rinnovo della flotta e modernizzazione delle imbarcazioni, adattamento dello sforzo di pesca a seconda delle risorse alieutiche misure socio-economiche.
- Finanziamenti per la piccola pesca costiera, protezione delle risorse alieutiche delle zone marine costiere, attrezzatura dei porti di pesca, acquacoltura.
- Trasformazione e commercializzazione dei prodotti, ecc.

Riferimenti normativi

Descrizioni più precise a proposito dei campi d'applicazione di ciascun Fondo e sulle misure ammissibili sono fornite nei seguenti testi normativi:

- Regolamento (CE) 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 relativo alle disposizioni generali sui Fondi strutturali
- Regolamento (CE) n. 1783/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 luglio 1999 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale
- Regolamento (CE) n. 1784/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 luglio 1999 relativo al Fondo sociale europeo
- Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 relativo al sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG)
- Regolamento (CE) n. 1263/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 relativo allo strumento finanziario di orientamento della pesca

Poiché ogni Iniziativa comunitaria è finanziata da un solo Fondo strutturale (il Feder per Interreg e Urban, il FSE per Equal, e il Feaog-orientamento per Leader+), il campo d'applicazione di ciascuno di questi può essere ampliato a quello degli altri per coprire l'insieme delle misure previste. Le misure ammissibili a ogni Iniziativa comunitaria sono definite negli orientamenti della Commissione:

- Per INTERREG III, si veda la comunicazione della Commissione, COM(2000) 1101, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale del 23 maggio 2000 (serie C, n. 143)
- Per URBAN II, si veda la comunicazione della Commissione, COM(2000) 1100, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale del 19 maggio 2000 (serie C, n. 141)
- Per Equal, si veda la Comunicazione della Commissione, COM(2000) 853, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale del 5 maggio 2000 (serie C, n. 127)

Per Leader+, si veda la Comunicazione della Commissione, COM(2000) 946, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale del 18 maggio 2000 (serie C, n. 139)

B. Progetti: ammissibilità e tassi di cofinanziamento

Benché le grandi priorità di un programma siano definite in collaborazione con la Commissione di Bruxelles, la scelta delle misure e dei progetti concreti compete esclusivamente agli Stati membri.

Nel complemento di programmazione è contenuto il dettaglio delle misure già annunciate in maniera sintetica nel programma. A ogni misura è assegnato una dotazione finanziaria, alla quale i responsabili del programma attingono per finanziare i singoli progetti.

Il complemento di programmazione è adottato dall'autorità di gestione nominata dallo Stato membro (v. "Gestione dei programmi"), previa consultazione delle parti interessate (v. riquadro sul "Partenariato"). In questo stesso documento i fondi vengo ripartiti tra le varie misure previste.

I tassi di partecipazione dei Fondi non sono uguali per tutte le regioni e, all'interno di un programma, possono variare da misura a misura. Questi tassi, infatti, dipendono in primo luogo dalla ricchezza regione nella quale il progetto é realizzato e dunque dall'Obiettivo di sviluppo che si intende raggiungere. Quanto più arretrata è regione in cui si interviene (Obiettivo 1), tanto più alto sarà il contributo finanziario dei fondi.

I massimali di cofinanziamento dei Fondi strutturali sono i seguenti:

- Obiettivo 1: non oltre il 75 % del costo complessivo del progetto, l'80 o l'85 per cento nelle regioni situate in uno Stato destinatario del Fondo di coesione, nelle regioni ultraperiferiche e nelle isole periferiche della Grecia;
- Obiettivi 2 e 3, Pesca: non oltre il 50 % del costo complessivo del progetto.

Fermi restando questi tetti di intervento, i tassi di finanziamento possono ancora variare a seconda di altri criteri generali, come la tutela dell'ambiente o la promozione delle pari opportunità. Inoltre, oltre a rispettare questi principi generali, tali tetti devono tener conto di alcune situazioni specifiche. Pertanto sono stati definiti tassi ridotti nel caso di cofinanziamento di investimenti nelle imprese e nelle infrastrutture produttrici di introiti elevati (ossia pari o superiori al 25 % del costo complessivo dell'investimento in causa).

- Per quanto riguarda gli investimenti nelle imprese, il contributo non può essere superiore :
 - al 35 % del costo complessivo, nelle aree Obiettivo 1;
 - al 15 % del costo complessivo, nelle aree Obiettivo 2.
- Per quanto riguarda gli investimenti nelle infrastrutture generatrici di introiti elevati, il contributo non può superare
 - il 40 % del costo complessivo, nelle aree Obiettivo 1 (il 50 % negli Stati destinatari del Fondo di coesione);
 - il 25 % nelle aree Obiettivo 2.

I regolamenti invitano inoltre a utilizzare una parte dei fondi ricorrendo a forme di finanziamento diverse dai contributi a fondo perduto. Si tratta dei prestiti, degli interessi a tasso agevolato della partecipazione al capitale di rischio. In questi casi in questo casi I tetti massimi previsti possono essere aumentati del 10 per cento.

C. Gestione e sorveglianza

Tutta la gestione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali è sempre di competenza degli Stati membri. Per ciascun programma, lo Stato membro nomina un'autorità di gestione. In primo luogo, questa autorità adotta il Complemento di programmazione, e se necessario, lo modifica. La stessa emana bandi per permettere la presentazione di proposte di progetti e ne effettua la selezione. E' ad essa che devono rivolgersi tutti coloro (enti locali, imprese, associazioni ecc.) che aspirano ad un finanziamento dei Fondi strutturali.

Un caso particolare: le sovvenzioni globali

Il regolamento dei Fondi strutturali prevede la possibilità che un'autorità nazionale o regionale trasferisca la gestione di un programma o di un sottoprogramma a un organismo intermedio incaricato di un compito di interesse pubblico. Si può trattare di enti locali, di organismi di sviluppo regionale o di organizzazioni non governative aventi esperienza di gestione amministrativa e finanziaria. Il documento di programmazione può prevedere il ricorso alla sovvenzione globale quale disposizione particolare per l'attuazione dell'intervento.

L'autorità di gestione rappresenta il perno del sistema di programmazione. Essa istituisce il dispositivo di raccolta dei dati finanziari e statistici relativi al programma che gestisce. Questi dati sono essenziali per seguire lo svolgimento dell'attuazione del programma. La stessa autorità di gestione garantisce la trasparenza dell'intervento. Essa ha il compito di informare i beneficiari potenziali e l'opinione pubblica sulle opportunità offerte dal programma.

La relazione annuale di esecuzione

Nell'ambito delle sue competenze in materia di gestione, l'autorità di gestione elabora ogni anno la relazione annuale di esecuzione del programma. Si tratta di un documento di fondamentale importanza per seguire lo svolgimento dell'intervento e il suo procedere verso gli obiettivi prefissati. Questo documento

viene trasmesso alla Commissione europea, che può così esaminare i principali risultati dell'anno precedente e seguire l'evoluzione del programma. E' possibile che la Commissione formuli osservazioni o richieda adattamenti del programma.

La relazione di esecuzione è di grande rilevanza ai fini della programmazione. Definita con precisione nel regolamento, deve contenere:

- l'esecuzione finanziaria dell'intervento (accompagnata dall'estratto delle spese eseguite e dall'estratto di tutti versamenti di cui è stata fornita prova alla Commissione)
- lo stato d'avanzamento degli assi prioritari e delle misure rispetto ai loro obiettivi specifici;
- l'indicazione degli eventuali cambiamenti avvenuti nel contesto di attuazione dell'intervento, capaci di avere ripercussioni sull'attuazione dello stesso (eventi socio-economici, modifiche delle politiche nazionali, regionali, settoriali, ecc.);
- le disposizioni prese per assicurare l'efficacia dell'attuazione (azioni di verifica, controllo finanziario e valutazione, adattamenti eventuali della gestione, utilizzazione dell'assistenza tecnica, ecc.);
- le misure adottate per assicurare la compatibilità con le politiche comunitarie (in particolare le regole sulla concorrenza, sull'aggiudicazione degli appalti pubblici, la promozione delle pari opportunità uomo-donna ecc.).

Come si modifica un programma?

In alcuni casi l'adattamento dei documenti di programmazione è giustificato. Può avvenire che l'attuazione di un programma metta in evidenza alcuni carenze cui occorre porre rimedio. Si potrebbe trattare, per esempio, di una misura indirizzata verso obiettivi inadeguati o di una misura troppo restrittiva, di una dotazione finanziaria suddivisa in modo inadeguato tra misure di sicuro successo e altre più difficili da realizzare, dell'omissione di alcuni tipi di beneficiari, ecc. Non va dimenticato, inoltre, che i programmi si sviluppano su un periodo di sette anni, durante il quale possono verificarsi notevoli cambiamenti nella situazione sociale ed economica o sul mercato del lavoro. Quando si verificano situazioni di questo tipo, può essere necessario correggere il programma.

Il partenariato

Per verificare la pertinenza delle strategie seguite e l'efficacia della spesa, la programmazione degli aiuti europei deve associare l'insieme dei soggetti dello sviluppo economico e sociale: lo Stato e la Commissione, nonché le altre autorità o organismi nominati dalle autorità nazionali conformemente alle norme e alle prassi in vigore. Si tratta in particolare di altre autorità pubbliche competenti, per esempio, a livello regionale e locale, di operatori economici e sociali, o di altri organismi appropriati.

Il dialogo permanente durante tutto il processo di programmazione assicura l'impegno e il consenso necessario tra i soggetti, presupposto indispensabile alla riuscita di qualsiasi azione di sviluppo. In pratica gli interlocutori sono sollecitati fin dalla preparazione dei programmi negoziati con la Commissione. In seguito sono invitati a seguire l'attuazione e il finanziamento dei programmi mediante la partecipazione ai comitati di sorveglianza e alle varie valutazioni.

Da parte sua, la Commissione consulta ogni anno le organizzazioni europee rappresentanti le parti sociali in merito all'attuazione generale della politica strutturale.

La riserva di efficacia ed efficienza

È stato creato un nuovo strumento al servizio dell'efficacia degli interventi: la riserva di efficacia ed efficienza. Il principio è semplice: una parte degli stanziamenti assegnati a ciascuno Stato membro (4 per cento) viene messa in riserva fino al 2003 per essere distribuita ai programmi più efficienti. La valutazione delle prestazioni si effettua grazie a indicatori di controllo che riflettono l'efficacia, la gestione e l'esecuzione finanziaria, nonché il rispetto delle regole in materia di addizionalità. La riserva viene assegnata dalla Commissione, in base alle proposte presentate da ciascuno Stato membro, non oltre il 31 marzo 2004. Si tratta di un notevole elemento di motivazione per i gestori dei programmi, che fino al 2003 dovranno sforzarsi di utilizzare in modo efficace ed efficiente i fondi pubblici a loro disposizione.

A seconda del tipo di adattamento necessario, la competenza per l'intervento spetta all'autorità di gestione - che adatta il complemento di programmazione - o alla Commissione, di concerto con lo Stato membro. L'eventuale adattamento di un programma da parte dell'autorità di gestione non può riguardare l'importo complessivo della partecipazione dei Fondi; se è necessaria una modifica a questo livello, la decisione spetta alla Commissione, di concerto con lo Stato membro. Lo stesso principio vale per gli obiettivi specifici degli assi prioritari. Le decisioni di modifica vengono adottate generalmente nell'ambito delle riunioni dei comitati di sorveglianza dei programmi, che generalmente si svolgono una o due volte all'anno (v. riquadro "Comitati di sorveglianza").

Benché un adattamento possa rivelarsi necessario in qualsiasi momento, è molto probabile che questa necessità sorga in seguito alla valutazione generale di un programma, che viene condotta a metà percorso (si veda "Valutare: quando e perché"). Allo stesso modo, l'assegnazione della riserva di efficacia ed efficienza ai programmi che presentano i migliori risultati si tradurrà in una modifica di questi ultimi.

Valutare: quando e perché.

Quando le risorse di cui si dispone sono limitate, è fondamentale verificare che queste siano utilizzate al meglio. La valutazione è un principio di base per aiutare a decidere bene, a gestire bene gli interventi e quindi a utilizzare bene le risorse disponibili. Essa viene effettuata in diversi momenti della programmazione, per verificare al tempo stesso lo svolgimento delle operazioni e la validità dei risultati. Indipendentemente dalle eventuali valutazioni complementari, in particolare quelle di tipo tematico, la valutazione viene effettuata a metà percorso e al termine del periodo di programmazione. A tal fine, l'autorità di gestione ha il compito di istituire un sistema affidabile per la rilevazione dei dati statistici e finanziari.

La valutazione intermedia - che deve essere eseguita entro il 31 dicembre 2003 - è compito degli Stati membri. Essa viene organizzata dall'autorità di gestione ed è effettuata da un valutatore indipendente. Questa valutazione

permette di esaminare i primi risultati dell'intervento, l'impiego degli stanziamenti e lo svolgimento delle operazioni di sorveglianza e attuazione.

Al termine dell'intervento, inoltre, viene eseguita una valutazione "ex post", sotto la responsabilità principale della Commissione. Anche questa viene eseguita da un valutatore esterno. Il suo scopo consiste nel fornire un resoconto sull'uso delle risorse, sull'efficacia degli interventi e sui loro effetti. Essa deve mettere in evidenza, quindi, i fattori di riuscita o di insuccesso dell'attuazione e deve permettere di ottimizzare gli interventi futuri.

I comitati di sorveglianza

Oltre all'autorità di gestione, gli Stati membri creeranno un "comitato di sorveglianza" per ciascun programma (documento unico di programmazione e programma operativo). La sua funzione consiste nell'accertare la qualità e l'efficacia dell'attuazione dell'intervento. Il comitato di sorveglianza è un organo privilegiato di contatto con la Commissione europea - che partecipa ai suoi lavori a titolo consultivo - ed è quindi garante del buono svolgimento della programmazione. Lo dimostrano le sue prerogative:

- dà il proprio accordo sul complemento di programmazione e sulle sue eventuali modifiche da parte dell'autorità di gestione; può avviare, inoltre, una domanda di modifica;
- approva i criteri di selezione delle operazioni finanziarie;
- valuta periodicamente i progressi compiuti per raggiungere gli obiettivi dell'intervento;
- esamina i risultati dell'attuazione, e in particolare i risultati della valutazione intermedia prima dell'invio di questa alla Commissione;
- approva la relazione annuale di esecuzione e la relazione finale prima dell'invio alla Commissione;
- approva le eventuali proposte miranti a modificare il contenuto della decisione di partecipazione dei Fondi;
- in linea generale, può proporre all'autorità di gestione gli eventuali adattamenti che ritiene necessari per migliorare la gestione dell'intervento.

D. Il processo di assegnazione dei fondi europei

Il finanziamento dei programmi funziona in base a un sistema di impegni di bilancio e di pagamenti. Gli impegni corrispondono di fatto a un "contratto finanziario" tra la Commissione e lo Stato membro, per l'assegnazione di fondi europei ai programmi. A questo stadio non vi è, quindi, "spostamento" di fondi. Gli impegni vengono assunti annualmente. Il primo impegno viene assunto quando la Commissione approva l'intervento. In seguito, gli altri impegni sono assunti non oltre il 30 aprile di ogni anno.

I pagamenti ai beneficiari di un intervento non vengono effettuati direttamente dalla Commissione. Il loro interlocutore è un'autorità di pagamento nominata dallo Stato membro. Viene così a costituirsi un sistema su tre livelli: Commissione, autorità di pagamento e beneficiari finali.

In concreto, al momento dell'adozione del programma, la Commissione versa all'autorità di pagamento un acconto pari al 7 % della partecipazione complessiva dei Fondi. Questo "anticipo" ha lo scopo di permettere l'avvio concreto del programma (ma deve essere rimborsato se entro 18 mesi non viene dichiarata alcuna spesa). In seguito, la Commissione effettua i pagamenti rimborsando le spese effettive certificate dallo Stato membro. In linea di principio, l'autorità di pagamento raggruppa le certificazioni di spesa e le trasmette alla Commissione tre volte all'anno. La Commissione effettua i pagamenti entro due mesi dal ricevimento della domanda. Le dichiarazioni di spesa devono essere presentate alla Commissione in euro⁽²⁾. Finché l'euro non è moneta di Stato, è necessario quindi convertire gli importi. Nei paesi che non aderiscono all'euro, va utilizzato il tasso di cambio del penultimo giorno lavorativo del mese che precede quello nel corso del quale le spese sono state contabilizzate dall'autorità di pagamento.

Il ruolo delle "Autorità di pagamento"

Le autorità o organismi di pagamento hanno un compito distinto da quello delle autorità di gestione. Esso consiste nel verificare la conformità delle spese alle norme comunitarie, di presentare richieste di pagamento alla Commissione europea e di incassarne i relativi importi. Queste operazioni vengono effettuate in forma raggruppata, tre volte all'anno. Nella pratica, l'autorità di gestione e l'autorità di pagamento possono far parte della stessa amministrazione, ma il principio di separazione delle funzioni dovrebbe avere come conseguenza che esse appartengano a servizi distinti.

Le autorità di pagamento svolgono un ruolo centrale nella nuova procedura finanziaria, che si basa sul rimborso delle spese effettuate e sul controllo della conformità di tali spese prima del pagamento. È per questa ragione che esse sono una componente essenziale del nuovo meccanismo, che mira ad assicurare la sana gestione finanziaria degli interventi. Poiché devono certificare tutte le spese oggetto di domanda di pagamento, esse prendono a loro carico gran parte della responsabilità dello Stato membro, che consiste nel fare in modo che i pagamenti siano legali e conformi alle norme in vigore. A tal fine esse dovranno avere, inoltre, la competenza per effettuare tutte le necessarie verifiche presso l'autorità di gestione. Inoltre, esse dovranno conservare i conti di spesa e i documenti giustificativi verificabili. Di norma, la Commissione non approva le spese di rimborso di operazioni che non siano state dichiarate ammissibili al contributo comunitario fin dal loro avvio. In tal caso la possibilità di verificare l'esattezza della domanda diventa difficile.

Per ragioni di efficacia durante lo svolgimento degli interventi, le autorità di pagamento dovranno fare del loro meglio per permettere al beneficiario finale di ricevere i finanziamenti spettantegli il più rapidamente possibile.

Disimpegno automatico*

Dal punto di vista del bilancio, la Commissione impegna ogni contributo finanziario in quote annuali ripartite sul periodo di finanziamento. Se per l'impegno relativo all'esercizio "n" lo Stato membro non presenta una domanda di pagamento conforme prima dello scadere di due anni ("n+2"), i fondi vengono disimpegnati automaticamente, e di norma non possono essere oggetto di un nuovo impegno. Le eccezioni a questa regola generale riguardano i casi di forza maggiore, nonché i ricorsi amministrativi o giuridici, di cui la Commissione deve essere informata.

Versamento di anticipi*

Di ogni contributo finanziario, può essere richiesto un anticipo del 7%, che può essere versato al beneficiario in due quote ripartite su due esercizi. Se, trascorsi 18 mesi dalla decisione con la quale ha concesso il proprio finanziamento, la Commissione non ha ricevuto alcuna domanda di pagamento intermediario, l'anticipo deve essere restituito del tutto o in parte alla Commissione stessa.

(2) Si veda a tale proposito il regolamento CE n. 643/2000 della Commissione, pubblicato il 29 marzo 2000 nella Gazzetta ufficiale (serie L, n. 78).

* Articoli 31 §2 e 32 §2 del regolamento (CE) 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 relativo alle disposizioni generali sui Fondi strutturali

E. I sistemi di controllo

Rettifiche finanziarie*

Lo Stato membro deve assicurare un regime di controlli sufficiente ed effettuare le rettifiche finanziarie quando i suoi servizi rilevano un'irregolarità, che può riguardare un solo caso o essere invece di natura intrinseca al sistema. I fondi così disimpegnati possono essere riutilizzati.

Se lo Stato membro non procede alle necessarie rettifiche, o se la Commissione rileva gravi carenze nelle procedure di gestione e controllo, tali da poter dar luogo a irregolarità sistematiche, è la stessa Commissione ad applicare le rettifiche finanziarie allo Stato membro. L'importo dell'eventuale rettifica sarà definito in base al principio di proporzionalità e tenendo conto dei rischi ai quali il fondo è stato esposto a causa delle carenze dei sistemi di gestione o di controllo.

Una delle conseguenze del maggiore decentramento nella gestione dei programmi è stata quella di rafforzare i dispositivi di controllo esistenti, in modo da poter verificare in qualsiasi momento che la gestione delle operazioni si svolga correttamente. Esiste quindi una serie di meccanismi, in particolare le verifiche sul campo, che permette di accertare l'impiego adeguato degli stanziamenti e di attestare che le spese effettuate siano legali e conformi alle norme in vigore. Questi meccanismi permettono inoltre di effettuare le necessarie rettifiche in caso di irregolarità.

Il principio di base è che la responsabilità generale del controllo e della rettifica delle irregolarità spetta allo Stato membro. Pertanto, esso poggia su due pilastri: l'autorità di gestione e l'autorità di pagamento. Queste assicurano la trasparenza dei flussi finanziari e la regolarità delle operazioni. Lo Stato deve inoltre prendere le misure necessarie per poter verificare che queste due autorità assolvano effettivamente il loro compito. Ad esempio, esso può esigere che tali autorità istituiscano servizi di revisione interna, o altre procedure equivalenti, in modo da ottenere la necessaria certezza sull'efficacia dei sistemi e delle procedure finanziarie. Oppure può nominare dei revisori, indipendenti da entrambe le autorità e capaci di offrire questa stessa certezza allo Stato e confermare la legalità delle domande presentate alla Commissione. Solo in questo modo lo Stato può effettivamente dare alla Commissione europea la certezza che le richieste di fondi siano valide. Quando una misura di contributo giunge a compimento, un componente o un servizio autonomo dell'autorità di gestione - per esempio il revisore - deve valutare la validità della domanda di pagamento finale. In ogni caso, le autorità responsabili tengono a disposizione della Commissione, per tre anni dal pagamento del saldo, tutti i documenti giustificativi relativi alle spese e ai controlli dell'intervento. Queste informazioni devono essere complete e disponibili immediatamente.

Il compito della Commissione consiste in primo luogo nel verificare l'efficacia dei sistemi di controllo. A tal fine, essa può effettuare controlli sul posto, in cooperazione con gli Stati, o chiedere a questi ultimi di effettuare i controlli stessi. In ogni caso, e comunque almeno una volta all'anno, la Commissione e lo Stato membro esaminano insieme i risultati dei controlli effettuati e le conseguenze finanziarie delle irregolarità osservate, le misure già adottate o ancora da adottare per correggere e, se del caso, modificare i sistemi di gestione e di controllo.

E in caso di irregolarità?

In caso di irregolarità, si è definito il principio secondo il quale si recuperano gli eventuali versamenti indebiti, aumentati, se del caso degli interessi di mora. Vi è qui una ferma intenzione di migliorare i sistemi che permettono di sospendere o annullare l'aiuto dei Fondi. Anche in questo caso, la responsabilità compete in primo luogo agli Stati membri. Questi procedono alle rettifiche finanziarie richieste, cancellando totalmente o parzialmente la partecipazione comunitaria. La Commissione viene informata direttamente delle eventuali irregolarità rilevate, nonché dell'andamento dei procedimenti amministrativi e finanziari avviati. La Commissione può intervenire in caso di inadempienze da parte degli Stati.

Nel caso in cui lo Stato non proceda a queste rettifiche, o anche in caso di insufficienza grave in materia di efficacia dei sistemi di gestione e di controllo istituiti, la Commissione può sospendere o sopprimere del tutto o in parte la partecipazione dei Fondi all'intervento in questione. Questa rettifica finanziaria può essere limitata all'irregolarità osservata, o può essere estesa qualora l'irregolarità risulti da una debolezza più generale del sistema di gestione o di controllo. Una rettifica finanziaria può rivelarsi necessaria anche nel caso di irregolarità che non abbiano un valore finanziario preciso, per esempio nel caso di mancato rispetto di un elemento particolare del diritto comunitario.

* Articolo 39 del regolamento (CE) 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 relativo alle disposizioni generali in materia di Fondi strutturali.

