



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 6.10.2011
COM(2011) 612 definitivo

2011/0274 (COD)

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
relativo al Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1084/2006 del
Consiglio

{SEC(2011)1138 final}

{SEC(2011)1139 final}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

Il 29 giugno 2011 la Commissione ha adottato una proposta per il prossimo quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020: un bilancio per realizzare la strategia Europa 2020. Nella sua proposta, la Commissione ha stabilito che la politica di coesione dovrà rimanere un elemento essenziale del prossimo pacchetto finanziario e ne ha sottolineato il ruolo centrale per la realizzazione della strategia Europa 2020.

La Commissione ha quindi proposto una serie di importanti modifiche delle modalità di elaborazione e attuazione della politica di coesione. Gli elementi principali che caratterizzano la proposta sono la concentrazione dei finanziamenti su un numero minore di priorità meglio collegate alla strategia Europa 2020, la concentrazione sui risultati, il monitoraggio dei progressi verso gli obiettivi fissati, il maggiore ricorso a condizionalità e la semplificazione dell'attuazione.

Il presente regolamento fissa le disposizioni che disciplinano il Fondo di coesione ed abroga il regolamento (CE) n. 1084/2006. Esso si basa sui lavori svolti in seguito alla pubblicazione, nel maggio 2007, della quarta relazione sulla coesione, che ha indicato le sfide principali che le regioni dovranno affrontare nei prossimi decenni e ha aperto il dibattito sulla futura politica di coesione. Il 9 novembre 2010 la Commissione ha adottato la quinta relazione sulla coesione, che ha tracciato un'analisi dell'evoluzione sociale ed economica e delineato gli orientamenti per la futura politica di coesione.

La politica di coesione costituisce un'importante espressione di solidarietà con le regioni più deboli e povere dell'UE, ma non si limita a questo. Uno dei principali successi dell'UE è stato la sua capacità di accrescere il tenore di vita di tutti i suoi cittadini. Ha ottenuto questo non solo contribuendo allo sviluppo e alla crescita delle regioni e degli Stati membri più poveri, ma anche grazie al suo ruolo nell'integrazione del mercato interno, la cui dimensione permette a tutte le regioni dell'UE, ricche e povere, grandi e piccole, di accedere a nuovi mercati e di realizzare economie di scala. La valutazione compiuta dalla Commissione delle spese effettuate in passato nel quadro della politica di coesione ha messo in luce numerosi esempi di valore aggiunto e di investimenti che hanno creato crescita e posti di lavoro, che non sarebbero stati realizzati senza i finanziamenti dell'UE. Tuttavia, i risultati mostrano anche gli effetti della dispersione e dell'insufficiente definizione delle priorità. In un momento in cui i fondi pubblici sono scarsi e gli investimenti che favoriscano la crescita sono più necessari che mai, la Commissione ha deciso di proporre importanti modifiche della politica di coesione.

Il Fondo di coesione aiuta gli Stati membri con un reddito nazionale lordo per abitante inferiore al 90% della media UE-27 a effettuare investimenti nelle reti di trasporti TEN-T e nell'ambiente. Una parte della dotazione del Fondo di coesione (10 miliardi di EUR) sarà riservata al finanziamento delle principali reti di trasporti tramite il fondo "Collegare l'Europa". Il Fondo di coesione può anche sostenere progetti in materia di energia, se presentano un chiaro beneficio per l'ambiente, ad esempio promuovendo l'efficienza energetica e l'utilizzo dell'energia rinnovabile.

2. RISULTATI DELLE CONSULTAZIONI CON LE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONI D'IMPATTO

2.1. Consultazione e parere di esperti

Nell'elaborare le proposte sono stati presi in considerazione i risultati delle consultazioni pubbliche sulla quinta relazione intermedia sulla coesione economica e sociale, la revisione del bilancio dell'Unione europea¹, le proposte per il quadro finanziario pluriennale², la quinta relazione sulla coesione³ e le consultazioni che hanno seguito l'adozione della relazione.

La consultazione pubblica sulle conclusioni della quinta relazione sulla coesione ha avuto luogo dal 12 novembre 2010 al 31 gennaio 2011. Complessivamente sono pervenuti 444 contributi da Stati membri, autorità regionali e locali, parti sociali, organizzazioni di interesse europeo, organizzazioni non governative, cittadini e altre parti interessate. La consultazione pubblica ha posto una serie di domande sul futuro della politica di coesione. Una sintesi dei risultati è stata pubblicata il 13 maggio 2011⁴.

Dal 4 maggio 2010 al 15 settembre 2010 si è svolta una consultazione pubblica sulla futura rete transeuropea di trasporti (TEN-T). La maggioranza delle parti interessate, in particolare a livello regionale e degli Stati membri, sostiene la necessità di un migliore coordinamento tra i diversi strumenti finanziari che finanziano la TEN-T a livello dell'UE, cioè la politica di coesione, il finanziamento della ricerca e dell'innovazione, il programma TEN-T e gli interventi della BEI.

Sono stati utilizzati i risultati delle valutazioni ex-post effettuate sui programmi 2000-2006 e tutta una serie di studi e pareri di esperti. Pareri sono stati formulati anche dal gruppo ad alto livello che riflette sulla futura politica di coesione, composto da esperti delle amministrazioni nazionali, che si è riunito dieci volte tra il 2009 e il 2011.

2.2. Valutazione dell'impatto

Sono state valutate opzioni in particolare per quanto riguarda il contributo del Fondo di coesione agli investimenti in infrastrutture di base dei trasporti e nell'ambiente. Il Fondo di coesione è chiamato a finanziare progetti riguardanti le reti transeuropee di trasporti, in conformità agli articoli 171 e 177 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Sono stati valutati vari modi per subordinare i finanziamenti a un quadro macrofinanziario sano: lo status quo, con una debole condizionalità *ex post* che non è mai stata applicata, una condizionalità *ex post* rafforzata e una condizionalità *ex ante*, che richiederebbe il soddisfacimento di condizioni preliminari prima dell'adozione dei programmi.

Un'evoluzione del sistema attuale soddisfa nel modo migliore i criteri di appropriazione, trasparenza e prevedibilità e garantisce allo stesso tempo che l'efficacia degli investimenti in grado di stimolare la crescita non sia compromessa da politiche finanziarie inadatte. Questa

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e ai parlamenti nazionali: Revisione del bilancio dell'Unione europea, COM(2010) 700, 19.10.2010.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Un bilancio per la strategia Europa 2020, COM(2011) 500, 29.6.2011.

³ Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, novembre 2010.

⁴ Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Risultati della consultazione pubblica sulle conclusioni della quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale SEC(2011) 590 del 13.5.2011.

procedura implica la sospensione parziale o totale degli impegni in caso di infrazioni ripetute e permette una certa flessibilità, ma è limitata a circostanze economiche eccezionali. Garantisce anche il pieno allineamento delle disposizioni sulla condizionalità macrofinanziaria del Fondo di coesione e dei Fondi strutturali e delle nuove norme di sorveglianza di bilancio del Patto di stabilità e crescita.

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

La politica regionale europea svolge un ruolo importante nella mobilitazione delle risorse locali e nello sviluppo del potenziale endogeno.

Secondo l'articolo 174 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), l'azione dell'Unione è diretta a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale e a promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione riducendo il divario tra i livelli di sviluppo delle regioni e promuovendo lo sviluppo delle regioni meno favorite.

Il TFUE prevede l'istituzione di un Fondo di coesione che ha lo scopo di contribuire al finanziamento di progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti. L'articolo 192 del TFUE fa anche riferimento all'utilizzo del Fondo di coesione nei casi in cui il principio "chi inquina paga" non possa essere applicato a causa dei costi sproporzionati per le autorità pubbliche di uno Stato membro. Il protocollo n. 28 del TFUE stabilisce che il Fondo di coesione eroga contributi a progetti negli Stati membri con un PNL pro capite inferiore al 90% della media dell'Unione.

Il calendario della revisione del finanziamento UE destinato a promuovere la coesione è legato alla proposta di un nuovo quadro finanziario pluriennale, contenuta nel programma di lavoro della Commissione.

Come ha sottolineato la revisione del bilancio dell'UE, il "bilancio UE dovrebbe essere impiegato per finanziare i 'beni pubblici' dell'Unione europea e azioni che gli Stati membri e le regioni non riescono a finanziare in autonomia e nei casi in cui l'intervento UE può garantire risultati migliori"⁵. La proposta rispetta il principio della sussidiarietà, perché i compiti del FESR sono fissati nel trattato e la politica è attuata in conformità al principio della gestione concorrente e nel rispetto delle competenze istituzionali degli Stati membri e delle regioni.

Lo strumento legislativo e il tipo di misura (finanziamenti) sono definiti entrambi nel TFUE, che costituisce la base giuridica del Fondo di coesione e stabilisce che i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione del fondo sono definiti per mezzo di regolamenti.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La proposta della Commissione di un quadro finanziario pluriennale comprende una proposta di 376 miliardi di EUR per il periodo 2014-2020.

Bilancio proposto 2014-2020	miliardi di EUR
-----------------------------	-----------------

⁵ COM(2010) 700 del 19.10.2010.

Regioni obiettivo "Convergenza"	162,6
Regioni in transizione	39
Regioni obiettivo "Competitività"	53,1
Cooperazione territoriale	11,7
Fondo di coesione	68,7
Dotazione aggiuntiva per le regioni ultraperiferiche e scarsamente popolate	0,926
Fondo "Collegare l'Europa" per i trasporti, l'energia e le TIC	40 miliardi di EUR (più 10 miliardi di EUR riservati all'interno del Fondo di coesione)

* *Importi a prezzi costanti 2011*

5. SOMMARIO DEL CONTENUTO DELLA PROPOSTA DI REGOLAMENTO

Il regolamento proposto definisce il campo d'intervento del Fondo di coesione. Contiene un articolo che precisa i campi d'intervento generali nei settori dei trasporti e dell'ambiente. Il campo d'intervento è definito anche da un elenco negativo di attività che non possono beneficiare di un sostegno e da un elenco delle priorità d'investimento.

Nel settore dell'ambiente il Fondo di coesione finanzia investimenti per l'adeguamento al cambiamento climatico e la prevenzione dei rischi, investimenti nei settori dell'acqua e dei rifiuti e dell'ambiente urbano. Secondo le proposte della Commissione sul quadro finanziario pluriennale, anche gli investimenti in campo energetico possono beneficiare di un sostegno, a condizione che presentino vantaggi ambientali. Sono pertanto ammessi al sostegno anche gli investimenti nei campi dell'efficienza energetica e dell'energia rinnovabile.

Nel settore dei trasporti il Fondo di coesione contribuirà agli investimenti nella rete di trasporti transeuropea, nei sistemi di trasporto a bassa emissione di carbonio e nel trasporto urbano.

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

relativo al Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 177, secondo comma,

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo ⁶,

visto il parere del Comitato delle regioni ⁷,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,

considerando quanto segue:

- (1) L'articolo 174 del trattato prevede che l'Unione sviluppi e prosegua la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. Il Fondo di coesione ha perciò il compito di erogare contributi finanziari a progetti nel settore dell'ambiente e a reti transeuropee nel settore dell'infrastruttura dei trasporti.
- (2) Il regolamento (UE) n. [...] /2012, del [...], recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo agricolo europeo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006⁸ [regolamento "disposizioni comuni" - RDC], istituisce un nuovo quadro per l'azione dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione. È necessario precisare gli obiettivi del Fondo di coesione in relazione al nuovo quadro per la sua azione e in relazione allo scopo ad esso assegnato nel trattato.
- (3) L'Unione può, tramite il Fondo di coesione, contribuire ad azioni volte a realizzare gli obiettivi ambientali dell'Unione specificati agli articoli 11 e 191 del trattato.

⁶ GU C... del ..., pag. ...

⁷ GU C... del ..., pag. ...

⁸ GU L... del ..., pag. ...

- (4) I progetti relativi alla rete transeuropea dei trasporti finanziati dal Fondo di coesione devono essere conformi agli orientamenti adottati con la decisione n. 661/2010/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti⁹. Per concentrare gli sforzi occorre dare la priorità ai progetti di interesse comune definiti in tale decisione.
- (5) È necessario stabilire disposizioni specifiche concernenti i tipi di attività che possono essere finanziate dal Fondo di coesione nell'ambito degli obiettivi tematici definiti nel regolamento (UE) n. [...] /2012 [RDC]. Occorre del pari definire e chiarire quali spese non rientrano dall'ambito del Fondo di coesione, in particolare per quanto riguarda la riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra negli impianti cui si applica la direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio¹⁰.
- (6) Per rispondere alle esigenze specifiche del Fondo di coesione, e nella linea della strategia Europa 2020, secondo cui la politica di coesione deve contribuire a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva¹¹, è necessario fissare le priorità d'investimento nell'ambito degli obiettivi tematici stabiliti dal regolamento (UE) n. [...] /2012 [RDC].
- (7) È necessario definire una serie comune di indicatori per valutare i progressi nell'attuazione del programma prima che gli Stati membri elaborino i loro programmi operativi. Tali indicatori dovranno essere completati da indicatori specifici per ciascun programma.
- (8) Il presente regolamento sostituisce il regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, che istituisce un Fondo di coesione e abroga il regolamento (CE) n. 1164/94¹². Per chiarezza, è pertanto necessario abrogare il regolamento (CE) n. 1084/2006,

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

Articolo 1

Oggetto

Il presente regolamento stabilisce i compiti del Fondo di coesione e la portata del suo sostegno per quanto riguarda l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" di cui all'articolo 81 del regolamento (UE) n. [] /2012 [RDC].

⁹ GU L 204 del 5.8.2010, pag. 1.

¹⁰ GU L 275 del 25.10.2003, pag. 32.

¹¹ Comunicazione della Commissione: Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, COM(2010) 2020, 3.3.2010.

¹² GU L 210 del 31.7.2006, pag. 79.

Articolo 2
Ambito di intervento del Fondo di coesione

1. Il Fondo di coesione, assicurando un appropriato equilibrio e in base alle esigenze di ciascuno Stato membro in fatto di investimenti e di infrastrutture, sostiene:
 - (a) gli investimenti in materia ambientale, anche in settori connessi allo sviluppo sostenibile e all'energia che presentano benefici per l'ambiente;
 - (b) le reti transeuropee nel settore dell'infrastruttura dei trasporti, secondo gli orientamenti adottati con la decisione n. 661/2010/UE;
 - (c) l'assistenza tecnica.
2. Il Fondo di coesione non sostiene:
 - (a) la disattivazione delle centrali nucleari;
 - (b) la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra in impianti cui si applica la direttiva 2003/87/CE;
 - (c) gli interventi nel campo dell'edilizia abitativa.

Articolo 3
Priorità d'investimento

In conformità all'articolo 16 del regolamento (UE) n. [...] /2012 [RDC], il Fondo di coesione sostiene le seguenti priorità d'investimento nell'ambito degli obiettivi tematici indicati all'articolo 9 del regolamento (UE) n. [...] /2012 [RDC]:

- (a) favorire il passaggio a un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori:
 - i) promuovendo la produzione e la distribuzione di fonti di energia rinnovabili;
 - ii) promuovendo l'efficienza energetica e l'uso dell'energia rinnovabile nelle piccole e medie imprese;
 - iii) sostenendo l'efficienza energetica e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche;
 - iv) sviluppando sistemi di distribuzione intelligenti a bassa tensione;
 - v) sviluppando strategie di bassa emissione di carbonio per le zone urbane;
- (b) promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la gestione e la prevenzione dei rischi:
 - i) sostenendo investimenti riguardanti in modo specifico l'adattamento al cambiamento climatico;

- ii) promuovendo investimenti destinati a far fronte a rischi specifici, garantendo la capacità di reagire alle catastrofi e sviluppando sistemi di gestione delle catastrofi;
- (c) proteggere l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse:
- i) contribuendo a soddisfare le notevoli necessità di investimenti nel settore dei rifiuti per rispondere agli obblighi imposti dalla normativa dell'Unione in materia ambientale;
 - ii) contribuendo a soddisfare le notevoli necessità di investimenti nel settore dell'acqua per rispondere agli obblighi imposti dalla normativa dell'Unione in materia ambientale;
 - iii) proteggendo e ripristinando la biodiversità, anche per mezzo di infrastrutture verdi;
 - iv) migliorando l'ambiente urbano, in particolare con la riqualificazione delle aree industriali dismesse e la riduzione dell'inquinamento atmosferico;
- (d) promuovere il trasporto sostenibile ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete:
- i) favorendo la creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti multimodale con investimenti nella rete transeuropea dei trasporti;
 - ii) sviluppando sistemi di trasporto ecologici e a bassa emissione di carbonio che favoriscano la mobilità urbana sostenibile;
 - iii) sviluppando sistemi di trasporto ferroviario globali, di elevata qualità e interoperabili;
- e) potenziare la capacità istituzionale e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici interessati dagli interventi del Fondo di coesione.

Articolo 4 **Indicatori**

1. Sono utilizzati, se del caso e in conformità all'articolo 24, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. [...] /2012 [RDC], gli indicatori comuni figuranti nell'allegato del presente regolamento. Per gli indicatori comuni i valori base sono fissati a zero e i valori bersaglio cumulativi sono fissati per il 2022.
2. Per gli indicatori di output specifici per ciascun programma i valori base sono fissati a zero e i valori bersaglio cumulativi sono fissati per il 2022.
3. Per gli indicatori di risultato specifici per ciascun programma i valori base utilizzano gli ultimi dati disponibili e i valori bersaglio sono fissati per il 2022, ma possono essere espressi in termini quantitativi o qualitativi.

Articolo 5
Disposizioni transitorie

1. Il presente regolamento non pregiudica il proseguimento o la modifica, compresa la soppressione totale o parziale, degli interventi approvati dalla Commissione in base al regolamento (CE) n. 1084/2006 o ad altri atti normativi applicabili a tali interventi al 31 dicembre 2013, che continuano quindi ad applicarsi a tali interventi o progetti fino alla loro chiusura.
2. Le domande di assistenza presentate a norma del regolamento (CE) n. 1084/2006 restano valide.

Articolo 6
Abrogazione

Il regolamento (CE) n. 1084/2006 è abrogato.

I riferimenti al regolamento abrogato si intendono fatti al presente regolamento.

Articolo 7
Riesame

Il Parlamento europeo e il Consiglio riesaminano il presente regolamento entro il 31 dicembre 2022 in conformità all'articolo 177 del trattato.

Articolo 8
Entrata in vigore

Il presente regolamento entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatto a

Per il Parlamento europeo
Il Presidente

Per il Consiglio
Il presidente

ALLEGATO

Elenco degli indicatori comuni per il Fondo di coesione

	UNITÀ	DENOMINAZIONE
Ambiente		
Rifiuti solidi	Tonnellate	Capacità aggiuntiva di riciclaggio dei rifiuti
Approvvigionamento idrico	Persone	Popolazione aggiuntiva beneficiaria dell'approvvigionamento idrico potenziato
	m ³	Riduzione stimata delle perdite nella rete di distribuzione idrica
Trattamento delle acque reflue	Equivalenti popolazione	Popolazione aggiuntiva beneficiaria del trattamento delle acque reflue potenziato
Prevenzione e gestione dei rischi	Persone	Popolazione beneficiaria di misure di protezione contro le alluvioni
	Persone	Popolazione beneficiaria di misure di protezione contro gli incendi forestali e altre misure di protezione
Riabilitazione dei suoli	Ettari	Superficie totale dei suoli riabilitati
Impermeabilizzazione dei suoli	Ettari	Variazione dell'impermeabilizzazione dei suoli dovuta allo sviluppo
Natura e biodiversità	Ettari	Superficie degli habitat in migliore stato di conservazione
Energia e cambiamento climatico		
Energie rinnovabili	MW	Capacità aggiuntiva di produzione di energia da fonti rinnovabili
Efficienza energetica	Unità abitative	Numero di unità abitative con classificazione del consumo energetico migliorata
	kWh/anno	Diminuzione del consumo di energia primaria degli edifici pubblici

	Utenti	Numero di utenti di energia aggiuntivi collegati a reti intelligenti
Riduzione delle emissioni di gas a effetto serra	Tonnellate equivalenti CO ₂	Diminuzione stimata dei gas a effetto serra in tonnellate equivalenti CO ₂
Trasporti		
Ferrovie	km	Lunghezza totale delle nuove linee ferroviarie
	km	Lunghezza totale delle linee ferroviarie ricostruite o rinnovate
Strade	km	Lunghezza totale delle strade di nuova costruzione
	km	Lunghezza totale delle strade ricostruite o rinnovate
Trasporti urbani	Viaggi di passeggeri	Aumento dei viaggi degli utenti di servizi di trasporto urbano che beneficiano di un sostegno
Vie navigabili	Tonnellate/km	Aumento delle merci trasportate per vie navigabili