



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 12.6.2006  
COM(2006) 281 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE**

**La strategia di crescita e occupazione e la riforma della politica di coesione europea  
Quarta relazione intermedia sulla coesione**

{SEC(2006)726}

## INDICE

|        |                                                                                                                   |    |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.     | Disparità economiche e sociali nell'ue ampliata.....                                                              | 3  |
| 1.1.   | Crescita: ancora modesta ma in probabile ripresa.....                                                             | 3  |
| 1.2.   | Disparità .....                                                                                                   | 4  |
| 1.2.1. | PIL: i nuovi Stati membri crescono più rapidamente ma la convergenza rimane una prospettiva a lungo termine ..... | 4  |
| 1.2.2. | Occupazione: sono necessari 24 milioni di nuovi posti di lavoro per raggiungere l'obiettivo del 70%.....          | 4  |
| 1.3.   | Tendenze delle disparità.....                                                                                     | 4  |
| 1.3.1. | Disparità tra gli obiettivi... ..                                                                                 | 4  |
| 1.3.2. | ...e nell'ambito di ciascun obiettivo.....                                                                        | 5  |
| 1.3.3. | Contributo della R&S e delle TIC alla crescita sostenibile .....                                                  | 6  |
| 2.     | Sviluppi recenti nella politica di coesione dell'UE.....                                                          | 7  |
| 2.1.   | Esecuzione del bilancio 2005: livello record degli impegni .....                                                  | 7  |
| 2.2.   | Orientamenti strategici comunitari per la coesione per il periodo 2007-2013 .....                                 | 7  |
| 2.3.   | “Politica di coesione e città: il contributo urbano alla crescita e all’occupazione nelle regioni” .....          | 8  |
| 2.4.   | La politica di coesione nel cuore della strategia di crescita e occupazione .....                                 | 8  |
| 2.5.   | Risorse: sintesi delle conclusioni del Consiglio europeo del dicembre del 2005 .....                              | 9  |
| 2.6.   | Innovazioni nei nuovi programmi della politica di coesione .....                                                  | 10 |
| 2.6.1. | JASPERS .....                                                                                                     | 10 |
| 2.6.2. | JEREMIE .....                                                                                                     | 11 |
| 2.6.3. | JESSICA .....                                                                                                     | 11 |
| 2.6.4. | Modernizzazione dei servizi pubblici .....                                                                        | 11 |
| 2.7.   | Orientamenti strategici per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per la pesca.....                               | 12 |

## **Introduzione**

Con riguardo allo sviluppo della politica di coesione dell'UE, il periodo successivo alla pubblicazione nella primavera del 2005 della terza relazione intermedia è stato importante per tre ragioni fondamentali. Innanzitutto, nel maggio del 2004, dopo l'allargamento storico, si è registrata un'accelerazione dell'attuazione dei programmi di coesione nei nuovi Stati membri nel 2005 e ora si possono osservare i risultati dopo un primo anno completo di attuazione. In secondo luogo, sono stati realizzati progressi significativi in preparazione del periodo di programmazione 2007-2013. In particolare, l'accordo interistituzionale sulle prospettive finanziarie 2007-2013, sottoscritto dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 maggio 2006, ha permesso agli Stati membri e alle regioni all'interno dell'UE di proseguire con la preparazione di nuovi programmi. Inoltre, la Commissione ha adottato numerosi documenti importanti volti a preparare il terreno per tali lavori (compresi il progetto di orientamenti strategici comunitari per la coesione, il progetto di orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale e gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013). Infine, le principali decisioni strategiche prese al massimo livello nel 2005 hanno definito il ruolo centrale della politica di coesione nell'agenda dell'UE per la crescita e l'occupazione (la "strategia di Lisbona").

La presente relazione intermedia affronta tali questioni. Introduce l'argomento attraverso un aggiornamento sulle tendenze registrate negli Stati membri e nelle regioni e sulle disparità tra questi. A ciò fa seguito una presentazione dei principali sviluppi della politica di coesione, compreso l'accordo sulle risorse per tale politica per le prospettive finanziarie 2007-2013.

### **1. DISPARITÀ ECONOMICHE E SOCIALI NELL'UE AMPLIATA**

La presente sezione fornisce una panoramica delle tendenze economiche e sociali e dei livelli di disparità. Vengono presentati nuovi elementi di prova sui fattori che determinano disparità a livello di PIL, tassi di crescita e occupazione, in particolare in relazione agli importi della spesa per la ricerca e sviluppo e agli investimenti per la società dell'informazione.

#### **1.1. Crescita: ancora modesta ma in probabile ripresa**

Nel 2005 l'economia dell'UE è stata caratterizzata da una crescita che resta modesta rispetto al passato. Tra il 2000 e il 2004, la crescita media del PIL nei 25 Stati membri dell'UE è stata pari a poco più dell'1½% all'anno. Si registrano differenze notevoli all'interno dell'UE: le prestazioni migliori sono da attribuire principalmente agli Stati membri meno prosperi, in particolare i Paesi baltici e la Slovacchia, nonché la Grecia e l'Irlanda, così come i paesi in via di adesione, ovvero la Romania e la Bulgaria. I tassi di crescita inferiori si sono riscontrati in Stati membri relativamente prosperi compresi la Germania, la Danimarca, l'Italia, i Paesi Bassi e il Portogallo, nonché Malta, ognuno dei quali ha registrato una crescita inferiore all'1% annuo.

Le previsioni della Commissione europea indicano una ripresa della crescita a livello europeo superiore al 2% tra il 2005 e il 2007. Si prevede che la crescita superi il 3% annuo in 16 dei 25 Stati membri, nonché in Romania e Bulgaria. Non si prevede che la crescita superi di molto, o affatto, il 2% in Germania, Italia, Francia, Belgio, Paesi Bassi, Austria, Danimarca, Portogallo e Malta. Tali paesi rappresentano oltre la metà della popolazione totale nell'UE27.

## **1.2. Disparità**

### *1.2.1. PIL: i nuovi Stati membri crescono più rapidamente ma la convergenza rimane una prospettiva a lungo termine*

La crescita relativamente rapida registrata nei tredici paesi beneficiari del fondo di coesione rispetto alla maggioranza dei paesi dell'UE15 (il 3,6% all'anno contro una media del 2,2% per l'UE15, misurato sul periodo 1995-2005) indica che si è verificata una convergenza dei redditi; tuttavia l'entità del divario di reddito è tale che passeranno molti anni prima che l'intero gruppo possa raggiungere una considerevole riduzione dei divari. Tuttavia, alcuni nuovi Stati membri hanno già raggiunto il livello dei paesi dell'UE15 meno ricchi e, analogamente, in Spagna i livelli di reddito pro capite continuano ad avvicinarsi a quelli dell'Italia e della Germania.

### *1.2.2. Occupazione: sono necessari 24 milioni di nuovi posti di lavoro per raggiungere l'obiettivo del 70%*

Nel 2004, l'occupazione dell'UE è cresciuta dello 0,6%. Il tasso medio di occupazione complessivo<sup>1</sup> è aumentato di 0,4 punti percentuali, raggiungendo il 63,3% (64,7% nell'UE15 e 56,0% nell'UE10). L'UE è ancora lontana dall'obiettivo del 70% fissato a Lisbona da raggiungere entro il 2010, nonostante si siano registrati tassi di crescita dell'occupazione relativamente alti. Tra il 1998 e il 2004 nell'UE25 sono stati creati quasi 10 milioni di nuovi posti di lavoro (un po' meno nell'UE27, a causa di considerevoli perdite di posti di lavoro in Romania). Poco più della metà di tale crescita occupazionale si è verificata nel periodo 1998-2000, mentre la crescita occupazionale tra il 2000 e il 2004 ha portato alla creazione di 4 milioni e mezzo di posti di lavoro. Negli ultimi anni si è riscontrata anche una progressiva diminuzione della tendenza verso una perdita di posti di lavoro in Polonia, Germania e Romania, che incide negativamente sulle prestazioni dell'UE27 dal 2000; in questi tre paesi infatti, l'occupazione totale è diminuita di quasi 1 milione e mezzo nel periodo 2000-2004.

Per raggiungere il target di occupazione del 70%, sarebbero necessari 24 milioni di posti di lavoro aggiuntivi nell'UE27, con un aumento dei livelli di occupazione attuali di quasi il 12%. A causa della persistenza di modesti tassi di occupazione nella maggioranza dei grandi paesi, in particolare in Polonia e Bulgaria, per i nuovi Stati membri insieme alla Romania e alla Bulgaria, l'aumento complessivo necessario è pari a quasi il 25% degli attuali livelli di occupazione.

## **1.3. Tendenze delle disparità**

Di seguito è riportata un'analisi della situazione e delle tendenze relative ai vari gruppi e regioni destinatari della politica di coesione per il periodo 2007-2013 in conformità delle proposte della Commissione del luglio del 2004 accolte nell'accordo tra gli Stati membri in seno al Consiglio europeo del dicembre del 2005.

### *1.3.1. Disparità tra gli obiettivi...*

Il nuovo obiettivo "convergenza" per il 2007-2013 (le regioni dove il PIL pro capite è inferiore al 75% della media UE per il periodo 2000-2002) riguarda 100 regioni, comprese 16

---

<sup>1</sup> Come percentuale della popolazione tra i 15 e i 64 anni.

destinate a essere progressivamente escluse<sup>2</sup>, che rappresentano poco più del 35% della popolazione dell'UE27. Il nuovo obiettivo “Competitività regionale e occupazione” (RCE) riguarda in teoria il resto dell'UE, vale a dire 155 regioni con il 61% della popolazione dell'UE27, mentre altre 13 regioni sono classificate come “regioni in via di inserimento”<sup>3</sup> (quasi il 4% della popolazione).

Le regioni di cui all'obiettivo “convergenza” (comprese quelle in fase di graduale esclusione) sono caratterizzate da livelli di PIL e occupazione modesti, nonché da elevata disoccupazione. La loro quota totale nel PIL dell'UE27 nel 2002 è solo del 12,5%, a fronte di una quota di popolazione del 35%. Nonostante la crescita media attuale in tali regioni sia superiore alla media europea, in generale, il tasso è insufficiente a raggiungere la media comunitaria in termini di PIL pro capite nel prossimo futuro.

Nell'insieme le **regioni RCE** presentano livelli di PIL relativamente alti; tuttavia, la crescita rimane debole in varie regioni e i tassi di occupazione nella maggioranza dei casi restano ben lontani dall'obiettivo del 70%. Analogamente, i tassi di disoccupazione per l'intero gruppo sono relativamente bassi, pur raggiungendo quasi il 7%. La crescita presenta migliori risultati nelle regioni ammesse progressivamente a far parte del gruppo RCE e ciò riflette il successo della loro uscita dallo status attuale di regioni ammesse a beneficiare dell'obiettivo prioritario 1. Tuttavia, i livelli di PIL e occupazione rimangono ancora inferiori a quelli di altre regioni RCE, mentre la disoccupazione è più elevata. Tali medie indicano che persistono dei bisogni reali a livello europeo che richiedono un investimento continuo allo scopo di aumentare il potenziale di crescita conformemente agli obiettivi di Lisbona.

### *1.3.2. ...e nell'ambito di ciascun obiettivo*

All'interno dell'UE, si riscontrano notevoli differenze a livello regionale nel tasso di crescita; nelle regioni dell'obiettivo “convergenza” ad esempio, la crescita media è stata pari al 2,6% all'anno tra il 1995 e il 2002, ma in 16 di tali regioni è stata inferiore all'1%, mentre in altre 15 ha superato il 5%.

I livelli di PIL evidenziano anche situazioni regionali che presentano notevoli differenze nell'ambito di ciascun obiettivo. Nel quadro dell'obiettivo “convergenza” si riscontrano numerose regioni con un PIL pro capite (in termini di standard di potere d'acquisto) inferiore al 25% della media europea nel 2002, tutte situate in Romania e Bulgaria (attualmente questi paesi comprendono le 12 regioni meno prospere). Al tempo stesso, ci sono nove regioni destinate a una graduale esclusione in cui il PIL pro capite è superiore all'80% della media dell'UE25. Nel quadro dell'obiettivo RCE (comprese le regioni in via di progressiva integrazione), ci sono 8 regioni il cui PIL pro capite è inferiore all'85% del valore dell'UE25, mentre in altre 7 è superiore al 150% di quest'ultimo.

Il tasso di occupazione nelle regioni che rientrano nell'obiettivo RCE è di 10 punti percentuali superiore a quello delle regioni di cui all'obiettivo “convergenza”. Nell'ambito di ciascun obiettivo si possono riscontrare divari considerevoli tra le regioni in termini di tassi di occupazione. Nelle regioni rientranti nell'obiettivo “convergenza” dunque, oltre 25 milioni di persone vivono in aree di elevata occupazione, mentre altri 27 milioni vivono in regioni

---

<sup>2</sup> Regioni in cui il PIL pro capite sarebbe stato inferiore al 75% della media dell'EU15 (il cosiddetto effetto statistico dell'allargamento)

<sup>3</sup> Regioni attualmente ammesse a beneficiare dell'obiettivo 1 che non soddisfano i criteri per l'obiettivo “convergenza” anche tenendo conto dell'effetto statistico dell'allargamento.

caratterizzate da modesta occupazione, con un divario tra entrambe le regioni di oltre 10 punti percentuali. Nel complesso, il tasso di occupazione del 70% fissato come obiettivo è stato raggiunto solo in due regioni comprese nell'obiettivo "convergenza": Cornovaglia nel Regno Unito e Centro in Portogallo.

Nelle regioni RCE il tasso medio di occupazione, pari al 66,7%, è più elevato, ma anche in questo caso i tassi di occupazione differiscono di 10 o più punti percentuali tra le regioni ad alta e bassa occupazione. L'obiettivo di un tasso di occupazione del 70% è stato raggiunto in 49 regioni RCE.

Dalla pubblicazione della terza relazione intermedia sulla coesione<sup>4</sup>, gli indicatori sintetici di livelli di disparità a livello regionale sono rimasti pressoché invariati. Ciò non deve stupire dato che i principali indicatori macroeconomici non variano spesso in maniera considerevole in così poco tempo. L'analisi dei dati relativi all'UE27 (anziché di quelli relativi all'UE25, utilizzati nella terza relazione intermedia) rivela che nel 2002 il 10% della popolazione dell'UE27 che viveva nelle regioni più ricche rappresentava oltre il 19% del PIL totale per l'UE27, rispetto a solo l'1,5% per il 10% della popolazione che viveva in regioni meno prospere. Se si considera il PIL in termini di standard di potere d'acquisto, il 10% dei più ricchi rappresenta poco più del 15% del PIL mentre la quota per il 10% dei meno ricchi è superiore al 3%. In questi termini di standard di potere d'acquisto, a livello di PIL, il rapporto tra il 10% di popolazione in cima della classifica e quello in fondo è di 5 a 1. L'adeguamento dello standard di potere d'acquisto è un elemento importante. Se non si tenesse conto dei prezzi relativi, il rapporto (in euro) sarebbe pari a 12,5:1.

### *1.3.3. Contributo della R&S e delle TIC alla crescita sostenibile*

Il settore della **R&S** costituisce uno dei fattori chiave per determinare la capacità di innovazione di una regione. Sebbene non tutte le regioni possano avere una notevole capacità di R&S, la concentrazione di livelli elevati di spesa per la R&S in un numero di regioni europee piuttosto limitato desta preoccupazione. Le stime della spesa per la R&S per regione<sup>5</sup> indicano che 35 regioni presentano intensità di R&S che superano il target di Lisbona di una media comunitaria del 3% del PIL. Su queste 35 regioni è concentrato il 46% della spesa totale per la R&S nell'UE27, ossia il doppio della loro quota del PIL. Il valore di spesa più elevato si osserva per il Braunschweig (Germania), ove la spesa per la R&S è pari al 7% del PIL, e supera il 4% in altre 12 regioni.

La concentrazione dell'attività in questo settore comporta inevitabilmente che in molte regioni la spesa per la R&S sia praticamente nulla: in 47 regioni la spesa per la R&S è inferiore allo 0,5% del PIL. Nel complesso, queste 47 regioni rappresentano circa lo 0,5% della spesa totale per la R&S nell'UE27 (la loro quota del PIL è del 3,5%).

Anche l'**accesso alle TIC** è considerato un importante motore per lo sviluppo dell'economia della conoscenza. In tutta l'UE, quasi la metà del totale delle famiglie aveva accesso a Internet nel 2005. Il confronto dei dati indica alcune differenze notevoli tra gli Stati membri, con tassi di penetrazione che superano il 70% nei Paesi Bassi, in Danimarca e in Svezia, mentre si aggirano attorno al 20% in Lituania, Repubblica ceca, Ungheria, Slovacchia e Grecia. I tassi

---

<sup>4</sup> COM(2005) 192 del 17.5.2005.

<sup>5</sup> Si sono presentate alcune difficoltà di misurazione riguardo a tale dato; pertanto per la Svezia, il Belgio e l'Irlanda sono stati utilizzati i dati a livello nazionale, per il Regno Unito i dati a livello NUTS 1, mentre non ci sono dati disponibili per Malta.

di penetrazione sono generalmente più modesti tra i nuovi Stati membri, fatta eccezione per la Slovenia (48%) e la Lettonia (42%).

Nelle attuali regioni dell'obiettivo 1, solo un terzo circa del totale delle famiglie ha accesso a Internet. Per tali regioni, l'accesso a internet è meno diffuso rispetto ad altre regioni dello stesso Stato membro. Il divario è particolarmente accentuato in Spagna, Belgio e Italia. Tuttavia, le differenze sono più marcate tra gli Stati membri che al loro interno: nelle regioni dell'obiettivo 1 in Svezia, nel Regno Unito o in Germania l'accesso a Internet è maggiore di quello del totale delle famiglie dell'UE e molto superiore a quello delle regioni che non rientrano nell'obiettivo 1, ad esempio, in Italia. Pertanto, nell'uso di Internet persiste un divario territoriale in termini di copertura della banda larga: c'è una disponibilità del 90% per la popolazione urbana dell'UE15 rispetto al 60% della popolazione rurale.

## **2. SVILUPPI RECENTI NELLA POLITICA DI COESIONE DELL'UE**

### **2.1. Esecuzione del bilancio 2005: livello record degli impegni**

Nel 2005, sono stati stanziati 27.1 miliardi di euro nell'ambito del FESR, del Fondo di coesione e del Fondo di preadesione destinato ai paesi candidati (ISPA), con stanziamenti che ammontano a 11,2 miliardi di euro per il Fondo sociale europeo (FSE), la cifra più elevata stanziata in un anno nel quadro della politica di coesione. In totale nel 2005 i pagamenti sono ammontati a 16,9 miliardi di euro nell'ambito del FESR e a 3 miliardi di euro per quanto concerne l'ISPA e il Fondo di coesione. Per il FSE i pagamenti ammontavano a ulteriori 11,2 miliardi di euro.

Per l'insieme dei quattro Fondi strutturali, del Fondo di coesione e dell'ISPA, i pagamenti effettuati nel 2005 hanno superato i 33 miliardi di euro. In termini di esecuzione, per il periodo iniziale di programmazione dopo l'adesione, i nuovi Stati membri hanno vissuto una situazione molto simile a quella affrontata dai vecchi Stati membri nella fase di inizio del periodo di programmazione 2000-2006.

### **2.2. Orientamenti strategici comunitari per la coesione per il periodo 2007-2013**

Come primo passo per aprire il dibattito sulle priorità per la nuova generazione di programmi di coesione politica, il 6 luglio 2005 la Commissione ha pubblicato un progetto di documento intitolato "Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013"<sup>6</sup>

Il documento definisce un quadro di riferimento per i nuovi programmi che devono essere sostenuti dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), dal Fondo sociale europeo (FSE) e dal Fondo di coesione. Nel futuro il parametro determinante per i programmi della politica di coesione consisterà nel loro contributo alla crescita e all'occupazione nel quadro della rinnovata agenda di Lisbona. Gli orientamenti riflettono il ruolo della politica di coesione come principale strumento a livello europeo per realizzare l'obiettivo dell'UE di diventare: a) un polo di attrazione per chi investe e lavora; b) un'area di elevata crescita, competitività e innovazione; c) un luogo di piena occupazione e maggiore produttività con posti di lavoro migliori e più numerosi.

---

<sup>6</sup> COM(2005) 299 del 5.7.2005.

Successivamente all'adozione della comunicazione, nel luglio del 2005 la Commissione ha avviato una consultazione pubblica volta a raccogliere pareri sulle priorità per la nuova generazione di programmi della politica di coesione. I risultati della consultazione aiuteranno a modellare la versione finale delle linee guida che la Commissione comunicherà al Consiglio dopo l'adozione dei nuovi regolamenti nel 2006 e alla luce del parere del Parlamento europeo, nonché del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale.

### **2.3. “Politica di coesione e città: il contributo urbano alla crescita e all’occupazione nelle regioni”**

A complemento degli orientamenti strategici comunitari per la coesione per il periodo 2007-2013, nel 2006 la Commissione presenterà una comunicazione nel settore chiave del contributo delle aree urbane alla crescita e all’occupazione nelle regioni . Tale documento servirà da riferimento per gli Stati membri e le regioni per elaborare i loro quadri strategici di riferimento nazionali per la politica di coesione e i conseguenti programmi operativi. Il 23 novembre 2005 la Commissione ha pubblicato un documento di lavoro sul contributo delle aree urbane alla crescita e all’occupazione (cfr. tabella 4 in allegato).

Pur riconoscendo che numerose competenze sono mantenute a livello nazionale o regionale, il contributo delle città può essere notevole, in particolar modo quando la loro capacità operativa è potenziata dai programmi europei. Gli orientamenti per le varie aree prioritarie su cui le città possono intervenire comprendono il potenziamento dell’attrattività o della “disponibilità all’investimento”, la promozione della imprenditorialità, dell’occupazione e della crescita dell’economia della conoscenza; lo sviluppo delle comunità locali e la riduzione delle disparità tra quartieri e gruppi sociali, migliorando la sicurezza locale e la prevenzione del crimine. Nelle città si concentrano opportunità ma anche sfide ed è necessario tenere conto dei problemi specifici che le aree urbane devono affrontare. È fondamentale inoltre sviluppare una collaborazione efficace, coinvolgendo gli operatori ad ogni livello per affrontare tali sfide.

### **2.4. La politica di coesione nel cuore della strategia di crescita e occupazione**

Con il rilancio della strategia di Lisbona, la politica di coesione è stata riconosciuta come lo strumento primario a livello comunitario per contribuire all’attuazione della strategia di crescita e occupazione – non solo perchè rappresenta un terzo del bilancio comunitario, ma anche in quanto le strategie concepite a livello locale e regionale devono costituire parte integrante degli sforzi volti a promuovere la crescita e l’occupazione. Il ruolo delle PMI, la necessità di soddisfare il fabbisogno locale di competenze, l’importanza dei raggruppamenti, la necessità di centri di innovazione locali sono tali che in molti casi si deve spesso partire dal basso, a livello regionale e locale. Inoltre, ciò non riguarda solo l’agenda economica, ma anche l’impegno più ampio di coinvolgere i cittadini che, attraverso il partenariato e i meccanismi di governance a vari livelli nell’ambito dei quali la politica di coesione è gestita, hanno la possibilità di venire coinvolti direttamente nella strategia comunitaria di crescita e occupazione.

Tale approccio si fonda sulle priorità contenute negli orientamenti strategici comunitari per il periodo 2007-2013 e sulla proposta di fissare gli obiettivi di spesa quantitativi per la prossima generazione di programmi della politica di coesione cosicché una determinata percentuale dei fondi venga utilizzata per fini chiaramente legati alla strategia di crescita e occupazione. Conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2005, i 15 Stati membri dell’UE prima dell’ultimo allargamento indicheranno la via mediante l’adozione di ambiziosi

obiettivi di destinazione degli stanziamenti (per gli obiettivi “Convergenza” e “Competitività regionale e occupazione” i target sono pari rispettivamente al 60% e al 75% della spesa totale). I nuovi Stati membri hanno la possibilità di adottare obiettivi in materia di assegnazione degli stanziamenti su base volontaria. Nei progetti di regolamento è prevista una relazione sul conseguimento degli obiettivi per l’assegnazione degli stanziamenti.

Nel quadro del nuovo ciclo di governance della strategia di crescita e occupazione, nell’autunno del 2005 gli Stati membri hanno presentato i loro programmi nazionali di riforma, cui ha fatto seguito la valutazione di tali strategie nazionali da parte della Commissione, sotto forma di relazione annuale sui progressi realizzati, adottata nel gennaio del 2006<sup>7</sup>.

La relazione annuale ha formulato diverse raccomandazioni con riguardo alla politica di coesione. Innanzitutto, ha raccomandato agli Stati membri di garantire che la spesa per la coesione e lo sviluppo rurale comunitari sia indirizzata a sostenere la strategia di Lisbona in generale. Ciò vale a dire che i programmi della politica di coesione dovrebbero appoggiare direttamente i programmi nazionali di riforma. In particolare, nell’ambito dei nuovi programmi della politica di coesione, la relazione ha raccomandato di incoraggiare i nuovi Stati membri a destinare le risorse della politica di coesione a misure volte a raggiungere gli obiettivi di Lisbona, come era già stato stabilito per l’UE15 dal Consiglio europeo del dicembre del 2005.

In secondo luogo, la relazione ha evidenziato la necessità di un impegno maggiore volto a sviluppare meccanismi di coordinamento tra i responsabili dei programmi nazionali di riforma e coloro che preparano i programmi della politica di coesione per il periodo 2007-2013. Poiché il ritmo di preparazione di tali programmi va intensificandosi, è opportuno allacciare rapidamente tali legami, a cominciare dall’adozione dei quadri strategici di riferimento nazionali. La relazione annuale ha inoltre sottolineato che gli Stati membri dovrebbero tener conto dell’impatto macroeconomico dei trasferimenti dalle risorse della politica di coesione. Infine, la relazione ha raccomandato che la nuova generazione di programmi della politica di coesione rifletta le priorità contenute nei programmi nazionali di riforma e le quattro azioni prioritarie<sup>8</sup>.

Il Consiglio europeo di primavera del 2006 ha confermato numerose raccomandazioni della relazione e ha concluso che gli Stati membri dovrebbero tener conto delle priorità contenute nei loro programmi nazionali di riforma in sede di elaborazione dei rispettivi quadri strategici di riferimento nazionali.

## **2.5. Risorse: sintesi delle conclusioni del Consiglio europeo del dicembre del 2005**

Le conclusioni del Consiglio europeo del dicembre del 2005 e l’adozione dell’accordo interistituzionale il 17 maggio del 2006 hanno permesso al Parlamento europeo e al Consiglio di raggiungere un accordo sul quadro finanziario per il bilancio comunitario 2007-2013, un passo decisivo per la preparazione della nuova generazione di programmi della politica di coesione. Di conseguenza, il budget della politica di coesione per il periodo 2007-2013 sarebbe pari a 308 miliardi di euro, vale a dire lo 0,37% dell’RNL dell’UE27. Ciò rappresenta una riduzione del 10% circa rispetto alla proposta della Commissione, da attribuirsi

---

<sup>7</sup> COM(2006) 30 del 25.1.2006.

<sup>8</sup> 1) Potenziare gli investimenti destinati alla conoscenza e all’innovazione; 2) liberare il potenziale delle imprese, in particolare delle PMI; 3) far fronte alla globalizzazione e all’invecchiamento; e 4) rendere efficiente e integrata la politica dell’UE in materia di energia

principalmente all'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" e all'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" (con l'esclusione del regime transitorio di "integrazione progressiva"), con una riduzione rispettivamente di circa il 50% e il 20%. Ciò richiede uno sforzo di concentrazione ancora più intenso, al fine di garantire un utilizzo delle risorse comunitarie efficace ed efficiente.

I nuovi Stati membri riceverebbero il 51,3% del totale delle risorse della politica di coesione. In termini di media annuale ciò corrisponde, in valori assoluti, a un aumento del 165% circa delle risorse finanziarie disponibili rispetto al periodo 2004-2006 (da un anno all'altro). In termini di trasferimento massimo verso i bilanci nazionali (massimale), in media i trasferimenti verso i nuovi Stati membri rappresenterebbero il 3,5% circa del loro PIL, rispetto al 3,8% della proposta della Commissione.

Le conclusioni del Consiglio europeo di dicembre, confermate dall'accordo politico raggiunto sulle proposte legislative del maggio 2006, hanno contribuito anche ad accelerare il lavoro sui nuovi testi normativi, in particolar modo chiarendo la posizione del Consiglio riguardo a una serie di tematiche come l'ammissibilità dell'IVA non rimborsabile, le spese per la casa, i tassi massimi di cofinanziamento e la base di calcolo di questi ultimi, nonché l'applicazione della regola "n+2" per il disimpegno automatico. Nel complesso, gli Stati membri hanno cercato di ottenere la massima flessibilità nell'assegnazione, nella gestione e nel controllo delle risorse comunitarie. Occorrerà accogliere le nuove disposizioni garantendo tuttavia la disciplina finanziaria e la concentrazione tematica, finanziaria e geografica difesa dalla Commissione.

## **2.6. Innovazioni nei nuovi programmi della politica di coesione**

Nell'ultimo anno, la Commissione ha sviluppato nuovi strumenti volti ad assistere gli Stati membri e le regioni nel migliorare la qualità dei progetti, rendendo al tempo stesso più efficace l'utilizzo delle risorse finanziarie comunitarie grazie all'effetto propulsivo della politica di coesione. Di conseguenza, sono state sviluppate delle iniziative specifiche per i nuovi programmi, volte a promuovere l'ingegneria finanziaria per le nuove imprese e microimprese, combinando assistenza tecnica e sovvenzioni con strumenti di tipo diverso come prestiti, capitali propri, capitali di rischio o garanzie. Tali iniziative verranno realizzate attraverso un programma di cooperazione rafforzata, come concordato tra la Commissione, il gruppo Banca europea per gli investimenti e altre istituzioni finanziarie internazionali in materia di ingegneria finanziaria, secondo i protocolli d'intesa firmati il 30 maggio 2006. Il valore aggiunto della cooperazione in questo settore consiste nel fornire risorse aggiuntive da destinare ai prestiti per la creazione e lo sviluppo delle imprese nelle regioni dell'UE, fornire consulenza finanziaria e manageriale di istituzioni specializzate come il gruppo BEI e altre istituzioni finanziarie internazionali, nonché del settore finanziario in generale, creare forti incentivi per un uso efficace da parte dei beneficiari combinando sovvenzioni con prestiti, e garantire la sostenibilità a lungo termine attraverso il carattere rotativo del contributo delle sovvenzioni agli strumenti di ingegneria finanziaria.

### **2.6.1. JASPERS**

JASPERS, "Assistenza congiunta per il sostegno di progetti nelle regioni europee", è un nuovo partenariato di assistenza tecnica tra la Commissione, la Banca europea per gli investimenti e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo. Sarà messo a disposizione degli Stati membri al fine di assisterli nella preparazione di grandi progetti sostenuti dal Fondo di coesione e dal FESR. Esso riflette l'ampia esperienza della BEI e della BERS nella preparazione di grandi progetti, in particolare nei settori dei trasporti e dell'ambiente. Gli

sforzi congiunti delle tre istituzioni sono volti a sostenere l'efficace attuazione della politica di coesione nel periodo di programmazione 2007-2013 attraverso un notevole aumento delle risorse disponibili per la preparazione dei progetti.

L'obiettivo principale di JASPERS è quello di assistere gli Stati membri nel difficile compito di preparare progetti di qualità che possano essere approvati più rapidamente dai servizi della Commissione e beneficiare del sostegno comunitario. Ciò comprenderà il sostegno per l'elaborazione di progetti basati su accordi di partenariato pubblico-privato maturi. JASPERS fornirà assistenza completa per tutte le fasi del ciclo del progetto, dall'iniziale individuazione di un progetto fino alla decisione della Commissione di concedere una sovvenzione.

#### *2.6.2. JEREMIE*

Al fine di migliorare l'accesso ai finanziamenti per lo sviluppo delle imprese, è stata avviata una nuova iniziativa in collaborazione con il Fondo europeo per gli investimenti (FEI). L'iniziativa, "Risorse europee congiunte a favore delle micro imprese e delle piccole e medie imprese" ("JEREMIE"), ha iniziato i lavori nel 2006 con una valutazione dei divari nella distribuzione dei prodotti di ingegneria finanziaria negli Stati membri e nelle regioni (ad esempio, fondi di capitali di rischio, prestiti e garanzie).

Ciò preparerà il terreno per una seconda fase in cui il FEI o un'istituzione finanziaria simile sosterranno le autorità responsabili dei programmi di coesione per colmare i divari individuati. Il sostegno risulterà in una gestione da parte di esperti delle risorse destinate nel quadro del programma a favorire l'accesso ai finanziamenti, nonché in un interessamento e accreditamento di intermediari finanziari preposti alla concessione di prestiti per lo sviluppo delle imprese. Tuttavia, affinché l'iniziativa JEREMIE abbia successo, saranno necessari il pieno sostegno e la cooperazione delle autorità degli Stati membri e delle regioni.

#### *2.6.3. JESSICA*

Sono stati avviati i lavori per JESSICA (Sostegno europeo congiunto per investimenti sostenibili nelle aree urbane) al fine di rafforzare la cooperazione tra la Commissione, la BEI, la CEB (Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa) e altre istituzioni finanziarie internazionali in materia di ingegneria finanziaria per lo sviluppo urbano sostenibile. L'obiettivo di tale iniziativa è quello di offrire alle autorità una soluzione pronta per l'uso al difficile compito di finanziare progetti per lo sviluppo e il rinnovo urbano utilizzando fondi di rotazione.

JESSICA è stato avviato nel quadro di un partenariato tra la Commissione, la Banca europea per gli investimenti e la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa.

#### *2.6.4. Modernizzazione dei servizi pubblici*

Il progetto di regolamento del FSE per il nuovo periodo di programmazione prevede una nuova priorità specifica nell'ambito dell'obiettivo "convergenza", volta a rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza delle amministrazioni e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale. L'importanza attribuita a tale priorità si riflette negli orientamenti strategici comunitari per la coesione, per il periodo 2007-2013, quali linee guida per le iniziative da avviare.

L'obiettivo principale di tale priorità è quello di sostenere la riforma delle amministrazioni e dei servizi pubblici conformemente agli obiettivi della strategia europea per l'occupazione volti a migliorare la qualità e la produttività lavorativa e in tale contesto, l'efficienza e la produttività delle amministrazioni pubbliche.

Il sostegno fornito nel quadro della nuova priorità dovrebbe permettere alle amministrazioni e ai servizi pubblici di diventare forti motori di competitività, crescita e sviluppo degli Stati membri e delle regioni. L'attuazione della nuova priorità dovrebbe favorire una riforma completa o una modernizzazione delle amministrazioni e dei settori pubblici pertinenti, individuando i settori in cui gli interventi sono più necessari e presentano il valore aggiunto più elevato.

## **2.7. Orientamenti strategici per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per la pesca**

Nel settembre del 2005 il Consiglio ha adottato una nuova normativa in materia di sviluppo rurale<sup>9</sup>. Per il periodo 2007-2013 i tre obiettivi principali della politica comunitaria di sviluppo rurale saranno i seguenti: accrescere la competitività dell'agricoltura e della silvicoltura europea sostenendo la ristrutturazione, lo sviluppo e l'innovazione; valorizzare l'ambiente e il paesaggio sostenendo la gestione del territorio; migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche. La politica comunitaria di sviluppo rurale non farà più parte dei Fondi strutturali; tuttavia entrambe le politiche coopereranno per sostenere la diversificazione economica delle aree rurali. La nuova politica di sviluppo rurale verrà finanziata da un unico Fondo, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) che, in linea con l'accordo del Consiglio sulle prospettive finanziarie del dicembre 2005, riceverà un finanziamento totale pari a 69,75 miliardi di euro<sup>10</sup> per il periodo 2007-2013.

Gli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale sono stati adottati nel febbraio del 2006 con una decisione del Consiglio. Gli orientamenti individuano i settori di interesse per la realizzazione delle priorità comunitarie, in particolare in relazione agli obiettivi di sostenibilità fissati dal Consiglio europeo di Göteborg e alla luce della rinnovata strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione.

La politica di coesione già contribuisce allo sviluppo rurale attraverso le sue attività nelle aree rurali. Durante il periodo 2000-2006, più di 2 miliardi di euro di risorse del FESR sono stati destinati a misure riguardanti specificamente l'agricoltura, la silvicoltura e la promozione dell'adeguamento e dello sviluppo delle aree rurali. Ciò in aggiunta alle risorse riservate ad altri aspetti dell'ambiente produttivo e all'investimento nella infrastruttura di base nelle aree rurali. Per il periodo 2007-2013, la politica di coesione continuerà a sostenere la diversificazione delle economie attraverso il FESR.

Un compito importante nei piani strategici nazionali e nei programmi di sviluppo rurale sarà quello di garantire complementarietà e sinergia con i quadri strategici di riferimento nazionali e i programmi dei Fondi strutturali per riuscire a rispondere alle esigenze delle aree rurali nell'UE attraverso la creazione di posti di lavoro e la diversificazione delle attività economiche. La Commissione invita gli Stati membri a prestare particolare attenzione al ruolo

---

<sup>9</sup> Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

<sup>10</sup> Prima della modulazione dei pagamenti agricoli diretti.

delle aree rurali nell'attuazione degli obiettivi di Lisbona e a esaminare la possibilità di sfruttare le potenzialità locali.

Nel luglio del 2004 la Commissione ha adottato il progetto di regolamento per il Fondo europeo per la pesca (FEP) . In conformità dell'accordo sulle prospettive finanziarie del dicembre 2005, il bilancio totale del FEP sarà pari a 3,849 miliardi di euro per il 2007-2013.

Gli orientamenti strategici comunitari per il FEP, previsti nella proposta iniziale, sono stati inclusi nel regolamento sul FEP come principi guida. Tali principi tengono conto delle priorità comunitarie e in particolare della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione.