



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 13.7.2006  
COM(2006) 386 definitivo

2006/0131 (AVC)

Progetto di proposta di

**DECISIONE DEL CONSIGLIO**

**sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione**

{SEC(2006) 929}

(presentata dalla Commissione)

## RELAZIONE

### Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: orientamenti strategici comunitari 2007-2013

“L'Europa deve rinnovare le basi della sua competitività, aumentare il suo potenziale di crescita e la sua produttività e rafforzare la coesione sociale, puntando principalmente sulla conoscenza, l'innovazione e la valorizzazione del capitale umano.

Per raggiungere tali obiettivi, l'Unione deve mobilitare maggiormente tutti i mezzi nazionali e comunitari appropriati - compresa la politica di coesione - nelle tre dimensioni economica, sociale e ambientale della strategia per utilizzarne meglio le sinergie in un contesto generale di sviluppo sostenibile”<sup>1</sup>.

#### **1. INTRODUZIONE**

La quarta relazione intermedia sulla coesione<sup>2</sup> ha confermato che l'allargamento dell'Unione a 25 Stati membri, e in futuro a 27 e oltre, offre un'opportunità senza precedenti di rafforzare la competitività economica e la coesione interna in Europa. Dalla relazione si evince inoltre che, se da un lato l'allargamento corrisponde a un notevole ampliamento delle disparità regionali nell'Unione europea, dall'altro i tassi di crescita di alcune delle zone più povere dei nuovi Stati membri sono i più elevati dell'Unione.

In linea con gli obiettivi del trattato<sup>3</sup>, specie per quanto riguarda la promozione di una reale convergenza economica, gli interventi finanziati mediante le risorse limitate di cui dispone la politica di coesione devono promuovere in via prioritaria la crescita sostenibile<sup>4</sup>, la competitività e l'occupazione, come indicato nella strategia di Lisbona rinnovata.

Il successo della politica di coesione richiede ovviamente stabilità macroeconomica, riforme strutturali e altre condizioni propizie agli investimenti (applicazione effettiva del mercato unico, riforme amministrative, buona *governance*, contesto favorevole all'attività delle imprese, disponibilità di una forza lavoro altamente qualificata, ecc.)<sup>5</sup>.

Vi sono anche le idee che sostengono il nuovo quadro legislativo relativo alla riforma della politica di coesione per il periodo 2007-2013.

Infatti, il nuovo quadro si ripromette miglioramenti in due settori principali. In primo luogo, si provvede a rafforzare la dimensione strategica della politica di coesione per integrare meglio le priorità comunitarie nei programmi di sviluppo nazionali, regionali e locali. In secondo luogo, s'intensificano gli sforzi per garantire un maggiore impegno in loco a favore della politica di coesione, il che avviene attraverso le disposizioni per un continuo dialogo

---

<sup>1</sup> Conclusioni della Presidenza - Consiglio europeo del marzo 2005.

<sup>2</sup> “La strategia di crescita e occupazione e la riforma della politica di coesione europea - Quarta relazione intermedia sulla coesione”, COM (2006) 281, 12.6.2006.

<sup>3</sup> L'articolo 158 del trattato prevede che, per rafforzare la coesione economica e sociale, la Comunità debba mirare a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali.

<sup>4</sup> In linea con la strategia di Göteborg adottata dal Consiglio europeo nel 2001 e aggiornata nel giugno 2006 dal Consiglio europeo.

<sup>5</sup> “L'economia della UE: rassegna 2004”. COM(2004) 723, 26.10.2004.

nell'ambito dei partenariati tra Commissione, Stati membri, regioni e città, nonché attraverso una condivisione più chiara e decentrata delle responsabilità in settori quali la gestione e il controllo finanziario.

Gli orientamenti strategici comunitari serviranno da base per preparare le strategie nazionali o i quadri strategici di riferimento nazionali e, in una seconda fase, i singoli programmi operativi. Questi si baseranno sui seguenti obiettivi e principi:

- la politica di coesione è diventata uno strumento fondamentale a livello comunitario per realizzare la strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione, come definita dagli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione;
- il nuovo quadro per la politica di coesione 2007-2013 è basato sulla concentrazione delle risorse finanziarie a favore delle regioni meno sviluppate e su una forte concentrazione tematica all'interno dei nuovi programmi sull'agenda rinnovata per la crescita e l'occupazione;
- gli strumenti finanziari di cui dispone la politica di coesione sono i Fondi strutturali (FESR e FSE) e il Fondo di coesione. In proposito va osservato che gli orientamenti che seguono evitano deliberatamente di fare un'analisi specifica per ogni fondo, poiché la scelta dello strumento appropriato per ciascuna voce rientra nella fase di programmazione e dipende dalla natura delle spese programmate (infrastrutture, investimenti produttivi, sviluppo delle risorse umane, ecc);
- gli orientamenti riguardano solo la parte degli investimenti nazionali e regionali cofinanziata dai Fondi strutturali e dal Fondo di coesione;
- essi inoltre vanno esaminati insieme al quadro legislativo. Quest'ultimo definisce l'obiettivo e l'ambito di assistenza di ciascun Fondo, mentre gli orientamenti strategici comunitari cercano di individuare i settori in cui la politica di coesione può contribuire nel modo più efficace alla realizzazione delle priorità comunitarie, in particolare quelle della strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione;
- nell'ambito degli orientamenti la *governance* è un elemento trasversale che sostiene tutte le azioni nell'interesse di una gestione migliore e più efficiente dei programmi afferenti alla politica di coesione e di un miglioramento della qualità del processo di definizione delle politiche pubbliche;
- nell'ambito del nuovo quadro per la politica di coesione 2007-2013, anche la dimensione territoriale è vista come un elemento trasversale che richiede di prestare una particolare attenzione agli effetti dei programmi in termini di promozione di uno sviluppo sostenibile equilibrato e di valorizzazione delle opportunità offerte dalle città, dalle zone rurali e dalle zone che presentano svantaggi naturali.

## 2. COESIONE, CRESCITA E OCCUPAZIONE

### 2.1. L'agenda di Lisbona rinnovata

Nel 2005 la Commissione ha proposto un nuovo partenariato per la crescita e l'occupazione<sup>6</sup> al Consiglio europeo del marzo 2005. Il Consiglio ha confermato gli obiettivi strategici stabiliti dalla Commissione e ha sottolineato la necessità di rilanciare la strategia di Lisbona.

A tal fine, "l'Unione deve mobilitare maggiormente tutti i mezzi nazionali e comunitari appropriati - compresa la politica di coesione"<sup>7</sup>. Il Consiglio ha concluso inoltre che occorre un maggior impegno in loco per realizzare gli obiettivi di Lisbona attraverso il coinvolgimento degli interlocutori regionali e locali e delle parti sociali. Questo aspetto è di particolare importanza nei settori dove è essenziale una maggiore prossimità (innovazione e economia della conoscenza, occupazione, capitale umano, imprenditoria, sostegno alle piccole e medie imprese (PMI), accesso al finanziamento con capitali di rischio, ecc.).

Per portare avanti il lavoro, si sono elaborati orientamenti integrati per l'agenda relativa alla crescita e all'occupazione, nell'intento di aiutare gli Stati membri a elaborare programmi nazionali di riforma<sup>8</sup>. Nel quadro del nuovo ciclo di *governance* per la strategia di crescita e occupazione, nel 2005 gli Stati membri hanno dovuto presentare i rispettivi 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>9</sup>.

La prima relazione annuale ha formulato diverse raccomandazioni relative alla politica di coesione. Innanzitutto, ha raccomandato agli Stati membri di garantire che gli investimenti per la coesione e lo sviluppo rurale comunitari siano indirizzati a sostenere la strategia di Lisbona in generale. Ciò vale a dire che gli obiettivi della politica di coesione devono essere saldati coi programmi nazionali di riforma. In particolare, nell'ambito della nuova generazione di 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'UE-15 dal Consiglio europeo del dicembre del 2005.

In secondo luogo la relazione ha sottolineato la necessità di compiere sforzi maggiori per sviluppare meccanismi di coordinamento tra i responsabili dei programmi nazionali di riforma e coloro che preparano i programmi della politica di coesione 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. In terzo luogo, la relazione annuale ha sottolineato che gli Stati membri devono 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 affronti 4 settori prioritari: 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

---

<sup>6</sup> Comunicazione al Consiglio Europeo di Primavera - "Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione - Il rilancio della strategia di Lisbona". COM (2005) 24, 2.2.2005.

<sup>7</sup> Conclusioni della Presidenza - Consiglio europeo del marzo 2005.

<sup>8</sup> Conclusioni della Presidenza - Consiglio europeo del marzo 2005.

<sup>9</sup> COM(2006) 30 del 25.1.2006.

dell'UE in materia di energia. Il Consiglio europeo di primavera del 2006 ha confermato le raccomandazioni della relazione e ha concluso che gli Stati membri devono tener conto delle priorità contenute nei loro programmi nazionali di riforma in sede di elaborazione dei rispettivi quadri strategici di riferimento nazionali. Esso ha anche individuato priorità specifiche all'interno degli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione, a riguardo degli investimenti nella conoscenza e nell'innovazione, del potenziale delle imprese, in particolare delle PMI, dell'occupazione e della politica energetica.

## **2.2. Contributo della politica di coesione alla crescita e all'occupazione**

La politica di coesione sta già contribuendo all'attuazione della strategia di Lisbona. Come risulta da valutazioni indipendenti, questa politica ha avuto un impatto macroeconomico considerevole, soprattutto nelle regioni meno sviluppate, con effetti moltiplicatori per l'intera UE<sup>10</sup>. Mobilitando il potenziale di crescita che esiste in tutte le regioni, la politica di coesione ha migliorato l'equilibrio geografico dello sviluppo economico e ha innalzato il tasso potenziale di crescita nell'Unione considerata globalmente. Per conseguire gli obiettivi di Lisbona, l'UE ha bisogno del contributo di tutte le regioni, specialmente di quelle che vantano il maggior potenziale di aumento della produttività e dell'occupazione.

La politica di coesione contribuisce inoltre a rafforzare l'integrazione economica e politica in quanto mira, tra l'altro, a sviluppare le reti infrastrutturali e l'accesso ai servizi di interesse generale, a migliorare le competenze dei cittadini comunitari e l'accessibilità delle regioni più isolate e a promuovere la cooperazione.

La politica di coesione in futuro può continuare ad apportare un contributo significativo alla realizzazione delle priorità di Lisbona, ponendo maggiormente l'accento su:

- **gli investimenti nei settori ad alto potenziale di crescita:** gli investimenti potrebbero risultare estremamente proficui nelle regioni che, pur essendo teoricamente in grado di raggiungere il livello del resto dell'UE, mancano talvolta dei fondi necessari per sfruttare tutte le opportunità esistenti;
- **gli investimenti nei motori di crescita e occupazione:** la politica di coesione è incentrata sugli investimenti nel capitale umano e fisico indispensabili per aumentare il potenziale di crescita e di occupazione, come le infrastrutture materiali e quelle connesse alle TIC, la capacità di ricerca e l'innovazione, l'istruzione e la formazione e l'adattabilità dei lavoratori;
- **il sostegno all'attuazione di strategie coerenti a medio-lungo termine:** la politica di coesione è l'unica in grado di assicurare un quadro settennale stabile per gli investimenti.
- **lo sviluppo di sinergie e complementarità con le altre politiche comunitarie:** la politica di coesione imprime un notevole impulso all'attuazione delle altre politiche comunitarie. I progetti relativi alle reti transeuropee, ad esempio, sono finanziati direttamente dal Fondo di coesione nei paesi beneficiari, il che migliora notevolmente l'accessibilità rispetto al resto dell'Europa; la politica di coesione favorisce in misura considerevole la conformità con l'*acquis* ambientale e con gli obiettivi più vasti dello sviluppo sostenibile; essa sostiene inoltre la politica in materia di RST e le sue priorità tra cui, in particolare, le

---

<sup>10</sup> Cfr. terza relazione sulla coesione, pag. 149.

infrastrutture e lo sviluppo delle risorse umane per la ricerca, nonché le politiche e le azioni comunitarie riguardanti l'innovazione e le PMI;

- **la mobilitazione di risorse supplementari:** le attività cofinanziate nell'ambito della politica di coesione garantiscono un alto livello di addizionalità dei fondi UE convogliando, in particolare, le risorse destinate agli investimenti verso i settori in cui la spesa ha il massimo impatto e valore aggiunto. L'effetto volano che ne consegue permette di disporre di risorse nazionali supplementari, pubbliche e private, per finanziare strategie di sviluppo coerenti su scala nazionale e regionale. Ogni euro speso a livello dell'UE nell'ambito della politica di coesione dà luogo a un'ulteriore spesa media di 0,9 euro nelle regioni meno sviluppate (attuale Obiettivo 1) e di 3 euro nelle regioni in fase di ristrutturazione (attuale Obiettivo 2).
- **il miglioramento della governance:** il particolare sistema di attuazione dei programmi di coesione favorisce il miglioramento delle capacità istituzionali per quanto riguarda l'elaborazione e l'applicazione delle politiche, la diffusione di una cultura della valutazione, gli accordi di partenariato pubblico-privato, la trasparenza, la cooperazione regionale e transfrontaliera e gli scambi di buone prassi. Questo sistema rafforza inoltre la *governance* a tutti i livelli attraverso una maggiore responsabilizzazione e un maggiore impegno a livello subnazionale nei confronti della strategia di Lisbona, nonché sfruttando le sinergie tra i diversi livelli di gestione.
- **la promozione di un approccio integrato per quanto riguarda la coesione territoriale:** la politica di coesione può contribuire alla creazione di comunità sostenibili in quanto permette di affrontare le questioni economiche, sociali e ambientali attraverso strategie integrate di rinnovamento, recupero e sviluppo delle zone urbane e rurali;
- **l'avvicinamento dell'agenda di Lisbona ai cittadini dell'UE:** la politica di coesione ha consentito all'agenda dell'UE di diventare più visibile e comprensibile per i cittadini europei. Allineando le priorità di Lisbona alla politica di coesione si aumenterà la legittimità della strategia per la crescita e l'occupazione e si coinvolgeranno più da vicino i cittadini nella realizzazione dei suoi obiettivi.

La politica di coesione deve mantenere un approccio equilibrato nel perseguire gli obiettivi di crescita e di occupazione e nel contribuire a uno sviluppo socioeconomico equilibrato e sostenibile. La sezione che segue definisce gli aspetti principali del nuovo quadro per la politica di coesione 2007-2013, alla luce dei diversi modi in cui può contribuire all'agenda di Lisbona.

### 3. QUADRO PER LA POLITICA DI COESIONE 2007-2013

#### 3.1. Concentrazione

Nella presente sezione si esamina il nuovo quadro per la politica di coesione in relazione alla necessaria concentrazione tematica e geografica. Data l'importanza della concentrazione delle risorse in questo processo, inoltre, si analizza anche la questione della *governance*.

L'aumento della produzione economica dipende da due fattori principali, l'occupazione e l'incremento della produttività, che sono strettamente collegati e devono essere rilanciati contemporaneamente per ottenere risultati ottimali. Per promuovere lo sviluppo sostenibile

nell'ambito dei programmi di sviluppo nazionali e regionali per il periodo 2007-2013 e migliorare la competitività nell'economia basata sulla conoscenza, è indispensabile concentrare le risorse sulle infrastrutture di base, sul capitale umano e sulla ricerca e l'innovazione, compreso l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e il loro uso strategico. Per il conseguimento di quest'obiettivo occorrono beni materiali e immateriali.

La scelta delle politiche da attuare per combinare oculatamente gli investimenti a favore della crescita dipende dalle caratteristiche specifiche dello Stato membro o della regione, dalla struttura della sua attività economica, dalla natura e dall'entità dei suoi disavanzi strutturali e dai suoi vantaggi relativi potenziali. Le politiche e gli strumenti utilizzati sono destinati a cambiare col tempo. Spetta quindi ai singoli Stati membri e alle singole regioni trovare la combinazione di politiche più appropriata ai fini dello sviluppo in funzione delle rispettive condizioni economiche, sociali, ambientali, culturali e istituzionali.

Mentre la combinazione delle politiche può variare a seconda del contesto, la concentrazione sarà comunque una costante dei diversi programmi e progetti, in cui si includeranno anzitutto gli elementi che possono contribuire alla strategia per la crescita e l'occupazione. La Commissione terrà conto di questo principio fondamentale nel negoziare i diversi programmi nazionali e regionali.

#### ***Destinazione della spesa per Lisbona***

Stabilendo una prospettiva finanziaria per il periodo 2007-2013, gli Stati membri hanno anche deciso che una certa percentuale delle risorse per la prossima generazione di programmi debba essere riservata agli investimenti nei settori direttamente legati all'agenda per la crescita e l'occupazione, compreso l'elenco specifico delle categorie di spesa destinate. Questo tipo di "destinazione" è stato poi confermato dal progetto di regolamento, il quale prevede una destinazione degli stanziamenti pari al 60% della spesa per l'obiettivo di convergenza e al 75% della spesa per l'obiettivo di competitività regionale e occupazione, stabiliti come una media lungo tutto il periodo di programmazione di tutti gli Stati membri dell'Unione nel suo assetto precedente al 1° maggio 2004. Se da un lato gli obiettivi per ciascuno degli Stati membri terranno conto del punto di partenza in base ai dati per il 2000-2006, dall'altro l'idea è che tutti gli Stati membri interessati realizzino l'obiettivo di destinazione come media del periodo. Nonostante i nuovi Stati membri e quelli in via di adesione non siano toccati dalla destinazione degli stanziamenti, anche questi paesi sono incoraggiati a fissare obiettivi e a intensificare gli sforzi relativi alla situazione di partenza del periodo 2000-2006. Gli obiettivi di destinazione saranno perseguiti in modo flessibile, tenendo conto delle specificità nazionali e delle priorità individuate dai programmi nazionali di riforma.

La scelta dei tempi nell'ambito della politica di coesione è di grande importanza negli Stati membri dove i trasferimenti dall'Unione assumono una dimensione macroeconomica. A breve termine, questi trasferimenti possono creare pressioni inflazionistiche in alcuni settori (ad esempio in quello edilizio) e incidere sulle partite correnti (ad esempio a seguito delle importazioni di capitale immobilizzato), mentre occorrerà prevedere somme significative nei bilanci nazionali per cofinanziare i trasferimenti dall'UE. È importante quindi che gli Stati membri e le regioni predispongano i rispettivi programmi d'investimento in modo da ovviare alle strozzature sul fronte dell'offerta e da aumentare la produttività per compensare le pressioni della domanda sull'economia nominale.

Si deve inoltre tener conto delle altre priorità della Comunità, sia perché possono contribuire alla crescita e all'occupazione nell'ambito dei programmi inerenti alla politica di coesione sia per favorire le sinergie con le altre politiche dell'UE in loco.

### 3.2. Convergenza

Le regioni e gli Stati membri che possono beneficiare del sostegno della politica di coesione nell'ambito del nuovo obiettivo di convergenza devono stimolare in via prioritaria il potenziale di crescita per mantenere e raggiungere tassi di crescita elevati. Quest'obiettivo è giustificato dall'aumento senza precedenti delle disparità nell'Unione ampliata e dall'impegno a lungo termine che sarà necessario per colmare tale divario.

Le strategie per il periodo 2007-2013 devono concentrarsi sugli investimenti e sui servizi collettivi necessari per favorire a lungo termine la competitività, la creazione di posti di lavoro e lo sviluppo sostenibile. Occorrerà creare, aggiornare e potenziare le infrastrutture e i servizi di base onde aprire le economie regionali e locali, istituire un sistema efficiente di sostegno alle imprese e sfruttare le opportunità offerte dal mercato unico. Sarà inoltre necessario un notevole impegno per aumentare gli investimenti nel capitale umano, migliorare l'accesso all'occupazione, promuovere l'integrazione sociale e riformare i sistemi di istruzione e formazione.

Contemporaneamente agli interventi riguardanti le infrastrutture di base occorrerà modernizzare e ristrutturare la capacità produttiva delle regioni fornendo servizi alle imprese, segnatamente le PMI, migliorando l'accesso ai finanziamenti, promuovendo l'RST e l'innovazione, sviluppando le risorse umane e favorendo la penetrazione, la diffusione e l'adozione delle TIC.

Il rafforzamento delle capacità e dell'assetto istituzionale è fondamentale per elaborare e realizzare politiche efficaci.

### 3.3. Competitività e occupazione a livello regionale

Per conseguire quest'obiettivo, sfruttando al meglio le scarse risorse finanziarie di cui si dispone, è indispensabile concentrarsi su un numero limitato di priorità tra cui, in particolare, la ricerca, l'innovazione, l'accessibilità e la creazione di posti di lavoro. Gli investimenti nel capitale umano possono rendere più agevole l'adattamento ai cambiamenti economici e alla ristrutturazione.

Il nuovo obiettivo di competitività e occupazione a livello regionale consiste nell'**anticipare e promuovere i cambiamenti economici** rendendo le regioni e le città dell'UE più competitive e attraenti attraverso investimenti nell'economia della conoscenza, nell'imprenditorialità, nella ricerca, nella cooperazione fra università e imprese e nell'innovazione, migliorando l'accesso alle infrastrutture di trasporto e di telecomunicazione, l'energia, la sanità, la tutela dell'ambiente e la prevenzione dei rischi, promuovendo l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese, incentivando la partecipazione al mercato del lavoro e promuovendo l'integrazione sociale e comunità sostenibili.

Occorre tener conto delle diverse esigenze. Le **regioni industriali** sono di vario tipo, molte di esse sono caratterizzate dalla presenza di grosse imprese manifatturiere, da una forte densità di popolazione e da alti tassi di crescita economica, mentre altre associano un'industria moderna, costituita per lo più da PME, con un terziario in espansione abbastanza rapida.



Entrambi i tipi, tuttavia, possono avere problemi connessi alle sacche urbane di forte declino e di povertà, alla congestione, alla pressione ambientale e ai problemi sanitari, quando devono far fronte alle sfide della globalizzazione e adeguarsi a cambiamenti economici sempre più rapidi. Peraltro, in molte regioni industriali l'adattamento ai cambiamenti è appena iniziato e il deterioramento della base industriale non è stato sufficientemente compensato dalle nuove attività.

Le zone a **bassa densità di popolazione**, dove spesso lo sviluppo economico poggia sulle piccole imprese, si trovano di fronte a sfide analoghe che è difficile affrontare proprio a causa della bassa densità demografica. Ciò spiega perché la loro situazione socioeconomica non sia mutata nell'ultimo decennio.

La situazione economica delle **zone rurali** è estremamente eterogenea. In alcune di esse, che vantano buoni collegamenti con i centri urbani e dove l'agricoltura svolge tuttora un ruolo importante, si osserva un aumento della diversificazione economica e delle attività proprie del terziario, ad esempio il turismo. Altre zone rurali più isolate risentono invece della forte dispersione e dell'invecchiamento della popolazione, nonché dell'inadeguatezza delle infrastrutture tecniche e sociali, dei servizi e dei collegamenti con il resto dell'economia.

I nuovi programmi relativi alla competitività e all'occupazione a livello regionale dovranno affrontare i problemi suddetti, aiutando le regioni a ristrutturare e a creare nuove attività in conformità dell'agenda di Lisbona rinnovata.

Laddove il territorio in questione rientra anche nelle competenze del Fondo di coesione, gli Stati membri devono cercare di garantire il più possibile che i progetti sostenuti contribuiscano all'agenda per la crescita e l'occupazione.

### **3.4. Cooperazione territoriale europea**

Il nuovo obiettivo di cooperazione consiste nel promuovere una **maggiore integrazione** del territorio dell'Unione in tutte le sue dimensioni. La politica di coesione favorisce in tal modo lo **sviluppo equilibrato e sostenibile** delle macroregioni dell'Unione e riduce l'effetto "barriera" attraverso la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale e gli scambi di buone prassi.

Questi interventi, che si basano su strategie comuni per lo sviluppo dei territori in questione (a livello nazionale, regionale e locale) e sui collegamenti tra gli interlocutori principali, comportano per loro stessa natura un evidente valore aggiunto europeo che viene ulteriormente accentuato in un'Unione ampliata e più diversificata.

### **3.5. Governance**

Negli ultimi anni il contesto della politica di coesione è cambiato, in ragione delle nuove sfide aperte dalla globalizzazione. Oggi è chiaro che, in un'economia aperta e globalizzata, il lavoro riguardante l'agenda per la crescita e l'occupazione dev'essere saldato alle strategie di sviluppo regionali e anche locali. È a questo livello che si formano molte reti imprenditoriali e si stabiliscono legami coi centri di apprendimento e tecnologia, e che la conoscenza e l'esperienza locali possono essere mobilitate al meglio. Inoltre, le autorità e i soggetti a livello locale e regionale hanno un'ampia gamma di poteri, sia di tipo regolamentare che inerente alla spesa, per la realizzazione delle politiche, in grado di aiutare a realizzare la strategia per la crescita e l'occupazione.

Il concetto di *governance* assume dimensioni diverse nell'ambito della politica di coesione.

La prima riguarda le diverse caratteristiche degli organismi pubblici da cui dipendono **l'attuazione e il successo delle politiche statali**. La qualità e l'efficienza del settore pubblico sono fondamentali per introdurre le riforme e la buona *governance*, specialmente a livello di economia, occupazione, servizi sociali, istruzione, ambiente e giustizia, nei paesi e nelle regioni, in particolare quelli che rientrano nell'obiettivo di convergenza. In tal modo, infatti, si contribuisce a migliorare sia l'attuazione della politica di coesione dell'UE che le prestazioni economiche globali.

Il rafforzamento delle capacità istituzionali e della *governance* considerate carenti deve essere una priorità assoluta nelle regioni meno sviluppate. La competitività economica e il consolidamento della società civile, infatti, non richiedono soltanto una rete infrastrutturale efficiente, ma presuppongono che la legge venga applicata in modo non discriminatorio, prevedibile e trasparente, che siano creati e assegnati diritti di proprietà negoziabili, compresi i diritti di proprietà intellettuale, e che l'esistenza di un sistema di appalti pubblici aperti e di un'amministrazione competente riduca l'onere amministrativo per gli operatori economici.

Nell'elaborare le loro strategie nazionali, pertanto, gli Stati membri devono valutare sistematicamente in che misura una pubblica amministrazione più efficiente, responsabile e trasparente possa contribuire a migliorare la produttività. Occorre quindi finanziare, tramite i Fondi strutturali, il rafforzamento delle capacità delle pubbliche amministrazioni a livello nazionale, regionale e locale onde consolidare il quadro amministrativo per l'attività economica, migliorare l'elaborazione e l'attuazione delle politiche, anche sul piano legislativo, la valutazione e l'analisi dell'impatto delle proposte politiche e l'analisi periodica dei meccanismi di attuazione.

La seconda dimensione riguarda le misure e gli interventi specifici necessari per migliorare la capacità degli Stati membri di **gestire e attuare la politica di coesione**. Per una gestione sana ed efficiente dei Fondi occorre strutturare in modo adeguato, efficace e trasparente le amministrazioni centrali, regionali e locali in grado di svolgere le mansioni connesse all'esecuzione dei Fondi (appalti pubblici, controllo finanziario, monitoraggio, valutazione, ecc.) e di prevenire e combattere le frodi e la corruzione. Un uso oculato dei Fondi presuppone altresì che i responsabili dei progetti abbiano le competenze necessarie per elaborare e attuare progetti qualitativamente validi. Quando le risorse vengono utilizzate in modo efficiente e trasparente, la loro stessa visibilità costituisce un incentivo per le parti sociali e per gli imprenditori privati, consentendo a questi ultimi di prendere opportune decisioni in materia di investimenti. Occorre quindi intervenire anche a questo livello, beneficiando di un'assistenza tecnica specifica.

Un fattore determinante per l'efficacia della politica di coesione è la qualità del **partenariato** tra tutti coloro che sono coinvolti, anche a livello regionale e locale, nella preparazione e nell'attuazione dei programmi. Le strategie concepite a livello locale e regionale devono anche formare 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, possono venire coinvolti direttamente nella strategia di crescita e occupazione dell'Unione. Una stretta collaborazione tra la Commissione e le autorità degli

Stati membri è fondamentale per definire una strategia di coesione che affronti le priorità comunitarie in un contesto nazionale e regionale e per la sua attuazione attraverso un programma operativo.

Elaborando progetti innovativi basati sul partenariato, promuovendo la partecipazione della società civile alla definizione e all'attuazione delle politiche pubbliche e migliorando l'interazione tra le comunità e al loro interno si contribuirà alla creazione di capitale umano e sociale onde promuovere in modo duraturo l'occupazione, la crescita, la competitività e la coesione sociale. In tale contesto, è importante che tutti i principali interlocutori a livello nazionale, regionale e locale si impegnino ad attuare il programma di riforme di modo che le risorse siano **veramente concentrate** sulla promozione della crescita e dell'occupazione, creando a tal fine le necessarie reti di partenariato. I partenariati, i patti e le iniziative basati su una rete fra i soggetti interessati, le parti sociali e le ONG possono svolgere un ruolo fondamentale nel settore dell'occupazione e dell'integrazione sul mercato del lavoro.

Le regioni sono incoraggiate a definire strategie di sviluppo sostenibile al loro livello concordando gli obiettivi da raggiungere mediante un dialogo regolare e sistematico con i principali interlocutori. Il partenariato è necessario per gestire con successo la complessità ed è essenziale per l'elaborazione e l'attuazione delle strategie di sviluppo. Esso si basa sulla consultazione e sul coinvolgimento delle parti interessate (autorità competenti, *partner* economici, parti sociali ed esponenti della società civile, comprese le organizzazioni non governative). Il partenariato fornisce una base per mobilitare la conoscenza e l'esperienza disponibili a livello locale e garantisce apertura e trasparenza nella preparazione e nella realizzazione dei programmi. Ciò è particolarmente importante per migliorare la conoscenza e l'innovazione e deve essere conseguito per mezzo dei metodi sviluppati nel passato nel quadro delle strategie regionali d'innovazione e dei programmi regionali di azioni innovative.

#### ***Partenariati pubblico-privato***

I partenariati pubblico-privato (PPP) possono essere un modo efficace di finanziare gli investimenti quando esistano buone possibilità di coinvolgere il settore privato, soprattutto nei settori dove non sia né fattibile né opportuno tagliare fuori il settore pubblico o il mercato. Oltre ad avere un effetto volano in termini finanziari, i partenariati pubblico-privato migliorano qualitativamente l'esecuzione e la successiva gestione dei progetti. Gli Stati membri sono pertanto incoraggiati a costituire questo tipo di partenariati, ove possibile. I loro principali benefici sono:

- il settore pubblico può avvalersi delle diverse competenze del settore privato per fornire un servizio più efficiente e meno costoso;
- il settore privato si assume tutta una serie di rischi che nel normale sistema di appalti pubblici sarebbero sostenuti dal settore pubblico;
- il fatto che un'unica parte sia responsabile dell'elaborazione, della costruzione, della gestione e del finanziamento nell'ambito di un pacchetto integrato può migliorare l'efficienza globale.

Prima di appaltare la fornitura di beni e di servizi per un progetto particolare nell'ambito di un PPP bisogna accertarsi che sussistano determinate condizioni tra cui, in particolare, l'esistenza di un quadro giuridico appropriato.

Gli accordi di PPP danno i migliori risultati quando i governi nazionali praticano una politica di coinvolgimento del settore privato nei progetti del settore pubblico. I PPP richiedono, a seconda dei settori strategici, contesti chiari e specifici che possono variare, ad esempio, in funzione delle possibilità di recuperare i costi attraverso i diritti d'uso o degli obiettivi sociali. Vi sono diverse possibilità per garantire la concorrenza nei PPP senza limitare inopportuno la flessibilità necessaria alla concezione di progetti innovativi e spesso complessi<sup>11</sup>.

L'UE finanzia i PPP attraverso i Fondi strutturali e di coesione a condizione che i progetti soddisfino tutti i criteri necessari. Per i progetti di maggiore entità, la Commissione inviterà gli Stati membri ad accludere una valutazione dell'opportunità di ricorrere a un PPP. È previsto di fornire una guida operativa per la preparazione dei PPP nell'ambito dello strumento di assistenza tecnica sviluppato in cooperazione con la Banca europea per gli investimenti (BEI) e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) (strumento JASPERS). La BEI e il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) potrebbero fornire utili consulenze al riguardo.

#### 4. ORIENTAMENTI PER LA POLITICA DI COESIONE 2007-2013

In considerazione di quanto precede e della strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione, i programmi cofinanziati attraverso la politica di coesione devono concentrare le risorse sulle tre priorità seguenti<sup>12</sup>:

- rendere **più attraenti gli Stati membri, le regioni e le città** migliorando l'accessibilità, garantendo una qualità e un livello adeguati di servizi e tutelando l'ambiente;
- promuovere **l'innovazione, l'imprenditoria** e lo sviluppo dell'**economia della conoscenza** mediante lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione, comprese le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione; nonché
- creare **nuovi e migliori posti di lavoro** attirando un maggior numero di persone verso il mercato del lavoro o l'attività imprenditoriale, migliorando l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e aumentando gli investimenti nel capitale umano.

Nelle sezioni seguenti si esaminano i principali aspetti di ciascuno di questi vasti settori, definendo orientamenti specifici per ogni voce. Ovviamente, non tutti questi orientamenti dettagliati si applicano a tutte le regioni. La scelta dei diversi investimenti dipende in definitiva dall'analisi dei punti forti e dei punti deboli di ciascuno Stato membro e di ciascuna regione, nonché dalle circostanze specifiche nazionali e regionali. **Gli orientamenti rappresentano invece un contesto unico che gli Stati membri e le regioni sono invitati a utilizzare per l'elaborazione di programmi nazionali, regionali e locali, specialmente per valutare il loro contributo agli obiettivi dell'Unione in termini di coesione, crescita e occupazione.** Gli orientamenti sono una condizione necessaria, anche se non sufficiente, per raggiungere il giusto grado di concentrazione sulle priorità principali per ciascuno Stato

---

<sup>11</sup> "I partenariati pubblico-privati e il diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni". COM(2005) 569 def. 5.11.2005.

<sup>12</sup> Comunicazione al Consiglio Europeo di Primavera - "Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione - Il rilancio della strategia di Lisbona". COM (2005) 24, 2.2.2005.

membro e per ciascuna regione in conformità dell'agenda di Lisbona rinnovata. Incorporando l'agenda di Lisbona nei nuovi programmi si fa attenzione ai principi che seguono.

Anzitutto, in linea con il nuovo impulso impresso alla stessa agenda di Lisbona, la politica di coesione deve incentrarsi maggiormente sulla **conoscenza, sulla ricerca, sull'innovazione e sul capitale umano**. Occorre quindi aumentare considerevolmente le risorse finanziarie stanziare a favore di questi settori d'intervento, come richiesto dalle nuove disposizioni in materia di destinazione degli stanziamenti. Gli Stati membri e le regioni inoltre devono adottare le buone prassi che hanno dato risultati palesemente positivi in termini di crescita e di occupazione.

In secondo luogo, gli Stati membri e le regioni devono perseguire l'obiettivo dello **sviluppo sostenibile** e favorire le sinergie tra la dimensione economica, sociale e ambientale. La strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione e i programmi nazionali di riforma sottolineano il ruolo dell'ambiente per la crescita, la competitività e l'occupazione, e della protezione dell'ambiente occorre tener conto nella preparazione dei programmi e dei progetti volti a promuovere lo sviluppo sostenibile.

In terzo luogo, gli Stati membri e le regioni devono puntare alla **parità tra uomini e donne** in tutte le fasi della preparazione e dell'attuazione dei programmi e dei progetti. Quest'obiettivo può essere conseguito prendendo misure specifiche volte a promuovere la parità e tenendo debitamente conto delle eventuali ripercussioni per entrambi i sessi degli altri progetti e della gestione dei fondi.

In quarto luogo, gli Stati membri dovrebbero adottare i provvedimenti adeguati per prevenire la discriminazione basata su sesso, razza o origine etnica, religione e convinzioni personali, disabilità, età e orientamento sessuale nelle varie fasi di esecuzione dei Fondi. In particolare, l'accessibilità per le persone con disabilità è uno dei criteri da rispettare nel definire le operazioni cofinanziate dai Fondi e di cui tener conto nelle varie fasi d'attuazione.

#### **4.1. ORIENTAMENTO: Rendere l'Europa e le regioni più attraenti per gli investimenti e l'attività delle imprese**

Un requisito fondamentale per favorire la crescita e l'occupazione è l'esistenza delle infrastrutture necessarie alle imprese (in settori come i trasporti, l'ambiente e l'energia). Un'infrastruttura moderna e sicura è un fattore importante per il rendimento di molte imprese, che aumenta l'attrattiva delle regioni e delle città dal punto di vista economico e sociale. Gli investimenti infrastrutturali nelle regioni più arretrate, specialmente nei nuovi Stati membri, favoriranno la crescita e, pertanto, la convergenza con il resto dell'Unione, oltre a migliorare la qualità della vita. Le risorse non dovrebbero provenire solo dalle sovvenzioni ma, ove possibile, anche dal settore privato e da prestiti erogati, ad esempio, dalla BEI. Per il periodo successivo, le autorità degli Stati membri responsabili del programma potranno avvalersi maggiormente delle consulenze della BEI per preparare progetti adeguati ai finanziamenti europei nel quadro dell'iniziativa JASPERS.

##### ***JASPERS: Nuovo partenariato di assistenza tecnica***

JASPERS, "Assistenza congiunta ai progetti nelle regioni europee", è un nuovo partenariato di assistenza tecnica fra la Commissione, la BEI e la BERS. Si tratta di uno strumento a disposizione degli Stati membri al fine di assisterli nella preparazione di grandi progetti di cui è richiesto il sostegno del Fondo di coesione e del FESR. Esso attinge all'esperienza della BEI

e della BERS nella preparazione di progetti di ampio respiro, e in altri settori importanti come lo sviluppo di partenariati pubblico-privato. Gli sforzi congiunti delle tre istituzioni sono volti a garantire 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'assistenza tecnica è offerta dalle fasi iniziali del ciclo di sviluppo del progetto. JASPERS fornirà assistenza completa per tutte le fasi del ciclo, dall'individuazione iniziale di un progetto fino alla presentazione dei progetti alla Commissione.

#### *4.1.1. Potenziare le infrastrutture di trasporto*

La presenza di infrastrutture di trasporto efficienti, flessibili, sicure e pulite può essere considerata una condizione preliminare dello sviluppo economico, poiché incrementa la produttività e, di conseguenza, le prospettive di sviluppo delle regioni interessate agevolando la circolazione delle persone e delle merci. Oltre ad aumentare l'efficienza, le reti di trasporto moltiplicano le opportunità commerciali. Inoltre, lo sviluppo di infrastrutture di trasporto a livello europeo (segnatamente le sezioni pertinenti dei trenta progetti prioritari inerenti alle reti di trasporto transeuropee), con particolare attenzione ai progetti transfrontalieri, è fondamentale per una maggiore integrazione dei mercati nazionali, specialmente all'interno di un'Unione ampliata.

Gli investimenti infrastrutturali devono essere adeguati alle esigenze specifiche e al livello di sviluppo economico delle regioni e dei paesi in questione. Queste esigenze sono in generale più acute nelle regioni dell'obiettivo di convergenza e nei paesi interessati al Fondo di coesione. Al di sopra di un certo volume di finanziamenti, i tassi di rendimento degli investimenti infrastrutturali (e di altri tipi di investimenti) tendono a diminuire. La redditività economica di questo tipo di investimenti risulta elevata quando le infrastrutture sono carenti e le reti di base non sono ancora state completate, ma tende a diminuire una volta raggiunto un certo livello.

Si deve quindi tener conto del livello di sviluppo economico regionale e dell'entità delle dotazioni infrastrutturali. Nelle regioni e nei paesi meno sviluppati, i collegamenti internazionali e interregionali possono dimostrarsi più redditizi, a lungo termine, in quanto migliorano la competitività delle imprese e agevolano la mobilità della manodopera. Per contro, nelle regioni con una base economica più modesta e frammentata e caratterizzate da città di piccole dimensioni può essere più opportuno costruire un'infrastruttura di trasporto regionale. Nelle regioni con reti stradali inadeguate, si deve finanziare anche la costruzione dei collegamenti stradali indispensabili dal punto di vista economico. Occorre affrontare le sfide della mobilità e dell'accessibilità nelle aree urbane, sostenendo sistemi di gestione integrata e soluzioni di trasporto pulite.

Al fine di ottimizzare gli investimenti nel settore dei trasporti, occorre erogare il sostegno dei Fondi secondo i principi seguenti.

In primo luogo, il livello e la natura degli investimenti in infrastrutture devono essere stabiliti in base a criteri oggettivi. I tassi di rendimento potenziali, ad esempio, vanno misurati secondo il livello di sviluppo economico e la natura delle attività economiche delle regioni in questione, la qualità e la densità prevalente delle infrastrutture o il grado di congestione. Per determinare i tassi di rendimento sociali, inoltre, si deve tenere conto anche delle implicazioni socioambientali dei progetti infrastrutturali proposti.

In secondo luogo, occorre rispettare il più possibile il principio della sostenibilità ambientale, in conformità del Libro bianco<sup>13</sup>, e si deve anche ricercare un passaggio a modi più compatibili con l'ambiente. Il bilancio economico e generale di ciascun modo di trasporto va comunque ottimizzato, in particolare per quanto riguarda l'uso di infrastrutture all'interno e fra i diversi modi<sup>14</sup>.

In terzo luogo, nelle regioni dell'obiettivo di convergenza e nei paesi interessati al Fondo di coesione si deve puntare a modernizzare la rete ferroviaria, selezionando attentamente le sezioni prioritarie e garantendone l'interoperabilità nell'ambito del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS).

In quarto luogo, gli investimenti nelle infrastrutture di trasporto devono essere affiancati da una gestione adeguata del traffico, con particolare attenzione alla sicurezza, in conformità delle norme nazionali e comunitarie. Le strategie nazionali o regionali devono tenere conto della necessità di arrivare a una ripartizione modale dei trasporti più equilibrata (e pulita) in funzione delle esigenze economiche e ambientali. Dette strategie devono riguardare, ad esempio, i sistemi di trasporto intelligenti, le piattaforme multimodali e, in particolare, la tecnologia utilizzata per il suddetto sistema ERTMS e per il programma di ricerca ATM sul cielo unico europeo (SESAR - ai fini di una gestione più uniforme del traffico aereo in Europa).

In base ai principi suddetti, si propongono i seguenti orientamenti:

- gli Stati membri e le regioni ammissibili a finanziamento nell'ambito dell'obiettivo di convergenza<sup>15</sup> o del Fondo di coesione devono dare la priorità a quei progetti fra i 30 d'interesse europeo che ricadono nel loro territorio. Fra i progetti di questa categoria meritano particolare attenzione i collegamenti transfrontalieri e i progetti attuati sotto la sorveglianza dei coordinatori europei appositamente nominati negli Stati membri, grazie ai quali si dovrebbe poter ridurre il periodo che intercorre tra la pianificazione e la costruzione materiale della rete. Gli altri progetti TEN e i collegamenti di trasporto strategici vanno sostenuti quando ciò sia più che giustificato dal loro contributo alla crescita e alla competitività;
- è necessario inoltre investire nei **collegamenti secondari**, nell'ambito di una strategia regionale integrata per i trasporti e le comunicazioni nelle zone urbane e rurali, per consentire alle regioni di sfruttare le opportunità offerte dalle reti principali;
- il sostegno alle **infrastrutture ferroviarie** deve puntare a migliorarne l'accessibilità. Le tariffe ferroviarie devono agevolare l'accesso degli operatori indipendenti, favorendo inoltre la creazione di una rete interoperabile in tutta l'UE. Occorre che il rispetto e le applicazioni dell'interoperabilità e l'utilizzazione dell'ERTMS sui treni e sui binari facciano parte di tutti i progetti finanziati;
- vanno promosse le **reti di trasporto** sostenibili dal punto di vista ambientale, in particolare nelle aree urbane. Fra queste, le strutture di trasporto pubbliche (compresi i parcheggi *park-and-ride*), i piani di mobilità, le circonvallazioni, il miglioramento della sicurezza in

<sup>13</sup> “La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte”. COM(2001) 370.

<sup>14</sup> “Keep Europe moving. Sustainable mobility for the European continent”. COM(2006)314, 22.6.2006.

<sup>15</sup> GU L 167 del 30.4.2004, pag. 1.

corrispondenza dei nodi stradali, l'apertura di piste ciclabili e aree pedonali, le misure volte a rendere i trasporti pubblici più accessibili a determinate categorie (anziani, disabili) e la creazione di reti di rifornimento per i veicoli che utilizzano carburanti alternativi. Anche le rotte di navigazione interna possono contribuire alla sostenibilità delle reti.

- per garantire la massima efficienza delle infrastrutture di trasporto e favorire lo sviluppo regionale, si devono migliorare i **collegamenti** fra i territori interclusi, insulari o ultraperiferici e la rete transeuropea (TEN-T). A tal fine, sarà d'aiuto lo sviluppo dei collegamenti secondari, con particolare attenzione all'intermodalità e al trasporto sostenibile. In particolare, occorre collegare con l'entroterra i porti e gli aeroporti;
- ci si deve adoperare con maggiore impegno per sviluppare le **“autostrade del mare”** e il trasporto marittimo a corto raggio come valide alternative al trasporto stradale e ferroviario a lunga distanza.

Quando gli Stati membri ricevono contemporaneamente contributi sia dal Fondo di coesione che dai Fondi strutturali, nell'ambito dei programmi occorre fare una distinzione tra i tipi di interventi finanziati da ciascun Fondo, con una netta preponderanza del Fondo di coesione per quanto riguarda il sostegno alle reti di trasporto transeuropee.

I Fondi strutturali devono concentrarsi invece sul potenziamento delle infrastrutture connesse alle misure destinate a stimolare la crescita economica (sviluppo del turismo, migliorie volte a rendere più attraenti i siti industriali, ecc.). Gli investimenti riguardanti le infrastrutture stradali devono anche rispettare l'obiettivo globale della sicurezza.

I cofinanziamenti del Fondo di coesione e dei Fondi strutturali devono essere complementari alle sovvenzioni provenienti dal bilancio destinato alle reti transeuropee, evitando i doppioni in termini di assistenza comunitaria. Ciascuno Stato membro dovrà stabilire preventivamente quale sia lo strumento più indicato per i progetti previsti. I fondi erogati nell'ambito della politica di coesione possono essere combinati con la garanzia di prestito che fa parte degli strumenti TEN.

#### *4.1.2. Rafforzare le sinergie tra tutela dell'ambiente e crescita*

Gli investimenti ambientali possono contribuire all'economia in tre modi diversi: garantendo la sostenibilità a lungo termine della crescita economica, riducendo i costi ambientali esterni per l'economia (costi sanitari, costi di inquinamento o riparazione dei danni) e stimolando l'innovazione e la creazione di posti di lavoro. I futuri programmi di coesione devono cercare di rafforzare le sinergie potenziali tra tutela dell'ambiente e crescita. In tale contesto, è da considerarsi assolutamente prioritaria la prestazione di servizi ambientali come la fornitura di acqua potabile, le infrastrutture per il trattamento dei rifiuti e delle acque reflue, la gestione delle risorse naturali e della biodiversità, la decontaminazione del terreno per prepararlo a nuove attività economiche e la protezione contro determinati rischi ambientali.

Nell'intento di ottimizzare i benefici economici e di ridurre al minimo i costi, ci si deve adoperare con il massimo impegno per eliminare le fonti di inquinamento ambientale. Le attività principali in materia di gestione dei rifiuti devono riguardare la prevenzione, il riciclaggio e la biodegradazione dei rifiuti, che hanno un buon rapporto costi-benefici e aiutano a creare posti di lavoro.



Prima di definire le strategie di sviluppo occorre valutare le esigenze specifiche delle regioni utilizzando, per quanto possibile, indicatori adeguati. È necessario promuovere l'internalizzazione dei costi ambientali esterni sostenendo al tempo stesso la creazione e lo sviluppo di strumenti basati sul mercato (come quelli proposti nel piano d'azione per le tecnologie ambientali). In questo contesto merita attenzione l'iniziativa Sistema globale di osservazione per l'ambiente e la sicurezza, che dal 2008 fornirà informazioni aggiornate e di portata europea sulla copertura e l'uso del territorio e sulle caratteristiche oceaniche, nonché mappe dei danni in caso di disastri e avarie.

Si raccomandano quindi gli orientamenti seguenti:

- soddisfare il notevole fabbisogno di investimenti nelle **infrastrutture**, specie nelle regioni dell'obiettivo di convergenza, e in particolare nei nuovi Stati membri, per conformarsi alla normativa ambientale in materia di acqua, rifiuti, aria e protezione della natura, delle specie e della biodiversità;
- garantire **condizioni favorevoli alle imprese e al loro personale altamente qualificato** promuovendo, ad esempio, la pianificazione territoriale, che riduce l'espansione urbana incontrollata, e risanando l'ambiente fisico, compreso il patrimonio naturale e culturale. Gli investimenti nel settore devono essere esplicitamente connessi allo sviluppo di imprese innovative e creatrici di posti di lavoro nei siti interessati;
- promuovere, oltre agli investimenti per l'energia e il trasporto sostenibile menzionati altrove, investimenti che contribuiscano al rispetto degli **impegni di Kyoto**;
- prendere misure di **prevenzione dei rischi**, attraverso una gestione più oculata delle risorse naturali, una ricerca più mirata e un uso migliore delle TIC, e adottare politiche più innovative in materia di gestione pubblica, compreso ad esempio il monitoraggio preventivo.

Quando gli Stati membri ricevono contributi sia dal Fondo di coesione che dai Fondi strutturali, nell'ambito dei programmi occorre operare una distinzione chiara tra i tipi di interventi finanziati da ciascun Fondo.

#### *4.1.3. Ridurre l'uso intensivo delle fonti energetiche tradizionali in Europa*

Una priorità connessa a quanto esposto è ridurre la dipendenza dalle fonti tradizionali di energia migliorando l'efficienza energetica e promuovendo le energie rinnovabili. Gli investimenti in questi settori contribuiscono a garantire la disponibilità di energia per la crescita a lungo termine, promuovono l'innovazione e offrono possibilità di esportazione, oltre ad essere convenienti dal punto di vista dei costi, soprattutto se i prezzi dell'energia rimarranno elevati.

Per garantire la disponibilità di energia occorre investire anche nelle fonti di energia tradizionali. I Fondi devono concentrarsi in particolare – quando vi sia una lacuna del mercato e se ciò non ostacola la sua liberalizzazione – sul completamento delle interconnessioni, specie per quanto riguarda le reti transeuropee, sul miglioramento delle reti elettriche e sul completamento e potenziamento delle reti di trasporto e di distribuzione del gas, includendo se del caso le regioni insulari e ultraperiferiche.

Gli orientamenti per questa voce sono i seguenti:

- sostenere i progetti volti a migliorare l'**efficienza energetica**, ad esempio per quanto riguarda gli edifici, e la diffusione di modelli di sviluppo a basso consumo di energia;
- promuovere lo sviluppo e l'uso delle **tecnologie rinnovabili e alternative** (come energia eolica, energia solare e biomassa), anche per il riscaldamento e la refrigerazione, che possono conferire un netto vantaggio all'UE rafforzandone quindi la posizione competitiva. Questo tipo di investimenti contribuisce inoltre all'obiettivo di Lisbona secondo il quale, entro il 2010, il 21% dell'elettricità dovrà provenire da fonti rinnovabili;
- concentrare gli investimenti nelle fonti energetiche tradizionali sullo sviluppo delle **reti** quando vi sia una lacuna del mercato. Ciò riguarda prevalentemente le regioni dell'obiettivo di convergenza.

#### **4.2. ORIENTAMENTO: promuovere la conoscenza e l'innovazione a favore della crescita**

Gli obiettivi dell'Unione in termini di crescita e di creazione di posti di lavoro impongono un riorientamento strutturale dell'economia verso le attività basate sulla conoscenza. Occorre quindi intervenire su diversi fronti per: innalzare il basso livello di ricerca e sviluppo tecnologico (RST), specialmente nel settore privato, promuovere l'innovazione attraverso prodotti, processi e servizi nuovi o migliorati in grado di far fronte alla concorrenza internazionale, aumentare la capacità regionale e locale di produrre e assorbire nuove tecnologie (in particolare le TIC) e sostenere maggiormente l'assunzione di rischi.

L'incremento limitato della spesa per l'RST, pari attualmente all'1,9% of PIL, è ancora molto lontano dall'obiettivo del 3% fissato a Lisbona<sup>16</sup>. Si calcola che un aumento della spesa per l'RST dall'1,9% al 3% del PIL (per raggiungere l'obiettivo di Lisbona entro il 2010) farà salire il PIL dell'1,7% entro il 2010<sup>17</sup>. Gli investimenti delle imprese nell'RST rimangono nettamente insufficienti e gli investimenti pubblici in questo settore subiscono notevoli pressioni. Il divario in termini di RST e innovazione tra i diversi paesi e all'interno del loro territorio, specie per quanto riguarda la spesa delle imprese per l'RST, è di gran lunga superiore al divario in termini di reddito. Sebbene sia stata presa tutta una serie di iniziative nazionali e comunitarie in tal senso, gli organismi pubblici e privati competenti in materia di RST devono intensificare la loro attività per soddisfare le esigenze delle imprese. Il ritardo dell'Europa in termini di innovazione si sta accentuando: come risulta dal quadro europeo di valutazione dell'innovazione, l'Europa è indietro, rispetto agli Stati Uniti, per 9 indicatori su 11<sup>18</sup>. Il divario in termini di innovazione sussiste anche *all'interno* dell'Europa, perché spesso l'Unione non riesce a trasformare gli sviluppi tecnologici in prodotti e processi commerciali. La politica di coesione può contribuire a eliminare le cause principali del ritardo europeo in materia di innovazione, tra cui l'inefficienza dei sistemi di innovazione, lo scarso dinamismo delle imprese e la lentezza con cui queste ultime adottano le TIC.

In tale contesto, è necessario rafforzare le capacità nazionali e regionali in materia di RST, incentivare gli investimenti nelle infrastrutture connesse alle TIC e diffondere tecnologie e conoscenza attraverso opportuni trasferimenti tecnologici e meccanismi di scambio delle competenze. La sensibilizzazione per promuovere un migliore uso del potenziale esistente in materia di RST potrebbe essere incoraggiata attraverso previsioni regionali e altri metodi di

<sup>16</sup> “Investire nella ricerca: un piano d'azione per l'Europa”. COM(2003) 226, 30.4.2003.

<sup>17</sup> “The economic costs of non-Lisbon”. SEC(2005) 385, 15.3.2005.

<sup>18</sup> SEC(2004) 1475.

pianificazione strategica a livello regionale, tra cui un dialogo regolare e sistematico con le principali parti interessate. Occorre inoltre migliorare la capacità di assorbimento delle imprese in questo settore, in particolare delle PMI, attraverso azioni volte a sviluppare le qualifiche e le competenze, aumentare il numero di ricercatori di alto livello disponibili in Europa e avvalersi delle loro competenze, aumentare gli investimenti privati e pubblici per l'RST e l'innovazione e promuovere i partenariati tra le diverse regioni dell'Unione nel settore dell'RST. Le piattaforme tecnologiche europee ad esempio presentano il potenziale di far corrispondere meglio i programmi di ricerca alle esigenze delle imprese; la politica di coesione può svolgere un ruolo importante sostenendo l'attuazione dei loro programmi strategici di ricerca in tutta l'Unione, comprese le regioni meno sviluppate.

A prescindere dalle sovvenzioni dirette, che rimangono importanti soprattutto nelle regioni dell'obiettivo di convergenza, si deve incentivare la prestazione di servizi commerciali e tecnologici ai gruppi di imprese per aiutarli a sviluppare le attività innovative. Le sovvenzioni dirette concesse alle singole aziende devono servire a migliorarne la capacità di RST e di innovazione, anziché ridurre temporaneamente i costi di produzione con notevoli effetti "peso morto". Questo aspetto è di particolare rilievo nei settori tradizionali, specialmente in quelli esposti alla concorrenza mondiale, che devono impegnarsi maggiormente per rimanere competitivi, e per le PMI, che spesso rappresentano la prima fonte di occupazione a livello regionale. È ancora più importante, inoltre, adeguare queste politiche alle condizioni specifiche di ciascuna regione, in particolare alle esigenze delle PMI. Le strategie nazionali, regionali e locali devono basarsi su un'analisi globale delle possibilità d'investimento nel settore dell'RST.

La conoscenza e l'innovazione sono al centro delle iniziative prese dall'Unione per accelerare la crescita e promuovere l'occupazione. A livello dell'Unione vengono proposti due programmi quadro collegati: il 7° programma quadro di RST e il programma quadro per la competitività e l'innovazione (PCI). La sinergia tra la politica di coesione e questi strumenti è di fondamentale importanza affinché le politiche di ricerca e coesione si rafforzino a vicenda a livello regionale, e le strategie di sviluppo nazionali e regionali devono dare indicazioni sul modo di raggiungere quest'obiettivo. La politica di coesione può aiutare tutte le regioni a migliorare la capacità di ricerca e di innovazione, contribuendo quindi alla loro partecipazione effettiva allo Spazio europeo di ricerca e, più in generale, alle attività dell'Unione in materia di ricerca e innovazione. Due sono i ruoli importanti che tale politica deve svolgere: aiutare le regioni ad attuare strategie e piani d'azione regionali in materia di innovazione che potrebbero avere un impatto considerevole sulla competitività, sia a livello regionale che in tutta l'Unione, e contribuire a portare la loro capacità di ricerca e di innovazione al livello necessario per poter partecipare ai progetti transnazionali di ricerca.

Le strategie regionali devono quindi concentrarsi sugli investimenti per l'RST, l'innovazione e l'imprenditorialità; far sì che detti investimenti rispondano alle necessità di sviluppo economico della regione e che vi sia la capacità di trasformare la ricerca in prodotti, processi e servizi innovativi e commerciabili; incentivare i trasferimenti tecnologici e lo scambio delle conoscenze; promuovere lo sviluppo, la diffusione e l'adozione delle TIC a livello aziendale e garantire l'accesso ai finanziamenti per le imprese che intendono investire nei beni e nei servizi ad alto valore aggiunto. Tali strategie devono contenere disposizioni specifiche in materia di sperimentazione, al fine di aumentare la capacità degli interventi pubblici e delle organizzazioni intermedie di stimolare all'innovazione i soggetti a livello regionale e locale, in particolare le PMI.

#### 4.2.1. *Aumentare e mirare meglio gli investimenti nell’RST*

La competitività delle imprese europee dipende essenzialmente dalla loro capacità di introdurre il prima possibile sul mercato le nuove conoscenze. Questa capacità è rafforzata dal sostegno pubblico all’RST, che può essere giustificato laddove vi siano lacune del mercato, nonché dal carattere pubblico di alcuni investimenti in RST. L’aiuto pubblico per l’RST può essere giustificato anche da questioni quali la proprietà dei risultati della ricerca e la necessità di raggiungere una massa critica in determinati settori di ricerca.

Nell’attuare la politica regionale si deve tener conto della natura specifica dell’RST, e in particolare della necessità di una stretta interazione tra le diverse parti in causa per favorire la creazione di poli di eccellenza onde raggiungere la massa critica. La vicinanza geografica svolgerà a questo riguardo un ruolo molto importante attraverso, ad esempio, l’esistenza di raggruppamenti di PMI e di poli di innovazione intorno agli organismi di ricerca pubblici. Le attività di RST devono quindi essere concentrate geograficamente e al tempo stesso va migliorata la capacità di assorbimento delle zone a basso uso di RST.

Negli Stati membri e nelle regioni meno progrediti, l’RST deve essere sviluppata intorno ai poli di eccellenza esistenti evitando un’eccessiva dispersione geografica delle risorse. Anche in questo caso le piattaforme tecnologiche europee possono aiutare a concentrare gli investimenti sui settori prioritari per la ricerca. Gli investimenti devono inoltre integrare le priorità europee, in conformità del 7° programma quadro, e sostenere gli obiettivi dell’agenda di Lisbona rinnovata. Va privilegiato lo sviluppo di prodotti, servizi e competenze nuovi e commerciabili.

Gli interventi nel settore dell’RST devono essere allineati con la politica dell’UE in materia e con le esigenze delle regioni interessate. In termini di metodo, queste esigenze devono essere basate su un sano approccio analitico, come la previsione, sull’uso di indicatori, come i brevetti, sulle risorse umane nell’RST, sull’ubicazione degli istituti di ricerca pubblici e privati e sull’esistenza di raggruppamenti di imprese innovative.

Gli orientamenti in materia di RST sono i seguenti:

- rafforzare sia la cooperazione tra le imprese che quella tra le imprese e gli istituti pubblici di ricerca/di istruzione terziaria, ad esempio incentivando la creazione di **raggruppamenti** di eccellenza regionali e transregionali;
- sostenere le attività di **RST presso le PMI** e il trasferimento di tecnologia (consentendo alle PMI di accedere ai servizi di RST degli istituti di ricerca finanziati dalla mano pubblica);
- appoggiare le **iniziative regionali di natura transfrontaliera e transnazionale** volte a rafforzare la collaborazione e la capacità in materia di ricerca nei settori prioritari della politica pertinente dell’UE;
- sviluppare ulteriormente la **capacità di R&S**, segnatamente le TIC, le infrastrutture di ricerca e il capitale umano, nelle zone ad alto potenziale di crescita.

I programmi, in particolare quelli per le regioni ammissibili a titolo dell’obiettivo di convergenza, possono contribuire a sviluppare le infrastrutture di RST (comprese le reti regionali di trasmissione di dati ad alta velocità tra gli istituti di ricerca e al loro interno),

didattiche (nelle regioni ammissibili a titolo dell'obiettivo di convergenza), le apparecchiature e la strumentazione degli istituti di ricerca pubblici e nelle imprese, purché questi investimenti siano direttamente legati a obiettivi di sviluppo economico regionale. Tutto ciò può applicarsi alle infrastrutture di ricerca per le quali sono stati finanziati studi di fattibilità nell'ambito di programmi quadro precedenti. Il sostegno alle priorità del 7° programma quadro deve mirare a sviluppare appieno il potenziale dei centri di eccellenza in fase di creazione o esistenti e ad incentivare gli investimenti nel capitale umano, in particolare attraverso la formazione di ricercatori a livello nazionale e il miglioramento delle condizioni per attirare i ricercatori formati all'estero.

#### 4.2.2. *Promuovere l'innovazione e l'imprenditoria*

L'innovazione è il risultato di processi complessi e interattivi attraverso i quali le imprese acquisiscono conoscenze complementari da altri operatori commerciali, organizzazioni e istituzioni.

Gli investimenti nell'innovazione rappresentano una priorità di portata generale per la politica di coesione, sia all'interno dei programmi per la convergenza e la competitività regionale sia di quelli per l'occupazione. Il loro cofinanziamento deve essere una delle maggiori priorità nelle regioni che rientrano in quest'ultimo settore, in cui le scarse risorse finanziarie devono essere concentrate onde raggiungere la massa critica e produrre un effetto volano.

L'obiettivo principale deve consistere nell'offrire condizioni favorevoli alla produzione, alla diffusione e all'uso delle nuove conoscenze da parte delle imprese. Per poter creare sistemi efficienti di innovazione a livello regionale si devono mettere i soggetti economici, sociali e politici a contatto con le migliori tecnologie e pratiche commerciali del mondo, oltrepassando la dimensione nazionale o locale. A tal fine va intensificata la cooperazione con i centri di collegamento per l'innovazione e con gli eurospostelli finanziati dal PCI, specialmente per quanto riguarda la tecnologia transnazionale e la diffusione dell'informazione.

Va fornito sostegno alle imprese in fase di avvio, in particolare quelle coinvolte nell'RST, per sviluppare i partenariati con gli istituti di ricerca in un'ottica a lungo termine esplicitamente orientata verso il mercato. La politica di coesione deve cercare di colmare le lacune del mercato, che frenano l'innovazione e l'imprenditorialità. I poli di attività esistenti vanno utilizzati per sfruttare il potenziale regionale di RST e per incentivare la creazione di reti e la cooperazione tecnologica tra le regioni e al loro interno.

Le autorità pubbliche devono fare in modo che siano sfruttate appieno le sinergie potenziali tra istituti di ricerca, settore privato e settore pubblico.

Dal punto di vista metodologico, le strategie di sviluppo economico potrebbero essere migliorate dalla raccolta di dati circa le attività innovative esistenti nelle regioni in questione (riguardanti, ad esempio, i brevetti privati o la natura, la portata e il potenziale di sviluppo delle attività innovative già in corso, comprese quelle che coinvolgono istituti di ricerca pubblici e privati). Le indagini comunitarie sull'innovazione e il quadro europeo di valutazione dell'innovazione possono dare un utile contributo in tal senso.

Gli orientamenti per questa voce sono i seguenti:

- rendere l'offerta di RST a livello regionale in materia di innovazione e di istruzione più efficiente e accessibile alle imprese, in particolare le PMI, creando ad esempio **poli di**

**eccellenza**, mettendo a contatto le PMI che si occupano di alta tecnologia con gli istituti di ricerca e tecnologici o sviluppando e creando **raggruppamenti** intorno alle grosse imprese;

- fornire **servizi di sostegno** che consentano alle imprese, segnatamente le PMI, di diventare più competitive e internazionali, cogliendo in particolare le opportunità offerte dal mercato interno. I servizi prestati alle imprese devono puntare principalmente a sfruttare le sinergie (ad es. trasferimenti tecnologici, parchi scientifici, centri di comunicazione per le TIC, incubatori e servizi connessi, cooperazione con i raggruppamenti) e fornire al tempo stesso un sostegno più tradizionale in materia di gestione, *marketing*, assistenza tecnica, assunzioni e altri servizi professionali e commerciali;
- sfruttare appieno i punti di forza europei in materia di **ecoinnovazioni**. Oltre a promuovere le ecoinnovazioni, si devono migliorare le pratiche delle PMI mediante l'introduzione di sistemi di gestione ambientale. Investendo fin d'ora in questo settore, le imprese dell'UE si troveranno in una posizione di forza nel prossimo futuro, quando le altre regioni si renderanno conto che è necessario adottare le tecnologie in questione. Questo aspetto presenta un nesso evidente con il Programma quadro per la competitività e l'innovazione;
- sostenere l'**imprenditoria**, agevolare la creazione e lo **sviluppo di nuove imprese** e promuovere *spin-out* e *spin-off* degli istituti di ricerca o delle imprese mediante tecniche di vario tipo (sensibilizzazione, realizzazione di prototipi, *tutoring* e sostegno manageriale e tecnologico ai futuri imprenditori).

È importante che le imprese, comprese le PMI, possano sfruttare i risultati della ricerca per scopi commerciali.

I servizi alle imprese devono essere prestati preferibilmente dal settore privato o da organismi pubblico-privati. Vanno forniti servizi di altissimo livello, di immediata disponibilità e di facile accesso che corrispondano alle esigenze delle PMI. Occorre definire e verificare la qualità dei servizi nonché garantire una certa coerenza tra coloro che li forniscono, ad esempio mediante partenariati pubblico-privato e sportelli unici.

Le procedure amministrative sono spesso troppo complesse. Sarà quindi opportuno fornire le informazioni e il sostegno iniziale attraverso una rete di sportelli unici che fungano da interfaccia tra il settore pubblico e chi chiede la sovvenzione; i diversi interventi cofinanziati dalla politica di coesione dovrebbero rientrare in questo ambito. Le competenze dei prestatori devono estendersi a tutti i tipi di aiuti di Stato – a prescindere dalle competenze nazionali o regionali – e il loro operato deve essere valutato regolarmente sulla base di obiettivi prestabiliti.

Nei limiti del possibile, si deve fornire un sostegno specifico a determinate categorie di imprese (come le *start-up* o le imprese trasferite di recente) o di imprenditori (giovani, donne, lavoratori anziani o persone appartenenti a minoranze etniche). Occorre inoltre promuovere l'educazione all'imprenditorialità nelle scuole.

#### 4.2.3. *Promuovere la società dell'informazione per tutti*

La diffusione delle TIC nell'economia dell'Unione può dare un impulso determinante al miglioramento della produttività e della competitività delle regioni. Essa favorisce inoltre la riorganizzazione dei metodi di produzione e la creazione di nuove imprese e di nuovi servizi

privati. Un servizio pubblico efficiente, specie per quanto riguarda la pubblica amministrazione *on line* e la telesanità (*e-government* e *e-health*), può dare un contributo considerevole alla crescita economica e allo sviluppo di nuovi servizi. La diffusione delle tecnologie può favorire lo sviluppo regionale attraverso la creazione e l'espansione dei poli di eccellenza nel settore delle TIC e lo sviluppo della connettività e delle attività di rete tra le imprese, in particolare le PMI. Si devono prendere misure volte a promuovere lo sviluppo di prodotti e servizi tali da agevolare e incentivare gli investimenti privati nelle TIC garantendo al tempo stesso la concorrenza in questo settore.

Le misure d'intervento dovrebbero pertanto concentrarsi sulla connettività. Il concetto comprende anche un miglioramento dei servizi di sostegno all'innovazione forniti alle PMI con lo scopo preciso di incentivare i trasferimenti tecnologici tra istituti di ricerca e imprese. È inoltre necessario promuovere le competenze necessarie all'economia della conoscenza e allo sviluppo del contenuto attraverso applicazioni e servizi (*e-government*, *e-business*, *e-learning*, *e-health*) che rappresentino valide alternative ad altre soluzioni, spesso più costose. Ciò vale in particolar modo per le zone isolate e scarsamente popolate, nonché per le zone ultraperiferiche, le isole e le aree con svantaggi naturali. Ovviamente, l'uso e lo sviluppo di prodotti e di servizi basati sul contenuto presuppongono l'esistenza di infrastrutture adeguate e in grado di sostenere servizi a banda larga. È importante quindi che in tutta l'Unione siano disponibili infrastrutture di comunicazione a banda larga a prezzi accessibili.

In linea generale, gli investimenti nelle infrastrutture per le TIC devono tener conto del rapido sviluppo tecnologico, rispettando altresì i principi della neutralità tecnologica e dell'accesso aperto. È fondamentale al riguardo la conformità con le regole di concorrenza e con l'attuazione del quadro normativo in materia di comunicazioni elettroniche.

Gli interventi devono basarsi su indicatori di contesto connessi alla struttura economica esistente (ad esempio, specializzazione industriale, livello di sviluppo economico, qualità della connettività alle TIC e sinergie potenziali tra i poli regionali di attività economica). Nell'individuare le esigenze regionali si deve tener conto delle attuali iniziative dell'Unione a favore delle TIC, in particolare l'iniziativa “i2010 – Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione”<sup>19</sup>.

Poiché le TIC si applicano in tutti i settori dell'economia e della società, è assolutamente indispensabile che gli Stati membri e le regioni definiscano strategie compatibili relative alla società dell'informazione onde garantire coerenza e integrazione tra i diversi settori, modulando l'offerta e la domanda in funzione del fabbisogno locale, della partecipazione delle parti interessate e di un forte sostegno politico pubblico.

Gli orientamenti proposti sono i seguenti:

- promuovere l'adozione delle TIC a livello aziendale e familiare e lo sviluppo di **prodotti e di servizi pubblici e privati** nel settore attraverso un sostegno equilibrato all'offerta e alla domanda e un maggior volume di investimenti nel capitale umano. Queste misure dovrebbero aumentare la produttività e favorire lo sviluppo sia di un'economia digitale aperta e competitiva che di una società inclusiva (ad esempio, migliorando l'accessibilità per disabili e anziani), in modo da rilanciare la crescita e l'occupazione;

---

<sup>19</sup> COM(2005) 229.

- garantire la **disponibilità di infrastrutture TIC** e di servizi collegati qualora il mercato non li fornisca a prezzi accessibili e a un livello compatibile con i servizi necessari, specialmente nelle zone isolate e rurali e nei nuovi Stati membri.

#### 4.2.4. *Migliorare l'accesso ai finanziamenti*

Un accesso più agevole ai finanziamenti è un elemento fondamentale di qualsiasi strategia volta a promuovere la conoscenza e l'innovazione. Per incentivare la crescita e la creazione di posti di lavoro, è necessario che gli imprenditori e le imprese trovino abbastanza conveniente investire nello sviluppo e nella produzione di beni e di servizi anziché concentrarsi, ad esempio, sulle attività volte a ottimizzare il reddito.

Le difficoltà spesso incontrate per ottenere finanziamenti in tale contesto ostacolano la crescita e la creazione di posti di lavoro. È importante quindi migliorare l'accesso ai capitali per le attività di RST e per le *start-up*. I mercati del capitale di rischio connessi alle attività innovative devono essere sviluppati parallelamente a un miglioramento del contesto normativo che faciliti l'imprenditorialità.

Questi programmi potrebbero essere attuati in stretta cooperazione con il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) nel quadro dell'iniziativa JEREMIE per aumentare la disponibilità di risorse finanziarie nei settori dove l'imprenditorialità è ostacolata dalle lacune del mercato a causa dei notevoli rischi associati all'RST. Si deve inoltre tenere nella debita considerazione l'incidenza del sostegno pubblico alla creazione di imprese, onde evitare l'esclusione degli investimenti privati e le misure pregiudizievoli per la concorrenza. Occorre anche potenziare il coordinamento tra i diversi fondi.

Il capitale di rischio e i fondi di rotazione per le *start-up* innovative dovrebbero dare un impulso determinante all'imprenditoria, all'innovazione e alla creazione di posti di lavoro, poiché non sempre le istituzioni del settore pubblico si prestano all'assunzione di rischi. In caso di lacune del mercato, si deve privilegiare la creazione o lo sviluppo di fornitori specializzati di capitale di rischio e di garanzie bancarie. Di norma, il loro intervento sarà più efficace se forniranno sostegno sotto forma di un pacchetto integrato che comprenda, tra l'altro, una formazione precedente all'avvio o all'espansione dell'impresa.

In base ai principi suddetti, si propongono i seguenti orientamenti:

- sostenere gli **strumenti diversi dalle sovvenzioni** come i prestiti, le garanzie del debito subordinato, gli strumenti convertibili (debito mezzanino) e il capitale di rischio (ad esempio il capitale di avviamento). Le sovvenzioni devono servire a creare e mantenere le infrastrutture necessarie per agevolare l'accesso ai finanziamenti (uffici di trasferimento tecnologico, incubatori, reti di *business angels*, programmi di preparazione all'investimento, ecc.). Si potrebbero inoltre sostenere i meccanismi di garanzia e di mutua garanzia affinché le PMI possano beneficiare più agevolmente del microcredito. La BEI e il FEI potrebbero fornire utili consulenze al riguardo;
- elaborare un approccio integrato che sostenga ad un tempo l'innovazione, il suo trasferimento in nuove attività commerciali e la disponibilità di capitale di rischio;
- raggiungere **categorie specifiche** come i giovani imprenditori, le imprenditrici o le persone appartenenti a gruppi svantaggiati.



È particolarmente importante operare in stretta collaborazione con il FEI, che nel corso degli anni ha acquisito notevole esperienza, per poter fornire alle PMI il sostegno necessario sviluppando al tempo stesso il mercato europeo del capitale di rischio. A tal fine, si può prevedere una partecipazione all'iniziativa JEREMIE.

#### ***JEREMIE: Migliorare l'accesso ai finanziamenti***

Al fine di migliorare l'accesso ai finanziamenti per lo sviluppo delle imprese, è stata avviata una nuova iniziativa in collaborazione con il FEI. L'iniziativa Risorse europee congiunte a favore delle microimprese 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. Si prevede che le sovvenzioni assegnate nel quadro del programma muoveranno nuovo capitale di prestito in quantità significative proveniente dalle istituzioni finanziarie internazionali e dal settore finanziario in generale. Un'attuazione riuscita dell'iniziativa JEREMIE richiederà però pieno sostegno e collaborazione dalle autorità degli Stati membri e delle regioni.

### **4.3. ORIENTAMENTO: Posti di lavoro migliori e più numerosi**

Nel rilanciare la strategia di Lisbona, il Consiglio europeo ha adottato una serie unica di orientamenti che riunisce gli indirizzi di massima per le politiche economiche e gli orientamenti della strategia europea per l'occupazione<sup>20</sup>, integrando quindi le diverse politiche (macroeconomica, microeconomica e occupazionale) volte a promuovere la crescita e l'occupazione. In conformità dei regolamenti sui Fondi<sup>21</sup>, nella sfera dell'occupazione e delle risorse umane le priorità degli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione sono quelle della strategia europea per l'occupazione<sup>22</sup> integrate dalle raccomandazioni dell'UE in materia di occupazione, che prevedono priorità specifiche per paese.

Il raggiungimento del pieno impiego e l'aumento della produttività dipendono da tutta una serie di iniziative, tra cui quelle già menzionate. Gli investimenti per le infrastrutture, lo sviluppo delle imprese e la ricerca favoriscono la creazione di posti di lavoro a breve termine, grazie agli effetti immediati, e a più lunga scadenza, grazie alle loro ripercussioni positive sulla competitività. Per ottimizzare l'impatto occupazionale di questi investimenti creando posti di lavoro a durata indeterminata e di alta qualità occorre sviluppare ulteriormente il capitale umano.

In termini di sviluppo del capitale umano, gli orientamenti per l'occupazione evidenziano tre priorità per le politiche degli Stati membri:

---

<sup>20</sup> GU L 205 del 6.8.2005, pag. 21.

<sup>21</sup> Articolo [2] del regolamento (CE) n. [...] del Parlamento europeo e del Consiglio sul Fondo sociale europeo che abroga il regolamento (CE) n. 1784/1999. GU L ..., data, pag.

<sup>22</sup> COM(2005) 141, 12.4.2005.

- far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga sul mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale;
- migliorare l’adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il mercato del lavoro;
- aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando l’istruzione e le competenze.

Oltre a queste priorità, va rivolta la debita attenzione agli investimenti destinati a migliorare l’efficienza della pubblica amministrazione e a potenziare le infrastrutture didattiche, sociali e sanitarie.

La politica di coesione deve raccogliere anzitutto le sfide specifiche che la strategia europea per l’occupazione pone a ciascuno Stato membro, sostenendo gli interventi che rientrano negli obiettivi di convergenza e competitività e occupazione a livello regionale, tenendo conto dell’ambito di validità delle attività definite nel quadro legislativo. La gamma degli interventi ammissibili e il volume dei mezzi finanziari sono nettamente superiori per il primo obiettivo, mentre per il secondo le risorse dell’UE dovranno essere utilizzate in modo molto più mirato per ottenere risultati significativi.

I programmi di sviluppo dell’occupazione e delle risorse umane devono tener conto delle sfide e priorità specifiche di ciascun paese, come indicato nelle raccomandazioni sull’occupazione e, gestiti a livello nazionale o regionale, devono affrontare con efficacia le disparità territoriali ed essere adattati alle esigenze delle diverse aree.

Infine, uno degli aspetti più visibili del valore aggiunto europeo nel periodo 2000-2006 per quanto riguarda i Fondi strutturali è stato il sostegno agli Stati membri e alle regioni affinché scambiassero esperienze e costruissero reti, promuovendo l’innovazione. In questo contesto, l’esperienza accumulata grazie all’iniziativa comunitaria EQUAL dovrebbe essere capitalizzata, trasversalizzando i principi sui quali è stata costruita: innovazione, transnazionalità, partenariato, parità fra i sessi.

#### *4.3.1. Far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga sul mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale*

Per sostenere la crescita economica, promuovere una società inclusiva e combattere la povertà è indispensabile ampliare la base dell’attività economica, innalzare i livelli di occupazione e ridurre la disoccupazione. Una maggiore partecipazione al mercato del lavoro è resa ancora più necessaria dalla prevista diminuzione della popolazione in età lavorativa. Nel quadro degli orientamenti per l’occupazione, le linee d’azione per questa voce sono le seguenti:

- attuare politiche occupazionali finalizzate al pieno impiego, al miglioramento della qualità e della produttività del lavoro e al rafforzamento della coesione sociale e territoriale;
- promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita;
- fare in modo che i mercati del lavoro favoriscano l’integrazione e rendere il lavoro più attraente, anche in termini economici, per le persone alla ricerca di un impiego, comprese le persone svantaggiate, e per gli inattivi;
- migliorare la rispondenza alle esigenze del mercato del lavoro.

Prima di attuare gli interventi occorre individuare le esigenze basandosi, ad esempio, su indicatori nazionali e/o regionali pertinenti quali i tassi di disoccupazione e di partecipazione, i tassi di disoccupazione a lungo termine, i tassi di rischio povertà e il livello di reddito. Occorre prestare attenzione al livello locale, dove certe disparità acute potrebbero non essere colte dalle statistiche fatte su scala regionale.

La presenza di istituzioni efficienti che si occupino del mercato del lavoro, in particolare di servizi occupazionali in grado di far fronte alle sfide derivanti dalle rapide ristrutturazioni socioeconomiche e dall'invecchiamento demografico, è fondamentale per poter prestare servizi adeguati alle persone in cerca di un impiego, ai disoccupati e alle persone svantaggiate. Queste istituzioni potrebbero quindi beneficiare del sostegno dei Fondi strutturali visto il ruolo fondamentale che sono chiamate a svolgere nell'attuazione di misure attive per il mercato del lavoro e nella prestazione di servizi personalizzati onde promuovere la mobilità occupazionale e geografica e conciliare l'offerta e la domanda di manodopera, anche a livello locale. Dovrebbero essere in grado di aiutare a prevedere sia le penurie e le strozzature sul mercato del lavoro sia le nuove esigenze professionali e le nuove competenze richieste, con un conseguente miglioramento della gestione delle migrazioni economiche. L'accesso agevole ai servizi offerti e la loro trasparenza sono di fondamentale importanza. La rete EURES rappresenta uno strumento prezioso per favorire la mobilità occupazionale e geografica a livello europeo e nazionale<sup>23</sup>.

È fondamentale rafforzare le misure attive e preventive riguardanti il mercato del lavoro onde eliminare i fattori che impediscono di entrare nel mercato del lavoro o di rimanervi promuovendo al tempo stesso la mobilità delle persone alla ricerca di un impiego, dei disoccupati e degli inattivi, dei lavoratori anziani e di coloro che rischiano di rimanere disoccupati, con particolare attenzione per i lavoratori scarsamente qualificati. Le azioni dovrebbero avere come obiettivo primario quello di fornire servizi personalizzati, tra cui l'aiuto per la ricerca di un lavoro, il collocamento e la formazione per adattare le qualifiche di lavoratori e disoccupati alle esigenze dei mercati locali del lavoro. Vanno tenuti nella debita considerazione il potenziale esistente in termini di lavoro autonomo e di creazione di imprese, le competenze in materia di TIC e la cultura digitale. In tale contesto, è di particolare importanza:

- attuare il Patto europeo per la gioventù agevolando l'accesso dei giovani al mercato del lavoro e il passaggio dalla scuola alla vita attiva attraverso l'orientamento professionale, un aiuto per portare a termine gli studi, l'accesso a una formazione adeguata e l'apprendistato;
- attuare il Patto europeo per la parità fra i sessi mediante l'integrazione orizzontale delle questioni di genere e azioni specifiche per incentivare la partecipazione delle donne all'occupazione, ridurre la segregazione professionale, eliminare i differenziali retributivi di genere e gli stereotipi basati sul genere e rendere l'ambiente di lavoro più compatibile con la famiglia per permettere di conciliare vita professionale e vita privata. È indispensabile migliorare i servizi di assistenza all'infanzia e alle persone dipendenti, integrare la tematica uomo-donna nelle diverse politiche e misure adottate, organizzare campagne di sensibilizzazione e favorire il dialogo tra le parti interessate;

---

<sup>23</sup> Istituita nel 1993, EURES è una rete di cooperazione tra la Commissione europea e i servizi pubblici dell'occupazione degli Stati membri del SEE (quelli membri dell'UE più la Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein) e altre organizzazioni.

- prendere misure specifiche per agevolare l’accesso dei migranti al mercato del lavoro e la loro integrazione sociale attraverso la formazione e il riconoscimento delle competenze acquisite all’estero, un orientamento personalizzato, la formazione linguistica, un adeguato sostegno all’imprenditorialità, azioni volte a informare i datori di lavoro e i lavoratori migranti in merito ai rispettivi diritti e doveri e il rafforzamento dell’applicazione delle norme antidiscriminazione.

È altrettanto importante consentire l’inserimento nel mercato del lavoro delle persone svantaggiate o a rischio di emarginazione sociale come coloro che hanno abbandonato gli studi, i disoccupati di lunga durata, le minoranze e i disabili. Occorre quindi fornire un sostegno ancora più ampio e diversificato per costruire percorsi di integrazione e combattere le discriminazioni. Si dovrà puntare specificamente a:

- migliorare l’occupabilità di queste persone promuovendone la partecipazione all’istruzione e alla formazione professionale, agevolandone il reinserimento, garantendo incentivi e condizioni di lavoro adeguati e fornendo i servizi di sostegno e l’assistenza necessari, anche attraverso lo sviluppo dell’economia sociale;
- combattere le discriminazioni e promuovere l’accettazione della diversità sul posto di lavoro organizzando azioni di formazione e di sensibilizzazione mirate, con la piena partecipazione delle comunità locali e delle imprese.

#### *4.3.2. Migliorare l’adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il mercato del lavoro*

Di fronte alle pressioni sempre più forti esercitate dalla globalizzazione, tra cui le crisi commerciali repentine e inaspettate, e al costante rinnovamento tecnologico, l’Europa deve migliorare la sua capacità di prevedere, provocare e assorbire i mutamenti socioeconomici. Nel quadro degli orientamenti per l’occupazione, le linee d’azione per questa voce sono le seguenti:

- favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo nella debita considerazione il ruolo delle parti sociali;
- far sì che l’andamento dei costi del lavoro e i meccanismi di fissazione dei salari contribuiscano a promuovere l’occupazione.

Occorre adoperarsi con particolare impegno per promuovere gli investimenti nelle risorse umane da parte delle imprese, specialmente le PMI, e dei lavoratori applicando sistemi e strategie di apprendimento permanente che consentano ai lavoratori, segnatamente quelli più anziani o meno qualificati, di acquisire le competenze necessarie per adeguarsi all’economia della conoscenza e prolungare la vita attiva. Ci si concentrerà in modo particolare:

- sull’elaborazione di strategie e sistemi di apprendimento permanente, compresi meccanismi come i fondi regionali e settoriali, onde aumentare gli investimenti delle imprese e la partecipazione dei lavoratori alla formazione;
- sull’attuazione delle strategie in questione, contribuendo a finanziare i programmi e le attività di formazione. Vanno privilegiate le PMI, di cui si deve anche agevolare l’accesso alle fonti esterne di competenze, l’ingegneria finanziaria, come lo strumento JEREMIE e le soluzioni di formazione, con particolare attenzione per le TIC e le tecniche di gestione.

Occorre anche rivolgere un'attenzione particolare all'aumento della partecipazione ai corsi di formazione e di riqualificazione professionale da parte dei lavoratori anziani e scarsamente qualificati.

È particolarmente importante prevedere e gestire correttamente le ristrutturazioni economiche, specie per quanto riguarda i cambiamenti provocati dall'apertura dei mercati. Occorre pensare a sistemi di monitoraggio che coinvolgano le parti sociali, le imprese e le comunità locali, analizzare i cambiamenti socioeconomici a livello nazionale, regionale e locale e prevedere i futuri sviluppi dell'economia e del mercato del lavoro. Oltre a sostenere i programmi volti a modernizzare il mercato del lavoro e a prevedere i mutamenti graduali in tutta l'Unione, in particolare nei settori agricolo, tessile, automobilistico e minerario, si devono prendere misure concrete per consolidare la prosperità economica delle regioni. I servizi specializzati nel collocamento, nella formazione e nel sostegno ai lavoratori dovranno inoltre intervenire in caso di ristrutturazioni aziendali o settoriali, predisponendo tra l'altro dei meccanismi di reazione rapida a seguito di licenziamenti collettivi.

Occorre ampliare e diffondere la conoscenza di forme di organizzazione del lavoro innovative e adattabili onde sfruttare al meglio le nuove tecnologie, compreso il telelavoro, migliorare le condizioni di salute e sicurezza sul posto di lavoro (ad es. la sicurezza industriale), aumentare la produttività e permettere di conciliare meglio vita professionale e vita familiare. Tra gli interventi attuati in tale contesto possono figurare campagne di sensibilizzazione alla responsabilità sociale delle imprese e ai diritti dei lavoratori, nonché iniziative per il rispetto del codice del lavoro, la riduzione dell'economia sommersa e modi di trasformare il lavoro nero in occupazione regolare.

Alle parti sociali spetta un ruolo importante nell'istituzione di meccanismi atti a garantire la flessibilità del mercato del lavoro. Pertanto, gli Stati membri dovrebbero incoraggiare il coinvolgimento delle parti sociali in attività caratterizzate da questa priorità. Inoltre, nel quadro dell'obiettivo di convergenza, va assegnato un livello appropriato di risorse del Fondo sociale europeo (FSE) allo sviluppo delle capacità, compresi la formazione, le attività di rete, il rafforzamento del dialogo sociale e attività intraprese congiuntamente dalle parti sociali.

#### *4.3.3. Aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando l'istruzione e le competenze*

L'Europa deve investire maggiormente nel capitale umano. Troppe persone non possono entrare o rimanere nel mercato del lavoro perché non hanno sufficienti qualifiche, anche quanto ad alfabetizzazione primaria e capacità di far di conto, oppure perché le loro qualifiche non corrispondono a quelle richieste. Per agevolare l'accesso all'occupazione per tutte le fasce di età e migliorare la produttività e la qualità del lavoro occorre aumentare gli investimenti nel capitale umano nonché definire e attuare strategie nazionali efficaci di apprendimento permanente a favore delle persone, delle imprese, dell'economia e della società. Nel quadro degli orientamenti per l'occupazione, le linee d'azione per questa voce sono le seguenti:

- aumentare e migliorare gli investimenti nel capitale umano;
- adeguare i sistemi di istruzione e formazione in funzione delle nuove competenze richieste.

Le riforme del mercato del lavoro relative alla formazione, il cui obiettivo è procurare un impiego a un maggior numero di persone e migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle

imprese, vanno associate a riforme dei sistemi di istruzione e formazione. Durante i periodi di programmazione precedenti, i Fondi strutturali hanno investito risorse piuttosto ingenti nei sistemi di istruzione e di formazione. Nel prossimo periodo di programmazione, si devono aumentare gli investimenti nel capitale umano in funzione degli obiettivi di Lisbona, basandosi sugli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione e sulle seguenti priorità generali:

- aumentare e migliorare gli investimenti nel capitale umano per fornire, tra l'altro, incentivi adeguati e creare meccanismi di condivisione dei costi per le imprese, gli enti pubblici e i privati;
- sostenere strategie coerenti ed esaustive di apprendimento permanente che permettano, in particolare, di acquisire le competenze richieste dall'economia della conoscenza, sostenendo tra l'altro la cooperazione e l'istituzione di partenariati tra Stati membri, regioni e città in materia di istruzione e formazione onde agevolare gli scambi di esperienze e buone prassi, compresi i progetti innovativi. Va rivolta particolare attenzione alle esigenze delle categorie svantaggiate;
- sostenere la concezione e l'introduzione di riforme dei sistemi d'istruzione e formazione usando se del caso riferimenti e principi comuni europei, in particolare al fine di aumentare l'utilità dell'istruzione e della formazione impartite per il mercato del lavoro;
- intensificare i contatti tra università, istituti di ricerca, centri tecnologici e imprese, in particolare attraverso la creazione di reti e le iniziative comuni.

Un gran numero di Stati membri e di regioni deve far fronte a notevoli sfide in materia di istruzione e formazione nell'ambito dell'obiettivo di convergenza. I mezzi finanziari disponibili devono anche servire ad attuare le riforme necessarie in base alle seguenti priorità specifiche:

- garantire un'offerta sufficiente, a tutti i livelli, di corsi di istruzione e formazione che siano attraenti, accessibili e qualitativamente validi, compreso il miglioramento delle competenze e della qualificazione del personale, la promozione di percorsi di apprendimento flessibili e nuove opzioni che abbiano inizio già al livello scolastico e prescolare, azioni volte ad ottenere un calo significativo dell'abbandono scolastico e un tasso maggiore di completamento degli studi secondari superiori, nonché un migliore accesso all'istruzione prescolare e scolastica;
- sostenere la modernizzazione dell'istruzione superiore e lo sviluppo del potenziale umano nel campo della ricerca e dell'innovazione attraverso i corsi postlaurea e la formazione complementare dei ricercatori, e attirare un maggior numero di giovani verso le discipline scientifiche e tecniche;
- promuovere la qualità e l'attrattiva dell'istruzione e della formazione professionale, compresi l'apprendistato e l'educazione all'imprenditorialità;
- garantire all'occorrenza una maggiore mobilità a livello regionale, nazionale o transnazionale e sviluppare contesti e sistemi tali da favorire la trasparenza e il riconoscimento delle qualifiche e la convalida dell'apprendimento non formale e informale;

- investire nelle infrastrutture di istruzione e di formazione, comprese le TIC, quando ciò sia necessario per attuare le riforme e/o quando tali investimenti possano contribuire in misura considerevole a migliorare la qualità e l'efficacia del sistema di istruzione e formazione.

#### 4.3.4. *Capacità amministrativa*

Come si è fatto nei periodi di programmazione precedenti, anche nel periodo 2007-2013 i Fondi forniranno assistenza tecnica per rafforzare la capacità di gestione degli Stati membri e delle loro autorità competenti per quanto riguarda l'applicazione della normativa.

A prescindere dalla gestione dei Fondi, la capacità amministrativa effettiva delle amministrazioni e dei servizi pubblici è fondamentale per promuovere la crescita economica e l'occupazione. In linea con la strategia di Lisbona rinnovata, che invita a migliorare la legislazione, l'elaborazione delle politiche e la loro attuazione onde favorire la crescita economica e la creazione di posti di lavoro, i Fondi sosterranno gli investimenti nel capitale umano e nei servizi TIC collegati dei servizi amministrativi e pubblici a tutti i livelli territoriali.

Per i paesi e le regioni interessati alla coesione nel quadro dell'obiettivo di convergenza, migliorare la produttività e la qualità del lavoro nel settore pubblico – specialmente per quanto riguarda l'economia, l'occupazione, i servizi sociali, l'istruzione, la sanità, l'ambiente e la giustizia – è fondamentale per portare avanti e accelerare le riforme, incrementare la produttività e la crescita nell'economia globale e promuovere la coesione socioterritoriale e lo sviluppo sostenibile. I Fondi strutturali possono svolgere un ruolo importante al riguardo sostenendo le misure volte a migliorare la definizione e l'attuazione delle politiche, con il coinvolgimento di tutte le parti interessate, in un gran numero di settori.

Per questo, i paesi e le regioni interessati alla coesione nell'ambito dell'obiettivo di convergenza sono invitati a potenziare le amministrazioni e i servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale. Le iniziative prese in questo settore devono tener conto della situazione specifica di ciascuno Stato membro. In linea con il principio di concentrazione, si invitano quindi gli Stati membri ad eseguire un'analisi complessiva per individuare i settori in cui la capacità amministrativa va rafforzata in via prioritaria. Gli investimenti devono concentrarsi sui settori dove esistono i principali ostacoli allo sviluppo socioeconomico e sugli elementi principali delle riforme amministrative.

Gli Stati membri devono prendere le misure necessarie per migliorare l'efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni e per modernizzare i servizi pubblici. Gli orientamenti per questa voce sono i seguenti:

- **sostenere la definizione di politiche e programmi validi**, nonché il controllo, la valutazione e l'analisi dell'impatto delle politiche e dei programmi in questione, attraverso studi, statistiche, consulenze e previsioni, il sostegno al coordinamento interdipartimentale e il dialogo tra gli organismi competenti pubblici e privati;
- **migliorare la capacità** di attuazione delle politiche e dei programmi, anche per quanto riguarda la valutazione del rischio criminale e l'applicazione della legislazione, in particolare attraverso le analisi del fabbisogno di formazione, i rapporti di evoluzione della carriera, le valutazioni, le procedure di *audit* sociale, l'applicazione dei principi propri dell'amministrazione aperta, la formazione dei dirigenti e del personale e un sostegno specifico ai servizi chiave, agli ispettorati e ai soggetti socioeconomici.

#### 4.3.5. *Contribuire a mantenere in buona salute la popolazione attiva*

Considerati la struttura demografica dell'UE, l'invecchiamento della sua popolazione e la probabile diminuzione della forza lavoro negli anni a venire, l'Unione deve assolutamente fare in modo che la sua popolazione attiva possa lavorare più a lungo rimanendo in buona salute. Gli investimenti nella promozione della salute e nella prevenzione delle malattie contribuiranno a mantenere in attività il maggior numero di lavoratori possibile, salvaguardandone il contributo economico e riducendo i livelli di dipendenza con conseguenze dirette in termini di produttività e di competitività e importanti ricadute positive sulla qualità della vita in generale.

La situazione sanitaria e l'accesso alle cure mediche variano enormemente a seconda delle regioni europee. È importante quindi che la politica di coesione contribuisca a potenziare le strutture sanitarie affinché i lavoratori rimangano più a lungo in attività e in buona salute, in particolare negli Stati membri e nelle regioni meno prosperi. Le misure prese a livello comunitario per migliorare la salute e prevenire le malattie possono dare un notevole contributo alla riduzione delle disparità sanitarie. Una buona assistenza sanitaria aumenta la partecipazione al mercato del lavoro, prolunga la vita attiva, incrementa la produttività e riduce i costi sanitari e sociali.

È importante, specie nelle regioni più arretrate, che la politica di coesione contribuisca a potenziare le strutture sanitarie, soprattutto quando lo sviluppo economico sia seriamente ostacolato dall'assenza o dall'inadeguatezza di tali strutture. Gli Stati membri devono fare in modo di aumentare l'efficienza dei sistemi sanitari mediante investimenti nelle TIC, nella conoscenza e nell'innovazione. Gli orientamenti per questa voce sono i seguenti:

- **prevenire i rischi sanitari** per contribuire ad aumentare i livelli di produttività attraverso campagne informative e trasferimenti di conoscenze e di tecnologia e accertarsi che i servizi sanitari dispongano delle competenze, dei prodotti e delle attrezzature necessari per prevenire i rischi e ridurre al massimo i danni potenziali;
- **ovviare alle carenze delle infrastrutture sanitarie** e promuovere la prestazione di servizi efficienti laddove la loro inadeguatezza ostacoli lo sviluppo economico degli Stati membri e delle regioni meno prosperi. Gli interventi in questo campo devono basarsi su un'analisi approfondita del livello ottimale dei servizi offerti e delle tecnologie appropriate, come la telemedicina, nonché dei risparmi che potrebbero essere realizzati grazie ai servizi sanitari *on line*.

## 5. LA DIMENSIONE TERRITORIALE DELLA POLITICA DI COESIONE

La politica di coesione si distingue dalle politiche settoriali per la sua capacità di adeguarsi alle esigenze e alle caratteristiche particolari connesse alle diverse sfide e opportunità geografiche. Nel contesto della politica di coesione, la geografia è un fattore importante. Per questo, al momento di elaborare i programmi e di concentrare le risorse sulle priorità fondamentali, gli Stati membri e le regioni devono rivolgere un'attenzione particolare a queste circostanze geografiche specifiche.

Tenere conto della dimensione territoriale serve a sviluppare comunità sostenibili e ad evitare che le disparità nello sviluppo regionale riducano il potenziale di crescita complessivo. Tale approccio richiede anche che ci si occupi dei problemi e delle opportunità specifici delle aree



urbane e rurali, nonché delle zone transfrontaliere e transnazionali, o delle regioni che presentano altri problemi perché insulari, difficilmente raggiungibili (come le regioni ultraperiferiche o artiche), scarsamente popolate o montuose. Può anche essere necessario tener conto dei problemi ambientali e demografici delle aree costiere. L'efficace attuazione di azioni volte a promuovere la coesione territoriale richiede meccanismi di esecuzione che aiutino a garantire un trattamento equo per tutti i territori a seconda delle capacità rispettive intese come fattore di competitività. Una buona *governance* è dunque importante per affrontare con successo l'aspetto della dimensione territoriale.

Infatti, per la prossima generazione di programmi, la promozione della coesione territoriale dovrà far parte degli sforzi volti a garantire che l'intero territorio europeo possa contribuire all'agenda per la crescita e l'occupazione. Più specificamente, ciò significa che occorre dare un significato differente alla coesione territoriale, a seconda della storia, della cultura o della situazione istituzionale di ciascuno Stato membro.

È anche essenziale concludere partenariati di alta qualità che coinvolgano soggetti di ogni livello, nazionale, regionale, urbano, rurale e locale. Per ottenere buoni risultati occorre elaborare una strategia globale che definisca il contesto degli obiettivi e degli interventi specifici in questo campo.

Nel nuovo quadro legislativo, gli Stati membri possono delegare alle città i fondi dedicati alle questioni urbane all'interno dei nuovi programmi. Affinché si realizzino in pieno i benefici dei partenariati, le città vanno coinvolte nell'intero processo, compresa la competenza per quanto riguarda la concezione e attuazione della parte del programma che viene delegata.

Il nuovo quadro legislativo prevede anche un'assistenza speciale per le regioni ultraperiferiche, al fine di ridurre gli alti costi che queste affrontano a causa delle distanze. Un punto di particolare impegno sarà ottenere che quest'assistenza contribuisca a realizzare la strategia del programma nel suo complesso, cioè aiutare a generare crescita sostenibile e posti di lavoro.

### **5.1. Contributo delle città alla crescita e all'occupazione**

Come sottolineato dalla comunicazione della Commissione sulla politica di coesione e le città, più del 60% della popolazione nell'Unione europea vive in aree urbane con più di 50 000 abitanti<sup>24</sup>. Le città, e le aree metropolitane in generale, sono il luogo in cui si concentra la maggior parte dei posti di lavoro, delle aziende e degli istituti d'istruzione superiore, e sono un elemento fondamentale per la coesione sociale. Le città e le aree metropolitane europee tendono ad attrarre i lavoratori più qualificati, creando spesso un circolo virtuoso che stimola l'innovazione e le imprese, aggiungendo nuovi talenti alla propria capacità di attrazione.

Nelle città e nelle aree metropolitane si concentrano non soltanto opportunità, ma anche difficoltà, e occorre tener conto dei problemi specifici delle aree urbane, come la disoccupazione e l'emarginazione sociale (compreso il problema dei lavoratori poveri), i tassi di criminalità elevati e crescenti, la crescente congestione e l'esistenza di sacche di povertà all'interno della cerchia urbana.

---

<sup>24</sup> Comunicazione al Consiglio e al Parlamento "Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions", COM (2006) [...]. 12.7.2006.

I programmi che si concentrano sulle aree urbane possono avere diverse forme. Anzitutto, vi sono azioni volte a promuovere le città in quanto motori di sviluppo regionale. Tali azioni devono mirare anzitutto a migliorare la competitività, ad esempio tramite attività di raggruppamento. Le azioni sostenute includono misure finalizzate a promuovere **l'imprenditorialità, l'innovazione e lo sviluppo dei servizi**, compresi quelli ai produttori. È anche importante attrarre e mantenere personale altamente qualificato (attraverso misure volte a promuovere l'accessibilità, l'offerta di servizi culturali ecc.).

In secondo luogo, vi sono azioni volte a promuovere la coesione interna alle aree urbane che cercano di migliorare la situazione dei quartieri a rischio. Ciò non solo arreca un beneficio diretto ai quartieri interessati, ma aiuta anche a limitare la tendenza alla crescita disordinata dei sobborghi favorendo una migliore qualità della vita.

In questo contesto servono misure che cerchino di riabilitare l'**ambiente fisico**, di riqualificare le aree dismesse, soprattutto nelle vecchie città industriali, e di conservare e promuovere il patrimonio storico e culturale con potenziali ricadute positive sul turismo, al fine di creare città più adatte alla vita della gente. Il risanamento degli spazi pubblici e dei siti industriali può contribuire in misura considerevole ad evitare la crescita disordinata di sobborghi, aiutando così a creare le condizioni necessarie per uno sviluppo economico sostenibile. Più in generale, migliorando la pianificazione e la gestione degli spazi pubblici, le città possono allontanare la criminalità, contribuendo a strade, parchi e spazi aperti attraenti, sicuri e che danno una percezione di sicurezza. Nelle aree urbane gli aspetti ambientali, economici e sociali sono fortemente interconnessi. Una qualità elevata dell'ambiente urbano è in linea con la priorità accordata, nell'ambito della strategia di Lisbona rinnovata, all'obiettivo di rendere l'Europa un luogo più interessante in cui lavorare, vivere o investire<sup>25</sup>.

In terzo luogo, vi sono azioni miranti a promuovere uno **sviluppo più equilibrato e policentrico**, sviluppando la rete urbana a livello nazionale e comunitario con collegamenti tra le città economicamente più importanti e le altre aree urbane, compresi i centri medio-piccoli. Ciò richiede scelte strategiche che individuino e rafforzino i poli di crescita e che creino reti capaci di legarli sia in termini fisici (infrastrutture, tecnologie dell'informazione ecc.) sia umani (azioni per promuovere la cooperazione ecc.). Poiché questi poli servono territori più vasti, compreso l'immediato *hinterland* rurale, essi contribuiscono a uno sviluppo sostenibile ed equilibrato dello Stato membro e della Comunità nel loro complesso. Analogamente, le aree rurali forniscono servizi alla società nel suo insieme, ad esempio sotto forma di possibilità ricreative e di paesaggi impagabili. Occorre pertanto rivolgere attenzione al rapporto città-campagna.

L'esperienza precedente suggerisce un certo numero di principi fondamentali per le azioni riguardanti le città. Anzitutto, gli interlocutori principali nelle città e le autorità locali possono dare un contributo considerevole al conseguimento di questi obiettivi. Come si è detto, gli Stati membri possono delegare alle città la responsabilità dello sviluppo urbano, il che è particolarmente importante laddove la vicinanza conti, ad esempio per rispondere a sfide di natura principalmente locale come l'emarginazione sociale o la mancanza di accesso ai servizi fondamentali.

In secondo luogo, l'elaborazione di un piano di sviluppo a medio-lungo termine per lo **sviluppo urbano sostenibile** costituisce di norma un requisito indispensabile per il buon esito

---

<sup>25</sup> Comunicazione relativa ad una Strategia tematica sull'ambiente urbano. COM (2005) 718 def.

di questo tipo di iniziative in quanto garantisce la coerenza degli investimenti e la loro qualità ambientale, oltre a favorire l'impegno e la partecipazione del settore privato per il rinnovamento urbano. In generale occorre un approccio integrato o pluridisciplinare. Per gli interventi di base areale, ad esempio quelle volte a promuovere l'integrazione sociale, ciò richiede che le azioni volte a migliorare la qualità della vita (compresi l'ambiente e gli alloggi) o il livello dei servizi ai cittadini siano combinate con azioni per lo sviluppo di nuove attività e la creazione di posti di lavoro, così da garantire un futuro di lungo termine alle aree interessate. La nuova iniziativa JESSICA è stata concepita per promuovere e facilitare lo sviluppo dei prodotti dell'ingegneria finanziaria, al fine di sostenere i progetti rientranti nei piani di sviluppo urbano.

In generale, i servizi e i programmi di supporto integrato dovrebbero concentrarsi sulle categorie più bisognose di aiuto, come gli immigrati, i giovani e le donne; occorre incoraggiare tutti i cittadini a partecipare alla pianificazione e realizzazione dei servizi.

#### ***JESSICA: sviluppo urbano sostenibile***

JESSICA (Sostegno europeo congiunto per investimenti sostenibili nelle aree urbane) è una nuova iniziativa che crea un quadro per una cooperazione rafforzata di ingegneria finanziaria per lo sviluppo urbano sostenibile tra le autorità degli Stati membri da una parte e la Commissione dall'altra, in collaborazione con la Banca europea per gli investimenti (BEI) e la banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB). Ci si aspetta che partecipino e contribuiscano anche altre istituzioni finanziarie internazionali (IFI) e il settore bancario e privato europeo. JESSICA è stata lanciata dalla Commissione, insieme a BEI e CEB, al fine di offrire assistenza e fornire nuove opportunità alle autorità di gestione responsabili della nuova generazione di programmi per la coesione.

L'iniziativa è stata ispirata da JEREMIE, che apre l'accesso ai finanziamenti per le PMI, e vi somiglia soprattutto in termini metodologici: come JEREMIE, anche JESSICA istituisce un quadro che, grazie al contributo dei programmi ai fondi di sviluppo urbano o ai fondi di partecipazione, apporta l'esperienza degli specialisti, mobilita ulteriori risorse e agevola le relazioni coi promotori dei progetti, con la possibilità di nuovi investimenti sul terreno.

Le iniziative JESSICA e JEREMIE agiranno in modo complementare nel contesto dei piani integrati di sviluppo urbano. JEREMIE può favorire un migliore accesso ai finanziamenti per le microimprese e le PMI nelle aree urbane, mentre JESSICA può sostenere i progetti infrastrutturali e le reti a livello urbano, i progetti per l'efficienza energetica o le TIC e ogni altro tipo di progetti o gruppi di progetti rientranti nell'ambito d'intervento del FESR (o eventualmente dell'FSE), diversi dall'accesso ai finanziamenti per le PMI e compresi in un piano integrato di sviluppo urbano.

## **5.2. Sostegno alla diversificazione economica delle aree rurali, delle aree di pesca e di quelle con svantaggi naturali**

La politica di coesione può contribuire in misura determinante anche alla ripresa economica delle zone rurali, integrando gli interventi sostenuti dal nuovo fondo di sviluppo rurale (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale - FEASR)<sup>26</sup>. Quest'approccio complementare deve

---

<sup>26</sup> Regolamento (CE) n. 1685/2005 del Consiglio del 20 settembre 2005. GU L 277 del 21.10.05, pag. 1.

cercare di sostenere la ristrutturazione e diversificazione dell'economia nelle aree rurali europee.

È opportuno favorire le sinergie tra politiche strutturali, occupazionali e di sviluppo rurale. In questo contesto gli Stati membri hanno il compito di garantire la sinergia e la coerenza tra le azioni che saranno finanziate dal FESR, dal Fondo di coesione, dal FSE, dal FEP e dal FEASR in un dato territorio e in un dato settore di attività. Gli orientamenti principali relativi alla linea di demarcazione e ai meccanismi di coordinamento tra gli interventi finanziati dai vari Fondi vanno definiti a livello del quadro strategico di riferimento nazionale o del piano strategico nazionale.

Per la politica di coesione, l'azione a favore delle aree rurali e delle aree con svantaggi naturali, comprese molte isole, dovrebbe contribuire a creare nuove opportunità grazie alla diversificazione dell'economia rurale. Ciò comprende sforzi per sostenere un livello minimo di accesso ai **servizi di interesse economico generale**, al fine di attirare le imprese e il personale qualificato e di limitare l'emigrazione. In proposito è necessaria una connessione alle principali reti nazionali ed europee, inoltre la politica di coesione deve rafforzare le capacità endogene dei territori rurali promuovendo, ad esempio, la commercializzazione dei prodotti a livello nazionale e globale e favorendo l'innovazione in merito ai processi e ai prodotti propri delle attività economiche esistenti.

Non è facile raggiungere la massa critica necessaria per offrire servizi efficienti, compresi quelli destinati a mantenere in buona salute la popolazione attiva. Garantire l'accesso universale a tutti i servizi, segnatamente nelle zone scarsamente popolate, è possibile investendo in **poli di sviluppo** nelle zone rurali (ad esempio nelle città medio-piccole) e dando vita a **raggruppamenti economici** che associno le risorse locali alle nuove tecnologie dell'informazione.

Molte delle regioni rurali sono fortemente dipendenti dal turismo. In questi casi è necessario un **approccio integrato** incentrato sulla qualità, sulla soddisfazione dei consumatori e sulle dimensioni economiche, sociali e ambientali dello sviluppo sostenibile. Gli interventi in queste regioni dovranno sfruttare e, al tempo stesso, salvaguardare e sviluppare le risorse naturali e culturali, visti gli importanti benefici che possono apportare la tutela degli habitat e il sostegno agli investimenti nella biodiversità. L'approccio integrato deve avere un impatto positivo sul turismo, sull'economia locale, sugli operatori del settore turistico, sui visitatori, sulla popolazione locale e sulle risorse naturali e culturali.

Per quanto riguarda il settore della pesca, la ristrutturazione economica delle aree costiere che dipendono da quest'attività e delle piccole isole richiede spesso uno sforzo particolare per motivi geografici, e la politica di coesione può svolgere un ruolo importante integrando le azioni sostenute dal nuovo Fondo europeo per la pesca (FEP).

### **5.3. Cooperazione**

Le misure volte a promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, compresa quella marittima ove pertinente, devono integrare le tre priorità di cui sopra. Una cooperazione più stretta fra le regioni dell'UE deve quindi accelerare lo sviluppo economico e la crescita. Le frontiere nazionali costituiscono spesso un ostacolo allo sviluppo del territorio europeo considerato globalmente e possono limitarne la competitività. Nel contesto transfrontaliero e transnazionale, i trasporti, la gestione delle risorse idriche e la

tutela dell'ambiente sono un perfetto esempio di sfide per le quali occorre un approccio mirato e integrato che vada al di là dei confini nazionali.

#### **5.4. Cooperazione transfrontaliera**

La cooperazione transfrontaliera in Europa punta sostanzialmente a unire le zone separate dai confini nazionali con problemi comuni che richiedono soluzioni comuni. Le sfide in questione, cui devono far fronte tutte le regioni frontaliere dell'Unione, sono il risultato della frammentazione dei mercati del lavoro e dei capitali, delle infrastrutture, delle capacità fiscali e delle istituzioni.

Fermo restando che i programmi di cooperazione devono essere definiti in funzione della situazione particolare di ciascuna regione di confine, è comunque opportuno concentrare l'assistenza sulle priorità principali onde promuovere la crescita e la creazione di posti di lavoro.

Il gran numero di situazioni diverse rende difficile formulare raccomandazioni di portata generale per la futura cooperazione transfrontaliera. Considerati gli ostacoli derivanti dalle frontiere, tuttavia, si potrebbe cominciare col migliorare le infrastrutture di trasporto e di comunicazione esistenti e creare, se del caso, nuovi collegamenti. Solo così, infatti, sarà possibile allacciare o sviluppare contatti transfrontalieri.

Oltre a rafforzare la competitività delle regioni di confine, la cooperazione transfrontaliera deve contribuire all'integrazione economica e sociale, specialmente quando esistono forti disparità economiche tra le zone situate da una parte e dall'altra del confine. Gli interventi devono mirare a promuovere i trasferimenti di conoscenze e di competenze, lo sviluppo delle attività commerciali transfrontaliere e del potenziale transfrontaliero in materia di istruzione e formazione e assistenza sanitaria, l'integrazione del mercato del lavoro transfrontaliero e la gestione congiunta dell'ambiente e delle minacce comuni. Laddove sussistano già i presupposti della cooperazione transfrontaliera, la politica di coesione deve sostenere in via prioritaria gli interventi che conferiscono un valore aggiunto alle attività transfrontaliere migliorando, ad esempio, la competitività transfrontaliera mediante l'innovazione, la ricerca e lo sviluppo; collegando le reti immateriali (servizi) o fisiche (trasporti) per rafforzare l'identità transfrontaliera come elemento della cittadinanza europea; favorendo l'integrazione del mercato del lavoro transfrontaliero o promuovendo la gestione transfrontaliera delle risorse idriche e la prevenzione transfrontaliera delle inondazioni.

Occorre rivolgere un'attenzione particolare alle sfide e alle opportunità rappresentate dal cambiamento delle frontiere esterne dell'Unione, dovuto all'allargamento: vi è la necessità di promuovere azioni transfrontaliere coerenti che incoraggino l'attività economica da entrambe le parti, e che rimuovano gli ostacoli allo sviluppo. A tal fine, la politica di coesione e il nuovo strumento europeo di vicinato e partenariato devono costituire un quadro coerente per tali azioni.

#### **5.5. Cooperazione transnazionale**

Le zone transnazionali sono macroregioni dove è necessario rafforzare l'integrazione e la coesione socioeconomiche. Scopo dei programmi di cooperazione transnazionale è promuovere la cooperazione tra gli Stati membri per le questioni di importanza strategica.

Vanno pertanto sostenuti gli interventi volti a migliorare l'interconnessione fisica dei territori (ad esempio gli investimenti nel trasporto sostenibile) e i collegamenti immateriali (reti, scambi tra le regioni e tra le parti interessate).

Fra le azioni in programma figurano la realizzazione di corridoi di trasporto europei (segnatamente le sezioni transfrontaliere) per la prevenzione dei rischi naturali, la gestione dell'acqua a livello dei bacini idrici, la cooperazione marittima integrata e la creazione di reti di R&S/innovazione.

È necessario rivedere la carta delle attuali zone di cooperazione transnazionale, per garantire che queste creino le condizioni per l'attuazione delle azioni strutturali fondamentali. Tali zone sono state disegnate in base a principi di coerenza territoriale e secondo criteri funzionali di natura geografica: appartenenza allo stesso bacino idrico, alla stessa zona costiera o alla stessa zona montuosa, presenza di un importante corridoio di trasporto, ecc. Si tiene conto anche di criteri quali la storia, le strutture istituzionali, la cooperazione già esistente o le convenzioni in vigore.

## **5.6. Cooperazione interregionale**

I programmi di cooperazione interregionale devono concentrarsi sulle priorità dell'agenda per la crescita e l'occupazione, vale a dire: innovazione, PMI e imprenditorialità, ambiente e prevenzione dei rischi. Si promuoveranno inoltre gli scambi di esperienze e di buone prassi in materia di sviluppo urbano, la modernizzazione dei servizi pubblici (tra cui l'uso delle TIC nelle strutture sanitarie e nella pubblica amministrazione), i programmi di cooperazione, gli studi e la raccolta di dati. La cooperazione interregionale sarà inoltre incentivata nell'ambito di programmi a favore della convergenza e della competitività e occupazione a livello regionale. Saranno incoraggiati gli scambi di esperienze e di buone prassi per quanto riguarda lo sviluppo urbano, l'integrazione sociale, i rapporti tra città e zone rurali e l'attuazione di programmi di cooperazione.

Progetto di proposta di

## DECISIONE DEL CONSIGLIO

### sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea,

visto il regolamento (CE) n. [...] /2006 del Consiglio, del [GGMM]2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), sul Fondo sociale europeo (FSE) e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999<sup>27</sup>, in particolare il primo paragrafo dell'articolo [25],

vista la proposta della Commissione<sup>28</sup>,

visto il parere conforme del Parlamento europeo<sup>29</sup>,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo<sup>30</sup>,

visto il parere del Comitato delle regioni<sup>31</sup>,

considerando quanto segue:

- (1) L'articolo 158 del trattato prevede che, per rafforzare la coesione economica e sociale, la Comunità debba mirare a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali.
- (2) In conformità dell'articolo [25] del regolamento (CE) n. [...] /2006, occorre formulare orientamenti strategici per la coesione economica, sociale e territoriale, in modo da definire un quadro indicativo per l'intervento del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo e del Fondo di coesione (in appresso denominati "i Fondi"), tenendo conto delle altre politiche comunitarie pertinenti, al fine di promuovere uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile della Comunità.
- (3) L'allargamento corrisponde a un notevole ampliamento delle disparità regionali nella Comunità, anche se alcune delle parti più povere dei nuovi Stati membri hanno registrato alcuni dei tassi di crescita più elevati. L'allargamento rappresenta pertanto

---

<sup>27</sup> GU L ..., data , pag.

<sup>28</sup> GU C [...] del [...], pag. [...].

<sup>29</sup> GU C [...] del [...], pag. [...].

<sup>30</sup> GU C [...] del [...], pag. [...].

<sup>31</sup> GU C [...] del [...], pag. [...].

un'opportunità senza precedenti di migliorare la crescita e la competitività nella Comunità nel suo complesso, il che dovrebbe riflettersi negli orientamenti strategici.

- (4) Il Consiglio europeo di primavera del 2005 ha ribadito che la Comunità dovrebbe mobilitare tutte le risorse appropriate a livello nazionale ed europeo, compresa la politica di coesione, per perseguire gli obiettivi della strategia di Lisbona rinnovata, che consiste in orientamenti integrati, compresi gli indirizzi di massima per le politiche economiche e gli orientamenti per l'occupazione approvati dal Consiglio<sup>32</sup>.
- (5) In linea con gli obiettivi del trattato, specie per quanto riguarda la promozione di una reale convergenza economica, gli interventi finanziati mediante le risorse limitate di cui dispone la politica di coesione dovrebbero promuovere in via prioritaria la crescita sostenibile, la competitività e l'occupazione, tenendo conto dell'agenda di Lisbona rinnovata.
- (6) L'obiettivo degli orientamenti strategici dovrebbe essere quindi quello di promuovere un aumento del contenuto strategico della politica di coesione, al fine di rafforzare le sinergie con gli obiettivi della strategia di Lisbona rinnovata, il che aiuterà anche a realizzarli.
- (7) Il Consiglio europeo di primavera del 2005 ha concluso che è necessario un maggiore coinvolgimento in loco nei confronti gli obiettivi della strategia di Lisbona rinnovata, in modo da associare i soggetti a livello regionale e locale e le parti sociali, in particolare, nei settori in cui è essenziale una maggiore prossimità, come l'innovazione, la società della conoscenza e le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, l'occupazione, il capitale umano, l'imprenditorialità, il sostegno alle piccole e medie imprese e l'accesso al capitale di rischio. Gli orientamenti strategici riconoscono l'importanza di tale coinvolgimento.
- (8) Gli orientamenti strategici dovrebbero anche riconoscere che il successo nell'attuazione della politica di coesione dipende dalla stabilità macroeconomica e da riforme strutturali a livello nazionale, nonché da una serie di altre condizioni che favoriscono gli investimenti, compresa un'efficace attuazione del mercato interno, riforme amministrative, una buona *governance*, un contesto favorevole alle aziende e la disponibilità di una manodopera altamente qualificata.
- (9) Gli Stati membri hanno sviluppato programmi nazionali di riforma per migliorare le condizioni per la crescita e l'occupazione, tenendo conto degli orientamenti integrati. Questi orientamenti strategici dovrebbero dare la priorità, per tutti gli Stati membri e le regioni, ai settori d'investimento che aiutano a realizzare i programmi nazionali di riforma tenendo conto delle esigenze e delle circostanze nazionali e regionali: investimenti nell'innovazione, economia della conoscenza, nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, occupazione, capitale umano, imprenditorialità, sostegno alle PMI, accesso al capitale di rischio.
- (10) Gli orientamenti strategici dovrebbero tener conto del ruolo della politica di coesione nella realizzazione di altre politiche comunitarie coerentemente con l'agenda di Lisbona rinnovata.

---

<sup>32</sup>

GU



- (11) Nel caso delle regioni e degli Stati membri ammissibili al sostegno nel quadro dell'obiettivo di convergenza, si dovrebbe mirare a stimolare il potenziale di crescita, in modo da ottenere e mantenere elevati tassi di crescita, affrontare le lacune nelle infrastrutture fondamentali e rafforzare la capacità istituzionale e amministrativa.
- (12) La dimensione territoriale della politica di coesione è importante, e tutte le aree della Comunità dovrebbero poter contribuire alla crescita e all'occupazione. Ne consegue che gli orientamenti strategici dovrebbero tener conto delle necessità in termini di investimenti sia nelle aree urbane che in quelle rurali, in ragione dei ruoli rispettivi nello sviluppo regionale e al fine di promuovere uno sviluppo equilibrato, comunità sostenibili e l'integrazione sociale.
- (13) All'obiettivo di cooperazione territoriale europea spetta l'importante ruolo di garantire uno sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio comunitario. Gli orientamenti strategici dovrebbero contribuire al successo dell'obiettivo territoriale europeo, che dipende da strategie di sviluppo condiviso dei territori interessati a livello nazionale, regionale e locale e dalle attività di rete, soprattutto per garantire la trasmissione delle idee in modo da integrare i programmi di coesione nazionali e regionali.
- (14) Nell'ottica di promuovere lo sviluppo sostenibile, gli orientamenti strategici dovrebbero riflettere la necessità di tener conto della protezione e del miglioramento dell'ambiente nel preparare le strategie nazionali.
- (15) La parità uomo-donna e la prevenzione della discriminazione basata su sesso, razza o origine etnica, religione e convinzioni personali, disabilità, età e orientamento sessuale sono i principi fondamentali della politica di coesione e dovrebbero essere inseriti in tutti i livelli dell'approccio strategico in materia di coesione.
- (16) Una buona *governance* è essenziale a tutti i livelli per un'attuazione riuscita della politica di coesione. Gli orientamenti strategici dovrebbero tener conto del ruolo di un partenariato di ampio respiro nell'elaborazione e attuazione di strategie di sviluppo, in quanto necessario a garantire che strategie di coesione complesse possano essere gestite con successo, nonché delle esigenze di qualità ed efficienza nel settore pubblico.
- (17) Questi orientamenti strategici rappresentano un contesto unico indicativo che gli Stati membri e le regioni sono invitati a utilizzare per l'elaborazione di programmi nazionali e regionali, specialmente per valutare il loro contributo agli obiettivi dell'Unione in termini di coesione, crescita e occupazione. Tenendo conto degli orientamenti strategici, ogni Stato membro dovrebbe preparare il proprio quadro strategico di riferimento nazionale e i programmi operativi risultanti,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

#### *Articolo 1*

Sono adottati gli orientamenti strategici comunitari per la coesione economica, sociale e territoriale (in appresso denominati "gli orientamenti strategici") di cui all'allegato.

*Articolo 2*

Gli Stati membri garantiscono che i quadri strategici di riferimento nazionali e i programmi operativi per il periodo 2007-2013 siano in linea con tali orientamenti.

*Articolo 3*

Gli Stati membri sono destinatari della presente decisione.

Fatto a Bruxelles,

*Per il Consiglio  
Il Presidente  
[...]*

## ALLEGATO

### **Orientamenti strategici comunitari per la coesione, 2007-2013**

#### **1. INTRODUZIONE: ORIENTAMENTI PER LA POLITICA DI COESIONE, 2007-2013**

In conformità degli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione dell'agenda di Lisbona rinnovata, i programmi sostenuti dalla politica di coesione devono cercare di indirizzare le risorse verso le tre priorità seguenti<sup>33</sup>:

- rendere **più attraenti gli Stati membri, le regioni e le città** migliorando l'accessibilità, garantendo una qualità e un livello adeguati di servizi e tutelando l'ambiente;
- promuovere **l'innovazione, l'imprenditoria** e lo sviluppo dell'**economia della conoscenza** mediante lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione, comprese le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione; nonché
- creare **nuovi e migliori posti di lavoro** attirando un maggior numero di persone verso il mercato del lavoro o l'attività imprenditoriale, migliorando l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e aumentando gli investimenti nel capitale umano.

Incorporando l'agenda di Lisbona rinnovata nei nuovi programmi si fa attenzione ai seguenti principi.

Anzitutto, in linea con il nuovo impulso impresso alla stessa agenda di Lisbona, la politica di coesione deve incentrarsi maggiormente sulla **conoscenza, sulla ricerca, sull'innovazione e sul capitale umano**. Occorre quindi aumentare considerevolmente le risorse finanziarie stanziare a favore di questi settori d'intervento, come richiesto dalle nuove disposizioni in materia di destinazione degli stanziamenti. Gli Stati membri e le regioni inoltre devono adottare le buone prassi che hanno dato visibili risultati positivi in termini di crescita e di occupazione.

In secondo luogo, gli Stati membri e le regioni devono perseguire l'obiettivo dello **sviluppo sostenibile** e favorire le sinergie tra la dimensione economica, sociale e ambientale. La strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione e i programmi nazionali di riforma sottolineano il ruolo dell'ambiente per la crescita, la competitività e l'occupazione. Occorre tener conto della protezione dell'ambiente nella preparazione dei programmi e dei progetti volti a promuovere lo sviluppo sostenibile.

In terzo luogo, gli Stati membri e le regioni devono puntare alla **parità tra uomini e donne** in tutte le fasi della preparazione e dell'attuazione dei programmi e dei progetti. Quest'obiettivo può essere conseguito prendendo misure specifiche volte a promuovere la parità e tenendo debitamente conto delle eventuali ripercussioni per entrambi i sessi degli altri progetti e della gestione dei fondi.

---

<sup>33</sup> Comunicazione al Consiglio europeo di primavera - "Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione - Il rilancio della strategia di Lisbona". COM (2005) 24, 2.2.2005.

In quarto luogo, gli Stati membri dovrebbero adottare i provvedimenti adeguati per **prevenire la discriminazione** basata su sesso, razza o origine etnica, religione e convinzioni personali, disabilità, età e orientamento sessuale nelle varie fasi di esecuzione dei Fondi. In particolare, l'accessibilità per le persone con disabilità è uno dei criteri da rispettare nel definire le operazioni cofinanziate dai Fondi e di cui tener conto nelle varie fasi d'attuazione.

Nelle sezioni seguenti si esaminano i principali aspetti di ciascuno di questi vasti settori, definendo orientamenti specifici per ogni voce. Non tutti questi orientamenti dettagliati si applicano a tutte le regioni. La scelta dei diversi investimenti dipende in definitiva dall'analisi dei punti forti e dei punti deboli di ciascuno Stato membro e di ciascuna regione, nonché dalle circostanze specifiche nazionali e regionali. Gli orientamenti rappresentano invece un contesto unico che gli Stati membri e le regioni sono invitati a utilizzare per l'elaborazione di programmi nazionali, regionali e locali, specialmente per valutare il loro contributo agli obiettivi della Comunità in termini di coesione, crescita e occupazione.

## **1.1 ORIENTAMENTO: Rendere l'Europa e le regioni più attraenti per gli investimenti e l'attività delle imprese**

Un requisito fondamentale per favorire la crescita e l'occupazione è l'esistenza delle infrastrutture necessarie alle imprese (in settori come i trasporti, l'ambiente e l'energia). Un'infrastruttura moderna e sicura è un fattore importante per il rendimento di molte imprese, che aumenta l'attrattiva delle regioni e delle città dal punto di vista economico e sociale. Gli investimenti infrastrutturali nelle regioni più arretrate, specialmente nei nuovi Stati membri, favoriranno la crescita e, pertanto, la convergenza con il resto dell'Unione, oltre a migliorare la qualità della vita. Le risorse non dovrebbero provenire solo dalle sovvenzioni ma, ove possibile, anche dal settore privato e da prestiti erogati, ad esempio, dalla Banca europea per gli investimenti (BEI). Per il periodo successivo, le autorità degli Stati membri responsabili del programma potranno avvalersi maggiormente delle consulenze della BEI per preparare progetti adeguati ai finanziamenti europei nel quadro dell'iniziativa JASPERS.

### *1.1.1 Potenziare le infrastrutture di trasporto*

La presenza di infrastrutture di trasporto efficienti, flessibili, sicure e pulite può essere considerata una condizione preliminare dello sviluppo economico, poiché incrementa la produttività e, di conseguenza, le prospettive di sviluppo delle regioni interessate agevolando la circolazione delle persone e delle merci. Oltre ad aumentare l'efficienza, le reti di trasporto moltiplicano le opportunità commerciali. Inoltre, lo sviluppo di infrastrutture di trasporto a livello europeo (segnatamente le sezioni pertinenti dei trenta progetti prioritari inerenti alle reti di trasporto transeuropee), con particolare attenzione ai progetti transfrontalieri, è fondamentale per una maggiore integrazione dei mercati nazionali, specialmente all'interno di un'Unione ampliata.

Gli investimenti infrastrutturali devono essere adeguati alle esigenze specifiche e al livello di sviluppo economico delle regioni e dei paesi in questione. Queste esigenze sono in generale più acute nelle regioni dell'obiettivo di convergenza e nei paesi interessati al Fondo di coesione. Al di sopra di un certo volume di finanziamenti, infatti, i tassi di rendimento degli investimenti infrastrutturali (e di altri tipi di investimenti) tendono a diminuire. La redditività economica di questo tipo di investimenti risulta elevata quando le infrastrutture sono carenti e le reti di base non sono ancora state completate, ma tende a diminuire una volta raggiunto un certo livello.

Si deve quindi tener conto del livello di sviluppo economico regionale e dell'entità delle dotazioni infrastrutturali. Nelle regioni e nei paesi meno sviluppati, i collegamenti internazionali e interregionali possono dimostrarsi più redditizi, a lungo termine, in quanto migliorano la competitività delle imprese e agevolano la mobilità della manodopera. Per contro, nelle regioni con una base economica più modesta e frammentata e caratterizzate da città di piccole dimensioni può essere più opportuno costruire un'infrastruttura di trasporto regionale. Nelle regioni con reti stradali inadeguate, si deve finanziare anche la costruzione dei collegamenti stradali indispensabili dal punto di vista economico. Occorre affrontare le sfide della mobilità e dell'accessibilità nelle aree urbane, sostenendo sistemi di gestione integrata e soluzioni di trasporto pulite.

Al fine di ottimizzare gli investimenti nel settore dei trasporti, occorre erogare il sostegno dei Fondi secondo i principi seguenti.

In primo luogo, il livello e la natura degli investimenti in infrastrutture devono essere stabiliti in base a criteri oggettivi. I tassi di rendimento potenziali, ad esempio, vanno misurati secondo il livello di sviluppo economico e la natura delle attività economiche delle regioni in questione, la qualità e la densità prevalente delle infrastrutture o il grado di congestione. Per determinare i tassi di rendimento sociali, inoltre, si deve tenere conto anche delle implicazioni socioambientali dei progetti infrastrutturali proposti.

In secondo luogo, occorre rispettare il più possibile il principio della sostenibilità ambientale, in conformità del Libro bianco<sup>34</sup> e si deve anche ricercare un passaggio a modi più compatibili con l'ambiente. Il bilancio economico e generale di ciascun modo di trasporto va comunque ottimizzato, in particolare per quanto riguarda l'uso di infrastrutture all'interno e fra i diversi modi<sup>35</sup>.

In terzo luogo, nelle regioni dell'obiettivo di convergenza e nei paesi interessati al Fondo di coesione si deve puntare a modernizzare la rete ferroviaria, selezionando attentamente le sezioni prioritarie e garantendone l'interoperabilità nell'ambito del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS).

In quarto luogo, gli investimenti nelle infrastrutture di trasporto devono essere affiancati da una gestione adeguata del traffico, con particolare attenzione alla sicurezza, in conformità delle norme nazionali e comunitarie. Le strategie nazionali o regionali devono tenere conto della necessità di arrivare a una ripartizione modale dei trasporti più equilibrata (e pulita) in funzione delle esigenze economiche e ambientali. Dette strategie devono riguardare, ad esempio, i sistemi di trasporto intelligenti, le piattaforme multimodali e, in particolare, la tecnologia utilizzata per il suddetto sistema ERTMS e per il programma di ricerca ATM sul cielo unico europeo (SESAR - ai fini di una gestione più uniforme del traffico aereo in Europa).

In base ai principi suddetti, si propongono i seguenti orientamenti:

- gli Stati membri e le regioni ammissibili a finanziamento nell'ambito dell'obiettivo di convergenza<sup>36</sup> o del Fondo di coesione devono dare la priorità a quei progetti fra i 30 d'interesse europeo che ricadono nel loro territorio. Fra i progetti di questa categoria

---

<sup>34</sup> “La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte”. COM(2001) 370.

<sup>35</sup> “Keep Europe moving. Sustainable mobility for the European continent”. COM(2006)314, 22.6.2006.

<sup>36</sup> GU L 167 del 30.04.2004, pag. 1.

meritano particolare attenzione i collegamenti transfrontalieri e i progetti attuati sotto la sorveglianza dei coordinatori europei appositamente nominati negli Stati membri, grazie ai quali si dovrebbe poter ridurre il periodo che intercorre tra la pianificazione e la costruzione materiale della rete. Gli altri progetti TEN e i collegamenti di trasporto strategici vanno sostenuti quando ciò sia più che giustificato dal loro contributo alla crescita e alla competitività;

- è necessario inoltre investire nei collegamenti secondari, nell’ambito di una strategia regionale integrata per i trasporti e le comunicazioni nelle zone urbane e rurali, per consentire alle regioni di sfruttare le opportunità offerte dalle reti principali;
- il sostegno alle infrastrutture ferroviarie deve puntare a migliorarne l’accessibilità. Le tariffe ferroviarie devono agevolare l’accesso degli operatori indipendenti, favorendo inoltre la creazione di una rete interoperabile in tutta l’UE. Occorre che il rispetto e le applicazioni dell’interoperabilità e l’utilizzazione dell’ERTMS sui treni e sui binari facciano parte di tutti i progetti finanziati;
- vanno promosse le reti di trasporto sostenibili dal punto di vista ambientale, in particolare nelle aree urbane. Fra queste, le strutture di trasporto pubbliche (compresi i parcheggi *park-and-ride*), i piani di mobilità, le circonvallazioni, il miglioramento della sicurezza in corrispondenza dei nodi stradali, l’apertura di piste ciclabili e aree pedonali, le misure volte a rendere i trasporti pubblici più accessibili a determinate categorie (anziani, disabili) e la creazione di reti di rifornimento per i veicoli che utilizzano carburanti alternativi. Anche le rotte di navigazione interna possono contribuire alla sostenibilità delle reti.
- per garantire la massima efficienza delle infrastrutture di trasporto e favorire lo sviluppo regionale, si devono migliorare i collegamenti fra i territori interclusi, insulari o ultraperiferici e la rete transeuropea (TEN-T). A tal fine, sarà d’aiuto lo sviluppo dei collegamenti secondari, con particolare attenzione all’intermodalità e al trasporto sostenibile. In particolare, occorre collegare con l’entroterra i porti e gli aeroporti;
- ci si deve adoperare con maggiore impegno per sviluppare le “autostrade del mare” e il trasporto marittimo a corto raggio come valide alternative al trasporto stradale e ferroviario a lunga distanza.

Quando gli Stati membri ricevono contemporaneamente contributi sia dal Fondo di coesione che dai Fondi strutturali, nell’ambito dei programmi occorre fare una distinzione tra i tipi di interventi finanziati da ciascun Fondo, con una netta preponderanza del Fondo di coesione per quanto riguarda il sostegno alle reti di trasporto transeuropee.

I Fondi strutturali devono concentrarsi invece sul potenziamento delle infrastrutture connesse alle misure destinate a stimolare la crescita economica (sviluppo del turismo, migliori volte a rendere più attraenti i siti industriali, ecc.). Gli investimenti riguardanti le infrastrutture stradali devono anche rispettare l’obiettivo globale della sicurezza.

I cofinanziamenti dei fondi devono essere complementari alle sovvenzioni provenienti dal bilancio destinato alle reti transeuropee, evitando i doppioni in termini di assistenza comunitaria. Ciascuno Stato membro dovrà stabilire preventivamente quale sia lo strumento più indicato per i progetti previsti. I fondi erogati nell’ambito della politica di coesione possono essere combinati con la garanzia di prestito che fa parte degli strumenti TEN.

### 1.1.2 Rafforzare le sinergie tra tutela dell'ambiente e crescita

Gli investimenti ambientali possono contribuire all'economia in tre modi diversi: garantendo la sostenibilità a lungo termine della crescita economica, riducendo i costi ambientali esterni per l'economia (costi sanitari, costi di inquinamento o riparazione dei danni) e stimolando l'innovazione e la creazione di posti di lavoro. I futuri programmi di coesione devono cercare di rafforzare le sinergie potenziali tra tutela dell'ambiente e crescita. In tale contesto, è da considerarsi assolutamente prioritaria la prestazione di servizi ambientali come la fornitura di acqua potabile, le infrastrutture per il trattamento dei rifiuti e delle acque reflue, la gestione delle risorse naturali, la decontaminazione del terreno per prepararlo a nuove attività economiche e la protezione contro determinati rischi ambientali.

Nell'intento di ottimizzare i benefici economici e di ridurre al minimo i costi, ci si deve adoperare con il massimo impegno per eliminare le fonti di inquinamento ambientale. Le attività principali in materia di gestione dei rifiuti devono riguardare la prevenzione, il riciclaggio e la biodegradazione dei rifiuti, che hanno un buon rapporto costi-benefici e aiutano a creare posti di lavoro.

Prima di definire le strategie di sviluppo occorre valutare le esigenze specifiche delle regioni utilizzando, per quanto possibile, indicatori adeguati. È necessario promuovere l'internalizzazione dei costi ambientali esterni sostenendo al tempo stesso la creazione e lo sviluppo di strumenti basati sul mercato (come quelli proposti nel piano d'azione per le tecnologie ambientali). In questo contesto merita attenzione l'iniziativa Sistema globale di osservazione per l'ambiente e la sicurezza, che dal 2008 fornirà informazioni aggiornate e di portata europea sulla copertura e l'uso del territorio e sulle caratteristiche oceaniche, nonché mappe dei danni in caso di disastri e avarie.

Si raccomandano quindi gli orientamenti seguenti:

- soddisfare il notevole fabbisogno di investimenti nelle **infrastrutture**, specie nelle regioni dell'obiettivo di convergenza, e in particolare nei nuovi Stati membri e se del caso nelle regioni a progressiva soppressione degli aiuti, per conformarsi alla normativa ambientale in materia di acqua, rifiuti, aria e protezione della natura, delle specie e della biodiversità;
- garantire **condizioni favorevoli alle imprese e al loro personale altamente qualificato** promuovendo, ad esempio, la pianificazione territoriale, che riduce l'espansione urbana incontrollata, e risanando l'ambiente fisico, compreso il patrimonio naturale e culturale. Gli investimenti nel settore devono essere esplicitamente connessi allo sviluppo di imprese innovative e creatrici di posti di lavoro nei siti interessati;
- promuovere, oltre agli investimenti per l'energia e il trasporto sostenibile menzionati altrove, investimenti che contribuiscano al rispetto degli **impegni di Kyoto**;
- prendere misure di **prevenzione dei rischi**, attraverso una gestione più oculata delle risorse naturali, una ricerca più mirata e un uso migliore delle TIC, e adottare politiche più innovative in materia di gestione pubblica, compreso ad esempio il monitoraggio preventivo.

Quando gli Stati membri ricevono contributi sia dal Fondo di coesione che dai Fondi strutturali, nell'ambito dei programmi occorre operare una distinzione chiara tra i tipi di interventi finanziati da ciascun Fondo.

### 1.1.3 *Ridurre l'uso intensivo delle fonti energetiche tradizionali in Europa*

Una priorità connessa a quanto esposto è ridurre la dipendenza dalle fonti tradizionali di energia migliorando l'efficienza energetica e promuovendo le energie rinnovabili. Gli investimenti in questi settori contribuiscono a garantire la disponibilità di energia per la crescita a lungo termine, promuovono l'innovazione e offrono possibilità di esportazione, oltre ad essere convenienti dal punto di vista dei costi, soprattutto se i prezzi dell'energia rimarranno elevati.

Per garantire la disponibilità di energia occorre investire anche nelle fonti di energia tradizionali. I Fondi devono concentrarsi in particolare – quando vi sia una lacuna del mercato e se ciò non ostacola la sua liberalizzazione – sul completamento delle interconnessioni, specie per quanto riguarda le reti transeuropee, sul miglioramento delle reti elettriche e sul completamento e potenziamento delle reti di trasporto e di distribuzione del gas, includendo se del caso le regioni insulari e ultraperiferiche.

Gli orientamenti per questa voce sono i seguenti:

- sostenere i progetti volti a migliorare l'**efficienza energetica**, ad esempio per quanto riguarda gli edifici, e la diffusione di modelli di sviluppo a basso consumo di energia;
- promuovere lo sviluppo e l'uso delle **tecnologie rinnovabili e alternative** (come energia eolica, energia solare e biomassa), anche per il riscaldamento e la refrigerazione, che possono conferire un netto vantaggio all'UE rafforzandone quindi la posizione competitiva. Questo tipo di investimenti contribuisce inoltre all'obiettivo di Lisbona secondo il quale, entro il 2010, il 21% dell'elettricità dovrà provenire da fonti rinnovabili;
- concentrare gli investimenti nelle fonti energetiche tradizionali sullo sviluppo delle **reti** quando vi sia una lacuna del mercato. Ciò riguarda prevalentemente le regioni dell'obiettivo di convergenza.

## 1.2 **ORIENTAMENTO: promuovere la conoscenza e l'innovazione a favore della crescita**

Gli obiettivi della Comunità in termini di crescita e di creazione di posti di lavoro impongono un riorientamento strutturale dell'economia verso le attività basate sulla conoscenza. Occorre quindi intervenire su diversi fronti per: innalzare il basso livello di ricerca e sviluppo tecnologico (RST), specialmente nel settore privato, promuovere l'innovazione attraverso prodotti, processi e servizi nuovi o migliorati in grado di far fronte alla concorrenza internazionale, aumentare la capacità regionale e locale di produrre e assorbire nuove tecnologie (in particolare le TIC) e sostenere maggiormente l'assunzione di rischi.

L'incremento limitato della spesa per l'RST, pari attualmente all'1,9% of PIL, è ancora molto lontano dall'obiettivo del 3% fissato a Lisbona<sup>37</sup>. Si calcola che un aumento della spesa per l'RST dall'1,9% al 3% del PIL (per raggiungere l'obiettivo di Lisbona entro il 2010) farà salire il PIL dell'1,7% entro il 2010<sup>38</sup>. Gli investimenti delle imprese nell'RST rimangono nettamente insufficienti e gli investimenti pubblici in questo settore subiscono notevoli pressioni. Il divario in termini di RST e innovazione tra i diversi paesi e all'interno del loro

---

<sup>37</sup> “Investire nella ricerca: un piano d'azione per l'Europa”. COM(2003) 226, 30.4.2003.

<sup>38</sup> “The economic costs of non-Lisbon”. SEC(2005) 385, 15.3.2005.



territorio, specie per quanto riguarda la spesa delle imprese per l'RST, è di gran lunga superiore al divario in termini di reddito. Sebbene sia stata presa tutta una serie di iniziative nazionali e comunitarie in tal senso, gli organismi pubblici e privati competenti in materia di RST devono intensificare la loro attività per soddisfare le esigenze delle imprese. Il ritardo dell'Europa in termini di innovazione si sta accentuando: come risulta dal quadro europeo di valutazione dell'innovazione, l'Europa è indietro, rispetto agli Stati Uniti, per 9 indicatori su 11<sup>39</sup>. Il divario in termini di innovazione sussiste anche *all'interno* dell'Europa, perché spesso l'Unione non riesce a trasformare gli sviluppi tecnologici in prodotti e processi commerciali. La politica di coesione può contribuire a eliminare le cause principali del ritardo europeo in materia di innovazione, tra cui l'inefficacia dei sistemi di innovazione, lo scarso dinamismo delle imprese e la lentezza con cui queste ultime adottano le TIC.

In tale contesto, è necessario rafforzare le capacità nazionali e regionali in materia di RST, incentivare gli investimenti nelle infrastrutture connesse alle TIC e diffondere tecnologie e conoscenza attraverso opportuni trasferimenti tecnologici e meccanismi di scambio delle competenze. La sensibilizzazione per promuovere un migliore uso del potenziale esistente in materia di RST potrebbe essere incoraggiata attraverso previsioni regionali e altri metodi di pianificazione strategica a livello regionale, tra cui un dialogo regolare e sistematico con le principali parti interessate. Occorre inoltre migliorare la capacità di assorbimento delle imprese in questo settore, in particolare delle PMI, attraverso azioni volte a sviluppare le qualifiche e le competenze, aumentare il numero di ricercatori di alto livello disponibili in Europa e avvalersi delle loro competenze, aumentare gli investimenti privati e pubblici per l'RST e l'innovazione e promuovere i partenariati tra le diverse regioni dell'Unione nel settore dell'RST. Le piattaforme tecnologiche europee ad esempio presentano il potenziale di far corrispondere meglio i programmi di ricerca alle esigenze delle imprese; la politica di coesione può svolgere un ruolo importante sostenendo l'attuazione dei loro programmi strategici di ricerca in tutta l'Unione, comprese le regioni meno sviluppate.

A prescindere dalle sovvenzioni dirette, che rimangono importanti soprattutto nelle regioni dell'obiettivo di convergenza, si deve incentivare la prestazione di servizi commerciali e tecnologici ai gruppi di imprese per aiutarli a sviluppare le attività innovative. Le sovvenzioni dirette concesse alle singole aziende devono servire a migliorarne la capacità di RST e di innovazione, anziché ridurre temporaneamente i costi di produzione con notevoli effetti "peso morto". Questo aspetto è di particolare rilievo nei settori tradizionali, specialmente in quelli esposti alla concorrenza mondiale, che devono impegnarsi maggiormente per rimanere competitivi, e per le PMI, che spesso rappresentano la prima fonte di occupazione a livello regionale. È ancora più importante, inoltre, adeguare queste politiche alle condizioni specifiche di ciascuna regione, in particolare alle esigenze delle PMI. Le strategie nazionali, regionali e locali devono basarsi su un'analisi globale delle possibilità d'investimento nel settore dell'RST.

La conoscenza e l'innovazione sono al centro delle iniziative prese dalla Comunità per accelerare la crescita e promuovere l'occupazione. A livello comunitario vengono proposti due programmi quadro collegati: il 7° programma quadro di RST e il programma quadro per la competitività e l'innovazione (PCI). La sinergia tra la politica di coesione e questi strumenti è di fondamentale importanza affinché le politiche di ricerca e coesione si rafforzino a vicenda a livello regionale, e le strategie di sviluppo nazionali e regionali devono dare indicazioni sul modo di raggiungere quest'obiettivo. La politica di coesione può aiutare tutte

---

<sup>39</sup> SEC(2004) 1475.

le regioni a migliorare la capacità di ricerca e di innovazione, contribuendo quindi alla loro partecipazione effettiva allo Spazio europeo di ricerca e, più in generale, alle attività comunitarie in materia di ricerca e innovazione. Due sono i ruoli importanti che tale politica deve svolgere: aiutare le regioni ad attuare strategie e piani d'azione regionali in materia di innovazione che potrebbero avere un impatto considerevole sulla competitività, sia a livello regionale che in tutta l'Unione, e contribuire a portare la loro capacità di ricerca e di innovazione al livello necessario per poter partecipare ai progetti transnazionali di ricerca.

Le strategie regionali devono quindi concentrarsi sugli investimenti per l'RST, l'innovazione e l'imprenditorialità; far sì che detti investimenti rispondano alle necessità di sviluppo economico della regione e che vi sia la capacità di trasformare la ricerca in prodotti, processi e servizi innovativi e commerciabili; incentivare i trasferimenti tecnologici e lo scambio delle conoscenze; promuovere lo sviluppo, la diffusione e l'adozione delle TIC a livello aziendale e garantire l'accesso ai finanziamenti per le imprese che intendono investire nei beni e nei servizi ad alto valore aggiunto. Tali strategie devono contenere disposizioni specifiche in materia di sperimentazione, al fine di aumentare la capacità degli interventi pubblici e delle organizzazioni intermedie di stimolare all'innovazione i soggetti a livello regionale e locale, in particolare le PMI.

### *1.2.1 Aumentare e mirare meglio gli investimenti nell'RST*

La competitività delle imprese europee dipende essenzialmente dalla loro capacità di introdurre il prima possibile sul mercato le nuove conoscenze. Il sostegno pubblico all'RST può essere giustificato laddove vi siano lacune del mercato, nonché dal carattere pubblico di alcuni investimenti in RST. L'aiuto pubblico per l'RST può essere giustificato anche da questioni quali la proprietà dei risultati della ricerca e la necessità di raggiungere una massa critica in determinati settori di ricerca.

Nell'attuare la politica regionale si deve tener conto della natura specifica dell'RST, e in particolare della necessità di una stretta interazione tra le diverse parti in causa per favorire la creazione di poli di eccellenza onde raggiungere la massa critica. La vicinanza geografica svolgerà a questo riguardo un ruolo molto importante attraverso, ad esempio, l'esistenza di raggruppamenti di PMI e di poli di innovazione intorno agli organismi di ricerca pubblici. Le attività di RST devono quindi essere concentrate geograficamente e al tempo stesso va migliorata la capacità di assorbimento delle zone a basso uso di RST.

Negli Stati membri e nelle regioni meno progrediti, l'RST deve essere sviluppata intorno ai poli di eccellenza esistenti evitando un'eccessiva dispersione geografica delle risorse. Anche in questo caso le piattaforme tecnologiche europee possono aiutare a concentrare gli investimenti sui settori prioritari per la ricerca. Gli investimenti devono inoltre integrare le priorità europee, in conformità del 7° programma quadro, e sostenere gli obiettivi dell'agenda di Lisbona rinnovata. Va privilegiato lo sviluppo di prodotti, servizi e competenze nuovi e commerciabili.

Le azioni in materia di RST devono essere in linea con la politica comunitaria in questo settore e con le esigenze delle regioni in questione. In termini di metodo, queste esigenze devono essere basate su un sano approccio analitico, come la previsione, sull'uso di indicatori, come i brevetti, sulle risorse umane nell'RST, sull'ubicazione degli istituti di ricerca pubblici e privati e sull'esistenza di raggruppamenti di imprese innovative.

Gli orientamenti in materia di RST sono i seguenti:

- rafforzare sia la cooperazione tra le imprese che quella tra le imprese e gli istituti pubblici di ricerca/di istruzione terziaria, ad esempio incentivando la creazione di **raggruppamenti** di eccellenza regionali e transregionali;
- sostenere le attività di **RST presso le PMI** e il trasferimento di tecnologia (consentendo alle PMI di accedere ai servizi di RST degli istituti di ricerca finanziati dalla mano pubblica);
- appoggiare le **iniziative regionali di natura transfrontaliera e transnazionale** volte a rafforzare la collaborazione e la capacità in materia di ricerca nei settori prioritari della politica pertinente della Comunità;
- sviluppare ulteriormente la **capacità di R&S**, segnatamente le TIC, le infrastrutture di ricerca e il capitale umano, nelle zone ad alto potenziale di crescita.

I programmi, in particolare quelli per le regioni ammissibili a titolo dell'obiettivo di convergenza, possono contribuire a sviluppare le infrastrutture di RST (comprese le reti regionali di trasmissione di dati ad alta velocità tra gli istituti di ricerca e al loro interno), didattiche (nelle regioni ammissibili a titolo dell'obiettivo di convergenza), le apparecchiature e la strumentazione degli istituti di ricerca pubblici e nelle imprese, purché questi investimenti siano direttamente legati a obiettivi di sviluppo economico regionale. Tutto ciò può applicarsi alle infrastrutture di ricerca per le quali sono stati finanziati studi di fattibilità nell'ambito di programmi quadro precedenti. Il sostegno alle priorità del 7° programma quadro deve mirare a sviluppare appieno il potenziale dei centri di eccellenza in fase di creazione o esistenti e ad incentivare gli investimenti nel capitale umano, in particolare attraverso la formazione di ricercatori a livello nazionale e il miglioramento delle condizioni per attirare i ricercatori formati all'estero.

### *1.2.2 Promuovere l'innovazione e l'imprenditorialità*

L'innovazione è il risultato di processi complessi e interattivi attraverso i quali le imprese acquisiscono conoscenze complementari da altri operatori commerciali, organizzazioni e istituzioni.

Gli investimenti nell'innovazione rappresentano una priorità di portata generale per la politica di coesione, sia all'interno dei programmi per la convergenza e la competitività regionale sia di quelli per l'occupazione. Il loro cofinanziamento deve essere una delle maggiori priorità nelle regioni che rientrano in quest'ultimo settore, in cui le scarse risorse finanziarie devono essere concentrate onde raggiungere la massa critica e produrre un effetto volano.

L'obiettivo principale deve consistere nell'offrire condizioni favorevoli alla produzione, alla diffusione e all'uso delle nuove conoscenze da parte delle imprese. Per poter creare sistemi efficienti di innovazione a livello regionale si devono mettere i soggetti economici, sociali e politici a contatto con le migliori tecnologie e pratiche commerciali del mondo, oltrepassando la dimensione nazionale o locale. A tal fine va intensificata la cooperazione con i centri di collegamento per l'innovazione e con gli europortelli finanziati dal programma PCI, specialmente per quanto riguarda la tecnologia transnazionale e la diffusione dell'informazione.

Va fornito sostegno alle imprese in fase di avvio, in particolare quelle coinvolte nell'RST, per sviluppare i partenariati con gli istituti di ricerca in un'ottica a lungo termine esplicitamente

orientata verso il mercato. La politica di coesione deve cercare di colmare le lacune del mercato, che frenano l'innovazione e l'imprenditorialità. I poli di attività esistenti vanno utilizzati per sfruttare il potenziale regionale di RST e per incentivare la creazione di reti e la cooperazione tecnologica tra le regioni e al loro interno.

Le autorità pubbliche devono fare in modo che siano sfruttate appieno le sinergie potenziali tra istituti di ricerca, settore privato e settore pubblico.

Dal punto di vista metodologico, le strategie di sviluppo economico potrebbero essere migliorate dalla raccolta di dati circa le attività innovative esistenti nelle regioni in questione (riguardanti, ad esempio, i brevetti privati o la natura, la portata e il potenziale di sviluppo delle attività innovative già in corso, comprese quelle che coinvolgono istituti di ricerca pubblici e privati). Le indagini comunitarie sull'innovazione e il quadro europeo di valutazione dell'innovazione possono dare un utile contributo in tal senso.

Gli orientamenti per questa voce sono i seguenti:

- rendere l'offerta di RST a livello regionale in materia di innovazione e di istruzione più efficiente e accessibile alle imprese, in particolare le PMI, creando ad esempio **poli di eccellenza**, mettendo a contatto le PMI che si occupano di alta tecnologia con gli istituti di ricerca e tecnologici o sviluppando e creando **raggruppamenti** intorno alle grosse imprese;
- fornire **servizi di sostegno** che consentano alle imprese, segnatamente le PMI, di diventare più competitive e internazionali, cogliendo in particolare le opportunità offerte dal mercato interno. I servizi prestati alle imprese devono puntare principalmente a sfruttare le sinergie (ad es. trasferimenti tecnologici, parchi scientifici, centri di comunicazione per le TIC, incubatori e servizi connessi, cooperazione con i raggruppamenti) e fornire al tempo stesso un sostegno più tradizionale in materia di gestione, *marketing*, assistenza tecnica, assunzioni e altri servizi professionali e commerciali;
- sfruttare appieno i punti di forza europei in materia di **ecoinnovazioni**. Oltre a promuovere le ecoinnovazioni, si devono migliorare le pratiche delle PMI mediante l'introduzione di sistemi di gestione ambientale. Investendo fin d'ora in questo settore, le imprese dell'UE si troveranno in una posizione di forza nel prossimo futuro, quando le altre regioni si renderanno conto che è necessario adottare le tecnologie in questione. Questo aspetto presenta un nesso evidente con il programma quadro per la competitività e l'innovazione;
- sostenere l'**imprenditoria**, agevolare la creazione e lo **sviluppo di nuove imprese** e promuovere *spin-out* e *spin-off* degli istituti di ricerca o delle imprese mediante tecniche di vario tipo (sensibilizzazione, realizzazione di prototipi, *tutoring* e sostegno manageriale e tecnologico ai futuri imprenditori).

È importante che le imprese, comprese le PMI, possano sfruttare i risultati della ricerca per scopi commerciali.

I servizi alle imprese devono essere prestati preferibilmente dal settore privato o da organismi pubblico-privati. Vanno forniti servizi di altissimo livello, di immediata disponibilità e di facile accesso che corrispondano alle esigenze delle PMI. Occorre definire e verificare la qualità dei servizi nonché garantire una certa coerenza tra coloro che li forniscono, ad esempio mediante partenariati pubblico-privato e sportelli unici.

Le procedure amministrative sono spesso troppo complesse. Sarà quindi opportuno fornire le informazioni e il sostegno iniziale attraverso una rete di sportelli unici che fungano da interfaccia tra il settore pubblico e chi chiede la sovvenzione; i diversi interventi cofinanziati dalla politica di coesione dovrebbero rientrare in questo ambito. Le competenze dei prestatori devono estendersi a tutti i tipi di aiuti di Stato – a prescindere dalle competenze nazionali o regionali – e il loro operato deve essere valutato regolarmente sulla base di obiettivi prestabiliti.

Nei limiti del possibile, si deve fornire un sostegno specifico a determinate categorie di imprese (come le *start-up* o le imprese trasferite di recente) o di imprenditori (giovani, donne, lavoratori anziani o persone appartenenti a minoranze etniche). Occorre inoltre promuovere l'educazione all'imprenditorialità nelle scuole.

### *1.2.3 Promuovere la società dell'informazione per tutti*

La diffusione delle TIC nell'economia dell'Unione può dare un impulso determinante al miglioramento della produttività e della competitività delle regioni. Essa favorisce inoltre la riorganizzazione dei metodi di produzione e la creazione di nuove imprese e di nuovi servizi privati. Un servizio pubblico efficiente, specie per quanto riguarda la pubblica amministrazione *on line* e la tele-sanità (*e-government* e *e-health*), può dare un contributo considerevole alla crescita economica e allo sviluppo di nuovi servizi. La diffusione delle tecnologie può favorire lo sviluppo regionale attraverso la creazione e l'espansione dei poli di eccellenza nel settore delle TIC e lo sviluppo della connettività e delle attività di rete tra le imprese, in particolare le PMI. Si devono prendere misure volte a promuovere lo sviluppo di prodotti e servizi tali da agevolare e incentivare gli investimenti privati nelle TIC garantendo al tempo stesso la concorrenza in questo settore.

Le misure d'intervento dovrebbero pertanto concentrarsi sulla connettività. Il concetto comprende anche un miglioramento dei servizi di sostegno all'innovazione forniti alle PMI con lo scopo preciso di incentivare i trasferimenti tecnologici tra istituti di ricerca e imprese. È inoltre necessario promuovere le competenze necessarie all'economia della conoscenza e allo sviluppo del contenuto attraverso applicazioni e servizi (*e-government*, *e-business*, *e-learning*, *e-health*) che rappresentino valide alternative ad altre soluzioni, spesso più costose. Ciò vale in particolar modo per le zone isolate e scarsamente popolate, nonché per le zone ultraperiferiche, le isole e le aree con svantaggi naturali. Ovviamente, l'uso e lo sviluppo di prodotti e di servizi basati sul contenuto presuppongono l'esistenza di infrastrutture adeguate e in grado di sostenere servizi a banda larga. È importante quindi che in tutta l'Unione siano disponibili infrastrutture di comunicazione a banda larga a prezzi accessibili.

In linea generale, gli investimenti nelle infrastrutture per le TIC devono tener conto del rapido sviluppo tecnologico, rispettando altresì i principi della neutralità tecnologica e dell'accesso aperto. È fondamentale al riguardo la conformità con le regole di concorrenza e con l'attuazione del quadro normativo in materia di comunicazioni elettroniche.

Gli interventi devono basarsi su indicatori di contesto connessi alla struttura economica esistente (ad esempio, specializzazione industriale, livello di sviluppo economico, qualità della connettività alle TIC e sinergie potenziali tra i poli regionali di attività economica). Nell'individuare le esigenze regionali si deve tener conto delle attuali iniziative della

Comunità a favore delle TIC, in particolare l'iniziativa "i2010 – Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione"<sup>40</sup>.

Poiché le TIC si applicano in tutti i settori dell'economia e della società, è assolutamente indispensabile che gli Stati membri e le regioni definiscano strategie compatibili relative alla società dell'informazione onde garantire coerenza e integrazione tra i diversi settori, modulando l'offerta e la domanda in funzione del fabbisogno locale, della partecipazione delle parti interessate e di un forte sostegno politico pubblico.

Gli orientamenti proposti sono i seguenti:

- promuovere l'adozione delle TIC a livello aziendale e familiare e lo sviluppo di **prodotti e di servizi pubblici e privati** nel settore attraverso un sostegno equilibrato all'offerta e alla domanda e un maggior volume di investimenti nel capitale umano. Queste misure dovrebbero aumentare la produttività e favorire lo sviluppo sia di un'economia digitale aperta e competitiva che di una società inclusiva (ad esempio, migliorando l'accessibilità per disabili e anziani), in modo da rilanciare la crescita e l'occupazione;
- garantire la **disponibilità di infrastrutture TIC** e di servizi collegati qualora il mercato non li fornisca a prezzi accessibili e a un livello compatibile con i servizi necessari, specialmente nelle zone isolate e rurali e nei nuovi Stati membri.

#### *1.2.4 Migliorare l'accesso ai finanziamenti*

Un accesso più agevole ai finanziamenti è un elemento fondamentale di qualsiasi strategia volta a promuovere la conoscenza e l'innovazione. Per incentivare la crescita e la creazione di posti di lavoro, è necessario che gli imprenditori e le imprese trovino abbastanza conveniente investire nello sviluppo e nella produzione di beni e di servizi anziché concentrarsi, ad esempio, sulle attività volte a ottimizzare il reddito.

Le difficoltà spesso incontrate per ottenere finanziamenti in tale contesto ostacolano la crescita e la creazione di posti di lavoro. È importante quindi migliorare l'accesso ai capitali per le attività di RST e per le *start-up*. I mercati del capitale di rischio connessi alle attività innovative devono essere sviluppati parallelamente a un miglioramento del contesto normativo che faciliti l'imprenditorialità.

Questi programmi potrebbero essere attuati in stretta cooperazione con il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) nel quadro dell'iniziativa JEREMIE per aumentare la disponibilità di risorse finanziarie nei settori dove l'imprenditorialità è ostacolata dalle lacune del mercato a causa dei notevoli rischi associati all'RST. Si deve inoltre tenere nella debita considerazione l'incidenza del sostegno pubblico alla creazione di imprese, onde evitare l'esclusione degli investimenti privati e le misure pregiudizievoli per la concorrenza. Occorre anche potenziare il coordinamento tra i diversi fondi.

Il capitale di rischio e i fondi di rotazione per le *start-up* innovative dovrebbero dare un impulso determinante all'imprenditoria, all'innovazione e alla creazione di posti di lavoro, poiché non sempre le istituzioni del settore pubblico si prestano all'assunzione di rischi. In caso di lacune del mercato, si deve privilegiare la creazione o lo sviluppo di fornitori specializzati di capitale di rischio e di garanzie bancarie. Di norma, il loro intervento sarà più

---

<sup>40</sup> COM(2005) 229.

efficace se forniranno sostegno sotto forma di un pacchetto integrato che comprenda, tra l'altro, una formazione precedente all'avvio o all'espansione dell'impresa.

In base ai principi suddetti, si propongono i seguenti orientamenti:

- sostenere gli **strumenti diversi dalle sovvenzioni** come i prestiti, le garanzie del debito subordinato, gli strumenti convertibili (debito mezzanino) e il capitale di rischio (ad esempio il capitale di avviamento). Le sovvenzioni devono servire a creare e mantenere le infrastrutture necessarie per agevolare l'accesso ai finanziamenti (uffici di trasferimento tecnologico, incubatori, reti di *business angels*, programmi di preparazione all'investimento, ecc.). Si potrebbero inoltre sostenere i meccanismi di garanzia e di mutua garanzia affinché le PMI possano beneficiare più agevolmente del microcredito. La BEI e il FEI potrebbero fornire utili consulenze al riguardo;
- elaborare un approccio integrato che sostenga ad un tempo l'innovazione, il suo trasferimento in nuove attività commerciali e la disponibilità di capitale di rischio;
- raggiungere **categorie specifiche** come i giovani imprenditori, le imprenditrici o le persone appartenenti a gruppi svantaggiati.

È particolarmente importante operare in stretta collaborazione con il FEI, che nel corso degli anni ha acquisito notevole esperienza, per poter fornire alle PMI il sostegno necessario sviluppando al tempo stesso il mercato europeo del capitale di rischio. A tal fine, si può prevedere una partecipazione all'iniziativa JEREMIE.

### **1.3 ORIENTAMENTO: Posti di lavoro migliori e più numerosi**

Nel rilanciare la strategia di Lisbona, il Consiglio europeo ha adottato una serie unica di orientamenti che riunisce gli indirizzi di massima per le politiche economiche<sup>41</sup> e gli orientamenti della strategia europea per l'occupazione, integrando quindi le diverse politiche (macroeconomica, microeconomica e occupazionale) volte a promuovere la crescita e l'occupazione. In conformità dei regolamenti sui Fondi<sup>42</sup>, nella sfera dell'occupazione e delle risorse umane le priorità degli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione sono quelle della strategia europea per l'occupazione<sup>43</sup> integrate dalle raccomandazioni dell'UE in materia di occupazione, che prevedono priorità specifiche per paese.

Il raggiungimento del pieno impiego e l'aumento della produttività dipendono da tutta una serie di iniziative, tra cui quelle già menzionate. Gli investimenti per le infrastrutture, lo sviluppo delle imprese e la ricerca favoriscono la creazione di posti di lavoro a breve termine, grazie agli effetti immediati, e a più lunga scadenza, grazie alle loro ripercussioni positive sulla competitività. Per ottimizzare l'impatto occupazionale di questi investimenti creando posti di lavoro a durata indeterminata e di alta qualità occorre sviluppare ulteriormente il capitale umano.

In termini di sviluppo del capitale umano, gli orientamenti per l'occupazione evidenziano tre priorità per le politiche degli Stati membri:

---

<sup>41</sup> GU L 205 del 6.8.2005, pag. 21.

<sup>42</sup> Articolo [23] del regolamento (CE) n. [...] del Parlamento europeo e del Consiglio sul Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1784/1999. GU L ..., data, pag.

<sup>43</sup> COM(2005) 141, 12.4.2005

- far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga sul mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale;
- migliorare l’adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il mercato del lavoro;
- aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando l’istruzione e le competenze.

Oltre a queste priorità, va rivolta la debita attenzione agli investimenti destinati a migliorare l’efficienza della pubblica amministrazione e a potenziare le infrastrutture didattiche, sociali e sanitarie.

La politica di coesione deve raccogliere anzitutto le sfide specifiche che la strategia europea per l’occupazione pone a ciascuno Stato membro, sostenendo gli interventi che rientrano negli obiettivi di convergenza e di competitività e occupazione a livello regionale, tenendo conto dell’ambito di validità delle attività definite nel quadro legislativo. La gamma degli interventi ammissibili e il volume dei mezzi finanziari sono nettamente superiori per il primo obiettivo, mentre per il secondo le risorse comunitarie dovranno essere utilizzate in modo molto più mirato per ottenere risultati significativi.

I programmi di sviluppo dell’occupazione e delle risorse umane devono tener conto delle sfide e priorità specifiche di ciascun paese, come indicato nelle raccomandazioni sull’occupazione e, gestiti a livello nazionale o regionale, devono affrontare con efficacia le disparità territoriali ed essere adattati alle esigenze delle diverse aree.

Infine, uno degli aspetti più visibili del valore aggiunto europeo nel periodo 2000-2006 per quanto riguarda i Fondi strutturali è stato il sostegno agli Stati membri e alle regioni affinché scambiassero esperienze e costruissero reti, promuovendo l’innovazione. In questo contesto, l’esperienza accumulata grazie all’iniziativa comunitaria EQUAL dovrebbe essere capitalizzata, trasversalizzando i principi sui quali è stata costruita: innovazione, transnazionalità, partenariato, parità fra i sessi.

### *1.3.1 Far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga sul mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale*

Per sostenere la crescita economica, promuovere una società inclusiva e combattere la povertà è indispensabile ampliare la base dell’attività economica, innalzare i livelli di occupazione e ridurre la disoccupazione. Una maggiore partecipazione al mercato del lavoro è resa ancora più necessaria dalla prevista diminuzione della popolazione in età lavorativa. Nel quadro degli orientamenti per l’occupazione, le linee d’azione per questa voce sono le seguenti:

- attuare politiche occupazionali finalizzate al pieno impiego, al miglioramento della qualità e della produttività del lavoro e al rafforzamento della coesione sociale e territoriale;
- promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita;
- fare in modo che i mercati del lavoro favoriscano l’integrazione e rendere il lavoro più attraente, anche in termini economici, per le persone alla ricerca di un impiego, comprese le persone svantaggiate, e per gli inattivi;
- migliorare la rispondenza alle esigenze del mercato del lavoro.



Prima di attuare gli interventi occorre individuare le esigenze basandosi, ad esempio, su indicatori nazionali e/o regionali pertinenti quali i tassi di disoccupazione e di partecipazione, i tassi di disoccupazione a lungo termine, i tassi di rischio povertà e il livello di reddito. Occorre prestare attenzione al livello locale, dove certe disparità acute potrebbero non essere colte dalle statistiche fatte su scala regionale.

La presenza di istituzioni efficienti che si occupino del mercato del lavoro, in particolare di servizi occupazionali in grado di far fronte alle sfide derivanti dalle rapide ristrutturazioni socioeconomiche e dall'invecchiamento demografico, è fondamentale per poter prestare servizi adeguati alle persone in cerca di un impiego, ai disoccupati e alle persone svantaggiate. Queste istituzioni potrebbero quindi beneficiare del sostegno dei Fondi strutturali visto il ruolo fondamentale che sono chiamate a svolgere nell'attuazione di misure attive per il mercato del lavoro e nella prestazione di servizi personalizzati onde promuovere la mobilità occupazionale e geografica e conciliare l'offerta e la domanda di manodopera, anche a livello locale. Dovrebbero essere in grado di aiutare a prevedere sia le penurie e le strozzature sul mercato del lavoro sia le nuove esigenze professionali e le nuove competenze richieste, con un conseguente miglioramento della gestione delle migrazioni economiche. L'accesso agevole ai servizi offerti e la loro trasparenza sono di fondamentale importanza. La rete EURES rappresenta uno strumento prezioso per favorire la mobilità occupazionale e geografica a livello europeo e nazionale<sup>44</sup>.

È fondamentale rafforzare le misure attive e preventive riguardanti il mercato del lavoro onde eliminare i fattori che impediscono di entrare nel mercato del lavoro o di rimanervi promuovendo al tempo stesso la mobilità delle persone alla ricerca di un impiego, dei disoccupati e degli inattivi, dei lavoratori anziani e di coloro che rischiano di rimanere disoccupati, con particolare attenzione per i lavoratori scarsamente qualificati. Le azioni dovrebbero avere come obiettivo primario quello di fornire servizi personalizzati, tra cui l'aiuto per la ricerca di un lavoro, il collocamento e la formazione per adattare le qualifiche di lavoratori e disoccupati alle esigenze dei mercati locali del lavoro. Vanno tenuti nella debita considerazione il potenziale esistente in termini di lavoro autonomo e di creazione di imprese, le competenze in materia di TIC e la cultura digitale. In tale contesto, è di particolare importanza:

- attuare il **Patto europeo per la gioventù** agevolando l'accesso dei giovani al mercato del lavoro e il passaggio dalla scuola alla vita attiva attraverso l'orientamento professionale, un aiuto per portare a termine gli studi, l'accesso a una formazione adeguata e l'apprendistato;
- attuare il Patto europeo per la parità fra i sessi mediante l'integrazione orizzontale delle questioni di genere e azioni specifiche per incentivare la **partecipazione delle donne** all'occupazione, ridurre la segregazione professionale, eliminare i differenziali retributivi di genere e gli stereotipi basati sul genere e rendere l'ambiente di lavoro più compatibile con la famiglia per permettere di conciliare vita professionale e vita privata. È indispensabile migliorare i servizi di assistenza all'infanzia e alle persone dipendenti, integrare la tematica uomo-donna nelle diverse politiche e misure adottate, organizzare campagne di sensibilizzazione e favorire il dialogo tra le parti interessate;

---

<sup>44</sup> Istituita nel 1993, EURES è una rete di cooperazione tra la Commissione europea e i servizi pubblici dell'occupazione degli Stati membri del SEE (quelli membri dell'UE più la Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein) e altre organizzazioni.

- prendere misure specifiche per agevolare l'**accesso dei migranti** al mercato del lavoro e la loro integrazione sociale attraverso la formazione e il riconoscimento delle competenze acquisite all'estero, un orientamento personalizzato, la formazione linguistica, un adeguato sostegno all'imprenditorialità, azioni volte a informare i datori di lavoro e i lavoratori migranti in merito ai rispettivi diritti e doveri e il rafforzamento dell'applicazione delle norme antidiscriminazione.

È altrettanto importante consentire l'inserimento nel mercato del lavoro delle persone svantaggiate o a rischio di emarginazione sociale come coloro che hanno abbandonato gli studi, i disoccupati di lunga durata, le minoranze e i disabili. Occorre quindi fornire un sostegno ancora più ampio e diversificato per costruire percorsi di integrazione e combattere le discriminazioni. Si dovrà puntare specificamente a:

- migliorare l'occupabilità di queste persone promuovendone la partecipazione all'istruzione e alla formazione professionale, agevolandone il reinserimento, garantendo incentivi e condizioni di lavoro adeguati e fornendo i servizi di sostegno e l'assistenza necessari, anche attraverso lo sviluppo dell'economia sociale;
- combattere le discriminazioni e promuovere l'accettazione della diversità sul posto di lavoro organizzando azioni di formazione e di sensibilizzazione mirate, con la piena partecipazione delle comunità locali e delle imprese.

### *1.3.2 Migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il mercato del lavoro*

Di fronte alle pressioni sempre più forti esercitate dalla globalizzazione, tra cui le crisi commerciali repentine e inaspettate, e al costante rinnovamento tecnologico, l'Europa deve migliorare la sua capacità di prevedere, provocare e assorbire i mutamenti socioeconomici. Nel quadro degli orientamenti per l'occupazione, le linee d'azione per questa voce sono le seguenti:

- favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo nella debita considerazione il ruolo delle parti sociali;
- far sì che l'andamento dei costi del lavoro e i meccanismi di fissazione dei salari contribuiscano a promuovere l'occupazione.

Occorre adoperarsi con particolare impegno per promuovere gli investimenti nelle risorse umane da parte delle imprese, specialmente le PMI, e dei lavoratori applicando sistemi e strategie di apprendimento permanente che consentano ai lavoratori, segnatamente quelli più anziani o meno qualificati, di acquisire le competenze necessarie per adeguarsi all'economia della conoscenza e prolungare la vita attiva. Ci si concentrerà in modo particolare:

- sull'elaborazione di strategie e sistemi di apprendimento permanente, compresi meccanismi come i fondi regionali e settoriali, onde aumentare gli investimenti delle imprese e la partecipazione dei lavoratori alla formazione;
- sull'attuazione delle strategie in questione, contribuendo a finanziare i programmi e le attività di formazione. Vanno privilegiate le PMI, di cui si deve anche agevolare l'accesso alle fonti esterne di competenze, l'ingegneria finanziaria, come lo strumento JEREMIE e le soluzioni di formazione, con particolare attenzione per le TIC e le tecniche di gestione.

Occorre anche rivolgere un'attenzione particolare all'aumento della partecipazione ai corsi di formazione e di riqualificazione professionale da parte dei lavoratori anziani e scarsamente qualificati.

È particolarmente importante prevedere e gestire correttamente le ristrutturazioni economiche, specie per quanto riguarda i cambiamenti provocati dall'apertura dei mercati. Occorre pensare a sistemi di monitoraggio che coinvolgano le parti sociali, le imprese e le comunità locali, analizzare i cambiamenti socioeconomici a livello nazionale, regionale e locale e prevedere i futuri sviluppi dell'economia e del mercato del lavoro. Oltre a sostenere i programmi volti a modernizzare il mercato del lavoro e a prevedere i mutamenti graduali in tutta l'Unione, in particolare nei settori agricolo, tessile, automobilistico e minerario, si devono prendere misure concrete per consolidare la prosperità economica delle regioni. I servizi specializzati nel collocamento, nella formazione e nel sostegno ai lavoratori dovranno inoltre intervenire in caso di ristrutturazioni aziendali o settoriali, predisponendo tra l'altro dei meccanismi di reazione rapida a seguito di licenziamenti collettivi.

Occorre ampliare e diffondere la conoscenza di forme di organizzazione del lavoro innovative e adattabili onde sfruttare al meglio le nuove tecnologie, compreso il telelavoro, migliorare le condizioni di salute e sicurezza sul posto di lavoro (ad es. la sicurezza industriale), aumentare la produttività e permettere di conciliare meglio vita professionale e vita familiare. Tra gli interventi attuati in tale contesto possono figurare campagne di sensibilizzazione alla responsabilità sociale delle imprese e ai diritti dei lavoratori, nonché iniziative per il rispetto del codice del lavoro, la riduzione dell'economia sommersa e modi di trasformare il lavoro nero in occupazione regolare.

Alle parti sociali spetta un ruolo importante nell'istituzione di meccanismi atti a garantire la flessibilità del mercato del lavoro. Pertanto, gli Stati membri dovrebbero incoraggiare il coinvolgimento delle parti sociali in attività caratterizzate da questa priorità. Inoltre, nel quadro dell'obiettivo di convergenza, va assegnato un livello appropriato di risorse del Fondo sociale europeo (FSE) allo sviluppo delle capacità, compresi la formazione, le attività di rete, il rafforzamento del dialogo sociale e attività intraprese congiuntamente dalle parti sociali.

### *1.3.3 Aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando l'istruzione e le competenze*

L'Europa deve investire maggiormente nel capitale umano. Troppe persone non possono entrare o rimanere nel mercato del lavoro perché non hanno sufficienti qualifiche, anche quanto ad alfabetizzazione primaria e capacità di far di conto, oppure perché le loro qualifiche non corrispondono a quelle richieste. Per agevolare l'accesso all'occupazione per tutte le fasce di età e migliorare la produttività e la qualità del lavoro occorre aumentare gli investimenti nel capitale umano nonché definire e attuare strategie nazionali efficaci di apprendimento permanente a favore delle persone, delle imprese, dell'economia e della società. Nel quadro degli orientamenti per l'occupazione, le linee d'azione per questa voce sono le seguenti:

- aumentare e migliorare gli investimenti nel capitale umano;
- adeguare i sistemi di istruzione e formazione in funzione delle nuove competenze richieste.

Le riforme del mercato del lavoro relative alla formazione, il cui obiettivo è procurare un impiego a un maggior numero di persone e migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle

imprese, vanno associate a riforme dei sistemi di istruzione e formazione. Durante i periodi di programmazione precedenti, i Fondi strutturali hanno investito risorse piuttosto ingenti nei sistemi di istruzione e di formazione. Nel prossimo periodo di programmazione, si devono aumentare gli investimenti nel capitale umano in funzione degli obiettivi di Lisbona, basandosi sugli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione e sulle seguenti priorità generali:

- aumentare e migliorare gli investimenti nel capitale umano per fornire, tra l'altro, incentivi adeguati e creare meccanismi di condivisione dei costi per le imprese, gli enti pubblici e i privati;
- sostenere strategie coerenti ed esaustive di apprendimento permanente che permettano, in particolare, di acquisire le competenze richieste dall'economia della conoscenza, sostenendo tra l'altro la cooperazione e l'istituzione di partenariati tra Stati membri, regioni e città in materia di istruzione e formazione onde agevolare gli scambi di esperienze e buone prassi, compresi i progetti innovativi. Va rivolta particolare attenzione alle esigenze delle categorie svantaggiate;
- sostenere la concezione e l'introduzione di riforme dei sistemi d'istruzione e formazione usando se del caso riferimenti e principi comuni europei, in particolare al fine di aumentare l'utilità dell'istruzione e della formazione impartite per il mercato del lavoro;
- intensificare i contatti tra università, istituti di ricerca, centri tecnologici e imprese, in particolare attraverso la creazione di reti e le iniziative comuni.

Un gran numero di Stati membri e di regioni deve far fronte a notevoli sfide in materia di istruzione e formazione nell'ambito dell'obiettivo di convergenza. I mezzi finanziari disponibili devono anche servire ad attuare le riforme necessarie in base alle seguenti priorità specifiche:

- garantire un'offerta sufficiente, a tutti i livelli, di corsi di istruzione e formazione che siano attraenti, accessibili e qualitativamente validi, compreso il miglioramento delle competenze e della qualificazione del personale, la promozione di percorsi di apprendimento flessibili e nuove opzioni che abbiano inizio già al livello scolastico e prescolare, azioni volte ad ottenere un calo significativo dell'abbandono scolastico e un tasso maggiore di completamento degli studi secondari superiori, nonché un migliore accesso all'istruzione prescolare e scolastica;
- sostenere la modernizzazione dell'istruzione superiore e lo sviluppo del potenziale umano nel campo della ricerca e dell'innovazione attraverso i corsi postlaurea e la formazione complementare dei ricercatori, e attirare un maggior numero di giovani verso le discipline scientifiche e tecniche;
- promuovere la qualità e l'attrattiva dell'istruzione e della formazione professionale, compresi l'apprendistato e l'educazione all'imprenditorialità;
- garantire all'occorrenza una maggiore mobilità a livello regionale, nazionale o transnazionale e sviluppare contesti e sistemi tali da favorire la trasparenza e il riconoscimento delle qualifiche e la convalida dell'apprendimento non formale e informale;

- investire nelle infrastrutture di istruzione e di formazione, comprese le TIC, quando ciò sia necessario per attuare le riforme e/o quando tali investimenti possano contribuire in misura considerevole a migliorare la qualità e l'efficacia del sistema di istruzione e formazione.

#### 1.3.4 Capacità amministrativa

Come si è fatto nei periodi di programmazione precedenti, anche nel periodo 2007-2013 i Fondi forniranno assistenza tecnica per rafforzare la capacità di gestione degli Stati membri e delle loro autorità competenti per quanto riguarda l'applicazione della normativa.

A prescindere dalla gestione dei Fondi, la capacità amministrativa effettiva delle amministrazioni e dei servizi pubblici è fondamentale per promuovere la crescita economica e l'occupazione. In linea con la strategia di Lisbona rinnovata, che invita a migliorare la legislazione, l'elaborazione delle politiche e la loro attuazione onde favorire la crescita economica e la creazione di posti di lavoro, i Fondi sosterranno gli investimenti nel capitale umano e nei servizi TIC collegati dei servizi amministrativi e pubblici a tutti i livelli territoriali.

Per i paesi e le regioni interessati alla coesione nel quadro dell'obiettivo di convergenza, migliorare la produttività e la qualità del lavoro nel settore pubblico – specialmente per quanto riguarda l'economia, l'occupazione, i servizi sociali, l'istruzione, la sanità, l'ambiente e la giustizia – è fondamentale per portare avanti e accelerare le riforme, incrementare la produttività e la crescita nell'economia globale e promuovere la coesione socioterritoriale e lo sviluppo sostenibile. I Fondi strutturali possono svolgere un ruolo importante al riguardo sostenendo le misure volte a migliorare la definizione e l'attuazione delle politiche, con il coinvolgimento di tutte le parti interessate, in un gran numero di settori.

Per questo, i paesi e le regioni interessati alla coesione nell'ambito dell'obiettivo di convergenza sono invitati a potenziare le amministrazioni e i servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale. Le iniziative prese in questo settore devono tener conto della situazione specifica di ciascuno Stato membro. In linea con il principio di concentrazione, si invitano quindi gli Stati membri ad eseguire un'analisi complessiva per individuare i settori in cui la capacità amministrativa va rafforzata in via prioritaria. Gli investimenti devono concentrarsi sui settori dove esistono i principali ostacoli allo sviluppo socioeconomico e sugli elementi principali delle riforme amministrative.

Gli Stati membri devono prendere le misure necessarie per migliorare l'efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni e per modernizzare i servizi pubblici. Gli orientamenti per questa voce sono i seguenti:

- **sostenere la definizione di politiche e programmi validi**, nonché il controllo, la valutazione e l'analisi dell'impatto delle politiche e dei programmi in questione, attraverso studi, statistiche, consulenze e previsioni, il sostegno al coordinamento interdipartimentale e il dialogo tra gli organismi competenti pubblici e privati;
- **migliorare la capacità** di attuazione delle politiche e dei programmi, anche per quanto riguarda la valutazione del rischio criminale e l'applicazione della legislazione, in particolare attraverso le analisi del fabbisogno di formazione, i rapporti di evoluzione della carriera, le valutazioni, le procedure di *audit* sociale, l'applicazione dei principi propri dell'amministrazione aperta, la formazione dei dirigenti e del personale e un sostegno specifico ai servizi chiave, agli ispettorati e ai soggetti socioeconomici.

### 1.3.5 Contribuire a mantenere in buona salute la popolazione attiva

Considerati la struttura demografica dell'UE, l'invecchiamento della sua popolazione e la probabile diminuzione della forza lavoro negli anni a venire, l'Unione deve assolutamente fare in modo che la sua popolazione attiva possa lavorare più a lungo rimanendo in buona salute. Gli investimenti nella promozione della salute e nella prevenzione delle malattie contribuiranno a mantenere in attività il maggior numero di lavoratori possibile, salvaguardandone il contributo economico e riducendo i livelli di dipendenza con conseguenze dirette in termini di produttività e di competitività e importanti ricadute positive sulla qualità della vita in generale.

La situazione sanitaria e l'accesso alle cure mediche variano enormemente a seconda delle regioni europee. È importante quindi che la politica di coesione contribuisca a potenziare le strutture sanitarie affinché i lavoratori rimangano più a lungo in attività e in buona salute, in particolare negli Stati membri e nelle regioni meno prosperi. Le misure prese a livello comunitario per migliorare la salute e prevenire le malattie possono dare un notevole contributo alla riduzione delle disparità sanitarie. Una buona assistenza sanitaria aumenta la partecipazione al mercato del lavoro, prolunga la vita attiva, incrementa la produttività e riduce i costi sanitari e sociali.

È importante, specie nelle regioni più arretrate, che la politica di coesione contribuisca a potenziare le strutture sanitarie, soprattutto quando lo sviluppo economico sia seriamente ostacolato dall'assenza o dall'inadeguatezza di tali strutture. Gli Stati membri devono fare in modo di aumentare l'efficienza dei sistemi sanitari mediante investimenti nelle TIC, nella conoscenza e nell'innovazione. Gli orientamenti per questa voce sono i seguenti:

- **prevenire i rischi sanitari** per contribuire ad aumentare i livelli di produttività attraverso campagne informative e trasferimenti di conoscenze e di tecnologia e accertarsi che i servizi sanitari dispongano delle competenze, dei prodotti e delle attrezzature necessari per prevenire i rischi e ridurre al massimo i danni potenziali;
- **ovviare alle carenze delle infrastrutture sanitarie** e promuovere la prestazione di servizi efficienti laddove la loro inadeguatezza ostacoli lo sviluppo economico degli Stati membri e delle regioni meno prosperi. Gli interventi in questo campo devono basarsi su un'analisi approfondita del livello ottimale dei servizi offerti e delle tecnologie appropriate, come la telemedicina, nonché dei risparmi che potrebbero essere realizzati grazie ai servizi sanitari *on line*.

## 2. LA DIMENSIONE TERRITORIALE DELLA POLITICA DI COESIONE

La politica di coesione si distingue dalle politiche settoriali per la sua capacità di adeguarsi alle esigenze e alle caratteristiche particolari connesse alle diverse sfide e opportunità geografiche. Nel contesto della politica di coesione, la geografia è un fattore importante. Per questo, al momento di elaborare i programmi e di concentrare le risorse sulle priorità fondamentali, gli Stati membri e le regioni devono rivolgere un'attenzione particolare a queste circostanze geografiche specifiche.

Tenere conto della dimensione territoriale serve a sviluppare comunità sostenibili e ad evitare che le disparità nello sviluppo regionale riducano il potenziale di crescita complessivo. Tale approccio richiede anche che ci si occupi dei problemi e delle opportunità specifici delle aree urbane e rurali, nonché delle zone transfrontaliere e transnazionali, o delle regioni che

presentano altri problemi perché insulari, difficilmente raggiungibili (come le regioni ultraperiferiche o artiche), scarsamente popolate o montuose. Può anche essere necessario tener conto dei problemi ambientali e demografici delle aree costiere. L'efficace attuazione di azioni volte a promuovere la coesione territoriale richiede meccanismi di esecuzione che aiutino a garantire un trattamento equo per tutti i territori a seconda delle capacità rispettive intese come fattore di competitività. Una buona *governance* è dunque importante per affrontare con successo l'aspetto della dimensione territoriale.

Infatti, per la prossima generazione di programmi, la promozione della coesione territoriale dovrà far parte degli sforzi volti a garantire che l'intero territorio europeo possa contribuire all'agenda per la crescita e l'occupazione. Più specificamente, ciò significa che occorre dare un significato differente alla coesione territoriale, a seconda della storia, della cultura o della situazione istituzionale di ciascuno Stato membro.

È anche essenziale concludere partenariati di alta qualità che coinvolgano soggetti di ogni livello, nazionale, regionale, urbano, rurale e locale. Per ottenere buoni risultati occorre elaborare una strategia globale che definisca il contesto degli obiettivi e degli interventi specifici in questo campo.

Nel nuovo quadro legislativo, gli Stati membri possono delegare alle città i fondi dedicati alle questioni urbane all'interno dei nuovi programmi. Affinché si realizzino in pieno i benefici dei partenariati, le città vanno coinvolte nell'intero processo, compresa eventualmente la competenza per quanto riguarda la concezione e attuazione della parte del programma che viene delegata.

Il nuovo quadro legislativo prevede anche un'assistenza speciale per le regioni ultraperiferiche, al fine di ridurre gli alti costi che queste affrontano a causa delle distanze. Un punto di particolare impegno sarà ottenere che quest'assistenza contribuisca a realizzare la strategia del programma nel suo complesso, cioè aiutare a generare crescita sostenibile e posti di lavoro.

## **2.1 Contributo delle città alla crescita e all'occupazione**

Come sottolineato dalla comunicazione della Commissione sulla politica di coesione e le città, più del 60% della popolazione nell'Unione europea vive in aree urbane con più di 50 000 abitanti<sup>45</sup>. Le città, e le aree metropolitane in generale, sono il luogo in cui si concentra la maggior parte dei posti di lavoro, delle aziende e degli istituti d'istruzione superiore, e sono un elemento fondamentale per la coesione sociale. Le città e le aree metropolitane europee tendono ad attrarre i lavoratori più qualificati, creando spesso un circolo virtuoso che stimola l'innovazione e le imprese, aggiungendo nuovi talenti alla propria capacità di attrazione.

Nelle città e nelle aree metropolitane si concentrano non soltanto opportunità, ma anche difficoltà, e occorre tener conto dei problemi specifici delle aree urbane, come la disoccupazione e l'emarginazione sociale (compreso il problema dei lavoratori poveri), i tassi di criminalità elevati e crescenti, la crescente congestione e l'esistenza di sacche di povertà all'interno della cerchia urbana.

---

<sup>45</sup> Comunicazione al Consiglio e al Parlamento "Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions". COM (2006) [...]. 12.7.2006.

I programmi che si concentrano sulle aree urbane possono avere diverse forme. Anzitutto, vi sono azioni volte a promuovere le città in quanto motori di sviluppo regionale. Tali azioni devono mirare anzitutto a migliorare la competitività, ad esempio tramite attività di raggruppamento. Le azioni sostenute includono misure finalizzate a promuovere **l'imprenditorialità, l'innovazione e lo sviluppo dei servizi**, compresi quelli ai produttori. È anche importante attrarre e mantenere personale altamente qualificato (attraverso misure volte a promuovere l'accessibilità, l'offerta di servizi culturali ecc.).

In secondo luogo, vi sono azioni volte a promuovere la coesione interna alle aree urbane che cercano di migliorare la situazione dei quartieri a rischio. Ciò non solo arreca un beneficio diretto ai quartieri interessati, ma aiuta anche a limitare la tendenza alla crescita disordinata dei sobborghi favorendo una migliore qualità della vita.

In questo contesto servono misure che cerchino di riabilitare l'**ambiente fisico**, di riqualificare le aree dismesse, soprattutto nelle vecchie città industriali, e di conservare e promuovere il patrimonio storico e culturale con potenziali ricadute positive sul turismo, al fine di creare città più adatte alla vita della gente. Il risanamento degli spazi pubblici e dei siti industriali può contribuire in misura considerevole ad evitare la crescita disordinata di sobborghi, aiutando così a creare le condizioni necessarie per uno sviluppo economico sostenibile. Più in generale, migliorando la pianificazione e la gestione degli spazi pubblici, le città possono allontanare la criminalità, contribuendo a strade, parchi e spazi aperti attraenti, sicuri e che danno una percezione di sicurezza. Nelle aree urbane gli aspetti ambientali, economici e sociali sono fortemente interconnessi. Una qualità elevata dell'ambiente urbano è in linea con la priorità accordata, nell'ambito della strategia di Lisbona rinnovata, all'obiettivo di rendere l'Europa un luogo più interessante in cui lavorare, vivere o investire<sup>46</sup>.

In terzo luogo, vi sono azioni miranti a promuovere uno **sviluppo più equilibrato e policentrico**, sviluppando la rete urbana a livello nazionale e comunitario con collegamenti tra le città economicamente più importanti e le altre aree urbane, compresi i centri medio-piccoli. Ciò richiede scelte strategiche che individuino e rafforzino i poli di crescita e che creino reti capaci di legarli sia in termini fisici (infrastrutture, tecnologie dell'informazione ecc.) sia umani (azioni per promuovere la cooperazione ecc.). Poiché questi poli servono territori più vasti, compreso l'immediato *hinterland* rurale, essi contribuiscono a uno sviluppo sostenibile ed equilibrato dello Stato membro e della Comunità nel loro complesso. Analogamente, le aree rurali forniscono servizi alla società nel suo insieme, ad esempio sotto forma di possibilità ricreative e di paesaggi impagabili. Occorre pertanto rivolgere attenzione al rapporto città-campagna.

L'esperienza precedente suggerisce un certo numero di principi fondamentali per le azioni riguardanti le città. Anzitutto, gli interlocutori principali nelle città e le autorità locali possono dare un contributo considerevole al conseguimento di questi obiettivi. Come si è detto, gli Stati membri possono delegare alle città la responsabilità dello sviluppo urbano, il che è particolarmente importante laddove la vicinanza conti, ad esempio per rispondere a sfide di natura principalmente locale come l'emarginazione sociale o la mancanza di accesso ai servizi fondamentali.

In secondo luogo, l'elaborazione di un piano di sviluppo a medio-lungo termine per lo **sviluppo urbano sostenibile** costituisce di norma un requisito indispensabile per il buon esito

---

<sup>46</sup> Comunicazione relativa ad una Strategia tematica sull'ambiente urbano. COM (2005) 718 def.



di questo tipo di iniziative in quanto garantisce la coerenza degli investimenti e la loro qualità ambientale, oltre a favorire l'impegno e la partecipazione del settore privato per il rinnovamento urbano. In generale occorre un approccio integrato o pluridisciplinare. Per gli interventi di base areale, ad esempio quelle volte a promuovere l'integrazione sociale, ciò richiede che le azioni volte a migliorare la qualità della vita (compresi l'ambiente e gli alloggi) o il livello dei servizi ai cittadini siano combinate con azioni per lo sviluppo di nuove attività e la creazione di posti di lavoro, così da garantire un futuro di lungo termine alle aree interessate. La nuova iniziativa JESSICA è stata concepita per promuovere e facilitare lo sviluppo dei prodotti dell'ingegneria finanziaria, al fine di sostenere i progetti rientranti nei piani di sviluppo urbano.

In generale, i servizi e i programmi di supporto integrato dovrebbero concentrarsi sulle categorie più bisognose di aiuto, come gli immigrati, i giovani e le donne. Tutti i cittadini dovrebbero essere incoraggiati a partecipare alla pianificazione e realizzazione dei servizi.

## **2.2 Sostegno alla diversificazione economica delle aree rurali, delle aree di pesca e di quelle con svantaggi naturali**

La politica di coesione può contribuire in misura determinante anche alla ripresa economica delle zone rurali, integrando gli interventi sostenuti dal nuovo fondo di sviluppo rurale (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale - FEASR)<sup>47</sup>. Quest'approccio complementare deve cercare di sostenere la ristrutturazione e diversificazione dell'economia nelle aree rurali europee.

È opportuno favorire le sinergie tra politiche strutturali, occupazionali e di sviluppo rurale. In questo contesto gli Stati membri hanno il compito di garantire la sinergia e la coerenza tra le azioni che saranno finanziate dal FESR, dal Fondo di coesione, dall'FSE, dal Fondo europeo per la pesca (FEP) e dal FEASR in un dato territorio e in un dato settore di attività. Gli orientamenti principali relativi alla linea di demarcazione e ai meccanismi di coordinamento tra gli interventi finanziati dai vari Fondi vanno definiti a livello del quadro strategico di riferimento nazionale o del piano strategico nazionale.

Per la politica di coesione, l'azione a favore delle aree rurali e delle aree con svantaggi naturali, comprese molte isole, dovrebbe contribuire a creare nuove opportunità grazie alla diversificazione dell'economia rurale. Ciò comprende sforzi per sostenere un livello minimo di accesso ai **servizi di interesse economico generale**, al fine di attirare le imprese e il personale qualificato e di limitare l'emigrazione. In proposito è necessaria una connessione alle principali reti nazionali ed europee, inoltre la politica di coesione deve rafforzare le capacità endogene dei territori rurali promuovendo, ad esempio, la commercializzazione dei prodotti a livello nazionale e globale e favorendo l'innovazione in merito ai processi e ai prodotti propri delle attività economiche esistenti.

Non è facile raggiungere la massa critica necessaria per offrire servizi efficienti, compresi quelli destinati a mantenere in buona salute la popolazione attiva. Garantire l'accesso universale a tutti i servizi, segnatamente nelle zone scarsamente popolate, è possibile investendo in **poli di sviluppo** nelle zone rurali (ad esempio nelle città medio-piccole) e dando vita a **raggruppamenti economici** che associno le risorse locali alle nuove tecnologie dell'informazione.

---

<sup>47</sup> Regolamento (CE) n. 1685/2005 del Consiglio del 20 settembre 2005. GU L 277 del 21.10.2005, pag. 1.

Molte delle regioni rurali sono fortemente dipendenti dal turismo. In questi casi è necessario un **approccio integrato** incentrato sulla qualità, sulla soddisfazione dei consumatori e sulle dimensioni economiche, sociali e ambientali dello sviluppo sostenibile. Gli interventi in queste regioni dovranno sfruttare e, al tempo stesso, salvaguardare e sviluppare le risorse naturali e culturali, visti gli importanti benefici che possono apportare la tutela degli habitat e il sostegno agli investimenti nella biodiversità. L'approccio integrato deve avere un impatto positivo sul turismo, sull'economia locale, sugli operatori del settore turistico, sui visitatori, sulla popolazione locale e sulle risorse naturali e culturali.

Per quanto riguarda il settore della pesca, la ristrutturazione economica delle aree costiere che dipendono da quest'attività e delle piccole isole richiede spesso uno sforzo particolare per motivi geografici, e la politica di coesione può svolgere un ruolo importante integrando le azioni sostenute dal nuovo FEP.

### **2.3 Cooperazione**

Le misure volte a promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, compresa quella marittima ove pertinente, devono integrare le tre priorità di cui sopra. Una cooperazione più stretta fra le regioni dell'UE deve quindi accelerare lo sviluppo economico e la crescita. Le frontiere nazionali costituiscono spesso un ostacolo allo sviluppo del territorio europeo considerato globalmente e possono limitarne la competitività. Nel contesto transfrontaliero e transnazionale, i trasporti, la gestione delle risorse idriche e la tutela dell'ambiente sono un perfetto esempio di sfide per le quali occorre un approccio mirato e integrato che vada al di là dei confini nazionali. Per quanto riguarda l'attuazione, gli Stati membri hanno la facoltà di creare un raggruppamento europeo di cooperazione territoriale che assuma il ruolo di autorità di gestione per alcuni programmi di cooperazione.

### **2.4 Cooperazione transfrontaliera**

La cooperazione transfrontaliera in Europa punta a integrare le zone separate dai confini nazionali con problemi comuni che richiedono soluzioni comuni. Le sfide in questione, cui devono far fronte tutte le regioni frontaliere dell'Unione, sono il risultato della frammentazione dei mercati del lavoro e dei capitali, delle infrastrutture, delle capacità fiscali e delle istituzioni.

Fermo restando che i programmi di cooperazione devono essere definiti in funzione della situazione particolare di ciascuna regione di confine, è comunque opportuno concentrare l'assistenza sulle priorità principali onde promuovere la crescita e la creazione di posti di lavoro.

Il gran numero di situazioni diverse rende difficile formulare raccomandazioni di portata generale per la futura cooperazione transfrontaliera. Considerati gli ostacoli derivanti dalle frontiere, tuttavia, si potrebbe cominciare col migliorare le infrastrutture di trasporto e di comunicazione esistenti e creare, se del caso, nuovi collegamenti. Solo così, infatti, sarà possibile allacciare o sviluppare contatti transfrontalieri.

Oltre a rafforzare la competitività delle regioni di confine, la cooperazione transfrontaliera deve contribuire all'integrazione economica e sociale, specialmente quando esistono forti disparità economiche tra le zone situate da una parte e dall'altra del confine. Gli interventi devono mirare a promuovere i trasferimenti di conoscenze e di competenze, lo sviluppo delle attività commerciali transfrontaliere e del potenziale transfrontaliero in materia di istruzione e formazione e assistenza sanitaria, l'integrazione del mercato del lavoro transfrontaliero e la

gestione congiunta dell'ambiente e delle minacce comuni. Laddove sussistano già i presupposti della cooperazione transfrontaliera, la politica di coesione deve sostenere in via prioritaria gli interventi che conferiscono un valore aggiunto alle attività transfrontaliere migliorando, ad esempio, la competitività transfrontaliera mediante l'innovazione, la ricerca e lo sviluppo; collegando le reti immateriali (servizi) o fisiche (trasporti) per rafforzare l'identità transfrontaliera come elemento della cittadinanza europea; favorendo l'integrazione del mercato del lavoro transfrontaliero o promuovendo la gestione transfrontaliera delle risorse idriche, la prevenzione transfrontaliera delle inondazioni e la gestione comune dei rischi naturali e tecnologici.

Occorre rivolgere un'attenzione particolare alle sfide e alle opportunità rappresentate dal cambiamento delle frontiere esterne dell'Unione, dovuto all'allargamento: vi è la necessità di promuovere azioni transfrontaliere coerenti che incoraggino l'attività economica da entrambe le parti, e che rimuovano gli ostacoli allo sviluppo. A tal fine, la politica di coesione e il nuovo strumento europeo di vicinato e partenariato nonché, se del caso, il nuovo strumento di preadesione, devono costituire un quadro coerente per tali azioni.

## **2.5 Cooperazione transnazionale**

Nelle zone transnazionali è necessario rafforzare l'integrazione e la coesione socioeconomiche. Scopo dei programmi di cooperazione transnazionale è promuovere la cooperazione tra gli Stati membri per le questioni di importanza strategica.

Vanno pertanto sostenuti gli interventi volti a migliorare l'interconnessione fisica dei territori (ad esempio gli investimenti nel trasporto sostenibile) e i collegamenti immateriali (reti, scambi tra le regioni e tra le parti interessate).

Fra le azioni in programma figurano la realizzazione di corridoi di trasporto europei (segnatamente le sezioni transfrontaliere) per la prevenzione dei rischi naturali, la gestione dell'acqua a livello dei bacini idrici, la cooperazione marittima integrata e la creazione di reti di R&S/innovazione.

È necessario rivedere la carta delle attuali zone di cooperazione transnazionale, per garantire che queste creino le condizioni per l'attuazione delle azioni strutturali fondamentali. Tali zone sono state disegnate in base a principi di coerenza territoriale e secondo criteri funzionali di natura geografica: appartenenza allo stesso bacino idrico, alla stessa zona costiera o alla stessa zona montuosa, presenza di un importante corridoio di trasporto, ecc. Si tiene conto anche di criteri quali la storia, le strutture istituzionali, la cooperazione già esistente o le convenzioni in vigore.

## **2.6 Cooperazione interregionale**

I programmi di cooperazione interregionale devono concentrarsi sulla strategia di Lisbona rinnovata: rafforzare l'innovazione, PMI e imprenditorialità, ambiente e prevenzione dei rischi. Si promuoveranno inoltre gli scambi di esperienze e di buone prassi in materia di sviluppo urbano, la modernizzazione dei servizi pubblici (tra cui l'uso delle TIC nelle strutture sanitarie e nella pubblica amministrazione), i programmi di cooperazione, gli studi e la raccolta di dati. La cooperazione interregionale può inoltre essere incentivata nell'ambito di programmi a favore della convergenza e della competitività e occupazione a livello regionale. Saranno incoraggiati gli scambi di esperienze e di buone prassi per quanto riguarda lo sviluppo urbano, l'integrazione sociale, i rapporti tra città e zone rurali e l'attuazione di programmi di cooperazione.