

IT

IT

IT



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 14.5.2008
COM(2008) 301 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**sui risultati dei negoziati relativi alle strategie e ai programmi della politica di coesione
per il periodo di programmazione 2007-2013**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

**sui risultati dei negoziati relativi alle strategie e ai programmi della politica di coesione
per il periodo di programmazione 2007-2013**

1. INTRODUZIONE

La nuova generazione di programmi settoriali e regionali della politica di coesione per il periodo 2007-2013 comporta un contributo comunitario a favore di nuovi investimenti per circa 347 miliardi di euro – importo che rappresenta la seconda voce di spesa del bilancio comunitario. Queste risorse testimoniano la volontà costante dell'Unione di ridurre le disparità tra Stati membri, regioni e cittadini in termini di tenore di vita e di opportunità e di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale nel contesto dell'economia mondiale. Le risorse sono concentrate a favore degli Stati membri e delle regioni dell'obiettivo "Convergenza"¹ (vi rientra il 35% della popolazione dell'Unione e ad essi è destinato l'81,5% delle risorse disponibili per gli investimenti²); inoltre in modo ancor più deciso che in passato le risorse privilegiano i fattori della competitività in linea con la principale priorità dell'Unione, ovvero l'agenda di Lisbona per la crescita e l'occupazione. La politica di coesione, oltre a rappresentare la principale voce del contributo finanziario comunitario alla strategia per la crescita e l'occupazione, garantisce l'adesione concreta a tale strategia grazie al coinvolgimento di attori regionali e locali.

L'impostazione strategica che ha ispirato i negoziati tra la Commissione e le autorità nazionali e regionali garantisce che le strategie nazionali e i programmi operativi si concentrino sulle principali priorità dell'UE, tenendo nel contempo conto dei singoli contesti nazionali e regionali. Al termine di un anno e mezzo di intenso dibattito tutti e 27 i quadri di riferimento strategico nazionali (*National Strategic Reference Frameworks* – NSRF) e 429 dei 455 programmi operativi previsti risultano predisposti.

Il valore aggiunto del processo negoziale va ben al di là delle risorse finanziarie in gioco. Il dibattito con gli Stati membri, le regioni, i partner e gli attori locali ha dimostrato che questa politica ha funzionato da catalizzatore del cambiamento; ha consentito di elaborare efficaci strategie regionali o settoriali volte a stimolare la crescita, creare nuovi e migliori posti di lavoro e perfezionare i meccanismi finanziari e di attuazione, producendo effetti a lungo termine e garantendo un uso più efficace dei fondi pubblici. Grazie al negoziato la qualità dei programmi è notevolmente migliorata e i loro contenuti rispondono maggiormente alle principali priorità comunitarie.

¹ Regioni nelle quali il PIL, misurato a parità di potere di acquisto, è inferiore al 75% della media comunitaria.

² Per ulteriori particolari, v. l'allegato 1. Per le risorse stanziare in ciascuno Stato membro consultare la pagina web http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche_index_it.htm.

La presente comunicazione sintetizza i successi conseguiti³.

2. LA POLITICA DI COESIONE AFFRONTA I PROBLEMI ATTUALI E LE SFIDE DEL FUTURO

Le disparità regionali continuano a rappresentare un problema nell'Unione europea allargata e nel quadro dell'accresciuta concorrenza a livello mondiale. È pertanto essenziale che la politica di coesione sostenga il recupero degli Stati membri e delle regioni in ritardo di sviluppo e la riduzione delle disparità regionali. In tutti gli Stati membri sono stati compiuti sforzi per individuare le necessità territoriali e delineare strategie in grado di attenuare gli squilibri tra le regioni e al loro interno.

In relazione agli obiettivi del trattato e della politica di coesione, la nuova generazione di programmi di coesione relativi al periodo 2007-2013 dà un importante contributo alla realizzazione degli obiettivi dell'UE in materia di crescita e occupazione. Risulta quindi pienamente conforme alle principali priorità politiche ed economiche dell'UE in quanto sostiene lo sviluppo sostenibile mediante il rafforzamento della crescita, della competitività, dell'occupazione e dell'inclusione sociale e mediante la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente⁴.

Contemporaneamente la politica di coesione, grazie a un'impostazione strategica integrata, si pone al fianco dei cittadini, delle imprese, delle città, delle regioni, degli Stati membri e dei paesi candidati all'adesione e li aiuta ad affrontare con successo le nuove grandi sfide globali per costruire un futuro migliore e più sicuro. La Commissione ha individuato alcune di queste sfide nella quarta relazione sulla coesione⁵ e in una recente comunicazione in vista della revisione del bilancio 2008/2009⁶. I paragrafi che seguono illustrano come i programmi affrontino già queste sfide.

2.1. La politica di coesione al centro dell'agenda di Lisbona

A seguito di una serie di fondamentali riforme introdotte nel nuovo periodo di programmazione, la nuova edizione della politica di coesione per il periodo 2007-2013 è essenziale ai fini dell'agenda di Lisbona. **Un risultato fondamentale dei negoziati consiste nel rilevante aumento, rispetto al passato, degli investimenti a sostegno della strategia per la crescita e l'occupazione**, soprattutto nei settori dell'innovazione, della ricerca, delle competenze e del capitale umano. Nelle regioni in ritardo di sviluppo dell'UE-27, interessate dall'**obiettivo "Convergenza"**, **il 65% dei fondi è destinato a spese connesse alla strategia di Lisbona**, mentre le regioni più sviluppate, interessate dall'**obiettivo "Competitività regionale e occupazione"** **hanno in programma di investire l'82% dei fondi nelle priorità connesse alla strategia di Lisbona**. In particolare, alla spesa riconducibile alla strategia di Lisbona

³ Una rassegna più dettagliata dei risultati per Stato membro sarà pubblicata, successivamente alla presente comunicazione, in un documento di lavoro dei servizi della Commissione.

⁴ Una rassegna dettagliata del contributo della politica di coesione alle principali priorità comunitarie è contenuta negli allegati 2a e 2b.

⁵ Quarta relazione sulla coesione economica e sociale COM(2007) 273 del 30.5.2007.

⁶ Comunicazione della Commissione *Reforming the budget, changing Europe - A public consultation paper in view of the 2008/2009 budget review* (Riformare il bilancio, cambiare l'Europa – Documento di consultazione pubblica in vista della revisione del bilancio 2008/2009), SEC(2007) 1188 del 12.9.2007.

sono stati destinati rispettivamente il 74% e l'83% degli investimenti nelle regioni di convergenza degli Stati membri dell'UE-15 e nelle regioni rientranti nell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione". Questi dati variano, però, da uno Stato membro all'altro e da una regione all'altra. Prime fra tutte, le regioni di convergenza di Portogallo e Spagna mirano ad assegnare in media l'80% della loro dotazione finanziaria complessiva alle priorità di Lisbona, mentre per quanto riguarda le regioni dell'obiettivo "Competitività" il dato è del 92% in Austria e del 91% in Danimarca e Svezia.

I risultati relativi agli Stati membri dell'UE-12 dimostrano che le priorità di Lisbona sono state integrate nei loro documenti di programmazione nonostante la domanda di risorse avanzata da molti altri settori economici e l'assenza di un obbligo giuridico di destinazione della spesa⁷. In questi paesi le risorse destinate alle priorità di Lisbona sono pari in media al 59% (ad esempio 64% in Polonia, 59% in Slovacchia e 52% in Romania).

La strategia per la crescita e l'occupazione è importante anche in relazione ai programmi che rientrano nell'obiettivo "**Cooperazione territoriale europea**". Circa la metà delle risorse destinate a questo obiettivo sarà impiegata per azioni ispirate alla strategia di Lisbona, con un'attenzione particolare riservata alla ricerca e all'innovazione (il 27% del bilancio complessivo va a questa priorità).

2.2. Far fronte alla globalizzazione e ai cambiamenti strutturali

L'accresciuta globalizzazione e la forte concorrenza sul mercato mondiale offrono nuove opportunità agli Stati membri, alle regioni e alle città, ma allo stesso tempo impongono l'adattamento ai cambiamenti strutturali e la gestione delle loro conseguenze sociali, nonché un migliore funzionamento del mercato interno.

Garantire l'**accessibilità** del mercato europeo e facilitare l'accesso ai nuovi mercati sono la premessa per stimolare gli investimenti privati, rafforzare il mercato unico e promuovere lo sviluppo economico. Le regioni di convergenza, in particolare quelle dell'UE-12, presentano gravi carenze delle infrastrutture dei trasporti e di conseguenza massicci investimenti in questo settore restano una delle principali priorità in termini di fabbisogno di risorse (complessivamente 82 miliardi di euro, ovvero il 24% del totale delle risorse). Tenuto conto della situazione di partenza, l'utilità marginale di questi investimenti è elevata e si prevede un considerevole aumento della produttività totale dei fattori. Gli investimenti nei trasporti sostenibili, come il trasporto pubblico urbano, le ferrovie (in Polonia la lunghezza della rete ferroviaria rinnovata dovrebbe triplicare passando da 538 km a 1 786 km), i sistemi

⁷ L'articolo 9, paragrafo 3, e l'allegato IV del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 25) impongono che il 60% della spesa destinata all'obiettivo "Convergenza" e il 75% della spesa destinata all'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" negli Stati membri dell'UE-15 siano destinati a investimenti incentrati sulla strategia di Lisbona, ovvero ricerca, innovazione, società dell'informazione, risorse umane e sviluppo delle imprese. Per una rassegna più dettagliata di come le strategie e i programmi della nuova politica di coesione contribuiranno all'attuazione della strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione si rinvia alla comunicazione "Gli Stati membri e le regioni realizzano la strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione mediante la politica di coesione dell'UE 2007-2013", COM(2007) 798 dell'11.12.2007.

di trasporto multimodali e intelligenti, ammontano a circa 35 miliardi di euro⁸, con un aumento del 71% rispetto al periodo 2000-2006. Nel settore dei trasporti le risorse destinate agli investimenti per le priorità della RTE-T ammontano a quasi 38 miliardi di euro, con un incremento di 13 miliardi di euro rispetto al periodo 2000-2006 (la Romania intende utilizzare nei progetti RTE-T il 72% degli stanziamenti per i trasporti). Gli investimenti nei collegamenti di trasporto, accompagnati da altri interventi trasversali, producono inoltre effetti in termini di coesione in tutte le regioni, rivelandosi però particolarmente importanti per le aree che presentano svantaggi particolari, quali le zone scarsamente popolate e le regioni ultraperiferiche.

Se si vogliono aiutare le regioni europee a trarre vantaggio da un mondo in trasformazione, occorre investire per migliorare la competitività: ciò attraverso lo sviluppo della conoscenza, l'innovazione e il sostegno al progresso scientifico e tecnologico dell'Europa in modo che possa essere sfruttato il suo vantaggio comparativo. Investendo nel capitale umano e fisico, la politica di coesione contribuisce all'innalzamento della produttività del lavoro e della produttività totale dei fattori, risultato questo fortemente auspicato per salvaguardare il vantaggio concorrenziale europeo.

È incoraggiante che gli Stati membri abbiano stabilito priorità per gli investimenti nella **R&S e nell'innovazione**, fissando traguardi ambiziosi che consentono loro di avvicinarsi all'obiettivo stabilito a Lisbona di giungere nel 2010 a un livello di investimenti in questo settore pari al 3% del PIL. La politica di coesione contribuirà alla R&S e all'innovazione con oltre 86 miliardi di euro, che corrispondono al 25% della dotazione della politica di coesione. Spicca il caso della Spagna: sebbene il sostegno finanziario a favore di questo paese si sia ridotto del 42% circa rispetto al periodo 2000-2006, la spesa per la R&S dovrebbe più che raddoppiare in termini assoluti e raggiungere gli 8 miliardi di euro, pari al 23% della dotazione finanziaria complessiva. In alcuni paesi dell'UE-15 la percentuale delle risorse complessive della politica di coesione destinate alla R&S e all'innovazione è particolarmente elevata (70% in Danimarca e 50% circa in Finlandia e Austria). Negli Stati membri dell'UE-12, il 20% circa del bilancio complessivo per la coesione va alla R&S e all'innovazione. Tutti questi dati riflettono gli sforzi compiuti nel corso dei negoziati per dare la priorità alla R&S e all'innovazione attraverso la promozione delle capacità e delle potenzialità di ricerca attuali (Slovacchia), la ricerca di nuove opportunità (Regno Unito), il sostegno ai ricercatori e agli studi post-laurea in ambito scientifico (Slovenia, Lettonia, Estonia, Ungheria e Lituania) e più in generale attraverso la promozione del trasferimento delle tecnologie e delle conoscenze ed anche dei cluster di innovazione e dei partenariati tra ricerca, sviluppo e imprese.

In stretta connessione con la strategia per l'innovazione, i programmi prevedono sforzi volti a sviluppare **economie dei servizi basate sulla conoscenza** mediante investimenti riguardanti l'istruzione e la formazione nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), i servizi on line per le imprese e i cittadini e una infrastruttura a banda larga sostenibile. Per quanto concerne l'accesso ad Internet a banda larga e l'impiego strategico delle TIC, ne sono stati ampiamente

⁸

Questo dato sale di 6,5 miliardi di euro se si prendono in considerazione gli investimenti per i porti, gli aeroporti e i sistemi di trasporto intelligenti, la maggior parte dei quali rientrano anche nella rete RTE-T.

riconosciuti l'importanza ai fini della crescita e dello sviluppo economico e il ruolo propulsivo in termini di coesione sociale, economica e territoriale. Le regioni che sfruttano le TIC in modo efficiente sono meglio preparate non solo a invertire i processi di spopolamento e di delocalizzazione delle attività economiche, ma anche ad accrescere le opportunità per i cittadini e la loro inclusione. Rispetto al precedente periodo di programmazione gli investimenti complessivi della politica di coesione nei servizi, nelle infrastrutture e nei servizi delle TIC dovrebbero più che raddoppiare e raggiungere i 15,3 miliardi di euro, con la Polonia, l'Italia, la Grecia, la Slovacchia e la Spagna che destinano, ciascuna, gli importi più elevati (più di un miliardo di euro).

Perché gli investimenti in innovazione, sapere e tecnologie si trasformino in nuovi posti di lavoro occorrono sforzi per la promozione dello sviluppo aziendale in campi quali i servizi **all'imprenditorialità e di sostegno alle imprese**, che aiutino queste ultime, in particolare le PMI, a migliorare la loro competitività e ad avvicinarsi ai mercati internazionali. Il sostegno in questi settori ammonta a circa 27 miliardi di euro (pari all'8% delle risorse previste per la politica di coesione). La Finlandia, ad esempio, sosterrà le imprese in fase di avviamento con 343 milioni di euro, mentre in Polonia gli investimenti della politica di coesione serviranno a contribuire alla prevista riduzione, da 60 a 7, del numero dei giorni necessario per la costituzione di un'impresa. Per aiutare l'avvio di nuove imprese o di attività lavorative autonome da parte di persone fisiche sono previsti finanziamenti per 2,8 miliardi di euro destinati a raggiungere le persone con esigenze particolari. Inoltre la maggioranza degli Stati membri si è impegnata a ottimizzare l'incidenza delle risorse della politica di coesione dando attuazione all'iniziativa JEREMIE⁹.

La sfida rappresentata dalla crescente concorrenza mondiale impone agli individui e alle imprese di adattarsi a situazioni nuove. Un'istruzione di elevata qualità e maggiori e più efficaci investimenti nel capitale umano sono condizioni essenziali per il successo dell'Europa in un mondo globalizzato¹⁰. Nel quadro dei nuovi programmi sono stati stanziati circa 14 miliardi di euro per contribuire a rafforzare la **capacità delle imprese e dei lavoratori** di anticipare e gestire il cambiamento. Di questa somma circa 9,4 miliardi di euro sono destinati ad aiutare le imprese ad adottare efficaci politiche di sviluppo delle risorse umane e quindi a investire maggiormente nel loro principale asset: il personale. Questa strategia, che si baserà ad esempio sulla cooperazione tra varie istituzioni e sulla costituzione di cluster (in Danimarca) o sul coinvolgimento delle parti sociali (nei Paesi Bassi), punterà anche a stimolare le persone a investire nel potenziamento delle proprie capacità lungo tutto l'arco della vita. Per aiutare le imprese e i settori interessati dalla globalizzazione e dalle ristrutturazioni ad adeguarsi, sono stati stanziati 2,5 miliardi di euro: l'impegno proporzionalmente maggiore riguarda la Svezia, la Finlandia, la Slovacchia, l'Irlanda e la Polonia.

⁹ JEREMIE (Risorse europee congiunte per le micro, le piccole e le medie imprese) è uno strumento di ingegneria finanziaria messo a punto in collaborazione con la Banca europea per gli investimenti (BEI), il quale mira a facilitare l'accesso delle PMI ai finanziamenti sotto forma di prestiti, partecipazioni azionarie, capitale di rischio e garanzie. Attualmente venti Stati membri prevedono di avvalersi dell'iniziativa JEREMIE.

¹⁰ Cfr. le conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Bruxelles del 13 e 14 marzo 2008.

Gli investimenti nelle infrastrutture di un'economia dei servizi basata sulla conoscenza, nella R&S e nelle TIC richiedono risorse umane altamente preparate e qualificate. Aver compreso l'importanza del **capitale umano** ha portato ad assegnare quasi 26 miliardi di euro al miglioramento della qualità e dell'offerta di istruzione e formazione¹¹: l'attenzione si concentra su sistemi globali di apprendimento permanente, sulla lotta all'abbandono scolastico precoce (Portogallo, Grecia e Italia) e sull'impegno a garantire un'istruzione di qualità per tutti. La maggior parte della somma (76%) è destinata alle regioni di convergenza nelle quali la riforma dell'istruzione e della formazione è considerata una questione ineludibile ai fini di un ulteriore sviluppo. Questi investimenti sono essenziali per aiutare le persone a passare facilmente da un lavoro a un altro e di conseguenza sono fondamentali per rafforzare la "flessicurezza" dei mercati del lavoro e conseguire gli obiettivi di Lisbona in termini di livelli di istruzione. Investire nelle capacità umane è indispensabile, inoltre, per incrementare la produttività e quindi aiutare l'Europa a rimanere competitiva.

2.3. Cambiamenti demografici e mercati del lavoro, società ed economie più inclusive

Di fronte al declino demografico è essenziale **accrescere la partecipazione al mercato del lavoro e potenziare le competenze** per salvaguardare la ricchezza, la produttività, la competitività e una società solidale. Per conseguire l'obiettivo di Lisbona di un tasso di occupazione del 70%, i nuovi programmi destinano circa 19 miliardi di euro a sostegno di interventi volti a eliminare gli ostacoli all'occupazione, soprattutto per quanto concerne le donne, i giovani, i lavoratori più anziani e quelli poco qualificati. Importi consistenti sono stanziati nel quadro di entrambi gli obiettivi, anche se è alle regioni dell'obiettivo "Competitività" che viene destinata la quota maggiore (in media il 30,4% per il FSE). La Svezia, ad esempio, ha stanziato il 67% del suo bilancio FSE per aumentare l'offerta di lavoro. Perfino in mercati del lavoro caratterizzati da tassi di occupazione relativamente elevati, la politica di coesione può quindi fornire un prezioso contributo per provvedimenti mirati i cui destinatari sono categorie che rappresentano risorse umane inutilizzate.

L'ampia gamma dei beneficiari di questi interventi dimostra come i programmi si adattino alle esigenze dei singoli Stati membri e delle singole regioni e integrino le politiche nazionali. Rispetto al periodo di programmazione 2000-2006 ha maggiore rilievo il sostegno a favore dei **migranti**. Tutti gli Stati membri dell'UE-15 e un numero consistente degli Stati membri dell'UE-12 hanno in programma interventi diretti per 1,2 miliardi di euro a favore dei migranti, accompagnati da interventi più generali come nel campo dei sistemi di istruzione e formazione (ad esempio in Belgio). I programmi di coesione contribuiscono anche ad accelerare l'inclusione sociale dei nuovi arrivati nelle società ospitanti (in Spagna, ad esempio, l'integrazione dei migranti nelle comunità rurali, costiere e urbane e lo sviluppo di centri di informazione per i lavoratori stagionali migranti, ecc.).

¹¹ La particolare attenzione riservata all'istruzione e alla formazione nella maggior parte dei programmi operativi è coerente con le priorità stabilite nel programma di lavoro Istruzione e formazione 2010 (MAC).

Anche dove i risultati economici sono positivi, alcuni gruppi e comunità conoscono ancora la **povertà e l'esclusione sociale**. Questo problema è particolarmente acuto in molti agglomerati urbani nella maggior parte degli Stati membri. Sono stati stanziati circa 10 miliardi di euro per aiutare il reinserimento nel mercato del lavoro delle persone più lontane da tale mercato – ciò attraverso un sostegno modulato, accompagnato dall'impegno volto a contrastare la discriminazione sul luogo di lavoro. Stanziamenti particolarmente elevati in questo settore sono previsti nei programmi dell'obiettivo "Competitività" (una percentuale del 18,2% contro quella del 10,8% per i programmi dell'obiettivo "Convergenza"). La politica di coesione fornisce infine un sostegno concertato a favore delle minoranze etniche, compresi i Rom, che sono la più grande minoranza dell'UE. Nella maggior parte dei paesi interessati la questione dei Rom verrà affrontata attraverso progetti integrati.

2.4. **Far fronte alle sfide dello sviluppo sostenibile, dei cambiamenti climatici e dell'energia**

Lo sviluppo sostenibile, compresa la necessità di ridurre l'impatto dei cambiamenti climatici, è divenuto un tema centrale dell'agenda politica europea¹². Una migliore qualità dell'**ambiente** è una priorità comune di tutti gli Stati membri, alla quale è destinato circa un terzo dell'intero bilancio della politica di coesione (105 miliardi di euro). In molti Stati membri dell'UE-12 questa politica finanzia massicci investimenti di base per migliorare le infrastrutture ambientali e aiutare i paesi a rispettare la legislazione comunitaria in questa materia; a ciò si aggiungono interventi nel campo della formazione e del potenziamento delle competenze di gestione ambientale. La Romania, ad esempio, ha deciso di utilizzare l'80% delle risorse della politica di coesione destinate all'ambiente per conformarsi all'*acquis* in materia di ambiente. La Lettonia intende far salire dal 9% al 62% la percentuale di abitanti che usufruisce di servizi di gestione delle acque reflue.

La politica di coesione parteciperà con 48 miliardi di euro (14% del bilancio complessivo) a interventi in vari settori per affrontare i problemi posti dai **cambiamenti climatici**, anche attraverso misure di mitigazione e adattamento. Questo impegno si concretizzerà in un sostegno a misure dirette di investimento, compresa la promozione dell'**efficienza energetica e delle energie rinnovabili** (9 miliardi di euro ripartiti in misura equivalente tra queste due categorie), e misure indirette, tra cui progetti di trasporto urbano sostenibile (6,2 miliardi di euro). Una maggiore attenzione sarà riservata anche alle infrastrutture nel settore dell'energia (1,8 miliardi di euro) e a una migliore gestione delle risorse energetiche con il passaggio a una politica energetica dell'UE efficiente e integrata e con l'interconnessione delle reti energetiche, comprese le RTE-E. A quest'ultima attribuiscono una particolare priorità la Polonia, la Romania e la Grecia. In Italia la percentuale delle risorse destinate all'efficienza energetica e all'energia rinnovabile sarà il quadruplo di quella registrata nel periodo di programmazione precedente. Il Lussemburgo punta a ridurre del 10% le emissioni di CO₂ mediante gli investimenti nell'ambito della politica di coesione, mentre la Slovacchia intende ridurre di oltre il 20% l'intensità energetica della produzione. Molti programmi prevedono lo sviluppo di specifici sistemi di valutazione del carbonio per un monitoraggio degli effetti in

¹² Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del marzo 2007, (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/93153.pdf).

rapporto agli obiettivi di Kyoto in materia di emissioni di CO₂ (ad esempio Italia, Francia, Repubblica ceca, Malta, Inghilterra e Galles). La politica di coesione può quindi dare un importante contributo per conseguire gli obiettivi ambiziosi che consistono in una riduzione del 20% dei consumi energetici e delle emissioni dei gas a effetto serra e in un incremento al 20% entro il 2020 della quota delle energie rinnovabili nel mix energetico¹³.

3. LA POLITICA DI COESIONE RAFFORZA LA BUONA GOVERNANCE, L'ADESIONE E LE CAPACITÀ ISTITUZIONALI

3.1. Rafforzare la governance a più livelli e il partenariato

La nuova politica ha inciso notevolmente sulla definizione delle politiche a livello nazionale in quanto rafforza ulteriormente il sistema di governance articolata su più livelli. Il dialogo intrapreso nel corso della preparazione dei programmi ha consentito la partecipazione di un più vasto numero di soggetti interessati all'elaborazione di efficaci strategie di sviluppo regionale e settoriale; un contributo in questo senso è stato dato anche dalla riforma della politica degli aiuti di stato che offre ulteriori possibilità di finanziamenti nazionali e comunitari¹⁴ più mirati. Attraverso questa impostazione più fortemente strategica la politica di coesione porta l'attuazione dell'agenda di Lisbona e delle politiche ad essa correlate a livello regionale e locale e al tempo stesso garantisce l'adattamento degli interventi alle condizioni sul terreno e un reale impegno per le riforme.

La migliore esemplificazione del valore aggiunto della governance a più livelli è rappresentata da tre strumenti che hanno determinato l'inclusione dell'agenda di Lisbona per la crescita e l'occupazione nella nuova politica di coesione. In primo luogo gli orientamenti strategici comunitari dell'ottobre 2006¹⁵ hanno delineato le priorità generali del nuovo periodo di programmazione a livello comunitario. In secondo luogo i negoziati relativi ai quadri di riferimento strategico nazionali elaborati dagli Stati membri hanno portato a una loro più stretta integrazione con gli aspetti salienti della strategia di Lisbona e in particolare con i programmi nazionali di riforma. In tutti gli NSRF è stata definita e quantificata la spesa prevista nell'ambito della strategia di Lisbona ("destinazione della spesa"). Infine i negoziati sui programmi operativi hanno consentito di tradurre le strategie nazionali negli specifici contesti regionali e locali.

¹³ Comunicazione della Commissione: Due volte 20 per il 2020 - L'opportunità del cambiamento climatico per l'Europa, COM(2008) 30 del 23.1.2008.

¹⁴ Piano di azione nel settore degli aiuti di stato, COM(2005) 107 del 7.6.2005.

¹⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/index_it.htm.

In tal modo l'adesione all'agenda di Lisbona è stata estesa fino al livello regionale e locale e a un più vasto numero di soggetti interessati, eliminando così uno dei principali punti deboli del primo ciclo politico di Lisbona (2000-2005)¹⁶. In Francia, ad esempio, la Commissione, le autorità nazionali e regionali e gli esperti internazionali hanno collaborato all'elaborazione di strategie regionali per l'innovazione. In Germania la maggior parte dei nuovi interventi in materia di occupazione è stata programmata a livello regionale. A questa maggiore adesione si è accompagnata una maggiore attenzione alle competenze e all'apprendimento permanente nelle azioni rientranti nella strategia di Lisbona.

Il principio del partenariato è essenziale per un'attuazione efficace della politica di coesione. Già nel corso dei negoziati la Commissione si è preoccupata di applicare questo principio, tanto che si è avuto il coinvolgimento di vari partner (comprese ONG, università o agenzie di sviluppo regionale e parti sociali). La gestione decentrata dei fondi consente un più ampio coinvolgimento dei soggetti interessati nella fase attuativa (previsto, ad esempio, in Spagna, Irlanda e Svezia). Il principio del partenariato mobilita così le conoscenze locali e dà un contributo alle strategie di crescita indirizzando le risorse locali in modo più efficace ed efficiente. Promuove inoltre la cooperazione tra il settore pubblico e privato, ufficializzata spesso in partnership pubblico-privato: si crea così un effetto leva e si rafforzano le ricadute degli investimenti.

3.2. Rafforzare le capacità istituzionali

Per politiche pubbliche efficaci è necessaria un'amministrazione competente ed efficiente. Il rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa è quindi essenziale per promuovere gli adeguamenti strutturali, la crescita e l'occupazione e anche lo sviluppo economico. La politica di coesione può influenzare positivamente il rafforzamento di politiche pubbliche efficaci in vario modo.

Prima di tutto la nuova priorità "capacità istituzionale" della politica di coesione contribuirà al rafforzamento, a tutti i livelli, delle capacità della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici nelle regioni rientranti nell'obiettivo "Convergenza" e nei paesi dell'obiettivo "Coesione", che presentano ancora ampie carenze istituzionali, nonostante gli enormi passi avanti compiuti negli ultimi anni. Sono in programma interventi, spesso rilevanti, in tutti gli Stati membri dell'UE-12 e nelle regioni di convergenza della Grecia, del Regno Unito (Galles), dell'Italia e della Francia, per un bilancio complessivo di oltre 2 miliardi di euro. Queste azioni vanno nella direzione delle riforme previste dall'agenda di Lisbona e riguardano ad esempio una migliore regolamentazione, maggiore facilità di creazione delle imprese, una gestione efficace delle politiche pubbliche e il miglioramento dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese, compreso un rafforzamento del potere giudiziario (es. Bulgaria, Slovenia e Polonia). La politica di coesione sosterrà questi interventi mediante investimenti per oltre 1 miliardo di euro in misure a sostegno dell'e-government.

¹⁶ Relazione del gruppo ad alto livello presieduto da Wim Kok: "Affrontare la sfida: strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione" del novembre 2004. http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html.

Di conseguenza va aggiunto che questi interventi contribuiranno anche a una gestione più efficace dei fondi e di altre politiche pubbliche. Risulta che in vari Stati membri le politiche nazionali hanno adottato l'impostazione della politica di coesione in materia di programmazione delle politiche pubbliche, ovvero una programmazione strategica pluriennale. In Francia i "*Contrats de Plan Etat-Régions*" hanno adottato lo stesso periodo di programmazione e analoghi strumenti strategici. In Italia l'applicazione dei "patti territoriali" promossi dalla Commissione è stata generalizzata a tutti i settori quale strumento strategico per le iniziative di carattere territoriale. In Germania l'istituto della "*Gemeinschaftsaufgabe*" è stato gradualmente adattato all'impostazione propria dei fondi strutturali. In altri paesi le politiche regionali a livello nazionale hanno adottato un approccio integrato multisettoriale: ciò riguarda ad esempio la Finlandia e la Svezia ("accordi regionali per la crescita") e l'Inghilterra ("strategie economiche regionali").

Inoltre tutti gli Stati membri dell'UE-12 utilizzeranno lo strumento di assistenza tecnica JASPERS¹⁷ che contribuirà allo sviluppo delle capacità di elaborazione di progetti di qualità, soprattutto di grandi progetti, e di conseguenza a una migliore gestione della politica di coesione.

Perché l'elaborazione della politica e la sua attuazione attraverso un processo di riforma siano efficaci occorre anche un vasto sostegno che la politica di coesione realizza rafforzando la posizione delle parti sociali a livello attuativo. Per potenziare il ruolo delle parti sociali sono stati assegnati circa 1,2 miliardi di euro alle regioni di convergenza e la quota più elevata riguarda la Spagna. È previsto anche un sostegno al rafforzamento delle capacità delle ONG, visto il loro contributo essenziale nella prestazione di servizi in vari settori, quali l'inclusione sociale, la salute, la politica dei consumatori, ecc. Un altro miliardo di euro sosterrà la definizione di patti per l'occupazione e di iniziative di rete al fine di promuovere riforme nei settori dell'occupazione e dell'inclusione sociale.

La politica di coesione svolge un ruolo importante nella preparazione dell'adesione all'UE dei paesi candidati: lo fa attraverso il rafforzamento delle capacità e dei metodi per una programmazione e un'attuazione efficaci delle politiche e attraverso gli investimenti. La struttura del nuovo strumento di preadesione **IPA** è stata resa conforme a quella della politica di coesione e presenta una strategia integrata, una programmazione pluriennale e un più accentuato trasferimento delle responsabilità a livello delle autorità nazionali. Un maggiore decentramento delle responsabilità ha determinato uno spirito di adesione tra i ministeri competenti e rafforzato la programmazione strategica degli investimenti. Grazie all'apprendimento attraverso la pratica questi meccanismi dovrebbero garantire una migliore preparazione dei paesi candidati all'adesione all'UE e in prospettiva una gestione efficiente dei fondi della politica di coesione.

¹⁷

JASPERS (Assistenza congiunta a sostegno dei progetti nelle regioni europee) è uno strumento di assistenza tecnica attraverso il quale la Commissione, in collaborazione con la BEI e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, affianca gli Stati membri nell'elaborazione di progetti di qualità. Attualmente l'iniziativa JASPERS, che dispone di uffici a Varsavia, Bucarest e Vienna, sta valutando 261 grandi progetti.

4. GENERALIZZAZIONE (MAINSTREAMING) DELLE POLITICHE EFFICACI, MIGLIORAMENTO DELLE CONOSCENZE E DIFFUSIONE DELLE BUONE PRATICHE

Nell'elaborare i nuovi programmi gli Stati membri e le regioni si sono basati sulle pratiche più efficaci delle precedenti generazioni dei programmi della politica di coesione, tra cui le iniziative comunitarie **URBAN e EQUAL** e le **azioni innovative**. Questo processo di *mainstreaming* ha reso possibili un maggior numero di interventi su vasta scala con risorse molto maggiori. Ad esempio, alla cooperazione transnazionale, basata sul programma EQUAL, saranno destinati circa 3 miliardi di euro, mentre l'innovazione, compresa l'innovazione sociale, è un aspetto che sarà sviluppato nel corso dell'intera attuazione del programma. Il *mainstreaming* dell'iniziativa URBAN consente di affrontare i problemi urbani in modo integrato, soprattutto nei paesi (ad esempio Lettonia, Lituania, Repubblica ceca, Malta, Cipro ed Estonia) che non hanno ancora usufruito di questa iniziativa caratterizzata dalla sperimentazione, dalla realizzazione di reti e da progetti pilota. Data la novità, l'approccio urbano integrato e la gestione degli interventi urbani da parte delle autorità locali richiederanno un ulteriore monitoraggio, compreso un maggiore ricorso alla nuova iniziativa JESSICA¹⁸.

Alla "cooperazione territoriale", terzo obiettivo della nuova politica di coesione, è stata riconosciuta più rilevanza rispetto a quanta ne avesse nell'iniziativa comunitaria **INTERREG**, con conseguente maggiore visibilità e aumento delle relative risorse (passate da 5,8 a 7,8 miliardi di euro). La Commissione è riuscita a convincere gli Stati membri e le regioni a utilizzare i programmi dell'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" come base per lo sviluppo di nuove idee e di piani d'azione comuni. La cooperazione transnazionale può ad esempio offrire un supporto a interventi di sviluppo strategici per regioni più vaste, quali quelle del Mar Baltico, delle Alpi, del Mediterraneo o del Danubio.

Infine la nuova iniziativa **Regioni per il cambiamento economico** contribuirà all'individuazione di buone pratiche e a scambi tra regioni e sosterrà le reti di dimensione europea a trasferire l'eccellenza in progetti finanziati dalla politica di coesione.

5. CONCLUSIONI – VALORE AGGIUNTO DEI NEGOZIATI

- La politica di coesione è una politica comunitaria fondamentale per portare avanti la strategia per la crescita e l'occupazione in tutte le regioni dell'Unione. Nel contesto dei cambiamenti globali essa affronta le difficili sfide socioeconomiche dell'Europa in modo complementare e sinergico rispetto ad altre politiche comunitarie. Il recente dialogo con gli Stati membri e le regioni ha portato all'adozione di programmi strategicamente orientati, destinati a investire gran parte delle loro risorse finanziarie nella creazione delle condizioni per competere con successo sul mercato mondiale.

¹⁸ JESSICA (Sostegno europeo congiunto per investimenti sostenibili nelle aree urbane) è uno strumento per la concessione di prestiti/sovvenzioni messo a punto in collaborazione con la BEI per il finanziamento di progetti di riqualificazione e sviluppo urbani. Oltre 80 progetti operativi comprendono disposizioni relative a interventi che si avvalgono dello strumento JESSICA.

- Uno degli elementi principali dei negoziati è stata l'attenzione rivolta agli obiettivi di Lisbona: l'aumento della spesa in R&S al 3% del PIL, l'aumento del tasso di occupazione al 70% attraverso il sostegno agli investimenti nelle infrastrutture di base quali i trasporti, l'istruzione e la formazione, le competenze e l'adattabilità dei lavoratori, l'imprenditorialità e la creazione di nuove conoscenze o know-how. Altri aspetti importanti su cui si è concentrata l'attenzione sono il miglioramento dell'efficienza energetica e l'aumento al 20% della quota delle energie rinnovabili nel mix energetico. Di conseguenza la maggior parte delle risorse della politica di coesione andrà a priorità legate all'agenda di Lisbona (il dato è del 65% nelle regioni dell'obiettivo "Convergenza" e dell'82% nelle regioni dell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione").
- Il dialogo tra la Commissione, gli Stati membri e le regioni ha determinato anche un notevole miglioramento della qualità dei programmi, tra l'altro attraverso un maggiore rilievo dato alla valutazione, agli indicatori e al monitoraggio. Il dialogo ha modificato anche il dibattito all'interno degli Stati membri e delle regioni in merito all'elaborazione e allo sviluppo di strategie e programmi di politica pubblica più innovativi, inclusivi e proiettati verso il futuro; ciò ha comportato anche un maggiore ricorso ai nuovi strumenti di ingegneria finanziaria, quali JEREMIE e JESSICA, nelle forme adeguate ai diversi contesti dei vari Stati membri. Gli accordi con gli Stati membri in merito ai nuovi programmi sono stati raggiunti in tempi relativamente brevi grazie all'avvio di un dialogo informale già nella fase finale di preparazione della legislazione comunitaria pertinente.
- Il principio della governance a più livelli della politica di coesione, basato sul decentramento delle responsabilità e su un più forte ruolo dei protagonisti sul territorio, ha portato anche a una più ampia adesione alla strategia di Lisbona, come auspicato dal Consiglio europeo del dicembre 2007¹⁹. È importante osservare che questa impostazione garantisce inoltre maggiore efficienza economica, in quanto i soggetti a livello locale e regionale sono sempre più spesso quelli che meglio riescono ad affrontare i cambiamenti globali traendone benefici. Questa impostazione si riflette anche in una programmazione più spiccatamente regionale rispetto al periodo 2000-2006, soprattutto nei nuovi Stati membri.
- Gli investimenti riservati alle capacità istituzionali dovrebbero tradursi in un più elevato livello qualitativo delle istituzioni nazionali coinvolte nell'attuazione delle politiche. Questo è particolarmente importante in relazione alla gestione concorrente delle risorse della politica di coesione, che impone agli Stati membri di attuare i programmi secondo sane pratiche di gestione finanziaria e di controllo. Nell'architettura a più livelli della politica di coesione, le capacità delle amministrazioni nazionali e regionali sono in questo senso determinanti.
- Le nuove norme in materia di pubblicità, in base alle quali gli Stati membri sono tenuti a elaborare piani per comunicare al grande pubblico gli interventi della politica di coesione, e l'obbligo di pubblicare un elenco di tutti i beneficiari daranno maggiore trasparenza, legittimità e visibilità alle azioni finanziate dalla politica di coesione.

¹⁹

Consiglio dell'Unione europea, conclusioni della presidenza portoghese del 14 dicembre 2007, Bruxelles, 16616/07, concl. 3.

- Sono state gettate le basi per un uso efficace dei fondi della politica di coesione tra il 2007 e il 2013. Per ottenere i risultati auspicati è essenziale che l'attuazione sia efficiente e tempestiva. In prospettiva è essenziale che gli Stati membri e le regioni rispettino gli impegni e procedano all'attuazione con determinazione, sfruttando le sinergie tra tutti gli strumenti disponibili. Ciò richiede un forte impegno a livello nazionale e regionale. Lungo l'intero periodo di programmazione la Commissione verificherà insieme agli Stati membri l'andamento dei programmi in modo da garantire che essi restino *concentrati* su investimenti in grado di sostenere la crescita e di creare posti di lavoro, *coerenti* con altre importanti priorità comunitarie e *flessibili* per consentire all'Europa e alle sue regioni di superare le sfide che le attendono nel medio periodo.