

III

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

480^a SESSIONE PLENARIA DEL 25 E 26 APRILE 2012

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006

COM(2011) 615 definitivo — 2011/0276 (COD)

(2012/C 191/06)

Relatore: VARDAKASTANIS

Il Parlamento europeo, in data 25 ottobre 2011, e il Consiglio, in data 27 ottobre 2011, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 177 e 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006

COM(2011) 615 final — 2011/0276 (COD).

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 3 aprile 2012.

Alla sua 480^a sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 aprile 2012 (seduta del 25 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 162 voti favorevoli, 9 voti contrari e 9 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene che le politiche economiche in atto nell'UE (austerità, restrizioni di bilancio negli Stati membri, limiti del bilancio UE, patto di bilancio, limiti della BCE, ecc.) stiano innescando un processo di recessione dagli effetti imprevedibili, quando invece sarebbe necessario il contrario, bisognerebbe cioè sostenere, almeno temporaneamente, se non prima, **la crescita e l'occupazione** con una proposta più coraggiosa ed incisiva. Un contributo importante in tal senso può venire proprio dai fondi strutturali

(e in parte, temporaneamente, da quelli della PAC), come ha indicato anche il vertice del 30 gennaio 2012, sebbene in una forma limitata.

1.2 Occorre lanciare un Piano europeo per la crescita, un «New Deal» con grandi progetti mirati, coinvolgendo alcuni settori chiave in grado di rimettere in moto l'economia dell'UE. Tale piano potrebbe essere finanziato utilizzando, da subito, i fondi residui 2007-2013 a cui aggiungere, appena possibile e per un tempo limitato, una parte di quelli previsti per il 2014-2020. Questo fondo dovrebbe essere sostenuto e rafforzato, grazie a un intervento della BEI, attraverso l'emissione di

obbligazioni⁽¹⁾ (articolo 87 del nuovo regolamento). Ciò avrebbe un effetto moltiplicatore sugli investimenti, perché attirerebbe capitali dall'esterno e produrrebbe un effetto positivo sul debito pubblico e sull'euro, che risulterebbe rafforzato.

1.3 Il CESE è fermamente convinto che il **partenariato**, che coinvolge tutti i partner, come definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni, nella preparazione, esecuzione e valutazione ex post dei progetti avviati nel quadro della politica di coesione dell'UE, contribuisca direttamente al successo di quest'ultima. Si compiace del progresso rappresentato dall'articolo 5 della proposta della Commissione, che fa del partenariato orizzontale una caratteristica obbligatoria, e ricorda che la partecipazione dovrebbe essere reale in tutte le fasi dell'applicazione dei fondi, compresi questi partner con diritto di voto nei comitati di sorveglianza. In considerazione di quanto precede, il CESE ritiene che l'articolo 5 del regolamento recante le disposizioni comuni dovrebbe essere riveduto e riformulato in modo che le disposizioni sul partenariato in esso contenute, e più in particolare il suo paragrafo 2, vengano effettivamente applicate a tutti i livelli amministrativi: nazionale, regionale e locale.

1.3.1 Il CESE ambisce a contribuire al codice di condotta menzionato all'articolo 5, ed è profondamente preoccupato per i segnali provenienti dal Consiglio, dove gli Stati membri vogliono restringere l'applicazione del principio del partenariato. Chiede alla Commissione e al Parlamento europeo di invertire questo orientamento. Il codice di condotta dovrebbe comprendere una definizione chiara e inclusiva delle organizzazioni non governative, comprese le organizzazioni rappresentative dei gruppi vulnerabili in base agli articoli 10 e 19 del TFUE, come donne, anziani, giovani, o i gruppi vulnerabili in funzione dell'orientamento sessuale, della disabilità o dell'appartenenza a minoranze religiose o etniche. Il codice di condotta dovrebbe inoltre stabilire regole chiare per l'attuazione di progetti e programmi, insistere su un'esecuzione tempestiva e prevedere una procedura di reclamo, permettendo così un'applicazione e un utilizzo efficaci e non burocratici dei programmi della politica di coesione. Il CESE ritiene che i criteri di approvazione aggiuntivi utilizzati dagli Stati membri dovrebbero essere assoggettati a una valutazione pubblica preliminare, per evitare un aggravio degli oneri burocratici e la sovraregolamentazione nazionale (o «gold plating»).

1.4 Il CESE approva un maggiore ricorso alla **condizionalità ex ante** ed **ex post** nei fondi strutturali dell'UE, allo scopo di realizzare risultati più mirati, concreti e sostenibili. Esso respinge tuttavia la condizionalità macroeconomica, che penalizza regioni e cittadini che non hanno colpa delle decisioni macroeconomiche adottate a livello nazionale o europeo.

1.5 Il CESE prende atto degli sforzi compiuti dalla Commissione per **semplificare le procedure**, ma li reputa insufficienti. La complessità permane comunque eccessiva. A causa dell'eccessivo rilievo dato alla revisione contabile e alle procedure, le

autorità sia nazionali che europee continuano a limitare il semplice accesso delle PMI e delle ONG ai finanziamenti dell'UE. Occorre limitare gli oneri burocratici, specie nei paesi in cui i sistemi territoriali federali creano livelli amministrativi differenti.

1.6 Il CESE propone di valutare l'adozione di un approccio basato sullo «sportello unico» per i beneficiari, in modo da rendere la politica di coesione maggiormente orientata ai beneficiari stessi (un approccio incentrato sul cliente). Il CESE ritiene inoltre necessario innalzare dagli attuali 100 000 euro a 250 000 euro la soglia al di sotto della quale i progetti sono assoggettati a un solo audit, a norma dell'articolo 140. Questa somma dovrebbe riguardare la componente di finanziamento dell'UE di questi progetti, nell'ottica di semplificare ulteriormente le disposizioni.

1.7 Il CESE si compiace delle proposte della Commissione in materia di **concentrazione tematica**, come mezzo per limitare la frammentazione degli sforzi, e auspica un forte coordinamento degli sforzi dei vari fondi strutturali, nell'ottica di creare una singola politica di coesione unificata, in grado di contribuire pienamente alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020. Il CESE ritiene che (i) il miglioramento dell'accessibilità e (ii) la costruzione di capacità delle parti in causa nella politica di coesione (i partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni) dovrebbero divenire due specifiche aree tematiche.

1.8 Ribadisce l'importanza di modificare l'articolo 7 del regolamento recante disposizioni comuni per includervi l'accesso ai fondi e **l'accessibilità per i disabili** conformemente alla Convenzione dell'ONU sui diritti dei disabili.

1.9 Il CESE sottolinea l'importanza della **costruzione di capacità** per i partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni, e chiede che venga inserita nell'articolo 2 una definizione della costruzione di capacità. La definizione di costruzione di capacità andrebbe intesa come un aumento della partecipazione dei partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni alla preparazione, all'applicazione e al monitoraggio dei fondi strutturali in tutte le fasi.

1.10 Il CESE chiede che la Commissione presenti il **quadro strategico comune** consentendo alle istituzioni e agli organi politici dell'UE di partecipare alla sua negoziazione e adozione.

1.11 Il CESE raccomanda di chiarire la partecipazione dei soggetti dell'**economia sociale** al perseguimento dei vari obiettivi dei fondi.

1.12 Il CESE ritiene che la condizionalità non dovrebbe limitare la **flessibilità** degli interventi strutturali, dato che, sia pure mantenendo obiettivi comuni di accrescere la coesione attraverso regole comuni, nessuna soluzione si adatta a tutte le regioni.

⁽¹⁾ Per ulteriori dettagli consultare i pareri del CESE *Rilanciare la crescita* (GU C 143 del 22.05.2012, p. 10) e *Fondo di coesione* (Cfr. pagina 38 della presente Gazzetta ufficiale).

1.13 Il CESE sostiene fortemente la proposta di destinare almeno il 20 % degli stanziamenti nazionali complessivi nel quadro dell'FSE all'inclusione sociale e alla lotta contro la povertà.

1.14 Si compiace dello sforzo rivolto a elaborare un regolamento recante disposizioni comuni maggiormente orientato ai risultati, e crede che gli **indicatori** basati solo su dati macroeconomici, come il PIL, siano palesemente inefficaci per individuare il livello di coesione.

1.15 Il CESE chiede che nell'articolo 51 della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni venga rafforzata la capacità dei partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1 del medesimo testo. L'inclusione di tali partner in questo processo di sostegno, studio, valutazione, consulenza di esperti, insieme ad altre azioni sostenute grazie all'**assistenza tecnica**, comporterà una partecipazione più significativa e la capacità di intervenire per tutti i partner dei fondi strutturali, e sarà in ultima analisi utile all'attuazione efficace della politica di coesione. Il CESE si rammarica della proposta di escludere, nei programmi operativi, l'assistenza tecnica dalle azioni ambientali, dalle pari opportunità e dalla parità di genere. Tale esclusione dovrebbe essere soppressa all'articolo 87.

1.16 Il CESE è fermamente convinto che attraverso un'**ingegneria finanziaria** intelligente si debba fare l'uso migliore possibile dei limitati fondi disponibili e che occorra perseguire il massimo impatto di ciascun euro destinato al finanziamento della coesione. Sottolinea l'importanza di coordinare attentamente le attività dei vari fondi strutturali e la necessità di adeguare i tassi di cofinanziamento per riflettere meglio le esigenze dei beneficiari nell'attuale crisi.

1.17 L'articolo 174 del TFUE pone la politica di coesione al centro dell'azione dell'Unione europea, di cui mira a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale. Per gli Stati membri che nel periodo 2007-2009 hanno registrato una crescita media del PIL di segno negativo e che nell'attuale periodo di programmazione presentano un buon tasso di assorbimento, il massimale verrà fissato ad un livello almeno pari all'attuale. Il massimale della politica di coesione non si applicherà ai fondi per la pesca e per lo sviluppo rurale.

2. I rischi della crisi per l'Europa: nuovi fondi strutturali per un'era di sfide

2.1 Il tasso di disoccupazione è salito al 10,3 % nell'UE a causa della crisi economica (più di cinque milioni di disoccupati sono giovani – la «generazione perduta»), la percentuale di persone a rischio di esclusione sociale è aumentata di oltre il 4 % in alcuni paesi dell'UE e del 3 % per le persone in condizioni di grave deprivazione materiale.

2.2 Malgrado gli sforzi compiuti sinora dalle politiche dell'UE in materia di coesione, sviluppo rurale e pesca, le disuguaglianze tra le regioni si acuiscono di nuovo. Stando alla Quinta relazione sulla coesione, le disuguaglianze sono in genere aumentate, specialmente quelle interne agli Stati (le capitali diventano più ricche, le regioni meno sviluppate diventano più povere), in

alcuni casi in modo piuttosto drammatico. La relazione mostra anche le importanti disparità tra città e campagna in termini di livello di sviluppo⁽²⁾.

2.3 Sulla base di quanto è stato convenuto durante il vertice del 30 gennaio 2012, il CESE invita la Commissione e il Consiglio ad adottare una procedura speciale, che sospenda per cinque anni la regolamentazione in vigore, allo scopo di consentire un impiego immediato ed accelerato dei fondi e di eliminare le barriere inutili e la discrezionalità amministrativa. Ciò risulterebbe particolarmente vantaggioso per le PMI impegnate nell'innovazione, nel miglioramento della produzione e in progetti che coinvolgono giovani.

2.4 La politica di coesione è al centro dell'azione dell'UE; in base all'articolo 174 del TFUE, l'Unione sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite.

2.5 Conformemente al suddetto obiettivo, il Comitato sottolinea che per gli Stati membri che nel periodo 2007-2009 hanno registrato una crescita media del PIL di segno negativo e che nell'attuale periodo di programmazione presentano un buon tasso di assorbimento, il massimale verrà fissato ad un livello almeno pari all'attuale. Il massimale della politica di coesione non si applicherà ai fondi per la pesca e per lo sviluppo rurale.

2.6 Il CESE ha sottolineato vigorosamente l'importanza di integrare i fondi strutturali con la strategia Europa 2020, pertanto gli obiettivi e le finalità di quest'ultima dovrebbero allinearsi strettamente alla politica di coesione⁽³⁾ e includere un riferimento più chiaro e visibile a come i futuri fondi strutturali contribuiranno agli obiettivi indicati nelle iniziative faro della strategia. Queste ultime dovranno essere riviste nel prossimo futuro, affinché l'UE possa attuarle in un periodo di profonda crisi.

2.7 In vari pareri⁽⁴⁾, il CESE ha sottolineato che gli obiettivi dei fondi strutturali sono più ampi della strategia Europa 2020. I fondi strutturali dovrebbero pertanto essere un meccanismo rivolto a garantire che l'economia dell'UE rafforzi le sue politiche in materia di occupazione e di istruzione, al fine di preservare e di rafforzare il capitale umano e gli investimenti necessari per garantire la crescita, l'occupazione e l'inclusione sociale. I fondi strutturali dovrebbero contribuire a realizzare altre strategie e politiche nell'UE, tra cui la strategia per la parità di genere 2010-2015, lo *Small Business Act*, la strategia energetica per

⁽²⁾ Vedere i pareri del CESE sul tema *Le aree metropolitane e le città-regioni nella strategia Europa 2020*, GU C 376 del 22.12.2011, pag. 7 e *Agricoltura e artigianato*, GU C 143 del 22.05.2012, p. 35.

⁽³⁾ Vedere i pareri del CESE *Quinta relazione sulla coesione*, GU C 248 del 25.8.2011, pag. 68, *Il ruolo e le priorità della politica di coesione nel quadro della strategia Europa 2020*, GU C 248 del 25.8.2011, pag. 1, e *Le aree metropolitane e le città-regioni nella strategia Europa 2020*, GU C 376 del 22.12.2011, pag. 7.

⁽⁴⁾ Pareri del CESE *Il contributo della politica regionale alla crescita intelligente*, GU C 318 del 29.10.2011, pag. 82 e *Quinta relazione sulla coesione*, GU C 248 del 25.8.2011, pag. 68.

l'Europa, la strategia europea sulla disabilità 2010-2020, il quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom e la strategia di sviluppo sostenibile.

2.8 Il CESE è profondamente preoccupato per l'impatto della crisi e crede che i fondi strutturali possano contribuire a uscirne, a condizione che la revisione della *governance* economica dell'UE, che al momento non sta generando crescita, occupazione e inclusione sociale, sottolinei che le misure di austerità adottate ai fini della stabilità macroeconomica non devono compromettere gli sforzi rivolti a creare una maggiore coesione nell'UE. Gli interventi strutturali dovrebbero produrre risultati in termini di crescita, inclusione sociale e livelli di occupazione migliori.

2.9 La gravità della crisi economica mette in risalto il fatto che l'ammontare attualmente proposto dalla Commissione per i fondi strutturali nel periodo 2014-2020 (376 miliardi di euro) non sarà sufficiente ad accrescere la coesione economica, sociale e territoriale nell'UE. Il CESE chiede pertanto alla Commissione e al Parlamento europeo di riconsiderare l'attuale proposta per i fondi strutturali nel quadro finanziario pluriennale; invita inoltre le istituzioni a concentrare l'erogazione dei fondi UE sulle regioni meno sviluppate e a non aumentare ulteriormente gli oneri burocratici e la frammentazione.

2.10 La crisi non dovrebbe impedire all'UE di rispettare gli impegni e le convenzioni che ha stipulato sul piano internazionale, come la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei disabili.

3. Per dei fondi strutturali efficienti occorrono sani principi

3.1 Programmazione strategica

3.1.1 Il CESE ritiene che il quadro strategico comune costituisca uno sviluppo essenziale, che garantirà un'azione meglio coordinata per l'attuazione della politica di coesione attraverso i vari fondi strutturali.

3.1.2 Si compiace pertanto dell'adozione del quadro strategico comune, ma chiede un approccio orientato ai beneficiari. Attualmente i potenziali beneficiari devono seguire procedure differenti per ottenere i sussidi (vi sono per esempio differenze tra il FESR e il FEASR), cosa che comporta un onere amministrativo per essi. Il quadro strategico comune, nella forma in cui viene proposto attualmente, costituisce solo una serie amministrativa di criteri, ma manca l'idea di uno sportello unico per i beneficiari. Il quadro strategico comune dovrebbe anche fornire una documentazione chiara e un'interpretazione univoca delle norme che devono essere applicate in tutti gli Stati membri. Un simile sportello unico garantirebbe che il quadro strategico comune divenisse uno strumento per accrescere l'efficacia nell'uso dei fondi e non aggiungesse un livello di oneri amministrativi in più.

3.1.3 Il CESE ritiene che il quadro strategico comune dovrebbe fornire i dettagli delle priorità di investimento che derivano dagli obiettivi della strategia Europa 2020, e in particolare che esso non dovrebbe omettere di individuare i canali attraverso cui si potrebbe realizzare l'inclusione sociale delle persone più distanti dal mercato del lavoro, come le donne, i giovani, gli immigranti, gli anziani e i disabili.

3.1.4 Il CESE ritiene inoltre che il quadro strategico comune dovrebbe essere concordato con la partecipazione di tutte le istituzioni e gli organi consultivi dell'UE, al fine di garantire il massimo livello di titolarità da parte di tutti.

3.1.5 Si apprezza l'inclusione di contratti di partenariato, per garantire la realizzazione di obiettivi comuni europei, nazionali e regionali.

3.1.6 Il CESE chiede che tutti i contratti di partenariato e i relativi programmi siano legati ai programmi nazionali di riforma. I programmi nazionali di riforma dovrebbero riflettere tutti gli obiettivi indicati nella strategia Europa 2020, nonché altri obblighi derivanti da altri impegni e convenzioni internazionali, come la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei disabili.

3.1.7 Il coinvolgimento dei partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni nella preparazione e nell'adozione dei contratti di partenariato costituirà un elemento essenziale del successo dei fondi strutturali, anche per quanto concerne le proposte di emendamenti da apportare ai contratti di partenariato (articolo 15). Pertanto occorrerebbe modificare di conseguenza la proposta di regolamento recante le disposizioni comuni.

3.1.8 Il CESE chiede che l'articolo 14 della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni venga modificato alla luce degli articoli 10 e 19 del TFUE, includendo nella lettera c) riferimenti adeguati ai gruppi vulnerabili come le donne, gli anziani, i giovani, e ai gruppi vulnerabili in funzione dell'orientamento sessuale, della disabilità e dell'appartenenza a minoranze etniche o religiose.

3.2 Concentrazione tematica e semplificazione

3.2.1 Il CESE accoglie con favore la proposta di regolamento recante le disposizioni comuni, che definisce una serie di regole comuni applicabili ai fondi strutturali. Ritiene che tale atto legislativo apporterà alla politica di coesione nell'UE una prospettiva univoca comune e un aumento della coerenza e dell'efficacia.

3.2.2 Il CESE si compiace delle 11 aree tematiche individuate, ma ritiene che occorra aggiungere le due seguenti aree tematiche: (1) miglioramento dell'accessibilità e (2) costruzione di capacità dei partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni. Il CESE chiede che vengano inserite nell'articolo 9 della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni.

3.2.3 Il CESE sottolinea che tutti i paesi dovrebbero concentrarsi sui settori definiti nella proposta di regolamento recante le disposizioni comuni, al fine di garantire delle sinergie e una crescita più coesiva ed inclusiva.

3.2.4 Il CESE ricorda di avere chiesto una semplificazione delle procedure amministrative, contabili e di revisione contabile, affermando che «la semplificazione deve diventare il

principale obiettivo della politica di coesione»⁽⁵⁾ e si compiace pertanto degli sforzi fatti nel quadro della proposta in esame per tenere conto di questo principio. Occorre evitare un eccesso di burocrazia, e fare di più per garantire che i beneficiari finali traggano vantaggio dalle azioni. La semplificazione dovrebbe comportare maggiore chiarezza per quanto riguarda l'ammissibilità, la verifica, i pagamenti e l'uso delle TIC. Occorre tra l'altro semplificare il testo del regolamento e ridurre il numero di articoli.

3.2.5 La soglia di 100 000 euro, al di sotto della quale vigono regole semplificate, dovrebbe essere elevata a 250 000 euro, per la parte relativa al finanziamento dell'UE, per i progetti assoggettati a un solo audit a norma dell'articolo 140 della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni. La maggior parte dei progetti ha dei costi di bilancio superiori all'importo proposto nel regolamento, proprio a causa dell'eccessivo onere amministrativo. Questa semplificazione, con la nuova soglia proposta, potrebbe avere un impatto positivo sull'applicazione della regola in questione ai meccanismi per le sovvenzioni globali.

3.2.6 Il CESE propone di valutare l'adozione di un approccio basato sullo «sportello unico» per i beneficiari, in modo da rendere la politica di coesione maggiormente orientata ai beneficiari stessi (un approccio incentrato sul cliente).

3.2.7 Suscita compiacimento anche il ricorso a una vasta gamma di rimborsi e all'*e-governance*. Il CESE sottolinea che è importante garantire che l'uso dell'*e-governance* comprenda l'accessibilità per tutti, compresi gli anziani, gli appartenenti a minoranze etniche e i disabili.

3.3 Quadro di riferimento dei risultati e condizionalità

3.3.1 Il CESE ritiene che l'inclusione della condizionalità nella proposta di regolamento recante le disposizioni comuni costituisca un meccanismo adeguato per garantire l'effettiva realizzazione di obiettivi comuni dell'UE.

3.3.2 Come ha affermato in precedenti pareri⁽⁶⁾, il CESE accoglie con favore la condizionalità *ex-ante*, che considera un approccio in grado di migliorare la qualità della spesa per la politica di coesione. Tale condizionalità non dovrebbe tuttavia creare ulteriori oneri amministrativi, bensì garantire un impiego più coerente ed efficiente dei fondi strutturali.

3.3.3 Tuttavia il CESE è contrario al ricorso alla condizionalità macroeconomica⁽⁷⁾ come metodo, perché penalizza i soggetti sbagliati. Il CESE non sostiene l'applicazione di alcuna misura coercitiva nel quadro della politica di coesione (compresa la sospensione dei pagamenti) per il prossimo, sesto pacchetto sulla *governance* economica. Le misure adottate in materia di condizionalità macroeconomica non dovrebbero avere effetti sui beneficiari dei fondi strutturali.

⁽⁵⁾ Pareri del CESE *Quinta relazione sulla coesione*, GU C 248 del 25.8.2011, pag. 68, e *Come favorire partenariati efficaci nella gestione dei programmi della politica di coesione*, GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 1.

⁽⁶⁾ Parere in merito alla *Quinta relazione sulla coesione*, GU C 248 del 25.8.2011, pag. 68.

⁽⁷⁾ Parere del CESE sul tema *Il contributo della politica regionale alla crescita intelligente nell'ambito di Europa 2020*, GU C 318, del 29.10.2011, pag. 82.

3.3.4 È essenziale che la verifica dei risultati comprenda la partecipazione e il riconoscimento dei partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni, in quanto soggetti a pieno titolo dell'attuazione della politica di coesione.

3.4 Flessibilità

3.4.1 Il CESE ritiene che i principi di condizionalità non dovrebbero compromettere la flessibilità delle azioni strutturali, dal momento che nessuna soluzione è adatta a tutte le regioni.

3.4.2 La flessibilità non dovrebbe compromettere gli obiettivi comuni della coesione attraverso regole comuni applicate a tutti i beneficiari.

3.5 Governance multilivello

3.5.1 Il CESE accoglie con favore l'approccio della *governance* multilivello come modo per garantire la titolarità dei fondi e gli obiettivi della coesione sociale. I partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni dovrebbero partecipare pienamente, conformemente all'articolo 5, a tutte le fasi di applicazione dei fondi, anche a livello locale e regionale. Il CESE ribadisce l'importanza che veniva assegnata in passato ai patti territoriali in quanto strumenti per la partecipazione della società civile.

3.5.2 Sottolinea che occorre garantire delle sinergie tra tutti gli strumenti istituiti dai fondi strutturali.

4. I principi della politica di coesione dell'UE richiedono strumenti adeguati per creare la coesione

4.1 Partenariato: con la società civile – il contratto di partenariato

4.1.1 Il CESE ha sostenuto l'applicazione del principio del partenariato alla politica di coesione⁽⁸⁾. Tutte le pertinenti parti interessate dovrebbero essere rappresentate nei lavori preparatori dei contratti di partenariato e dell'assistenza tecnica.

4.1.2 Il CESE accoglie pertanto con grande favore l'articolo 5 della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni e la proposta di elaborare un codice di condotta sul partenariato a livello dell'UE, che specifichi le differenti responsabilità e diritti di partecipazione dei partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, di detta proposta di regolamento. Nella preparazione del codice di condotta si dovrebbe garantire la piena partecipazione di tali partner.

4.1.3 Il CESE sottolinea che la partecipazione della società civile andrebbe inoltre garantita sulla base di un accesso paritario ai finanziamenti e di una definizione inclusiva chiara. L'accesso della società civile ai fondi è spesso precluso da barriere create da regole relative al cofinanziamento, da oneri amministrativi, da obiettivi inadeguati dei programmi operativi nazionali e dalla mancanza di partecipazione al monitoraggio dei fondi.

⁽⁸⁾ Pareri del CESE *Come favorire partenariati efficaci nella gestione dei programmi della politica di coesione*, GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 1 e *Quinta relazione sulla coesione*, GU C 248 del 25.8.2011, pag. 68.

4.1.4 Il codice di condotta dovrebbe stabilire regole chiare per l'applicazione, insistere su un'esecuzione tempestiva e prevedere una procedura di reclamo, permettendo così un'applicazione e un utilizzo efficaci e non burocratici dei programmi della politica di coesione. Il CESE ritiene che i criteri di approvazione aggiuntivi utilizzati dagli Stati membri dovrebbero essere assoggettati a una valutazione pubblica preliminare, per evitare un aggravio degli oneri burocratici e la sovraregolamentazione nazionale (o «gold plating»).

4.1.5 Il codice di condotta dovrebbe stabilire chiaramente le differenti responsabilità e diritti di partecipazione tra i vari partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni.

4.1.6 A questo scopo il CESE ha anche segnalato l'utilità di un contratto di partenariato tra ciascuno Stato membro, le sue regioni e la sua società civile⁽⁹⁾.

4.1.7 Il CESE segnala l'esigenza di creare un ampio partenariato che dovrebbe rappresentare una grande varietà di interessi differenti. Bisognerebbe inoltre stabilire modalità chiare per determinare le responsabilità e le funzioni dei vari partner.

4.1.8 Il CESE si rammarica del fatto che la proposta di regolamento recante le disposizioni comuni non predisponga un meccanismo europeo di partenariato con i partner europei definiti nel suo articolo 5, paragrafo 1. Chiede pertanto che tale meccanismo venga incluso nel regolamento proposto.

4.1.9 Il CESE accoglie con favore la proposta della Commissione di rafforzare le iniziative di tipo partecipativo avvalendosi dell'esperienza maturata con l'approccio dell'iniziativa «Leader». Chiede che nei gruppi di azione locale dell'iniziativa Leader siano rappresentate le pertinenti parti in causa della società civile.

4.2 Comitati di sorveglianza

4.2.1 Il CESE è decisamente favorevole alla concessione dei diritti di voto nei comitati di sorveglianza a tutti i partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni, conformemente all'articolo 42 di detta proposta di regolamento, e sottolinea ancora una volta l'importanza di garantire che tutti i partner abbiano uguali diritti in tali comitati. Sottolinea che è urgente far sì che tutte le parti del meccanismo di monitoraggio operino in condizioni di parità, e chiede che vengano inseriti orientamenti concreti nel quadro strategico comune.

4.2.2 Il CESE ribadisce l'importanza di una valutazione e di un'analisi concrete dell'uso dei fondi e sottolinea che questo è un punto chiave per comprendere i differenti impatti dei fondi tenuto conto delle diverse situazioni delle regioni europee.

4.3 Assistenza tecnica

4.3.1 Il CESE chiede che nell'articolo 51 del regolamento generale venga rafforzata la capacità dei partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni. L'inclusione di tali partner in questo processo di sostegno, studio, valutazione, consulenza di esperti, insieme ad altre azioni sostenute grazie all'assistenza tecnica, comporterà una partecipazione più significativa e la capacità

di intervenire per tutti i partner dei fondi strutturali. Il CESE ritiene che questa dovrebbe essere una condizione preliminare della partecipazione.

4.3.2 Il CESE si rammarica della proposta di escludere i programmi operativi per l'assistenza tecnica dalle azioni ambientali, dalle pari opportunità e dalla parità di genere. Tale esclusione dovrebbe essere soppressa all'articolo 87

4.3.3 Il CESE ricorda che il Fondo sociale europeo è più avanzato in termini di uso dell'assistenza tecnica per la partecipazione dei partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni. Segnala l'esigenza di applicare il principio del partenariato in maniera equa in tutti i fondi strutturali.

4.4 Costruzione di capacità

4.4.1 Il CESE chiede che venga inserita nell'articolo 2 una definizione della costruzione di capacità. Tale definizione andrebbe intesa come il rafforzamento della partecipazione dei partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni alla preparazione, all'attuazione e al monitoraggio dei fondi strutturali in tutte le fasi, compresa tra l'altro la formazione, la partecipazione all'assistenza tecnica, l'inclusione di organizzazioni rappresentative di gruppi vulnerabili, il sostegno nell'applicazione dei fondi. Essa andrebbe anche inclusa nel quadro strategico comune.

4.4.2 La costruzione di capacità per i partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni dovrebbe comprendere l'accesso ai fondi, come previsto dall'articolo 87 di tale proposta di regolamento. Il CESE si rammarica del fatto che la non discriminazione nell'accesso ai fondi non sia compresa nel suo articolo 7.

4.5 Non discriminazione e accesso ai fondi

4.5.1 Il CESE accoglie con favore l'inclusione della non discriminazione nell'attuale proposta di regolamento recante le disposizioni comuni. Si rammarica tuttavia del fatto che il principio di accessibilità per i disabili, presente nell'articolo 16 dell'attuale regolamento generale, non sia stato mantenuto nella proposta di futuro regolamento recante le disposizioni comuni.

4.5.2 I richiedenti, i beneficiari e i partner dovrebbero avere diritti vincolanti nei confronti delle autorità degli Stati membri, come pure il diritto di avvalersi di un meccanismo di reclamo per presentare obiezioni.

4.5.3 Il CESE ricorda che l'accesso ai fondi richiederà sforzi di costruzione di capacità dei partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni, come pure un ampio ricorso ai meccanismi di sovvenzioni globali. Ribadisce che azioni di formazione coordinate dalla Commissione possono rendere molto più agevole tale accesso.

4.6 Sostegno per l'economia sociale

4.6.1 Il CESE accoglie con favore le disposizioni proposte per quanto riguarda i soggetti dell'economia sociale, e raccomanda di chiarire la loro partecipazione agli obiettivi dei fondi strutturali. Questi non dovrebbero limitare il coinvolgimento dei soggetti dell'economia sociale ai soli programmi di inclusione

⁽⁹⁾ Parere del CESE sul tema *Quinta relazione sulla coesione*, GU C 248 del 25.8.2011, pag. 68, punti 2.1.6, 6.1 e 6.2.

sociale, bensì estenderlo anche alle altre importanti priorità dei fondi, come la promozione dell'occupazione, la lotta alla povertà, il miglioramento dei livelli di educazione, la creazione di imprese, l'imprenditorialità, la competitività e il sostegno delle imprese, lo sviluppo locale, la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione, la formazione e l'istruzione

4.7 Multifondo – Ingegneria finanziaria

4.7.1 Il CESE si compiace della possibilità di combinare i fondi per ottenere risultati migliori nella loro applicazione.

4.7.2 Il CESE crede nell'effetto leva che i fondi strutturali dovrebbero avere e, allo scopo di promuovere tale effetto a livello locale, raccomanda di riservare una quota appropriata delle risorse ai fondi misti in grado di mobilitare risorse locali endogene per creare differenti strutture permanenti di finanziamento locale, garantendo anche la sostenibilità dell'intervento dell'UE.

4.7.3 Il CESE è fermamente convinto che attraverso l'ingegneria finanziaria si dovrebbe fare l'uso migliore possibile dei limitati fondi disponibili e che bisognerebbe perseguire il massimo impatto di ciascun euro destinato al finanziamento della coesione. Bisognerebbe fare un uso maggiore di obbligazioni di progetto (*project bond*) nel quadro di Europa 2020. Al fine di rilanciare fin d'ora l'economia europea, il CESE raccomanda di esaminare attentamente la possibilità di utilizzare fondi strutturali già impegnati per il prossimo periodo e di mettere a disposizione delle PMI e delle imprese le risorse inutilizzate del periodo di programmazione 2007-2013, a titolo di «garanzia-cuscinetto» per continuare ad ottenere prestiti rimborsabili dalla BEI. In tale contesto si dovrebbero esaminare anche i fondi di rotazione e i microcrediti.

4.8 Ripartizione

4.8.1 Il CESE sostiene la proposta di destinare almeno il 20 % degli stanziamenti nazionali complessivi nel quadro dell'FSE all'inclusione sociale e alla lotta contro la povertà. Esso è contrario alla riduzione di tale obiettivo. In considerazione della crisi economica in corso è necessario che un'Europa sociale rimanga visibile per i suoi cittadini. In particolare le imprese sociali sono utili per attuare tale obiettivo e dare un significativo contributo all'inclusione di gruppi particolarmente colpiti nella società e nel mercato del lavoro.

4.8.2 Il Comitato propone di mantenere la prassi attuale secondo la quale i progetti di trasporto sono finanziati tramite linee di bilancio che vengono mantenute distinte. L'accantonamento nel Fondo di coesione, come suggerito dalla Commissione europea, significherebbe una diminuzione dell'importo disponibile per la coesione.

4.9 Tassi di cofinanziamento

4.9.1 Le disposizioni in materia di cofinanziamento dovrebbero essere modulate in funzione delle circostanze⁽¹⁰⁾. Nel far ciò si deve tenere conto della capacità di assorbimento dei vari beneficiari.

4.9.2 Il CESE è favorevole alla proposta avanzata dalla Commissione già nel 2011 e recepita nella proposta di regolamento recante le disposizioni comuni, di aumentare fino a un massimo

del 95 % i tassi di cofinanziamento per gli Stati membri in difficoltà finanziarie⁽¹¹⁾. Il CESE ritiene che il cofinanziamento dovrebbe figurare tra le possibilità offerte anche agli organismi locali che, non disponendo di un bilancio autonomo, non possono ottenere prestiti e non sono quindi in condizioni di offrire un contributo proprio.

4.9.3 Il CESE sostiene l'idea che i progetti mirati alle esigenze dei gruppi vulnerabili e dei gruppi a rischio di esclusione dovrebbero avere tassi di cofinanziamento più elevati. In considerazione del rischio crescente di tagli ai bilanci delle politiche sociali nazionali a causa delle misure di austerità, tale tasso dovrebbe giungere al 100 % per gli Stati membri più duramente colpiti dalla crisi economica.

4.10 Sensibilizzazione

4.10.1 Il CESE sottolinea l'esigenza di inserire strategie di sensibilizzazione riguardanti i requisiti della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni, e il significato dei più importanti principi e meccanismi che sono stati istituiti.

4.10.2 Bisognerebbe ricorrere all'assistenza tecnica e ad altri strumenti per garantire che tutti i soggetti che partecipano al processo (compresi in particolare i partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni), dalle autorità di gestione ai soggetti incaricati di realizzare i progetti, abbiano una conoscenza sufficiente degli elementi principali che il regolamento in oggetto persegue.

4.11 Edilizia sociale

4.11.1 Il CESE ribadisce l'importanza di includere l'edilizia sociale nella proposta di regolamento recante le disposizioni comuni, e segnala che questo settore potrebbe trarre vantaggio da una definizione più chiara nel quadro strategico comune allegato al regolamento.

4.12 Politiche macroregionali – politica urbana

4.12.1 Il CESE sostiene l'approccio che consiste nel dare maggiore spazio alle strategie di cooperazione macroregionale nella politica di coesione. La cooperazione tra macroregioni ha un elevato potenziale al fine di garantire un maggior rendimento dei fondi investiti in queste regioni.

4.12.2 Il CESE è decisamente favorevole a una maggiore considerazione delle esigenze delle aree urbane; in effetti il 5 % dei finanziamenti del FESR viene riservato allo sviluppo urbano e alla costruzione di una piattaforma urbana⁽¹²⁾.

4.12.3 Le politiche urbane dovrebbero concentrarsi su ambienti sostenibili più ampi, che garantiscano una migliore mobilità a tutti i cittadini, nonché su ambienti a misura di cittadino e su politiche urbane più attente all'ambiente, in particolare per gli anziani, le persone a mobilità ridotta e i disabili.

4.12.4 Il CESE sottolinea l'importanza delle attività di ricerca e sviluppo eseguite dall'Osservatorio in rete dell'assetto del territorio europeo (ORATE) nel campo dello sviluppo territoriale europeo.

⁽¹⁰⁾ Parere del CESE sul tema *Quinta relazione sulla coesione*, GU C 248 del 25.8.2011, pag. 68, punti 2.2.1 e 6.10.

⁽¹¹⁾ Nei pareri del CESE GU C 24 del 28.1.2012 da 2012/C/24/17 a 2012/C/24/19.

⁽¹²⁾ In linea con precedenti pareri, tra cui quello sul tema *Le aree metropolitane e le città-regioni nella strategia Europa 2020*, GU C 376 del 22.12.2011, pag. 7, e quello sul tema *Il ruolo e le priorità della politica di coesione nel quadro della strategia Europa 2020*, GU C 248 del 25.8.2011, pag. 1.

4.13 Indicatori

4.13.1 Il CESE si compiace degli sforzi rivolti a creare una regolamentazione maggiormente orientata ai risultati; una tale regolamentazione richiede indicatori efficaci.

4.13.2 Il CESE è fermamente convinto che degli indicatori basati esclusivamente su dati macroeconomici, come il PIL, siano manifestamente inadeguati per individuare il livello di coesione. Nella politica di coesione si dovrebbero utilizzare altri indicatori⁽¹³⁾. L'impiego di siffatti indicatori dovrebbe essere soggetto a una valutazione a metà del periodo di programmazione.

4.13.3 Il CESE chiede alla Commissione di tenere adeguatamente conto degli indicatori di prestazioni definiti a livello locale e di comunità, e di migliorare l'utilizzazione degli indicatori qualitativi accanto a quelli quantitativi, vale a dire di migliorare il rilevamento del valore aggiunto sociale generato a livello locale dai programmi e dalle operazioni.

4.13.4 Gli indicatori dovrebbero misurare l'impatto a lungo termine; dovrebbero basarsi non solo sull'approccio costi/benefici, bensì tenere conto anche di altre considerazioni sociali. È importante che tutti i soggetti della politica di coesione vengano formati all'applicazione di nuovi indicatori.

4.14 Ambito geografico (articolo 89)

4.14.1 Il CESE ribadisce che gli interventi in materia di inclusione sociale, istruzione e occupazione eseguiti attraverso i fondi strutturali dovrebbero includere tutti i gruppi vulnerabili, come le donne, gli immigranti e i disabili, ed essere organizzati e realizzati indipendentemente dall'ambito geografico.

4.15 Progresso strategico

4.15.1 Il CESE ricorda che le relazioni sull'avanzamento dovrebbero includere una valutazione dello stato di avanzamento delle azioni nel campo dell'inclusione dei gruppi vulnerabili nelle regioni coinvolte dagli interventi.

4.15.2 Il CESE ritiene che gli articoli 49 e 101 della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni dovrebbero comprendere anche una valutazione delle priorità orizzontali e delle priorità tematiche.

4.15.3 Le funzioni dell'autorità di gestione, specificate nell'articolo 114, dovrebbero comprendere le informazioni suddivise in base ai vari gruppi a rischio di esclusione.

4.16 Piani d'azione comuni

4.16.1 Il CESE ritiene che i piani d'azione comuni dovrebbero definire chiaramente la partecipazione di tutti i partner indicati nell'articolo 5, paragrafo 1.

4.16.2 Tali piani dovrebbero comprendere anche i partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni, come potenziali beneficiari di tale tipo di azioni.

5. Cooperazione transnazionale

5.1 Il CESE sottolinea l'esigenza di sostenere ulteriormente dei programmi operativi che promuovano la cooperazione transnazionale in tutti i fondi, come mezzo per rafforzare il ruolo della Commissione nella promozione dello scambio di esperienze e nel coordinamento dell'attuazione di iniziative pertinenti.

Bruxelles, 25 aprile 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽¹³⁾ Cfr. il coefficiente di Gini, menzionato nel parere in merito alla *Quarta relazione sulla coesione economica e sociale*, GU C 120 del 16.5.2008, pag. 73, e il parere in merito alla *Quinta relazione sulla coesione*, GU C 248 del 25.8.2011, pag. 68.

Parere del CESE sul tema *Non solo PIL - Il coinvolgimento della società civile nella selezione di indicatori complementari* (non ancora pubblicato nella GU): «1.5.1 In tal senso, appare indispensabile sostituire al concetto di crescita economica quello di progresso, promuovendo un dibattito sul significato stesso di progresso che, oltre a ridefinire il concetto di sviluppo, introduca anche elementi di responsabilità politica. Questo nuovo approccio richiede l'individuazione delle differenti dimensioni che compongono il progresso attraverso: i) l'estensione dei conti nazionali ai fenomeni sociali ed ambientali; ii) l'utilizzo di indicatori compositi; iii) la creazione di indicatori chiave».