

Conclusioni: una proposta per la riforma della politica di coesione

Il 10 febbraio 2004 la Commissione ha adottato una proposta concernente il bilancio dell'Unione europea allargata¹ a 27 Stati membri per il periodo 2007–2013.

Si tratta di una decisione importante, poiché attesta il riconoscimento da parte della Commissione che l'intervento dell'Unione in un certo numero di aree politiche chiave deve essere rafforzato. In particolare, la Commissione ha deciso che una politica di coesione ambiziosa debba essere un elemento essenziale dell'intero pacchetto di provvedimenti. Un aspetto importante nella nuova struttura di bilancio è che la Commissione ritiene che alla politica di coesione debba essere assegnata una linea di bilancio unica e trasparente, essenziale per offrire la certezza e la stabilità necessarie per la pianificazione della prossima generazione di programmi pluriennali nazionali e regionali.

La decisione riflette il lavoro svolto fin dalla pubblicazione della Seconda relazione sulla coesione nel 2001, che ha avviato il dibattito sul futuro della politica di coesione nell'Unione allargata per il periodo che inizierà nel 2007. Le conclusioni della Terza relazione sulla coesione che seguono illustrano in dettaglio la proposta per le priorità e il sistema di attuazione dei programmi di nuova generazione nel quadro della politica di coesione, in conformità con le linee guida generali stabilite nella prospettiva finanziaria. Dopo le note introduttive, la Parte I illustra le nuove priorità della politica di coesione; la Parte II descrive i principali elementi di un nuovo sistema di attuazione; la Parte III rappresenta le implicazioni in termini di risorse.

Vale la pena ricordare che la politica di coesione, uno dei pilastri della costruzione europea insieme al mercato unico e all'unione monetaria, è l'unica politica dell'Unione europea che affronta in modo esplicito le disuguaglianze economiche e sociali. Si tratta,

pertanto, di una politica molto specifica, che comporta un trasferimento di risorse tra Stati membri attraverso il bilancio dell'Unione, allo scopo di assistere la crescita economica e lo sviluppo sostenibile attraverso l'investimento nelle persone e nel capitale fisico.

Ciò indica, altresì, che il concetto di coesione applicato a livello europeo non è stato improntato a misure passive, cioè basate sulla redistribuzione del reddito. Al contrario, la politica di coesione è uno strumento dinamico che si propone di creare risorse attraverso la promozione della competitività economica e dell'occupazione, specialmente laddove vi è un forte potenziale inutilizzato.

Quattro sfide per il futuro

Necessità di una maggiore coesione nell'Unione allargata

L'allargamento dell'Unione a 25 Stati membri, e successivamente a 27 o più, rappresenterà una sfida senza precedenti per la competitività e la coesione interna dell'Unione. Come illustrato in questa relazione, l'allargamento comporterà un ampliamento del divario nello sviluppo economico, uno spostamento geografico del problema delle disparità verso est e una situazione occupazionale più difficile: le disparità socio-economiche raddoppieranno e il PIL medio dell'Unione diminuirà del 12,5%.

Al tempo stesso, l'Unione nel suo insieme deve confrontarsi con sfide legate alla probabile accelerazione della ristrutturazione economica, a seguito della globalizzazione, della liberalizzazione degli scambi, della rivoluzione tecnologica, dello sviluppo dell'economia e della società della conoscenza,

dell'invecchiamento della popolazione e della crescita dell'immigrazione.

L'invecchiamento demografico in Europa rappresenta una sfida particolare. Le variazioni regionali a tale riguardo sono considerevoli e riflettono le tendenze nella fertilità e mortalità e nei flussi di migrazione. Affrontare i problemi non significa semplicemente cimentarsi con l'incremento della popolazione dipendente, ma richiede altresì che le strategie di sviluppo nazionali e regionali siano adattate alle circostanze demografiche e siano in grado, in particolare, di promuovere politiche attive per i lavoratori in età avanzata e di sfruttare il potenziale spesso sottoutilizzato della popolazione più anziana.

Infine, la crescita economica nell'Unione ha subito un sostanziale rallentamento nei tre anni dalla pubblicazione dell'ultima relazione sulla coesione. Di conseguenza, la disoccupazione è aumentata nuovamente in molte aree, con tutte le implicazioni sociali che ciò comporta. L'Unione dovrebbe sfruttare pienamente le opportunità offerte dall'attuale tendenza alla ripresa come un trampolino di lancio verso il futuro.

Rafforzamento delle priorità dell'Unione

Nel tentativo di migliorare i risultati economici dell'Unione, i Capi di Stato e di Governo dell'UE, riuniti a Lisbona a marzo 2000, hanno delineato una strategia destinata a fare dell'Europa l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e più dinamica al mondo entro il 2010. Il Consiglio di Nizza di dicembre 2000 ha tradotto gli obiettivi di Lisbona sulla riduzione della povertà in una strategia coordinata di inclusione sociale. Al Consiglio di Goteborg di giugno 2001, la strategia di Lisbona è stata ampliata, dando nuovo impulso alla protezione dell'ambiente e alla realizzazione di un modello di sviluppo maggiormente sostenibile.

La politica di coesione contribuisce fortemente alla realizzazione di questi obiettivi. In effetti, la crescita e la coesione si sostengono reciprocamente. Riducendo le disparità, l'Unione assicura che tutte le regioni e tutti i gruppi partecipino allo sviluppo economico complessivo e ne traggano beneficio. Gli articoli 3 e 158 del Trattato riflettono questa impostazione, che è stata rafforzata nella bozza di Costituzione con

l'introduzione di un più chiaro riferimento alla dimensione territoriale della coesione.

La politica di coesione è peraltro necessaria in una situazione in cui le altre politiche comunitarie assicurano importanti benefici abbinati a costi limitati ma localizzati. Essa aiuta a diffondere i benefici e, anticipando il cambiamento e facilitando l'adattamento, può contenere l'impatto negativo.

Per questa ragione, la politica di coesione in tutte le sue dimensioni deve essere vista come un elemento integrante della strategia di Lisbona, anche se oggi, come ha osservato la Commissione nella prospettiva finanziaria, il disegno politico su cui poggia la strategia di Lisbona ha bisogno di essere completato e aggiornato. In altre parole, la politica di coesione deve incorporare gli obiettivi di Lisbona e Goteborg e diventare un veicolo chiave della loro realizzazione attraverso i programmi di sviluppo nazionali e regionali.

Maggiore qualità per promuovere uno sviluppo più equilibrato e sostenibile

Questa relazione mostra che le disparità in termini di prodotto, produttività e accesso all'occupazione che persistono tra paesi e regioni nascono da carenze strutturali nei fattori chiave di competitività: dotazione inadeguata di capitale fisico e umano, mancanza di capacità innovativa e di autonomia amministrativa regionale, basso livello di capitale ambientale.

Il costo associato al mancato perseguimento di una vigorosa politica di coesione destinata a promuovere la crescita e a combattere le disparità, pertanto, si misura non solo in termini di perdita di benessere individuale e collettivo, ma anche in termini economici, in una perdita di reddito reale potenziale e di un migliore tenore di vita. Date le interdipendenze insite in un'economia integrata, queste perdite non sono confinate alle regioni meno competitive o agli individui che non lavorano o che svolgono occupazioni improduttive, ma colpiscono indistintamente tutti gli abitanti dell'Unione.

Il rafforzamento della competitività regionale attraverso un investimento mirato in tutta l'Unione e l'offerta di opportunità economiche per aiutare le persone a realizzare le loro capacità saranno quindi il puntello della crescita potenziale dell'economia dell'Unione nel suo

complesso a beneficio di tutti. Assicurando una diffusione più equilibrata dell'attività economica nell'Unione, la politica regionale contribuisce a ridurre le pressioni della sovra-concentrazione, la congestione e le strozzature.

Un nuovo partenariato per la coesione

La riforma della politica di coesione dovrebbe anche rappresentare un'opportunità per migliorare l'efficienza, la trasparenza e la responsabilità politica. Ciò richiede, innanzitutto e più che mai, la definizione di un approccio strategico che definisca le priorità della politica di coesione, assicuri il coordinamento con il sistema di governo economico e sociale e preveda una revisione regolare e aperta dei progressi compiuti.

Il corollario è rappresentato dalla necessità di rafforzare le capacità istituzionali a tutti i livelli di governo nell'intera Unione, sulla base dei principali punti di forza della politica di coesione.

Una nuova architettura per la politica di coesione dell'UE dopo il 2006

Interventi più mirati

Nel dibattito pubblico sul futuro della politica di coesione citato in precedenza, una conclusione generale riguarda l'esistenza di un certo numero di fattori che sono importanti per la coesione nel complesso dell'Unione (...*“le questioni della capacità competitiva, dello sviluppo durevole e della ristrutturazione economica e sociale sono importanti in tutti gli Stati membri”*²). Questi elementi sono fondamentali per comprendere la proposta illustrata nel seguito sulle priorità future.

In effetti, la Commissione propone che le azioni supportate dalla politica di coesione si focalizzino sull'investimento in un numero limitato di priorità comunitarie, che riflettono l'agenda di Lisbona e Goteborg, in cui è prevedibile che l'intervento della Comunità generi un effetto leva e un valore aggiunto significativo. Di conseguenza, per i programmi regionali, la Commissione propone una lista centrale contenente un numero limitato di temi chiave: **innovazione**

nell'economia della conoscenza, ambiente e prevenzione dei rischi, accessibilità e servizi d'interesse economico generale. Per i programmi legati all'occupazione, l'obiettivo sarà focalizzato sull'attuazione delle riforme necessarie a progredire verso la piena occupazione, a migliorare la qualità e la produttività sul luogo di lavoro e a promuovere l'inclusione sociale e la coesione, in linea con gli orientamenti previsti nella **Strategia europea per l'occupazione.**

Questi temi prioritari sarebbero validi per l'Unione in generale, ma dovrebbero essere completati e ampliati per tenere conto dei bisogni specifici delle regioni e degli Stati membri meno avanzati, in cui persistono esigenze supplementari, ad esempio, in relazione alla disponibilità d'infrastrutture e al rafforzamento della capacità istituzionale. Questi aspetti sono trattati di seguito (cfr. anche il primo riquadro alla fine di questa sezione).

Tre priorità comunitarie

Il perseguimento dei temi prioritari sarebbe organizzato intorno a un quadro di riferimento semplificato e più trasparente, raggruppando la generazione futura di programmi sotto tre rubriche: *convergenza; competitività regionale e occupazione; cooperazione territoriale.*

Convergenza: sostegno della crescita e della creazione di impieghi nelle regioni e negli Stati membri meno avanzati

I programmi a favore della convergenza riguardano le regioni e gli Stati membri meno avanzati che, secondo il Trattato, sono al vertice delle priorità della politica di coesione della Comunità. Il Trattato richiede una riduzione nelle disparità tra *“i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali”* (articolo 158). L'allargamento darà luogo a un incremento senza precedenti nelle disparità all'interno dell'Unione, la cui riduzione richiederà sforzi sostenuti e a lungo termine.

Questo obiettivo riguarderebbe, in primo luogo e innanzitutto, quelle regioni³ il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media comunitaria⁴.

L'obiettivo chiave della politica di coesione in questo contesto sarebbe la promozione di condizioni propizie alla crescita e di fattori favorevoli alla convergenza reale. La pianificazione delle strategie dovrebbe riguardare lo sviluppo della competitività e dell'occupazione a lungo termine.

La Commissione propone che, all'interno di questa rubrica, si assegni un sostegno temporaneo alle regioni il cui PIL pro capite si sia collocato al di sotto del 75% della media comunitaria calcolata per l'Unione dei quindici (il cosiddetto effetto statistico dell'allargamento). Si tratta di regioni in cui le circostanze obiettive non saranno diverse, sebbene il PIL pro capite risulterà relativamente più elevato nell'Unione allargata. Ai fini dell'equità, e per permettere alle regioni in questione di completare il processo di convergenza, il sostegno sarebbe più elevato di quanto stabilito a Berlino nel 1999 per le regioni che ricevono un sostegno temporaneo nell'attuale generazione di programmi.

Occorre notare che, nell'avanzare questa proposta, la Commissione opta per la più rigorosa tra le quattro opzioni presentate nella Seconda relazione sulla coesione, nell'interesse della concentrazione e di una politica di coesione complessivamente più efficace. Questo sostegno, peraltro, terminerebbe nel 2013 e non sarebbe seguito da un'ulteriore fase transitoria.

I programmi sarebbero sostenuti mediante le risorse finanziarie del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo di coesione⁵, in accordo con i principi stabiliti nel Trattato.

A titolo esemplificativo, il **FESR** offrirebbe assistenza per:

- l'ammodernamento e la diversificazione della struttura economica degli Stati membri e delle regioni, con particolare attenzione all'innovazione e all'impresa, specialmente attraverso la creazione di legami più stretti tra gli istituti di ricerca e l'industria, favorendo l'accesso e l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), sviluppando condizioni favorevoli alla R&S, migliorando l'accesso ai finanziamenti e al patrimonio di conoscenze tecnologiche e incoraggiando le nuove iniziative imprenditoriali;

- l'estensione e il miglioramento dell'infrastruttura di base: trasporti, reti di telecomunicazione e di energia, impianti di approvvigionamento idrico e strutture per l'ambiente;
- la protezione dell'ambiente, in particolare attraverso l'aiuto agli Stati membri alla piena adozione della legislazione dell'Unione, il contributo allo sviluppo di eco-industrie, il ripristino di siti industriali abbandonati, le misure destinate a prevenire i rischi naturali e tecnologici, l'investimento in infrastrutture legate a *Natura 2000* che contribuiscono allo sviluppo economico sostenibile attraverso metodi di trasporto più puliti e lo sviluppo e l'uso di energia rinnovabile;
- il rafforzamento della capacità istituzionale dell'amministrazione nazionale e regionale nella gestione dei Fondi Strutturali e del Fondo di coesione.

Il **FSE** rafforzerebbe il suo ruolo di principale strumento finanziario della Comunità a sostegno della Strategia europea per l'occupazione (SEO). Esso offrirebbe assistenza per:

- miglioramento della qualità e della reattività delle istituzioni nel mercato del lavoro, dei sistemi d'istruzione e formazione e dei servizi sociali e assistenziali;
- l'incremento dell'investimento in capitale umano attraverso l'innalzamento dei livelli d'istruzione, l'adattamento delle competenze dei cittadini e l'accesso per tutti al mercato del lavoro; infine
- la promozione dell'adattamento della pubblica amministrazione al cambiamento attraverso il rafforzamento della capacità e dell'amministrazione.

La nuova generazione di programmi legati all'occupazione dovrebbe altresì tentare di fare proprie le lezioni che emergono in tutta l'Unione dall'attuale iniziativa EQUAL (che include l'innovazione, la responsabilizzazione, i partenariati e la cooperazione internazionale per le questioni occupazionali).

Il **Fondo di coesione** si applicherà a Stati membri con un RNL inferiore al 90% della media comunitaria⁶. Analogamente all'attuale periodo, la Commissione

propone di mantenere la valutazione intermedia di ammissibilità al Fondo di coesione.

In linea con le priorità stabilite nella prospettiva finanziaria, il Fondo di coesione dovrebbe potenziare il suo contributo a favore dello sviluppo sostenibile. A tale riguardo, le reti di trasporto trans-europee, in particolare, oltre ai progetti d'interesse europeo e all'infrastruttura ambientale, resterebbero le priorità centrali. Al fine di raggiungere un giusto equilibrio che rifletta i bisogni specifici dei nuovi Stati membri, il Fondo di coesione sosterrrebbe anche altre iniziative, quali progetti ferroviari e marittimi, idrovie e programmi di trasporto multimodale al di fuori delle reti TEN-T, in aggiunta a investimenti per il trasporto urbano sostenibile e per l'ambiente nei settori chiave dell'efficienza energetica o delle energie rinnovabili.

Competitività regionale e occupazione: anticipazione e promozione del cambiamento

Mentre gli interventi nelle regioni e negli Stati membri meno avanzati restano una priorità della politica di coesione, le analisi della Terza relazione confermano che esistono, in diversi gradi, sfide importanti che riguardano tutti gli Stati membri dell'Unione.

In particolare, gli Stati membri, le regioni e i cittadini dovranno adattarsi a un mondo che sta sperimentando un cambiamento sociale e una ristrutturazione economica alquanto rapidi, una globalizzazione degli scambi, lo spostamento verso un'economia e una società basate sulla conoscenza. Essi dovranno altresì confrontarsi con le sfide specifiche associate a una popolazione che sta invecchiando, alla crescente immigrazione, alle carenze di manodopera in settori chiave e ai problemi d'inclusione sociale.

In questo contesto, l'Unione deve svolgere un ruolo importante. Innanzitutto, l'attuazione dell'agenda di Lisbona è stata deludente. In queste circostanze, il sostegno finanziario della Comunità può agire da catalizzatore, aiutando a mobilitare le politiche e le risorse nazionali e regionali e a focalizzarle con maggiore risolutezza sugli obiettivi dell'Unione.

Secondariamente, la presenza visibile degli interventi effettuati in tutta l'Unione nel quadro della

coesione è un elemento essenziale per l'integrazione politica, economica e sociale dell'UE e per la promozione della partecipazione di parti terze del settore pubblico e privato, il cui impegno è necessario ai fini della realizzazione degli obiettivi dell'Unione.

Per quanto riguarda la politica di coesione al di fuori delle regioni e degli Stati membri meno prosperi, la Commissione propone un approccio duplice:

- 1) in primo luogo, attraverso i programmi *regionali*, la politica di coesione aiuterebbe le regioni e le autorità regionali ad anticipare e promuovere il cambiamento economico nelle aree industriali, urbane e rurali attraverso il rafforzamento della loro competitività e attrattiva, tenendo conto delle disparità economiche, sociali e territoriali esistenti;
- 2) in secondo luogo, attraverso i programmi *nazionali*, la politica di coesione aiuterebbe le persone ad anticipare e adattarsi al cambiamento economico, in linea con le priorità politiche della SEO, sostenendo politiche a favore della piena occupazione, della qualità e produttività sul luogo di lavoro e dell'inclusione sociale.

Anticipare e promuovere il cambiamento regionale

I programmi regionali contribuiranno alla soluzione dei problemi con cui devono misurarsi le aree urbane e rurali in relazione alla ristrutturazione economica e ad altri tipi di svantaggi. Questa relazione descrive le difficoltà presenti in molte zone, ad esempio le aree che dipendono da industrie tradizionali, le aree urbane in declino o, ancora, le aree rurali spesso caratterizzate da un'elevata dispersione demografica, dall'invecchiamento della popolazione e da un'accessibilità inadeguata.

Nei nuovi programmi la Commissione propone una più rigorosa concentrazione degli interventi sui tre temi prioritari indicati in precedenza (cfr. il riquadro).

L'unica fonte di finanziamento dei nuovi programmi sarebbe il FESR. Dal punto di vista dell'allocazione delle risorse, occorre distinguere due gruppi di regioni:

- le regioni⁷ dell’Unione che non usufruiscono dei programmi di convergenza né di un sostegno temporaneo, come descritto nel seguito;
- le regioni attualmente ammissibili all’assistenza ai sensi dell’Obiettivo 1 che non rispondono alle condizioni per usufruire dei programmi di convergenza, anche in assenza dell’effetto statistico dell’allargamento. Queste regioni trarrebbero beneficio da un maggiore livello di aiuti (nell’ambito del sostegno temporaneo) su base transitoria (la riduzione seguirebbe un percorso simile a quello delle regioni non più ammissibili all’Obiettivo 1 nel periodo 2000–06).

Aiutare le persone ad anticipare e reagire al cambiamento

Le azioni in quest’area sarebbero realizzate attraverso programmi nazionali destinati a favorire l’introduzione e l’attuazione delle riforme strutturali nel mercato del lavoro e a rafforzare l’inclusione sociale, in linea con gli orientamenti e gli obiettivi della SEO.

A tal fine, il sostegno dovrebbe focalizzarsi su tre priorità politiche che sono cruciali per l’attuazione della SEO e in cui i finanziamenti della Comunità possono fornire valore aggiunto:

- potenziare l’adattabilità dei lavoratori e delle imprese investendo in competenze e formazione interna e sostenendo lo sviluppo di efficaci strategie di apprendimento lungo tutto l’arco della vita;
- attrarre nell’occupazione un maggior numero di persone e impedire l’uscita precoce dal mercato del lavoro, in particolare attraverso politiche attive a favore dei lavoratori in età avanzata e misure a sostegno della partecipazione femminile;
- accrescere il potenziale di occupazione delle persone che hanno maggiori difficoltà ad accedere al mercato del lavoro e a mantenere un impiego, quali i disabili, le minoranze etniche e gli immigrati.

L’unica fonte di finanziamento dei nuovi programmi sarebbe il FSE.

Cooperazione territoriale europea: promozione dello sviluppo armonico ed equilibrato del territorio dell’Unione

Nella Seconda relazione intermedia sulla coesione⁸, la Commissione ha messo in rilievo che *“l’alto valore aggiunto europeo delle azioni di cooperazione, di scambio di esperienze e di buone pratiche, nonché il ruolo assolto dai programmi di iniziativa comunitaria sono ampiamente riconosciuti. Gli aspetti più ricorrenti sono il rafforzamento degli strumenti di cooperazione transnazionale, transfrontaliera e interregionale, l’importanza delle azioni transfrontaliere e l’intervento sulle frontiere esterne”*.

Prendendo il via dall’esperienza dell’attuale iniziativa INTERREG, la Commissione propone di creare un nuovo obiettivo dedicato alla promozione dell’integrazione armoniosa ed equilibrata del territorio dell’Unione attraverso il sostegno della cooperazione tra le diverse parti su temi importanti per la Comunità a livello transfrontaliero, transnazionale e interregionale.

L’azione sarebbe finanziata dal FESR e si focalizzerebbe su programmi integrati amministrati da un’unica autorità e mirati a realizzare le priorità chiave della Comunità legate all’agenda di Lisbona e Goteborg.

In linea di principio, tutte le regioni (definite a livello NUTS III) lungo i confini esterni e interni, terrestri e anche marittimi⁹, sarebbero interessate dalla *cooperazione transfrontaliera*. Lo scopo sarebbe la promozione di soluzioni congiunte a problemi comuni tra autorità confinanti, ad esempio lo sviluppo urbano, rurale e costiero, l’espansione delle relazioni economiche e la creazione di reti di PMI.

In questo contesto, la Commissione intende proporre un **nuovo strumento legale** sotto forma di una struttura di cooperazione europea (“autorità transfrontaliera regionale”), allo scopo di permettere a Stati membri, regioni e autorità locali di confrontarsi — internamente ed esternamente ai programmi comunitari — con i tipici problemi legali e amministrativi che si incontrano durante la gestione di programmi e progetti transfrontalieri. L’obiettivo sarebbe il trasferimento a questa nuova struttura legale della capacità di realizzare attività di cooperazione per conto delle autorità pubbliche.

Al fine di dare spazio ad azioni maggiormente efficaci lungo i confini esterni dell'Unione allargata, la Commissione proporrà un nuovo "strumento di prossimità" nel contesto della Strategia di prossimità europea. Il nuovo strumento di prossimità funzionerebbe su entrambi i versanti del confine esterno, includendo, laddove appropriato, il confine marittimo. Tale strumento promuoverà, tra l'altro, uno sviluppo economico e sociale sostenibile, traendo spunto dalle passate esperienze di cooperazione transfrontaliera, in particolare partenariati, cofinanziamenti e programmi pluriennali.

Per quanto riguarda le più ampie azioni a favore della *cooperazione transnazionale*, l'attuale esperienza dovrebbe fornire alcune indicazioni. In particolare, gli Stati membri e le regioni sarebbero invitati a valutare l'utilità e l'efficacia delle 13 zone di cooperazione transnazionale esistenti (definite nell'ambito di INTERREG IIIB) alla luce dell'allargamento. Ciò al fine di stabilire insieme alla Commissione un certo numero di zone di cooperazione transnazionale, che siano sufficientemente coerenti e in cui vi siano interessi e opportunità comuni da sviluppare. È previsto che tale cooperazione si focalizzerà su priorità strategiche di carattere transnazionale, quali la R&S, la società dell'informazione, l'ambiente, la prevenzione dei rischi e la gestione integrata delle risorse idriche.

Infine, la Commissione propone che, in futuro, le regioni incorporino azioni di *cooperazione interregionale* nei loro programmi regionali. A tal fine, questi programmi dovrebbero dedicare una certa quantità di risorse allo scambio, alla cooperazione e alla creazione di collegamenti con le regioni di altri Stati membri. Inoltre, la Commissione si impegnerebbe ad agevolare lo scambio di esperienze e prassi positive su scala europea organizzando reti di cui facciano parte regioni e città.

Una risposta integrata alle specifiche caratteristiche territoriali

Uno degli elementi distintivi di un'efficace politica di coesione è la sua adattabilità ai bisogni specifici e alle caratteristiche del territorio.

Questa relazione mostra che particolari ostacoli geografici o naturali possono acuire i problemi di sviluppo,

in particolare nelle regioni ultraperiferiche dell'Unione, in molte isole, nelle aree montane e nelle zone a bassissima densità demografica nell'estremo nord dell'Unione.

La relazione individua altresì il ruolo che hanno le città dell'Unione come centri di sviluppo economico, sebbene esse si debbano confrontare con problemi legati alla pressione ambientale, all'esclusione sociale e alla ristrutturazione economica. Emerge inoltre dall'analisi che le aree rurali continuano ad essere soggette a cambiamenti su vasta scala. Il loro rinnovamento dipende dalla diversificazione dell'attività economica e dal rafforzamento dei legami con le aree urbane.

Pur riconoscendo la diversità di circostanze e di sfide, la Commissione ritiene che la prossima generazione di programmi debba essere definita in modo tale che i diversi problemi (e opportunità) territoriali possano essere affrontati senza moltiplicare il numero di programmi o strumenti. Qualsiasi programma dovrebbe quindi offrire una struttura da adattare a situazioni differenti e individuare soluzioni integrate e olistiche ai problemi.

Integrare il degrado e la rigenerazione urbana nei programmi regionali: URBAN+

Quanto precede è rilevante ai fini della politica urbana. Prendendo il via dai punti di forza dell'iniziativa URBAN, la Commissione intende dare il giusto rilievo alle problematiche urbane attraverso la loro piena integrazione nei programmi di azione.

A tal fine, all'inizio del prossimo periodo di programmazione, ogni Stato membro sarà chiamato a proporre un elenco di aree urbane che trarrebbero beneficio da un'azione specifica nell'ambito dei programmi. L'entità dei problemi con cui si misurano le città e il loro ruolo nel promuovere lo sviluppo regionale suggeriscono che il numero di città interessate sarebbe maggiore delle 70 attualmente coinvolte nell'iniziativa URBAN nell'Unione dei 15.

Un fattore critico per il successo delle azioni urbane è il coinvolgimento delle autorità cittadine sia nell'ideazione dei programmi sia nella loro gestione. Ne consegue pertanto la necessità di attuare una delega di responsabilità a queste autorità nell'ambito dei programmi regionali. L'entità degli interventi organizzati

in tal modo sarebbe decisa una volta delineati i programmi, ma vale la pena notare che, al giorno d'oggi, più del 10% del contributo totale dell'Unione agli Obiettivi 1 e 2 è assegnato direttamente o indirettamente al finanziamento di misure legate alle aree urbane.

Come indicato in precedenza, la cooperazione tra le città — un importante elemento del valore aggiunto dell'azione europea — verrebbe inserita nella rubrica della cooperazione territoriale.

Regioni ultraperiferiche

Nell'ambito dell'obiettivo della convergenza, la Commissione intende avviare un programma apposito per compensare i vincoli specifici delle regioni ultraperiferiche, come riconosciuto dall'articolo 299.2 del Trattato e richiesto dal Consiglio europeo di Siviglia del 21–22 giugno 2002. Inoltre, nel quadro dei nuovi programmi europei di cooperazione territoriale, verrebbe inclusa un'azione "Grand Voisinage" destinata a promuovere la cooperazione con i paesi confinanti. Aderendo alla richiesta del Consiglio, la Commissione presenterà a breve una relazione su una strategia complessiva a favore delle regioni ultraperiferiche.

Affrontare i problemi persistenti di sviluppo nelle regioni con ostacoli geografici

I problemi di accessibilità e lontananza dai grandi mercati sono particolarmente gravi in molte isole, in alcune aree montane e nelle regioni scarsamente popolate, specie nel nord dell'Unione.

L'allocazione delle risorse a favore della competitività regionale e della priorità occupazionale dovrebbe tenere conto di ciò attraverso l'adozione di criteri "territoriali", riflettendo così lo svantaggio relativo delle regioni che hanno impedimenti di natura geografica. Gli Stati membri dovrebbero assicurare che le specificità di queste regioni vengano prese in considerazione al momento di destinare le risorse all'interno dei programmi regionali.

Nel tentativo di promuovere maggiori iniziative in queste aree talvolta trascurate e di considerare il costo più elevato dell'investimento pubblico pro capite, per il prossimo periodo si propone che i territori

con problemi geografici permanenti usufruiscano di un incremento nel contributo massimo della Comunità.

Una migliore organizzazione degli strumenti destinati alle aree rurali e alla ristrutturazione del settore della pesca

Nella comunicazione sulle prospettive finanziarie, la Commissione suggerisce di semplificare e chiarire il ruolo dei diversi strumenti a sostegno dello sviluppo rurale e dell'alieutica.

Gli attuali strumenti legati alla politica di sviluppo rurale verrebbero raggruppati in un unico strumento nel quadro della Politica agricola comune, allo scopo di:

- incrementare la competitività del settore agricolo attraverso il sostegno alla ristrutturazione (ad esempio, contributo agli investimenti a favore dei giovani agricoltori, misure d'informazione e promozione);
- migliorare l'ambiente e la campagna attraverso un sostegno nella gestione del territorio, includendo il cofinanziamento di azioni di sviluppo rurale collegate ai siti protetti nell'ambito di *Natura 2000* (ad esempio, misure agro-ambientali, silvicoltura e provvedimenti per le aree più svantaggiate);
- promuovere la qualità della vita nelle aree rurali e favorire la diversificazione delle attività economiche attraverso misure per le aziende agricole e altri attori del settore rurale (ad esempio, riorientamento qualitativo della produzione, qualità degli alimenti, ripristino dei villaggi).

L'attuale iniziativa comunitaria LEADER+ verrebbe integrata nella programmazione principale.

Analogamente, l'azione a favore della ristrutturazione del settore della pesca verrebbe unificata sotto un unico strumento, focalizzato su azioni di accompagnamento per la ristrutturazione dell'alieutica e di miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro nelle aree in cui il settore della pesca, inclusa l'acquacoltura, ha un ruolo di primo piano.

Un elemento importante di queste proposte è che le risorse finanziarie trasferite dalla politica di coesione a questi nuovi strumenti continuerebbero ad essere stanziati in modo da ottenere lo stesso grado di concentrazione odierno sull'assistenza alle regioni e ai paesi meno avanzati interessati dai programmi di convergenza.

Al di fuori di questi interventi, la politica di coesione sosterrrebbe l'allontanamento dell'economia rurale e delle aree dipendenti dalla pesca dalle attività tradizionali a favore della diversificazione, in conformità con i temi prioritari elencati nel riquadro.

Coordinamento e complementarità con altre politiche comunitarie

La politica di coesione rappresenta un complemento essenziale di altre spese che la Comunità sostiene nel campo dell'innovazione (R&S, impresa, società dell'informazione e tecnologie pulite), delle reti (trasporto, energia, comunicazione), dell'istruzione e della cultura. In effetti, la politica di coesione facilita la creazione negli Stati membri e nelle regioni in tutta la Comunità delle necessarie capacità fisiche e istituzionali, grazie alle quali i vantaggi delle altre politiche possono essere sfruttati pienamente. La gestione di queste ultime, da un lato, e della politica di coesione, dall'altro, potrebbe in futuro essere affinata attraverso il dialogo, uno scambio d'informazioni più costante e un migliore coordinamento delle attività.

La complementarità riguarda un certo numero di aree politiche. Una particolare attenzione verrebbe dedicata alla garanzia di integrazione delle azioni a favore delle pari opportunità tra uomini e donne nei programmi nazionali e regionali.

Allo stesso modo, l'attuazione della politica di coesione dovrebbe contribuire a promuovere il rispetto delle regole del mercato interno, specialmente per quanto riguarda la legislazione sugli acquisti per la pubblica amministrazione. Un'attuazione rapida ed efficace del nuovo pacchetto legislativo su questa materia negli Stati membri contribuirebbe a semplificare le procedure e, quindi, a migliorare l'efficienza della politica di coesione.

A un altro livello, la coerenza con gli Indirizzi di massima di politica economica e la Strategia europea per l'occupazione aiuterebbe a potenziare l'efficacia della politica di coesione.

Un tema chiave riguarda la coerenza tra la politica di coesione e quella della concorrenza. Le regioni con un PIL pro capite inferiore al 75% della media dovrebbero mantenere lo status di ammissibilità al regime degli aiuti di Stato come definito ai sensi dell'articolo 87.3(a) del Trattato. Le regioni colpite dall'"effetto statistico" sarebbero soggette a un limite agli aiuti di Stato simile a quello previsto nell'articolo 87.3(a) all'inizio del periodo. Queste regioni verrebbero assimilate al regime degli aiuti di Stato come definito nell'articolo 87.3(c) ma sarebbero soggette ai limiti sull'intensità degli aiuti previsti dallo stesso articolo 87.3(c) al più tardi alla fine del 2013.

Le regioni ultraperiferiche, secondo la definizione contenuta nell'articolo 299 del Trattato, non rientranti nel nuovo obiettivo di convergenza, trarrebbero anch'esse beneficio da uno specifico regime transitorio di aiuti statali, con limiti agli aiuti paragonabili, inizialmente, a quelli definiti nell'articolo 87.3(a), cui seguirebbe una loro graduale riduzione.

Per altri programmi regionali, la Commissione sta proponendo di abbandonare l'attuale sistema, in base al quale le liste dettagliate delle aree ammissibili agli aiuti sono elaborate a livello sub-regionale (cfr. oltre). La coerenza sarebbe assicurata a livello di priorità da finanziare, anziché a livello di area geografica in cui ha luogo l'azione che usufruisce del sostegno. Ciò implica che, al di fuori dell'obiettivo di convergenza, i diversi settori di intervento dovranno essere gestiti coerentemente con le norme vigenti per gli aiuti di Stato. Al tempo stesso, la Commissione intende effettuare una revisione delle regole in materia tenendo conto di queste priorità.

La Commissione si propone di semplificare le regole riguardanti altri aspetti degli aiuti statali non esplicitamente contemplati dagli indirizzi di massima, dalle linee guida o dai regolamenti esistenti. Ciò riguarda i casi in cui gli aiuti di Stato concessi sono di entità limitata. Il principio comporterebbe l'applicazione di un cosiddetto "test d'impatto significativo". Il risultato consisterebbe nell'offrire una maggiore sicurezza legale e una più ampia flessibilità, molto al di sopra di

ciò che è al momento possibile ai sensi della regola *de minimis*, sia per gli Stati membri sia per le regioni, nell'affrontare i problemi legati allo sviluppo locale e all'occupazione.

Un sistema di attuazione riformato

Il modo in cui le politiche sono attuate ha un effetto decisivo sulla loro efficacia. Il meccanismo di attuazione della politica di coesione ha dimostrato la sua capacità di realizzare a livello locale progetti qualitativi d'interesse europeo, mantenendo, al tempo stesso, standard elevati nella gestione e nel controllo della spesa pubblica. Ciò è stato possibile perché il meccanismo:

- permette di pianificare gli interventi all'interno di una struttura di riferimento stabile, a medio termine (pluriennale), necessaria per la realizzazione di cospicui investimenti;
- attraverso le strategie integrate di sviluppo, riunisce in un unico indirizzo di riferimento coerente l'investimento mirato in attrezzature, infrastruttura, innovazione e risorse umane, tenendo conto delle condizioni specifiche delle regioni;
- promuove una buona amministrazione attraverso partenariati pubblico-privati più stretti;
- per effetto delle disposizioni in materia di cofinanziamento, sollecita lo stanziamento aggiuntivo da fonti nazionali pubbliche e private;
- incoraggia una maggiore precisione nella spesa pubblica, in modo da renderla più efficiente dal punto di vista dei costi e, al tempo stesso, compatibile con il mercato unico.

In ogni caso, la presente relazione sottolinea la necessità di affrontare talune difficoltà incontrate durante l'attuazione dei programmi correnti. Sebbene i principi chiave della politica di coesione — programmazione, partenariato, cofinanziamento e valutazione — vadano mantenuti, l'efficienza di tale politica in un'Unione allargata potrebbe essere migliorata con l'introduzione di un certo numero di riforme destinate, *in primo luogo*, a incoraggiare un approccio più decisamente strategico alla programmazione; *in secondo luogo*, a introdurre una maggiore

devoluzione delle responsabilità a partenariati negli Stati membri, nelle regioni e nelle autorità locali; *in terzo luogo*, a potenziare i risultati e la qualità dei programmi cofinanziati attraverso un partenariato rafforzato e più trasparente e meccanismi di monitoraggio più rigorosi e chiari; *in quarto luogo*, a semplificare il sistema di gestione mediante l'introduzione di una maggiore trasparenza, differenziazione e proporzionalità, garantendo al tempo stesso un'amministrazione finanziaria solida.

Occorre notare che i limiti del decentramento derivanti dalla semplificazione sono associati al fatto che la Commissione è responsabile nei confronti dell'autorità di bilancio e dell'opinione pubblica per quanto riguarda la sana gestione finanziaria e i risultati delle attività cofinanziate. La riforma del sistema di attuazione in tutti i suoi aspetti, come presentata nel seguito, verrebbe realizzata nel pieno rispetto del Trattato e dei principi fondamentali del nuovo regolamento finanziario (articolo 155)¹⁰.

Il corpo legislativo della nuova politica di coesione sarebbe presentato e adottato nello stesso momento, per assicurare una maggiore coerenza ed efficienza fin dall'inizio del periodo di programmazione.

Maggiore orientamento strategico verso le priorità dell'Unione

La Commissione propone che il Consiglio, sentito il parere del Parlamento, adotti un documento strategico generale per la politica di coesione prima dell'inizio del nuovo periodo di programmazione, sulla base di una proposta della Commissione contenente la definizione di chiare priorità per Stati membri e regioni.

Questo approccio strategico guiderebbe la politica di coesione durante la fase di attuazione e la renderebbe politicamente più responsabile. Contribuirebbe a specificare con maggiore precisione il livello auspicato di sinergia da realizzare tra la politica di coesione e l'agenda del Consiglio europeo di Lisbona e Goteborg e a migliorare la coerenza con gli Indirizzi di massima di politica economica e la Strategia europea per l'occupazione.

Ogni anno, le istituzioni europee esaminerebbero i progressi compiuti nelle priorità strategiche e i risultati

ottenuti sulla base di una relazione della Commissione con la sintesi dello stato di avanzamento realizzato dagli Stati membri.

Per agevolare questo lavoro, i compiti di valutazione devono essere ridefiniti con un maggiore orientamento strategico e ai risultati.

Semplificazione sulla base di una maggiore sussidiarietà

Già nel corso dell'attuale periodo, la Commissione ha deciso di condurre un approfondito esame dei possibili modi per snellire la gestione della politica di coesione. Per il prossimo periodo, la Commissione propone di semplificare ulteriormente il sistema in un certo numero di aspetti fondamentali.

Programmazione

Il sistema di programmazione verrebbe semplificato nel modo seguente:

- *a livello politico*: sulla base del documento strategico adottato dal Consiglio, ciascuno Stato membro preparerebbe un documento politico con la propria strategia di sviluppo, che sarebbe negoziato con la Commissione e rappresenterebbe la struttura di riferimento per preparare i programmi tematici e regionali, ma senza avere il ruolo — come l'attuale Quadro comunitario di sostegno — di strumento gestionale;
- *a livello operativo*: sulla base del documento politico, la Commissione adotterebbe programmi nazionali e regionali per ciascuno Stato membro. I programmi verrebbero definiti soltanto a un livello aggregato o di alte priorità, sottolineando le misure più importanti. I dettagli supplementari, oggi presenti nel cosiddetto "complemento di programmazione" sarebbero abbandonati, come anche la gestione misura per misura.

Il coordinamento e la coerenza tra i Fondi sarebbero garantiti a livello sia politico sia operativo.

Il numero di Fondi si limiterebbe a tre (FESR, FSE e Fondo di coesione) a fronte degli attuali sei (cfr. il riquadro alla fine della sezione).

Diversamente dagli attuali programmi che attivano più Fondi, i futuri interventi del FESR e del FSE tenderebbero a funzionare con un solo Fondo per ogni programma. A tale riguardo, l'azione di ciascun Fondo diventerebbe più coerente, permettendo al FESR e al FSE di finanziare, rispettivamente, le attività residue legate al capitale umano e fisico. Il finanziamento di queste attività sarebbe limitato e direttamente legato ai principali settori d'intervento di ciascun Fondo. Ciò permetterebbe di realizzare sia una semplificazione sia una maggiore efficacia dei programmi.

Il Fondo di coesione e il FESR seguirebbero un unico sistema di programmazione, incentrato sull'infrastruttura dei trasporti e su quella ambientale. Progetti di ampie dimensioni sarebbero adottati separatamente dalla Commissione, ma verrebbero gestiti nel quadro dei relativi programmi.

Gestione finanziaria, cofinanziamento

I pagamenti verrebbero effettuati a livello di ciascuna priorità principale e non più, come oggi, al livello più basso della "misura". Il sistema dei pagamenti (anticipi e rimborsi) nonché il principio essenziale del disimpegno automatico (la regola n+2) verrebbero mantenuti.

Le norme nazionali determinerebbero in larga misura l'ammissibilità della spesa, ad eccezione di un numero limitato di aree quali l'IVA, l'assistenza tecnica e gli interessi passivi¹¹, per le quali le regole comunitarie continuerebbero a trovare applicazione.

Controllo finanziario

Il principio della proporzionalità si applicherebbe al funzionamento dei sistemi di controllo, e il livello d'intervento da parte della Commissione dipenderebbe dal livello del finanziamento comunitario e dall'adeguatezza dei sistemi di controllo nazionali o regionali. Al di sotto di determinate soglie, lo Stato membro avrebbe l'opzione di applicare ai programmi i propri sistemi di controllo nazionali, e la Commissione si affiderebbe principalmente a una certificazione da parte di un ente di controllo nazionale indipendente. La Commissione continuerebbe ad applicare la chiusura delle procedure contabili e i meccanismi di correzione finanziaria, che le permettono di assumersi le proprie responsabilità per l'attuazione del bilancio.

La proporzionalità e l'ulteriore semplificazione della gestione finanziaria e del controllo dovrebbero accompagnarsi a sanzioni più rigide e al recupero immediato in caso di irregolarità o frode.

Addizionalità

L'addizionalità — il principio in base al quale le risorse dell'Unione dovrebbero integrare anziché rimpiazzare le risorse nazionali — resterebbe un elemento chiave della politica di coesione. Tuttavia, in linea con il principio della proporzionalità, la Commissione verificherebbe la sua applicazione solo nel quadro dell'obiettivo della "convergenza". Gli Stati membri avrebbero la responsabilità di assicurare che il principio dell'addizionalità trovi applicazione nei programmi a favore della competitività regionale e dell'occupazione e in quelli di cooperazione territoriale europea.

Partenariato e coordinamento

Una maggiore diffusione del partenariato potrebbe scaturire dal potenziamento della complementarità e dalla cooperazione tra Stati membri, regioni e autorità locali, a livello sia di programmazione sia di attuazione. A tale riguardo, secondo le proprie disposizioni istituzionali, ciascuno Stato membro dovrebbe cercare di organizzare il coordinamento tra i diversi livelli di governo con la collaborazione delle tre parti.

Per promuovere un'amministrazione migliore, dovrebbe aumentare il coinvolgimento delle parti sociali e dei rappresentanti della società nella progettazione, attuazione e follow-up degli interventi, attraverso meccanismi appropriati.

Al fine di potenziare l'effetto leva, è necessario dare maggiore enfasi a forme moderne di finanziamento. Una direzione della riforma riguarderebbe il rafforzamento del partenariato con la Banca europea per gli investimenti e il Fondo europeo d'investimento, ad esempio, stabilendo un legame più forte tra i tassi di cofinanziamento e la validità economica di programmi e progetti.

I cambiamenti proposti dovrebbero accrescere la trasparenza operativa della politica, facilitando l'accesso dei cittadini e delle aziende, aumentando, in tal modo, il numero di progetti presentati e migliorandone il

valore attraverso una maggiore concorrenza per ottenere il sostegno.

Maggiore concentrazione

Le risorse dovrebbero continuare a concentrarsi in prevalenza nelle regioni e negli Stati membri meno prosperi, con una particolare attenzione per i nuovi Stati membri. A livello dei programmi di sviluppo individuali, la concentrazione verrebbe realizzata focalizzando l'interesse sulle priorità di Lisbona e Göteborg, come anche, nelle regioni della "convergenza", sulla costruzione della capacità istituzionale.

Per quanto riguarda i programmi per la competitività regionale, l'attuale enfasi (ai sensi dell'Obiettivo 2) sulla zonizzazione delle aree ammissibili a livello di comuni, municipalità e circoscrizioni indica che la concentrazione è stata intesa quasi esclusivamente in termini micro-geografici. Mentre la concentrazione geografica delle risorse nelle sacche o aree maggiormente colpite deve rimanere una parte essenziale dello sforzo futuro, occorre riconoscere che le prospettive di queste aree sono intimamente legate al successo della regione nel suo complesso.

Come è stato riconosciuto in molte regioni, ciò richiede lo sviluppo di una strategia coerente per l'intera regione come strumento per affrontare i bisogni delle aree più deboli. Per il futuro, si propone quindi di abbandonare l'attuale sistema di micro-zonizzazione, favorendo la determinazione di un giusto equilibrio tra la concentrazione geografica e altre forme di concentrazione nella fase di definizione dei programmi di competitività regionale in partenariato con la Commissione.

Ciò non dovrebbe comportare alcuna diluizione nel livello d'impiego delle risorse finanziarie dell'Unione. Nella sezione "competitività regionale", la concentrazione avrebbe luogo a due livelli:

- la concentrazione tematica sarebbe più forte al di fuori delle regioni della "convergenza", nel senso che i programmi affronterebbero un massimo di tre temi (cfr. il riquadro);

- un secondo livello di concentrazione verrebbe assicurato mediante regole sul volume finanziario minimo di programmi e priorità.

Nel contesto dei partenariati, le regioni avrebbero la responsabilità, in prima istanza, di centralizzare le risorse finanziarie sui temi necessari ad affrontare le disparità economiche, sociali e territoriali a livello regionale. La Commissione verificherebbe e confermerebbe la coerenza al momento di decidere i programmi.

Infine, attraverso il principio del disimpegno dei fondi inutilizzati (regola n+2) — una disciplina unica della politica di coesione e regionale — rimarrebbe forte l'incentivo a favore della realizzazione rapida ed efficiente dei programmi.

Maggiore enfasi sui risultati e sulla qualità

L'efficacia richiede una maggiore focalizzazione sull'impatto e sui risultati, nonché una migliore definizione dei risultati da realizzare. Nel complesso, l'efficienza della politica di coesione migliorerebbe attraverso l'istituzione di un dialogo annuale (cfr. sopra) con le istituzioni europee, al fine di discutere, sulla base della relazione annuale della Commissione accompagnata dalle sue raccomandazioni, i progressi e i risultati dei programmi nazionali e regionali, in modo da migliorare la trasparenza e la responsabilità nei confronti delle istituzioni e dei cittadini.

La valutazione prima, durante (continua) e dopo la fine dei programmi resterebbe essenziale per la qualità del risultato complessivo. Nel valutare i punti di forza e le debolezze regionali all'inizio di ogni programma, si avverte la necessità di uno sforzo aggiuntivo per anticipare in ciascuno Stato membro e regione gli adeguamenti che probabilmente si verificheranno per effetto della liberalizzazione degli scambi e della globalizzazione. Inoltre, si raccomanda che la valutazione dell'impatto sugli scambi includa sistematicamente, in futuro, una dimensione territoriale per l'Unione.

Inoltre, la Commissione propone di istituire una riserva di efficacia e efficienza comunitaria, il cui scopo principale sarebbe di ricompensare gli Stati membri e le regioni che mostrano i progressi più significativi verso gli obiettivi concordati. Le regole per lo

stanziamento della riserva verrebbero migliorate e semplificate, tenendo conto dell'esperienza con la riserva di efficacia e efficienza nell'attuale periodo di programmazione.

In questo contesto, si potrebbero creare una complementarità e un partenariato più forti tra i Fondi Strutturali, la BEI e il FEI.

Infine, la Commissione propone che gli Stati membri creino, nell'ambito del proprio stanziamento nazionale, una piccola riserva che consenta loro di reagire rapidamente a crisi settoriali o locali impreviste, derivanti da ristrutturazioni industriali o effetto di accordi commerciali. Questa riserva sarebbe utilizzata per fornire un sostegno ausiliario alla riqualificazione dei lavoratori maggiormente colpiti e alla diversificazione dell'economia nelle aree interessate, agendo da complemento dei programmi nazionali e regionali, che dovrebbero rappresentare il principale strumento di ristrutturazione in vista del cambiamento economico. La mobilitazione della riserva verrebbe discussa e concordata con la Commissione.

È importante qui ricordare che le nuove prospettive finanziarie propongono la creazione di uno strumento specifico (il Fondo di adeguamento per la crescita) per integrare le finalità di crescita e coesione alla luce degli obiettivi dell'Unione e per reagire a crisi derivanti da sviluppi economici e commerciali internazionali. La Commissione propone di contribuire a questo strumento utilizzando i fondi impegnati ma non utilizzati provenienti dal FESR e dal FSE fino a un massimo di 1 miliardo di euro all'anno.

Risorse finanziarie

Le risorse finanziarie dedicate alla politica di coesione dovrebbero riflettere l'ambizione di un'Unione allargata di promuovere la crescita e la creazione di posti di lavoro nelle sue aree meno favorite. Per il periodo 2007–2013, la Commissione ha proposto nelle prospettive finanziarie di stanziare una somma equivalente allo 0,41% del RNL dell'UE27 (che corrisponde allo 0,46% al lordo dei trasferimenti agli strumenti unici per lo sviluppo rurale e la pesca) a sostegno delle tre priorità della politica di coesione riformata. Questa percentuale corrisponde a 336,3 miliardi di euro nel corso del periodo anzidetto (o 344,9 miliardi di euro

tenendo conto delle spese amministrative e del Fondo di solidarietà). Ad eccezione del Fondo di solidarietà, le risorse resterebbero, come oggi, un obiettivo di spesa, pur rimanendo soggette alle regole inerenti al disimpegno (n+2).

La ripartizione indicativa di questa somma fra le tre priorità della politica riformata sarebbe la seguente:

- 1) Circa il 78% per la priorità della “convergenza” (regioni meno avanzate, Fondo di coesione e regioni soggette all’“effetto statistico”), con un’ enfasi particolare sull’aiuto ai dodici nuovi Stati membri. Il limite di assorbimento (*‘capping’*) per i trasferimenti finanziari a qualsiasi Stato membro nell’ambito della politica di coesione sarebbe mantenuto all’attuale 4% del PIL nazionale, tenendo conto degli ammontari inclusi negli strumenti a favore dello sviluppo rurale e della pesca.

L’importanza relativa del Fondo di coesione verrebbe accresciuta fino a rappresentare un terzo della dotazione finanziaria per i nuovi Stati membri interessati. Ciò al fine di consolidare gli sforzi iniziati nel periodo 2004–06 alla luce dei bisogni significativi di questi paesi in termini d’infrastruttura di trasporto e ambientale. La ripartizione tra paesi terrebbe conto delle necessità di ciascuno Stato membro; inoltre, verrebbero stabiliti un limite superiore e uno inferiore, come avviene oggi (*“forchette”* finanziarie).

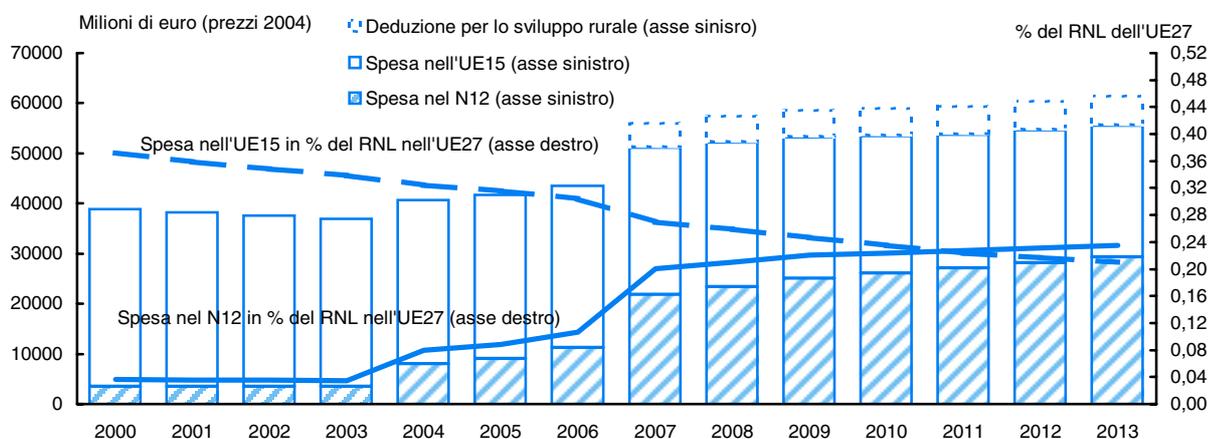
Le regioni caratterizzate dal cosiddetto “effetto statistico” trarrebbero beneficio da uno stanziamento specifico e decrescente nel quadro dell’obiettivo della convergenza, per agevolare il ritiro progressivo del sostegno temporaneo.

- 2) Circa il 18% per la priorità della “competitività regionale e occupazione”. Al di fuori delle regioni che beneficerebbero di un sostegno temporaneo, la distribuzione tra i programmi regionali finanziati dal FESR e i programmi nazionali finanziati dal FSE sarebbe del 50% per ciascun gruppo di programmi.

I programmi regionali all’interno delle aree che beneficerebbero di un sostegno temporaneo seguirebbero lo stesso principio del finanziamento da fonte unica (il FESR). Gli interventi in queste regioni, nel perseguimento della SEO, avranno luogo nel contesto dei programmi nazionali finanziati dal FSE, con una destinazione appropriata di risorse del FSE per assicurare il pieno rispetto del profilo stabilito per il sostegno temporaneo, con FESR e FSE abbinati. Il contributo di ciascun Fondo nelle regioni interessate seguirebbe, in media, le stesse proporzioni degli attuali programmi che attivano più Fondi.

- 3) Circa il 4% per la priorità della “cooperazione territoriale”.

I Spesa per la politica di coesione, 2000-2013



Fonte: DG REGIO

Per la distribuzione delle risorse finanziarie tra Stati membri, la Commissione propone di applicare il metodo basato su criteri oggettivi utilizzato all'epoca del Consiglio di Berlino (1999) per la priorità della "convergenza", tenendo conto dell'esigenza di equità nei confronti delle regioni colpite dall'effetto statistico dell'allargamento.

Le risorse per l'obiettivo della "competitività regionale e occupazione" verrebbero ripartite dalla Commissione tra gli Stati membri sulla base dei criteri economici, sociali e territoriali della Comunità.

Infine, l'entità della popolazione residente nelle regioni interessate e le relative condizioni socio-economiche guiderebbero la distribuzione delle risorse nell'ambito dell'obiettivo della "cooperazione territoriale europea".

* * * * *

La Commissione organizzerà un Forum nei giorni 10 e 11 maggio 2004, prima di effettuare la presentazione delle nuove proposte legislative. Questo Forum riunirà tutte le parti interessate dalla politica di coesione per discutere le proposte contenute in questa relazione.

Temi prioritari		
	Priorità della “convergenza”	Priorità della “competitività regionale e occupazione” Sezione competitività regionale
FESR	1. Innovazione ed economia della conoscenza	
	<ul style="list-style-type: none"> – Investimento produttivo; – Sviluppo del potenziale endogeno. Tra l'altro: <ul style="list-style-type: none"> - Servizi alle imprese - Promozione dell'innovazione e della R&S - Promozione dell'imprenditorialità - Aiuti diretti agli investimenti - Infrastrutture locali - Società dell'informazione - Turismo e investimento culturale 	<ul style="list-style-type: none"> – Promozione dell'innovazione e della R&S attraverso, tra l'altro, il rafforzamento dei legami delle PMI con la base della conoscenza, il sostegno delle reti e dei 'grappoli' o l'assistenza alle PMI nell'accesso alle tecnologie avanzate e a servizi commerciali innovativi. – Promozione dell'imprenditorialità attraverso, tra l'altro, il sostegno alla creazione di nuove aziende da parte delle università e di imprese esistenti o la messa a punto di nuovi strumenti finanziari e strutture d'incubazione.
	2. Accessibilità e servizi d'interesse economico generale	
	<ul style="list-style-type: none"> – Trasporti, telecomunicazioni e reti di energia, incluse le reti transeuropee; – Reti secondarie; – Infrastrutture sociali 	<ul style="list-style-type: none"> – Reti secondarie, tra l'altro, collegamenti stradali alla rete TEN-trasporti, ma anche nodi ferroviari regionali, aeroporti e porti o piattaforme multimodali, idrovie interne regionali e locali, sezioni ferroviarie per assicurare i collegamenti radiali alle linee principali. – Società dell'informazione, tra l'altro, accesso e uso equo delle reti e dei servizi ICT a banda larga; promozione dell'accesso delle PMI all'ICT.
	3. Ambiente e prevenzione dei rischi	
	<ul style="list-style-type: none"> – Aiuto agli Stati membri a conformarsi pienamente al corpo legislativo UE – Sostegno allo sviluppo di eco-industrie – Ripristino dei siti industriali abbandonati 	<ul style="list-style-type: none"> – Investimento nelle infrastrutture collegate a Natura 2000 a favore di uno sviluppo economico sostenibile – Promozione dell'integrazione di tecnologie più pulite e di misure di prevenzione dell'inquinamento nelle PMI – Ripristino dei siti industriali abbandonati

	<ul style="list-style-type: none"> – Sostegno alle misure di prevenzione dei rischi naturali e tecnologici – Promozione di modalità di trasporto più pulite – Efficienza energetica – Sviluppo e uso di energia rinnovabile 	<ul style="list-style-type: none"> – Sostegno alle misure di prevenzione dei rischi naturali e tecnologici – Promozione di trasporti pubblici urbani sostenibili – Sviluppo e uso di energia rinnovabile
	<p>4. Rafforzamento della capacità istituzionale dell'amministrazione nazionale e regionale nella gestione dei Fondi Strutturali e del Fondo di coesione</p>	
		<p>Priorità della “competitività regionale e occupazione” Sezione occupazione</p>
FSE	<p>1. Istruzione, occupazione e sistemi di sostegno sociale</p>	<p>1. Adattabilità dei lavoratori</p>
	<ul style="list-style-type: none"> – Rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro – Sviluppo dei sistemi d'istruzione e formazione – Sviluppo dei servizi sociali e assistenziali 	<ul style="list-style-type: none"> – Potenziamento di strategie a favore dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, in particolare da parte delle autorità pubbliche e dei partner sociali – Formazione interna all'azienda per migliorare l'adattabilità dei lavoratori
	<p>2. Capitale umano e offerta di lavoro</p>	<p>2a. Offerta di lavoro e 2b. persone svantaggiate</p>
	<ul style="list-style-type: none"> – Misure per la formazione iniziale e continua – Mercato del lavoro attivo per assicurare a tutti l'accesso – Misure a sostegno dell'inclusione sociale 	<ul style="list-style-type: none"> – Potenziamento di strategie attive per i lavoratori in età avanzata e prevenzione dell'uscita precoce dal mercato del lavoro – Misure per aumentare la partecipazione femminile alle forze di lavoro – Misure per incrementare il potenziale occupazionale, la parità di accesso e l'inclusione dei disabili, degli immigrati, delle minoranze etniche
	<p>3. Adattamento della pubblica amministrazione al cambiamento attraverso il rafforzamento amministrativo e la costruzione delle capacità</p>	

Strumenti e obiettivi			
2000-2006		2007-2013	
Obiettivi	Strumenti finanziari	Obiettivi	Strumenti finanziari
Fondo di coesione	Fondo di coesione	Convergenza e competitività	Fondo di coesione
Obiettivo 1	FESR		FESR
	FSE		FSE
	FEOG-Orientamento		
	SFOP		
Obiettivo 2	FESR	Competitività regionale e occupazione	
	FSE		
Obiettivo 3	FSE	– livello regionale	FESR
		– livello nazionale: Strategia europea per l'occupazione	FSE
INTERREG	FESR	Cooperazione territoriale europea	FESR
URBAN	FESR		
EQUAL	FSE		
LEADER +	FEOG-Orientamento		
Sviluppo rurale e ristrutturazione del settore della pesca al di fuori dell'Obiettivo 1	FEOG-Garanzia		
	SFOP		
9 Obiettivi	6 strumenti	3 Obiettivi	3 strumenti

1 Commissione europea, Costruire il nostro avvenire comune: Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata, 2007-2013 COM(2004)101.

2 COM(2003)34 def. del 30.01.2003, p. 4.

3 Rigorosamente definite a livello NUTS 2.

4 Misurata in parità di potere d'acquisto e calcolata sulla base delle cifre comunitarie per gli ultimi tre anni disponibili al momento in cui la decisione è assunta.

5 Ognuno di questi Fondi avrebbe a sua disposizione risorse per finanziare l'assistenza tecnica.

6 Misurata in parità di potere d'acquisto e calcolata sulla base delle cifre comunitarie per gli ultimi tre anni disponibili al momento in cui la decisione è assunta.

7 Definite a livello NUTS 1 o NUTS 2 a seconda del sistema istituzionale di ciascuno Stato membro.

8 COM(2003)34 def. del 30.01.2003, p. 27.

9 Solo i confini marittimi proposti dagli Stati membri sarebbero ammissibili.

10 Regolamento del Consiglio (CE, Euratom), 1605/2002 del 25.06.2002.

11 Interessi da corrispondere da parte dell'autorità gestionale o del beneficiario finale.