

XVI legislatura

## Incontro interparlamentare

### "Il futuro della politica di coesione dopo il 2013"

Bruxelles, 11 febbraio 2009

n. 31/AP  
9 febbraio 2009



servizio affari  
internazionali  
del Senato

ufficio dei rapporti  
con le istituzioni  
dell'Unione europea



**Unione  
Europea**



Senato della Repubblica  
Servizio affari internazionali  
Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

XVI legislatura

## **Incontro interparlamentare**

### **"Il futuro della politica di coesione dopo il 2013"**

**Bruxelles, 11 febbraio 2009**

Dossier n. 31/AP  
9 febbraio 2009

# Servizio affari internazionali

## Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706\_2405

## Consigliere parlamentare

Rappresentante permanente del Senato

presso l'Unione Europea

Beatrice Gianani \_0032 2 284 2297

## Segretario parlamentare

Documentarista

Federico Pommier Vincelli

\_3542

## Segreteria

Grazia Fagiolini

\_2989

Simona Petrucci

\_3666

Fax 06 6706\_4336

## Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo ) fax 06 6706\_4807

### Consigliere parlamentare capo ufficio

Alessandra Lai

\_2969

### Segretario parlamentare Documentarista

Elena Di Pancrazio

\_3882

### Coadiutori parlamentari

Nadia Quadrelli

\_2653

Laura E. Tabladini

\_3428

Monica Delli Priscoli

\_4707

## Ufficio per le Relazioni

### Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, Osce, Ince )

fax 06 6865635

### Consigliere parlamentare capo ufficio

Stefano Filippone Thaulero

\_3652

### Segretario parlamentare Documentarista

Giuseppe Trezza

\_3478

### Coadiutori parlamentari

Daniela Farneti

\_2884

Antonella Usiello

\_4611

## Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

Segreteria

\_2891

fax 06 6706\_3677

### Consigliere parlamentare capo ufficio

Roberta d'Addio

\_2027

### Consigliere

Davide A. Capuano

\_3477

### Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna

\_2359

Luca Briasco

\_3581

Viviana Di Felice

\_3761

### Coadiutori parlamentari

Marianna Guarino

\_5370

Silvia Perrella

\_2873

Antonia Salera

\_3414

## Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 6706 4336

### Segretario parlamentare

Interprete Coordinatore

Paola Talevi

\_2482

### Coadiutore parlamentare

Adele Scarpelli

\_4529

### Segretari parlamentari Interpreti

Alessio Colarizi Graziani

3418

Patrizia Mauracher

\_3397

Claudio Olmeda

\_3416

Cristina Sabatini

\_2571

Angela Scaramuzzi

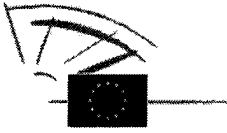
\_3417

## INDICE

### Programma dell'incontro

|   |      |    |
|---|------|----|
| Nota illustrativa   | Pag. | i  |
| Quarta relazione sulla coesione economica e sociale<br>COM (07) 273 def.) - (Sintesi)   | "    | 1  |
| Quarto forum europeo sulla coesione (Bruxelles, 27-28<br>settembre 2007) - (Sintesi dei temi portanti)                            |      | 5  |
| Libro verde sulla coesione territoriale<br>(COM (08) 616 def.) (Sintesi)  | "    | 7  |
| Quinta relazione intermedia sulla coesione economica e<br>sociale. Regioni in crescita, Europa in crescita<br>(COM (08) 371 def.) | "    | 9  |
| Politica di coesione: investire nell'economia reale<br>(COM (08) 876 def.)  | "    | 23 |
| Nota di background elaborata dal Parlamento europeo: il<br>futuro della politica di coesione (in lingua inglese)                  | "    | 37 |





## **Inter-parliamentary Committee Meeting European Parliament - National Parliaments**

### **THE FUTURE OF COHESION POLICY AFTER 2013**

Wednesday 11 February 2009

15:00 - 17:30

ROOM 2Q2 - József Antall Building (JAN)

European Parliament

Brussels

#### **PROGRAMME**

- 11:00 - 13:00 **Welcome of participants**  
*Altiero Spinelli Building (ASP) - rue Wiertz 60*
- 13:15 - 14:45 **Official lunch**  
*Members Restaurant (ASP - ground floor)*
- |               |  |
|---------------|--|
| 15:00 - 15:10 | Welcome and introductory remarks<br><b>Gerardo Galeote</b> , Chairperson of the Committee on Regional Development of the European Parliament |
| 15:10- 15:20  | <b>Cyril Svoboda</b> , Minister for Regional Development, Czech Presidency of the Council of the EU  |
| 15:20 - 15:30 | <b>Dirk Ahner</b> , Director General of DG REGIO, European Commission  |
- |               |  |
|---------------|--|
| 15:30 - 15:40 | <i>Launching the debate:</i><br>The future of cohesion policy: national perspectives<br><b>Ivo Bábek</b> , Chairperson of the Committee on Public Administration, Regional Development and the Environment of the Senate of the Parliament of the Czech Republic |
| 15:40 - 15:50 | <b>Marie Weibull Kornias</b> , Member of the Committee on Industry and Trade of the Swedish Parliament   |
- |               |  |
|---------------|--|
| 15:50 - 17:20 | <b>OPEN DEBATE</b><br><i>between the Members of the European Parliament and National Parliaments<sup>1</sup></i> |
|---------------|--|
- |              |   |
|--------------|---|
| 17:20- 17:30 | Conclusions<br><b>Gerardo Galeote</b> , Chairperson of the Committee on Regional Development of the European Parliament |
|--------------|---|

A press conference will be held at the end of the meeting.

<sup>1</sup> Members wishing to take the floor are requested to fill the form distributed in the room and give it to the ushers.





## NOTA INTRODUTTIVA

“Trascorsi vent’anni dalla creazione della politica europea di coesione, è ora il momento di verificarne la robustezza strutturale, di dare conto dei risultati raggiunti e dei recenti sviluppi, ma soprattutto di cominciare a ragionare sul futuro di questa politica nell’Europa di domani”. Queste le motivazioni alla base della riunione organizzata dal Parlamento europeo su “*Il futuro della politica di coesione dopo il 2013*”, inserita nel quadro degli incontri tematici finalizzati a sollecitare un dibattito concreto ed allargato, che si concretizzerà in un documento orientativo della Commissione, atteso per la primavera 2009.

Tra il 1995 ed il 2004, il numero delle regioni con PIL pro capite inferiore al 75% della media europea è sceso da 78 a 70; inferiore al 50% è passato da 39 a 32. Ma le nuove e complesse sfide cui si trova davanti l’Unione europea, tra cui la globalizzazione nella sua più ampia accezione, le complessità della questione ambientale, l’invecchiamento della popolazione, l’immigrazione e le complessità legate alla sicurezza energetica, rendono necessaria una riflessione sulla politica di coesione di ampio respiro, e non impostata esclusivamente in termini di disparità di reddito e di distribuzione del lavoro. Affrontare tali sfide implica, infatti, una politica di coesione che sappia guardare ai fattori strutturali della competitività, tenendo conto della sostenibilità sociale ed ambientale; che sia in grado di proporre una ristrutturazione delle economie regionali fondata sull’investimento nelle risorse umane ed istituzionali. Lo sviluppo regionale e locale, unito a fattori di crescita economica ed attenzioni alle disparità geografiche, rivestirà un ruolo crescente nel quadro delle politiche europee future.

La discussione sul futuro della politica è da considerarsi, dunque, in questo contesto.

Il presente elaborato intende fornire elementi utili ai fini di una valutazione delle prospettive della politica di coesione per la programmazione successiva a quella in corso (periodo 2007-2013). Ciò attraverso una breve panoramica dei tratti definitivi di tale politica (**Parte prima**), inserita nel contesto dei suoi recenti sviluppi in termini di produzione normativa comunitaria e di dibattito politico pubblico e istituzionale. Con alcune importanti riflessioni in relazione all’attuale crisi finanziaria ed economica (**Parte seconda**). Tracciando, infine, un breve quadro dell’attuazione della politica di coesione in Italia, dando conto di alcuni sviluppi dell’indagine conoscitiva sui fondi strutturali recentemente avviata in Senato (**Parte terza**).

## PARTE PRIMA

La politica europea di coesione si fonda sull'articolo 158 del trattato CE, il quale prevede che la Comunità, per promuovere un sviluppo armonioso, persegua la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione **economica e sociale**. Il Trattato di Lisbona, di cui è in atto il processo di ratifica, ha affiancato a questi due concetti quello di **coesione territoriale**.

La **politica di coesione per il periodo 2007-2013**, a dimostrazione dell'elevato grado di consenso politico sulle sue capacità di rispondere alle priorità comunitarie, è diventata con la **riforma del 2006** una delle politiche comunitarie più importanti: sia in termini di spesa (assorbendo il 35% del bilancio UE), che per il ruolo prioritario nella realizzazione degli obiettivi della Strategia di Lisbona rinnovata (crescita e l'occupazione). Mantenendo i principi tradizionali della politica di coesione<sup>1</sup>, la riforma ha introdotto una serie di elementi innovativi:

- oggi vi è un unico regolamento della Commissione per l'applicazione della normativa in vigore per il periodo di programmazione 2007-2013 (che sostituisce i dieci regolamenti vigenti per il periodo 2000-2006). Gli Stati membri possono contare su un'**unica normativa** anche in tema di ammissibilità delle spese, non dovendo più applicare due diversi corpi di norme ma potendo applicare anche per i progetti cofinanziati dall'UE le norme sull'ammissibilità delle spese in vigore a livello nazionale, con conseguente semplificazione nella gestione dei progetti.
- La politica di coesione ha adottato un nucleo strategico più esplicito e trasparente che, per la prima volta, funziona in un quadro noto come **orientamenti strategici comunitari in materia di coesione (CSG)** adottati dal Consiglio il 6 ottobre 2006, in coerenza con gli orientamenti integrati di Lisbona. Detto quadro incoraggia gli Stati membri e le regioni a concentrarsi sui settori d'investimento che contribuiscono a realizzare i **programmi nazionali di riforma (PNR)** tenendo conto delle circostanze nazionali e regionali. Vengono, inoltre, mantenute tre priorità che sono al centro della strategia per la crescita e l'occupazione, ossia: fare dell'Europa e delle sue regioni luoghi più attraenti in cui investire e lavorare; incoraggiare l'innovazione, l'imprenditorialità e la crescita

---

<sup>1</sup> Il capo IV del regolamento 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, indica i principi di intervento della politica di coesione dell'UE (complementarità, coerenza, coordinamento, conformità, programmazione, partenariato, livello territoriale dell'attuazione, intervento proporzionale, gestione concorrente, addizionalità, parità tra uomini e donne e non discriminazione, sviluppo sostenibile).

dell'economia della conoscenza; creare posti di lavoro migliori e più numerosi.

- Le autorità competenti per la pianificazione di programmi per la coesione, hanno ricevuto l'incarico di destinare una determinata percentuale delle risorse (**earmarking**) agli investimenti chiave collegati alla nuova strategia per la crescita e l'occupazione (ricerca e sviluppo e innovazione, infrastrutture di portata europea, competitività industriale, energie rinnovabili, efficacia energetica, innovazioni ecologiche, risorse umane); in particolare il 60% alle regioni in ritardo di sviluppo e il 75% ad altre regioni. Ed effettivamente, confrontando i documenti di programmazione degli Stati membri, le risorse complessivamente assegnate agli investimenti chiave della Strategia di Lisbona sono in media del 61,2% per l'obiettivo "Convergenza" e del 76,7% per l'obiettivo "Competitività regionale e occupazione". Nel complesso sono stati stanziati per questo tipo di investimenti circa 200 miliardi di euro, con un aumento di oltre 50 miliardi di euro rispetto al periodo precedente.
- I **collegamenti** tra la gestione dei PNR e i programmi della politica di coesione sono stati rafforzati dai nuovi meccanismi di rendicontazione introdotti sia nell'ambito della strategia di Lisbona che nell'ambito della politica di coesione<sup>2</sup>. Si registra, inoltre, maggiore proporzionalità e semplificazione dei sistemi di controllo, considerando che per i programmi di dimensioni più modeste, una parte dei controlli obbligatori potrà essere delegata a organismi nazionali istituiti ai sensi della legislazione nazionale, riducendo altresì l'obbligo di soddisfare specifici criteri di *audit* comunitari.
- Nell'ambito della politica di coesione, e con cadenza annuale, gli Stati membri dovranno **referire sugli investimenti** da loro stanziati e sostenuti da ciascun programma operativo. Inoltre, nel 2009 e nel 2012, ogni paese presenterà una relazione strategica contenente informazioni sul contributo della politica di coesione al programma di Lisbona. Nel 2010 e nel 2013 sarà la volta di una relazione della Commissione che sintetizzerà i contributi nazionali e rifletterà sull'opportunità e la necessità di adeguare i programmi alle nuove sfide.
- La riforma ha introdotto un **maggior decentramento delle responsabilità**, a favore dei soggetti locali e regionali. Mettendo in

---

<sup>2</sup> Quest'anno, gli Stati membri hanno compilato per la prima volta una sezione relativa al ruolo della politica di coesione nelle rispettive relazioni d'attuazione di Lisbona, sezione che d'ora in poi diventerà una pratica regolare.

comune la conoscenza, le competenze e le risorse a livello locale, progettando strategie locali e regionali integrate e *ad hoc*, la politica di coesione mira a realizzare una maggiore concentrazione sugli investimenti con l'impatto più alto sulla crescita e l'occupazione.

- Infine, la nuova politica di coesione ha agevolato l'accesso all'informazione e alla comunicazione sulle opportunità di finanziamento e sulle sovvenzioni, realizzando, inoltre, un sistema di *e-governance* per favorire lo scambio di documentazione tra Stati membri e Commissione.

Se confrontiamo la composizione degli investimenti per la coesione del periodo 2000-2006 con quella del 2007-2013, emerge un significativo cambiamento delle priorità degli Stati membri; gli investimenti a sostegno della R&S, dell'innovazione e della società dell'informazione rappresentano ormai, per l'insieme dell'UE, oltre il 16% dei fondi nelle regioni più povere e quasi il 25% nelle regioni "Competitività". Nel periodo precedente si trattava del 7% circa per entrambi i tipi di regioni: in termini assoluti l'importo è quadruplicato, da 15 miliardi a quasi 60 miliardi. Analogamente, il sostegno dato alle energie rinnovabili, all'efficienza energetica e a processi produttivi rispettosi dell'ambiente è passato dall'1% in entrambi i tipi di regioni del 2000-2006 ad oltre il 4% nelle regioni più povere e ad oltre il 6% nelle altre regioni. In termini assoluti si è passati da 2,4 miliardi ad oltre 15 miliardi.

Per il periodo 2007-2013, il bilancio complessivo disponibile per la politica europea di coesione ammonta a **347 miliardi di euro** (ai prezzi correnti), cui si aggiunge un cofinanziamento nazionale pubblico e privato di circa 160 miliardi di euro; ciò significa che, facendo leva sulle risorse nazionali pubbliche e private, i programmi della politica di coesione mobilizzeranno **annualmente più di 70 miliardi di euro** tra il 2007 e il 2013. Tali risorse, che costituiscono la seconda voce del bilancio comunitario, dimostrano la volontà costante dell'Unione di ridurre le disparità tra Stati membri, regioni e cittadini in termini di tenore di vita e di opportunità, oltre quella di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale nel contesto dell'economia mondiale. Le risorse sono concentrate a favore degli Stati membri e delle regioni dell'obiettivo "Convergenza" (vi rientra il 35% della popolazione dell'Unione e ad essi è destinato l'81,5% delle risorse disponibili per gli investimenti).

Durante i negoziati con gli Stati membri si è registrato complessivamente un buon grado di cooperazione tra i soggetti responsabili di coordinare l'attuazione dei PNR da una parte e i responsabili dell'elaborazione delle strategie e dei programmi della politica di coesione (quadri di riferimento strategico nazionali - NSRF) dall'altra. Nella primavera 2008, dopo un anno e mezzo di intenso dibattito, tutti e 27 i quadri di riferimento strategico nazionali

(*National Strategic Reference Frameworks* – NSRF) e 429 dei 455 programmi operativi previsti erano stati predisposti<sup>3</sup>.

A seguito della riforma del 2006 per il periodo 2007-2013, il principale obiettivo della politica di coesione rimane quello di ridurre le disparità tra gli Stati membri e le regioni, concentrando le risorse nelle zone meno sviluppate. Per il periodo 2007-2013, la maggior parte di esse sarà concentrata sulle regioni e sui paesi più poveri: se nel 1989 alle regioni a reddito più basso era stato assegnato il 56% delle risorse disponibili, alla fine del nuovo periodo di programmazione tale quota sarà dell'85%. I nuovi Stati membri, che rappresentano circa il 21% della popolazione dell'UE27, riceveranno più del 52% del totale per tutto il periodo di riferimento.

## PARTE SECONDA

Al fine di raccogliere idee sulle priorità, l'organizzazione ed il sistema di *governance* della politica di coesione, la Commissione ha avviato una **consultazione pubblica sulle sfide della politica di coesione dopo il 2013** (settembre 2007-febbraio 2008). La consultazione si inserisce nel solco tracciato qualche mese prima dalla Commissione europea con la **Quarta relazione sulla coesione economica e sociale** (30 maggio 2007) (in appendice documentaria una sintesi del documento), redatta dalla Commissione con il fine sollecitare la riflessione sul futuro della politica messa in atto dall'Europa per promuovere una maggiore coesione economica, sociale e territoriale e per incentivare lo sviluppo regionale e la competitività. Negli stessi giorni, si incontravano i ministri europei responsabili delle politiche di sviluppo urbano e coesione territoriale. In tale sede, (a) firmavano la **Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili** (maggio 2007), che raccomanda un maggior utilizzo delle politiche integrate di sviluppo urbano (tramite creazione di spazio pubblici di alta qualità; modernizzazione dei collegamenti delle infrastrutture e miglioramento dell'efficienza energetica; adozione di politiche sull'innovazione e sull'educazione); ed un'attenzione particolare per le realtà locali più arretrate (perseguendo strategie per migliorare l'ambiente; rafforzando le politiche locali nel mercato del lavoro e

---

<sup>3</sup> Il valore aggiunto del processo negoziale va probabilmente al di là delle risorse finanziarie in gioco. Il dibattito con gli Stati membri, le regioni, i partner e gli attori locali ha dimostrato che questa politica ha funzionato da catalizzatore del cambiamento; ha consentito di elaborare efficaci strategie regionali o settoriali volte a stimolare la crescita, creare nuovi e migliori posti di lavoro e perfezionare i meccanismi finanziari e di attuazione, producendo effetti a lungo termine e garantendo un uso più efficace dei fondi pubblici.

nell'educazione dei giovani; promuovendo lo sviluppo del trasporto urbano). I 27 ministri (b) hanno inoltre adottato l'**Agenda territoriale dell'Unione europea** (maggio 2007), che consiste in un breve documento di indirizzo politico contenente alcune raccomandazioni finalizzate alla mobilitazione del potenziale delle regioni e città europee per la creazione di economie sostenibili e di maggior occupazione.

I contenuti della Quarta relazione sono alla base del **Quarto Forum europeo sulla coesione** (Bruxelles, 27-28 settembre 2007) (in appendice una sintesi dei temi portanti del Forum), dove politici e cittadini in rappresentanza di enti ed organizzazioni europee, nazionali, regionali e locali si sono confrontati per la prima volta sul futuro a medio e lungo termine della politica di coesione.

La consultazione sulla coesione va inquadrata nel più vasto contesto della revisione del bilancio comunitario (per il quale è stata avviata una specifica consultazione pubblica), ed è stata accompagnata da altri momenti di confronto quali l'incontro informale dei ministri responsabili dello Sviluppo regionale (Azzorre, 23-24 novembre 2007), e la conferenza ad alto livello organizzata a Maribor il 7 e 8 aprile 2008 dalla Presidenza slovena.

Terminato il periodo di consultazione, la Commissione ha presentato la **Quinta relazione sulla coesione economica e sociale** (18 giugno 2008) (in appendice il testo integrale), frutto di un intenso lavoro di analisi svolto con il contributo degli *stakeholders* nell'intento di identificare pregi e difetti delle politiche di settore, facendo ammenda degli errori del passato e proiettando la politica di coesione verso i nuovi scenari e le sfide che si prospettano dopo il 2013. Nella prima parte del documento è presentata una sintesi dei **risultati della consultazione pubblica** sul futuro della politica di coesione, la Commissione evidenzia in particolare: (a) un riconoscimento generale del grande ruolo giocato dalla politica di coesione nella costruzione dell'Unione europea; (b) la volontà di continuare a sostenere tale politica anche dopo il 2013, e l'accantonamento unanime di qualsiasi tentativo di rinazionalizzazione; (c) l'affermazione della coesione territoriale viene, inoltre, sostenuta da più parti ma la sua interpretazione, secondo i contributi pervenuti, sembra essere alquanto eterogenea.

La seconda parte della relazione fornisce un'analisi piuttosto specifica delle grandi **tendenze di crescita a livello regionale** con particolare attenzione ai settori che determineranno, in larga misura, il livello di sviluppo economico regionale degli anni a venire. A tal fine, le regioni sono raggruppate in tre categorie: quelle che rientrano nell'obiettivo di "Convergenza", le regioni in transizione (beneficiarie di un regime di aiuto progressivo o degressivo, c.d. *phasing in* e *phasing out*), e le regioni coperte dall'obiettivo "Competitività

regionale e occupazione”. Le principali tendenze evidenziate dalla relazione consentono:

- una forte convergenza delle regioni meno sviluppate, nelle quali la crescita del PIL pro capite è stata negli ultimi cinque anni più rapida del 50% rispetto al resto dell’Unione. Sempre nello stesso periodo, il tasso di disoccupazione in tali regioni è diminuito di tre punti in percentuale, riducendo della metà la differenza tra queste regioni e il resto dell’Unione. Tale convergenza si sarebbe verificata grazie ad un profondo processo di ristrutturazione economica che ha alterato la struttura dell’occupazione – in origine più forte nell’industria e nell’agricoltura, molto meno forte nei settori dei servizi finanziari e degli affari – determinando una forte crescita nei settori innovativi come quello delle tecnologie di punta;
- le forti prospettive di crescita a medio termine nelle regioni di convergenza e in quelle comprese nell’obiettivo “Competitività regionale e occupazione” nei settori dei servizi finanziari, dei servizi alle imprese, del commercio, dei trasporti e delle comunicazioni; dell’industria manifatturiera di alta e media tecnologia;
- l’industria di alta tecnologia dell’Unione europea conserva un vantaggio sui paesi terzi concorrenti (in particolare nei settori della fabbricazione di apparecchiature elettriche e ottiche, di materiale chirurgico, aeronautico e motori spaziali come pure i prodotti farmaceutici).

La Quinta relazione mette l’accento su come la consultazione sulla politica di coesione abbia evidenziato, nel complesso, la necessità di investire maggiormente nell’innovazione, nell’educazione e la formazione: nelle regioni più sviluppate, la parte di PIL destinata alla ricerca e allo sviluppo è tre volte più elevata che nelle regioni di “Convergenza”, pur mantenendosi tuttavia al di sotto di un 15% rispetto agli Stati Uniti (l’UE investe una parte modesta del suo PIL anche nell’insegnamento superiore: l’1,2% contro il 2,9% investito dagli Stati Uniti).

Qualche mese dopo la presentazione della Quinta relazione, la Commissione ha adottato il **Libro verde sulla coesione territoriale** (ottobre 2008) (in appendice una sintesi), avviando contestualmente un’ampia **consultazione sulla coesione territoriale** con le autorità regionali e locali, le associazioni, le organizzazioni non governative e la società civile al fine di promuovere e migliorare la comprensione della coesione territoriale a livello europeo. Su questa linea si inserisce sia l’Incontro informale tra i ministri responsabili per la pianificazione del territorio e lo sviluppo regionale (Marsiglia, 25-26 novembre 2008), sia la Conferenza sulla Coesione territoriale ed il futuro della politica di coesione (Parigi, 30-31 ottobre 2008). Le prime discussioni sulla coesione territoriale risalgono ai primi anni '90 quando, mettendo in evidenza

l'importanza della cooperazione territoriale e delle sue dinamiche, di realizzarono i programmi di cooperazione (INTERREG) e fu creato l'Osservatorio europeo sullo sviluppo e sulla coesione territoriale (ESPON).

Con questo Libro verde, che nasce sulla spinta delle richieste del Parlamento europeo e dalla riunione ministeriale di Lipsia 2007, si è affermato che la diversità territoriale è un elemento fondamentale che può contribuire allo sviluppo sostenibile dell'UE nel suo insieme. Per trasformare tale diversità in un punto di forza, è necessario, dunque, occuparsi della coesione territoriale concentrandosi su nuovi temi, su nuove relazioni che uniscano i territori europei a differenti livelli territoriali, e su nuove forme di cooperazione, coordinamento e *partnership*. Il dibattito proposto dal Libro verde, si articola su alcuni temi in particolare:

- osservare la coesione da un punto di vista territoriale porta l'attenzione a temi quali lo sviluppo sostenibile e l'accesso ai servizi. Evidenzia inoltre che molte questioni non rispettano i confini amministrativi e potrebbero necessitare di una risposta coordinata da diverse regioni o paesi, mentre altre devono essere affrontate a livello locale o tra paesi vicini. In base all'esperienza dell'obiettivo di cooperazione territoriale europea è possibile iniziare una riflessione su come migliorare ulteriormente la cooperazione tra regioni all'interno dell'Unione e con le regioni confinanti;
- l'approccio territoriale integrato della politica sulla coesione è ideale per rispondere a questioni complesse e fortemente localizzate, quali lo sviluppo regionale, ma per massimizzare le sinergie è necessario un migliore coordinamento con le politiche settoriali. La coesione territoriale inoltre sottolinea il valore aggiunto del partenariato con una forte dimensione locale, che garantisce una progettazione e implementazione delle politiche basate sulle conoscenze locali.

Il termine della consultazione è fissato per il 28 febbraio 2009, nel frattempo cittadini, organizzazioni ed amministrazioni pubbliche sono invitati ad inviare i propri contributi ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/terco/consultation\\_it.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/consultation_it.htm)).

Una caratteristica alle politiche europee è indubbiamente quella di sapersi adattare e rispondere con flessibilità alle mutevoli esigenze di un contesto in perenne cambiamento. Di qui lo **stretto legame tra l'attuale crisi finanziaria (e del conseguente rallentamento economico in atto) e la politica di coesione**, quest'ultima come importante fattore di realizzazione del piano europeo di ripresa economica. Prima fonte di investimenti comunitari nell'economia reale, la politica di coesione apporta, anzitutto, un sostegno notevole all'investimento



pubblico, compresi gli investimenti a livello regionale e locale. Tale politica può contribuire in modo sensibile all'economia reale rendendo possibile la crescita e creando posti di lavoro nell'Unione nonché creando programmi per lo sviluppo sostenibile. Poggiando su corposi investimenti finanziari e su una gestione decentralizzata improntata al miglioramento dell'azione dei poteri pubblici, alla responsabilità e al controllo, la politica di coesione apporta un sostegno determinante alla crescita e all'occupazione a livello locale e regionale.

Il vasto **piano europeo di rilancio economico** proposto dalla Commissione depone a favore di importanti incentivi finanziari che combinino misure nazionali e comunitarie. Considerando il fatto che nella situazione economica attuale, i finanziamenti privati e i bilanci pubblici sono suscettibili di subire una forte pressione, sono state avviate misure legate all'accelerazione degli investimenti della politica di coesione per sfruttare la linea d'azione e la stabilità di questa politica. Tali misure coinvolgono un'insieme di **proposte legislative della Commissione** (in appendice il testo integrale della Comunicazione "*Politica di coesione: investire nell'economia reale*"), che riguardano i seguenti punti:

- misure per migliorare il flusso di cassa (*cash flow*) delle autorità pubbliche incaricate della realizzazione di programmi nazionali e regionali. Queste misure prevedono una quota supplementare di prefinanziamento nel 2009 e misure suscettibili di accelerare il rimborso delle spese affrontate nel quadro di grandi progetti e di regimi di aiuti statali;
- chiarimento delle disposizioni che facilitano il varo di strumenti di ingegneria finanziaria allo scopo di accelerare l'accesso a dispositivi di finanziamento;
- una semplificazione destinata ad accrescere il ricorso ai tassi e importi forfettari per i costi affinché i poteri pubblici possano accelerare la preparazione dei progetti e delle misure;
- estensione delle possibilità di aiuto agli investimenti per il miglioramento del rendimento energetico e delle energie rinnovabili negli alloggi a favore delle famiglie con basso reddito nell'UE 27.

La Riunione del Comitato Interparlamentare con i parlamenti nazionali su "*Il futuro della politica di coesione dopo il 2013*" (Bruxelles, 11 febbraio 2009), si inserisce, dunque; nel quadro degli incontri ministeriali e ad alto livello, che intendono stimolare ulteriormente il dibattito europeo sul tema; al termine di affini consultazioni pubbliche (sulla politica di coesione; sulla revisione del bilancio 2008/2009; sulla coesione territoriale). Come anticipato, la Commissione europea renderà noti gli sviluppi di questa riflessione nella **Sesta relazione intermedia sulla coesione economica e sociale documento**

**orientativo** (primavera 2009), la quale conterrà proposte concrete sul futuro della politica di coesione dopo il 2013<sup>4</sup>.

### PARTE TERZA

L'Italia è il terzo principale beneficiario della politica di coesione dell'UE, dopo Polonia e Spagna. Il paese fruirà di **28,8 miliardi di euro** nel periodo di programmazione 2007-13 per gli obiettivi "Convergenza", "Competitività regionale e occupazione" e "Cooperazione territoriale europea". L'Italia aggiungerà al finanziamento europeo un investimento di circa 31,6 miliardi di euro e destinerà alla politica regionale di sviluppo risorse aggiuntive pari a 64,4 miliardi di euro: pertanto, le risorse disponibili a livello nazionale volte a ridurre le differenze nei livelli di sviluppo delle regioni italiane ammonta a **complessivamente 124,7 miliardi di euro** per il periodo di programmazione 2007-13.

Nel **Quadro strategico nazionale (QSN)** dell'Italia sono previsti orientamenti per la politica unitaria di sviluppo regionale. Le regioni dell'obiettivo n. 1, ossia Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Basilicata (quest'ultima in regime di sostegno transitorio *phasing-out*), sono le principali beneficiarie delle allocazioni previste nel quadro della politica di coesione. L'obiettivo n. 2 interessa, per contro, regioni eterogenee, spaziando da alcune regioni settentrionali con un PIL pro capite nettamente superiore alla media comunitaria, a regioni meridionali che pur non rientrando più nell'obiettivo n. 1 presentano ancora un PIL pro capite sensibilmente inferiore alla media dell'UE (per esempio la Sardegna, che nel periodo 2007-13 sarà in regime di *phasing-in* nell'obiettivo n. 2; il Molise, regione in regime di *phasing-out* nell'obiettivo 1 per il periodo 2000-2006; l'Abruzzo, regione dell'obiettivo 1 sino a 1996 ma che non è riuscita a recuperare completamente il ritardo rispetto alle regioni più sviluppate in Italia).

Gli **obiettivi strategici** dell'Italia includono il miglioramento della produttività, della competitività e dell'innovazione su tutto il territorio, mediante un quadro di riferimento per lo sviluppo sostenibile. I riflettori saranno pertanto puntati sulla promozione di competenze e la fornitura di servizi pubblici destinati a cittadini e investitori. La realizzazione della strategia nazionale comporta **quattro macro-obiettivi**: sviluppare i circuiti della conoscenza; accrescere la

---

<sup>4</sup>La prossima tappa è l'incontro annuale (Bruxelles, 16-17 febbraio 2009) nell'ambito dell'iniziativa *Regions for economic change*, durante la quale Danuta Hübner presenterà i vincitori del premio Regio Stars 2009, progetti di buone pratiche europee ed innovazione nella politica regionale, davanti a più di 500 partecipanti da tutte le regioni d'Europa attesi per discutere sulla politica regionale europea

qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale; potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza; internazionalizzare e modernizzare l'economia. Questi macro-obiettivi sono articolati in **10 priorità** di coesione: (1) miglioramento e valorizzazione delle risorse umane; (2) promozione della ricerca e dell'innovazione per la competitività; (3) uso sostenibile ed efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo; (4) inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattiva territoriale; (5) promozione delle risorse naturali e culturali per migliorare l'attrattiva e lo sviluppo, con particolare riferimento alla diversificazione del turismo e all'ampliamento della stagione turistica; (6) collegamenti e reti di trasporto, con particolare attenzione ai corridoi transeuropei; (7) competitività dei sistemi produttivi e occupazione, segnatamente per fornire nuovi strumenti di ingegneria finanziaria destinati a favorire le piccole e medie imprese; (8) competitività e attrattiva delle città e delle aree urbane; (9) apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse; (10) *governance*, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci.

Nella misurazione dell'**impatto previsto** dalla politica di coesione, l'Italia ha definito una serie di risultati da conseguire per la fine del periodo di programmazione e la sua strategia mira a raggiungere un tasso medio annuo di crescita del PIL, nelle regioni dell'obiettivo n. 1, compreso fra il 2,4 e il 3,1 %. Fra i diversi risultati specifici, va rilevato che la percentuale del PIL investita nella ricerca e sviluppo sarà più che raddoppiata e che il livello della raccolta differenziata dei rifiuti urbani, nelle regioni dell'obiettivo n. 1, passerà dall'8 % al 40 %.

Una parte delle risorse stanziata a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) (8 % per le regioni dell'obiettivo «Convergenza» e 12 % per le regioni dell'obiettivo «Competitività regionale e occupazione») è destinata in particolare agli investimenti nel settore dell'energia, e segnatamente in materia di efficienza energetica e fonti di energia rinnovabile. Per promuovere il passaggio verso sistemi di trasporto sostenibile, sarà destinato almeno il 70 % delle risorse del FESR agli investimenti nelle reti di trasporto e nelle modalità di trasporto sostenibili (ferrovia e vie d'acqua).

L'Italia ha stanziato una notevole quantità di risorse per contribuire direttamente all'attuazione della rinnovata agenda di Lisbona per la crescita e l'occupazione: il 68 % delle risorse complessivamente a disposizione per l'obiettivo «Convergenza» e l'80 % di quelle destinate all'obiettivo «Competitività regionale e occupazione».

In base alle tematiche affrontate e ai soggetti istituzionali competenti, i PO possono essere:

- **nazionali (PON):** in settori con particolari esigenze di integrazione a livello nazionale, la cui Autorità di Gestione è una Amministrazione Centrale (5 FESR, 3 FSE);
- **regionali (POR):** multisettoriali, riferiti alle singole regioni gestiti dalle Amministrazioni Regionali. Per ciascuna Regione c'è un POR FESR e un POR FSE (21 FESR, 21 FSE);
- **interregionali (POIN):** su tematiche in cui risulta particolarmente efficace un'azione fortemente coordinata fra Regioni che consenta di cogliere economie di scala e di scopo nell'attuazione degli interventi (Energia, Attrattori culturali naturali e turismo); gestiti dalle Regioni, con la partecipazione di centri di competenza nazionale o Amministrazioni centrali (2 FESR).

Per il raggiungimento degli obiettivi del QSN italiano sono stati predisposti **66 programmi operativi (PO)**, così ripartiti in base all'obiettivo: 19 programmi operativi nel quadro dell'obiettivo "Convergenza", che riguardano Calabria, Campania, Puglia e Sicilia (10 programmi operativi regionali – POR; 7 programmi operativi nazionali – PON; 2 programmi operativi interregionali nazionali - POIN), compresa la Basilicata in regime di sostegno transitorio *phasing-out*; 33 programmi operativi nel quadro dell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione", che riguardano tutte le regioni del Centro Nord – incluse le Province Autonome di Bolzano e Trento - e le tre regioni del Mezzogiorno: Abruzzo, e Molise (32 POR e un PON), compresa la Sardegna in regime di sostegno transitorio *phasing-in*; 14 programmi operativi nel quadro dell'obiettivo "Cooperazione territoriale europea".

Per conferire più profondità al presente elaborato, dando voce ad un'analisi concreta della situazione italiana, si riporta di seguito il resoconto dell'audizione del dott. Barca, Dirigente generale del Ministero dell'economia e delle finanze, intervenuto nell'ambito dell'**indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei fondi strutturali**, recentemente avviata dal Senato della Repubblica.

(Roma, 11 dicembre 2008). "Il dottor BARCA ripercorre, in un sintetico *excursus* storico, la genesi dei finanziamenti di provenienza comunitaria, tenendo a ricordare come, originariamente, questo tipo di fondi venne creato con l'intento precipuo di facilitare l'integrazione, a livello europeo, dei mercati nazionali attraverso l'accompagnamento di adeguate politiche strutturali per le aree in difficoltà della Comunità europea.

La politica di coesione sociale, di cui l'Italia ha sempre beneficiato, è stata avviata dalle istituzioni comunitarie nel 1994, subendo una radicale riforma negli anni 1998-99, attraverso la precisazione di un principio che avrebbe caratterizzato in maniera sostanziale il futuro di tale politica: fissati gli obiettivi

da raggiungere, il mancato perseguimento degli stessi avrebbe comportato, per gli Stati inottemperanti, la perdita dei fondi all'uopo stanziati.

Il dottor Barca mette, quindi, in evidenza quello che può essere definito il duplice "valore aggiunto", sul piano comunitario, insito nella suddetta politica di coesione: il **valore aggiunto di natura finanziaria**, rappresentato dalla c.d. clausola di "addizionalità", che si concreta nella circostanza per cui i fondi vanno ad aggiungersi a quelli di provenienza nazionale e per cui sono sottoposti ad un monitoraggio da parte della Commissione europea; il **valore aggiunto di natura istituzionale**, per il quale il sistema di erogazione dei fondi mira, in sé, a migliorare sia la qualità della spesa nazionale che la qualità della gestione amministrativa di tale spesa, introducendo elementi di innovazione nelle strutture burocratiche nazionali e locali.

L'oratore richiama l'attenzione dei commissari sulla circostanza, di non secondario rilievo, per cui si è pervenuti, sia a livello accademico che degli stessi organismi comunitari preposti alla supervisione dei fondi, ad un **giudizio complessivamente controverso** circa la effettiva incidenza ed i concreti risultati realizzati mediante l'erogazione dei fondi comunitari. Facendo, al riguardo, riferimento, a titolo esemplificativo, al caso dell'Irlanda, egli sottolinea gli elementi di dubbio che persistono relativamente all'introduzione di cambiamenti, a livello sia microeconomico che macroeconomico, grazie alla implementazione della politica regionale europea.

Il dottor Barca, passa successivamente, ad enucleare quelli che, a suo avviso, possono essere considerati i **punti di forza**, validi dal punto di vista comunitario, della politica di coesione e del sistema dei fondi, ovvero: la loro programmazione pluriennale quale garanzia di una conseguente impossibilità di diversa allocazione degli stessi verso altri impieghi; il fatto che si traducano in trasferimenti condizionati mediante una sorta di "contratto" – vigente con la sottoscrizione dei programmi operativi nazionali e dei quadri strategici nazionali tra l'Unione europea e i 27 Stati membri – in cui ciascun Paese si vede trasferire determinati fondi a condizione che rispetti determinati criteri; gli obiettivi fissati nella programmazione dei fondi vengono tradotti in sistema di indicatori, misurabili e controllabili da ciascun Paese e da ciascun interlocutore istituzionale; il Paese che riceve il finanziamento deve dare conto alla Commissione del modo in cui sta procedendo alla realizzazione degli obiettivi fissati; diffusione, in ciascun Paese, di una più concreta cultura della valutazione *ex post* degli obiettivi realmente centrati; creazione, in seno all'amministrazione della Commissione europea, di appositi "team-Paese", incaricati di interloquire e di cooperare con le strutture di riferimento di ciascuno Stato per seguire l'esecuzione dei programmi e dei progetti da finanziare.

Venendo ad esaminare quelli che possono invece essere definiti, sempre su scala comunitaria, i **punti di debolezza** del complesso meccanismo di attuazione di tale politica, l'oratore enumera, tra gli altri, i seguenti: la programmazione settennale dei finanziamenti comunitari, lungi dal rivelarsi rigida e priva di pur minimi spazi di manovra, ha dimostrato un certo grado di flessibilità; il meccanismo della cosiddetta "condizionalità" ha registrato tutta la sua fragilità, dal momento che gli Stati membri si sono spesso impegnati a raggiungere obiettivi non appropriati o, non raramente, poco credibili; gli stessi documenti che danno conto dei risultati ottenuti nella realizzazione degli obiettivi hanno fornito, soprattutto negli ultimi anni, dati e informazioni poco corrispondenti alla effettiva implementazione dei progetti; è mancata una autentica cultura della valutazione dei programmi, soprattutto per quanto riguarda il loro concreto impatto negli ambienti locali dove avrebbero dovuto incidere; nel corso degli anni, la Commissione europea è stata gravata sempre più di maggiori oneri di verificabilità finanziaria dei progetti con conseguente ricaduta negativa nel rapporto di cooperazione e di monitoraggio con ogni singolo Paese.

Per ultimo, il dottor Barca tiene a sottolineare quello che reputa il **principale aspetto negativo** della politica di coesione, ossia la circostanza per cui non esiste un luogo formale di approfondita discussione politica sull'utilizzazione dei fondi in argomento. Al riguardo, fa notare che la trattazione della politica di coesione, a livello comunitario, non avviene in sede di un formale Consiglio dei ministri.

Egli si sofferma, quindi, sul profilo della incentivazione in Italia della politica di coesione comunitaria, rinviando, per una disamina più dettagliata dei risvolti nazionali di tale politica, ad un apposito studio, da lui elaborato, che consegnerà alla Commissione.

Al contempo, l'oratore tiene a sottolineare come il nostro Paese – ancorché non goda di un giudizio favorevole in materia di utilizzo dei fondi strutturali, secondo cui i risultati raggiunti in tale campo sono stati inferiori alle attese ed agli obiettivi preposti – sia stato uno dei pochi *partner* comunitari ad aver assunto la scelta di fissare chiaramente degli obiettivi. Conseguentemente, è stato possibile, in seguito, misurare il grado di effettivo raggiungimento degli stessi, con ciò palesando un elemento di debolezza rispetto agli altri membri dell'Unione.

Al riguardo, egli constata, con una certa amarezza, che, a fronte di una obiettiva trasparenza dimostrata nella pubblicazione dei dati e delle informazioni riguardanti i vari progetti da finanziare, in Italia non è intercorso nessun tipo di autentico dibattito culturale, intellettuale o politico sulle finalità dei suddetti fondi".

**QUARTA RELAZIONE SULLA COESIONE ECONOMICA E SOCIALE  
(COM (07) 273 DEF.)**

*Sintesi*

La pubblicazione della relazione risponde all'obbligo previsto dall'articolo 159 del Trattato, in base al quale la Commissione deve presentare ogni tre anni un documento di orientamento politico sull'argomento. Il documento si compone di quattro parti:

**1 – L'ANALISI: DISPARITÀ REGIONALI IN UN'EUROPA ALLARGATA IN RELAZIONE AGLI OBIETTIVI CHIAVE DELL'UE (CRESCITA, OCCUPAZIONE E INNOVAZIONE)**

La quarta relazione sulla coesione indica che all'interno dell'Unione è **in atto un processo di convergenza**, sia tra gli Stati membri che tra le varie regioni.

- I nuovi Stati membri stanno conoscendo una rapida crescita che si traduce anche in una convergenza regionale, grazie ai buoni risultati economici delle regioni con un PIL poco elevato. Nel 2004 le regioni in testa alla classifica (con il 10% della popolazione) avevano un PIL pro capite quasi 5 volte superiore a quello delle regioni agli ultimi posti della classifica (anch'esse pari al 10% della popolazione), mentre nel 2000 era superiore di 6 volte.
- La prosperità economica è sempre meno concentrata geograficamente. La percentuale del PIL del "nucleo" tradizionale dell'Europa è oggi inferiore al 1995. Ciò è dovuto agli elevati tassi di crescita registrati nelle regioni più periferiche – come i paesi baltici – e all'emergere di nuovi centri di crescita nei paesi dell'UE-15 beneficiari del fondo di coesione e nei nuovi Stati membri. Questo dimostra che la relazione centro-periferia è dinamica e in evoluzione.
- Il numero di regioni con un PIL pro capite inferiore al 75% della media UE è sceso da 78 a 70 tra il 1995 ed il 2004. Va comunque sottolineato che in queste 70 regioni vivono 123 milioni di europei.

**Principali ritardi** che devono essere colmati dalle regioni:

- Il ritardo sul piano dell'occupazione (per raggiungere il livello di occupazione del 70% previsto dall'agenda di Lisbona): è necessario creare quasi 24 milioni di posti di lavoro, perlopiù in alcune regioni dell'Italia meridionale, della Polonia, della Romania, della Bulgaria e della Spagna sudoccidentale.

- Il ritardo sul piano dell'innovazione: 86 regioni (123 milioni di persone) fanno registrare un livello di innovazione inferiore alla media UE; si tratta soprattutto di regioni dei nuovi Stati membri, della Spagna, della Grecia, del Portogallo e dell'Italia meridionale. Il livello dell'innovazione è particolarmente basso in 17 regioni, la metà delle quali si trovano in Grecia, mentre le restanti includono la Podkarpackie in Polonia, la Calabria in Italia, l'Estremadura, la Castiglia-La Mancha e le isole Baleari in Spagna.

## 2 – NUOVE SFIDE (DEMOGRAFIA, ENERGIA, CAMBIAMENTO CLIMATICO O ESCLUSIONE SOCIALE) CON UNA FORTE DIMENSIONE REGIONALE SPINGERANNO LE ECONOMIE REGIONALI A MODERNIZZARSI

L'impatto demografico varia da una regione all'altra dell'UE:

- Secondo le previsioni, **la popolazione europea dovrebbe iniziare a ridursi** intorno al 2020. Nel 2005 la crescita demografica nei singoli paesi, peraltro attribuibile per l'86% all'immigrazione, è stata inferiore allo 0,1%. Già oggi, per 85 regioni dell'Unione europea (principalmente nei nuovi Stati membri) si può parlare di un vero e proprio declino demografico e per altre 76 regioni l'aumento della popolazione è dovuto esclusivamente all'immigrazione.
- Vaste aree di Spagna, Italia e Grecia presentano un indice effettivo di dipendenza degli anziani vicino al 50%, il che significa che per una persona in pensione ve ne sono all'incirca solo due occupate (rispetto alle 3 per l'insieme dell'Unione europea). Questo fenomeno interessa 15 regioni italiane su 21, le regioni nordoccidentali della Spagna, quelle meridionali della Francia e quelle settentrionali della Svezia.

La globalizzazione e le pressioni competitive sulle economie regionali, continueranno e potranno addirittura intensificarsi.

- Numerose regioni di tutta l'Unione europea, inclusi i nuovi Stati membri, presentano una struttura economica incentrata in buona parte nei settori che risentono maggiormente della **concorrenza delle economie emergenti**; si tratta in particolare delle regioni in cui il settore tessile, abbigliamento e cuoio, e le industrie a basso contenuto tecnologico rappresentano una percentuale elevata dell'attività economica.
- In 7 regioni più del 3% dell'occupazione complessiva è concentrata nella siderurgia, un valore che raggiunge l'8% nella Moravia-Slesia (Repubblica ceca).



- In 39 regioni più del 3% dell'occupazione complessiva è concentrata nel settore tessile, abbigliamento e cuoio, con un picco del 13% nella regione Norte, in Portogallo.
- Queste regioni devono avviare un processo di ristrutturazione radicale.

Molte regioni dovranno affrontare sempre più spesso l'impatto asimmetrico del **cambiamento climatico** nonché nuove sfide in termini di approvvigionamento ed efficienza **energetici**.

- Il 7% della popolazione dell'UE vive in aree ad alto rischio di inondazioni e in 45 province (zone di livello NUTS III) è a rischio più del 20% della popolazione (nella Pianura Padana in Lombardia e in Emilia Romagna, ma anche lungo la valle del Reno nei Paesi Bassi e in Germania). Dagli anni Sessanta, il numero di inondazioni nell'UE-27 è aumentato ogni decennio.
- Questo fenomeno comporta gravi problemi per le regioni che dipendono dall'agricoltura e dal turismo.

### **3 – LA RISPOSTA DELLA POLITICA DI COESIONE EUROPEA ALLA LUCE DELLE POLITICHE ATTUATE NEGLI STATI MEMBRI**

- Nell'ultimo decennio abbiamo assistito al tempo stesso ad una riduzione degli investimenti pubblici negli Stati membri e ad un loro decentramento ai **livelli regionale e locale**. La partecipazione delle autorità locali e regionali agli investimenti pubblici è aumentata, passando dal 25,4% al 26,8%. Questo processo è alimentato dalla crescente consapevolezza dei guadagni di efficienza derivanti dal decentramento.
- Nello stesso tempo la **politica di coesione ha svolto un ruolo importante nel processo di convergenza**.
- Ha sostenuto gli **investimenti**, più che mai necessari, nelle infrastrutture, nelle risorse umane e nella modernizzazione e diversificazione delle economie regionali. Tra il 2000 e il 2005, nei quattro paesi dell'UE-15 beneficiari dei fondi di coesione, gli investimenti pubblici sono cresciuti del 25% grazie alla politica di coesione.
- Ha contribuito direttamente ad una crescita del PIL stimata pari ai valori seguenti: 2004-2013, circa il 9% nella Repubblica ceca e circa il 5,5% in Polonia; 2000-2013: circa il 3,5% in Grecia e il 3,1% in Portogallo.
- Ha contribuito inoltre a **ridurre l'esclusione sociale e la povertà**: la politica di coesione cofinanzia ogni anno la formazione di 9 milioni di persone, più della metà delle quali sono donne, e consente in tal modo migliori condizioni di occupazione e retribuzioni più elevate; più di 450 000 posti di lavoro lordi sono stati creati in sei paesi tra il 2000 e il 2005 (assorbendo i 2/3 dei finanziamenti per l'obiettivo 2).

- Ha infine modificato **le priorità strategiche degli investimenti pubblici** negli Stati membri, riorientandole verso **investimenti che favoriscono la crescita**. Nell'ambito degli investimenti previsti nel periodo 2007-2013 per promuovere la coesione, l'importo di quelli destinati alla R&S, all'innovazione e alle TIC è più che raddoppiato rispetto al periodo 2000-2006.

#### **4 – AVVIO DEL DIBATTITO: LE DOMANDE**

Infine, la relazione formula una serie di domande su come adattare la politica di coesione alle nuove sfide del mondo globalizzato e su come migliorare la sua attuazione per massimizzarne l'impatto in futuro.

- Il primo gruppo di domande, basate sull'analisi contenuta nella relazione, fa il punto sui recenti sviluppi a livello mondiale che nei prossimi anni avranno un impatto crescente sull'economia dell'UE. Quale sarà la loro incidenza sulle economie regionali? In che modo queste ultime potranno rispondere meglio a questi sviluppi?
- Il secondo gruppo di domande affronta più dettagliatamente l'attuazione del programma per la crescita e l'occupazione in questo nuovo contesto. Quali sono i vantaggi competitivi che possono sviluppare le nostre regioni e le nuove qualifiche richieste ai nostri cittadini? Qual è l'importanza della dimensione territoriale/regionale a questo proposito?
- Infine, l'ultimo gruppo di domande è incentrato particolarmente sul futuro funzionamento della politica di coesione – come rendere questa politica ancora più efficace e orientata ai risultati?

**QUARTO FORUM EUROPEO SULLA COESIONE  
(BRUXELLES, 27-28 SETTEMBRE 2007)**

*Sintesi dei temi portanti*

I precedenti Forum sulla coesione si erano svolti all'insegna di un tema centrale: il primo Forum, nel 1997, ha passato in rassegna i risultati della politica di coesione; il secondo, nel 2000, si è soffermato soprattutto sull'impatto dell'allargamento; infine, nel 2004, il terzo Forum ha esaminato nei dettagli le proposte per il periodo 2007-2013.

Da questo punto di vista, il quarto Forum sulla coesione, che ha riunito a Bruxelles quasi 1000 partecipanti di tutta Europa, si è distinto dai precedenti. Se uno dei suoi obiettivi principali era quello di contribuire alla prossima revisione del bilancio dell'UE, per la prima volta politici e cittadini hanno discusso per due giorni sul futuro a medio e lungo termine della politica di coesione.

Una delle conclusioni più rilevanti del Forum, secondo il Commissario per la politica regionale, Canuta Hubner, è stata che **la globalizzazione cambia il senso stesso del processo di recupero dello svantaggio**; ciò significa gli europei non quel che succede al di fuori dell'Europa e che, in quest'ottica, a politica di coesione non è più solo uno strumento per aiutare le regioni a portarsi al livello della media dell'UE e ad affermarsi all'interno del proprio territorio, ma deve anche aiutarle a trovare una collocazione nel mercato mondiale.

Tale constatazione ha indubbiamente una serie di **corollari** importanti.

Primo, in un contesto globale, occorre sempre più orientare la politica verso l'allocazione delle risorse e la competitività. Si tratta di un cambiamento di paradigma, che pone l'accento sulle opportunità future, da concretare attraverso la mobilitazione di potenzialità insufficientemente sfruttate, più che sulla compensazione dei problemi del passato. Secondo, promuovere la crescita e la creazione di posti di lavoro in un mondo globalizzato richiede un approccio sempre più sofisticato allo sviluppo regionale. C'è bisogno, dunque, di una politica di coesione integrata, che favorisca il passaggio dai tradizionali approcci settoriali ad un approccio geografico; ciò significa attribuire maggiore importanza al consolidamento delle risorse e potenzialità locali, investendo al tempo stesso in infrastrutture, in istruzione e formazione, in innovazione e imprenditoria, nell'ambiente e nella prevenzione dei rischi. Terzo, è chiaro che l'UE, gli Stati membri o le regioni non possono sfruttare appieno le potenzialità dell'Europa se agiscono separatamente. Il successo economico esige una stretta collaborazione reciproca; la politica di coesione deve fungere da leva per migliorare la gestione del processo ai vari livelli contemporaneamente coinvolti e ampliare il concetto di *governance* al di là delle strutture amministrative

tradizionali. Oggi lo sviluppo regionale richiede legami di collaborazione e di partnership che taglino trasversalmente i confini istituzionali e trascendano le divisioni tra gli attori dello sviluppo economico.

Infine, durante il Forum si discusso di **coesione territoriale**, un nuovo concetto che il Trattato di Lisbona aggiunge a quelli di coesione economica e sociale. In questo senso, la conclusione più importante è stata che troppo spesso si guarda alla coesione territoriale in una prospettiva “geografica”, scomponendo un territorio in piccole parti e tentando di affrontare separatamente i problemi di ciascuna di esse. Si tratta di un’impostazione che indebolisce la coerenza d’insieme degli interventi, un approccio parcellizzato quando si tratta invece di mettere invece a punto una politica di sviluppo integrata per regioni economiche ben definite, che integrino diversi tipi di territori che interagiscono tra loro, per esempio zone urbane e rurali.

**LIBRO VERDE SULLA COESIONE TERRITORIALE  
(COM (08) 616 def.)**

*Sintesi*

In data 6 ottobre 2008 la Commissione ha finalmente approvato il Libro verde sulla coesione territoriale dal titolo “Trasformare la diversità territoriale in un punto di forza”. Il documento non fornisce una definizione di “coesione territoriale”, ma apre un’ampia consultazione con le autorità regionali e locali, con associazioni, ONG e con la società civile allo scopo di promuovere una comprensione condivisa di questo nuovo concetto e delle sue implicazioni per la politica regionale comunitaria futura. A tal fine, il documento fornisce un elenco di quesiti concreti che vertono su diversi aspetti, fra cui la definizione del concetto di coesione territoriale. La consultazione pubblica sarà aperta fino alla fine del mese di febbraio 2009.

Secondo il Libro verde, la coesione territoriale consiste nel garantire uno sviluppo armonico di tutti i territori dell’UE e nell’assicurare a tutti i cittadini la possibilità di sfruttare al meglio le caratteristiche intrinseche dei rispettivi territori. Il Libro verde suggerisce che la diversità dovrebbe essere trasformata in una risorsa e in una fonte di vantaggio competitivo, capace di contribuire allo sviluppo sostenibile di tutta l’UE. La sfida principale consiste pertanto nell’aiutare i territori a utilizzare al meglio le proprie risorse. A tale proposito, il Libro verde riconosce che le soluzioni efficaci spesso richiedono un approccio integrato e la cooperazione fra le autorità e le parti coinvolte. Il Libro verde presenta anche un particolare riferimento al bisogno di una migliore gestione della politica di coesione, al fine di renderla più flessibile e di adeguare l’entità dell’intervento secondo le necessità.

Il Libro verde è incentrato sul bisogno di garantire uno sviluppo equilibrato nelle aree urbane e rurali e suggerisce alcuni mezzi per evitare l’esodo dalle campagne e uno sviluppo urbano incontrollato. Tale documento si fonda su tre concetti fondamentali, in base ai quali occorre sviluppare azioni politiche specifiche: concentrazione, collegamento e cooperazione:

- La **concentrazione** genera vantaggi quali una maggiore produttività e creatività ma determina anche effetti negativi, soprattutto in termini di costi ambientali, congestione, prezzi del terreno ed emarginazione sociale. Pertanto, la coesione territoriale consiste nel trovare un giusto equilibrio fra i vantaggi dettati dalla concentrazione e il bisogno di sfruttare il potenziale territoriale su una scala più ampia, al fine di massimizzarne il contributo alla prosperità dell’Unione nel suo insieme.

- Il **collegamento** sottolinea la necessità di progredire verso un'Europa integrata, che offra un accesso rapido ed efficiente ai mercati, ai servizi e alle persone. Ciò include non solo i trasporti, ma anche le infrastrutture che consentono un efficace funzionamento del mercato unico – per esempio le infrastrutture che garantiscono l'accesso ai servizi sanitari e all'istruzione, il collegamento a Internet a banda larga e le reti energetiche. Tutti questi collegamenti oggi presentano ancora una distribuzione poco uniforme all'interno dell'Unione.
- La **cooperazione** è sempre stata un elemento fondamentale della politica di coesione. Il Libro verde sostiene che su questo fronte occorre fare di più, affrontando tematiche che per loro natura presentano un carattere transfrontaliero e che spaziano dal pendolarismo all'inquinamento. La cooperazione dovrebbe avere luogo a più livelli e coinvolgere anche nuovi partner.

La Commissione riconosce anche i particolari problemi di sviluppo che interessano tre tipologie di regioni con caratteristiche geografiche specifiche (aree montuose, insulari e scarsamente popolate) e valuta la necessità di intraprendere misure politiche speciali per porvi rimedio. Da ultimo, la Commissione sottolinea anche una serie di politiche comunitarie settoriali con un forte impatto territoriale (quali le politiche sui trasporti, sull'energia, il primo pilastro della politica agricola comune, la strategia per l'occupazione e la politica ambientale), rimarcando l'importanza della creazione di una serie di sinergie.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 18.6.2008  
COM(2008) 371 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL  
CONSIGLIO**

**Quinta relazione intermedia sulla coesione economica e sociale  
Regioni in crescita, Europa in crescita**

(presentata dalla Commissione)

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL  
CONSIGLIO**

**Quinta relazione intermedia sulla coesione economica e sociale  
Regioni in crescita, Europa in crescita**

{SEC(2008) 2047 def.}



## INDICE

|        |   |    |
|--------|---|----|
| 1.     | Introduzione .....  | 4  |
| 2.     | Politica di coesione: lo stato del dibattito .....                            | 5  |
| 2.1.   | Obiettivi e priorità .....  | 5  |
| 2.2.   | La governance della politica di coesione .....                                | 7  |
| 2.3.   | Le prossime tappe .....   | 8  |
| 3.     | Convergenza, crescita e ristrutturazione economica nelle regioni dell'UE..... | 9  |
| 3.1.   | Distribuzione regionale dei settori ad alta crescita in Europa.....           | 9  |
| 3.1.1. | Regioni dell'obiettivo convergenza.....                                       | 9  |
| 3.1.2. | Regioni in transizione .....  | 10 |
| 3.1.3. | Regioni dell'obiettivo competitività regionale e occupazione .....            | 10 |
| 3.2.   | Il contributo alla convergenza dei settori ad alta crescita .....             | 11 |
| 3.3.   | Istruzione, competenze e lavoratori del sapere .....                          | 12 |
| 3.4.   | Conclusioni .....   | 12 |

## COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

### Quinta relazione intermedia sulla coesione economica e sociale Regioni in crescita, Europa in crescita

#### 1. INTRODUZIONE

Al fine di raccogliere idee su priorità, organizzazione e governance della politica di coesione, la Commissione ha avviato nel settembre del 2007 una consultazione pubblica sulle sfide che tale politica dovrà affrontare nei prossimi anni.

La politica di coesione si fonda sull'articolo 158 del trattato CE, il quale recita che la Comunità, per promuovere un suo sviluppo armonioso, sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. Il trattato di Lisbona, di cui è in atto il processo di ratifica, adatta questa formulazione prevedendo un riferimento alla coesione economica, sociale e *territoriale*.

La consultazione va inquadrata nel più vasto contesto della revisione del bilancio attualmente in corso, alla quale partecipa. È stata accompagnata da altre importazioni manifestazioni, quali l'incontro informale dei ministri responsabili dello Sviluppo regionale svoltosi nelle Azzorre il 23 e 24 novembre 2007, la conferenza ad alto livello organizzata a Maribor il 7 e 8 aprile 2008 dalla presidenza slovena e i pareri con cui il Parlamento europeo<sup>1</sup>, il Comitato delle Regioni<sup>2</sup> e il Comitato economico e sociale europeo<sup>3</sup> hanno adottato la quarta relazione sulla coesione.

Nel corso del 2008 un'altra tappa importante sarà l'adozione di un Libro verde della Commissione dedicato alla coesione territoriale: l'obiettivo principale è l'avvio di un ampio dibattito pubblico sulle ricadute che avrà l'introduzione del concetto di coesione territoriale nel trattato, in particolare in relazione alla politica di coesione.

Nel 2008 la Commissione adotterà anche una comunicazione sull'agenda sociale rinnovata: partendo dai risultati di un'ampia consultazione pubblica sulla "realtà sociale" europea, essa delinea come l'Europa può far fronte ai cambiamenti della realtà sociale e soprattutto come le politiche dell'Unione possono essere utilizzate per promuovere le opportunità, l'accesso e la solidarietà.

La prima parte della presente relazione sintetizza i contributi pervenuti tra settembre 2007 e febbraio 2008. Questa prima fase del dibattito contribuisce all'individuazione dei temi da discutere e offre spunti di riflessione che la Commissione prenderà in debita considerazione nel quadro della revisione del bilancio.

La seconda parte della relazione affronta in maniera più approfondita le principali tendenze regionali. Al centro della presente relazione sono i settori europei in crescita, i cui risultati a

---

<sup>1</sup> A6-9999/2008 [REF] adottato il 21 febbraio 2008.

<sup>2</sup> COTER IV-011 [REF] adottato il 29 novembre 2007.

<sup>3</sup> ECO/209 [REF] adottato il 13 dicembre 2007.

livello regionale determineranno in larga misura il grado di sviluppo economico delle regioni medesime nei prossimi anni.

## **2. POLITICA DI COESIONE: LO STATO DEL DIBATTITO**

La Commissione ha ricevuto oltre cento contributi<sup>4</sup>: hanno risposto soprattutto le parti interessate che si occupano più da vicino della gestione di questa politica e che rappresentano oltre la metà degli Stati membri (e quasi l'80% della popolazione dell'UE), un vasto numero di autorità regionali, molte associazioni regionali e locali, le parti economiche e sociali, le organizzazioni della società civile, le università e gli istituti di ricerca e alcuni cittadini.

Nella maggior parte dei casi le risposte, in particolare quelle dei governi nazionali, non rappresentano ancora le posizioni definitive, il che è normale se si tiene conto che il dibattito è ancora nella fase iniziale e che una discussione più vasta è in corso sulla revisione del bilancio dell'UE.

La consultazione pubblica conferma il notevole interesse che suscita ancor oggi la politica di coesione. Le prime conclusioni generali che si possono trarre dal dibattito sono il riconoscimento da parte dei soggetti interessati dell'importanza della politica di coesione nella costruzione dell'Unione europea e il sostegno alla prosecuzione di questa politica. È respinto quasi all'unanimità ogni tentativo di ritrasferire a livello nazionale la politica di coesione.

Molti contributi confermano che la politica di coesione indirizza e favorisce la crescita in tutta Europa, promuove investimenti che altrimenti non sarebbero stati effettuati, sostiene la competitività delle regioni più fragili, rafforza il progresso sociale e la solidarietà, migliora la qualità del capitale fisico, sociale e umano facendone un fattore propulsivo della crescita, delle potenzialità dell'innovazione, dell'amministrazione e del suo ammodernamento, incoraggia la gestione strategica e finanziaria pluriennale, promuove il trasferimento del know-how e delle migliori pratiche tra regioni e Stati membri e favorisce infine una cultura della valutazione e del monitoraggio. La maggior parte dei contributi apprezza anche la cultura del partenariato promossa mediante questa politica. Come già emerge dai risultati di una recente indagine Eurobarometro<sup>5</sup>, la consultazione conferma il ruolo che la politica di coesione ha nell'accrescere la visibilità dell'UE agli occhi dei cittadini europei.

### **2.1. Obiettivi e priorità**

Tutti i contributi concordano sulla principale finalità della politica di coesione, che consiste nella riduzione del divario socioeconomico tra i livelli di sviluppo delle varie regioni europee. Le regioni in ritardo di sviluppo devono quindi restare al centro di questa politica. Secondo la tesi espressa nella maggior parte dei contributi come pure dal Parlamento europeo, la politica di coesione dovrebbe applicarsi all'intero territorio dell'UE, poiché essa non costituisce solo un meccanismo di solidarietà, ma mira anche a favorire il potenziale di sviluppo endogeno delle regioni europee.

Una larga maggioranza delle parti interessate riconosce che la cooperazione territoriale è un elemento essenziale della politica di coesione e apprezza il fatto che essa costituisca oggi un obiettivo riconosciuto a pieno titolo. Esse sottolineano che la cooperazione territoriale

---

<sup>4</sup> Cfr. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/4thcohesionforum/all\\_contrib\\_it.cfm?nmenu=6](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/4thcohesionforum/all_contrib_it.cfm?nmenu=6).

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_234\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_234_en.pdf).

rappresenta uno dei migliori esempi del valore aggiunto di questa politica e andrebbe per questo motivo rafforzata.

La quarta relazione sulla coesione ha riconosciuto una serie di sfide che già oggi e sempre più in futuro le regioni e gli Stati membri si troveranno ad affrontare: la globalizzazione, i cambiamenti demografici e le tensioni sociali, i cambiamenti climatici e l'aumento dei prezzi dell'energia. La maggior parte dei contributi, pur riconoscendo in genere che anche la politica di coesione dovrebbe affrontare tali problemi, rileva che questa politica non può essere l'unico e neppure il principale strumento di intervento. Alcuni ritengono che queste sfide siano già affrontate mediante la realizzazione delle agende di Lisbona e Göteborg, mentre altri ricordano che la risposta a queste sfide non dovrebbe prevalere sugli obiettivi principali della politica di coesione così come contemplati dal trattato.

Alcuni contributi sollecitano la Commissione ad affiancare al PIL pro capite espresso in standard di potere d'acquisto (SPA) altri parametri di misurazione del benessere e del tenore di vita.

Per quanto riguarda i contenuti della politica di coesione, in questa fase sembra profilarsi un consenso unanime sui seguenti temi trasversali.

- La competitività è al centro della politica di coesione. Un sostegno netto è espresso a favore dell'obbligo di "destinare" una quota significativa delle risorse finanziarie agli investimenti chiave connessi alla strategia rinnovata per la crescita e l'occupazione. La ricerca, l'innovazione, l'innalzamento delle competenze per la promozione dell'economia della conoscenza, lo sviluppo del capitale umano attraverso l'istruzione e la formazione, l'adattabilità, il sostegno alle attività imprenditoriali (soprattutto alle piccole e medie imprese), il rafforzamento delle capacità imprenditoriali e lo sviluppo di una cultura d'impresa vengono considerati settori chiave nei quali occorrerebbe concentrare gli investimenti.
- Le politiche attive del mercato del lavoro sono anch'esse al centro degli interventi proposti per dare impulso all'occupazione, rafforzare la coesione sociale e ridurre il rischio di povertà. Un consistente numero di partecipanti alla consultazione ritiene che la politica di coesione debba contribuire alla dimensione sociale dell'Europa migliorando le prospettive occupazionali delle categorie più vulnerabili, come i giovani, gli anziani, i disabili, gli immigrati e le minoranze.

Le parti sociali ed economiche e le organizzazioni della società civile sottolineano il ruolo importante dell'economia sociale per quanto concerne la creazione di posti di lavoro di qualità, la promozione dell'innovazione, il sostegno allo sviluppo delle zone rurali e la prestazione di una serie di servizi di interesse generale. Esse evidenziano anche che il rafforzamento delle capacità contribuisce all'applicazione dei principi della buona governance e del partenariato. Infine, secondo alcuni esponenti della società civile, la politica di coesione dovrebbe sostenere le categorie che incontrano particolari difficoltà di ingresso nel mercato del lavoro.

- Il terzo tema trasversale è lo sviluppo sostenibile. Secondo molti contributi, la politica di coesione dovrebbe indirizzarsi più decisamente verso la realizzazione dell'obiettivo dell'agenda di Göteborg; potrebbe, in particolare, contribuire alla riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra mediante le politiche di

mitigazione che hanno come obiettivo una maggiore efficienza energetica e la promozione dello sviluppo delle energie rinnovabili.

Oltre che sui temi suddetti, l'attenzione si è concentrata su una serie di altre questioni.

Viene in genere accolta con favore l'inclusione della coesione territoriale nel trattato di Lisbona, anche se alcuni contributi sollecitano l'elaborazione da parte della Commissione di una definizione del concetto di coesione territoriale e di indicatori per una sua migliore comprensione. D'altro canto vari governi nazionali ritengono che la coesione territoriale sia già integrata nella politica di coesione e che non si possano scindere le componenti economica, sociale e territoriale della coesione.

La coesione territoriale viene vista, soprattutto dagli attori regionali e locali, come un'opportunità per il rafforzamento del ruolo delle autorità regionali e locali e di altri soggetti nell'attuazione della politica in questione. Secondo vari contributi, il ruolo delle zone urbane e la loro interdipendenza con le zone rurali sono importanti aspetti della coesione economica, sociale e territoriale. Spesso le città vengono viste come luoghi caratterizzati da gravi fenomeni di esclusione sociale, povertà e sviluppo non equilibrato. Non sono contestati i meccanismi attuali che prevedono un sostegno di alcune zone specifiche, quali le regioni ultraperiferiche o le aree nordiche scarsamente popolate.

Molti sono inoltre fiduciosi che il concetto di coesione territoriale contribuirà a una migliore integrazione della dimensione territoriale nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche settoriali europee.

Nel quadro della cooperazione territoriale sembra delinearsi un consenso a favore di una maggiore flessibilità che consenta alle regioni di cooperare con regioni non confinanti o non appartenenti alla stessa area geografica. Viene considerata essenziale anche la cooperazione con le regioni e i paesi confinanti con l'UE.

## **2.2. La governance della politica di coesione**

La maggior parte dei contributi è a favore di una riforma della politica di coesione che privilegi un'impostazione più strategica.

Molti ricordano che l'attuazione dei programmi è appena iniziata e che non è possibile formulare un giudizio complessivo finché non saranno disponibili i risultati delle valutazioni.

Una maggioranza consistente delle parti interessate auspica, tuttavia, che venga chiarita la ripartizione delle competenze tra i vari livelli istituzionali (Commissione, Stati membri, regioni e altri soggetti). Molte parti interessate, soprattutto a livello regionale e locale, gradirebbero un maggiore decentramento delle competenze e hanno fatto notare l'importanza che l'attuazione avvenga a livello locale, soprattutto per quanto riguarda il Fondo sociale europeo (FSE). Posizioni analoghe sono state espresse dalle parti economiche e sociali e dalla società civile, che dal canto loro sollecitano anche una definizione più inclusiva del principio di partenariato.

Un'altra richiesta formulata in gran parte dei contributi riguarda la semplificazione. In molti contributi viene espressa preoccupazione in merito al principio di recente introduzione "un programma, un fondo", che potrebbe non agevolare l'attuazione della politica in questione.

Sono molte le lamentele espresse circa gli obblighi burocratici e in materia di auditing che l'attuazione della politica di coesione comporta. La sensazione è che questi obblighi scoraggino molti potenziali beneficiari e ostacolino l'attuazione di importanti progetti a livello locale. La Commissione è invitata a semplificare le procedure vigenti, almeno per i piccoli programmi.

Un altro aspetto spesso richiamato è il coordinamento tra il FESR, il FSE e il Fondo di coesione, dei quali alcuni contributi auspicano la fusione in un unico fondo ai fini di un'evoluzione strategica più coerente.

Le posizioni sembrano divergenti per quanto riguarda l'opportunità di utilizzare la politica di coesione come strumento per far fronte velocemente a shock asimmetrici o a gravi crisi innescate dai processi di ristrutturazione: alcuni sono a favore di una maggiore flessibilità, mentre altri fanno notare che la politica di coesione è innanzitutto una politica strutturale caratterizzata da una programmazione strategica in un'ottica di medio-lungo periodo.

Una serie di contributi invita a studiare più a fondo il ricorso a strumenti di finanziamento alternativi alle sovvenzioni, quali ad esempio i prestiti bancari, il microcredito, gli strumenti di capitale di rischio o di partenariato pubblico-privato.

Un altro tema importante emerso nel corso della consultazione riguarda, infine, il coordinamento tra la politica di coesione, le altre politiche comunitarie e le politiche nazionali. Secondo molti contributi, le politiche settoriali comunitarie dovrebbero tener maggiormente conto degli aspetti regionali. Molti soggetti interessati ritengono, inoltre, che sia importante elaborare strategie coerenti e integrate, soprattutto tra la politica di coesione e lo sviluppo rurale.

Anche il coordinamento con le politiche nazionali è considerato cruciale: secondo alcune parti interessate andrebbe, ad esempio, rafforzato il principio di addizionalità. Alcune parti economiche e sociali ritengono, infine, che la politica di coesione debba ispirarsi agli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione e ai programmi nazionali di riforma.

### **2.3. Le prossime tappe**

Il dibattito sul futuro della politica di coesione è appena cominciato e proseguirà nei prossimi anni. Tra i molti avvenimenti importanti che caratterizzeranno questo dibattito vale la pena di ricordare la consultazione pubblica in corso sulla revisione del bilancio, la consultazione pubblica sul libro verde dedicato alla coesione territoriale che la Commissione avvierà nell'autunno del 2008 e le riunioni ministeriali e ad alto livello che verranno organizzate nel corso delle varie presidenze.

La Commissione renderà noti gli sviluppi di questa riflessione nella sesta relazione intermedia sulla coesione economica e sociale nella primavera del 2009.

A tempo debito la Commissione presenterà la relazione sulla revisione del bilancio 2008/2009 nella quale delinea la propria visione complessiva della struttura e degli orientamenti delle future priorità di spesa dell'Unione.

### 3. CONVERGENZA, CRESCITA E RISTRUTTURAZIONE ECONOMICA NELLE REGIONI DELL'UE

Negli ultimi anni è rimasta forte la convergenza tra le regioni europee, il che ha determinato una notevole riduzione delle differenze a livello di PIL pro capite, di tassi di occupazione e soprattutto di tassi di disoccupazione. Quest'evoluzione è in gran parte determinata dai progressi nelle regioni meno prospere (cfr. figura 1).

Ai fini dell'analisi che segue, le regioni sono state raggruppate in tre categorie, ossia regioni dell'obiettivo convergenza, regioni in transizione<sup>6</sup> e regioni dell'obiettivo competitività regionale e occupazione (Regional Competitiveness and Employment – RCE), ciascuna delle quali con un proprio profilo socioeconomico.

Le regioni di convergenza hanno tuttora un PIL pro capite notevolmente più basso, pari al 58% della media dell'UE, mentre le regioni in transizione si stanno avvicinando al livello medio comunitario. In entrambi questi gruppi di regioni il divario rispetto alla media dell'UE si è ridotto del 5% circa tra il 2000 e il 2005 (cfr. tabella 1 e scheda sul PIL).

Le regioni di convergenza presentano bassi tassi di occupazione (58%) rispetto alle regioni RCE (68%). È dal 2000 che le regioni di convergenza non riescono a ridurre questo divario a differenza delle regioni in transizione, il cui tasso di occupazione è attualmente del 63%, livello tuttavia molto inferiore rispetto a quello delle regioni RCE (cfr. tabella 1). Nelle regioni di convergenza i tassi di disoccupazione sono del 4% più alti che nelle regioni RCE, ma il differenziale era quasi il doppio nel 2000.

#### 3.1. Distribuzione regionale dei settori ad alta crescita in Europa

Questa sezione descrive la struttura delle economie regionali per settore, concentrandosi sui settori in crescita nell'UE (cfr. allegato). A livello regionale sono analizzati tre settori in crescita: 1) i servizi finanziari e alle imprese, 2) il commercio, i trasporti e le comunicazioni e 3) il settore delle costruzioni. Il settore in crescita della produzione manifatturiera ad alta e medio-alta tecnologia rientra nel settore industriale e di conseguenza non è facile tracciarne i confini a livello regionale.

Le tre categorie di regioni presentano differenze in termini di struttura economica, trend di crescita e produttività. Ad esempio, nelle regioni di convergenza la produttività è la metà, o meno, di quella delle regioni RCE (cfr. tabella 3) e sempre nelle regioni di convergenza l'occupazione si è ridotta mentre è salita nelle altre due categorie di regioni.

##### 3.1.1. Regioni dell'obiettivo convergenza

I tre settori in crescita sono meno importanti nelle regioni di convergenza nelle quali rappresentano solo il 40% dell'occupazione, contro il 50% nelle altre regioni. Particolarmente ridotta è la quota dei **servizi finanziari e alle imprese**, che però conoscono una crescita del valore aggiunto lordo (VAL) e soprattutto dell'occupazione più elevata di quella di altri settori. Anche il **settore del commercio, dei trasporti e delle comunicazioni** ha conosciuto un forte incremento dell'occupazione e del VAL, mentre i tassi di crescita del **settore delle costruzioni** sono analoghi alle medie dell'UE.

---

<sup>6</sup> Le regioni in "phasing in" e quelle in "phasing out" sono state raggruppate come regioni in transizione, in quanto entrambe le categorie ricevono un sostegno transitorio.

**L'industria** è più importante nelle regioni di convergenza che nelle altre categorie di regioni e ha registrato il più alto tasso di crescita del VAL. L'occupazione industriale si è ridotta, ma in misura minore che nelle altre regioni. La produttività industriale è però tuttora un terzo di quella delle regioni RCE. L'occupazione nel settore della produzione manifatturiera ad alta e medio-alta tecnologia è cresciuta comunque dell'1% tra il 2000 e il 2005.

Nelle regioni di convergenza **l'agricoltura** resta un settore importante che assorbe il 15% degli occupati, un dato cinque volte superiore a quello delle regioni RCE, che va inquadrato in un contesto di riduzione dell'occupazione in agricoltura accompagnato da aumenti della produttività<sup>7</sup>. Ciò significa che nonostante i forti incrementi registrati nei settori in crescita l'occupazione totale si è contratta nelle regioni di convergenza.

### 3.1.2. *Regioni in transizione*

Nelle regioni in transizione le percentuali occupazionali e di VAL nei tre settori in crescita sono le stesse che nelle regioni RCE, ma il peso dei **servizi finanziari e alle imprese** è molto minore. Nonostante quest'ultimo settore cresca più rapidamente di ogni altro a un ritmo del 4% l'anno, la differenza resta notevole.

Anche gli altri due settori in crescita, ovvero **commercio, trasporti e comunicazioni e settore delle costruzioni** hanno conosciuto una crescita superiore alla media. Nelle regioni in transizione è soprattutto il settore delle costruzioni ad avere un peso molto maggiore che nelle altre regioni. Ciò è dovuto in parte alla rapida crescita economica, all'aumento dei redditi e alla costante necessità di potenziare alcune infrastrutture fisiche. In alcune regioni la crescita del settore delle costruzioni è dovuta, in parte, anche alla domanda di residenze secondarie e di strutture turistiche ricettive. Il carattere fortemente ciclico di questo settore rende però queste economie vulnerabili.

Il peso dell'**industria** è meno importante nelle regioni in transizione che nelle altre due categorie di regioni.

### 3.1.3. *Regioni dell'obiettivo competitività regionale e occupazione*

Nelle regioni RCE i **servizi finanziari e alle imprese** hanno conosciuto la crescita più elevata dell'occupazione e del VAL, con una crescente specializzazione. Negli altri due settori in crescita la quota del VAL e dell'occupazione è inferiore a quella delle altre due categorie di regioni e si sono registrati tassi di crescita più vicini alla media dell'UE.

Nelle regioni RCE la quota del VAL dell'**industria** è paragonabile a quella delle regioni di convergenza, ma l'occupazione in questo settore è notevolmente più bassa, dato questo che riflette il riuscito passaggio ad attività a più alto valore aggiunto. Si è ridotta l'occupazione industriale e nella produzione manifatturiera ad alta e medio-alta tecnologia.

---

<sup>7</sup>

Cfr. comunicazione della Commissione: Employment in rural areas (L'occupazione nelle zone rurali), SEC(2006)1772.



Nelle regioni RCE la spesa per R&S rapportata al PIL è quasi il triplo di quella registrata nelle regioni di convergenza. La concorrenza nel settore dell'innovazione sta assumendo però dimensioni mondiali e ciò implica che l'UE deve competere a livello globale. Le regioni RCE spendono il 2,1% del PIL in R&S, mentre il dato è del 2,5% per gli USA. Va aggiunto che la quota del PIL destinata a R&S nei primi Stati degli USA in cui vive il 10% della popolazione è un quarto più elevata che nelle equivalenti regioni dell'UE.

Dei tre gruppi descritti le regioni RCE costituiscono quello più numeroso, che di conseguenza presenta anche la maggiore varietà al suo interno. La struttura economica è notevolmente variegata: alcune sono specializzate nei servizi finanziari e alle imprese, come il Lussemburgo e l'Île de France che producono almeno il 40% del loro VAL in questo settore, mentre altre, come il Tirolo, Praga e le isole Baleari, dipendono fortemente dal settore del commercio, dai trasporti e delle comunicazioni, che rappresenta almeno il 30% del loro VAL. Variano anche i risultati economici. Tra il 2000 e il 2005 l'occupazione si è contratta in 17 regioni RCE e il tasso di crescita del PIL è stato inferiore allo 0,5% in 22 di esse.

### **3.2. Il contributo alla convergenza dei settori ad alta crescita**

Dall'analisi che precede si evince che i settori in crescita hanno dato un importante contributo alla convergenza sia nelle regioni di convergenza che in quelle in transizione, ma il quadro non è omogeneo.

Nelle regioni di convergenza i tre settori in crescita hanno contribuito alla creazione di numerosi posti di lavoro, che però non è stata tale da bilanciare la consistente contrazione dell'occupazione nell'agricoltura. Anche l'incremento del VAL è stato sostenuto nei settori in crescita, soprattutto per quanto concerne i servizi finanziari e alle imprese e il settore del commercio, dei trasporti e delle comunicazioni.

La crescita del VAL è stata però maggiore nell'industria, il cui elevato peso è in crescita. Questa tendenza, accompagnata da un elevato numero di addetti, può costituire un rischio in quanto vari settori industriali sono in declino a livello europeo (cfr. figura 2). In ambito industriale, l'occupazione nella produzione manifatturiera ad alta e medio-alta tecnologia – settore nel quale l'UE gode del più forte vantaggio competitivo – è pari al 24% nelle regioni di convergenza, mentre è quasi del 40% nelle RCE. Dal 2000 le regioni di convergenza hanno ridotto questo divario solo dell'1%.

Dai dati nazionali emerge che nella maggior parte degli Stati membri il VAL cresce più rapidamente nella produzione ad alta e medio-alta tecnologia che negli altri settori manifatturieri. Eppure in alcuni paesi, in particolare in Romania, Bulgaria, nei paesi baltici, in Grecia e in Portogallo la quota del VAL manifatturiero prodotto nel settore ad alta e medio-alta tecnologia è ancora bassa. Questo aspetto e la scarsa produttività registrata in questo settore rischiano di lasciare questi paesi esposti all'accresciuta concorrenza mondiale.

Grazie ai buoni risultati dei tre settori in crescita e della produzione ad alta e medio-alta tecnologia, le regioni in transizione stanno rapidamente recuperando il ritardo sulle regioni RCE. Di conseguenza la struttura economica delle regioni in transizione sta diventando sempre più simile a quella delle regioni RCE.

### **3.3. Istruzione, competenze e lavoratori del sapere**

Le competenze e le qualifiche sono un fattore importante nella determinazione del reddito personale e dell'occupabilità e contribuiscono notevolmente alla produttività del lavoro. Esse indicano anche in quale misura le economie delle regioni siano passate a un impiego più intensivo della conoscenza. Tuttavia l'UE investe solo l'1,2% del PIL nell'istruzione superiore, contro il 2,9% degli USA.

La percentuale delle persone con un livello di istruzione superiore di età compresa tra i 25 e i 64 anni è marcatamente più bassa nelle regioni di convergenza (17%) che nelle regioni RCE (25%). Tra il 2000 e il 2006 questo dato ha conosciuto un incremento omogeneo, leggermente più elevato nelle regioni in transizione, dove la percentuale ha ormai quasi raggiunto quella delle regioni RCE.

Nelle regioni di convergenza è più bassa anche la percentuale di risorse umane qualificate e occupate in ambito scientifico e tecnologico (Human Resources in Science and Technology core - HRSTC)<sup>8</sup>: si attesta sul 12% contro il 17% nelle RCE. Dal 2000 le regioni di convergenza sono però riuscite a ridurre di un punto percentuale tale divario. Il ricorso alle risorse umane qualificate e occupate in ambito scientifico e tecnologico è particolarmente elevato nei servizi ad alta intensità di conoscenza, come la sanità e l'istruzione e la produzione manifatturiera ad alta e medio-alta tecnologia.

Nel 2006 il distacco complessivo tra le regioni di convergenza e le regioni RCE era ancora di 10 punti percentuali. L'incremento del numero dei lavoratori del sapere, cresciuto del 3,4% tra il 2000 e il 2006 e nella stessa misura nelle regioni di convergenza e RCE, è comunque sensibile.

Il peso dei lavoratori del sapere<sup>9</sup> è particolarmente elevato nelle regioni delle capitali e in altre importanti regioni metropolitane che ospitano importanti sedi centrali e servizi specializzati. L'incidenza dei lavoratori del sapere è in genere bassa in Portogallo, Spagna, Grecia e Bulgaria, e ciò persino nelle rispettive regioni della capitale. La percentuale è salita in molte regioni della Spagna, della Francia, della Grecia, dell'Austria e della Slovenia: ciò indica che il passaggio all'economia della conoscenza non riguarda esclusivamente le grandi regioni metropolitane.

### **3.4. Conclusioni**

Questa breve analisi ha dimostrato il notevole contributo apportato alla convergenza dai settori europei in crescita. Restano tuttavia notevoli differenze a livello della struttura economica di queste tre categorie di regioni e il recupero del ritardo varia tra regioni di convergenza e regioni in transizione. Ciò ha varie conseguenze da un punto di vista politico.

Appaiono giustificati gli sforzi volti alla promozione dei settori europei ad alta crescita, che sono quelli in cui l'incremento dell'occupazione o del VAL è superiore alla media. Non si tratta soltanto dei settori in cui l'economia europea ha le

---

<sup>8</sup> Per la definizione cfr. SEC(2008) [...].

<sup>9</sup> Idem.

prospettive di crescita più evidenti a livello mondiale, ma anche dei settori che possono fungere da motori efficaci del processo di convergenza nell'UE.

Dall'analisi emerge anche che nelle regioni di convergenza è in atto una profonda ristrutturazione economica. Si assiste a una cospicua creazione di posti di lavoro nel settore dei servizi, mentre nell'agricoltura si registra un'ulteriore contrazione dell'occupazione. Nelle regioni di convergenza la crescita del VAL è elevata soprattutto nell'industria e nei servizi e l'incremento della produttività è il triplo che nelle regioni RCE. Le ristrutturazioni richiedono una risposta politica ad hoc.

Le regioni di convergenza dovrebbero agevolare lo spostamento dell'occupazione verso i servizi, in particolare verso i settori che non richiedono livelli di istruzione elevati, e proseguire l'ammodernamento del settore agricolo. Dato che l'industria è ed è destinata a rimanere un settore importante nelle regioni di convergenza, la politica dovrebbe facilitare il progressivo riorientamento dell'industria verso attività ad alta produttività e ad alto valore aggiunto in modo da evitare la specializzazione in settori industriali particolarmente esposti alla concorrenza internazionale e caratterizzati da scarse prospettive di crescita.

Le regioni di convergenza dovrebbero puntare anche all'innalzamento del livello di istruzione della forza lavoro, in quanto il passaggio ad attività a più alto valore aggiunto farà salire la domanda di questo tipo di manodopera. Ciò influenzerà anche la rapidità di adozione delle nuove tecnologie e contribuirà a ridurre il differenziale di produttività.

Infine i tassi di produttività elevati danno alle regioni RCE un vantaggio non solo a livello europeo ma anche a livello mondiale. L'elevata produttività è dovuta in parte ai massicci investimenti in R&S, che sono molto maggiori nelle regioni di convergenza. Per mantenere il vantaggio a livello mondiale queste regioni devono, però, essere in grado di competere con altri concorrenti del resto del mondo, che investono somme ancora più ingenti in R&S e istruzione superiore. Ciò fa emergere chiaramente il vantaggio derivante da una politica di coesione che nelle RCE sia orientata più decisamente verso maggiori investimenti nell'innovazione e nel capitale umano.





COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 16.12.2008  
COM(2008) 876 definitivo

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

**Politica di coesione: investire nell'economia reale**

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

## Politica di coesione: investire nell'economia reale

### 1. INTRODUZIONE

Nel contesto della crisi finanziaria mondiale e dell'attuale rallentamento economico, la politica di coesione dell'UE contribuisce in modo importante alla realizzazione del piano europeo di ripresa economica<sup>1</sup>. Come prima fonte di investimenti comunitari nell'economia reale, la politica di coesione apporta un sostegno notevole all'investimento pubblico, compresi gli investimenti a livello regionale e locale. Si tratta della principale espressione della solidarietà europea ed è intesa ad aiutare i cittadini più modesti dell'Unione. Tra gli anni 2007-13, la politica di coesione investirà 347 Mrd EUR per stimolare la crescita e contribuire alla coesione economica e sociale.

Lo scopo della coesione politica è quello di garantire la pertinenza degli investimenti. Più del 65% dello stanziamento, cioè 230 Mrd EUR, sono "destinati" agli investimenti<sup>2</sup> nei quattro settori prioritari della strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione (persone, imprese, infrastrutture ed energia, nonché ricerca ed innovazione). La politica di coesione favorisce l'elaborazione di strategie di sviluppo coerenti e contribuisce alla crescita economica e al progresso sociale a medio termine. Rappresenta anche una fonte stabile, sicura e mirata di finanziamento che può essere utilizzato per stimolare il rilancio economico. Questa selettività e stabilità sono essenziali per creare un clima di sicurezza, per ridare fiducia e facilitare gli investimenti.

Malgrado la portata della recessione non sia ancora del tutto chiara, è probabile che avrà effetti considerevoli. In taluni Stati membri, la disoccupazione è già in aumento e gli indicatori economici testimoniano una forte evoluzione negativa. Dato che la crisi avrà ripercussioni diverse da uno Stato membro all'altro e da una regione all'altra, i suoi effetti sugli individui saranno disuguali. Nei periodi di avversità economica, quelli più vulnerabili, come gli esclusi dal punto di vista sociale e i disoccupati, sono i gruppi destinati a soffrire maggiormente.

In questi periodi, il settore pubblico svolge un ruolo essenziale garantendo la solidarietà e ripristinando la fiducia, soprattutto mediante la realizzazione di investimenti pubblici per rafforzare la domanda interna a breve termine e collocare l'economia sulla via dello sviluppo sostenibile a medio termine. È a questo livello che la politica di coesione può svolgere un ruolo importante. Dato che le difficoltà finanziarie riscontrate dagli Stati possono frenare la realizzazione degli investimenti programmati, l'intervento dei fondi della politica di coesione e la concretizzazione delle priorità definite nel quadro di questa politica dovrebbero essere accelerati e anche concentrati all'inizio del periodo per rendere l'economia più dinamica e apportare un aiuto alle persone colpite dalla crisi. I programmi della politica di coesione

---

<sup>1</sup> COM(2008)800 del 26.11.2008, Piano europeo di ripresa economica.

<sup>2</sup> COM(2007)798 dell'11.12.2007, Gli Stati membri e le Regioni realizzano la strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione mediante la politica di coesione dell'UE 2007-2013.

presentano il potenziale e la flessibilità necessari a garantire l'apporto di un'assistenza mirata che risponda immediatamente alle esigenze prioritarie e acceleri il ritmo delle spese nei settori che presentano il maggior potenziale di crescita.

La stabilità macroeconomica e le riforme strutturali unitamente a un quadro istituzionale adeguato, sono indispensabili al successo della politica di coesione. Il totale degli investimenti pubblici pianificati per il periodo 2007-13 ammonta in media al 6% circa del PIL previsto<sup>3</sup>. In alcuni Stati membri, il contributo relativo della politica di coesione al totale degli investimenti pubblici supererà il 50%. Una modulazione adeguata nel tempo di finanziamento concesso a titolo della politica di coesione, consentirà di iniettare a breve termine mezzi finanziari considerevoli nell'economia, pur continuando a privilegiare la capacità di sviluppo a medio e lungo termine delle economie degli Stati membri.

Gli Stati membri e le Regioni che riescono a raggiungere rapidamente gli obiettivi dei programmi sono in grado di attenuare il rallentamento dell'economia, soprattutto in quelle regioni che beneficiano dei livelli di aiuto più elevati. Per tutti i programmi, il fatto di mantenere le priorità concordate in materia di crescita e di occupazione può contribuire ad accelerare la ripresa quando lo shock economico attuale comincerà ad attenuarsi. Considerate le complementarità esistenti tra le priorità della coesione politica e gli obiettivi delle politiche settoriali dell'UE, l'applicazione rapida dei programmi riveste un'importanza maggiore per la competitività a lungo termine.

Destinata ad appoggiare il piano europeo di rilancio economico, la presente comunicazione intende sottolineare l'importanza per l'economia reale degli investimenti pianificati nel contesto della politica di coesione e a denunciare una serie di proposte di misure volte ad accelerare gli effetti degli investimenti realizzati nell'ambito della politica di coesione.

## **2. LA NECESSITÀ DEGLI INVESTIMENTI DELLA POLITICA DI COESIONE NELL'ECONOMIA REALE DIVENTA PIÙ PRESSANTE**

Nella situazione attuale, gli investimenti possono dinamizzare l'economia a breve termine mantenendo un interesse sulle sfide persistenti dell'economia reale: investire nelle infrastrutture prioritarie e nell'energia, nella capacità di produzione delle imprese e nel potenziale del capitale umano. Rimane estremamente importante la concentrazione sugli investimenti sostenibili.

### **2.1. Le persone**

Il piano di ripresa economica preconizza un'ampia "iniziativa europea a favore dell'occupazione" e propone una semplificazione dei criteri di appoggio del fondo sociale europeo (FSE) e un'accelerazione della concessione di anticipi a partire dall'inizio del 2009. In caso di accordo, gli Stati membri avranno un accesso più rapido ad un finanziamento che può raggiungere 1,8 Mrd EUR per soddisfare le priorità a breve termine descritte qui di seguito. Si valuta che circa 1,5 milioni di disoccupati potranno beneficiare più rapidamente grazie a questo veloce flusso di cassa (cashflow).

---

<sup>3</sup> Vedere la prossima comunicazione della Commissione relativa alla valutazione ex-ante del principio di addizionalità 2007-2013.

- Attivazione ed integrazione attiva nel quadro di strategie di flessicurezza: l'obiettivo principale della flessicurezza consiste nel proteggere l'occupazione e l'occupabilità a lungo termine piuttosto che posti di lavoro particolari. I principali obiettivi del concetto, cioè adattamento al cambiamento e transizione più facile tra i posti di lavoro, acquistano un valore particolare nella congiuntura economica attuale. Numerosi Stati membri stanno già mettendo in atto strategie di flessicurezza e tutti si sentono impegnati a sfruttare i mezzi della politica di coesione per migliorare l'occupabilità.

Una combinazione della flessibilità contrattuale e di politiche attive del mercato del lavoro rafforzate può costituire una risposta politica rapida. I lavoratori più svantaggiati sono spesso i primi a subire gli effetti di un rallentamento dell'attività economica e quelli che hanno maggiore difficoltà a ritrovare un'occupazione. I responsabili politici devono rafforzare le misure attive e preventive del mercato del lavoro per scartare la minaccia della disoccupazione di lunga durata, accordando una particolare attenzione ai gruppi vulnerabili, cioè soprattutto ai lavoratori anziani, alle persone poco qualificate e ai membri di minoranze. L'FSE può intervenire rapidamente per facilitare i periodi di transizione fornendo una formazione specializzata, un accompagnamento personalizzato, un programma di apprendimento, un'occupazione sovvenzionata nonché aiuti e piccoli crediti destinati ai lavoratori autonomi e a nuove imprese. Un importo di 21,7 Mrd EUR sono già disponibili per il miglioramento dell'accesso all'occupazione in questo quadro e si aggiunge ai 10 Mrd EUR previsti per il miglioramento dell'integrazione attiva delle persone sfavorite. L'FSE potrebbe intervenire innanzitutto a favore delle azioni di aiuto alle persone sfavorite per attenuare gli effetti della crisi e promuovere l'integrazione sociale.

La riuscita della transizione dopo una perdita di impiego dipende anche dalla rapidità e dalla qualità dell'intervento dei servizi di collocamento. Il contributo al rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro concesso a titolo della politica di coesione raggiunge 2,2 Mrd EUR, ma potrebbe essere necessario ammontare prossimamente tale importo. Quando le previsioni in materia occupazionale sono negative, gli Stati membri devono rafforzare il ruolo dei relativi servizi di collocamento che sono i principali protagonisti per quanto riguarda l'effettiva concentrazione degli sforzi sulle misure attive del mercato del lavoro e per migliorare l'adeguamento tra le competenze e le offerte di lavoro.

Una risposta efficace all'occupazione e all'impatto sociale della crisi, e in maniera più ampia, la realizzazione effettiva della flessicurezza relativa alle riforme del mercato del lavoro saranno possibili unicamente grazie alla partecipazione attiva delle parti sociali. L'FSE appoggia finanziariamente il rafforzamento del dialogo sociale e le azioni congiunte condotte dalle parti sociali.

- Far corrispondere le competenze alle esigenze del mercato del lavoro: l'inadeguatezza delle competenze sul mercato del lavoro costituisce un problema crescente nella maggior parte degli Stati membri e le turbolenze finanziarie contribuiranno ad aggravare questa discordanza a breve termine. Anche se è opportuno non trascurare gli obiettivi a medio e lungo termine nel settore, è importante altresì concentrarsi sul miglioramento immediato delle competenze, in particolare nei settori che devono affrontare penurie di manodopera. L'acquisizione di nuove competenze può costituire un importante strumento proattivo per preservare e aumentare la sicurezza occupazionale e per rafforzare la protezione dei lavoratori contro le perdite dei posti di lavoro.

Sarà necessario compiere uno sforzo considerevole di miglioramento delle competenze a tutti i livelli di qualifiche, sviluppare il capitale umano e investire in modo utile



nell'insegnamento per consentire all'Unione europea di ritrovare la via della ripresa, di far fronte all'evoluzione demografica e di trarre beneficio dalla transizione verso un'economia ad alto rendimento energetico e a tasso debole di emissione di carbonio. Tenuto conto degli elevati proventi dagli investimenti realizzati in materia di istruzione, le risorse dell'FSE destinate al miglioramento del capitale umano nel corso del periodo di programmazione 2007-2013 sono state portate a circa 25 Mrd EUR. Inoltre, 13,5 Mrd EUR stanziati nel quadro della politica di coesione, serviranno al rafforzamento della capacità di adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori, ciò che implica anche lo sviluppo di sistemi di anticipazione dei cambiamenti economici e dei fabbisogni in materia di posti di lavoro e di competenze. Tale anticipazione di necessità di competenze risulta fondamentale in particolare per preparare la ripresa economica. L'iniziativa "nuove competenze per nuovi lavori"<sup>4</sup> contribuirà alla realizzazione di questo obiettivo.

#### **Gli Stati membri sono di conseguenza incoraggiati a:**

- investire negli elementi di flessicurezza utili, in particolare nel contesto dei dispositivi di attivazione rafforzati volti a garantire il rapido reinserimento dei lavoratori licenziati nel mercato del lavoro;
- riorientare, se necessario, i programmi dell'FSE a favore dei gruppi maggiormente colpiti dalla crisi;
- continuare ad investire nel miglioramento della qualità dell'istruzione e nell'aumento dei livelli generali di competenze, in particolare a favore dei gruppi poco qualificati e svantaggiati;
- utilizzare gli strumenti della politica di coesione per migliorare i meccanismi di anticipazione delle esigenze in materia di competenze ed armonizzazione delle medesime con le offerte di lavoro esistenti e previste.

## **2.2. Le imprese**

Garantire l'esistenza di imprese sane, innovative e dinamiche è ovviamente indispensabile alla ripresa economica e costituisce una delle principali sfide da raccogliere nell'economia mondiale attuale. Le PMI sono le più vulnerabili in quanto l'accesso al credito diminuisce. La maggior scarsità del credito può spiegarsi in un primo tempo con la crisi del settore bancario ma, elemento più importante, sarà amplificata dall'accresciuta avversione per il rischio degli istituti di credito. La riduzione della domanda indurrà le imprese a ridurre le rispettive attività e ad investire di meno, in particolare in materia di innovazione che richiede soprattutto investimenti "immateriali" a lungo termine.

- L'accesso al finanziamento è evidentemente di estrema importanza in una situazione in cui diventa sempre più difficile per le imprese, in particolare le giovani aziende e le PMI, trovare finanziamenti in un ambiente finanziario diventato allergico al rischio. La Commissione ha sostenuto attivamente il ricorso a strumenti rinnovabili quali il debito, l'emissione di azioni e le garanzie, in modo complementare nel contesto del programma quadro per l'innovazione e la competitività dell'UE e della politica di coesione. Al fine di aumentare l'incidenza degli investimenti comunitari per il periodo di programmazione in

---

<sup>4</sup> COM(2008)868 del 16.12.2008.

corso, la Commissione e il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) hanno creato JEREMIE ("Risorse europee congiunte per le micro, le piccole e medie imprese") che ha come obiettivo la creazione di nuove imprese e l'espansione delle PMI. Dato che, inoltre, la crisi finanziaria e il rallentamento economico limitano le risorse di bilancio pubbliche, è necessario ora più che mai, allontanarsi dai modelli di finanziamento tradizionali basati unicamente sullo stanziamento di sovvenzioni a favore di strumenti rimborsabili.

- **Il microcredito:** la Commissione si è dimostrata sempre più attenta al ruolo essenziale che svolgono le micro imprese e alle forme di finanziamento adeguate alle loro esigenze<sup>5</sup>. Il 10 settembre 2008, la Commissione e il gruppo BEI hanno lanciato JASMINE ("Azione congiunta a favore degli istituti microfinanziari in Europa") per proporre diverse forme di assistenza tecnica e finanziaria alle istituzioni di microfinanziamento non bancario, allo scopo di consentire loro il miglioramento della qualità delle rispettive operazioni, di espandersi e di diventare sostenibili. Il progetto comprenderà una fase preparatoria di tre anni (2009-2011) e sarà dotata di un bilancio globale di circa 50 Mio EUR.
- **Misure di sostegno alle imprese:** La politica di coesione ha stanziato circa 55 Mrd EUR nel periodo 2007-2013 a favore delle imprese; gran parte di questa somma servirà a sostenere direttamente l'innovazione nelle PMI, incluse misure a sostegno dei raggruppamenti. Numerose attività programmate sono compatibili con le azioni più immediate che è necessario condurre per fronteggiare l'attuale congiuntura in quanto si concentrano in particolare su problemi fondamentali che si pongono a lungo termine per le imprese nell'economia reale. Queste azioni prioritarie riguardano tra l'altro la gestione del potenziale delle applicazioni delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), delle tecnologie a bassa emissione di carbonio e dei prodotti che rispettano l'ambiente, delle tecniche di produzione e dei processi ad alto rendimento energetico.
- **Sviluppo delle capacità:** per essere efficaci, le politiche pubbliche devono essere gestite da un'amministrazione competente, performante, imparziale e basate su esigenze del cliente. Il rafforzamento delle capacità istituzionali e amministrative, motivato dalla creazione di un ambiente stabile per le imprese, sosterrà gli adeguamenti strutturali e servirà a favorire la crescita e l'occupazione, soprattutto in periodo di rallentamento dell'attività economica. La riduzione degli oneri regolamentari e amministrativi che gravano sulle imprese, contribuisce al miglioramento della produttività e della competitività. L'FSE stanziava un aiuto di 2 Mrd EUR per il rafforzamento delle capacità istituzionali e per la riforma amministrativa. Le azioni condotte in questo settore possono ridurre sensibilmente gli oneri amministrativi e aiutare un maggior numero di persone a diventare imprenditori. Ciò include anche la possibilità di garantire che un'impresa possa essere creata ovunque nell'Unione in tre giorni, senza spese, e attraverso un unico punto di accesso.

**Gli Stati membri sono incoraggiati di conseguenza a:**

- cercare di garantire gli investimenti nella competitività a lungo termine delle imprese, soprattutto PMI, e di accelerare, se possibile, tali investimenti;

<sup>5</sup> COM(2007)708 del 13.11.2007, "Iniziativa europea per lo sviluppo del microcredito a sostegno della crescita e dell'occupazione".

- rafforzare il sostegno ai lavoratori che perdono il loro lavoro in questo periodo di crisi, concedendo piccole sovvenzioni o crediti per aiutarli a creare la propria impresa, facendo loro acquisire competenze imprenditoriali e competenze in materia di gestione;
- favorire rapidamente il ricorso all'iniziativa JEREMIE e accelerare la sua applicazione mediante la firma di accordi sui fondi di partecipazione con il FEI e/o altre istituzioni finanziarie;
- trarre vantaggio dalle sinergie fra gli strumenti finanziari per le PMI finanziate dalla politica di coesione e il programma quadro per la competitività e l'innovazione;
- migliorare l'ambiente nazionale in modo da consentire lo sviluppo di iniziative di microcredito e trarre vantaggi dall'assistenza tecnica offerta alle iniziative di microcredito nel contesto dell'azione JASMINE;
- mantenere gli impegni in materia di rafforzamento delle capacità istituzionali, in quanto ciò avrà un'incidenza positiva sulla creazione di un ambiente favorevole alle imprese e accelerare la modernizzazione delle loro amministrazioni pubbliche.

#### **La Commissione:**

- aumenterà considerevolmente, con il FEI, la disponibilità dell'aiuto finanziario e tecnico al fine di contribuire a rendere più accessibili gli strumenti di finanziamento;
- ha proposto di modificare certe disposizioni regolamentari al fine di migliorare l'ambiente nel quale sono creati strumenti come JEREMIE.

### **2.3. L'infrastruttura e l'energia**

Diventa ancora più importante investire nelle infrastrutture e nelle reti di energia, di trasporto e dei TIC minacciate dalla recessione. Il fatto di ritardare i programmi d'investimento in questo settore comporterebbe ripercussioni economiche negative a breve termine e rischierebbe di compromettere le prospettive a lungo termine di una futura crescita. La recessione, ad esempio, potrebbe aggravare lo svantaggio di quelle regioni le cui infrastrutture nel settore energetico sono poco sviluppate e i rischi in materia di sicurezza di approvvigionamento nelle regioni che si trovano già in una situazione precaria. Gli investimenti in buone infrastrutture e il miglioramento prioritario dell'efficacia energetica, la produzione di energie rinnovabili e di trasporti sostenibili aiuteranno l'Europa a superare l'attuale crisi economica. L'Europa affronta anche altre sfide: ridurre le emissioni di gas a effetto serra, proteggere l'industria e i consumatori contro la volatilità dei prezzi del combustibile e migliorare gli ambienti locali. Il sostegno apportato a questi settori offre anche la possibilità di garantire l'occupazione, proteggendo posti di lavoro e imprese.

- Trasporto: per sostenere lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto sostenibili, la politica di coesione stanzerà circa 38 Mrd EUR per i progetti di reti trans europee (RTE-T) per il periodo 2007-2013 e stanzerà finanziamenti per collegamenti secondari destinati a migliorare l'accesso alle RTE-T. I programmi della politica di coesione progettano anche di investire in sistemi di trasporto sostenibile da un punto di vista ambientale, compreso il trasporto urbano pulito.

Energia: come sottolineato nel piano europeo di ripresa economica, l'attuale crisi finanziaria aumenta la necessità di modernizzare il settore energetico europeo e di diversificare la fornitura di fonti al fine di garantire un'energia ampia e a costi abbordabili in un mercato mondiale instabile. L'UE allargata ha ereditato collegamenti energetici scadenti tra i paesi dell'Est-Ovest e Sud-Nord che indeboliscono la sicurezza di fornitura e solidarietà nell'insieme del mercato interno dell'energia. Per poter affrontare tale problema, la politica di coesione sta sostenendo progetti RTE-E prioritari con lo stanziamento di 675 Mio EUR per il periodo 2007-2013 e consacrerà 4,8 Mrd EUR allo sviluppo di energie rinnovabili, compreso il supporto alla produzione energetica decentralizzata e il riscaldamento urbano. Lo stanziamento di 4 Mrd EUR citato nel piano europeo di ripresa economica da investire nelle interconnessioni energetiche sarà supplementare e complementare agli stanziamenti concessi a titolo della politica di coesione.

- Il miglioramento dell'efficacia energetica riveste un carattere determinante per la competitività dell'Europa e costituisce una misura vincente nella lotta contro il cambiamento climatico. L'investimento nelle misure a favore dell'efficacia energetica produce vantaggi immediati: la riduzione dei costi per le famiglie e le imprese, la creazione della crescita e di posti di lavoro nonché l'incoraggiamento alla transizione verso una economia a debole emissione di CO<sub>2</sub>. Nell'ambito della politica di coesione per il 2007-13, sono già stati stanziati 4,2 Mrd EUR per sostenere una vasta serie di miglioramenti del rendimento energetico.
- Internet ad alta velocità per tutti i cittadini dell'UE: nei programmi corrispondenti della politica di coesione, 2,2 Mrd EUR sono già stati assegnati alle infrastrutture informatiche per il periodo 2007-2013. L'importo di 1 Mrd EUR per internet ad alta velocità di cui al piano di ripresa sarà supplementare e complementare a questi stanziamenti.
- Competenze per un'economia a debole emissione di CO<sub>2</sub>: la transizione verso una società a basse emissioni di CO<sub>2</sub> dovrà essere accompagnata dall'identificazione e dall'apporto di nuove competenze per nuovi lavori, inclusi nei settori "ambientali". Le componenti dei programmi della politica di coesione consacrate al capitale umano dovrebbero essere utilizzate per sostenere gli sforzi degli Stati membri in tal senso.

Allo scopo di migliorare e accelerare la preparazione nel quadro della politica di coesione, di progetti importanti in questi ed altri settori prioritari, la Commissione e la Banca europea degli investimenti (BEI) hanno sviluppato JASPERS ("Assistenza congiunta per il sostegno di progetti nelle regioni europee")<sup>6</sup>. Questo dispositivo fornisce assistenza alle autorità di gestione nell'UE12 al fine di preparare progetti di investimenti nelle infrastrutture prioritarie dell'UE.

Un'iniziativa distinta della Commissione, della BEI e della Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB), chiamata JESSICA ("Sostegno europeo congiunto per investimenti sostenibili nelle aree urbane"), è concepita per accelerare e rafforzare l'investimento sostenibile nel rendimento energetico, nel trasporto urbano, nelle infrastrutture TIC, nella rigenerazione, ecc. nel contesto urbano.

**Riguardo alle infrastrutture e all'energia, gli Stati membri sono di conseguenza incoraggiati a:**

---

<sup>6</sup> JASPERS è un dispositivo di assistenza tecnica della Commissione, della BEI, della BERS e della KfW, che può intervenire a tutti gli stadi della preparazione di progetti.

ottimizzare l'uso dei programmi nazionali e regionali per garantire un continuo aumento nell'impiego delle fonti energetiche rinnovabili;

- ottimizzare il ricorso a programmi nazionali e regionali affinché la concezione dei nuovi edifici e il rinnovamento del parco immobiliare esistente, compreso il caso delle famiglie a basso reddito, garantiscano un elevato rendimento energetico;
- utilizzare i finanziamenti per la riconversione e il perfezionamento dei lavoratori nella prospettiva dei nuovi lavori dell'economia con deboli emissioni di gas carbonico;
- sfruttare pienamente il dispositivo JASPERS per preparare infrastrutture strategiche e utilizzare al meglio l'assistenza a titolo della politica di coesione a favore di progetti importanti;
- trarre il maggior vantaggio dalle possibilità offerte da JESSICA riguardo al finanziamento dello sviluppo urbano integrato;
- sfruttare le sinergie nell'elaborazione di varie infrastrutture e tra le varie fonti di finanziamento comunitario (politica di coesione, RTE-T, RTE-E, il settimo programma nel quadro della ricerca e dello sviluppo tecnologico, il programma quadro per la competitività e l'innovazione e BEI) e la BERS.

**La Commissione propone quanto segue:**

- la capacità di aumentare del 25% le capacità di assistenza tecnica di JASPERS a partire dal 2009. Tale misura contribuirebbe in modo sensibile all'accelerazione della preparazione di progetti importanti. Per facilitare questo rafforzamento delle capacità, la Commissione collaborerà strettamente con altri partner in seno al dispositivo JASPERS;
- modificare il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) per poter sovvenzionare il miglioramento del rendimento energetico e delle energie rinnovabili nell'edilizia abitativa a favore delle famiglie più modeste in tutti gli Stati membri;
- modificare le disposizioni regolamentari per facilitare i contributi nazionali in natura per il finanziamento degli strumenti JESSICA.

#### **2.4. Ricerca e innovazione**

Gli investimenti previsti nell'ambito della politica di coesione nell'economia della conoscenza, il cui importo è stimato a 86 Mrd EUR, pari al 25% del bilancio totale<sup>7</sup>, devono rimanere una priorità malgrado l'attuale rallentamento dell'economia. Poiché gli investimenti privati nello sviluppo e nella ricerca sono strettamente collegati al rendimento economico generale, è particolarmente importante mantenere la stabilità delle spese pubbliche e creare uno spazio europeo solido della ricerca per garantire che l'economia accordi un'importanza sufficiente alla ricerca e all'innovazione, gettando le basi per una crescita a lungo termine. L'Europa non

---

<sup>7</sup> SEC(2007)1547 del 14.11.2007, Realizzare l'innovazione a livello regionale attraverso la politica di coesione

può dimostrare una scarsa propensione al rischio riguardo all'investimento nella produzione di nuove conoscenze e nell'innovazione, soprattutto nel momento attuale.

Un rendimento solido in materia di ricerca e sviluppo e innovazione europei, in tutti i settori, contribuiranno in modo determinante a realizzare gli obiettivi di Lisbona in materia di crescita e di occupazione e a trovare soluzioni sostenibili ai problemi ambientali urgenti come il cambiamento climatico e alle sfide energetiche. La politica di coesione ha stabilito condizioni stabili per un finanziamento continuo delle strategie di ricerca e sviluppo e d'innovazione. Considerata l'importanza centrale di un maggior investimento nella ricerca e nello sviluppo e nelle priorità definite negli orientamenti strategici della politica di coesione, gli investimenti della politica di coesione in questi settori dovrebbero progredire sensibilmente nel 2007-2013 per tutti gli Stati membri.

L'esperienza ha chiaramente dimostrato che le misure in materia di ricerca e d'innovazione non possono raggiungere il loro obiettivo se non sono orientate su azioni prioritarie precise e se sono realizzate in maniera coerente. Gli sforzi volti a mantenere il livello programmato di investimenti sono indispensabili se l'Europa deve riuscire a migliorare la sua capacità d'innovazione, nel senso più ampio, anche per quanto riguarda la commercializzazione di nuovi prodotti e servizi. Riuscire a mantenere gli impegni nazionali a favore della ricerca e dello sviluppo e dell'innovazione può sembrare difficile se si considera l'attuale contrazione dei crediti e la restrizione delle finanze pubbliche, tuttavia il settore pubblico deve svolgere una funzione direttiva per garantire un clima stabile di investimenti per la ricerca e lo sviluppo e l'innovazione e prepararsi nel modo migliore possibile alla prossima ripresa.

**Gli Stati membri sono quindi invitati a:**

- continuare a sostenere, attraverso i rispettivi programmi della politica di coesione, gli investimenti a favore del rafforzamento delle capacità di ricerca e sviluppo delle infrastrutture di ricerca, delle piccole infrastrutture di ricerca e sviluppo di imprese private attive nei settori a forte intensità di conoscenze, nonché del capitale umano nei campi che dispongono di un forte potenziale di crescita (come i TIC, il rendimento energetico e le tecnologie energetiche a bassa emissione di CO<sub>2</sub>);
- sfruttare pienamente le sinergie tra le varie fonti comunitarie, pubbliche e private di finanziamento delle attività di ricerca e d'innovazione, al fine di garantire che i progetti prioritari in questi settori continuino a beneficiare di fondi.

**3. PROPOSTE E RACCOMANDAZIONI**

Il vasto piano europeo di rilancio economico proposto dalla Commissione depone a favore di importanti incentivi finanziari che combinino misure nazionali e comunitarie. Considerando il fatto che nella situazione economica attuale, i finanziamenti privati e i bilanci pubblici sono suscettibili di subire una forte pressione, sono state avviate misure legate all'accelerazione degli investimenti della politica di coesione per sfruttare la linea d'azione e la stabilità di questa politica. Tali misure coinvolgono un'insieme di proposte legislative della Commissione che dovrebbero essere adottate rapidamente dalle istituzioni competenti e iniziative destinate a sfruttare pienamente gli strumenti esistenti.

Le proposte di modifiche legislative mirate<sup>8</sup> riguardano i seguenti punti:

- misure per migliorare il flusso di cassa (cash flow) delle autorità pubbliche incaricate della realizzazione di programmi nazionali e regionali. Queste misure prevedono una quota supplementare di prefinanziamento nel 2009 e misure suscettibili di accelerare il rimborso delle spese affrontate nel quadro di grandi progetti e di regimi di aiuti statali;
- chiarimento delle disposizioni che facilitano il varo di strumenti di ingegneria finanziaria allo scopo di accelerare l'accesso a dispositivi di finanziamento;
- una semplificazione destinata ad accrescere il ricorso ai tassi e importi forfettari per i costi affinché i poteri pubblici possano accelerare la preparazione dei progetti e delle misure;
- estensione delle possibilità di aiuto agli investimenti per il miglioramento del rendimento energetico e delle energie rinnovabili negli alloggi a favore delle famiglie con basso reddito nell'UE 27.

Come complemento a queste modifiche della legislazione, la Commissione propone i seguenti principi e misure per aiutare gli Stati membri a sfruttare pienamente le possibilità esistenti e a prepararli a ricorrere agli emendamenti legislativi proposti.

- **Dirigere le misure verso investimenti pertinenti:** nelle circostanze eccezionali attuali, gli Stati membri e la Commissione possono esaminare la possibilità di modificare gli obiettivi e le priorità dei programmi operativi per accrescere ulteriormente l'importanza accordata agli investimenti nei settori che dispongono di un potenziale di crescita immediato e/o che si trovano in una situazione di urgenza. Si può citare a titolo di esempio, l'investimento nel rendimento energetico, nelle tecnologie pulite, nei servizi ambientali, nelle infrastrutture e interconnessioni, nelle reti a larga banda e l'anticipazione e l'adeguamento delle competenze con la domanda futura del mercato del lavoro o ancora lo sblocco di fondi per le PMI innovatrici e a forte intensità di ricerca. Nel quadro dei programmi esistenti, gli Stati membri sono invitati a dare una priorità immediata, in stretta collaborazione con la Commissione, a tali investimenti a favore della produttività.
- **Sfruttare le possibilità di finanziamento innovativo per le PMI:** occorre sfruttare pienamente il potenziale degli strumenti del tipo JEREMIE che permettono alle PMI di accedere ai finanziamenti. Gli Stati membri sono invitati a partecipare attivamente alla piattaforma di messa in rete che verrà avviata dalla Commissione in collaborazione con l'FEI nel 2009.
- **Sfruttare le possibilità esistenti:** l'approccio strategico e l'ampia portata dei programmi esistenti offrono già un margine di manovra importante. In linea di massima è possibile per i direttori di programmi adeguare il ritmo relativo delle spese e dell'attuazione delle varie priorità e categorie di beneficiari o sostituire interventi con misure complementari. La Commissione farà del suo meglio per aiutare gli Stati membri ad incoraggiare il pieno sfruttamento della flessibilità nei limiti del quadro giuridico.

---

<sup>8</sup> COM/2008/803, proposta di emendamento del Regolamento (CE) n. 1083/2006 in materia di FESR, FSE e Fondo di Coesione.  
COM/2008/838, Proposta di emendamento del Regolamento (CE) n. 1080/2006 in materia di FESR  
COM/2008/813, Proposta di emendamento del Regolamento (CE) n. 1081/2006 in materia di FSE.

- **Accelerare la realizzazione dei programmi:** per accelerare la realizzazione dei programmi, la Commissione incoraggia gli Stati membri a finalizzare i rispettivi dispositivi nazionali di gestione di controllo conformemente alle disposizioni regolamentari e principi pertinenti. Le transazioni finanziarie intermedie potranno quindi effettuarsi in modo più rapido nel rispetto del principio di buona gestione finanziaria.
- **Mantenere il livello di investimento pubblico:** considerate le difficoltà degli Stati membri per garantire il cofinanziamento di progetti, questi possono, in seno ad un programma, modulare i contributi comunitari e nazionali per progetti specifici: talune operazioni, ad esempio, potrebbero essere finanziate al 100% dalla politica di coesione nel 2009. Tale concentrazione delle spese all'inizio del periodo di programmazione dovrebbe essere compensato da operazioni finanziate unicamente da capitali nazionali verso la fine del periodo.

**Gli Stati membri sono incoraggiati a:**

- sfruttare tutte le possibilità per accelerare gli interventi necessari che figurano negli obiettivi convenuti dei programmi;
- mobilitare gli anticipi già previsti e quelli supplementari proposti nel 2009 per il prefinanziamento degli interventi prioritari e un avvio rapido dei programmi 2007-2013;
- determinare se le modifiche urgenti dei programmi sono necessarie per accelerare la realizzazione dei progetti al di là del margine di manovra esistente;
- utilizzare le rispettive relazioni strategiche nazionali<sup>9</sup>, che devono essere presentate entro la fine del 2009 per comunicare i primi risultati dell'attuazione del nuovo ciclo di programmazione. Queste relazioni rivestono un'importanza maggiore date le nuove condizioni economiche. Eventualmente potrebbero formulare proposte più approfondite per la revisione strategica dei programmi e dei loro obiettivi alla luce delle ripercussioni della recessione.

**La Commissione collaborerà con gli Stati membri per esaminare:**

- l'eventualità di una modifica anticipata dei programmi operativi per rispondere a nuove esigenze, semplificare la loro realizzazione e accelerare l'attuazione delle priorità stabilite;
- l'eventualità di una modifica anticipata dei programmi operativi in vista dell'introduzione, nei programmi per l'UE 15, di mezzi di finanziamento del rendimento energetico e delle energie rinnovabili nell'edilizia abitativa nei programmi dell'UE 15 e del rafforzamento di tali investimenti nell'UE 12;

<sup>9</sup> Conformemente all'articolo 29 del Regolamento (CE) n. 1083/2006, queste relazioni affrontano questioni quali il contributo dei programmi alla realizzazione degli obiettivi della politica di coesione e dell'obiettivo in materia di promozione della competitività e della creazione di posti di lavoro nonché della situazione socio economica.



- infine, la Commissione esaminerà rapidamente le richieste a favore di brevi prolungamenti del termine di chiusura dei programmi 2000-2006 al fine di utilizzare al massimo gli impegni già presi e attenuare le difficoltà legate alla raccolta di capitali alla fine del 2008.

#### **4. CONCLUSIONE**

La politica di coesione contribuisce in modo sensibile all'economia reale rendendo possibile la crescita e creando posti di lavoro nell'Unione nonché creando programmi per lo sviluppo sostenibile. Grazie a importanti investimenti finanziari e ad una gestione decentralizzata improntata al miglioramento dell'azione dei poteri pubblici, alla responsabilità e al controllo, la politica di coesione apporta un sostegno determinante alla crescita e all'occupazione a livello locale e regionale, in cui gli effetti della crisi economica e finanziaria saranno risentiti dai cittadini europei. La politica di coesione verte già sugli aiuti agli Stati membri e alle regioni in grande difficoltà allo scopo di ridurre le disuguaglianze, favorire la crescita e rafforzare la coesione economica e sociale dell'Unione.

Nel contesto del rallentamento economico, la messa in atto delle misure legislative e di altro tipo, esposte nella presente comunicazione, apporterà un contributo significativo al piano europeo di ripresa economica. L'accelerazione e la concentrazione degli investimenti della politica di coesione possono avere un'incidenza positiva dal punto di vista della creazione della domanda nei settori chiave dell'economia e potrebbero fornire un impulso finanziario significativo a breve termine aiutando quelli che sono direttamente interessati. È essenziale preservare le priorità degli investimenti destinati a rispondere agli obiettivi di Lisbona, in quanto possono contribuire ad accelerare la ripresa e a rispondere a sfide a lungo termine come il miglioramento della competitività e l'adeguamento ad una economia a debole emissione di carbonio.

La realizzazione rapida di queste misure necessiterà una stretta collaborazione tra la Commissione e le altre istituzioni europee, gli Stati membri, le parti interessate ai programmi e la Commissione europea.





ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ    PARLAMENTO EUROPEO    EVROPSKÝ PARLAMENT    EUROPA-PARLAMENTET  
EUROPÄISCHES PARLAMENT    EUROOPA PARLAMENT    ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ    EUROPEAN PARLIAMENT  
PARLEMENT EUROPÉEN    PARLAIMINT NA HEORPA    PARLAMENTO EUROPEO    EIROPAS PARLAMENTS  
EUROPOS PARLAMENTAS    EURÓPAI PARLAMENT    IL-PARLAMENT EWROPEW    EUROPEES PARLEMENT  
PARLAMENT EUROPEJSKI    PARLAMENTO EUROPEU    PARLAMENTUL EUROPEAN  
EURÓPSKY PARLAMENT    EVROPSKI PARLAMENT    EUROOPAN PARLAMENTTI    EUROPAPARLAMENTET

**NOTE**

## Policy Department B Structural and Cohesion Policies

# THE FUTURE OF COHESION POLICY

**REGIONAL DEVELOPMENT**





**DIRECTORATE GENERAL INTERNAL POLICIES OF THE UNION**  
**POLICY DEPARTMENT B: STRUCTURAL AND COHESION POLICIES**  
**REGIONAL DEVELOPMENT**

# **THE FUTURE OF COHESION POLICY**

## **NOTE**

**Abstract:**

This note discusses the follow-up of the debate on the future of Cohesion policy and puts forward some ideas for a joint discussion with national parliamentary committees dealing with regional development.

**IP/B/REGI/NT/2008\_10**

**01/12/2008**

**PE 408.960**

**EN**

This note was requested by the European Parliament's Committee on Regional Development.

This paper is published in the following languages:

- Original: EN
- Translation: FR

Author: Ms Ivana KATSAROVA  
Policy Department Structural and Cohesion Policies  
European Parliament  
B-1047 Brussels  
E-mail: [ipoldepb@europarl.europa.eu](mailto:ipoldepb@europarl.europa.eu)

Manuscript completed in December 2008.

This note is available on the Internet at:  
<http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?language=EN>

Brussels, European Parliament, 2008.

The opinions expressed in this document are the sole responsibility of the author and do not necessarily represent the official position of the European Parliament.

Reproduction and translation for non-commercial purposes are authorized, provided the source is acknowledged and the publisher is given prior notice and sent a copy.

## 1. BACKGROUND

When tackling the future of the European Union (EU), the policy that most readily comes to mind is the Cohesion policy. It is a unique example of investing in the future. Perhaps more than any other Community policy, Cohesion policy provides us with levers to address challenges which would otherwise fully materialize in 10, 20, 30 years ahead.

Clearly, Cohesion policy is and will remain a central pillar for achieving the EU's sustainable development goals. This concerns in particular its historical task of matching the further development of the single market through the strengthening of economic, social and territorial cohesion across the Community as a whole.

Twenty years after the creation of EU Cohesion policy, it is time to check how robust its rationale, implementation and impact has proven over the years and more importantly, to consider what role and place should be given to Cohesion policy in the future.

Indeed, the EU has achieved impressive economic and social convergence since 1988. At national level, Greece, Spain, Ireland and Portugal – the largest beneficiaries of Cohesion Policy in recent years – have experienced significant growth. Between 1995 and 2005, Greece reduced the gap with the rest of the EU-27, moving from 74 % to reach 88 % of the EU's average gross domestic product per head. By the same year, Spain had moved from 91 % to 102 %, and Ireland reached 145 % of the Union's average starting from 102 %. Similar results can be expected in the new Member States, where Cohesion policy has just begun to take effect, underpinning the high growth rates<sup>1</sup>.

At the level of the regions, relatively strong economic growth of those with a low gross domestic product (GDP) per head has meant that EU regions have been converging. Between 1995 and 2004, the number of regions with a GDP per head below 75 % of the EU average fell from 78 to 70 and the number of those below 50 % of the EU average declined from 39 to 32<sup>2</sup>.

However, Europe is facing today new major challenges among which globalisation, climate change, demographic decline, migration and energy security. Therefore, the discussion on the future of Cohesion policy cannot only focus on disparities taking form of income or employment distribution. Tackling these new challenges involves a policy that targets structural factors of competitiveness as well as environmental and social sustainability and that promotes the restructuring of regional economies by building on their specific endowment of physical, institutional and human resources.

Regional and local development – combining economic growth and reduced geographical disparities – will be increasingly important in facing these challenges. The discussion on the future of Cohesion policy must be seen in this context.

So far, it has been extremely rich in content and events.

---

<sup>1</sup> Fourth Report on Economic and Social Cohesion, COM (2007) 273 Final

<sup>2</sup> Idem

During an informal meeting on 24 May 2007, the EU Ministers responsible for Urban Development and Territorial Cohesion signed the **Leipzig Charter on Sustainable European Cities**. It makes two main recommendations:

- Make greater use of integrated urban development policy by:
  - creating and ensuring high-quality public spaces;
  - modernizing infrastructure networks and improving energy efficiency;
  - setting up proactive innovation and educational policies;
  
- Pay special attention to deprived neighbourhoods by:
  - pursuing strategies for upgrading the physical environment;
  - strengthening the local economy and local labour market policy;
  - setting up proactive education and training policies for children and young people;
  - promoting socially acceptable urban transport.

On the occasion of the same meeting ministers adopted also **The Territorial Agenda of the EU**. This short policy paper and its recommendations aim at mobilising the potentials of European regions and cities for sustainable economic growth and more jobs.

In September 2007, at the **Fourth Cohesion Forum**, the European Commission officially launched the debate on the future of Cohesion policy, which was then taken up by the Portuguese Presidency to the EU Council at the informal ministerial meeting in Azores in November 2007.

By the end of January 2008 the first round of public consultation came to an end thus paving the way for the next step in the discussion. Over 100 contributions were received from national authorities (17 Member States participated, accounting for more than 80% of the EU's population), regional and local authorities, economic and social partners, academic and research institutions.

The replies to this public consultation were integrated in the **Fifth Progress Report on Economic and Social Cohesion**, and showed inter alia that<sup>3</sup>:

- strong support is given to an ambitious Cohesion policy;
- renationalisation of the policy is rejected;
- financial support should be provided to all EU regions with a priority to those lagging behind;
- convergence can not be achieved without competitiveness;
- priority should be given to investment in innovation, skills and education, sustainable development and European-wide infrastructures;
- integrated approach should be reinforced;
- coordination with other Community policies should be reinforced;

---

<sup>3</sup> Source: DG REGIO website



- regional cooperation is judged to be the best example of the added value of Cohesion policy and should be strengthened;
- simplification of Cohesion policy should be continued.

In October 2008, the European Commission presented the long-awaited **Green Paper on Territorial Cohesion**<sup>4</sup>. Even though it does not provide a proper definition of territorial cohesion, the document initiates a period of thoughtful consideration of the issue by way of public consultation. It maintains that more balanced and sustainable development is needed to achieve a more even and sustainable use of assets, bringing economic gains from less congestion and reduced pressure on costs, with benefits for both the environment and the quality of life.

The Green Paper suggests that policy response to these challenges may be facilitated through:

- **concentration**: it offers gains in terms of increased returns of agglomeration and clustering of particular activities but on the down side, it could cause congestion, urban decay and social exclusion;
- **connection**: it is viewed as a complex concept encompassing not only transport but also access to energy, services of general interest, high-speed internet and strong links between business and research centres;
- **cooperation**: this is the linking element that could help address the problems of both concentration and connectivity.

In addition, the Green Paper elaborates on the needs of regions with special geographic features and concludes with a list of questions for debate, the results of which will be made public in late spring 2009.

On the academic side, a major **ESPON study**<sup>5</sup> provided three prospective scenarios: a baseline, a competitiveness-oriented and a cohesion-oriented one. The different objectives upholding these scenarios obviously lead to three very different outcomes in terms of economy, governance and impact of climate change, to name just a few.

Due to the complexity of the issues at hand, the European Parliament (EP) considers that the debate needs to be as much structured, focused and concrete as possible. At the same time it is paramount that it remains critical, inclusive and open to possible new ideas.

Pursuing this objective, the EP organised different thematic meetings with representatives from the COTER committee of the Committee of the Regions and the Directorate General for Regional Policy of the European Commission.

The meeting with national parliamentary committees responsible for cohesion policy hosted by the Committee on Regional Development comes as a logical follow-up of this process.

---

<sup>4</sup> COM (2008) 616 Final

<sup>5</sup> Project 3.2 Spatial scenarios in relation to the ESDP and EU Cohesion policy, march 2007.

## **2. WORK OF THE COMMITTEE ON REGIONAL DEVELOPMENT**

Building on the Fourth Report on Economic and Social Cohesion and the Territorial Agenda approved under the German and Portuguese Presidencies in 2007, the members of the Committee on Regional Development brought their contribution to the ongoing debate through a series of reports. The over-arching aim of this exercise was to come to a better and shared understanding of the objectives of Cohesion policy and their implication for policy-making for the future programming period.

Issues such as policy design and coordination, promotion of competitive and sustainable cities, addressing social exclusion and deprived neighbourhoods, improving access to education, healthcare and energy in remote regions and the difficulties of some regions with specific geographic features have been the centre of attention for the Regional Development committee.

The reports put forward by the Committee underline the idea that many issues do not respect administrative boundaries and may require a coordinated response from several regions or Member-States, while others need to be addressed at a local or neighbourhood level.

An integrated place-based approach pursued by the Cohesion policy is ideally suited to respond to complex and strongly embedded issues, such as regional development, but in order to maximise synergies better coordination with sectoral policies is necessary.

In addition, the work of the Committee stresses the added value of partnership with a strong local dimension, which ensures that policies are designed and implemented with local knowledge.

### **2.1. Completed reports**

Here is a summary of the most relevant EP reports in the field of Cohesion policy.

#### **Fourth report on economic and social cohesion<sup>6</sup>**

The report stresses that Cohesion policy must not only favour already dynamic regions, which would happen if there were strict earmarking of appropriations. It also highlights the importance of real partnership and the implementation of genuinely multi-level governance involving every level – Community, national, regional and local, in collaboration with the economic and social partners – in defining and implementing regional development objectives. Members warn against the dangers of the sectorisation of policies and favour the development of an integrated approach identifying the synergies between Cohesion policy and major sectoral policies such as transport, agriculture, fisheries, rural development, environment and energy, research and technology. The EP proposes that priority be given to policies that serve a genuinely polycentric development of territories, such that the pressures on capital cities are lessened and the emergence of secondary poles is encouraged.

---

<sup>6</sup> INI/2007/2148

## **Follow-up of the Territorial Agenda and the Leipzig Charter - towards a European action programme for spatial development and territorial cohesion<sup>7</sup>**

The EP considers that the objectives of the Territorial Agenda and the Leipzig Charter can only be achieved by pursuing a holistic, cross-sector development strategy to put the integrated approach into practice. Efforts need to be stepped up to improve integration and social and territorial cohesion, particularly by overcoming defects in the built environment. In addition, the EP recommends that Member States give priority to internal rather than external urban development, in other words that they prioritise the re-use, or use for new purposes, of existing buildings, mainly by means of sustainable land management, before building on new land.

## **Governance and partnership at a national, regional and project basis in the field of Regional policy<sup>8</sup>**

The EP suggests that a study should be carried out into the feasibility of merging the various Community funds, in particular the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, and the European Agricultural Fund for Rural Development under the future Cohesion policy for the period after 2013. The report also urges Member States to decentralise the implementation of Cohesion policy and to delegate responsibility for managing the Structural Funds to regional and local authorities on the basis of agreed terms and criteria which must be met by the authorities in question, with a view to involving them more closely in the planning and implementation work. Parliament calls on those Member States which have not yet amended their national law to make provision for the establishment of the European Grouping for Territorial Cooperation to do so as soon as possible.

## **2.2. Ongoing reports**

The Committee on Regional Development is currently engaged in a series of ongoing reports feeding into the debate on the future of Cohesion policy, focussing in particular on the territorial dimension of Cohesion policy.

The territorial diversity of the EU is an important asset. However, in order to turn this diversity into strength, territorial cohesion has to be addressed through new themes, new sets of relationships binding EU territories at different levels and new forms of cooperation, coordination and partnerships.

Here are the main issues in discussion<sup>9</sup>:

- **Best practices in the field of Regional policy and obstacles to the use of Structural Funds<sup>10</sup>**
- **The urban dimension of Cohesion policy in the new programming period<sup>11</sup>**

---

<sup>7</sup> INI/2007/2190

<sup>8</sup> INI/2008/2064

<sup>9</sup> The above mentioned reports are expected to be voted in plenary in March 2009. Therefore, an updated version of this note will be provided before the inter-parliamentary meeting.

<sup>10</sup> INI/2008/2061

<sup>11</sup> INI/2008/2130

- **Complementarities and coordination of Cohesion policy with rural development measures**<sup>12</sup>
- **Green Paper on territorial cohesion and the state for the debate on the future reform of Cohesion policy**<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> INI/2008/2100

<sup>13</sup> INI/2008/2174

### **3. QUESTIONS FOR DEBATE**

Taking into consideration that it would be hardly possible to explore the many issues under discussion within the given time, the Committee on Regional Development proposes to focus the discussion on the following questions divided into five sub-themes:

#### **Scope of Cohesion Policy**

- Is there a risk of excessive "lisbonisation" of Cohesion policy?
- Is there a risk of renationalisation of Cohesion policy?
- Is there a risk of excessive fragmentation of Cohesion policy?
- How to achieve a balance between new challenges having territorial impact (global competition, demographic change, new energy markets, climate change) and more traditional spheres of intervention?

#### **Enhanced Synergy and Better Coordination**

- How to increase synergy between Cohesion policy and relevant complementary national policies in order to maximise cohesion?
- What procedures should be put into place to improve the coordination between national and Community policies to avoid duplication and contradiction?
- Which interventions are most growth-enhancing and how should these be targeted to support Cohesion expenditure objectives?

Would a better alignment between implementing modes of the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund contribute to a more coherent strategic development?

#### **Governance and Partnership**

- What role should play national parliaments (NPs) to improve subsidiarity and multi-level governance?
- How could the involvement of regional and local authorities be increased? Should decentralised management be extended?
- How could the participation of civil society be facilitated? What are the current problems? What are your suggestions for improvement?

What is the current situation with Public Private Partnerships? How could this cooperation be improved? What are the remaining difficulties?

#### **Territorial Cohesion and Territorial Cooperation**

- How is the concept of territorial cohesion perceived at national level? What could be its added value in the national contexts? How can it be homogeneously applied to the different institutional systems of the Member States? What innovative forms of cooperation between the institutional actors could be envisaged?
- What should be the role of the EP and NPs in promoting territorial cohesion?
- How to increase the efficiency and effectiveness of territorial cooperation?

- What are the opportunities offered by the European Grouping for Territorial Cooperation (EGTC)? What are the drawbacks and how to combat them? How could the approval of implementing measures for the EGTC regulation be sped up?

### **Improved Management and Administrative Capacity**

- How could application mechanisms be simplified in order to achieve a more efficient implementation? What could be done to further reduce the national administrative burden? What lessons were learnt from the past programming period?
- How could monitoring and evaluation procedures be strengthened? What could be the role of regional /local authorities?
- How to achieve increased transparency in absorption of EU funds?
- How to support the new EU Member States in their efforts towards strengthening their administrative capacity for effective and efficient absorption of EU funds?

**ANNEX**

Preliminary indication on the participation of national parliamentary committees to the joint meeting set up by the Committee on Regional Development.

| <b>MEMBER STATE</b> | <b>ANSWER</b>  |
|---------------------|--|
| AUSTRIA             | YES  |
| BELGIUM             | NO (Regional development and cohesion is a competence of the regional Parliaments) |
| BULGARIA            | YES  |
| CYPRUS              | YES  |
| CZECH REPUBLIC      | YES  |
| DENMARK             | to be confirmed  |
| ESTONIA             | YES  |
| FINLAND             | to be confirmed  |
| FRANCE              | YES  |
| GERMANY             | YES  |
| GREECE              | YES  |
| HUNGARY             | to be confirmed  |
| IRELAND             | to be confirmed  |
| ITALY               | YES  |
| LITHUANIA           | YES  |
| LATVIA              | YES  |
| LUXEMBOURG          | to be confirmed  |
| MALTA               | to be confirmed  |
| THE NETHERLANDS     | to be confirmed  |
| POLAND              | YES  |
| PORTUGAL            | YES  |
| ROMANIA             | YES  |
| SLOVENIA            | YES  |
| SLOVAKIA            | YES  |
| SPAIN               | to be confirmed  |
| SWEDEN              | YES  |
| UK                  | YES  |

Source: Regional Development committee secretariat