



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 11 ottobre 2011 (18.10)
(OR. en)**

**Fascicolo interistituzionale:
2011/0275 (COD)**

**15249/11
ADD 4**

**FSTR 51
REGIO 85
CADREFIN 89
CODEC 1634**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea

Data: 10 ottobre 2011

Destinatario: Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.: SEC(2011) 1139 definitivo

Oggetto: DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO
che accompagna il documento:
Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo a disposizioni specifiche concernenti il Fondo europeo di sviluppo regionale e l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006 e
Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo al Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio e
Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo della cooperazione territoriale europea

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione SEC(2011) 1139 definitivo.

All.: SEC(2011) 1139 definitivo



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 6.10.2011
SEC(2011) 1139 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

che accompagna il documento

**Proposta di
REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

relativo a disposizioni specifiche concernenti il Fondo europeo di sviluppo regionale e l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006

e

**Proposta di
REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

relativo al Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n.1084/2006 del Consiglio

e

**Proposta di
REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo della cooperazione territoriale europea**

{COM(2011) 614 definitivo}
{SEC(2011) 1138 definitivo}

{COM(2011) 611 final}
{COM(2011) 612 final}

SINTESI

La presente valutazione di impatto riguarda le proposte di regolamenti che stabiliscono disposizioni relative al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), al Fondo di coesione (FC) e all'obiettivo della cooperazione territoriale europea.

Essa fa parte di un pacchetto di valutazioni di impatto che comprende anche la valutazione d'impatto della proposta di regolamento recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo di coesione, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europea per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 (regolamento disposizioni comuni), e la valutazione d'impatto della proposta di regolamento relativo al FSE.

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

La politica regionale europea ha un ruolo importante da svolgere per mobilitare le risorse locali e favorire lo sviluppo del potenziale endogeno. Tuttavia, come la revisione del bilancio ha posto in evidenza, "il bilancio dell'UE dovrebbe essere impiegato per finanziare i beni pubblici dell'UE e azioni che gli Stati membri e le regioni non riescono a finanziare in autonomia e nei casi in cui l'intervento UE può garantire risultati migliori".

La valutazione d'impatto si concentra esclusivamente sui tre settori per i quali l'esperienza dimostra che sono necessari adeguamenti.

1.1. Sostegno alle imprese

Il sostegno alle imprese della politica di coesione ha prodotto risultati significativi. È dimostrato che nel periodo 2000-2006 la politica di coesione ha contribuito a creare almeno un milione di posti di lavoro lordi nei progetti che hanno beneficiato del suo sostegno. Tuttavia, la politica non è sufficientemente concentrata sulle PMI e sull'innovazione.

Nel caso delle PMI, si presenta particolarmente problematico l'accesso ai finanziamenti sul mercato degli investimenti. Le ragioni per sostenere le grandi imprese sono diverse, in quanto le grandi imprese di norma non hanno difficoltà per accedere ai finanziamenti. I dati empirici indicano che gli aiuti diretti alle PMI sono più efficaci, mentre "per le grandi imprese l'esclusione dagli investimenti privati può prevalere sugli effetti positivi." Il finanziamento di investimenti produttivi delle grandi imprese in cui non è necessario un intervento pubblico è stato criticato perché si tratterebbe di un finanziamento concesso a imprese che in realtà non ne hanno bisogno e che allontanerebbe gli investimenti privati invece di avere un valore aggiunto.

Il tipo prevalente di sostegno alle imprese varia secondo gli Stati membri: in alcuni prevale il sostegno agli investimenti, in altri prevalgono misure più "leggere" come l'innovazione. In altri SM il sostegno che non è collegato all'innovazione conserva un ruolo molto importante. L'attuale ambito di applicazione del FESR è definito in modo troppo ampio e permette un sostegno generico alle imprese per stimolare l'imprenditoria in tutti i settori, che esista o no una carenza del mercato per tale settore e quale che sia il contributo del settore alla crescita e all'occupazione.

Il problema principale con l'attuale ambito di applicazione del FESR è dunque che il campo di applicazione dell'aiuto alle imprese è definito in modo troppo ampio e che occorre massimizzare l'efficacia e il valore aggiunto degli aiuti alle imprese.

1.2. Sostegno agli investimenti in infrastrutture

Il problema principale che è stato identificato per quanto riguarda l'ambito di applicazione del finanziamento delle infrastrutture dei trasporti nell'attuale politica di coesione è l'incapacità di garantire una sufficiente concentrazione sulle priorità dell'Unione europea. Il Fondo di coesione si concentra sulle priorità definite dagli orientamenti TEN-T, ma non necessariamente sulle parti che sono state identificate come quelle di maggiore valore aggiunto europeo al momento della loro definizione. La sfida per la politica di coesione sarà di contribuire efficacemente al fabbisogno di investimenti in infrastrutture di base per la TEN-T nei paesi beneficiari del Fondo di coesione, dell'ordine di 30 miliardi di euro fino al 2020.

È inoltre importante migliorare il coordinamento dei diversi strumenti dell'UE nel finanziamento della TEN-T. Finora il programma TEN-T si è concentrato su misure leggere come il finanziamento di studi di fattibilità e il Fondo di coesione sugli investimenti in infrastrutture. La questione del coordinamento è diventata particolarmente rilevante, in quanto il campo di applicazione del Fondo di coesione definito dal trattato comprende gli investimenti materiali nella TEN-T, che saranno finanziati anche dal nuovo strumento "Collegare l'Europa".

1.3. Cooperazione territoriale

Il valore aggiunto della **cooperazione territoriale** europea sta nel fatto che essa offre possibilità di azioni comuni che sono necessarie per far fronte a sfide che sempre più oltrepassano i confini nazionali e regionali:

- problemi transfrontalieri;
- scambio di buone pratiche;
- cooperazione che permetta economie di scala e massa critica;
- cooperazione volta a migliorare la governance;
- cooperazione alle frontiere esterne dell'Unione europea sulle questioni connesse alla sicurezza e alla stabilità, e relazioni reciprocamente vantaggiose.

L'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" è finanziato dal FESR con un bilancio totale di 8,7 miliardi di euro, che rappresenta il 2,5% della dotazione totale 2007-2013 per la politica di coesione.

I programmi di cooperazione territoriale europea, per quanto si siano dimostrati di valido aiuto nell'affrontare le questioni sopraelencate, possono ancora essere migliorati:

- l'insufficiente concentrazione strategica si è tradotta in ampie strategie di intervento che hanno reso difficile ottenere un impatto chiaramente identificabile;

- è mancato un efficace coordinamento per trovare compromessi tra la regolamentazione UE e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

1.4. Giustificazione dell'azione dell'UE

L'azione dell'UE è giustificata sulla base degli obiettivi enunciati all'articolo 174 del trattato e del principio di sussidiarietà. Il diritto di agire trova fondamento nell'articolo 3 del trattato sull'Unione europea, il quale prevede che "[l'Unione] promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri", nell'articolo 175 del TFUE, che prevede esplicitamente che l'Unione attui questa politica per mezzo dei Fondi strutturali, e nell'articolo 177, che definisce il ruolo del Fondo di coesione.

2. OBIETTIVI

L'**obiettivo generale** è definito all'articolo 176 del TFUE, secondo cui il FESR ha lo scopo di "contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino." In base all'articolo 177 del trattato, il Fondo di coesione ha lo scopo di finanziare progetti "in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti".

Tenuto conto della portata di questa valutazione dell'impatto, gli **obiettivi specifici** consistono nel garantire che il FESR e il Fondo di coesione siano utilizzati:

- in modo efficace;
- in modo efficiente;
- in modo tale da produrre un elevato valore aggiunto europeo.

Gli **obiettivi operativi** si riferiscono ai singoli temi discussi e sono i seguenti:

- sostegno alle imprese: gli aiuti alle imprese per investimenti devono contribuire a una crescita sostenibile e all'occupazione e il sostegno all'innovazione allo sviluppo del potenziale locale e regionale.
- investimenti nelle infrastrutture: deve esservi una sufficiente concentrazione sulle priorità europee.
- cooperazione territoriale: deve esservi una sufficiente concentrazione sulle priorità europee, con la possibilità per gli Stati membri e le regioni di scegliere obiettivi tematici.

3. OPZIONI

Le diverse opzioni considerate nella valutazione d'impatto propongono una soluzione del problema del campo di applicazione che tenga conto degli obiettivi definiti, e vanno da lievi adattamenti del regime attuale a modifiche più radicali.

3.1.1. Opzione 1 – Nessun cambiamento

- L'ambito del FESR continua ad essere ampio e incentrato sugli investimenti produttivi e lo sviluppo del potenziale endogeno.
- L'aiuto diretto è fornito principalmente, ma non esclusivamente, alle PMI.

3.1.2. Opzione 2 – Sostegno più mirato a grandi imprese concentrato su R&S, innovazione e tecnologie di base abilitanti

- Gli aiuti per investimenti produttivi generali che permettono di creare e salvaguardare posti di lavoro sono limitati alle PMI.
- Sostegno allo sviluppo del potenziale endogeno di grandi e piccole imprese con aiuti allo sviluppo regionale e locale e alla ricerca e innovazione.

3.1.3. Opzione 3 – Nessuna sovvenzione a grandi imprese; solo prestiti e equity finance per le PMI

- Tutti gli investimenti produttivi sono sostenuti con aiuti diversi dalle sovvenzioni attraverso strumenti di finanziamento innovativi.

3.2. Ambito del sostegno a infrastrutture mediante il FESR e il Fondo di coesione

3.2.1. Opzione 1 - Status quo

- Il FESR e il Fondo di coesione continuano a finanziare grandi infrastrutture in tutte le regioni dell'UE, con finanziamenti concentrati nelle regioni meno sviluppate. I finanziamenti del Fondo di coesione sono limitati agli SM poveri.
- Nelle regioni meno sviluppate gli interventi sono concentrati sui progetti prioritari di interesse europeo identificati dal nuovo quadro TEN-T e sull'infrastruttura secondaria.
- Inoltre, il programma TEN-T continua a finanziare progetti infrastrutturali con un elevato valore aggiunto nelle regioni sviluppate dell'UE, concentrandosi in particolare su interventi leggeri (ad es. studi di fattibilità, ecc.)
- I programmi operativi nazionali coprono gli investimenti in infrastrutture, con priorità stabilite a livello nazionale.

3.2.2. Opzione 2 - Maggiore concentrazione sulle priorità europee in grandi investimenti infrastrutturali nelle regioni meno sviluppate e Fondo "Collegare l'Europa" nelle regioni più sviluppate

- Il Fondo di coesione finanzia investimenti infrastrutturali nel campo delle priorità strategiche europee. Il Fondo opera solo negli SM poveri.
- Il FESR è concentrato su progetti di interesse nazionale e/o regionale.

- I grandi investimenti infrastrutturali sono finanziati dai programmi nazionali e l'allineamento degli investimenti con le priorità dell'UE è assicurato da un elenco vincolante di progetti di investimenti strategici da realizzare fino al 2020, selezionati e negoziati con gli Stati membri e inclusi nei contratti di partenariato. Il finanziamento di questi progetti sarà riservato.
- Condizionalità ex ante in materia di pianificazione strategica accompagneranno la concentrazione sugli investimenti nel trasporto sostenibile.
- Saranno stabilite priorità per gli investimenti di importanza nazionale e regionale in base al loro contributo alla sostenibilità e alla rete.
- Il fondo speciale "Collegare l'Europa" (FCE) integrerà gli investimenti della politica di coesione nelle infrastrutture fisiche, non solo gli investimenti leggeri. Il FCE finanzia progetti di infrastrutture ad alto valore aggiunto UE. 10 miliardi di euro saranno riservati per il FCE nella dotazione finanziaria del Fondo di coesione.

3.2.3. Opzione 3 – Maggiore concentrazione sull'infrastruttura nazionale mediante il Fondo di coesione

- Il Fondo di coesione finanzia investimenti infrastrutturali nel campo delle priorità strategiche europee nel settore TEN-T di base e generale.
- Il FESR è concentrato su progetti di interesse nazionale e/o regionale.
- Come nell'opzione 2, i grandi investimenti infrastrutturali sono finanziati dai programmi nazionali.
- Il FCE concentra i suoi investimenti negli Stati membri più sviluppati e finanzia progetti infrastrutturali con un elevato valore aggiunto UE.
- Il Fondo di coesione finanzia progetti negli Stati membri meno sviluppati ed è pertanto geograficamente complementare al FCE. Non c'è trasferimento di 10 miliardi di euro dal Fondo di coesione al FCE.

3.3. Cooperazione territoriale

3.3.1. Opzione 1 – Nessun cambiamento

- Le priorità per i programmi di cooperazione continuano ad essere definite a grandi linee.
- Non è stabilito un legame formale tra i programmi di cooperazione e i programmi di convergenza e competitività.

3.3.2. Opzione 2 – Concentrazione tematica e rafforzamento del collegamento con altri programmi

- Il numero di obiettivi tematici che la cooperazione transfrontaliera e transnazionale può scegliere è limitato.

- Gli aspetti della cooperazione costituiscono parte integrante del quadro strategico generale.

3.3.3. Opzione 3 – Integrazione della cooperazione nei programmi regionali

- Non più programmi di cooperazione territoriale separati.
- Le attività di cooperazione sono svolte nel quadro dei programmi regionali esistenti che prevedono la possibilità di azioni di cooperazione.

4. CONFRONTO DELLE OPZIONI

Ambito del sostegno alle imprese finanziato dal FESR

Nell'opzione nessun cambiamento, un campo di intervento relativamente ampio permette agli Stati membri una flessibilità sufficiente per scegliere i settori di intervento che corrispondono maggiormente alle loro necessità, e la maggior parte del sostegno va alle PMI e alla RSTI. Restano però gli aiuti agli investimenti per le grandi imprese, il che può avere come conseguenza l'esclusione dagli investimenti privati.

Nell'opzione 2 il sostegno alle grandi imprese è limitato ad investimenti specifici volti a sostenere lo sviluppo del potenziale endogeno della regione, in particolare nel campo dell'innovazione, delle nuove tecnologie e della ricerca, della cooperazione e delle iniziative comuni tra grandi imprese, PMI e altre istituzioni. Inoltre, in questa opzione c'è un margine di manovra per accrescere il ruolo degli strumenti diversi dalle sovvenzioni in particolare per quanto riguarda il sostegno agli investimenti che generalmente è associato a un minore rischio e implica una maggiore perdita secca rispetto agli investimenti nell'innovazione e alle attività ad alto rischio. Queste misure riducono la perdita secca, ma anche la flessibilità per gli SM.

Nell'opzione 3 il divieto del sostegno basato su sovvenzioni a favore delle grandi imprese accresce l'efficienza del finanziamento e ha un maggiore effetto moltiplicatore. Tuttavia, le attività innovative e di ricerca necessarie per conseguire gli obiettivi principali dell'UE possono essere scoraggiate in quanto l'aiuto non rimborsabile è più efficace per i progetti innovativi ad alta intensità di R&S lontani dal mercato. Il passaggio dalle forme di aiuto alle grandi imprese non rimborsabili a quelle rimborsabili può inoltre comportare un aumento significativo dei costi amministrativi per le autorità di gestione.

L'opzione 2 è quella preferita, perché permette di migliorare l'efficacia del sostegno e il suo contributo al potenziale locale e regionale, alla crescita e all'occupazione.

Ambito del sostegno alle infrastrutture mediante il FESR e il Fondo di coesione

Nello scenario "nessun cambiamento" restano i vantaggi che i finanziamenti dell'UE per le infrastrutture hanno prodotto. Tuttavia, la concentrazione sulle priorità della rete europea resta insufficiente e gli investimenti infrastrutturali in regioni ricche comporterebbero perdite di efficienza. Senza coordinamento tra la politica di coesione e il FCE, il finanziamento UE per le infrastrutture continua a essere frammentato.

Nell'opzione 2 una maggiore concentrazione sulle priorità europee, il FCE e i 10 miliardi di euro del Fondo di coesione UE permettono la concentrazione sui progetti prioritari. Tuttavia, questa opzione riduce la flessibilità per gli Stati membri e le regioni.

Nell'opzione 3 gli investimenti infrastrutturali continuano a essere concentrati nelle regioni "convergenza" in cui sono maggiori le necessità infrastrutturali. Il vantaggio principale di questa opzione è che consente ai paesi "coesione" la massima flessibilità per affrontare le priorità regionali e nazionali in queste regioni. L'inconveniente principale di questa opzione è l'insufficiente concentrazione del Fondo di coesione sui progetti TEN-T di base.

L'opzione 2 è quella preferita in ragione del valore aggiunto UE e del coordinamento tra FCE e Fondo di coesione.

Cooperazione territoriale

Nell'opzione nessun cambiamento, i programmi di cooperazione territoriale europea hanno una maggiore flessibilità nella scelta dei settori di intervento. Mancano tuttavia la concentrazione strategica e una definizione chiara dei risultati attesi del programma. Inoltre, questa opzione rende difficile assicurare la complementarità con gli altri programmi dell'UE.

L'opzione 2 consente di allineare meglio i programmi di cooperazione alla strategia Europa 2020. La logica d'intervento all'interno dei programmi è migliore perché gli obiettivi del programma sono in rapporto con la definizione dei risultati attesi. Le sinergie con i programmi operativi regionali sono rafforzate. Tuttavia, questa opzione può comportare una riduzione della flessibilità nella concezione dei programmi.

L'opzione 3 permette maggiori sinergie e avvantaggia il programma regionale aggiungendo una dimensione UE. Tuttavia, permette solo la cooperazione su progetti specifici e non favorisce lo sviluppo a lungo termine di una strategia integrata per un territorio transnazionale o transfrontaliero. C'è anche il rischio che la dimensione UE sia trascurata nella programmazione. È più difficile realizzare progetti comuni senza una struttura di sostegno.

L'opzione 2 è quella preferita, perché permette una maggiore concentrazione sulle priorità europee, implica una chiara logica d'intervento dei programmi e offre un maggiore valore aggiunto.

5. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

I sistemi di monitoraggio e di valutazione per la politica di coesione saranno rafforzati rispetto alla situazione attuale, con una maggiore attenzione per i risultati e l'allineamento con la strategia Europa 2020. In concreto, questo significa:

- I programmi prevederanno una chiara articolazione dei cambiamenti perseguiti, preciseranno come questo contribuisca alla strategia "Europa 2020", e come l'uso delle risorse per particolari interventi (output) contribuirà al cambiamento (risultati). Questo sarà espresso in indicatori di output e di risultato. Saranno utilizzati, ove necessario, indicatori comuni, in linea con gli obiettivi Europa 2020.
- Ciascun programma comprenderà un quadro di performance con obiettivi intermedi quantificati per ciascun asse prioritario, stabiliti in base a un numero limitato di

indicatori di programma al fine di fornire una chiara indicazione dei progressi compiuti verso le priorità della strategia Europa 2020.

- Questi obiettivi intermedi per il quadro di performance saranno proposti dallo Stato membro e concordati tra la Commissione e gli Stati membri.
- Il contratto di partenariato conterrà un sommario degli obiettivi intermedi, della metodologia e dei principi fondamentali.

La realizzazione dei programmi operativi sarà monitorata regolarmente sulla base degli indicatori del programma. Le relazioni annuali sullo stato di attuazione confronteranno gli output ottenuti con gli obiettivi e analizzeranno le ragioni per le quali gli obiettivi non sono stati raggiunti o sono stati superati. I comitati di sorveglianza esamineranno la necessità di modifiche o altre iniziative per assicurare il buon proseguimento del programma. I risultati saranno monitorati e comunicati non appena i dati saranno disponibili e saranno discussi nelle riunioni del comitato di sorveglianza e nelle riunioni annuali di riesame.

Sono previsti due esami formali dei progressi compiuti in rapporto agli obiettivi intermedi definiti nel quadro di performance. La Commissione procederà nel 2017 al primo esame dei progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi intermedi stabiliti sulla base delle relazioni annuali sullo stato di attuazione in relazione all'assorbimento e agli output. Un secondo esame avrà luogo nel 2019.