

IT

IT

IT



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 5.7.2005  
COM(2005) 299

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE**

**Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione:  
linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013**

## INDICE

1.	INTRODUZIONE.....	4
2.	COESIONE, CRESCITA E OCCUPAZIONE.....	6
2.1.	La nuova agenda di Lisbona .....	6
2.2.	Contributo della politica di coesione alla crescita e all'occupazione .....	6
3.	CONTESTO DELLA POLITICA DI COESIONE PER IL PERIODO 2007-2013....	8
3.1.	Concentrazione.....	8
3.2.	Convergenza.....	9
3.3.	Competitività e occupazione a livello regionale .....	9
3.4.	Cooperazione territoriale europea .....	10
3.5.	Governance .....	10
4.	LINEE GUIDA PER LA POLITICA DI COESIONE NEL PERIODO 2007-2013 .	12
4.1.	LINEA GUIDA: Rendere l'Europa e le regioni più attraenti per gli investimenti e l'attività delle imprese.....	13
4.1.1.	Potenziare le infrastrutture di trasporto.....	13
4.1.2.	Rafforzare le sinergie tra tutela dell'ambiente e crescita .....	16
4.1.3.	Ridurre l'uso intensivo delle fonti energetiche tradizionali in Europa .....	17
4.2.	LINEA GUIDA: promuovere la conoscenza e l'innovazione a favore della crescita	17
4.2.1.	Migliorare e aumentare gli investimenti nell'RST.....	19
4.2.2.	Promuovere l'innovazione e l'imprenditoria .....	20
4.2.3.	Rendere accessibile a tutti la società dell'informazione.....	22
4.2.4.	Migliorare l'accesso ai finanziamenti .....	23
4.3.	LINEA GUIDA: Nuovi e migliori posti di lavoro .....	24
4.3.1.	Far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga sul mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale .....	25
4.3.2.	Migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il mercato del lavoro.....	26
4.3.3.	Aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando l'istruzione e le competenze.....	27
4.3.4.	Capacità amministrativa.....	29
4.3.5.	Contribuire a mantenere in buona salute la popolazione attiva .....	30

5.	TENER CONTO DELLA DIMENSIONE TERRITORIALE DELLA POLITICA DI COESIONE .....	30
5.1.	Contributo delle città alla crescita e all'occupazione.....	31
5.2.	Promuovere la diversificazione economica delle zone rurali .....	32
5.3.	Cooperazione.....	32
5.4.	Cooperazione transfrontaliera .....	33
5.5.	Cooperazione transnazionale .....	33
5.6.	Cooperazione interregionale .....	34
6.	PROSSIME FASI.....	34
	ALLEGATO.....	36

*La relazione, compreso l'allegato, può essere consultata al seguente indirizzo:*

[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm)

## COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

### **Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013**

*“L'Europa deve rinnovare le basi della sua competitività, aumentare il suo potenziale di crescita e la sua produttività e rafforzare la coesione sociale, puntando principalmente sulla conoscenza, l'innovazione e la valorizzazione del capitale umano.*

*Per raggiungere tali obiettivi, l'Unione deve mobilitare maggiormente tutti i mezzi nazionali e comunitari appropriati - compresa la politica di coesione - nelle tre dimensioni economica, sociale e ambientale della strategia per utilizzarne meglio le sinergie in un contesto generale di sviluppo sostenibile”<sup>1</sup>.*

## **1. INTRODUZIONE**

Il recente allargamento a 25 Stati membri, con la prevista adesione di Bulgaria e Romania nel 2007, ha aumentato enormemente il divario tra i livelli di sviluppo dell'UE.

Come risulta dalla Terza relazione intermedia sulla coesione, di recente pubblicazione, l'allargamento dell'Unione a 25 Stati membri, e successivamente a 27 o più, rappresenta una sfida senza precedenti per la sua competitività e la sua coesione interna. Dalla relazione si evince inoltre che i tassi di crescita di alcune delle zone più povere dei nuovi Stati membri sono i più elevati dell'Unione (vedi cartina in allegato).

In linea con gli obiettivi del trattato<sup>2</sup>, specie per quanto riguarda la promozione di una convergenza reale, gli interventi finanziati mediante le risorse limitate di cui dispone la politica di coesione dovrebbero promuovere in via prioritaria la crescita<sup>3</sup>, la competitività e l'occupazione, come indicato nella nuova strategia di Lisbona. Il successo della politica di coesione richiede ovviamente stabilità macroeconomica, riforme strutturali e altre condizioni propizie agli investimenti (applicazione effettiva del mercato unico, riforme amministrative, buon governo, contesto favorevole all'attività delle imprese, disponibilità di una forza lavoro altamente qualificata, ecc.)<sup>4</sup>.

I principi suddetti sono alla base delle proposte volte a riformare la politica di coesione per il periodo 2007-2013 presentate dalla Commissione nella Terza relazione sulla coesione del febbraio 2004 nonché, sotto forma di bilancio e a livello legislativo, nel luglio 2004.

Le proposte della Commissione puntano a migliorare due settori principali. In primo luogo, si provvede a rafforzare la dimensione strategica della politica di coesione per integrare meglio le priorità comunitarie nei programmi di sviluppo nazionali e regionali. In secondo luogo, si intende favorire un maggiore impegno in loco a favore della politica di coesione attraverso un

---

<sup>1</sup> Conclusioni della presidenza, Consiglio europeo del marzo 2005.

<sup>2</sup> Ai sensi dell'articolo 158 del trattato, per rafforzare la sua coesione economica e sociale la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali.

<sup>3</sup> In linea con la strategia di Göteborg adottata dal Consiglio europeo nel 2001.

<sup>4</sup> “L'economia della UE: rassegna 2004”, COM (2004) 723 del 26 ottobre 2004.

dialogo intensificato nell'ambito dei partenariati tra Commissione, Stati membri e regioni e una condivisione più chiara e decentrata delle responsabilità in settori quali la gestione e il controllo finanziario. Le proposte mirano altresì a una suddivisione più precisa delle competenze tra Commissione, Stati membri e Parlamento.

Ai sensi dell'articolo 23 del progetto di regolamento (CE) del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), sul Fondo sociale europeo (FSE) e sul Fondo di coesione<sup>5</sup>, il Consiglio stabilisce, previa adozione dei regolamenti e sulla base di una proposta della Commissione, orientamenti strategici comunitari per la politica di coesione che *“applicano le priorità comunitarie al fine di promuovere uno sviluppo equilibrato, armonioso e sostenibile”*<sup>6</sup>.

Le linee guida della strategia comunitaria indicate nella presente comunicazione hanno le seguenti caratteristiche principali:

- gli strumenti finanziari di cui dispone la politica di coesione sono i Fondi strutturali (FESR e FSE) e il Fondo di coesione. Gli orientamenti illustrati in appresso evitano deliberatamente di fare un'analisi specifica per ogni fondo, poiché la scelta dello strumento appropriato per ciascuna rubrica rientra nella fase di programmazione e dipende dalla natura delle spese programmate (infrastrutture, investimenti produttivi, sviluppo delle risorse umane, ecc);
- l'obiettivo principale consiste nell'individuare le priorità comunitarie in materia di sostegno nell'ambito della politica di coesione, onde rafforzare le sinergie con la strategia di Lisbona e contribuire alla sua attuazione conformemente agli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione;
- le linee guida riguardano solo la parte degli investimenti nazionali e regionali cofinanziata dai Fondi strutturali e dal Fondo di coesione;
- le linee guida vanno esaminate insieme alle proposte legislative, che definiscono lo scopo e la portata dell'assistenza di ciascun fondo. Le linee guida della strategia comunitaria cercano invece di individuare i settori in cui la politica di coesione può contribuire nel modo più efficace alla realizzazione delle priorità comunitarie, segnatamente quelle della nuova strategia di Lisbona;
- le linee guida rispecchiano le discussioni con gli Stati membri e nei diversi servizi della Commissione.

Una volta adottate dal Consiglio, le linee guida serviranno a elaborare i quadri strategici di riferimento nazionali e i programmi operativi che ne conseguono.

---

<sup>5</sup> COM (2004) 492 def. del 14 luglio 2004. Nel resto del documento, si parla di “Fondi” quando si fa riferimento a tutti e tre e di “Fondi strutturali” per indicare solo il FESR e il FSE.

<sup>6</sup> COM (2004) 492 def., articolo 23.

## **2. COESIONE, CRESCITA E OCCUPAZIONE**

### **2.1. La nuova agenda di Lisbona**

Le conclusioni del Consiglio europeo in Lisbona del marzo 2000<sup>7</sup> – testo di base della strategia di Lisbona – definiscono, oltre alla strategia, tutta una serie di obiettivi e di strumenti politici onde rendere l'Unione europea più dinamica e competitiva. Il Consiglio europeo di Göteborg del 2001 ha conferito a questi obiettivi anche una dimensione ambientale.

Come risulta dal riesame intermedio del processo, i risultati ottenuti finora sono piuttosto eterogenei. Dopo l'avvio promettente del 2000, l'aumento dell'occupazione ha segnato una battuta d'arresto. L'andamento della produttività è rimasto insoddisfacente per l'intero periodo, anche perché non si sono sfruttate appieno né l'economia della conoscenza né le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC). Anche se le prestazioni economiche deludenti sono dovute in parte al rallentamento dell'economia mondiale, occorre comunque adoperarsi con maggiore impegno per incrementare il potenziale di crescita e l'occupazione in Europa.

Nel febbraio 2005, la Commissione ha proposto un nuovo partenariato per la crescita e l'occupazione<sup>8</sup> al Consiglio europeo del marzo 2005. Il Consiglio ha confermato i suoi obiettivi sottolineando la necessità di rilanciare la strategia di Lisbona.

A tal fine, *“l'Unione deve mobilitare maggiormente tutti i mezzi nazionali e comunitari appropriati - compresa la politica di coesione”*<sup>9</sup>. Il Consiglio ha concluso inoltre che occorre un maggior impegno in loco per realizzare gli obiettivi di Lisbona attraverso il coinvolgimento degli interlocutori regionali e locali e delle parti sociali. Questo aspetto è di particolare importanza nei settori dove la prossimità ha un'incidenza (innovazione e economia della conoscenza, occupazione, capitale umano, imprenditoria, sostegno alle piccole e medie imprese (PMI), accesso al finanziamento con capitali di rischio, ecc.). Le politiche nazionali, inoltre, dovrebbero prefiggersi gli stessi obiettivi strategici onde mobilitare il maggior volume di risorse ed evitare interventi contraddittori in loco.

Nel periodo successivo al Consiglio europeo del marzo 2005, la Commissione ha adottato orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione<sup>10</sup> nell'intento di aiutare gli Stati membri a elaborare programmi di riforme nazionali. La Commissione definirà in parallelo un programma comunitario riguardante la strategia di Lisbona.

### **2.2. Contributo della politica di coesione alla crescita e all'occupazione**

La politica di coesione sta già contribuendo all'attuazione della strategia di Lisbona. Come risulta da valutazioni indipendenti, questa politica ha avuto un impatto macroeconomico considerevole, soprattutto nelle regioni meno sviluppate, con effetti moltiplicatori per l'intera UE<sup>11</sup>. Mobilitando il potenziale di crescita che esiste in tutte le regioni, la politica di coesione migliora l'equilibrio geografico dello sviluppo economico e innalza il tasso potenziale di crescita nell'Unione considerata globalmente. Per conseguire gli obiettivi di Lisbona, l'UE ha

---

<sup>7</sup> Conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000.

<sup>8</sup> Comunicazione al Consiglio europeo di primavera “Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione – Il rilancio della strategia di Lisbona”, COM (2005) 24 del 2 febbraio 2005.

<sup>9</sup> Conclusioni della presidenza, Consiglio europeo del marzo 2005.

<sup>10</sup> COM (2005) 141.

<sup>11</sup> Cfr. Terza relazione sulla coesione, pag. 149.

bisogno del contributo di tutte le regioni, specialmente di quelle che vantano il maggior potenziale di aumento della produttività e dell'occupazione.

La politica di coesione contribuisce inoltre a rafforzare l'integrazione economica e politica in quanto mira, tra l'altro, a sviluppare le reti infrastrutturali e l'accesso ai servizi di interesse generale, a migliorare le competenze dei cittadini comunitari e l'accessibilità delle regioni più isolate e a promuovere la cooperazione.

Fra i diversi modi in cui la politica di coesione può contribuire in misura significativa alla realizzazione delle priorità di Lisbona figurano:

- **gli investimenti nei settori ad alto potenziale di crescita.** Gli investimenti potrebbero risultare estremamente proficui nelle regioni che, pur essendo teoricamente in grado di raggiungere il livello del resto dell'UE, mancano talvolta dei fondi necessari per sfruttare tutte le opportunità esistenti.
- **Gli investimenti nei motori di crescita e di occupazione.** La politica di coesione è incentrata sugli investimenti nel capitale umano e fisico indispensabili per aumentare il potenziale di crescita e di occupazione, come le infrastrutture materiali e quelle connesse alle TIC, la capacità di ricerca e l'innovazione, l'istruzione e la formazione e l'adattabilità dei lavoratori.
- **Il sostegno all'attuazione di strategie coerenti a medio-lungo termine.** La politica di coesione è l'unica in grado di assicurare un quadro settennale stabile per gli investimenti.
- **Lo sviluppo di sinergie e complementarità con le altre politiche comunitarie.** La politica di coesione imprime un notevole impulso all'attuazione delle altre politiche comunitarie. I progetti relativi alle reti transeuropee, ad esempio, sono finanziati direttamente dal Fondo di coesione nei paesi beneficiari, il che migliora notevolmente l'accessibilità rispetto al resto dell'Europa; la politica di coesione favorisce in misura considerevole la conformità con l'acquis ambientale e con gli obiettivi più vasti dello sviluppo sostenibile; essa sostiene inoltre la politica in materia di RST e le sue priorità tra cui, in particolare, le infrastrutture e lo sviluppo delle risorse umane per la ricerca, nonché le politiche comunitarie riguardanti l'innovazione e le PMI.
- **La mobilitazione di risorse supplementari.** Le attività cofinanziate nell'ambito della politica di coesione garantiscono un alto livello di addizionalità dei fondi UE convogliando, in particolare, le risorse destinate agli investimenti verso i settori in cui la spesa ha il massimo impatto e valore aggiunto. L'effetto leva che ne consegue permette di disporre di risorse nazionali supplementari, pubbliche e private, per finanziare strategie di sviluppo coerenti su scala nazionale e regionale. Ciascun euro speso a livello dell'UE nell'ambito della politica di coesione dà luogo a un'ulteriore spesa media di 0,9 euro nelle regioni meno sviluppate (attuale Obiettivo 1) e di 3 euro nelle regioni in fase di ristrutturazione (attuale Obiettivo 2).
- **Il miglioramento della governance.** Il particolare sistema di attuazione dei programmi di coesione favorisce il miglioramento delle capacità istituzionali per quanto riguarda l'elaborazione e l'applicazione delle politiche, la diffusione di una cultura della valutazione, gli accordi di partenariato pubblico-privato, la trasparenza, la cooperazione regionale e transfrontaliera e gli scambi delle pratiche migliori. Questo sistema rafforza



inoltre la governance a tutti i livelli attraverso una maggiore responsabilizzazione e un maggiore impegno a livello subnazionale nei confronti della strategia di Lisbona.

- **La promozione di un'impostazione integrata per quanto riguarda la coesione territoriale.** La politica di coesione può contribuire alla creazione di comunità sostenibili in quanto permette di affrontare le questioni economiche, sociali e ambientali attraverso strategie integrate di rinnovamento, recupero e sviluppo delle zone urbane e rurali.

Considerati i diversi modi in cui la politica di coesione può favorire la realizzazione dell'agenda di Lisbona, la sezione seguente definisce gli aspetti principali del nuovo contesto di questa politica per il periodo 2007-2013.

### **3. CONTESTO DELLA POLITICA DI COESIONE PER IL PERIODO 2007-2013**

#### **3.1. Concentrazione**

Nella presente sezione si esamina il nuovo contesto della politica di coesione in relazione alla necessaria concentrazione tematica e geografica. Data l'importanza della concentrazione delle risorse in questo processo, inoltre, si analizza anche la questione della governance.

L'aumento della produzione economica dipende da due fattori principali, l'occupazione e l'incremento della produttività, che sono strettamente collegati e devono essere rilanciati contemporaneamente per ottenere risultati ottimali. Per promuovere lo sviluppo sostenibile nell'ambito dei programmi di sviluppo nazionali e regionali per il periodo 2007-2013 e migliorare la competitività nell'economia basata sulla conoscenza, è indispensabile concentrare le risorse sulle infrastrutture di base, sul capitale umano e sulla ricerca/innovazione, compreso l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e il loro uso strategico. Per il conseguimento di questo obiettivo occorrono attività materiali e immateriali.

La scelta delle politiche da attuare per combinare oculatamente gli investimenti a favore della crescita dipende dalle caratteristiche specifiche dello Stato membro o della regione, dalla struttura della sua attività economica, dalla natura e dall'entità dei suoi disavanzi strutturali e dai suoi vantaggi relativi potenziali. Le politiche e gli strumenti utilizzati sono destinati a cambiare col tempo. Spetta quindi ai singoli Stati membri e alle singole regioni trovare la combinazione di politiche più appropriata ai fini dello sviluppo in funzione delle rispettive condizioni economiche, sociali, ambientali, culturali e istituzionali.

Mentre il dosaggio delle politiche può variare a seconda del contesto, la concentrazione sarà comunque una costante dei diversi programmi e progetti, in cui si includeranno solo gli elementi che possono contribuire alla crescita e all'occupazione. La Commissione terrà conto di questo principio fondamentale nel negoziare i diversi programmi nazionali e regionali.

La scelta dei tempi nell'ambito della politica di coesione è di grande importanza negli Stati membri dove i trasferimenti dall'Unione assumono una dimensione macroeconomica. A breve termine, infatti, questi trasferimenti incidono sull'inflazione, ad esempio nel settore edilizio, ed esercitano pressioni supplementari sia sulle partite correnti (a seguito delle importazioni di capitale immobilizzato, ecc.) che sul bilancio (a causa degli accordi di cofinanziamento). È importante quindi che gli Stati membri e le regioni predispongano i rispettivi programmi d'investimento in modo da ovviare alle strozzature sul fronte dell'offerta e da aumentare la produttività per compensare le pressioni della domanda sull'economia nominale.

Si deve inoltre tener conto delle altre priorità strategiche della Comunità, sia perché possono contribuire alla crescita e all'occupazione nell'ambito dei programmi inerenti alla politica di coesione sia per favorire le sinergie con le altre politiche dell'UE in loco.

### 3.2. Convergenza

Le regioni e gli Stati membri che possono beneficiare del sostegno della politica di coesione nell'ambito del nuovo obiettivo "Convergenza" devono **stimolare in via prioritaria il potenziale di crescita** per mantenere e raggiungere tassi di crescita elevati. Quest'obiettivo è giustificato dall'aumento senza precedenti delle disparità nell'Unione ampliata, dall'impegno a lungo termine che sarà necessario per colmare tale divario e dal contributo alla competitività dell'intera Unione.

Le loro strategie dovranno quindi concentrarsi sugli investimenti e sui servizi collettivi necessari per favorire a lungo termine la competitività, la creazione di posti di lavoro e lo sviluppo sostenibile. Occorrerà creare e potenziare le infrastrutture e i servizi di base onde aprire le economie regionali e locali, predisporre un sistema adeguato di sostegno alle imprese e sfruttare le opportunità offerte dal mercato unico. Sarà inoltre necessario un notevole impegno per aumentare gli investimenti nel capitale umano, migliorare l'accesso all'occupazione, promuovere l'inclusione sociale e riformare i sistemi di istruzione e formazione.

Contemporaneamente agli interventi riguardanti le infrastrutture di base occorrerà modernizzare e ristrutturare la capacità produttiva delle regioni fornendo servizi alle imprese, segnatamente le PMI, migliorando l'accesso ai finanziamenti, promuovendo l'RST e l'innovazione, sviluppando le risorse umane e favorendo la penetrazione, la diffusione e l'adozione delle TIC.

Il rafforzamento della capacità e dell'assetto istituzionali è fondamentale per elaborare e attuare politiche efficaci.

### 3.3. Competitività e occupazione a livello regionale

Per conseguire questo obiettivo, sfruttando al meglio le scarse risorse finanziarie di cui si dispone, è indispensabile concentrarsi su un numero limitato di priorità tra cui, in particolare, la ricerca, l'innovazione, l'accessibilità e la creazione di posti di lavoro. Gli investimenti nel capitale umano possono rendere più agevole l'adattamento ai cambiamenti economici e alla ristrutturazione.

Il nuovo obiettivo "Competitività e occupazione a livello regionale" consiste nel **prevenire e nel promuovere i cambiamenti economici** rendendo le regioni dell'UE più competitive e attraenti attraverso investimenti nell'economia della conoscenza, nell'imprenditoria, nella ricerca, nella cooperazione fra università e imprese e nell'innovazione, migliorando l'accesso alle infrastrutture di trasporto e di telecomunicazione, l'energia, la sanità, la tutela dell'ambiente e la prevenzione dei rischi, promuovendo l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese, incentivando la partecipazione al mercato del lavoro e promuovendo l'inclusione sociale e le comunità sostenibili.

**Le regioni industriali** sono di vario tipo. Molte di esse sono caratterizzate dalla presenza di grosse imprese manifatturiere, da una forte densità di popolazione e da alti tassi di crescita economica, mentre altre associano un'industria moderna, costituita per lo più da PME, con un terziario in rapida espansione. Entrambi i tipi, tuttavia, possono avere problemi connessi alle

sacche urbane di forte declino e di povertà, alla congestione, alla pressione ambientale e ai problemi sanitari, quando devono far fronte alle sfide della globalizzazione e adeguarsi a cambiamenti economici sempre più rapidi. Peraltro, in molte regioni industriali l'adattamento ai cambiamenti è appena iniziato e il deterioramento della base industriale non è stato sufficientemente compensato dalle nuove attività.

Le zone a **bassa densità di popolazione**, dove spesso lo sviluppo economico poggia sulle piccole imprese, si trovano tuttavia di fronte a sfide analoghe che è difficile affrontare proprio a causa della bassa densità demografica. Ciò spiega perché la loro situazione socioeconomica non sia mutata nell'ultimo decennio.

La situazione economica delle **zone rurali** è estremamente eterogenea. In alcune di esse, che vantano buoni collegamenti con i centri urbani e dove l'agricoltura svolge tuttora un ruolo importante, si osserva un aumento della diversificazione economica e delle attività proprie del terziario, ad esempio il turismo. Altre zone rurali più isolate risentono invece della forte dispersione e dell'invecchiamento della popolazione, nonché dell'inadeguatezza delle infrastrutture tecniche e sociali, dei servizi e dei collegamenti con il resto dell'economia.

I nuovi programmi relativi alla competitività e all'occupazione a livello regionale dovranno affrontare i problemi suddetti, aiutando le regioni a ristrutturare e a creare nuove attività in conformità dell'agenda di Lisbona riveduta.

### **3.4. Cooperazione territoriale europea**

Il nuovo obiettivo "Cooperazione" consiste nel promuovere una **maggiore integrazione** del territorio dell'Unione in tutte le sue dimensioni. La politica di coesione favorisce in tal modo lo **sviluppo equilibrato e sostenibile** delle macroregioni dell'Unione e riduce l'effetto "barriera" attraverso la cooperazione transfrontaliera e gli scambi delle pratiche migliori.

Questi interventi, che si basano su strategie comuni per lo sviluppo dei territori in questione (a livello nazionale, regionale e locale) e sui collegamenti tra gli interlocutori principali, comportano per loro stessa natura un evidente valore aggiunto europeo che viene ulteriormente accentuato in un'Unione ampliata e più diversificata.

### **3.5. Governance**

Il concetto di governance assume dimensioni diverse nell'ambito della politica di coesione.

La prima riguarda le diverse caratteristiche degli organismi pubblici da cui dipendono **l'attuazione e il successo delle politiche statali**. La qualità e la produttività del settore pubblico sono fondamentali per introdurre le riforme e il buon governo, specialmente a livello di economia, occupazione, servizi sociali, istruzione, ambiente e giustizia, nei paesi e nelle regioni, in particolare quelli che rientrano nell'obiettivo "Convergenza". In tal modo, infatti, si contribuisce a migliorare sia l'attuazione della politica di coesione dell'UE che le prestazioni economiche globali.

Il rafforzamento delle capacità istituzionali e della governance considerate carenti deve essere una priorità assoluta nelle regioni meno sviluppate. La competitività economica e il consolidamento della società civile, infatti, non richiedono soltanto una rete infrastrutturale efficiente, ma presuppongono che la legge venga applicata in modo non discriminatorio, prevedibile e trasparente, che siano creati e assegnati diritti di proprietà negoziabili, compresi

i diritti di proprietà intellettuale, e che l'esistenza di un sistema di appalti pubblici aperti e di un'amministrazione competente riduca l'onere amministrativo per gli operatori economici.

Nell'elaborare le loro strategie nazionali, pertanto, gli Stati membri devono valutare sistematicamente in che misura una pubblica amministrazione più efficiente, responsabile e trasparente possa contribuire a migliorare la produttività. Occorre quindi finanziare, tramite i Fondi strutturali, il rafforzamento delle capacità delle pubbliche amministrazioni a livello nazionale, regionale e locale onde consolidare il quadro amministrativo per l'attività economica, migliorare l'elaborazione e l'attuazione delle politiche, anche sul piano legislativo, la valutazione e l'analisi dell'impatto delle proposte politiche e l'analisi periodica dei meccanismi di attuazione.

La seconda dimensione riguarda le misure e gli interventi specifici necessari per migliorare la capacità degli Stati membri di **gestire e attuare la politica di coesione**. Per una gestione sana ed efficiente dei Fondi occorre strutturare in modo adeguato, efficace e trasparente le amministrazioni centrali e regionali in grado di svolgere le mansioni connesse all'esecuzione dei Fondi (appalti pubblici, controllo finanziario, monitoraggio, valutazione, ecc.) e di prevenire e combattere le frodi e la corruzione. Un uso oculato dei Fondi presuppone altresì che i responsabili dei progetti abbiano le competenze necessarie per elaborare e attuare progetti qualitativamente validi. Quando le risorse vengono utilizzate in modo efficiente e trasparente, la loro stessa visibilità costituisce un incentivo per le parti sociali e per gli imprenditori privati, consentendo a questi ultimi di prendere opportune decisioni in materia di investimenti. Occorre quindi intervenire anche a questo livello, beneficiando di un'assistenza tecnica specifica.

Un fattore determinante per l'efficacia della politica di coesione è la qualità del **partenariato** tra tutti coloro che sono coinvolti, anche a livello regionale e locale, nella preparazione e nell'attuazione dei programmi. Un solido partenariato tra Commissione e Stati membri, inoltre, è fondamentale per definire la strategia di coesione e attuarla attraverso il programma operativo.

Elaborando progetti innovativi basati sul partenariato, promuovendo la partecipazione della società civile alla definizione e all'attuazione delle politiche pubbliche e migliorando l'interazione tra le comunità e al loro interno si contribuirà alla creazione di capitale umano e sociale onde promuovere in modo duraturo l'occupazione, la crescita, la competitività e la coesione sociale. In tale contesto, è importante che tutti i principali interlocutori a livello nazionale, regionale e locale si impegnino ad attuare il programma di riforme di modo che le risorse siano **destinate in via prioritaria** alla crescita e all'occupazione, creando a tal fine le necessarie reti di partenariato.

Le regioni vengono incoraggiate a definire strategie di sviluppo sostenibile al loro livello concordando gli obiettivi da raggiungere mediante un dialogo regolare e sistematico con i principali interlocutori. Il partenariato, di fondamentale importanza per l'elaborazione e l'attuazione delle strategie di sviluppo, si basa sulla consultazione e sul coinvolgimento delle parti interessate (autorità competenti, partner economici, parti sociali e esponenti della società civile, comprese le organizzazioni non governative). Il partenariato garantisce apertura e trasparenza nella preparazione e nella realizzazione dei programmi.

***Partenariati pubblico-privato***

I partenariati pubblico-privato (PPP) possono essere un modo efficace di finanziare gli investimenti quando esistano buone possibilità di coinvolgere il settore privato, soprattutto nei settori dove non sia né fattibile né opportuno tagliare fuori il settore pubblico o basarsi esclusivamente sul mercato. Oltre ad avere un effetto leva in termini finanziari, i partenariati pubblico-privato migliorano qualitativamente l'esecuzione e la successiva gestione dei progetti. Si invitano quindi gli Stati membri a ricorrere per quanto possibile a questo tipo di partenariato, che comporta principalmente i seguenti vantaggi:

- il settore pubblico può avvalersi delle diverse competenze del settore privato per fornire un servizio più efficiente e meno costoso;
- il settore privato si assume tutta una serie di rischi che nel normale sistema di appalti pubblici sarebbero sostenuti dal settore pubblico;
- il fatto che un'unica parte sia responsabile dell'elaborazione, della costruzione, della gestione e del finanziamento nell'ambito di un pacchetto integrato può migliorare l'efficienza globale.

Prima di subappaltare la fornitura di beni e di servizi per un progetto particolare nell'ambito di un PPP bisogna accertarsi che sussistano determinate condizioni tra cui, in particolare, l'esistenza di un quadro giuridico appropriato.

Gli accordi di PPP danno i migliori risultati quando i governi nazionali praticano una politica di coinvolgimento del settore privato nei progetti del settore pubblico. I PPP richiedono, a seconda dei settori strategici, contesti chiari e specifici che possono variare, ad esempio, in funzione delle possibilità di recuperare i costi attraverso i diritti d'uso o degli obiettivi sociali.

L'UE finanzia i PPP attraverso i Fondi strutturali e di coesione a condizione che i progetti soddisfino tutti i criteri necessari. Per i progetti di maggiore entità, la Commissione inviterà gli Stati membri ad accludere una valutazione dell'opportunità di ricorrere a un PPP. La BEI e la FEI potrebbero fornire utili consulenze al riguardo.

#### 4. LINEE GUIDA PER LA POLITICA DI COESIONE NEL PERIODO 2007-2013

In considerazione di quanto precede e della nuova strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, i programmi cofinanziati attraverso la politica di coesione dovrebbero concentrare le risorse sulle tre priorità seguenti<sup>12</sup>:

- rendere **più attraenti gli Stati membri, le regioni e le città** migliorando l'accessibilità, garantendo servizi di qualità e salvaguardando le potenzialità ambientali;
- promuovere **l'innovazione, l'imprenditoria** e lo sviluppo dell'**economia della conoscenza** mediante lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione, comprese le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione;

---

<sup>12</sup> Comunicazione al Consiglio europeo di primavera "Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione - Il rilancio della strategia di Lisbona", COM (2005) 24 del 2 febbraio 2005.

- creare **nuovi e migliori posti di lavoro** attirando un maggior numero di persone verso il mercato del lavoro o l'attività imprenditoriale, migliorando l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e aumentando gli investimenti nel capitale umano.

Nelle sezioni seguenti si esaminano i principali aspetti di ciascuno di questi vasti settori, definendo orientamenti specifici per ogni rubrica. Ovviamente, non tutti questi orientamenti dettagliati si applicano a tutte le regioni. La scelta dei diversi investimenti dipende in definitiva dall'analisi dei punti forti e dei punti deboli di ciascuno Stato membro e di ciascuna regione. **Gli orientamenti rappresentano invece un contesto unico che gli Stati membri e le regioni sono invitati a utilizzare per l'elaborazione di programmi nazionali e regionali, specialmente per valutare il loro contributo agli obiettivi dell'Unione in termini di coesione, crescita e occupazione.** Le linee guida sono una condizione necessaria, anche se non sufficiente, per raggiungere il giusto grado di concentrazione sulle priorità principali per ciascuno Stato membro e per ciascuna regione in conformità della nuova agenda di Lisbona.

In linea con il nuovo impulso impresso alla strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, la politica di coesione deve incentrarsi maggiormente sulla conoscenza, sulla ricerca, sull'innovazione e sul capitale umano. Occorre quindi aumentare considerevolmente le risorse finanziarie stanziare a favore di questi settori d'intervento. Gli Stati membri devono inoltre adottare le pratiche migliori che hanno dato risultati palesemente positivi in termini di crescita e di occupazione.

Gli Stati membri e le regioni devono puntare alla **parità tra uomini e donne** in tutte le fasi della preparazione e dell'attuazione dei programmi e dei progetti. Questo obiettivo può essere conseguito prendendo misure specifiche volte a promuovere la parità o a combattere le discriminazioni e tenendo debitamente conto delle eventuali ripercussioni per entrambi i sessi degli altri progetti e della gestione dei fondi.

#### **4.1. LINEA GUIDA: Rendere l'Europa e le regioni più attraenti per gli investimenti e l'attività delle imprese**

Un requisito fondamentale per favorire la crescita e l'occupazione è l'esistenza delle infrastrutture necessarie alle imprese (in settori come i trasporti, l'ambiente e l'energia). Un'infrastruttura moderna è un fattore importante per il rendimento di molte imprese, che aumenta l'attrattiva di una regione dal punto di vista economico e sociale. Gli investimenti infrastrutturali nelle regioni più arretrate, specialmente nei nuovi Stati membri, favoriranno la crescita e, pertanto, la convergenza con il resto dell'Unione. Le risorse devono provenire, oltre alle sovvenzioni, anche da prestiti erogati, ad esempio, dalla Banca europea per gli investimenti (BEI). Gli Stati membri potranno avvalersi maggiormente delle consulenze della BEI per preparare progetti adeguati ai finanziamenti europei.

##### *4.1.1. Potenziare le infrastrutture di trasporto*

La presenza di infrastrutture di trasporto efficienti, flessibili e sicure può essere considerata una condizione preliminare dello sviluppo economico, poiché incrementa la produttività e, di conseguenza, le prospettive di sviluppo delle regioni interessate agevolando la circolazione delle persone e delle merci. Oltre ad aumentare l'efficienza, le reti di trasporto moltiplicano le opportunità commerciali. Lo sviluppo di infrastrutture di trasporto a livello europeo (segnatamente le sezioni pertinenti dei trenta progetti prioritari inerenti alle reti di trasporto transeuropee), con particolare attenzione ai progetti transfrontalieri, è inoltre fondamentale

per una maggiore integrazione dei mercati nazionali, specialmente all'interno di un'Unione ampliata.

Gli investimenti infrastrutturali devono essere adeguati alle esigenze specifiche e al livello di sviluppo economico delle regioni e dei paesi in questione. Al di sopra di un certo volume di finanziamenti, infatti, i tassi di rendimento degli investimenti infrastrutturali (e di altri tipi di investimenti) tendono a diminuire. La redditività economica di questo tipo di investimenti risulta elevata quando le infrastrutture sono carenti e le reti di base non sono ancora state completate, ma tende a diminuire una volta raggiunto un certo livello.

Si deve quindi tener conto del livello di sviluppo economico regionale e dell'entità delle dotazioni infrastrutturali. Nelle regioni e nei paesi meno sviluppati, i collegamenti internazionali e interregionali possono dimostrarsi più redditizi, a lungo termine, in quanto migliorano la competitività delle imprese e agevolano la mobilità della manodopera. Per contro, nelle regioni con una base economica più modesta e frammentata e caratterizzate da città di piccole dimensioni può essere più opportuno costruire un'infrastruttura di trasporto regionale. Nelle regioni dell'obiettivo "Convergenza" e, in misura minore, nelle regioni "a soppressione progressiva degli aiuti", le cui reti stradali sono inadeguate, si dovrebbe finanziare anche la costruzione dei collegamenti stradali indispensabili dal punto di vista economico.

Al fine di ottimizzare gli investimenti nel settore dei trasporti, occorre erogare il sostegno dei Fondi secondo i principi seguenti.

In primo luogo, il livello e la natura degli investimenti devono essere stabiliti in base a criteri oggettivi. I tassi di rendimento potenziali, ad esempio, vanno misurati secondo il livello di sviluppo economico e la natura delle attività economiche delle regioni in questione, la densità prevalente delle infrastrutture o il grado di congestione. Per determinare i tassi di rendimento sociali, inoltre, si deve tenere conto anche delle implicazioni socioambientali dei progetti infrastrutturali proposti.

In secondo luogo, occorre rispettare per quanto possibile il principio della sostenibilità ambientale, in conformità del Libro bianco<sup>13</sup>. È importante al riguardo promuovere i modi di trasporto alternativi e il trasporto combinato per controbilanciare il predominio dei trasporti stradali in Europa.

In terzo luogo, nelle regioni dell'obiettivo "Convergenza" si deve puntare a modernizzare la rete ferroviaria, selezionando attentamente le sezioni prioritarie e garantendone l'interoperabilità nell'ambito del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS).

In quarto luogo, gli investimenti nelle infrastrutture di trasporto devono essere affiancati da una gestione adeguata del traffico, con particolare attenzione alla sicurezza, in conformità delle norme nazionali e comunitarie. Le strategie nazionali o regionali devono tenere conto della necessità di arrivare a una ripartizione modale dei trasporti più equilibrata (e pulita) in funzione delle esigenze economiche e ambientali. Dette strategie devono riguardare, ad esempio, i sistemi di trasporto intelligenti, le piattaforme multimodali e, in particolare, la tecnologia utilizzata per ERTMS e SESAME (ai fini di una gestione più uniforme del traffico aereo in Europa).

---

<sup>13</sup> "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte", COM(2001) 370.

In base ai principi suddetti, si propongono i seguenti orientamenti:

- gli Stati membri devono privilegiare i **30 progetti di interesse europeo**, da realizzare negli Stati membri e nelle regioni ammissibili nell'ambito dell'obiettivo "Convergenza"<sup>14</sup>. Gli altri progetti TEN vanno sostenuti quando ciò sia più che giustificato dal loro contributo alla crescita e alla competitività. Fra i progetti di questa categoria meritano particolare attenzione i collegamenti transfrontalieri e i progetti attuati sotto la sorveglianza dei coordinatori europei appositamente nominati negli Stati membri, grazie ai quali si dovrebbe poter ridurre il periodo che intercorre tra la pianificazione e la costruzione della rete.
- È necessario inoltre investire nei **collegamenti secondari**, nell'ambito di una strategia regionale integrata per i trasporti e le comunicazioni nelle zone urbane e rurali, per consentire alle regioni di sfruttare le opportunità offerte dalle reti principali.
- Il sostegno alle **infrastrutture ferroviarie** dovrebbe puntare a migliorarne l'accessibilità. Le tariffe ferroviarie dovrebbero agevolare l'accesso degli operatori indipendenti, favorendo inoltre la creazione di una rete interoperabile in tutta l'UE. Il rispetto e le applicazioni dell'interoperabilità e l'utilizzazione dell'ERTMS sui treni e sui binari dovrebbero far parte di tutti i progetti finanziati.
- Vanno promosse le **reti di trasporto** sostenibili dal punto di vista ambientale, tra cui le strutture di trasporto pubbliche (compresi i parcheggi park-and-ride), i piani di mobilità, le circonvallazioni, il miglioramento della sicurezza in corrispondenza dei nodi stradali, la costruzione di piste ciclabili e pedonali, le misure volte a rendere i trasporti pubblici più accessibili a determinate categorie (anziani, disabili) e la creazione di reti di rifornimento per i veicoli che utilizzano carburanti alternativi.
- Per garantire la massima efficienza delle infrastrutture di trasporto e favorire lo sviluppo regionale, si devono migliorare i **collegamenti** fra i territori interclusi e la rete transeuropea (TEN-T) (cfr. cartina in allegato). Va promosso a tal fine lo sviluppo dei collegamenti secondari, con particolare attenzione all'intermodalità e al trasporto sostenibile. In particolare, occorre collegare con l'entroterra i porti e gli aeroporti.
- Ci si deve adoperare con maggiore impegno per sviluppare le "**autostrade del mare**" e il trasporto marittimo a corto raggio come valide alternative al trasporto stradale e ferroviario a lunga distanza.

Quando gli Stati membri ricevono contributi sia dal Fondo di coesione che dai Fondi strutturali, nell'ambito dei programmi occorre fare una distinzione tra i tipi di interventi finanziati da ciascun Fondo, con una netta preponderanza del Fondo di coesione per quanto riguarda il sostegno alle reti di trasporto transeuropee.

I Fondi strutturali dovrebbero concentrarsi invece sul potenziamento delle infrastrutture connesse alle misure destinate a promuovere la crescita economica (sviluppo del turismo, miglie volte a rendere più attraenti i siti industriali, ecc.). Gli investimenti riguardanti le infrastrutture stradali devono inoltre rispettare l'obiettivo globale della sicurezza.

---

<sup>14</sup> Decisione n. 884/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004.



I cofinanziamenti del Fondo di coesione e dei Fondi strutturali devono essere complementari alle sovvenzioni provenienti dal bilancio destinato alle reti transeuropee. Gli Stati membri dovranno stabilire preventivamente quale sia lo strumento più indicato per i progetti previsti. I fondi erogati nell'ambito della politica di coesione possono essere combinati con la garanzia di prestito che fa parte degli strumenti TEN.

#### *4.1.2. Rafforzare le sinergie tra tutela dell'ambiente e crescita*

Gli investimenti ambientali possono contribuire all'economia in tre modi diversi: garantendo la sostenibilità a lungo termine della crescita economica, riducendo i costi ambientali esterni per l'economia (costi sanitari, costi di inquinamento o riparazione dei danni) e stimolando l'innovazione e la creazione di posti di lavoro. I futuri programmi di coesione devono cercare di rafforzare le sinergie potenziali tra tutela dell'ambiente e crescita. In tale contesto, sono da considerarsi assolutamente prioritarie la prestazione di servizi ambientali come le infrastrutture per il trattamento dei rifiuti e delle acque reflue, la gestione delle risorse naturali, la decontaminazione del terreno per prepararlo a nuove attività economiche e la protezione contro determinati rischi ambientali.

Nell'intento di ottimizzare i benefici economici e di ridurre al minimo i costi, ci si deve adoperare con il massimo impegno per eliminare le fonti di inquinamento ambientale. Le attività principali in materia di gestione dei rifiuti devono riguardare la prevenzione, il riciclo e la biodegradazione dei rifiuti, che costano meno e creano più posti di lavoro rispetto all'interramento e all'incenerimento, che costituiscono le soluzioni a valle meno convenienti.

Prima di definire le strategie di sviluppo occorre valutare le esigenze specifiche delle regioni utilizzando, per quanto possibile, indicatori adeguati. È necessario promuovere l'internalizzazione dei costi ambientali esterni sostenendo al tempo stesso la creazione e lo sviluppo di strumenti basati sul mercato (come quelli proposti nel piano d'azione per le tecnologie ambientali).

Si raccomandano quindi gli orientamenti seguenti:

- soddisfare il notevole fabbisogno di investimenti **infrastrutturali**, specie nelle regioni dell'obiettivo "Convergenza", e in particolare nei nuovi Stati membri, per conformarsi alla normativa ambientale in materia di acqua, rifiuti, aria e protezione della natura e delle specie.
- Garantire **condizioni favorevoli alle imprese e al loro personale altamente qualificato** promuovendo, ad esempio, la pianificazione territoriale, che riduce l'espansione urbana incontrollata, e risanando l'ambiente fisico, compreso il patrimonio naturale e culturale. Gli investimenti nel settore devono essere esplicitamente connessi allo sviluppo di imprese innovative e creatrici di posti di lavoro nei siti interessati.
- Promuovere, oltre agli investimenti per l'energia e il trasporto sostenibile menzionati altrove, investimenti che contribuiscano al rispetto degli **impegni di Kyoto**.
- Prendere misure di **prevenzione dei rischi**, attraverso una gestione più oculata delle risorse naturali, una ricerca più mirata e un uso migliore delle TIC, e adottare politiche più innovative in materia di gestione pubblica (cfr. cartina in allegato).

Quando gli Stati membri ricevono contributi sia dal Fondo di coesione che dai Fondi strutturali, nell'ambito dei programmi occorre fare una distinzione tra i tipi di interventi

finanziati da ciascun Fondo. Il Fondo di coesione dovrebbe concentrarsi di norma sugli investimenti infrastrutturali in materia di acqua, rifiuti e inquinamento atmosferico, mentre i Fondi strutturali dovrebbero privilegiare la promozione dei sistemi di gestione ambientale, la diffusione delle tecnologie pulite a livello delle PMI e il risanamento dei siti contaminati.

#### *4.1.3. Ridurre l'uso intensivo delle fonti energetiche tradizionali in Europa*

Parallelamente a quanto esposto più sopra, si deve puntare in via prioritaria a ridurre la dipendenza dalle fonti tradizionali di energia migliorando l'efficienza energetica e promuovendo le energie rinnovabili. Gli investimenti in questi settori contribuiscono a garantire la fornitura di energia per la crescita a lungo termine, promuovono l'innovazione e offrono possibilità di esportazione.

Per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento occorre investire anche nelle fonti di energia tradizionali. I Fondi devono concentrarsi in particolare – sempre che sia stato dimostrato il fallimento del mercato e che ciò non ostacoli la sua liberalizzazione – sul completamento delle interconnessioni, specie per quanto riguarda le reti transeuropee, sul miglioramento delle reti elettriche e sul completamento/potenziamento delle reti di trasporto e di distribuzione del gas.

Gli orientamenti per la presente rubrica sono i seguenti:

- sostenere i progetti volti a migliorare l'**efficienza energetica** e la diffusione di modelli di sviluppo a bassa intensità energetica.
- Promuovere lo sviluppo delle tecnologie **rinnovabili e alternative** (energia eolica, energia solare e biomassa), che possono conferire un netto vantaggio all'UE rafforzandone quindi la posizione concorrenziale. Questo tipo di investimenti contribuisce inoltre all'obiettivo di Lisbona secondo il quale, entro il 2010, il 21% dell'elettricità dovrà provenire da fonti rinnovabili.
- Concentrare gli investimenti nelle fonti energetiche tradizionali sullo sviluppo delle **reti** quando sia stato dimostrato il fallimento del mercato. Ciò riguarda prevalentemente le regioni dell'obiettivo "Convergenza".

#### **4.2. LINEA GUIDA: promuovere la conoscenza e l'innovazione a favore della crescita**

Gli obiettivi dell'Unione in termini di crescita e di creazione di posti di lavoro impongono un riorientamento strutturale dell'economia verso le attività basate sulla conoscenza. Occorre quindi intervenire su diversi fronti per: innalzare il basso livello di ricerca e sviluppo tecnologico (RST), specialmente nel settore privato, promuovere l'innovazione attraverso prodotti, processi e servizi nuovi o migliorati in grado di far fronte alla concorrenza internazionale, aumentare la capacità regionale di produrre e assorbire nuove tecnologie (in particolare le TIC) e sostenere maggiormente l'assunzione di rischi.

L'incremento limitato della spesa per l'RST, pari attualmente all'1,9% of PIL, è ancora molto lontano dall'obiettivo del 3% fissato a Lisbona<sup>15</sup>. Si calcola che un aumento della spesa per l'RST dall'1,9% al 3% del PIL (per raggiungere l'obiettivo di Lisbona entro il 2010) farà

---

<sup>15</sup> "Investire nella ricerca: un piano d'azione per l'Europa", COM (2003) 226 def. del 30 aprile 2003.

salire il PIL dell'1,7% entro il 2010<sup>16</sup>. Gli investimenti delle imprese nell'RST rimangono nettamente insufficienti e gli investimenti pubblici in questo settore subiscono notevoli pressioni. Il divario in termini di RST e innovazione tra i diversi paesi e all'interno del loro territorio, specie per quanto riguarda la spesa delle imprese per l'RST, è di gran lunga superiore al divario in termini di reddito. Sebbene sia stata presa tutta una serie di iniziative nazionali e comunitarie in tal senso, gli organismi pubblici e privati competenti in materia di RST devono intensificare la loro attività per soddisfare le esigenze delle imprese.

Il ritardo dell'Europa in termini di innovazione si sta accentuando: come risulta dal quadro europeo di valutazione dell'innovazione, l'Europa è indietro, rispetto agli Stati Uniti, per 9 indicatori su 11<sup>17</sup>. Il divario in termini di innovazione sussiste anche *all'interno* dell'Europa, perché spesso l'Unione non riesce a trasformare gli sviluppi tecnologici in prodotti e processi commerciali. La politica di coesione può contribuire a eliminare le cause principali del ritardo europeo in materia di innovazione, tra cui l'inefficacia dei sistemi di innovazione, lo scarso dinamismo delle imprese e la lentezza con cui queste ultime adottano le TIC.

In tale contesto, è necessario rafforzare le capacità nazionali e regionali in materia di RST, incentivare gli investimenti nelle infrastrutture connesse alle TIC e diffondere tecnologie e conoscenza attraverso opportuni trasferimenti tecnologici e meccanismi di scambio delle competenze. Il potenziale esistente in materia di RST potrebbe essere sfruttato meglio attraverso "previsioni" e altri metodi di pianificazione strategica a livello regionale, tra cui un dialogo regolare e sistematico con le principali parti interessate. Occorre inoltre migliorare la capacità di assorbimento delle imprese in questo settore, in particolare delle PMI, per aumentare il numero di ricercatori di alto livello disponibili in Europa e avvalersi delle loro competenze, aumentare gli investimenti privati e pubblici per l'RST e l'innovazione e promuovere i partenariati tra le diverse regioni dell'Unione nel settore dell'RST.

A prescindere dalle sovvenzioni dirette, il cui volume è tuttora considerevole, soprattutto nelle regioni dell'obiettivo "Convergenza", si deve incentivare la prestazione di servizi commerciali e tecnologici ai gruppi di imprese per aiutarli a sviluppare le attività innovative. Le sovvenzioni dirette concesse alle singole aziende devono servire a migliorarne la capacità di RST e di innovazione, anziché ridurre temporaneamente i costi di produzione con notevoli effetti "peso morto". Questo aspetto è di particolare rilievo nei settori tradizionali, specialmente in quelli esposti alla concorrenza mondiale, che devono impegnarsi maggiormente per rimanere competitivi, e per le PMI, che spesso rappresentano la prima fonte di occupazione a livello regionale. È ancora più importante, inoltre, adeguare queste politiche alle condizioni specifiche di ciascuna regione, in particolare alle esigenze delle PMI. Le strategie nazionali e regionali devono basarsi su un'analisi globale delle possibilità d'investimento nel settore dell'RST.

La conoscenza e l'innovazione sono al centro delle iniziative prese dall'Unione per accelerare la crescita e promuovere l'occupazione. A livello dell'Unione vengono proposti due programmi quadro collegati: il 7° programma quadro di RST e il programma quadro per la competitività e l'innovazione (PCI). La sinergia tra la politica di coesione e questi strumenti è di fondamentale importanza e le strategie di sviluppo nazionali e regionali devono dare indicazioni sul modo di raggiungere questo obiettivo. La politica di coesione può aiutare tutte le regioni a migliorare la capacità di ricerca e di innovazione, contribuendo quindi alla loro

---

<sup>16</sup> "The economic costs of non-Lisbon", SEC (2005) 385 del 15 marzo 2005.

<sup>17</sup> SEC(2004)1475.

partecipazione effettiva allo Spazio europeo di ricerca e, più in generale, alle attività dell'Unione in materia di ricerca e innovazione. Due sono i ruoli importanti che tale politica deve svolgere: aiutare le regioni ad attuare strategie e piani d'azione regionali in materia di innovazione che potrebbero avere un impatto considerevole sulla competitività, sia a livello regionale che in tutta l'Unione, e contribuire a portare la loro capacità di ricerca e di innovazione al livello necessario per poter partecipare ai progetti transnazionali di ricerca.

Le strategie regionali devono quindi concentrarsi sugli investimenti per l'RST, l'innovazione e l'imprenditoria; far sì che detti investimenti rispondano al fabbisogno di sviluppo economico della regione e siano trasformati in prodotti, processi e servizi innovativi; incentivare i trasferimenti tecnologici e lo scambio delle conoscenze; promuovere lo sviluppo, la diffusione e l'adozione delle TIC a livello aziendale e garantire l'accesso ai finanziamenti per le imprese che intendono investire nei beni e nei servizi ad alto valore aggiunto.

#### *4.2.1. Migliorare e aumentare gli investimenti nell'RST*

La competitività delle imprese europee dipende essenzialmente dalla loro capacità di introdurre prima possibile sul mercato le nuove conoscenze. Questa capacità viene rafforzata grazie all'aiuto pubblico per l'RST, in cui rientra il sostegno fornito alle imprese quando ciò sia giustificato dalle condizioni dell'economia e del mercato. L'aiuto pubblico per l'RST può essere giustificato anche da questioni quali la proprietà dei risultati della ricerca e la necessità di raggiungere una massa critica in determinati settori di ricerca.

Nell'attuare la politica regionale si deve tener conto della natura specifica dell'RST, e in particolare della necessità di una stretta interazione tra le diverse parti in causa per favorire la creazione di poli di eccellenza onde raggiungere la massa critica. La vicinanza geografica svolgerà a questo riguardo un ruolo molto importante attraverso, ad esempio, l'esistenza di gruppi di PMI e di poli di innovazione intorno agli organismi di ricerca pubblici. Le attività di RST devono quindi essere concentrate geograficamente e al tempo stesso va migliorata la capacità di assorbimento delle zone a bassa intensità di RST.

Negli Stati membri e nelle regioni meno progrediti, l'RST deve essere sviluppata intorno ai poli di eccellenza esistenti evitando un'eccessiva dispersione geografica delle risorse. Gli investimenti devono inoltre integrare le priorità europee, in conformità del 7° programma quadro, e sostenere gli obiettivi della nuova agenda di Lisbona. Va privilegiato lo sviluppo di prodotti, servizi e competenze nuovi e commerciabili.

Gli interventi nel settore dell'RST devono essere allineati con la politica dell'UE in materia e con le esigenze delle regioni interessate. Dal punto di vista metodologico, ci si deve basare su un'impostazione analitica solida, come le previsioni, sull'uso di indicatori, come i brevetti, sulle risorse umane, sull'ubicazione degli istituti di ricerca pubblici e privati e sull'esistenza di gruppi di imprese innovative.

Gli orientamenti in materia di RST sono i seguenti:

- rafforzare sia la cooperazione tra le imprese che quella tra le imprese e gli istituti pubblici di ricerca/di istruzione superiore incentivando la creazione di **gruppi** di eccellenza regionali e transregionali.
- Sostenere le **attività di RST presso le PMI** e consentire alle PMI di accedere ai servizi di RST degli istituti di ricerca finanziati dallo Stato.

- Appoggiare le **iniziative** regionali di natura **transfrontaliera e transnazionale** volte a rafforzare la collaborazione e la capacità in materia di ricerca nei settori prioritari della politica pertinente dell'UE.
- Sviluppare ulteriormente la **capacità di R&S**, segnatamente le TIC, le infrastrutture di ricerca e il capitale umano, nelle zone ad alto potenziale di crescita.

I programmi attuati nelle regioni ammissibili a titolo dell'obiettivo "Convergenza" possono contribuire a sviluppare le infrastrutture di RST e didattiche (comprese le reti regionali di trasmissione di dati ad alta velocità tra gli istituti di ricerca e al loro interno), le apparecchiature e la strumentazione degli istituti di ricerca pubblici e nelle imprese, purché questi investimenti siano direttamente legati a obiettivi di sviluppo economico regionale. Ciò può applicarsi alle infrastrutture di ricerca per le quali sono stati finanziati studi di fattibilità nell'ambito di programmi quadro precedenti. Il sostegno alle priorità del 7° programma quadro dovrebbe mirare a sviluppare appieno il potenziale dei centri di eccellenza in fase di creazione o esistenti e ad incentivare gli investimenti nel capitale umano, in particolare attraverso la formazione di ricercatori a livello nazionale e il miglioramento delle condizioni per attirare i ricercatori formati all'estero.

#### *4.2.2. Promuovere l'innovazione e l'imprenditoria*

L'innovazione è il risultato di processi complessi e interattivi attraverso i quali le imprese acquisiscono conoscenze complementari da altri operatori commerciali, organizzazioni e istituzioni.

Gli investimenti nell'innovazione sono un elemento fondamentale della politica di coesione in tutta l'Unione. Il loro cofinanziamento dovrebbe avere priorità assoluta nelle regioni che rientrano nel nuovo obiettivo regionale in materia di competitività e occupazione, le cui scarse risorse finanziarie devono essere concentrate onde raggiungere la massa critica e produrre un effetto leva.

L'obiettivo principale deve consistere nell'offrire condizioni favorevoli alla produzione, alla diffusione e all'uso delle nuove conoscenze da parte delle imprese. Per poter creare sistemi efficienti di innovazione a livello regionale si devono mettere gli attori economici, sociali e politici a contatto con le migliori tecnologie e pratiche commerciali del mondo, oltrepassando la dimensione nazionale o locale. A tal fine va intensificata la cooperazione con i centri di collegamento per l'innovazione e con gli eurosportelli finanziati dal programma PCI, specialmente per quanto riguarda la tecnologia transnazionale e la diffusione dell'informazione.

Va fornito sostegno alle start-up, in particolare quelle coinvolte nell'RST, per sviluppare i partenariati con gli istituti di ricerca in un'ottica a lungo termine esplicitamente orientata verso il mercato. La politica di coesione deve cercare di ovviare al fallimento del mercato, che frena l'innovazione e l'attività imprenditoriale. I poli di attività esistenti vanno utilizzati per sfruttare il potenziale regionale di RST e per incentivare la creazione di reti e la cooperazione tecnologica tra le regioni e al loro interno.

Le autorità pubbliche devono fare in modo che siano sfruttate appieno le sinergie potenziali tra istituti di ricerca, settore privato e settore pubblico.

Dal punto di vista metodologico, le strategie di sviluppo economico potrebbero essere elaborate in base ai dati ottenuti circa le attività innovative esistenti nelle regioni in questione

(riguardanti, ad esempio, i brevetti privati o la natura, la portata e il potenziale di sviluppo delle attività innovative già in corso, comprese quelle che coinvolgono istituti di ricerca pubblici e privati). Le indagini comunitarie sull'innovazione e il quadro europeo di valutazione dell'innovazione possono dare un utile contributo in tal senso.

Gli orientamenti per la presente rubrica sono i seguenti:

- rendere l'offerta di RST a livello regionale in materia di innovazione e di istruzione più efficiente e accessibile alle imprese, in particolare le PMI, creando ad esempio **poli di eccellenza**, mettendo a contatto le PMI che si occupano di alta tecnologia con gli istituti di ricerca e tecnologici o sviluppando e creando **gruppi** intorno alle grosse imprese.
- Fornire **servizi di sostegno** che consentano alle imprese, in particolare le PMI, di diventare più competitive e internazionali, cogliendo in particolare le opportunità offerte dal mercato interno. I servizi prestati alle imprese devono puntare principalmente a sfruttare le sinergie (trasferimenti tecnologici, parchi scientifici, centri di comunicazione per le TIC, incubatori e servizi connessi, cooperazione con i gruppi) e fornire al tempo stesso un sostegno più tradizionale in materia di gestione, marketing, assistenza tecnica, assunzioni e altri servizi professionali e commerciali.
- Sfruttare appieno i punti di forza europei in materia di **ecoinnovazioni**. Oltre a promuovere le ecoinnovazioni, si devono migliorare le pratiche delle PMI mediante l'introduzione di sistemi di gestione ambientale. Investendo fin d'ora in questo settore, le imprese dell'UE si troveranno in una posizione di forza nel prossimo futuro, quando le altre regioni si renderanno conto che è necessario adottare le tecnologie in questione. Questo aspetto presenta un nesso evidente con il Programma quadro per la competitività e l'innovazione.
- Sostenere l'**imprenditoria**, agevolare la creazione e lo **sviluppo di nuove imprese** e promuovere spin-out e spin-off degli istituti di ricerca o delle imprese mediante tecniche di vario tipo (sensibilizzazione, realizzazione di prototipi, tutoring e sostegno manageriale/tecnologico ai futuri imprenditori).

È di fondamentale importanza che le imprese, comprese le PMI, possano sfruttare i risultati della ricerca per scopi commerciali.

I servizi alle imprese dovrebbero essere prestati preferibilmente dal settore privato o da organismi pubblico-privati. Vanno forniti servizi di altissimo livello, di immediata disponibilità e di facile accesso che corrispondano alle esigenze delle PMI. Occorre definire e verificare la qualità dei servizi nonché garantire una certa coerenza tra coloro che li forniscono, ad esempio mediante partenariati pubblico-privato e sportelli unici (one-stop shop).

Le procedure amministrative sono spesso troppo complesse. Sarà quindi opportuno fornire le informazioni e il sostegno iniziale attraverso una rete di sportelli unici che fungano da interfaccia tra il settore pubblico e chi chiede la sovvenzione; i diversi interventi finanziati dalla politica di coesione dovrebbero rientrare in questo ambito. Le competenze dei prestatori devono estendersi a tutti i tipi di aiuti di Stato – a prescindere dalle competenze nazionali o regionali – e il loro operato deve essere valutato regolarmente sulla base di obiettivi prestabiliti.

Nei limiti del possibile, si deve fornire un sostegno specifico a determinate categorie di imprese (come le start-up o le imprese trasferite di recente) o di imprenditori (giovani, donne, lavoratori anziani o persone appartenenti a minoranze etniche). Occorre inoltre promuovere l'educazione all'imprenditorialità nelle scuole.

#### *4.2.3. Rendere accessibile a tutti la società dell'informazione*

La diffusione delle TIC nell'economia dell'Unione può dare un impulso determinante al miglioramento della produttività e della competitività delle regioni. Essa favorisce inoltre la riorganizzazione dei metodi di produzione e la creazione di nuove imprese e di nuovi servizi privati. Un servizio pubblico efficiente, specie per quanto riguarda la pubblica amministrazione on line e la tele-sanità ("e-government" e "e-health"), può dare un contributo considerevole alla crescita economica e allo sviluppo di nuovi servizi. La diffusione delle tecnologie può favorire lo sviluppo regionale attraverso la creazione e l'espansione dei poli di eccellenza nel settore delle TIC e lo sviluppo della connettività e dei collegamenti in rete tra le imprese, in particolare le PMI. Si devono prendere misure volte a promuovere lo sviluppo di prodotti e servizi tali da agevolare e incentivare gli investimenti privati nelle TIC garantendo al tempo stesso la concorrenza in questo settore.

Le misure adottate devono quindi mirare a migliorare i servizi di sostegno all'innovazione forniti alle PMI con lo scopo preciso di incentivare i trasferimenti tecnologici tra istituti di ricerca e imprese. La politica di coesione dovrebbe inoltre permettere di acquisire le competenze necessarie all'economia della conoscenza e di sviluppare il contenuto attraverso applicazioni e servizi (e-government, e-business, e-learning, e-health) che rappresentino valide alternative ad altre soluzioni, spesso più costose. Ciò vale in particolar modo per le zone isolate e scarsamente popolate. Ovviamente, l'uso e lo sviluppo di prodotti e di servizi basati sul contenuto presuppongono l'esistenza di infrastrutture adeguate e in grado di sostenere servizi a banda larga. È importante quindi che in tutta l'Unione siano disponibili infrastrutture di comunicazione a banda larga a prezzi accessibili.

In linea generale, gli investimenti nelle infrastrutture per le TIC devono tener conto del rapido sviluppo tecnologico, rispettando altresì i principi della neutralità tecnologica e dell'accesso aperto. È fondamentale al riguardo la conformità con le regole di concorrenza e con l'attuazione del quadro normativo in materia di comunicazioni elettroniche.

Gli interventi devono basarsi su indicatori di contesto connessi alla struttura economica esistente (ad esempio, specializzazione industriale, livello di sviluppo economico, qualità della connettività alle TIC e sinergie potenziali tra i poli regionali di attività economica). Nell'individuare le esigenze regionali si deve tener conto delle attuali iniziative dell'Unione a favore delle TIC, in particolare l'iniziativa "i2010 – Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione"<sup>18</sup>.

Poiché le TIC si applicano in tutti i settori dell'economia e della società, è assolutamente indispensabile che gli Stati membri e le regioni definiscano strategie compatibili relative alla società dell'informazione onde garantire coerenza e integrazione tra i diversi settori, modulando l'offerta e la domanda in funzione del fabbisogno locale, della partecipazione degli interessati e del sostegno politico pubblico.

Gli orientamenti proposti sono i seguenti:

---

<sup>18</sup> COM(2005)229.

- promuovere l'adozione delle TIC a livello aziendale e familiare e lo sviluppo di **prodotti e di servizi pubblici e privati** nel settore attraverso un sostegno equilibrato all'offerta e alla domanda e un maggior volume di investimenti nel capitale umano. Queste misure dovrebbero aumentare la produttività e favorire lo sviluppo sia di un'economia digitale aperta e competitiva che di una società inclusiva (ad esempio, migliorando l'accessibilità per disabili e anziani), in modo da rilanciare la crescita e l'occupazione.
- Garantire la **disponibilità di infrastrutture TIC** qualora il mercato non le fornisca a prezzi accessibili e a un livello compatibile con i servizi necessari, specialmente nelle zone isolate e rurali e nei nuovi Stati membri.

#### 4.2.4. *Migliorare l'accesso ai finanziamenti*

Un accesso più agevole ai finanziamenti è un elemento fondamentale di qualsiasi strategia volta a promuovere la conoscenza e l'innovazione. Per incentivare la crescita e la creazione di posti di lavoro, è necessario che gli imprenditori e le imprese trovino più conveniente investire nello sviluppo e nella produzione di beni e di servizi anziché concentrarsi, ad esempio, sulle attività volte a ottimizzare il reddito (rent-seeking).

Le difficoltà spesso incontrate per ottenere finanziamenti in tale contesto ostacolano la crescita e la creazione di posti di lavoro. È importante quindi migliorare l'accesso ai capitali per le attività di RST e per le start-up. I mercati del capitale di rischio connessi alle attività innovative devono essere sviluppati parallelamente a un miglioramento del contesto normativo che faciliti l'attività imprenditoriale.

Questi programmi potrebbero essere attuati in stretta cooperazione con il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) per aumentare la disponibilità di risorse finanziarie nei settori dove l'attività imprenditoriale risente dei fallimenti del mercato a causa dei notevoli rischi associati all'RST. Si deve inoltre tenere nella debita considerazione l'incidenza del sostegno pubblico alla creazione di imprese, onde evitare l'esclusione degli investimenti privati e le misure pregiudizievoli per la concorrenza.

Il capitale di rischio e i fondi di rotazione per le start-up innovative dovrebbero dare un impulso determinante all'imprenditoria, all'innovazione e alla creazione di posti di lavoro, poiché non sempre le istituzioni del settore pubblico si prestano all'assunzione di rischi. In caso di fallimento del mercato, si deve privilegiare la creazione o lo sviluppo di fornitori specializzati di capitale di rischio e di garanzie bancarie. Di norma, il loro intervento sarà più efficace se forniranno sostegno sotto forma di un pacchetto integrato che comprenda, tra l'altro, una formazione precedente all'avvio o all'espansione dell'impresa.

In base ai principi suddetti, si propongono i seguenti orientamenti:

- sostenere gli **strumenti diversi dalle sovvenzioni** come i prestiti, le garanzie del debito subordinato, gli strumenti convertibili (debito mezzanino) e il capitale di rischio (ad esempio il capitale di avviamento). Le sovvenzioni devono servire a creare e mantenere le infrastrutture necessarie per agevolare l'accesso ai finanziamenti (uffici di trasferimento tecnologico, incubatori, reti di "business angels", programmi di preparazione all'investimento, ecc.). Vanno inoltre sostenuti i meccanismi di garanzia e di mutua garanzia affinché le PMI possano beneficiare più agevolmente del microcredito. La BEI e la FEI potrebbero fornire utili consulenze al riguardo.



- Raggiungere **categorie specifiche** come i giovani imprenditori, le imprenditrici o le persone appartenenti a gruppi svantaggiati, comprese le minoranze etniche.

È particolarmente importante operare in stretta collaborazione con il FEI, che nel corso degli anni ha acquisito notevole esperienza, per poter fornire alle PMI il sostegno necessario sviluppando al tempo stesso il mercato europeo del capitale di rischio.

### 4.3. LINEA GUIDA: Nuovi e migliori posti di lavoro

Nel rilanciare la strategia di Lisbona, il Consiglio europeo ha adottato una serie unica di linee guida che riunisce gli orientamenti generali di politica economica e le linee guida della strategia europea per l'occupazione<sup>19</sup>, integrando quindi le diverse politiche (macroeconomica, microeconomica e occupazionale) volte a promuovere la crescita e l'occupazione. In conformità del progetto di regolamento sui Fondi<sup>20</sup>, le priorità delle linee guida della strategia comunitaria di coesione per quanto riguarda l'occupazione e le risorse umane devono corrispondere a quelle della strategia europea per l'occupazione<sup>21</sup>. Le raccomandazioni dell'UE in materia di occupazione devono inoltre evidenziare le sfide e le priorità specifiche per i singoli paesi.

Il raggiungimento del pieno impiego e l'aumento della produttività dipendono da tutta una serie di iniziative, tra cui quelle già menzionate. Gli investimenti per le infrastrutture, lo sviluppo delle imprese e la ricerca favoriscono la creazione di posti di lavoro a breve termine, grazie agli effetti immediati, e a più lunga scadenza, grazie alle loro ripercussioni positive sulla competitività. Per ottimizzare l'impatto occupazionale di questi investimenti occorre sviluppare ulteriormente il capitale umano.

In termini di sviluppo del capitale umano, le linee guida per l'occupazione evidenziano tre priorità per le politiche degli Stati membri:

- far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga sul mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale;
- migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il mercato del lavoro;
- aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando l'istruzione e le competenze.

In linea con queste priorità, va rivolta la debita attenzione agli investimenti destinati a migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione e a potenziare le infrastrutture didattiche e sanitarie.

La politica di coesione deve raccogliere anzitutto le sfide specifiche che la strategia europea per l'occupazione pone a ciascuno Stato membro, sostenendo gli interventi che rientrano negli obiettivi "Convergenza" e "Competitività e occupazione a livello regionale". La gamma degli interventi ammissibili e il volume dei mezzi finanziari sono nettamente superiori per il primo

---

<sup>19</sup> Articolo 99 del trattato per gli orientamenti generali di politica economica e articolo 128 per le linee guida in materia di occupazione.

<sup>20</sup> Articolo 23 del progetto di regolamento (CE) del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), sul Fondo sociale europeo (FSE) e sul Fondo di coesione.

<sup>21</sup> COM(2005) 141 def. del 12.4.2005.

obiettivo, mentre per il secondo le risorse dell'UE dovranno essere utilizzate in modo molto più mirato per ottenere risultati significativi.

I programmi relativi all'occupazione e allo sviluppo delle risorse umane devono tener conto delle sfide e priorità specifiche di ciascun paese, come indicato nelle raccomandazioni sull'occupazione, e possono essere gestiti a livello nazionale o regionale. Per poter contribuire all'eliminazione delle disparità regionali, i programmi nazionali dovrebbero avere una dimensione regionale in mancanza di programmi regionali specifici.

#### *4.3.1. Far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga sul mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale*

Per sostenere la crescita economica, promuovere una società inclusiva e combattere la povertà è indispensabile ampliare la base dell'attività economica, innalzare i livelli di occupazione e ridurre la disoccupazione. Una maggiore partecipazione al mercato del lavoro è resa ancora più necessaria dalla prevista diminuzione della popolazione in età lavorativa. In conformità delle linee guida sull'occupazione, si invitano gli Stati membri a:

- attuare politiche occupazionali finalizzate al pieno impiego, al miglioramento della qualità e della produttività del lavoro e al rafforzamento della coesione sociale e territoriale.
- Promuovere una concezione del lavoro basata sul ciclo di vita.
- Fare in modo che i mercati del lavoro favoriscano l'integrazione e rendere il lavoro più attraente, anche in termini economici, per le persone alla ricerca di un impiego, comprese le persone svantaggiate, e per gli inattivi.
- Migliorare la risposta alle esigenze del mercato del lavoro.

Prima di attuare gli interventi occorre individuare le esigenze basandosi, ad esempio, su indicatori nazionali e/o regionali pertinenti quali i tassi di disoccupazione e di partecipazione, i tassi di disoccupazione a lungo termine, i tassi di rischio povertà e il livello di reddito

La presenza di istituzioni efficienti che si occupino del mercato del lavoro, in particolare di servizi occupazionali in grado di far fronte alle sfide derivanti dalle rapide ristrutturazioni socioeconomiche e dall'invecchiamento demografico, è fondamentale per poter prestare servizi adeguati alle persone in cerca di un impiego, ai disoccupati e alle persone svantaggiate. Queste istituzioni potrebbero quindi beneficiare del sostegno dei Fondi strutturali visto il ruolo fondamentale che sono chiamate a svolgere nell'attuazione di misure costruttive per il mercato del lavoro e nella prestazione di servizi personalizzati onde promuovere la mobilità occupazionale e geografica e conciliare l'offerta e la domanda di manodopera, anche a livello locale. Dovrebbero essere in grado di prevedere sia le penurie e le strozzature sul mercato del lavoro sia le nuove esigenze professionali e le nuove competenze richieste, con un conseguente miglioramento della gestione delle migrazioni economiche. L'accesso agevole ai servizi offerti e la loro trasparenza sono di fondamentale importanza. La rete EURES rappresenta uno strumento prezioso per favorire la mobilità occupazionale e geografica a livello europeo e nazionale.

È fondamentale rafforzare le misure attive e preventive riguardanti il mercato del lavoro onde eliminare i fattori che impediscono di entrare nel mercato del lavoro o di rimanervi promuovendo al tempo stesso la mobilità delle persone alla ricerca di un impiego, dei disoccupati e degli inattivi, dei lavoratori anziani e di coloro che rischiano di rimanere

disoccupati. L'obiettivo prioritario è quello di fornire servizi personalizzati, tra cui l'aiuto per la ricerca di un lavoro, la formazione e il collocamento. Vanno tenuti nella debita considerazione il potenziale esistente in termini di lavoro autonomo e di creazione di imprese, le competenze in materia di TIC e la cultura digitale. In tale contesto, è di particolare importanza:

- attuare il **Patto europeo per la gioventù** agevolando l'accesso dei giovani al mercato del lavoro e il passaggio dalla scuola alla vita attiva attraverso l'orientamento professionale, un aiuto per portare a termine gli studi, l'accesso a una formazione adeguata e l'apprendistato.
- Prendere misure specifiche per incentivare la **partecipazione delle donne** all'occupazione, ridurre la segregazione professionale, eliminare i differenziali retributivi di genere e gli stereotipi basati sul genere e rendere l'ambiente di lavoro più compatibile con la famiglia per permettere di conciliare vita professionale e vita privata. È indispensabile migliorare i servizi di assistenza all'infanzia e alle persone dipendenti, integrare la tematica uomo-donna nelle diverse politiche e misure adottate, organizzare campagne di sensibilizzazione e favorire il dialogo tra le parti interessate.
- Prendere misure specifiche per agevolare l'**accesso dei migranti** al mercato del lavoro e la loro integrazione sociale attraverso la formazione e il riconoscimento delle competenze acquisite all'estero, un orientamento personalizzato, la formazione linguistica, un adeguato sostegno all'imprenditoria, azioni volte a informare i datori di lavoro e i lavoratori migranti in merito ai rispettivi diritti e obblighi e il rafforzamento dell'applicazione delle norme antidiscriminazioni.

È altrettanto importante consentire l'inserimento nel mercato del lavoro delle persone svantaggiate o a rischio di esclusione sociale come coloro che hanno abbandonato gli studi, i disoccupati di lunga durata, le minoranze e i disabili. Occorre quindi fornire un sostegno ancora più ampio e diversificato per costruire percorsi di integrazione e combattere le discriminazioni. Si dovrà puntare specificamente a:

- migliorare l'occupabilità di queste persone promuovendone la partecipazione all'istruzione e alla formazione professionale, agevolandone il reinserimento, garantendo incentivi e condizioni di lavoro adeguati e fornendo i servizi di sostegno e l'assistenza necessari, anche attraverso lo sviluppo dell'economia sociale.
- Combattere le discriminazioni e promuovere l'accettazione della diversità sul posto di lavoro organizzando azioni di formazione e di sensibilizzazione mirate, con la piena partecipazione delle comunità locali e delle imprese.

#### *4.3.2. Migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il mercato del lavoro*

Di fronte alle pressioni sempre più forti esercitate dalla globalizzazione, tra cui le crisi commerciali repentine e inaspettate, e al costante rinnovamento tecnologico, l'Europa deve migliorare la sua capacità di prevedere, provocare o assorbire i mutamenti socioeconomici. In conformità delle linee guida per l'occupazione, si invitano gli Stati membri a:

- favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo nella debita considerazione il ruolo delle parti sociali.

- Far sì che l'andamento dei costi del lavoro e i meccanismi di fissazione dei salari contribuiscano a promuovere l'occupazione.

Occorre adoperarsi con particolare impegno per promuovere gli investimenti nelle risorse umane da parte delle imprese, specialmente le PMI, e dei lavoratori applicando sistemi e strategie di formazione permanente che consentano ai lavoratori, segnatamente quelli più anziani o meno qualificati, di acquisire le competenze necessarie per adeguarsi all'economia della conoscenza e prolungare la vita attiva. Ci si concentrerà in modo particolare:

- sull'elaborazione di strategie e sistemi di formazione permanente, compresi meccanismi come i fondi regionali e settoriali, onde aumentare gli investimenti delle imprese e la partecipazione dei lavoratori alla formazione.
- Sull'attuazione delle strategie in questione, contribuendo a finanziare i programmi e le attività di formazione. Vanno privilegiate le PMI, di cui si deve agevolare l'accesso alle competenze e alle formazioni esterne, con particolare attenzione alla conoscenza delle TIC e delle tecniche di gestione. Al tempo stesso, occorre incentivare la partecipazione dei lavoratori più anziani e meno qualificati ai corsi di formazione e di riconversione professionale.

È particolarmente importante prevedere e gestire correttamente le ristrutturazioni economiche, specie per quanto riguarda i cambiamenti provocati dall'apertura dei mercati. È necessario creare sistemi di monitoraggio che coinvolgano le parti sociali, le imprese e le comunità locali, analizzare i cambiamenti socioeconomici a livello nazionale, regionale e locale e prevedere i futuri sviluppi dell'economia e del mercato del lavoro. Oltre a sostenere i programmi volti a modernizzare il mercato del lavoro e a prevedere i mutamenti gradualmente in tutta l'Unione per quanto riguarda, ad esempio, l'agricoltura, i tessili e il settore automobilistico, si devono prendere misure concrete per consolidare la prosperità economica delle regioni. I servizi specializzati nel collocamento, nella formazione e nel sostegno ai lavoratori dovranno inoltre intervenire in caso di ristrutturazioni aziendali o settoriali, predisponendo tra l'altro dei meccanismi di reazione rapida a seguito di licenziamenti collettivi.

Occorre ampliare e diffondere la conoscenza di forme di organizzazione del lavoro innovative e adattabili onde sfruttare al meglio le nuove tecnologie, compreso il telelavoro, migliorare le condizioni di salute e sicurezza sul posto di lavoro, aumentare la produttività e permettere di conciliare meglio vita professionale e vita familiare. Tra gli interventi attuati in tale contesto possono figurare campagne di sensibilizzazione alla responsabilità sociale delle imprese e di informazione sui modi di trasformare il lavoro non dichiarato in lavoro regolare.

#### *4.3.3. Aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando l'istruzione e le competenze*

L'Europa deve investire maggiormente nel capitale umano. Troppe persone non possono entrare o rimanere nel mercato del lavoro perché non hanno le qualifiche richieste. Per agevolare l'accesso all'occupazione per tutte le fasce di età e migliorare la produttività e la qualità del lavoro occorre aumentare gli investimenti nel capitale umano nonché definire e attuare strategie nazionali efficaci di formazione permanente a favore delle persone, delle imprese, dell'economia e della società. In conformità delle linee guida per l'occupazione, si invitano gli Stati membri a:

- aumentare e migliorare gli investimenti nel capitale umano.
- Adeguare i sistemi di istruzione e formazione in funzione delle nuove competenze richieste.

Le riforme del mercato del lavoro relative alla formazione, il cui obiettivo è procurare un impiego a un maggior numero di persone e migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese, vanno associate a riforme dei sistemi di istruzione e formazione da attuare, se del caso, in base ai riferimenti e ai principi europei comuni. Durante i periodi di programmazione precedenti, i Fondi strutturali hanno investito risorse piuttosto ingenti nei sistemi di istruzione e di formazione. Nel prossimo periodo di programmazione, si devono aumentare gli investimenti nel capitale umano in funzione degli obiettivi di Lisbona, basandosi sugli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione e sulle seguenti priorità generali:

- aumentare e migliorare gli investimenti nel capitale umano per fornire, tra l'altro, incentivi adeguati e creare meccanismi di condivisione dei costi per le imprese, gli enti pubblici e i privati.
- Sostenere strategie coerenti e globali di formazione permanente che permettano, in particolare, di acquisire le competenze richieste dall'economia della conoscenza, promuovendo tra l'altro i partenariati tra regioni e città in materia di istruzione e formazione onde agevolare gli scambi di esperienze e di pratiche migliori. Va rivolta particolare attenzione alle esigenze delle categorie svantaggiate.
- Favorire l'elaborazione e l'introduzione delle riforme dei sistemi di istruzione e formazione da attuare, se del caso, in base ai riferimenti e ai principi europei comuni.
- Intensificare i contatti tra università, istituti di ricerca, centri tecnologici e imprese, in particolare attraverso la creazione di reti e le iniziative comuni.

Un gran numero di Stati membri e di regioni deve far fronte a notevoli sfide in materia di istruzione e formazione nell'ambito dell'obiettivo "Convergenza". I mezzi finanziari disponibili devono servire anche ad attuare le riforme necessarie in base alle seguenti priorità specifiche:

- garantire un'offerta sufficiente, a tutti i livelli, di corsi di istruzione e formazione che siano attraenti, accessibili e qualitativamente validi, con la possibilità di scegliere percorsi di apprendimento flessibili, in modo da ridurre considerevolmente il numero di allievi che abbandonano gli studi e da innalzare il tasso di completamento del ciclo di istruzione secondaria.
- Contribuire alla modernizzazione dell'istruzione superiore e allo sviluppo del potenziale umano nel campo della ricerca e dell'innovazione attraverso i corsi postlaurea e la formazione complementare dei ricercatori, e attirare un maggior numero di giovani verso le discipline scientifiche e tecniche.
- Migliorare la qualità e l'attrattiva dell'istruzione e della formazione professionale, compresi l'apprendistato e l'educazione all'imprenditoria.
- Garantire all'occorrenza una maggiore mobilità a livello regionale, nazionale o transnazionale e sviluppare contesti e sistemi tali da favorire la trasparenza e il riconoscimento delle qualifiche e la convalida dell'apprendimento non formale e informale.

- Investire nelle infrastrutture di istruzione e di formazione, comprese le TIC, quando ciò sia necessario per attuare le riforme e/o quando tali investimenti possano contribuire in misura considerevole a migliorare la qualità e l'efficacia del sistema di istruzione e formazione.

#### 4.3.4. *Capacità amministrativa*

Come si è fatto nei periodi di programmazione precedenti, anche nel periodo 2007-2013 i Fondi forniranno assistenza tecnica per rafforzare la capacità di gestione degli Stati membri e delle loro autorità competenti per quanto riguarda l'applicazione della normativa.

A prescindere dalla gestione dei Fondi, la capacità amministrativa effettiva delle amministrazioni e dei servizi pubblici (“smart administration”) è fondamentale per promuovere la crescita economica e l'occupazione. In linea con la nuova strategia di Lisbona, che invita a migliorare la legislazione, l'elaborazione delle politiche e la loro attuazione onde favorire la crescita economica e la creazione di posti di lavoro, i Fondi sosterranno gli investimenti nel capitale umano dei servizi amministrativi e pubblici a tutti i livelli territoriali.

Per i paesi e le regioni dell'obiettivo “Convergenza”, migliorare la produttività e la qualità del lavoro nel settore pubblico – specialmente per quanto riguarda l'economia, l'occupazione, i servizi sociali, l'istruzione, la sanità, l'ambiente e la giustizia – è fondamentale per portare avanti e accelerare le riforme, incrementare la produttività e la crescita nell'economia globale e promuovere la coesione socioterritoriale e lo sviluppo sostenibile. I Fondi strutturali possono svolgere un ruolo importante al riguardo sostenendo le misure volte a migliorare la definizione e l'attuazione delle politiche, con il coinvolgimento di tutte le parti interessate, in un gran numero di settori.

Nell'ambito dell'obiettivo “Convergenza”, si invitano quindi gli Stati membri a potenziare le amministrazioni e i servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale. Le iniziative prese in questo settore devono tener conto della situazione specifica di ciascuno Stato membro. In linea con il principio di concentrazione, si invitano quindi gli Stati membri ad eseguire un'analisi globale per individuare i settori in cui la capacità amministrativa va rafforzata in via prioritaria. Gli investimenti devono concentrarsi sui settori dove esistono i principali ostacoli allo sviluppo socioeconomico e sugli elementi principali delle riforme amministrative.

Gli Stati membri devono prendere le misure necessarie per migliorare l'efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni e per modernizzare i servizi pubblici, mirando in particolare a:

- **favorire la definizione di politiche e programmi validi**, nonché il controllo, la valutazione e l'analisi dell'impatto delle politiche e dei programmi in questione, attraverso studi, statistiche, consulenze e previsioni, il sostegno al coordinamento interdipartimentale e il dialogo tra gli organismi competenti pubblici e privati.
- **Migliorare la capacità di attuazione** delle politiche e dei programmi, anche per quanto riguarda la valutazione del rischio criminale (crime proofing) e l'applicazione della legislazione, in particolare attraverso le analisi del fabbisogno di formazione, i rapporti di evoluzione della carriera, le valutazioni, le procedure di audit sociale, l'applicazione dei principi propri dell'amministrazione aperta, la formazione dei dirigenti e del personale e un sostegno specifico ai servizi chiave, agli ispettorati e ai soggetti socioeconomici.

#### 4.3.5. *Contribuire a mantenere in buona salute la popolazione attiva*

Considerati la struttura demografica dell'UE, l'invecchiamento della sua popolazione e la probabile diminuzione della forza lavoro, l'Unione deve assolutamente fare in modo che la sua popolazione attiva possa lavorare più a lungo rimanendo in buona salute. Gli investimenti nella promozione della salute e nella prevenzione delle malattie contribuiranno a mantenere in attività il maggior numero di lavoratori possibile, salvaguardandone il contributo economico e riducendo i livelli di dipendenza con conseguenze dirette in termini di produttività e di competitività.

La situazione sanitaria e l'accesso alle cure mediche variano enormemente a seconda delle regioni europee. È importante quindi che la politica di coesione contribuisca a potenziare le strutture sanitarie affinché i lavoratori rimangano più a lungo in attività e in buona salute. Le misure prese a livello comunitario per migliorare la salute e prevenire le malattie possono dare un notevole contributo alla riduzione delle disparità sanitarie. Una buona assistenza sanitaria aumenta la partecipazione al mercato del lavoro, prolunga la vita attiva, incrementa la produttività e riduce i costi sanitari e sociali.

È importante, specie nelle regioni più arretrate, che la politica di coesione contribuisca a potenziare le strutture sanitarie, soprattutto quando lo sviluppo economico sia seriamente ostacolato dall'assenza o dall'inadeguatezza di tali strutture. Gli Stati membri devono potenziare i sistemi sanitari mediante investimenti nelle TIC, nella conoscenza e nell'innovazione, adoperandosi con particolare impegno per:

- **prevenire i rischi sanitari** attraverso campagne informative generali e trasferimenti di conoscenze e di tecnologia e accertarsi che i servizi sanitari dispongano delle competenze, dei prodotti e delle attrezzature necessari per prevenire i rischi e ridurre al massimo i danni potenziali.
- **Ovviare alle carenze delle infrastrutture sanitarie** e promuovere la prestazione di servizi efficienti laddove la loro inadeguatezza ostacoli lo sviluppo economico delle regioni ammissibili nell'ambito dell'obiettivo "Convergenza". Gli interventi in questo campo devono basarsi su un'analisi approfondita del livello ottimale dei servizi offerti e delle tecnologie appropriate, come la telemedicina, nonché dei risparmi che potrebbero essere realizzati grazie ai servizi sanitari on line.

### 5. **TENER CONTO DELLA DIMENSIONE TERRITORIALE DELLA POLITICA DI COESIONE**

La politica di coesione si distingue dalle politiche settoriali per la sua capacità di adeguarsi alle esigenze e alle caratteristiche particolari connesse alle diverse sfide e opportunità geografiche. Al momento di elaborare i programmi e di assegnare le risorse, quindi, gli Stati membri e le regioni devono tenere debitamente conto di queste esigenze specifiche per evitare che le disparità di sviluppo regionale riducano il loro potenziale di crescita.

La dimensione territoriale riveste particolare importanza sia per le zone urbane che per quelle rurali. La politica di coesione può contribuire in misura considerevole anche a migliorare la situazione delle zone transfrontaliere e transnazionali, o delle regioni che presentano altri problemi perché insulari, isolate (come le regioni ultraperiferiche o artiche), scarsamente popolate o montagnose, migliorando l'accessibilità, specie per quanto riguarda i servizi di

interesse economico generale, sostenendo l'attività economica e promuovendo la diversificazione economica in funzione delle loro capacità endogene e delle risorse naturali.

La coesione territoriale, che va al di là della coesione socioeconomica, mira a uno sviluppo più equilibrato, alla creazione di comunità sostenibili nelle zone urbane e rurali e ad una maggiore coerenza con le altre politiche settoriali a impatto territoriale. In tale contesto occorre inoltre migliorare l'integrazione territoriale e promuovere la cooperazione tra le regioni e al loro interno.

Per rafforzare la coesione territoriale è necessario applicare il metodo giusto, scegliendo cioè un'impostazione pluridisciplinare o integrata, e individuare i problemi specifici connessi alle diverse situazioni geografiche. Per ottenere buoni risultati occorre quindi elaborare una strategia globale che definisca il contesto degli obiettivi e degli interventi specifici in questo campo.

### **5.1. Contributo delle città alla crescita e all'occupazione**

Nelle **zone urbane**, si deve puntare in via prioritaria al miglioramento della competitività (attraverso la creazione di gruppi e di reti) e a un maggiore equilibrio, in termini di sviluppo, tra le città più forti dal punto di vista economico e il resto della rete urbana.

Vanno presi in considerazione i problemi specifici delle zone urbane come l'esclusione sociale, gli alti tassi di criminalità e il deterioramento generale della qualità di vita nelle zone urbane svantaggiate. In linea generale, si deve favorire la definizione di strategie partecipative e integrate per far fronte all'alta concentrazione di problemi economici, ambientali e sociali propria degli agglomerati urbani.

Si sosterranno, fra l'altro, misure a favore **dell'imprenditoria, dell'occupazione locale e dello sviluppo delle comunità**, nonché la prestazione di servizi ai cittadini, tenendo conto dei mutamenti demografici in corso. È fondamentale in tale contesto la presenza di personale altamente qualificato (attraverso misure volte a promuovere l'accessibilità, un'istruzione di qualità, l'offerta di servizi culturali e le possibilità di RST e di innovazione).

Sono importanti anche le misure volte a ripristinare **l'ambiente fisico**, a riconvertire le zone industriali abbandonate e a preservare/sviluppare il patrimonio storico e culturale. Il risanamento degli spazi pubblici e dei siti industriali può contribuire in misura considerevole a creare le infrastrutture necessarie per uno sviluppo economico sostenibile.

Considerati i problemi di **coesione sociale**, spesso estremamente radicati, è indispensabile rafforzare la sicurezza, promuovere l'integrazione economica, sociale e culturale delle persone meno favorite, combattere le discriminazioni, migliorare la disponibilità dei servizi chiave e renderli più accessibili.

Gli interlocutori principali nelle città e le autorità locali possono dare un contributo considerevole al conseguimento di questi obiettivi. L'elaborazione di un **piano di sviluppo a medio-lungo termine per il risanamento urbano** costituisce di norma un requisito indispensabile per il buon esito di questo tipo di iniziative in quanto garantisce la coerenza degli investimenti e la loro qualità ambientale, oltre a favorire l'impegno e la partecipazione del settore privato al rinnovamento urbano.



## 5.2. Promuovere la diversificazione economica delle zone rurali

La politica di coesione può contribuire in misura determinante anche alla ripresa economica delle **zone rurali**, integrando gli interventi sostenuti dal nuovo fondo di sviluppo rurale (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale).

È opportuno favorire le sinergie tra politiche strutturali, occupazionali e di sviluppo rurale. In questo contesto gli Stati membri hanno il compito di garantire la complementarità e la coerenza tra le azioni che saranno finanziate dal FESR, dal Fondo di coesione, dal FSE, dal FEP e dal FEASR in un dato territorio o in un dato settore di attività. Gli orientamenti principali relativi alla linea di demarcazione e ai meccanismi di coordinamento tra gli interventi finanziati dai vari Fondi dovrebbero essere definiti a livello del quadro strategico di riferimento nazionale o del piano strategico nazionale.

Gli interventi a favore delle zone rurali nell'ambito della politica di coesione devono contribuire a garantire un livello minimo di accesso ai **servizi di interesse economico generale** onde migliorare le condizioni nelle zone rurali nella misura necessaria per attrarre le imprese e il personale qualificato, nonché per arginare l'emigrazione. Va inoltre assicurata la connettività con le principali reti nazionali ed europee. La politica di coesione deve rafforzare le capacità endogene dei territori rurali promuovendo, ad esempio, la commercializzazione dei prodotti a livello nazionale e internazionale e favorendo l'innovazione in merito ai processi e ai prodotti propri delle attività economiche esistenti.

Molte delle regioni rurali sono fortemente dipendenti dal turismo. In questi casi, è necessaria un'**impostazione integrata** incentrata sulla qualità, sulla soddisfazione dei consumatori e sulle dimensioni economiche, sociali e ambientali dello sviluppo sostenibile. Gli interventi in queste regioni dovranno sfruttare e, al tempo stesso, salvaguardare le risorse naturali e culturali che possono procurare benefici in termini di tutela degli habitat e della biodiversità. L'impostazione integrata deve avere un impatto positivo sul turismo, sull'economia locale, sugli operatori del settore turistico, sui visitatori, sulla popolazione locale e sulle risorse naturali e culturali.

Un'impostazione integrata, tuttavia, può comportare dei condizionamenti di cui si deve prendere atto. Non è facile raggiungere la massa critica necessaria per offrire servizi efficienti, compresi quelli destinati a mantenere in buona salute la popolazione attiva. Garantire l'accesso universale a tutti i servizi, segnatamente nelle zone scarsamente popolate, è possibile investendo in **poli di sviluppo** nelle zone rurali (ad esempio nelle città medio-piccole) e dando vita a **gruppi economici** che associno le risorse locali alle nuove tecnologie dell'informazione.

## 5.3. Cooperazione

Le misure volte a promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale devono integrare le tre priorità di cui sopra. Una cooperazione più stretta fra le regioni dell'UE dovrebbe quindi accelerare lo sviluppo economico e la crescita. Le frontiere nazionali costituiscono spesso un ostacolo allo sviluppo del territorio europeo considerato globalmente e possono limitarne la competitività. Nel contesto transfrontaliero e transnazionale, i trasporti, la gestione delle risorse idriche e la tutela dell'ambiente sono un perfetto esempio di sfide per le quali occorre un'impostazione mirata e integrata che vada al di là dei confini nazionali.

#### **5.4. Cooperazione transfrontaliera**

La cooperazione transfrontaliera in Europa punta sostanzialmente a integrare le zone separate dai confini nazionali con problemi comuni che richiedono soluzioni comuni. Le sfide in questione, cui devono far fronte tutte le regioni frontaliere dell'Unione, sono generalmente connesse alla frammentazione dei mercati, della forza lavoro, dei modelli d'investimento, delle infrastrutture, delle risorse fiscali, delle istituzioni e perfino dei servizi di interesse generale.

Fermo restando che i programmi di cooperazione devono essere definiti in funzione della situazione particolare di ciascuna regione di confine, è comunque opportuno concentrare l'assistenza sulle priorità principali onde promuovere la crescita e la creazione di posti di lavoro.

Il gran numero di situazioni diverse rende difficile formulare raccomandazioni di portata generale per la futura cooperazione transfrontaliera. Considerati gli ostacoli derivanti dalle frontiere, tuttavia, si potrebbe cominciare col migliorare le infrastrutture di trasporto e di comunicazione esistenti e creare, se del caso, nuovi collegamenti. Solo così, infatti, sarà possibile allacciare o sviluppare contatti transfrontalieri.

Oltre a rafforzare la competitività delle regioni di confine, la cooperazione transfrontaliera deve contribuire all'integrazione economica e sociale, specialmente quando esistono forti disparità economiche tra le zone situate da una parte e dall'altra del confine. Gli interventi devono mirare a promuovere i trasferimenti di conoscenze e di know-how, lo sviluppo delle attività commerciali transfrontaliere e del potenziale transfrontaliero in materia di istruzione/formazione e assistenza sanitaria, l'integrazione del mercato del lavoro transfrontaliero e la gestione congiunta dell'ambiente e delle minacce comuni. Laddove sussistano già i presupposti della cooperazione transfrontaliera, la politica di coesione deve sostenere in via prioritaria gli interventi che conferiscono un valore aggiunto alle attività transfrontaliere migliorando, ad esempio, la competitività transfrontaliera mediante l'innovazione, la ricerca e lo sviluppo; collegando le reti immateriali (servizi) o fisiche (trasporti) per rafforzare l'identità transfrontaliera come elemento della cittadinanza europea; favorendo l'integrazione del mercato del lavoro transfrontaliero o promuovendo la gestione transfrontaliera delle risorse idriche e la prevenzione transfrontaliera delle inondazioni.

#### **5.5. Cooperazione transnazionale**

Le zone transnazionali sono macroregioni dove è necessario rafforzare l'integrazione e la coesione socioeconomiche. Scopo dei programmi di cooperazione transnazionale è promuovere la cooperazione tra gli Stati membri per le questioni di importanza strategica.

Vanno pertanto sostenuti gli interventi volti a migliorare l'interconnessione fisica dei territori (ad esempio gli investimenti nel trasporto sostenibile) e i collegamenti immateriali (reti, scambi tra le regioni e tra le parti interessate).

Fra le azioni in programma figurano la realizzazione di corridoi di trasporto europei (segnatamente le sezioni transfrontaliere) per la prevenzione dei rischi naturali, la gestione dell'acqua a livello dei bacini idrici, la cooperazione marittima integrata e la creazione di reti di R&S/innovazione.

È necessario rivedere la carta delle attuali zone di cooperazione transnazionale, delimitando le future macroregioni in modo tale da poter attuare gli interventi strutturali di base. La nuova

carta dovrà essere disegnata in base a principi di coerenza territoriale e secondo criteri funzionali di natura geografica: appartenenza allo stesso bacino idrico, alla stessa zona costiera o alla stessa zona montagnosa, presenza di un importante corridoio di trasporto, ecc. Si terrà conto anche di criteri quali la storia, le strutture istituzionali, la cooperazione già esistente o le convenzioni in vigore.

I risultati positivi dell'iniziativa comunitaria EQUAL, volta a promuovere la creazione di una società inclusiva mediante la lotta alle discriminazioni e all'esclusione, saranno integrati in tutti gli interventi onde promuovere ulteriormente il partenariato, il coinvolgimento delle parti interessate, l'innovazione e la cooperazione transnazionale per consentire agli Stati membri di condividere le buone pratiche e individuare altri modi di affrontare i problemi esistenti nei settori suddetti.

## **5.6. Cooperazione interregionale**

I programmi di cooperazione interregionale devono concentrarsi sulle priorità dell'agenda per la crescita e l'occupazione, vale a dire: innovazione, PMI e imprenditoria, ambiente e prevenzione dei rischi. Si promuoveranno inoltre gli scambi di esperienze e di pratiche migliori in materia di sviluppo urbano, la modernizzazione dei servizi pubblici (tra cui l'uso delle TIC nelle strutture sanitarie e nella pubblica amministrazione), i programmi di cooperazione, gli studi e la raccolta di dati. La cooperazione interregionale sarà inoltre incentivata nell'ambito di programmi a favore della convergenza e della competitività e occupazione a livello regionale. Saranno incoraggiati gli scambi di esperienze e di pratiche migliori per quanto riguarda lo sviluppo urbano, l'inclusione sociale, i rapporti tra città e zone rurali e l'attuazione di programmi di cooperazione.

## **6. PROSSIME FASI**

Una volta raggiunto un accordo sulle prospettive finanziarie (2007-2013), si dovranno concludere quanto prima i negoziati sui regolamenti relativi ai Fondi strutturali e di coesione onde sfruttare al massimo il tempo disponibile per preparare i nuovi programmi. A questo punto, la Commissione sottoporrà all'approvazione del Consiglio la versione definitiva delle linee guida della strategia comunitaria per la coesione ai sensi dell'articolo 24 del progetto di regolamento generale.

In base alle linee guida strategiche saranno elaborati i quadri nazionali strategici di riferimento, che a loro volta determineranno le priorità contenute nei programmi operativi ai sensi dell'articolo 25 del progetto di regolamento generale.

È quindi indispensabile attenersi al calendario fissato per l'adozione dei regolamenti relativi ai Fondi strutturali e di coesione 2007-2013 per poter disporre nel 2006 di un periodo di programmazione sufficientemente lungo.

Una volta adottato il presente documento, la Commissione lancerà una consultazione pubblica per preparare la versione definitiva delle linee guida strategiche.

Considerate le risorse limitate di cui dispongono i programmi da attuare negli Stati membri e nelle regioni nell'ambito della politica di coesione, la consultazione dovrebbe contribuire a rispondere ai seguenti quesiti:

- In che misura la politica di coesione deve sostenere l'agenda per la crescita e l'occupazione e il processo di Lisbona?
- Quali nuovi elementi potrebbero essere inclusi per realizzare l'agenda?
- Quali aspetti sono considerati meno pertinenti rispetto all'agenda?

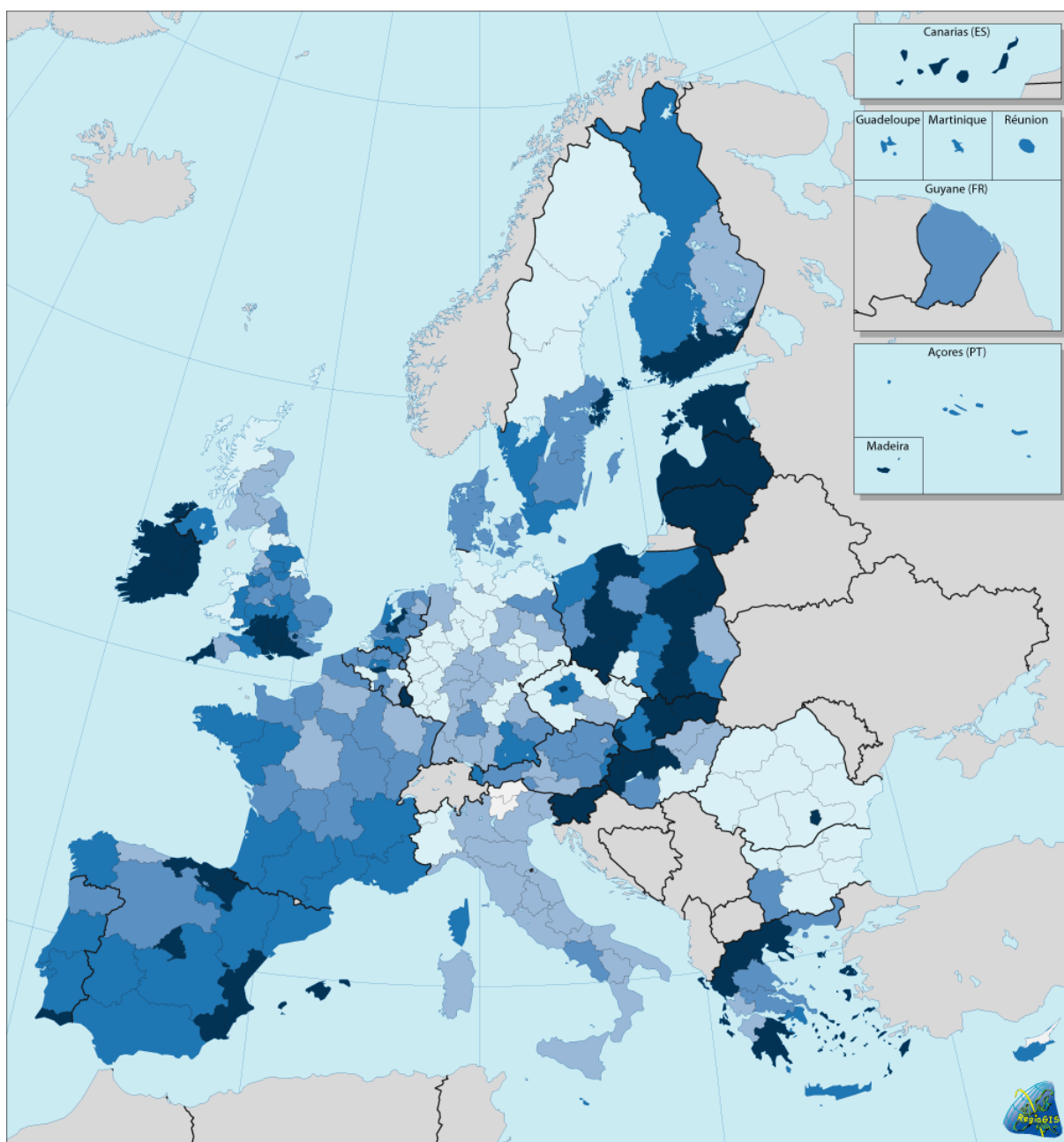
I risultati della consultazione saranno utilizzati nella stesura della versione definitiva delle linee guida che la Commissione trasmetterà al Consiglio. La Commissione invita quindi tutte le parti interessate a partecipare alla presente consultazione e inviando le eventuali osservazioni entro il 30 settembre 2005 al seguente indirizzo:

[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/consultation/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/consultation/index_en.htm)

## **ALLEGATO**

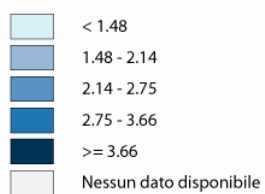
### **ELENCO DELLE CARTINE GEOGRAFICHE**

Cartina 1	Aumento del PIL, 1995-2002
Cartina 2	Classificazione regionale tematica dell'Europa - Competitività
Cartina 3	Accessibilità potenziale, multimodale, 2001
Cartina 4	Classificazione regionale tematica dell'Europa: Rischi



## Aumento del PIL, 1995-2002

Media annuale variazione percentuale



EU-27 = 2.35

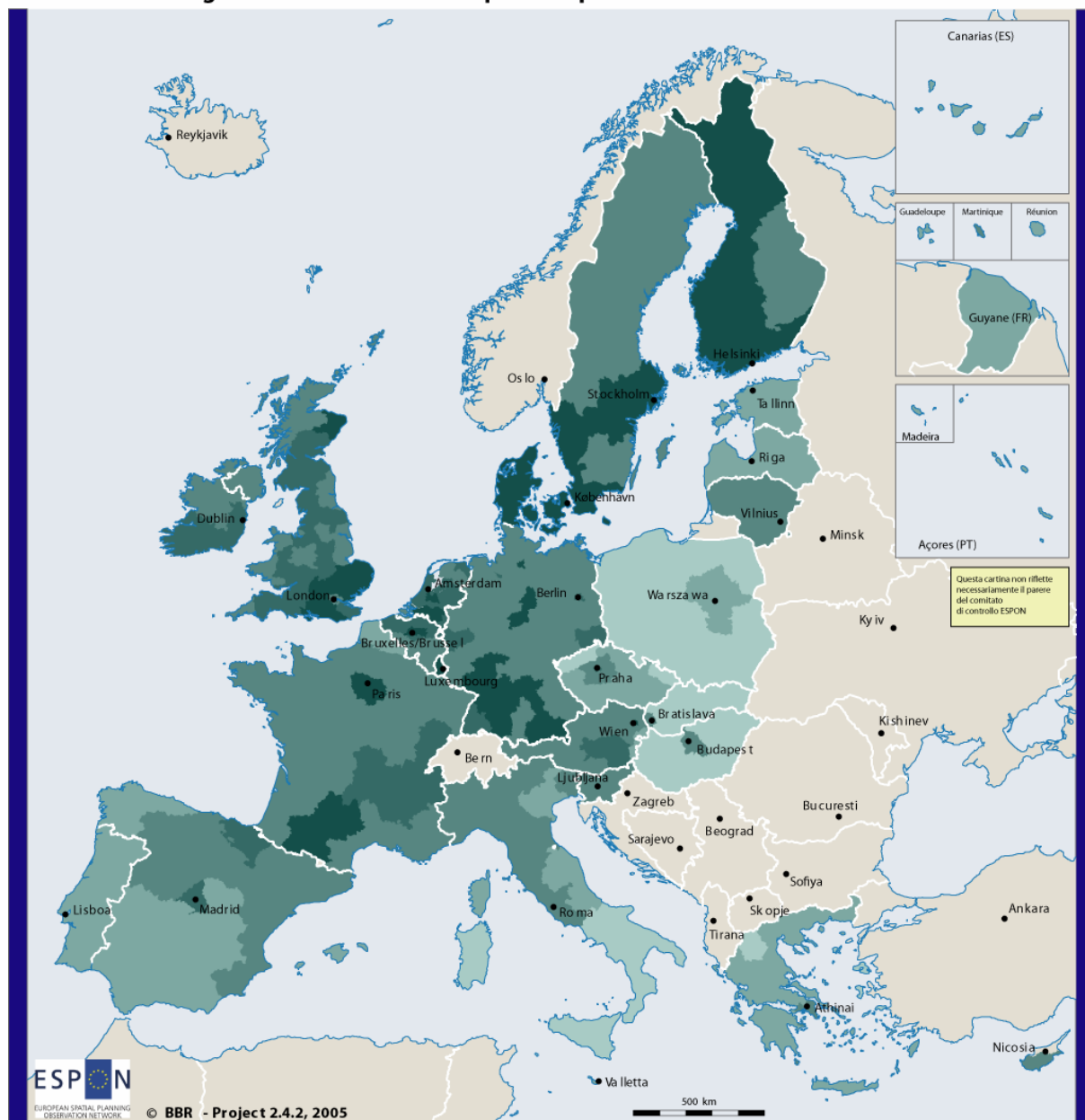
HU: 1995-2000

Fonte: Eurostat – DG REGIO

0 100 500 km

© EuroGeographics Association pour les limites administratives

## Classificazione regionale tematica dell'Europa - Competitività



### Competitività

- Nettamente al di sotto della media
- Inferiore alla media
- Media
- Superiore alla media
- Nettamente al di sopra della media

© EuroGeographics Association pour les limites administratives

Livello regionale: NUTS 2

Origine dei dati: ESPON 3.1 Taurus e BBR

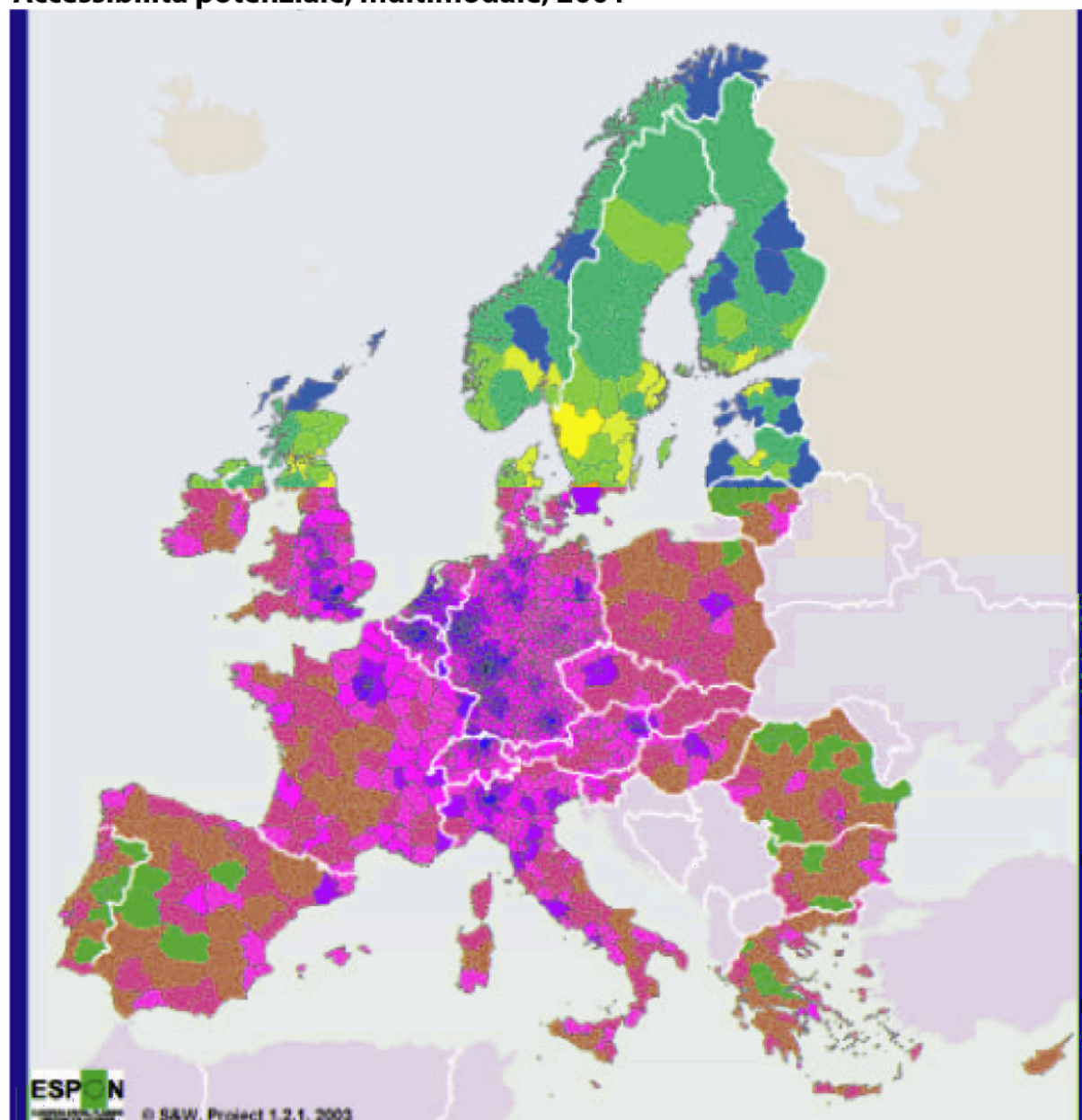
ESPON 2.4.2 calcoli BBR

Fonte: banca dati ESPON

### Indicatori :

- Produttività 2002
- Tasso di occupazione 2003
- Spesa per la R&S 2001
- Settore delle imprese R&S 2001
- Popolazione molto qualificata 2002

## Accessibilità potenziale, multimodale, 2001

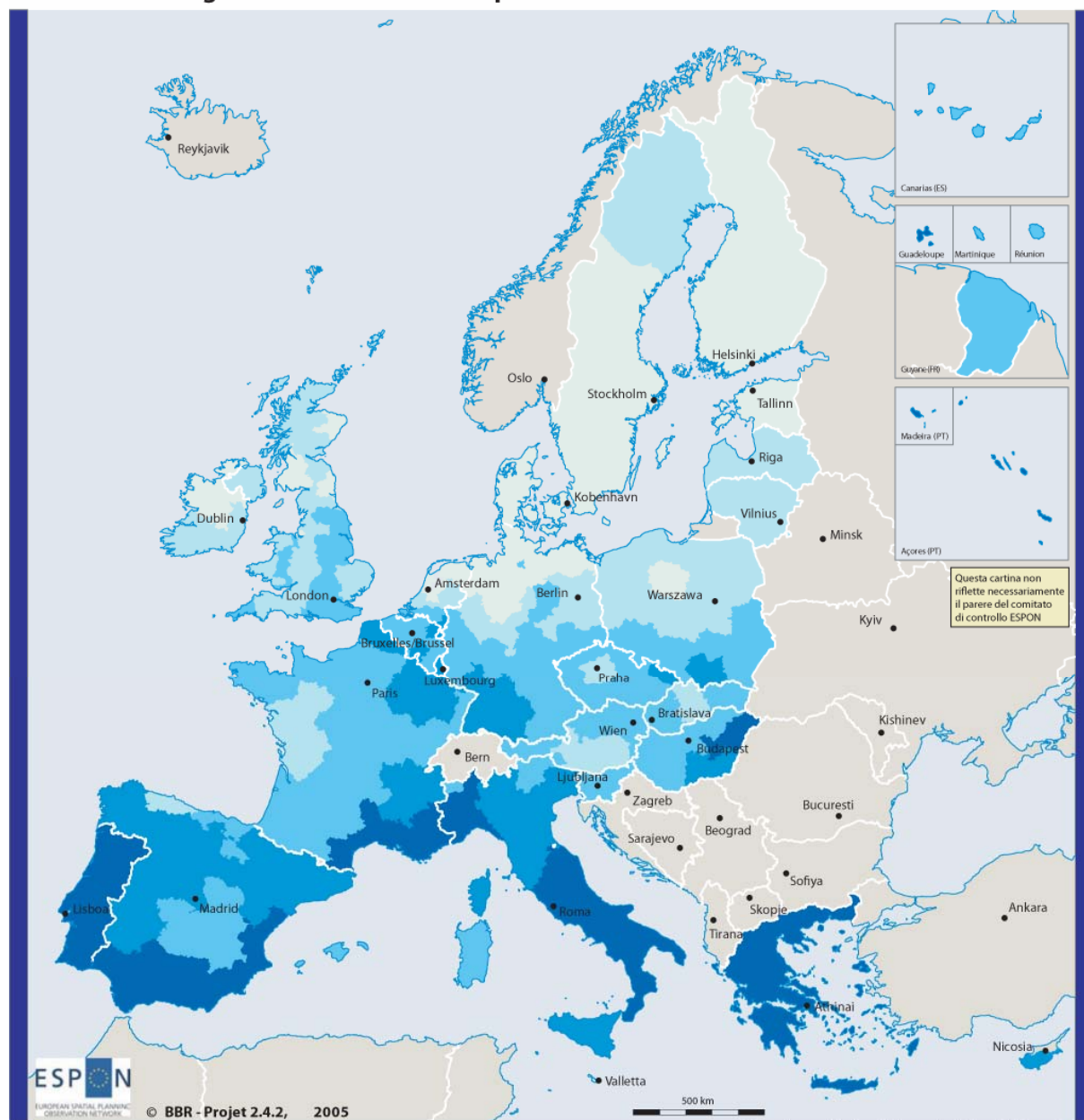


### Accessibilità (spazio ESPON = 100)

- 0 < 20
- 20 < 40
- 40 < 60
- 60 < 80
- 80 < 100
- 100 < 120
- 120 < 140
- 140 < 160
- 160 < 180
- 180 e +



## Classificazione regionale tematica dell'Europa: Rischi



### Rischi

- Nettamente al di sotto della media
- Inferiori alla media
- Media
- Superiori alla media
- Nettamente al di sopra della media

Livello regionale: NUTS 2

Origine dei dati: ESPON 2.4.2 calcoli BBR

Fonte: banca dati ESPON

### Indicatori

- Rischio inondazioni 1987-2002
- Rischio incendi forestali 1997-2003
- Zone a rischio siccità
- Rischio terremoto