



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 25.8.2003
COM(2003) 499 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

**I FONDI STRUTTURALI E IL LORO COORDINAMENTO CON IL FONDO DI
COESIONE
ORIENTAMENTI INDICATIVI RIVEDUTI**

INDICE

1.	I Consigli europei - il seguito dato dalla Commissione	5
1.1.	Occupazione e investimento in risorse umane	5
1.2.	Sviluppo ecocompatibile, prevenzione dei rischi e ambiente	9
1.3.	Ricerca e sviluppo	11
1.4.	Società dell'informazione	12
1.5.	Politica per le imprese	13
2.	Politiche il cui quadro normativo ha subito modifiche in seguito all'adozione degli orientamenti indicativi nel 1999	14
2.1.	Agricoltura e politica dello sviluppo regionale	14
2.2.	Pesca.....	16
2.3.	Energia	18
2.4.	Concorrenza	18
2.5.	Ricerca e sviluppo	20
3.	Le politiche comunitarie in corso di modifica	21
3.1.	Reti transeuropee d'energia	21
3.2.	Politica dei trasporti	22
4.	Perseguimento di una maggiore efficacia dell'attuazione della politica strutturale ...	23
4.1.	Impatto della semplificazione sulla revisione intermedia	23
4.2.	Partenariato tra settore pubblico e privato	24
4.3.	Finanziamento di progetti di ampia portata	24

IL QUADRO NORMATIVO

Conformemente alle disposizioni dell'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio¹ recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, il 1° luglio 1999 la Commissione ha adottato degli orientamenti generali indicativi² sui Fondi strutturali, basati sulle pertinenti politiche comunitarie concordate. Tali orientamenti sono destinati alle autorità nazionali e regionali degli Stati membri quali strumenti d'ausilio nella preparazione delle loro strategie di programmazione a titolo degli obiettivi 1, 2 e 3 dei Fondi strutturali nonché dei loro rapporti con il Fondo di coesione. In tale contesto la Commissione ha presentato le sue priorità sulla base delle esperienze passate nell'attuazione dei programmi nonché delle politiche comunitarie connesse con gli interventi strutturali.

Le succitate disposizioni regolamentari invitano la Commissione a procedere ad un riesame di tali orientamenti indicativi prima del riesame intermedio. Questo riesame costituisce una tappa cruciale nel periodo di programmazione settennale (2000-2006). Esso si prefigge di consentire agli Stati membri di adattare i loro documenti di programmazione tenendo conto degli eventuali cambiamenti verificatisi in materia sociale, economica e occupazionale nonché delle conclusioni della valutazione intermedia di cui all'articolo 42 del regolamento succitato.

La Commissione invita gli Stati membri a procedere a revisioni in casi debitamente circostanziati. In generale, occorre sottolineare che **gli orientamenti adottati nel 1999 restano validi**. L'unico obiettivo degli orientamenti riveduti è di offrire agli Stati membri una serie complementare di orientamenti che potranno contribuire validamente all'individuazione di priorità di sviluppo coerenti ed equilibrate degli interventi. Gli orientamenti riveduti pongono in rilievo le modificazioni principali operate nelle politiche svolte dall'Unione europea e che possono incidere sulla programmazione dei Fondi strutturali. Essi consentiranno di aiutare le autorità nazionali e regionali competenti nella eventuale revisione dei loro interventi.

Il riesame intermedio potrà così condurre a delle attenuazioni qualitative in alcuni settori prioritari. Se da una parte l'obiettivo principale dei Fondi strutturali è di potenziare i fattori di competitività - e quindi gli investimenti - è altrettanto evidente che da quando sono stati adottati gli orientamenti indicativi il clima economico è decisamente peggiorato. Il Quadro comunitario di sostegno è costituito per la maggior parte da investimenti pubblici, che incidono in maniera limitata sugli equilibri dei bilanci nazionali. Tuttavia, la situazione di bilancio degli Stati membri potrebbe determinare una maggiore selettività dei progetti e dei programmi.

Il riesame intermedio beneficerà anche dei considerevoli progressi conseguiti nel quadro dell'esercizio svolto dall'insieme delle competenti autorità nell'intento di semplificare, chiarire, coordinare e rendere più flessibile la gestione dei Fondi strutturali. Questo problema viene trattato nel presente documento.

Inoltre, l'articolo 7, paragrafo 7, del succitato regolamento invita la Commissione a procedere, ove necessario, all'indicizzazione delle dotazioni finanziarie previste per il 2004, 2005 e 2006, a titolo di adeguamento tecnico, sulla base degli ultimi dati economici disponibili. La Commissione ha effettuato i calcoli per l'adeguamento tecnico annuo delle prospettive finanziarie per il 2004. La differenza tra il deflatore teorico dei Fondi strutturali (10,4%) e il

¹ GUL 161 del 26.6.1999, pag.1.

² COM(1999) 344 definitivo del 1.7.1999

deflatore cumulato effettivo (10,7%) è particolarmente ridotta. Se l'adeguamento intermedio all'inflazione fosse effettuato su questa base, ne risulterebbe un supplemento per i Fondi strutturali di 90 milioni per ognuno degli ultimi tre anni del periodo di programmazione, importi che dovrebbero essere ripartiti proporzionalmente sull'insieme dei programmi cofinanziati nei quindici Stati membri. Tenuto conto dell'esigua differenza registrata, la Commissione conclude che non è necessario procedere ad un riesame della base dell'indicizzazione per i Fondi strutturali.

I **quattro assi individuati** dalla Commissione per il riesame intermedio degli orientamenti sono i seguenti:

- i Consigli europei – il seguito dato dalla Commissione;
- le politiche che hanno subito modificazioni del loro quadro normativo;
- le politiche comunitarie di cui la Commissione ha proposto modificazioni;
- le misure volte a rafforzare l'efficacia dell'attuazione dei Fondi strutturali.

Occorre sottolineare che questi orientamenti costituiscono uno degli elementi del riesame intermedio. Spetta alle autorità di gestione e agli Stati membri presentare proposte di modificazione degli interventi che saranno effettuate con l'accordo della Commissione, tenendo conto in particolare dei risultati delle valutazioni. Si richiama l'attenzione degli Stati membri sul fatto che qualsiasi modifica dei documenti di programmazione dovrà prevedere eventualmente l'aggiornamento delle programmazioni relative alla sorveglianza dei regimi di aiuti di Stato.

La Commissione ha inoltre adottato³ orientamenti indicativi complementari per i paesi candidati, che tengono conto della loro situazione specifica nonché della durata ridotta del loro periodo di programmazione dei Fondi strutturali.

³ COM(2003) 110 definitivo del 12 marzo 2003.

1. I CONSIGLI EUROPEI - IL SEGUITO DATO DALLA COMMISSIONE

Alcune priorità comunitarie sono state sottolineate appena dopo l'inizio dell'attuale periodo di programmazione. La Commissione ritiene che esse debbano essere sviluppate maggiormente nel quadro del riesame intermedio, in considerazione, in particolare, di quanto precisato nei vari Consigli europei.

Nel Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000 è stato infatti definito un nuovo obiettivo strategico dell'Unione europea per il prossimo decennio: “diventare l'economia della conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo, in grado di conseguire uno sviluppo economico sostenibile congiuntamente con un miglioramento quantitativo e qualificativo dell'occupazione e con una maggior coesione sociale”. La realizzazione di questo obiettivo richiede una strategia globale che “deve consentire all'Unione di ristabilire le condizioni propizie alla piena occupazione e di rafforzare la coesione regionale al proprio interno”.

La riprogrammazione dei Fondi strutturali può essere l'occasione per potenziare il contributo comunitario a questo obiettivo strategico, soprattutto tramite il cofinanziamento degli investimenti volti a migliorare l'occupazione, la coesione economica e sociale e la competitività delle varie regioni dell'Unione. Questo obiettivo potrebbe tradursi in un adeguamento dei documenti di programmazione al fine di porre maggiormente l'accento sui fattori di competitività quali l'accessibilità, la società della conoscenza, l'innovazione, la ricerca e lo sviluppo, l'ambiente, l'occupazione, l'inserimento sociale e l'istruzione e la formazione nel corso della vita, particolarmente in un contesto di ristrutturazioni economiche e sociali derivanti da mutazioni tecnologiche e da un processo di ripresa economica nell'Unione.

Inoltre, occorre tener conto dell'impatto dell'obiettivo stabilito a Lisbona su alcune politiche, tenendo presente a tal riguardo quanto segue.

1.1. Occupazione e investimento in risorse umane

È stato deciso di ridefinire la nuova **Strategia europea per l'occupazione** in modo tale che essa possa costituire uno strumento essenziale per l'attuazione, nell'Unione europea allargata, della strategia stabilita a Lisbona. I nuovi orientamenti, quali sono stati approvati nel mese di luglio 2003, sono concepiti per il medio termine e non dovrebbero subire modifiche fino al 2006. Essi perseguono i tre obiettivi generali del programma di riforme stabilito a Lisbona: piena occupazione, compresi gli obiettivi di occupazione fissati a Lisbona; promuovere la qualità e la produttività del lavoro, che riflette l'esigenza di creare posti di lavoro di migliore qualità in un'economia basata sulla conoscenza e di promuovere la competitività dell'Unione europea; favorire la coesione e la presenza di mercati del lavoro solidali, ridurre le disparità sociali e regionali nel campo dell'occupazione. Vengono inoltre individuati dieci settori prioritari di azione, alla base dei tre obiettivi: attivazione e prevenzione; creazione di posti di lavoro e formazione imprenditoriale; adattabilità e mobilità; risorse umane e apprendimento lungo tutto l'arco della vita; disponibilità di manodopera e invecchiamento attivo; parità tra uomini e donne; integrazione delle persone svantaggiate; rendere il lavoro più proficuo; lavoro sommerso e disparità regionali. Gli orientamenti devono essere attuati in modo efficace, anche a livello regionale e locale; viene sottolineata l'importanza di disporre di servizi operativi efficienti e concreti, nel quadro di una migliore governabilità. Gli Stati membri

vengono invitati a sfruttare appieno il potenziale dei Fondi strutturali per dare impulso all'elaborazione delle politiche e per rafforzare le capacità istituzionali nel campo dell'occupazione.

Il riesame intermedio è un'occasione per tenere maggiormente conto delle priorità della SEE riattualizzata e per contribuire meglio alla realizzazione degli obiettivi fissati a Lisbona, tenendo conto dell'esperienza acquisita nell'attuale periodo di programmazione e delle specificità di ogni Stato membro.

Rafforzare le politiche attive e preventive del mercato del lavoro al fine di promuovere l'occupazione

I fondi potrebbero inoltre essere impegnati per sostenere **l'approccio attivo e preventivo in tre fasi** e i corrispondenti obiettivi definiti negli orientamenti riveduti, a cominciare dall'offerta di servizi personalizzati nella prima fase del periodo di disoccupazione, seguita da un "nuovo inizio" prima delle soglie dei 6 e dei 12 mesi e dall'applicazione di misure di attivazione per i disoccupati di lunga durata. **Le misure di attivazione devono essere accessibili a tutte le persone disoccupate** - siano esse registrate come disoccupati o come non attivi - allo scopo di reinserirle meglio nel mercato del lavoro. Occorrerebbe anche essere maggiormente attenti alla situazione dei lavoratori esposti a rischio di disoccupazione, soprattutto nell'ambito di ristrutturazioni.

I fondi dovrebbero continuare a sostenere l'ammodernamento e la maggiore efficacia dei servizi pubblici dell'occupazione negli Stati membri, comprese le loro attività nei campi dell'informazione, della mediazione e delle misure specifiche volte a migliorare l'efficacia sul mercato occupazionale nonché la loro attività di loro controllo e capacità di valutazione.

Aumentare la disponibilità di manodopera e favorire l'inserimento delle persone più svantaggiate nel mercato del lavoro

I Fondi dovrebbero sostenere iniziative finalizzate ad una maggiore partecipazione al mercato del lavoro, sfruttando le potenzialità di tutte le fasce della popolazione, e in particolare delle **donne** e dei **lavoratori più anziani**, ad esempio migliorando le condizioni di lavoro o l'organizzazione del lavoro. Nello stesso spirito che ha condotto a dichiarare il 2003 "Anno europeo delle persone con disabilità", occorre rivolgere maggiore attenzione alle misure atte a promuovere l'accesso o il reinserimento **dei disabili** nel mercato del lavoro. È necessario anche attivare i Fondi strutturali per potenziare la partecipazione degli **immigrati legali** e delle minoranze etniche al mercato del lavoro nonché adoperarsi in modo particolare per le donne che incontrano sovente difficoltà specifiche ad accedere al mondo del lavoro.

L'intervento dei Fondi deve continuare ad essere orientato con particolare attenzione verso misure riguardanti i disoccupati di lunga durata, poiché questo tipo di disoccupazione comporta sovente un rischio maggiore di povertà e di emarginazione sociale. Occorre infine che i Fondi strutturali intensifichino la cooperazione tra i servizi di reinserimento sociale e i servizi per l'occupazione, allo scopo di agevolare l'integrazione delle vittime dell'emarginazione sociale nel mercato del lavoro.

Promuovere le risorse umane, l'apprendimento nel corso di tutta la vita e l'invecchiamento attivo

La promozione dell'**apprendimento durante tutta la vita** che riguarda certe priorità stabilite negli attuali programmi di assistenza, potrebbe essere intensificata: i Fondi possono continuare a sostenere il miglioramento dei sistemi di formazione e di istruzione ed offrire, ai singoli lavoratori e ai datori di lavoro, degli incentivi che consentano di investire nelle risorse umane.

Occorre anche che i Fondi sostengano finanziariamente gli investimenti intesi a concepire e a migliorare i **sistemi di formazione e di istruzione**, soprattutto nelle regioni carenti di manodopera sufficientemente qualificata, affinché i giovani acquisiscano le necessarie cognizioni e competenze per far fronte alle esigenze di una società e di una economia fondate sulla conoscenza. Conformemente all'obiettivo stabilito a Lisbona consistente nel ridurre del 50% entro il 2010 il numero dei giovani che abbandonano precocemente il sistema scolastico ed universitario, occorre essere particolarmente attenti alla necessità che i giovani con difficoltà scolastiche possano accedere all'insegnamento superiore e che si riesca a **ridurre il tasso di esclusione dal sistema scolastico**.

In considerazione dell'invecchiamento della popolazione e dell'uscita precoce dalla vita attiva, è essenziale prendere le misure incentivanti atte a potenziare la capacità di lavoro dei lavoratori dipendenti anziani e la durata della vita attiva. I Fondi potrebbero sostenere le attività orientate all'investimento nell'apprendimento durante l'intera vita e nella formazione degli adulti, in particolare dei **lavoratori più anziani**, affinché possano aggiornare le loro competenze e rimanere più a lungo in attività e presenti in maggior numero sul mercato del lavoro.

Promuovere l'imprenditorialità, l'adattabilità e la mobilità

L'innovazione e l'attività delle imprese costituiscono dei fattori determinanti per il miglioramento della competitività, l'espansione e l'occupazione. Occorrerebbe trarre pienamente vantaggio dei mezzi di cui dispongono i Fondi strutturali affinché le imprese possano accrescere il loro **potenziale di creazione di posti di lavoro, particolarmente le nuove imprese, le imprese nel settore dei servizi e le imprese operanti nel settore della ricerca e dello sviluppo**. A tal fine, occorre in particolare promuovere più attivamente le competenze nel campo della gestione e dell'imprenditorialità, e agevolare la creazione di imprese su iniziativa di donne e di disoccupati.

L'azione strutturale deve continuare ad incentrarsi in via prioritaria sulla **adattabilità degli individui e dei datori di lavoro** alla ristrutturazione economica e sociale e all'evoluzione accelerata del mondo del lavoro. Occorre promuovere un accesso migliore dei lavoratori all'**apprendimento nel corso di tutta la vita**, particolarmente per i lavoratori scarsamente qualificati e per i lavoratori delle PMI. È necessario incoraggiare **forme innovative di organizzazione del lavoro** che contribuiscano alla flessibilità interna, ad una maggiore produttività e qualità del lavoro, ad esempio offrendo servizi di formazione e di consulenza ai datori di lavoro. A tal fine, si ritiene opportuna continuare gli sforzi con l'obiettivo di offrire ai lavoratori dipendenti ed in particolare a quelli delle PMI servizi di formazione e sostegno usufruendo delle nuove tecnologie.

È essenziale che i partner sociali si impegnino e partecipino pienamente alla politica di attuazione, se si vogliono ottenere buoni risultati di qualità dei posti di lavoro e di prevenzione dei rischi. Particolare attenzione andrebbe rivolta alle azioni di formazione e di sensibilizzazione dei lavoratori e dei datori di lavoro sui temi della salute e della sicurezza nel luogo di lavoro.

I Fondi potrebbero inoltre essere impegnati per iniziative finalizzate a prevedere e a gestire in maniera positiva le ristrutturazioni economiche. I Fondi dovrebbero altresì promuovere la mobilità occupazionale e geografica.

Pari opportunità

Per promuovere le pari opportunità occorre proseguire nell'applicazione del **duplice approccio** cercando anche di approfondirlo⁴: è importante promuovere la parità tra uomini e donne in tutte le azioni che fruiscono del contributo dei Fondi strutturali, ma occorre anche completare l'attuazione di questo principio con azioni concrete.

Le responsabilità dell'accudimento dei figli e degli anziani rimangono un ostacolo considerevole per l'integrazione delle donne nel mercato del lavoro. I Fondi dovrebbero sostenere le iniziative degli Stati membri per migliorare l'accesso a tali servizi e in particolare per conseguire gli obiettivi fissati nel Consiglio di Barcellona circa le strutture di accoglienza e accudimento dei bambini.

I Fondi possono svolgere un ruolo considerevole continuando ad intervenire nel campo delle *disparità strutturali* sul mercato del lavoro, sovvenzionando segnatamente azioni di sensibilizzazione circa la necessità di **ridurre le discriminazioni nei confronti delle donne** in alcuni settori occupazionali, con particolare riguardo al **livello delle retribuzioni**. I Fondi possono sostenere inoltre gli sforzi degli Stati membri e delle Regioni per la promozione dell'accesso delle donne ai livelli dirigenziali. La Commissione ha già individuato, nei paesi dell'Unione e dell'EFTA-SEE⁵ alcuni buoni esempi a cui ci si potrebbe ispirare per altre misure del genere.

I Fondi dovrebbero intensificare gli interventi volti al reinserimento e all'aggiornamento professionale delle **donne più anziane**, la cui integrazione nel mercato occupazionale è considerevolmente ostacolata da discriminazioni basate sul sesso e sull'età.

Disparità regionali nel campo dell'occupazione

È una priorità fondamentale continuare a far fronte alle disparità interregionali riguardo l'occupazione e la disoccupazione. I Fondi devono sostenere iniziative volte a sfruttare il **potenziale di creazione di posti di lavoro a livello locale**, in particolare **nell'economia sociale**. Occorre favorire condizioni favorevoli alle attività del settore privato e agli investimenti nelle regioni con ritardo di sviluppo. Sono necessari altresì investimenti pubblici nelle **risorse umane** e in **infrastrutture adeguate**.

⁴ COM (2002) 748 definitivo del 20.12.2002, "Attuazione del mainstreaming della dimensione di genere nei documenti di programmazione dei Fondi strutturali 2000-2006".

⁵ Cfr. <http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/craft/craft-women/bestproject-women.htm>

1.2. Sviluppo ecocompatibile, prevenzione dei rischi e ambiente

Sviluppo ecocompatibile

Nel giugno 2001 il Consiglio europeo ha adottato a Göteborg una **strategia di sviluppo sostenibile per l'Unione europea**. È stato questo un passo concreto dell'impegno politico assunto a Lisbona.

La strategia di sviluppo sostenibile offre all'Unione europea una visione positiva a lunga scadenza di una società più prospera e più giusta. In pratica, ciò significa che l'espansione economica deve servire il progresso sociale e rispettare l'ambiente, che la politica sociale deve contribuire al conseguimento di buoni risultati economici e che la politica in materia di ambiente deve essere caratterizzata da un buon rapporto tra costi ed efficacia⁶. La Commissione ha successivamente creato un nuovo strumento per gli studi di impatto, destinato a migliorare la qualità e la coerenza dei processi di approntamento delle proprie politiche. Questo strumento individua le incidenze fondamentali, sia positive che negative, delle azioni proposte e sottolinea le incoerenze tra obiettivi concorrenti tra loro. Esso verrà attuato gradualmente a partire dal 2003 per tutte le principali iniziative⁷.

Con la decisione 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22.7.2002, è stato adottato il sesto Programma comunitario di azione in materia d'ambiente. Con questo programma la Commissione dispone di un quadro che le consente di porre in atto il pilastro "ambiente" della strategia di sviluppo sostenibile.

In tale contesto la Commissione ha avviato una valutazione del contributo dei Fondi strutturali allo sviluppo sostenibile. Si trattava di esaminare come integrare meglio nella programmazione dei Fondi strutturali le dimensioni economica, sociale e ambientale dello sviluppo regionale sostenibile.

Vari problemi sono stati in tal modo individuati in vari settori: la costruzione di strade e il loro impatto sull'assetto del territorio e le emissioni inquinanti; la realizzazione di varie infrastrutture e le loro conseguenze sulle biodiversità e le emissioni inquinanti.

Gli interventi possono peraltro migliorare più di un aspetto della situazione simultaneamente: investimenti effettuati su terreni e in edifici abbandonati, fattori di sviluppo economico e di miglioramento dell'ambiente; investimenti in risorse umane, generatori di sviluppo economico e di inserimento sociale; investimenti nell'ecoturismo, benefici per lo sviluppo economico e per l'ambiente.

Sono diverse le regioni che hanno scelto di dare maggiore importanza alla sostenibilità nella loro programmazione per i Fondi strutturali. Si raccomanda di affrontare il riesame intermedio attribuendo maggior importanza alle misure che consentono di migliorare la situazione di più aspetti contemporaneamente. Inoltre, sarebbe bene - nella prospettiva dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile - riesaminare le attuali procedure di elaborazione e di selezione dei progetti. Si tenga anche

⁶ "Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile", Comunicazione della Commissione, COM (2001) 264 del 15.5.2001

⁷ "Valutazione d'impatto", Comunicazione della Commissione COM (2002) 276 del 5.6.2002.

presente che alcune azioni di sviluppo rurale sono già sin d'ora direttamente incentrate sullo sviluppo sostenibile, che si tratta di promuovere nelle zone rurali, conformemente al programma di Göteborg: ad esempio, il sostegno concesso per investimenti agricoli destinati a preservare e a migliorare l'ambiente naturale oppure la protezione dell'ambiente nel contesto delle misure connesse con l'agricoltura, la silvicoltura e la conservazione del paesaggio, misure queste contemplate all'articolo 33 del regolamento (CE) n. 1257/1999, del 17 maggio 1999⁸.

La prevenzione dei rischi

Le catastrofi naturali verificatesi, segnatamente nel 2002, che hanno colpito varie regioni degli Stati membri e dei paesi candidati all'adesione hanno condotto la Commissione a proporre al Consiglio l'adozione di un regolamento inteso a creare un Fondo comunitario di solidarietà.

La finalità di questo Fondo è di aiutare le regioni sinistrate a rimettere immediatamente in funzione le infrastrutture e le attrezzature danneggiate. Esso ha quindi una vocazione “curativa”, intendendo procedere alla riparazione dei danni causati dalle catastrofi più gravi, soprattutto naturali.

Alcune catastrofi ecologiche, quali il naufragio dell'Erika e del Prestige, hanno inoltre indotto la Comunità a rafforzare il suo arsenale normativo per lottare contro la pratica delle “bandiere ombra” e proteggere l'Europa dai rischi di inquinamento marittimo da petrolio, segnatamente con la creazione accelerata di una Agenzia europea per la sicurezza marittima. Queste iniziative comprendono la creazione di un Fondo complementare di indennizzo dei danni di inquinamento marittimo da petrolio (COPE) che è in corso di esame presso il Consiglio. L'impatto delle catastrofi recenti sul tessuto economico delle regioni colpite va tuttavia al di là della capacità dei meccanismi di indennizzo attualmente esistenti. Inoltre, a titolo preventivo il miglioramento della sorveglianza del traffico marittimo imporrà agli Stati membri di rafforzare e di coordinare i loro mezzi, ad esempio creando dei porti di rifugio. Gli strumenti finanziari strutturali dovrebbero apportare un contributo a questa nuova priorità politica.

Tuttavia, la frequenza di queste catastrofi va progressivamente aumentando anche se la loro gravità non è sempre la stessa. La Commissione ritiene pertanto che occorra prendere le necessarie misure atte ad evitare che le iniziative delle regioni, dei comuni e delle città intraprese in questo campo, e talvolta con il sostegno dei Fondi strutturali, per rilanciare la loro economia o riqualificare i loro territori non vengano vanificate da queste catastrofi. Lo sviluppo regionale non potrà aver luogo senza la prevenzione dei rischi naturali, tecnologici o ambientali. La Commissione proporrà prossimamente una strategia europea per la prevenzione dei rischi, ma incoraggia già sin d'ora gli Stati membri ad adottare **misure nel campo della prevenzione**. Il riesame intermedio darà modo agli Stati membri di porre maggiormente in evidenza questa problematica.

Tali misure dovrebbero riguardare in particolare i beni economici pubblici. Infatti, il rafforzamento del tessuto economico di un territorio può prodursi soltanto in presenza di un ambiente sano e preservato per i suoi abitanti. I Fondi strutturali

⁸ GU L 160 del 26.6.1999, pag. 80.

potrebbero così intervenire per cofinanziare azioni di prevenzione dei rischi naturali. Ciò potrà includere, ad esempio, la realizzazione di studi di carattere geologico o di stabilizzazione oppure, come misure di sviluppo rurale, azioni di prevenzione degli incendi forestali o di protezione di terreni agricoli da catastrofi naturali, come le inondazioni. Occorre peraltro sottolineare che i programmi di prevenzione dei rischi naturali (PPR) costituiscono lo strumento d'elezione per porre in atto azioni di prevenzione.

Ambiente

Una delle principali priorità del sesto Programma d'azione in materia d'ambiente riguarda la costituzione e la protezione della rete **Natura 2000**. Investimenti e azioni di protezione di questi siti potrebbero essere cofinanziati dai Fondi strutturali.

Inoltre, la **direttiva quadro sulle acque**⁹ introduce un nuovo modello di protezione delle acque basato sulla gestione integrata a livello dei bacini fluviali. Pertanto, pur rimanendo prioritarie le misure specifiche incentrate sul trattamento delle acque reflue e sulla disponibilità dell'acqua potabile, queste azioni devono essere considerate rientranti in una strategia generale di preservazione dello status ecologico e della qualità chimica dell'intero bacino idrografico. I programmi integrati di gestione di un bacino idrografico potranno essere anch'essi oggetto di contributi dei Fondi strutturali, come pure l'approntamento dei programmi di gestione previsti dalla direttiva quadro sulle acque.

1.3. Ricerca e sviluppo

L'attuazione degli obiettivi di Lisbona ha comportato che i programmi dei Fondi strutturali adottassero un **approccio più strategico** per la promozione dell'innovazione e della ricerca e sviluppo a livello regionale. All'inizio del 2003, ammontavano a 122, su un totale di 156, le regioni che avevano preparato un programma di "azioni innovative". Queste azioni sono basate su una strategia elaborata dal partenariato regionale in modo da rendere più competitivi e più ricchi di contenuto i grandi programmi dei Fondi strutturali per quanto concerne la ricerca e lo sviluppo, la società dell'informazione e lo sviluppo sostenibile. Il riesame intermedio potrebbe essere l'occasione per estendere questo tipo d'intervento a tutte le regioni che ancora non vi fanno ricorso.

Nel riesame intermedio di alcune regioni si dovrebbe tenere anche conto dell'esperienza acquisita con i programmi in corso in materia di azioni innovative e vedere come poter integrare le **buone pratiche** nella loro politica. A tal proposito, sono stati approntati tre programmi specifici di rete (uno per ciascun settore prioritario indicato negli orientamenti sulle azioni innovatrici¹⁰) affinché le regioni possano procedere più sistematicamente a scambi di esperienze. Questo tipo di cooperazione potrebbe in futuro essere esteso a regioni dei futuri Stati membri.

Un altro settore da prendere in considerazione nel quadro del riesame intermedio è quello riguardante il progetto, in fase di elaborazione, dello "Spazio europeo della

⁹ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, GU L 327 del 22.12.2000, pag. 1.

¹⁰ COM(2001) 60 del 30.1.2001.

ricerca”¹¹. Nell'ottobre 2001 la Commissione ha pubblicato la comunicazione “La dimensione regionale dello spazio europeo della ricerca”¹². L'idea che sottende questa comunicazione è quella di creare, su scala locale, una politica innovativa “su misura” che tenga conto delle differenti situazioni regionali. Il concetto di Spazio europeo della ricerca richiede sforzi concreti a vari livelli amministrativi e organizzativi: europeo, nazionale, regionale e anche locale. Oltre ad una maggior coerenza tra le varie misure, queste risulterebbero meglio adattate al potenziale delle regioni stesse. Riesaminando il ruolo di ciascun soggetto interessato (sia del settore pubblico che di quello privato) organizzando rapporti sinergici e traendo vantaggio dalle complementarità dei vari strumenti (europei, nazionali e regionali) sarà possibile rafforzare il partenariato tra tutte le parti in causa.

Occorrerebbe inoltre cercare di creare sinergie tra il sesto Programma quadro comunitario di ricerca e sviluppo tecnologico (2002-2006) e i Fondi strutturali.

Al Consiglio europeo di Barcellona del 2002, in cui sono stati esaminati i progressi compiuti verso la realizzazione dell'obiettivo stabilito a Lisbona, si è anche convenuto di accrescere gli investimenti destinati alla ricerca e allo sviluppo tecnologico nell'Unione europea, nella prospettiva di passare dall'1,9% del PIL nel 2000 ad una cifra il più possibile prossima al 3% del PIL nel 2010. Il Consiglio di Barcellona ha inoltre sollecitato il settore privato a prendere a proprio carico una quota più consistente degli investimenti nella ricerca e sviluppo, e cioè i due terzi invece della metà. Le regioni dovrebbero svolgere un ruolo considerevole, contribuendo alla realizzazione di questi obiettivi¹³. La Commissione ha adottato il 30 aprile 2003 un Piano d'azione¹⁴, comprendente azioni da intraprendere a livello comunitario e prossimamente presenterà raccomandazioni destinate agli Stati membri.

1.4. Società dell'informazione

Il Consiglio europeo di Siviglia (22 giugno 2002) ha approvato il Piano d'azione “e-Europa” per il 2005, in connessione con la strategia stabilita a Lisbona. L'obiettivo generale consiste nell'agevolare ampiamente, sull'intero territorio dell'Unione, l'accesso ad una rete a banda larga e ai servizi disponibili connessi su Internet. Nel Piano è specificato che la maggior parte degli investimenti nelle reti a banda larga dovrebbero provenire dal settore privato. I Fondi strutturali possono apportare il loro contributo alla realizzazione di questo obiettivo nelle regioni svantaggiate e, più particolarmente, nelle zone rurali e periferiche.

Il riesame intermedio offre l'opportunità agli Stati membri di proseguire il loro sostegno allo sviluppo del settore delle comunicazioni elettroniche, segnatamente quello delle infrastrutture fisse e senza fili, allo scopo di far fronte al crescente “gap digitale” tra regioni europee.

A tal proposito, gli adattamenti ai programmi attuali dovrebbero inserire lo sviluppo delle infrastrutture nel contesto di una strategia regionale per la società

¹¹ “Verso uno spazio europeo della ricerca”, COM(2000)6 del 18 gennaio 2000.

¹² COM(2001) 549 definitivo del 3.10.2001.

¹³ SEC(2003) 813/2 of 8.07.2003 : "An initiative for growth : investing in Trans European Networks and major R & D projects"

¹⁴ COM(2003) 226 definitivo "Investire nella ricerca: un piano d'azione per l'Europa"

dell'informazione, il cui scopo consiste nell'equilibrare misure riguardanti, rispettivamente, la domanda (contenuto e servizi) e l'offerta (infrastruttura), tenendo conto delle situazioni e delle necessità locali. Le regole di concorrenza saranno rispettate per quanto riguarda sia gli investimenti dei Fondi strutturali che il nuovo quadro delle comunicazioni elettroniche; la neutralità tecnologica sarà inoltre tenuta presente.

Gli Stati membri sono sollecitati a dotarsi di indicatori regionali e di sistemi di valutazione adeguati (in particolare per quanto riguarda la domanda nel campo delle TIC) che rispecchino l'azione svolta in materia di sviluppo regionale, utilizzando, ove possibile, gli indicatori previsti per "e-Europa" 2005. I criteri e le modalità di attivazione dei Fondi strutturali a favore del settore delle comunicazioni elettroniche sono stati definiti, in modo più preciso, nel documento di lavoro dei servizi della Commissione "Orientamenti relativi ai criteri ed alle modalità di attivazione dei Fondi Strutturali a favore delle comunicazioni elettroniche" (SEC(2003) 895 del 28 luglio 2003).

1.5. Politica per le imprese

Nelle relazioni della Commissione del 2001 e del 2002¹⁵ sulla competitività sono stati evidenziati gli aspetti carenti del settore imprenditoriale europeo (**attività innovativa insufficiente, scarsa diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione** ecc.), carenze queste determinanti per gli scarsi risultati ottenuti dall'Europa nella crescita della produttività e tali da compromettere la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal Consiglio europeo di Lisbona. La dimensione regionale di queste carenze verrà sottolineata nella relazione del 2003 sulla competitività, documento questo che dovrà dare a sua volta delle informazioni complementari sui problemi che devono ancora trovare soluzione a livello regionale.

La politica per le imprese è stata peraltro incentivata con l'adozione della Carta europea delle piccole imprese, al Consiglio europeo di Feira, del 20 giugno 2000. La Carta invita i pubblici poteri a sostenere e a incoraggiare le piccole imprese in dieci settori chiave, quali l'istruzione e la formazione imprenditoriale; una migliore regolamentazione o il rafforzamento della capacità tecnologica e la rappresentanza degli interessi delle piccole imprese. Con la Carta, gli Stati membri e la Commissione si sono impegnati ad incentrare la loro politica sui problemi delle piccole imprese. Per tale motivo occorre che i Fondi strutturali focalizzino maggiormente i loro interventi sui bisogni delle piccole e delle piccolissime imprese. In tale contesto è essenziale comprendere ed analizzare meglio le esigenze delle piccole imprese, ma anche diffondere maggiormente le buone pratiche in materia. È parimenti essenziale incoraggiare e sviluppare lo spirito imprenditoriale. Sulla base della recente analisi dei progressi compiuti in Europa, in particolare alla luce della relazione sull'attuazione della Carta¹⁶, il Libro verde sull'imprenditorialità¹⁷ ha aperto un ampio dibattito su come promuovere l'attività imprenditoriale e far fronte a tutto ciò che ostacola la creazione e la crescita delle imprese. Questo dibattito dovrebbe sfociare in un programma d'azione che stabilisca le misure pertinenti in tale settore a vari livelli.

¹⁵ SEC(2001) 1705 del 29.10.2001, SEC(2002) 528 del 21.5.2002

¹⁶ COM(2001) 122 definitivo del 7.3.2001, COM(2002) 68 definitivo del 6.2.2002, COM(2003) 21 definitivo del 21.1.2003.

¹⁷ COM(2002) 27, del 21 gennaio 2003.

Inoltre, con la comunicazione sulla politica industriale¹⁸ è stato creato un importantissimo pilastro della politica per le imprese, documento questo in cui l'innovazione e lo spirito d'impresa sono presentati come fattori essenziali della competitività europea. La comunicazione sottolinea anche l'importanza della dimensione settoriale della politica industriale e l'impatto sull'industria esercitato da altre politiche, in particolare la politica di coesione. Alla suddetta comunicazione ha fatto seguito quella sull'innovazione¹⁹ che privilegia l'approccio sistemico per definire strategie che dovrebbero migliorare le capacità dell'Europa nel campo dell'innovazione. Sulla base della programmazione europea in questo campo, potrebbe essere anche utile promuovere l'adozione di obiettivi e di priorità.

I Fondi strutturali potrebbero anche contribuire al rafforzamento dell'innovazione, delle piccole e medie imprese e della competitività industriale e regionale soprattutto tramite:

- l'incoraggiamento e la facilitazione dell'emergere di gruppi regionali o locali (clusters) e di reti innovanti di produzione; a tale scopo, potrebbero essere incoraggiati investimenti specifici per questi gruppi nei seguenti settori: infrastrutture (fisiche, del sapere), istruzione, formazione professionale, messa in rete, sostegno finanziario ai progetti d'impresa, ecc.;
- la creazione di piattaforme tecnologiche per creare sinergie tra poteri pubblici, utilizzatori, autorità normative, industrie, consumatori e poli di eccellenza considerati come luoghi in cui la ricerca fondamentale e il trasferimento tecnologico sono strettamente legati;
- la promozione di strumenti di finanziamento efficaci per le imprese e la creazione di servizi di sostegno per le imprese e, più particolarmente, per le piccole imprese.

Infine, occorre sottolineare che la Commissione ha adottato una raccomandazione che modifica la raccomandazione 96/280/CE concernente la **definizione delle piccole e medie imprese**²⁰.

2. POLITICHE IL CUI QUADRO NORMATIVO HA SUBITO MODIFICHE IN SEGUITO ALL'ADOZIONE DEGLI ORIENTAMENTI INDICATIVI NEL 1999

Sotto questa rubrica vengono presentati i cambiamenti nel quadro normativo che possono incidere sull'attuazione dei programmi. In appresso sono illustrati i principali cambiamenti, per settore.

2.1. Agricoltura e politica dello sviluppo regionale

Gli sviluppi di questa politica a livello comunitario dopo l'adozione degli orientamenti indicativi della Commissione hanno rafforzato l'importante ruolo che la politica dello sviluppo rurale deve rivestire nella promozione dell'ammodernamento e della diversificazione del settore agricolo e nello sviluppo dell'economia rurale in

¹⁸ “La politica industriale in un'Europa allargata” COM(2002) 714 dell'11 dicembre 2002.

¹⁹ “Politica dell'innovazione: aggiornare l'approccio dell'Unione europea nel contesto della strategia di Lisbona”, COM(2003) 112 definitivo dell'11.3.2003.

²⁰ Raccomandazione CE 361/2003 del 6 maggio 2003, GU L 124 del 20.5.2003, pag. 36

senso lato, assecondando il processo di riforma della PAC attualmente in corso e garantendo la tutela e la valorizzazione del paesaggio multiforme dell'Europa.

La strategia per lo sviluppo sostenibile adottata al Consiglio europeo di Göteborg ha fatto specificamente riferimento alla politica agricola comune e al suo sviluppo futuro, auspicando che "contribuiscano, tra gli obiettivi, a realizzare uno sviluppo sostenibile ponendo maggiore enfasi sulla promozione di prodotti sani e di elevata qualità, di metodi produttivi sostenibili dal punto di vista ambientale, incluse produzione biologica, materie prime rinnovabili e la tutela della biodiversità". Per attuare tali raccomandazioni occorre porre maggiore enfasi sul secondo pilastro della PAC, ossia lo sviluppo rurale.

Nel luglio 2002 la Commissione ha adottato una comunicazione sulla revisione intermedia della politica agricola comune²¹, seguita nel gennaio 2003 dalla pubblicazione di un pacchetto di proposte legislative dettagliate²². Le proposte di riforma della PAC corrispondevano agli obiettivi della strategia di sviluppo sostenibile enunciati al vertice di Göteborg per quanto concerne la politica agricola e tenevano conto inoltre delle conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles dell'ottobre 2002, che ha stabilito il quadro finanziario futuro per il primo pilastro della PAC fino al 2013. Il vertice di Bruxelles ha inoltre ricordato l'importanza delle regioni svantaggiate e la natura polifunzionale dell'agricoltura, confermando l'importanza della politica di sviluppo rurale elaborata nel quadro del secondo pilastro della PAC.

Le proposte della Commissione sulla riforma della PAC sono state oggetto di dibattito in seno alle istituzioni e nella società civile. Il Consiglio Agricoltura ha raggiunto un accordo politico in giugno 2003. In materia di sviluppo rurale, a parte l'introduzione di nuove misure, l'accordo prevede delle modificazioni volte a rafforzare le misure esistenti, nonché un inizio della modulazione degli aiuti del primo pilastro già nel 2005, circostanza che permetterà di disimpegnare risorse aggiuntive a favore del secondo pilastro a partire dal 2006. Questo accordo necessiterà di un adattamento delle prospettive finanziarie 2000-2006.

L'accordo politico sulla riforma della PAC, che dovrà permettere di elaborare prospettive politiche a lungo termine per la PAC, si basa sui seguenti punti chiave:

- aumentare la **competitività** dell'agricoltura europea (con ulteriori riforme di alcuni regimi di mercato nel quadro del primo pilastro della PAC);
- promuovere un'agricoltura **sostenibile e maggiormente orientata al mercato** (svincolando dalla produzione i pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito del primo pilastro e sostituendoli con un pagamento unico per azienda, subordinato a rigorosi obblighi di gestione delle superfici imposti agli agricoltori come parte dei nuovi requisiti di condizionalità per prevenire l'abbandono delle terre);
- **rafforzare lo sviluppo rurale** con l'introduzione, nell'ambito dell'attuale periodo di programmazione, di nuove misure per indurre gli agricoltori a partecipare a programmi di qualità, a rispettare norme comunitarie in materia di sicurezza

²¹ COM(2002)394 definitivo del 10.7.2002.

²² Riforma della PAC - Prospettive politiche a lungo termine per un'agricoltura sostenibile (COM(2003) 23 definitivo del 21.1.2003.

alimentare, benessere degli animali, ambiente e condizioni di lavoro, a promuovere il benessere degli animali oltrepassando gli obiettivi minimi stabiliti dalle norme nell'Unione europea, nonché rafforzando certe misure già esistenti.

Difendendo questa riforma della PAC, la Commissione ha nuovamente sottolineato la tendenza a lungo termine a rafforzare il secondo pilastro della PAC in termini finanziari e di portata.

Si invitano pertanto gli Stati membri e le regioni a valutare, in occasione della revisione intermedia della loro programmazione dei Fondi strutturali, se la loro attuale programmazione sullo sviluppo rurale e le varie misure proposte siano consoni ad aiutare gli agricoltori e gli altri operatori rurali ad adeguarsi al nuovo orientamento a lungo termine della politica agricola. Particolare attenzione andrà riservata in tale contesto ai settori in cui sono in corso modifiche dei regolamenti. Potrebbe essere necessario rafforzare la politica di sviluppo rurale in alcune zone che dipendono fortemente dall'agricoltura o ridefinire la portata e/o il contenuto delle misure proposte in altre zone.

Inoltre la Commissione ha elaborato un progetto di "regolamento di esenzione per categoria" per gli aiuti di Stato nel settore agricolo, che consentirà agli Stati membri di concedere aiuti di Stato senza dover chiedere l'autorizzazione alla Commissione. A seguito delle consultazioni con gli Stati membri e con gli operatori interessati, la Commissione intende applicare tale regolamento a decorrere dal gennaio 2004.

2.2. Pesca

La **riforma** della politica comune della pesca (PCP) è stata approvata dal Consiglio il 20 dicembre 2002. Il Consiglio ha adottato a tal fine tre regolamenti nuovi, che riguardano:

- la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca²³;
- misure comunitarie di emergenza per la demolizione dei pescherecci²⁴;
- azioni strutturali comunitarie nel settore della pesca²⁵.

Le nuove misure sono entrate in vigore il 1° gennaio 2003. I regolamenti relativi alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca sostituiscono i regolamenti che disciplinavano la PCP dal 1993:

- gli obiettivi di tale gestione sono riorientati verso lo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca, sulla base di parere scientifici fondati e del principio precauzionale. È stata quindi adottata una strategia a più lungo termine della gestione della pesca, che prevede l'istituzione di piani di gestione pluriennali degli stock per i quali sono stati superati i limiti biologici di sicurezza e di piani di gestione pluriennali per gli altri stock;

²³ Regolamento (CE) n. 2371/2002 del 20 dicembre 2002

²⁴ Regolamento (CE) n. 2370/2002 del 20 dicembre 2002

²⁵ Regolamento (CE) n. 2369/2002 del 20 dicembre 2002, recante modifica del regolamento (CE) n. 2792/1999

- è stato adottato un sistema semplificato di limitazione della capacità di pesca della flotta comunitaria. Esso sostituisce il precedente sistema dei programmi di orientamento pluriennale (POP). Esso attribuisce maggiori responsabilità agli Stati membri per conseguire l'obiettivo di un equilibrio migliore tra la capacità di pesca e le risorse disponibili;
- tale sistema è completato da una serie di disposizioni che consentono di attuare misure di emergenza per la protezione delle risorse alieutiche o degli ecosistemi marini, principalmente attraverso la concessione di aiuti per l'arresto temporaneo delle attività di pesca.

Il nuovo regolamento recante costituzione di un Fondo di emergenza per promuovere la demolizione delle navi rafforza tale dispositivo. Esso determinerà un aumento del 20% dei premi per la demolizione delle navi la cui attività di pesca ha subito una riduzione superiore al 25% in seguito all'adozione di un piano di ricostituzione degli stock. La Commissione valuterà il fabbisogno finanziario per questa nuova misura comunitaria una volta che avrà ricevuto le domande presentate dagli Stati membri. L'articolo 7 di tale regolamento prevede tuttavia che per il periodo 2004-2006 saranno rese disponibili nuove risorse finanziarie nel quadro della riprogrammazione dei Fondi strutturali in occasione della valutazione intermedia.

Per quanto riguarda le nuove misure relative alle azioni strutturali della Comunità nel settore della pesca:

- l'aiuto per il rinnovo dei pescherecci e l'aiuto per l'esportazione delle navi, anche nel quadro della costituzione di società miste di pesca, sarà concesso ancora per due anni (2003 e 2004) e potranno beneficiarne unicamente gli Stati membri che abbiano conseguito gli obiettivi globali in materia di capacità stabiliti dal POP IV. Inoltre l'aiuto sarà vincolato al rispetto di diverse condizioni, riguardanti principalmente le dimensioni delle navi;
- anche l'aiuto all'ammodernamento delle navi sarà subordinato a diversi criteri di ammissibilità, in particolare allo scopo di favorire il miglioramento della sicurezza e delle condizioni di lavoro a bordo, la selettività delle operazioni di pesca e la qualità dei prodotti;
- l'aiuto per l'arresto temporaneo delle attività di pesca per eventi imprevedibili viene mantenuto e comunque subordinato a limiti rigorosi, in particolare per quanto riguarda l'importo totale dei fondi che possono esservi destinati. Questi limiti possono tuttavia essere soppressi qualora venga attuato contemporaneamente un piano di demolizione;
- le misure socioeconomiche a favore dei pescatori, destinate a favorirne la riconversione professionale, vengono ampliate per consentire loro di diversificare le loro attività, pur continuando a praticare la pesca a tempo parziale.

La Commissione ha adottato un piano d'azione per **ovviare alle conseguenze sociali, economiche e regionali** della ristrutturazione del settore della pesca europeo²⁶. Esso indica che in seguito a tali cambiamenti e al crescente fabbisogno determinato dai piani di demolizione e dalle misure di accompagnamento socioeconomico, gli Stati

²⁶

COM(2002) 600 del 6.11.2002.

membri e le regioni le cui flotte saranno maggiormente interessate dall'adozione dei piani di ricostituzione o di gestione pluriennale degli stock dovranno approfittare della valutazione intermedia per operare una riprogrammazione delle azioni cofinanziate dai Fondi strutturali.

2.3. Energia

La direttiva 2001/77/CE sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da **fonti energetiche rinnovabili** nel mercato interno dell'elettricità è stata adottata il 27 ottobre 2001²⁷. La direttiva ha stabilito per il 2010 un obiettivo medio indicativo del 22% di energia di origine rinnovabile nel consumo lordo di energia elettrica.

Inoltre il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato la direttiva 2002/91/CE²⁸ del 16 dicembre 2002 sul **rendimento energetico nell'edilizia**. Obiettivo di tale direttiva è di ridurre fino al 20% entro il 2010 il fabbisogno energetico per il riscaldamento, la climatizzazione e l'illuminazione negli immobili privati e commerciali attraverso misure di migliore rendimento energetico e l'utilizzazione di energia rinnovabile. La direttiva si applica agli edifici nuovi e a quelli esistenti; questi ultimi richiedono considerevoli finanziamenti supplementari, soprattutto quando si tratta di ristrutturare vecchi quartieri urbani.

Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno infine raggiunto un accordo informale sulla proposta della Commissione relativa alla promozione dei biocarburanti nei trasporti. La direttiva 2003/30/CE, adottata l'8 maggio 2003, ha stabilito per il 2010 un obiettivo indicativo del 5,75% di biocarburanti rispetto al volume totale di carburanti per il trasporto stradale commercializzati negli Stati membri.

Per realizzare questi obiettivi si potrebbe attingere ai Fondi strutturali.

2.4. Concorrenza

In questo settore sono particolarmente rilevanti, nel quadro della valutazione intermedia, cinque punti:

- Modifica degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale²⁹

La modifica ha reso più flessibili gli orientamenti citati per quanto riguarda le regioni ultraperiferiche (RUP). Più specificamente, potranno essere concessi aiuti al funzionamento non decrescenti e non limitati nel tempo non soltanto nelle RUP ammissibili alla deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), ma anche in quelle ammissibili alla deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), a condizione che contribuiscano a compensare i costi aggiuntivi dell'esercizio dell'attività economica inerenti ai fattori elencati all'articolo 299, paragrafo 2, del trattato, la cui persistenza e combinazione danneggiano gravemente lo sviluppo di tali regioni (grande distanza, insularità, superficie ridotta, orografia e clima difficili, dipendenza economica da alcuni prodotti). Gli aiuti previsti dovranno tuttavia essere giustificati in funzione del loro contributo allo sviluppo regionale e della loro natura,

²⁷ GU L 283 del 27.10.2001, pag. 33.

²⁸ GU L 1 del 4.1.2003, pag. 65.

²⁹ GU C 258 del 9.9.2000, pag. 5.

e il loro livello deve essere proporzionale ai costi supplementari che intendono compensare.

– Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente³⁰

Subentrando alla disciplina del 1994 giunta a termine, la nuova disciplina tiene conto dell'evoluzione delle azioni nel settore ambientale, adottate sia su iniziativa degli Stati membri e della Comunità che a livello mondiale, sulla scia in particolare del protocollo di Kyoto. Rispetto alle norme precedenti la nuova disciplina prevede innovazioni per quanto riguarda gli aiuti nel settore dell'energia (risparmio energetico, produzione combinata di elettricità e di calore, energie rinnovabili). Infine, la disciplina attuale favorisce le regioni assistite, assegnando un bonus per le imprese ivi situate.

– Aiuti di Stato e capitale di rischio³¹

Le norme in vigore riguardanti gli aiuti di Stato non erano più adeguate ai tipi di misure istituite dalle autorità degli Stati membri intese a promuovere la crescita dell'attività nel settore del capitale di rischio. Per questo motivo la comunicazione qui citata descrive le modalità di valutazione delle misure destinate a promuovere il capitale di rischio, in applicazione delle norme sugli aiuti di Stato. Per promuovere il capitale di rischio le autorità pubbliche possono prendere numerosi provvedimenti che non costituiscono aiuti di Stato. Invece, qualora un intervento pubblico costituisca un aiuto di Stato, la Commissione controllerà che tale misura sia destinata a ovviare a una disfunzione indubbia del mercato. Si riterrà che tale condizione sia soddisfatta nel caso di transazioni di importo esiguo (fino a 500.000 € o 750.000 € e 1.000.000 € rispettivamente nelle regioni ammesse a beneficiare di aiuti regionali in applicazione dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c) o a) del trattato CE). Se la condizione di disfunzione del mercato è soddisfatta, la Commissione valuterà la misura alla luce di altri criteri, in particolare le dimensioni delle imprese interessate dalla misura (con preferenza per le piccole imprese in fase di costituzione o costituite di recente), l'esistenza di salvaguardie che permettono di limitare la distorsione della concorrenza tra investitori, l'obiettivo della redditività delle decisioni d'investimento (attestato dal fatto che la misura prevede il contributo di capitali forniti da investitori privati in proporzione significativa).

– Disciplina multisettoriale degli aiuti regionali destinati ai grandi progetti d'investimento³²

Per motivi di semplificazione la nuova disciplina riguarda la riformulazione e il raggruppamento delle norme settoriali relative alle automobili, alle fibre sintetiche e alla siderurgia, da un lato, e la forte riduzione del numero di progetti che devono essere notificati grazie ad un sistema automatico per la determinazione delle intensità degli aiuti, dall'altro.

Il nuovo sistema ridurrà inoltre i livelli di aiuto secondo una scala basata sull'importo dell'investimento. In virtù della nuova disciplina, l'intensità reale di aiuto di cui potrà beneficiare un grande progetto sarà automaticamente determinata in base ad una

³⁰ GU C 37 del 3.2.2001, pag. 3.

³¹ GU C 235 del 21.8.2001, pag. 3.

³² GU C 70 del 19.3.2002, pag. 8.

scala di riduzione che funziona come un tasso d'imposizione progressivo: le intensità massime di aiuto predefinite vengono progressivamente ridotte per ogni rata di investimento superiore. Gli Stati membri debbono tuttavia notificare singolarmente tutti i casi in cui l'aiuto previsto sia superiore all'importo massimo al quale può pretendere un progetto d'investimento di 100 milioni di €. Non sarà concesso alcun aiuto a tali progetti qualora l'impresa beneficiaria aumentasse la sua capacità produttiva di oltre il 5% delle dimensioni del mercato ovvero detenesse oltre il 25% di quota di mercato. Tuttavia, la nuova disciplina riconosce anche che i grandi progetti d'investimento possono effettivamente contribuire allo sviluppo regionale. Per questo motivo essa prevede un premio di coesione, che sarà concesso per grandi progetti finanziati dai Fondi strutturali comunitari. Per tali progetti, all'intensità di aiuto ammissibile calcolata secondo la scala citata sarà applicato il coefficiente dell'1,15%. Il nuovo sistema prenderà altresì in considerazione il valore aggiunto di tali grandi progetti cofinanziati ai fini della coesione economica e sociale della Comunità. Questa impostazione consente di conciliare l'obiettivo di ridurre gli aiuti di Stato che comportano le distorsioni più gravi, da un lato, e di conseguire gli obiettivi di coesione stabiliti dal trattato, dall'altro.

- Regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione, del 12 dicembre 2002, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione³³

Il regolamento istituisce un sistema di esenzione per categoria per gli aiuti per la creazione di posti di lavoro e gli aiuti volti a favorire l'assunzione di lavoratori svantaggiati e disabili, nei limiti di massimali predefiniti; ciò significa che gli Stati membri non dovranno d'ora innanzi notificare tali aiuti alla Commissione per autorizzazione. Inoltre il regolamento stabilisce i criteri secondo i quali saranno valutati altri aiuti, come quelli volti a salvaguardare i posti di lavoro esistenti o a promuovere la conversione di contratti di lavoro temporanei o a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato; tali aiuti devono continuare ad essere notificati alla Commissione.

In base al nuovo regolamento, gli Stati membri possono concedere un aiuto supplementare per l'assunzione di disoccupati di lunga durata e di altri lavoratori svantaggiati fino all'equivalente del 50% dei costi salariali e degli oneri previdenziali obbligatori di un anno. Gli Stati membri possono assumere a loro carico fino al 60% di tali costi per le assunzioni di lavoratori disabili. Va sottolineato che sarà applicata una maggiorazione dei tassi di intensità degli aiuti per la creazione netta di posti di lavoro qualora essi siano situati in una regione assistita.

2.5. Ricerca e sviluppo

Cogliere le opportunità offerte dal sesto programma quadro: in occasione della valutazione intermedia occorre ricercare sinergie con le attività di ricerca e sviluppo ammesse nel quadro di uno dei nuovi strumenti del sesto programma quadro (in particolare i nuovi strumenti sulle reti di eccellenza e i progetti integrati nell'ambito delle sette priorità), sotto forma di **finanziamenti complementari** o di cofinanziamenti diretti per gli operatori della ricerca delle regioni dell'Obiettivo 1. In particolare, le organizzazioni delle regioni dell'obiettivo 1 che, in esito alla

³³ GUL 337 del 13.12.2002, pag. 3.

valutazione effettuata, partecipano ad una proposta approvata possono ricevere un contributo dai Fondi strutturali, conformemente al regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio e nel pieno rispetto della normativa sugli aiuti di Stato³⁴.

Ulteriori sinergie andrebbero ricercate con le azioni del programma quadro relative alla strutturazione dello spazio europeo della ricerca, segnatamente per quanto riguarda le infrastrutture di ricerca e sviluppo, le attività innovative, le attività collegate alle PMI (ricerca cooperativa e collettiva), le prospettive regionali e le azioni mirate alla mobilità dei ricercatori. Inoltre le autorità regionali dovrebbero interessarsi del potenziale del programma ERA-NET³⁵, specificamente ideato per promuovere il coordinamento e l'apertura reciproca delle politiche di ricerca a livello regionale, nazionale ed europeo.

3. LE POLITICHE COMUNITARIE IN CORSO DI MODIFICA

Le seguenti modifiche delle politiche di alcuni settori avranno ripercussioni sui programmi dei Fondi strutturali:

3.1. Reti transeuropee d'energia

Il 20 dicembre 2001 la Commissione ha proposto un piano d'azione volto a eliminare la congestione e le strozzature nella distribuzione di **elettricità** e **gas** nell'Unione. Questo piano d'azione permetterà di garantire un migliore funzionamento del mercato interno, conseguendo allo stesso tempo una riduzione delle disparità tra le varie regioni in questo settore.

Principale obiettivo di questo piano d'azione è la costruzione e/o il rafforzamento dei collegamenti transfrontalieri tra le reti nazionali. Le autorità nazionali e gli strumenti finanziari comunitari, compresi i Fondi strutturali, dovranno privilegiare gli investimenti per i 12 progetti prioritari nel quadro delle reti transeuropee di energia. La Commissione ha inoltre proposto di elevare al 20% dei costi ammissibili il tasso massimo di aiuto nel quadro dei regimi di aiuti di Stato, con possibili modifiche negli interventi effettuati nelle regioni in cui tali progetti prioritari saranno realizzati.

Nel marzo 2001 la Commissione ha infine proposto nuove misure per garantire l'apertura dei mercati del gas e dell'elettricità nell'Unione fino al 2007. A tal fine la Commissione ha modificato le direttive che disciplinano il mercato interno del gas e dell'elettricità, proponendo il seguente calendario di realizzazione:

2003: Libertà per tutti i clienti non privati di scegliere il fornitore di elettricità.

2004: Libertà per tutti i clienti non privati di scegliere il fornitore di gas.

2007: Tutti gli utenti, senza eccezioni, devono poter scegliere il proprio fornitore di gas ed elettricità.

La valutazione intermedia potrebbe permettere, nell'ambito della progressiva apertura dei mercati, di riorientare alcuni contributi dei Fondi strutturali verso i progetti

³⁴ Cfr. allegato III della decisione 1513/2002/CE del 27 giugno 2002 relativa al sesto programma quadro, GU L 232 del 29.8.2002, pag. 1.

³⁵ <http://europa.eu.int/comm/research/fp6/era-net.html>.

prioritari nel quadro delle reti transeuropee di energia, tenendo conto dell'aumento del massimale in materia di aiuti di Stato.

3.2. **Politica dei trasporti**

Nel suo Libro bianco "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte", adottato nel settembre 2001, la Commissione ha proposto una serie di misure volte al riequilibrio tra i vari sistemi di trasporto, all'eliminazione delle strozzature e al miglioramento della qualità dei trasporti per gli utenti.

A tal fine la Commissione ha avviato una **revisione degli orientamenti della rete transeuropea**, che dovrebbe sfociare nella presentazione di una proposta in base ai lavori di un Gruppo di alto livello, composto da rappresentanti degli Stati membri e dei paesi candidati e presieduto da Karel Van Miert. I risultati del lavoro del Gruppo di alto livello sono stati pubblicati nel giugno 2003³⁶. La Commissione effettuerà adesso un approfondito studio d'impatto del programma raccomandato e in autunno proporrà un riesame della decisione sugli orientamenti per lo sviluppo della rete transeuropea di trasporti.

Questa revisione consentirà di orientare i progetti a più alto valore aggiunto europeo che possono dare impulso al trasporto intermodale sui grandi assi. Questo consentirà di privilegiare le infrastrutture che possono effettivamente contribuire al trasferimento del traffico di merci dal trasporto stradale a quello ferroviario, fluviale e marittimo nonché lo sviluppo della rete ferroviaria rapida transeuropea per i viaggiatori e i relativi collegamenti con gli aeroporti.

I Fondi strutturali svolgeranno il ruolo di assecondare tale evoluzione delle priorità dalla politica dei trasporti³⁷ ma anche di migliorare le **reti secondarie e i relativi collegamenti** con i grandi assi della rete transeuropea identificati dagli orientamenti futuri.

La Commissione ha inoltre avviato una riflessione globale per il finanziamento della rete transeuropea. Si tratterà di rafforzare l'efficacia e il **coordinamento delle varie fonti comunitarie** di finanziamento e di esplorare la fattibilità dei nuovi strumenti giuridici e finanziari per incoraggiare, tra l'altro, la formazione di partenariati tra **settore pubblico e privato**. Nei prossimi mesi la Commissione presenterà a tale proposito una comunicazione.

Per porre gli utenti nel fulcro della politica dei trasporti nel quadro di un trasporto sostenibile, la Commissione ha proposto una direttiva volta a migliorare la sicurezza nei **tunnel stradali di grande lunghezza**. Dovranno inoltre essere incoraggiate le altre azioni che riguardano il rafforzamento della sicurezza stradale (introduzione di nuove tecnologie e normative, ecc.). Ai fini della qualità dei trasporti occorre inoltre ridurre gli inconvenienti causati dai trasporti urbani, promuovendo i trasporti pubblici e nuove forme di mobilità. L'obiettivo è di predisporre trasporti pubblici di qualità e di mettere in atto le migliori pratiche. Dovranno essere prese misure complementari per promuovere le energie alternative e introdurre carburanti sostitutivi, seguendo la strategia delineata dalla Commissione.

³⁶ http://europa.eu.int/comm/ten/transport/revision/hlg_en.htm

³⁷ SEC(2003) 813/2 of 8.07.2003 : "An initiative for growth : investing in Trans European Networks and major R & D projects"

La Commissione intende promuovere le seguenti azioni:

- sostegno alle città e alle regioni di avanguardia per introdurre strategie integrate attraverso pacchetti di misure innovative;
- maggiore ricorso ai veicoli non inquinanti utilizzando carburanti sostitutivi;
- introduzione di sistemi di trasporto in comune accessibili a tutti gli utenti (comprese le persone a mobilità ridotta) sia nei servizi ferroviari urbani e regionali che nella gestione delle infrastrutture;
- identificazione e divulgazione delle migliori pratiche di sistemi di trasporto urbani.

In questo contesto si possono prevedere anche modifiche dei programmi dei Fondi strutturali.

4. PERSEGUIMENTO DI UNA MAGGIORE EFFICACIA DELL'ATTUAZIONE DELLA POLITICA STRUTTURALE

4.1. Impatto della semplificazione sulla revisione intermedia

La revisione intermedia è l'occasione per operare una semplificazione, nello spirito della comunicazione recentemente adottata dalla Commissione³⁸, tenendo conto in particolare del principio di "proporzionalità" nell'attuazione dei Fondi strutturali.

Per quanto riguarda la semplificazione della gestione dei programmi, i documenti di programmazione (programmi operativi e documenti unici di programmazione) potrebbero essere ridotti affinché non costituiscano doppioni dei complementi di programmazione, che in generale sono sufficientemente dettagliati. Tale riduzione delle dimensioni del documento avrebbe come principale vantaggio di diminuire il numero di domande di modifica relative ad elementi che normalmente non dovrebbero essere inclusi nei programmi, ma semplicemente identificati nei complementi di programmazione.

Poiché la revisione intermedia è basata sull'intervento/documento di programmazione, la Commissione dovrà assicurare una coerenza complessiva. Tale esigenza di coerenza si manifesta a diversi livelli: coerenza tra i Fondi strutturali, coerenza tra gli Stati membri, coerenza tra forme d'intervento. In questo modo quando è prevista una modifica di una decisione della Commissione per motivi di corretta gestione, compresa quella finanziaria, o con l'introduzione di misure o strumenti volti a conseguire gli obiettivi strategici dell'intervento e delle politiche comunitarie che deve rispettare, occorre comunque che gli impegni finanziari, pubblici, nazionali e comunitari siano rispettati, ferme restando le disposizioni normative relative alla gestione finanziaria dei Fondi strutturali.

I risultati preliminari della valutazione intermedia (i cui primi risultati erano disponibili a giugno 2003) saranno esaminati dalla Commissione e dalle autorità di

³⁸ Comunicazione "Semplificazione, chiarimento, coordinamento e flessibilità della gestione dal 2000 al 2006" del 25 aprile 2003, C(2003) 1255.

gestione e saranno utilizzati per i lavori preparatori alla revisione intermedia. I servizi della Commissione dovrebbero comunque evitare di avviare procedure interne relative alle decisioni di modifica dei programmi prima che la relazione finale della valutazione dell'intervento in questione non sia pervenuta ufficialmente alla Commissione e questa ne abbia valutato la qualità. Gli interventi saranno modificati soltanto una volta per tener conto dell'assegnazione della riserva d'efficacia e della valutazione intermedia.

4.2. **Partenariato tra settore pubblico e privato**

Nella revisione intermedia la Commissione incoraggerà ove possibile l'adozione di partenariati tra settore pubblico e privato per l'attuazione degli interventi finanziati dai Fondi strutturali.

Il ricorso al partenariato tra settore pubblico e privato potrebbe essere incoraggiato in particolare nell'ambito di progetti relativi alle reti transeuropee di trasporto (TEN), accelerandone così la realizzazione.

Sulla base dell'esperienza dei contratti di partenariato tra settore pubblico e privato finanziati in particolare dallo Strumento strutturale di preadesione (ISPA) e dal Fondo di coesione, la Commissione ha elaborato gli **Orientamenti per il successo dei partenariati tra settore pubblico e privato**³⁹.

4.3. **Finanziamento di progetti di ampia portata**

Nel luglio 2002 la Commissione ha presentato al Comitato per lo sviluppo e la conversione delle regioni una nota sulla semplificazione, la trasparenza e la coerenza nella valutazione dei progetti di ampia portata, elaborata in stretta collaborazione con gli Stati membri. Tale nota elencava le seguenti quattro regole fondamentali per stabilire il livello del cofinanziamento comunitario dei progetti relativi a infrastrutture pubbliche finanziati dal FESR, dal Fondo di coesione e dall'ISPA. Tali regole sono le seguenti:

- applicazione di un **tasso di attualizzazione finanziaria** pari al 6% massimo in termini reali (eventualmente elevabile all'8% per alcuni progetti). Il tasso di attualizzazione economica è scelto da ciascuno Stato beneficiario in modo coerente tra i propri progetti;
- inesistenza di **accantonamenti per gli imprevisti**, oppure accantonamenti contabilizzati unicamente nel costo ammissibile, ma non nel costo totale che serve a determinare il tasso di aiuto comunitario, e limitati al 10% del costo totale, esclusi gli accantonamenti;
- in casi debitamente giustificati, possibilità di deroga al metodo rigoroso d'incremento⁴⁰ nell'analisi finanziaria, tenendo conto delle **rimanenze dei costi storici** calcolati come l'importo dei prestiti contratti che devono ancora essere rimborsati;

³⁹ Disponibile sul sito Inforegio: http://europa.eu.int/comm/regional_policy.

⁴⁰ Differenza delle spese e delle entrate tra l'ipotesi con progetto e l'ipotesi senza progetto.

- per i progetti di ristrutturazione e di gestione dei rifiuti, applicazione del **metodo modificato del "financing gap"**, che permette di incoraggiare l'applicazione del principio "chi inquina paga".

Tali regole sono valide per i due metodi di analisi finanziaria presentati nella Guida all'analisi costi-benefici dei progetti d'investimento⁴¹.

La loro applicazione, prevista per l'inizio del 2003, permetterà di accrescere l'effetto leva degli aiuti comunitari e di perseguire un migliore equilibrio tra le sovvenzioni comunitarie e le fonti nazionali di finanziamento, nonché di incoraggiare l'applicazione del principio "chi inquina paga". Per alcuni Stati membri ciò comporterà una modifica del tasso d'intervento comunitario per progetti ambientali di ampia portata, rispetto alla prassi finora seguita. Occorrerà tenerne conto nella valutazione intermedia.

⁴¹ Disponibile all'indirizzo seguente:
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/guide_en.htm