

II

(Atti per i quali la pubblicazione non è una condizione di applicabilità)

CONSIGLIO

DECISIONE DEL CONSIGLIO

del 6 ottobre 2006

sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione

(2006/702/CE)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea,

visto il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), sul Fondo sociale europeo (FSE) e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999 ⁽¹⁾, in particolare l'articolo 25, primo comma,

vista la proposta della Commissione,

visto il parere conforme del Parlamento europeo,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo,

visto il parere del Comitato delle regioni,

considerando quanto segue:

(1) L'articolo 158 del trattato prevede che, per rafforzare la coesione economica e sociale, la Comunità debba mirare a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali.

(2) A norma dell'articolo 25 del regolamento (CE) n. 1083/2006, è opportuno stabilire orientamenti strategici per la coesione economica, sociale e territoriale, in modo da definire un contesto indicativo per l'intervento del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo e del Fondo di coesione (di seguito «i Fondi»), tenendo conto delle altre politiche comunitarie pertinenti, al fine di promuovere uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile della Comunità.

(3) L'allargamento comporta un notevole ampliamento delle disparità regionali nella Comunità, anche se alcune delle parti più povere dei nuovi Stati membri registrano alcuni dei tassi di crescita più elevati. L'allargamento rappresenta pertanto un'opportunità senza precedenti di migliorare la crescita e la competitività nella Comunità nel suo complesso, il che dovrebbe riflettersi negli orientamenti strategici.

(4) Il Consiglio europeo di primavera del 2005 ha ribadito che la Comunità dovrebbe mobilitare tutte le risorse appropriate a livello nazionale ed europeo, compresa la politica di coesione, per perseguire gli obiettivi dell'agenda di Lisbona rinnovata, che consiste in orientamenti integrati, che comprendono gli indirizzi di massima per le politiche economiche e gli orientamenti per l'occupazione approvati dal Consiglio.

(5) In linea con gli obiettivi del trattato, specie per quanto riguarda la promozione di una reale convergenza economica, gli interventi finanziati mediante le risorse limitate di cui dispone la politica di coesione dovrebbero concentrarsi sulla promozione della crescita sostenibile, della competitività e dell'occupazione, tenendo conto dell'agenda di Lisbona rinnovata.

⁽¹⁾ GU L 210 del 31.7.2006, pag. 25.

- (6) L'obiettivo degli orientamenti strategici dovrebbe essere quindi quello di promuovere un aumento del contenuto strategico della politica di coesione, al fine di rafforzare le sinergie con gli obiettivi dell'agenda di Lisbona rinnovata, di facilitarne la realizzazione.
- (7) Il Consiglio europeo di primavera del 2005 ha concluso che è necessario un maggiore coinvolgimento a livello territoriale nei confronti gli obiettivi dell'agenda di Lisbona rinnovata, associando i soggetti a livello regionale e locale e le parti sociali, in particolare, nei settori in cui è essenziale una maggiore prossimità, come l'innovazione, l'economia basata sulla conoscenza e le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, l'occupazione, il capitale umano, l'imprenditorialità, il sostegno alle piccole e medie imprese (PMI) e l'accesso al capitale di rischio. Questi orientamenti strategici riconoscono l'importanza di tale coinvolgimento.
- (8) Tali orientamenti strategici dovrebbero anche riconoscere che il successo nell'attuazione della politica di coesione dipende dalla stabilità macroeconomica e da riforme strutturali a livello nazionale, nonché da una serie di altre condizioni che favoriscono gli investimenti, compresa un'efficace attuazione del mercato interno, riforme amministrative, una buona governance, un contesto favorevole alle aziende e la disponibilità di una manodopera altamente qualificata.
- (9) Gli Stati membri hanno sviluppato programmi nazionali di riforma per migliorare le condizioni per la crescita e l'occupazione, tenendo conto degli orientamenti integrati. Questi orientamenti strategici dovrebbero dare la priorità, per tutti gli Stati membri e le regioni, ai settori d'investimento che aiutano a realizzare i programmi nazionali di riforma tenendo conto delle esigenze e delle circostanze nazionali e regionali: investimenti nell'innovazione, economia della conoscenza, nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, occupazione, capitale umano, imprenditorialità, sostegno alle PMI, accesso al capitale di rischio.
- (10) Gli orientamenti strategici dovrebbero tener conto del ruolo della politica di coesione nella realizzazione di altre politiche comunitarie coerenti con l'agenda di Lisbona rinnovata.
- (11) Nel caso delle regioni e degli Stati membri ammissibili al sostegno nel quadro dell'obiettivo Convergenza, si dovrebbe mirare a stimolare il potenziale di crescita, in modo da ottenere e mantenere elevati tassi di crescita, anche affrontando le lacune nelle infrastrutture fondamentali e rafforzando la capacità istituzionale e amministrativa.
- (12) La dimensione territoriale della politica di coesione è importante e tutte le aree della Comunità dovrebbero poter contribuire alla crescita e all'occupazione. Ne consegue che gli orientamenti strategici dovrebbero tener conto delle necessità in termini di investimenti sia nelle aree urbane sia in quelle rurali, in ragione dei ruoli rispettivi nello sviluppo regionale e al fine di promuovere uno sviluppo equilibrato, comunità sostenibili e l'inclusione sociale.
- (13) All'obiettivo di cooperazione territoriale europea spetta l'importante ruolo di garantire uno sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio comunitario. Gli orientamenti strategici dovrebbero contribuire al successo dell'obiettivo cooperazione territoriale europea, che dipende da strategie di sviluppo condivise dei territori interessati a livello nazionale, regionale e locale e dalle attività di rete, soprattutto per garantire il trasferimento delle idee ai principali programmi di coesione nazionali e regionali.
- (14) Nell'ottica di promuovere lo sviluppo sostenibile, gli orientamenti strategici dovrebbero riflettere la necessità di tener conto della protezione e del miglioramento dell'ambiente nel preparare le strategie nazionali.
- (15) La parità uomo-donna e la prevenzione della discriminazione basata su sesso, razza o origine etnica, religione e convinzioni personali, disabilità, età e orientamento sessuale sono i principi fondamentali della politica di coesione e dovrebbero essere inseriti in tutti i livelli dell'approccio strategico in materia di coesione.
- (16) Una buona governance è essenziale a tutti i livelli per un'attuazione riuscita della politica di coesione. Questi orientamenti strategici dovrebbero tener conto del ruolo di un partenariato di ampio respiro nell'elaborazione e nell'attuazione di strategie di sviluppo, in quanto necessario a garantire che strategie di coesione complesse possano essere gestite con successo, nonché delle esigenze di qualità ed efficienza nel settore pubblico.
- (17) Questi orientamenti strategici rappresentano un contesto unico indicativo 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 della Comunità in termini di coesione, crescita e occupazione. Tenendo conto degli orientamenti strategici, ogni Stato membro dovrebbe preparare il proprio quadro strategico di riferimento nazionale e i programmi operativi risultanti,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 2

Gli Stati membri sono destinatari della presente decisione.

Articolo 1

Gli orientamenti strategici comunitari per la coesione economica, sociale e territoriale (in seguito denominati «gli orientamenti strategici») di cui all'allegato sono adottati come un contesto indicativo per gli Stati membri per l'elaborazione dei quadri strategici di riferimento nazionali ed i programmi operativi per il periodo 2007-2013.

Fatto a Lussemburgo, addì 6 ottobre 2006.

Per il Consiglio

Il presidente

K. RAJAMÄKI

ALLEGATO

Orientamenti strategici comunitari per la coesione economica, sociale e territoriale 2007-2013

1. INTRODUZIONE: ORIENTAMENTI PER LA POLITICA DI COESIONE, 2007-2013

In conformità degli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione dell'agenda di Lisbona rinnovata, i programmi sostenuti dalla politica di coesione devono cercare di indirizzare le risorse verso le tre priorità seguenti ⁽¹⁾:

- rendere più attraenti gli Stati membri, le regioni e le città migliorando l'accessibilità, garantendo una qualità e un livello adeguati di servizi e tutelando l'ambiente,
- promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità e lo sviluppo dell'economia della conoscenza mediante lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione, comprese le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché
- 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.

Integrando l'agenda di Lisbona rinnovata nei nuovi programmi si fa attenzione ai seguenti principi.

Anzitutto, in linea con il nuovo impulso impresso alla stessa agenda di Lisbona, la politica di coesione deve incentrarsi maggiormente sulla conoscenza, sulla ricerca, sull'innovazione e sul capitale umano. Occorre quindi aumentare considerevolmente le risorse finanziarie stanziata a favore di questi settori d'intervento, come richiesto dalle nuove disposizioni in materia di destinazione degli stanziamenti ⁽²⁾. Gli Stati membri e le regioni inoltre devono ispirarsi alle buone prassi che hanno dato visibili risultati positivi in termini di crescita e di occupazione.

In secondo luogo, gli Stati membri e le regioni devono perseguire l'obiettivo dello sviluppo sostenibile e favorire le sinergie tra la dimensione economica, sociale e ambientale. La strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione e i programmi nazionali di riforma sottolineano il ruolo dell'ambiente per la crescita, la competitività e l'occupazione. Occorre tener conto della protezione dell'ambiente nella preparazione dei programmi e dei progetti volti a promuovere lo sviluppo sostenibile.

In terzo luogo, 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. Quest'obiettivo può essere conseguito con misure specifiche volte a promuovere la parità e tenendo debitamente conto delle eventuali ripercussioni per entrambi i sessi degli altri progetti e della gestione dei fondi.

In quarto luogo, gli Stati membri dovrebbero adottare i provvedimenti adeguati per prevenire ogni discriminazione basata su sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età e orientamento sessuale nelle varie fasi di esecuzione dei Fondi. In particolare, l'accessibilità per le persone con disabilità è uno dei criteri da rispettare nel definire le operazioni cofinanziate dai Fondi e di cui tener conto nelle varie fasi d'attuazione.

Nelle sezioni seguenti si esaminano i principali aspetti di ciascuno di questi vasti settori, definendo orientamenti specifici per ogni voce. Non tutti questi orientamenti dettagliati si applicano a tutte le regioni. La scelta dei diversi investimenti dipende in definitiva dall'analisi dei punti di forza e di debolezza di ciascuno Stato membro e di ciascuna regione, nonché dalle circostanze specifiche nazionali e regionali. Gli orientamenti rappresentano piuttosto un contesto unico che gli Stati membri e le regioni sono invitati a utilizzare per l'elaborazione di programmi nazionali, regionali e locali, specialmente per valutare il loro contributo agli obiettivi della Comunità in termini di coesione, crescita e occupazione.

⁽¹⁾ Comunicazione al Consiglio europeo di primavera — «Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione — Il rilancio della strategia di Lisbona» [COM(2005) 24 del 2.2.2005].

⁽²⁾ Articolo 9 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), sul Fondo sociale europeo (FSE) e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999 (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 25).

1.1. **Orientamento: Rendere l'Europa e le sue regioni più attraenti per gli investimenti e l'occupazione**

Un prerequisito fondamentale per favorire la crescita e l'occupazione è assicurare la disponibilità per le imprese delle necessarie infrastrutture (per esempio, in settori come i trasporti, l'ambiente e l'energia). Un'infrastruttura moderna e sicura è un fattore importante per il rendimento di molte imprese, che aumenta l'attrattiva delle regioni e delle città 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, oltre a migliorare la qualità della vita. Le risorse non dovrebbero provenire solo dalle sovvenzioni ma, ove possibile, anche dal settore privato e da prestiti erogati, ad esempio, dalla Banca europea per gli investimenti (BEI). Per il prossimo periodo, le autorità degli Stati membri responsabili del programma potranno avvalersi maggiormente delle consulenze della BEI per preparare progetti adeguati ai finanziamenti europei nel quadro dell'iniziativa Jaspers.

1.1.1. *Potenziare le infrastrutture di trasporto*

La presenza di infrastrutture di trasporto efficienti, flessibili, sicure e pulite 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. Inoltre, lo sviluppo di infrastrutture di trasporto a livello europeo (segnatamente le sezioni pertinenti dei trenta progetti prioritari inerenti alle reti di trasporto transeuropee, «progetti TEN-T»), con particolare attenzione ai progetti transfrontalieri, è 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. Queste esigenze sono in generale più acute nelle regioni dell'obiettivo Convergenza e nei paesi interessati al Fondo di coesione. Tipicamente, gli investimenti infrastrutturali (come nel caso di altri tipi di investimenti) mostrano tassi di rendimento decrescenti al di sopra di un certo livello di finanziamenti. La redditività economica di questo tipo di investimenti risulta elevata quando le infrastrutture sono scarse e le reti di base non sono state completate, ma tende a diminuire una volta raggiunto un certo livello.

Si deve quindi tener conto del livello di sviluppo economico regionale e della dotazione di grandi infrastrutture. 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 con reti stradali inadeguate, si deve finanziare anche la costruzione dei collegamenti stradali indispensabili dal punto di vista economico. Occorre anche affrontare le sfide della mobilità e dell'accessibilità nelle aree urbane, sostenendo sistemi di gestione integrata e soluzioni di trasporto pulite.

Al fine di ottimizzare gli investimenti nel settore dei trasporti, l'intervento dei Fondi dovrebbe essere basato su alcuni principi.

In primo luogo, il livello e la natura degli investimenti in infrastrutture dovrebbero 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 qualità e la densità prevalente delle infrastrutture o il grado di congestione. Per determinare i tassi di rendimento sociali, sarebbe opportuno tenere in debito conto anche le implicazioni ambientali e sociali dei progetti infrastrutturali futuri.

In secondo luogo, occorre rispettare il più possibile il principio della sostenibilità ambientale, in conformità del Libro bianco⁽¹⁾, e si dovrebbe anche perseguire un passaggio a modalità più compatibili con l'ambiente. Le performance ambientali e generali di ciascuna modalità di trasporto dovrebbero essere ottimizzate, in particolare per quanto riguarda l'uso di infrastrutture all'interno e fra le diverse modalità⁽²⁾.

In terzo luogo, nelle regioni dell'obiettivo Convergenza e nei paesi interessati dal Fondo di coesione particolare attenzione dovrebbe essere posta alla modernizzazione della rete ferroviaria, selezionando attentamente le sezioni prioritarie e garantendone l'interoperabilità nell'ambito del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS).

⁽¹⁾ «La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte» [COM(2001) 370].

⁽²⁾ «Keep Europe moving. Sustainable mobility for the European continent» [COM(2006) 314 del 22.6.2006].

In quarto luogo, gli investimenti nelle infrastrutture di trasporto dovrebbero essere affiancati da una gestione adeguata del traffico, con particolare attenzione alla sicurezza, in conformità degli standard nazionali e comunitari. 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 dovrebbero includere, ad esempio, i sistemi di trasporto intelligenti, le piattaforme multimodali e, in particolare, la tecnologia utilizzata per il sistema ERTMS e per il programma di ricerca ATM sul cielo unico europeo (SESAR — per una gestione più uniforme del traffico aereo in Europa).

In base ai principi sopramenzionati, gli orientamenti per gli interventi sono i seguenti:

- gli Stati membri e le regioni ammissibili a finanziamento nell'ambito dell'obiettivo Convergenza ⁽¹⁾ o del Fondo di coesione dovrebbero dare adeguata priorità a quei progetti fra i 30 d'interesse europeo che ricadono nel loro territorio. All'interno di questo gruppo di progetti, meritano particolare attenzione i collegamenti transfrontalieri. Gli altri progetti TEN-T e i collegamenti di trasporto strategici dovrebbero essere sostenuti quando vi sia una forte giustificazione in relazione al loro contributo alla crescita e alla competitività,
- investimenti complementari nei collegamenti secondari saranno altresì importanti, nell'ambito di una strategia regionale integrata per i trasporti e le comunicazioni nelle zone urbane e rurali, per garantire che le regioni sfruttino le opportunità offerte dalle reti principali,
- il sostegno alle infrastrutture ferroviarie dovrebbe puntare ad assicurare una maggiore accessibilità. Le tariffe ferroviarie dovrebbero agevolare l'accesso degli operatori indipendenti, favorendo inoltre la creazione di una rete interoperabile a livello di Unione europea. Il rispetto e le applicazioni dell'interoperabilità e l'utilizzazione dell'ERTMS sui treni e sui binari dovrebbero fare parte di tutti i progetti finanziati, ove possibile,
- promozione di reti di trasporto sostenibili dal punto di vista ambientale, in particolare nelle aree urbane. Fra queste, le strutture di trasporto pubblico (compresi i sistemi combinati di parcheggi e trasporti pubblici), i piani di mobilità, le circonvallazioni, il miglioramento della sicurezza in corrispondenza dei nodi stradali, l'apertura di piste ciclabili e percorsi pedonali. Sono anche comprese le misure volte a rendere i servizi comuni di trasporto pubblico più accessibili a determinate categorie (anziani, disabili) e alla realizzazione di reti di rifornimento per i veicoli che utilizzano carburanti alternativi. Anche le rotte di navigazione interna possono contribuire alla sostenibilità delle reti,
- per garantire la massima efficienza delle infrastrutture di trasporto per favorire lo sviluppo regionale, si devono migliorare i collegamenti fra i territori interclusi, insulari o ultraperiferici e i progetti TEN-T. A tal fine, sarà d'aiuto lo sviluppo dei collegamenti secondari, con particolare attenzione all'intermodalità e al trasporto sostenibile. In particolare, i porti e gli aeroporti dovrebbero essere collegati con il loro entroterra,
- maggiore attenzione dovrebbe essere destinata allo sviluppo delle «autostrade del mare» e del trasporto marittimo a corto raggio come alternative praticabili al trasporto stradale e ferroviario a lunga distanza.

Quando gli Stati membri ricevono contemporaneamente contributi sia dal Fondo di coesione sia 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, in linea generale, dovrebbero concentrarsi invece sul potenziamento delle infrastrutture connesse alle misure destinate a stimolare la crescita economica (ad esempio, sviluppo del turismo e migliorie volte a rendere più attraenti i siti industriali). Gli investimenti riguardanti le infrastrutture stradali devono anche rispettare l'obiettivo globale della sicurezza stradale.

I cofinanziamenti dei fondi devono essere complementari alle sovvenzioni provenienti dal bilancio destinato alle reti transeuropee, evitando duplicazioni dell'intervento comunitario. Gli Stati membri possono far ricorso ai coordinatori per accorciare il tempo che intercorre fra l'elaborazione del progetto della rete e la costruzione reale. Ciascuno Stato membro dovrà 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 parte degli strumenti TEN-T rappresentata dalla garanzia di prestito.

⁽¹⁾ GU L 167 del 30.4.2004, pag. 1.

1.1.2. *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 disinquinamento o riparazione dei danni) e stimolando l'innovazione e la creazione di posti di lavoro. I futuri programmi di coesione dovrebbero cercare di rafforzare le sinergie potenziali tra tutela dell'ambiente e crescita. In tale contesto, dovrebbero considerarsi di elevata priorità la prestazione di servizi ambientali come la fornitura di acqua potabile, le infrastrutture per il trattamento dei rifiuti e delle acque reflue, la gestione delle risorse naturali, la decontaminazione del suolo per prepararlo a nuove attività economiche e la protezione contro determinati rischi ambientali (desertificazione, siccità, incendi e inondazioni).

Nell'intento di ottimizzare i benefici economici e di ridurre al minimo i costi, dovrebbe essere data priorità a combattere l'inquinamento ambientale alla radice. Ciò implica, in materia di gestione dei rifiuti, concentrarsi sulla prevenzione, il riciclaggio e la biodegradazione dei rifiuti, che sono efficaci sul piano dei costi e aiutano a creare posti di lavoro.

Le strategie di sviluppo dovrebbero essere basate su una preventiva valutazione delle esigenze e delle questioni specifiche delle regioni utilizzando, per quanto possibile, indicatori adeguati. È necessario promuovere l'internalizzazione dei costi ambientali esterni sostenendo la creazione e lo sviluppo di strumenti di mercato (come quelli proposti nel piano d'azione per le tecnologie ambientali). In questo contesto merita attenzione l'iniziativa Monitoraggio globale per l'ambiente e la sicurezza, che dal 2008 fornirà informazioni aggiornate e di portata europea sulla copertura e l'uso del territorio e sulle caratteristiche oceaniche, nonché mappe dei danni in caso di disastri e incidenti.

Si raccomandano quindi gli orientamenti seguenti:

- affrontare il notevole fabbisogno di investimenti nelle infrastrutture, 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, delle specie e della biodiversità,
- garantire condizioni favorevoli alle imprese e al loro personale altamente qualificato. Questo può essere assicurato promuovendo la pianificazione dell'uso del territorio, che riduce l'espansione urbana incontrollata, e recuperando l'ambiente fisico, compreso lo sviluppo del patrimonio naturale e culturale. Gli investimenti nel settore dovrebbero essere esplicitamente connessi allo sviluppo di imprese innovative e creatrici di posti di lavoro nei siti interessati,
- adottare, oltre agli investimenti per l'energia e il trasporto sostenibili menzionati altrove, investimenti che contribuiscano al rispetto degli impegni di Kyoto assunti dall'Unione europea,
- prendere misure di prevenzione dei rischi, attraverso una gestione migliore delle risorse naturali, una ricerca più mirata e un uso migliore delle TIC, e politiche pubbliche più innovative, compreso ad esempio il monitoraggio preventivo.

Quando gli Stati membri ricevono contributi sia dal Fondo di coesione sia dai Fondi strutturali, nell'ambito dei programmi dovrebbe essere operata una distinzione chiara tra i tipi di interventi finanziati da ciascun Fondo.

1.1.3. *Affrontare l'uso intensivo delle fonti energetiche tradizionali in Europa*

Una priorità connessa a quanto esposto è la necessità di 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 sicurezza dell'offerta di energia per la crescita a lungo termine, agendo al contempo come fonti di innovazione e procurando opportunità di esportazione, oltre ad essere convenienti dal punto di vista dei costi, soprattutto se i prezzi dell'energia rimarranno elevati.

Per garantire la sicurezza delle forniture, sono anche necessari investimenti nelle fonti di energia tradizionali. I Fondi dovrebbero concentrarsi in particolare — quando vi è la prova di un fallimento del mercato e se ciò non ostacola la liberalizzazione del mercato — sul completamento delle interconnessioni, specie per quanto riguarda le reti transeuropee, sul miglioramento delle reti elettriche e sul completamento e potenziamento delle reti di trasporto e di distribuzione del gas, anche, se del caso, nelle regioni insulari e ultraperiferiche.

Gli orientamenti per gli interventi in questo campo sono i seguenti:

- sostenere i progetti volti a migliorare l'efficienza energetica, ad esempio per quanto riguarda gli edifici, e la diffusione di modelli di sviluppo a bassa intensità di energia,
- promuovere lo sviluppo e l'uso delle tecnologie rinnovabili e alternative (come energia eolica, energia solare e biomassa), anche per il riscaldamento e la refrigerazione, che possono conferire un netto vantaggio all'UE rafforzandone quindi la posizione competitiva. Questo tipo di investimenti contribuisce inoltre al conseguimento dell'obiettivo di Lisbona di assicurare, entro il 2010, che il 21 % dell'elettricità dovrà provenire da fonti rinnovabili,
- concentrare gli investimenti nelle fonti energetiche tradizionali sullo sviluppo delle reti quando vi è prova di un fallimento del mercato. Ciò riguarda prevalentemente le regioni dell'obiettivo Convergenza.

1.2. **Orientamento: Promuovere la conoscenza e l'innovazione a favore della crescita**

Gli obiettivi della Comunità 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: fare fronte al 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 e locale di produrre e assorbire nuove tecnologie (in particolare le TIC); e sostenere maggiormente l'assunzione di rischi.

La spesa per l'RST in percentuale del PIL è in crescita, ma solo marginalmente e, attestata all'1,9 % del PIL, è ancora molto al di sotto dall'obiettivo del 3 % fissato a Lisbona⁽¹⁾. Mentre gli investimenti delle imprese nell'RST rimangono nettamente insufficienti, ci sono segnali che mostrano come anche gli investimenti pubblici in questo settore stiano subendo 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, è richiesta un'azione più intensa per incrociare le esigenze delle imprese con l'offerta di RST che proviene da istituzioni pubbliche e private. Il ritardo dell'Europa in termini di innovazione nei confronti delle altre principali economie si sta accentuando. Il divario in termini di innovazione persiste anche all'interno dell'Europa, perché troppo spesso l'Unione non riesce a trasformare la conoscenza e gli sviluppi tecnologici in prodotti e processi commerciali. La politica di coesione può contribuire a fronteggiare i principali problemi che stanno alla base del ritardo europeo in materia di innovazione, tra cui l'inefficienza dei sistemi di innovazione, lo scarso dinamismo imprenditoriale e la lentezza con cui le imprese 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 di conoscenze. La sensibilizzazione per promuovere un migliore uso del potenziale esistente in materia di RST potrebbe essere incoraggiata attraverso «previsioni» regionali 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 di RST da parte delle imprese, in particolare delle PMI, attraverso azioni volte a sviluppare le abilità e le competenze; ad incoraggiare la creazione e l'impiego in Europa di un più ampio gruppo di talenti di alta qualità nel campo della ricerca; ad 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. Le piattaforme tecnologiche europee ad esempio presentano il potenziale per far corrispondere meglio i programmi di ricerca alle esigenze delle imprese; la politica di coesione può svolgere un ruolo importante sostenendo l'attuazione dei loro programmi strategici di ricerca in tutta l'Unione, comprese le regioni meno sviluppate.

⁽¹⁾ «Investire nella ricerca: un piano d'azione per l'Europa» [COM(2003) 226 del 30.4.2003].

Fermo restando che le sovvenzioni dirette rimangono importanti, soprattutto nelle regioni dell'obiettivo Convergenza, vi è l'esigenza di concentrarsi sulla prestazione di servizi imprenditoriali e tecnologici di carattere collettivo ai gruppi di imprese per aiutarli a sviluppare le attività innovative. Le sovvenzioni dirette concesse alle singole imprese dovrebbero essere mirate 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 competizione globale, che hanno bisogno di sforzi aggiuntivi 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, regionali e locali si dovrebbero basare su un'analisi ad ampio spettro delle possibilità d'investimento nel settore dell'RST.

La conoscenza e l'innovazione sono al centro delle iniziative prese dalla Comunità per accelerare la crescita e promuovere l'occupazione. A livello comunitario vengono proposti due programmi quadro collegati: il 7° programma quadro di RST e il programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP). La sinergia tra la politica di coesione e questi strumenti è di fondamentale importanza affinché le politiche di ricerca e coesione si rafforzino a livello regionale, mentre le strategie di sviluppo nazionali e regionali indicano come raggiungere quest'obiettivo. La politica di coesione può aiutare tutte le regioni a costruire capacità di ricerca e di innovazione, contribuendo quindi alla loro partecipazione effettiva allo Spazio europeo di ricerca e, più in generale, alle attività comunitarie 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 incrementare la loro capacità di ricerca e di innovazione fino a un livello necessario per poter partecipare ai progetti transnazionali di ricerca.

Le strategie regionali devono quindi concentrarsi sugli investimenti per l'RST, l'innovazione, il capitale umano e l'imprenditorialità; far sì che detti investimenti rispondano alle necessità di sviluppo economico della regione e che vi sia la capacità di trasformare la ricerca in innovazioni di prodotto, processo e nel campo dei servizi con prospettive di mercato; incentivare i trasferimenti tecnologici e lo scambio delle conoscenze; promuovere lo sviluppo, la diffusione e l'adozione delle TIC a livello delle imprese e garantire l'accesso al credito per le imprese che intendono investire nei beni e nei servizi ad alto valore aggiunto. Tali strategie dovrebbero contenere disposizioni specifiche in materia di sperimentazione, al fine di aumentare la capacità degli interventi pubblici e delle organizzazioni intermedie di stimolare all'innovazione i soggetti a livello regionale e locale, in particolare le PMI.

1.2.1. *Aumentare e indirizzare meglio gli investimenti nell'RST*

La competitività delle imprese europee dipende essenzialmente dalla loro capacità di introdurre il prima possibile sul mercato le nuove conoscenze. Il sostegno pubblico all'RST è giustificato perché esistono fallimenti del mercato e può anche essere giustificato dal carattere pubblico di alcuni investimenti in RST. 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 dovrebbe 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 può svolgere a questo riguardo un ruolo molto importante attraverso, ad esempio, l'esistenza di raggruppamenti 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 dove l'intensità di RST è bassa.

Negli Stati membri e nelle regioni meno progrediti, l'RST dovrebbe essere sviluppata intorno ai poli di eccellenza esistenti evitando un'eccessiva dispersione geografica delle risorse. Anche in questo caso, le piattaforme tecnologiche europee possono aiutare a concentrare gli investimenti sulle aree prioritarie per la ricerca. Gli investimenti dovrebbero inoltre integrare le priorità europee, in conformità del 7° programma quadro, e sostenere gli obiettivi dell'agenda di Lisbona rinnovata. Va privilegiato lo sviluppo di prodotti, servizi e competenze nuovi e commerciabili.

Le azioni in materia di RST dovrebbero essere in linea con la politica comunitaria in questo settore e con le esigenze delle regioni in questione. In termini di metodo, queste azioni devono essere basate su un solido approccio analitico, come la previsione; sull'uso di indicatori, come i brevetti; sulle risorse umane nell'RST; sull'ubicazione degli istituti di ricerca pubblici e privati e sull'esistenza di raggruppamenti 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 terziaria, ad esempio incentivando la creazione di raggruppamenti di eccellenza regionali e transregionali,
- sostenere le attività di RST presso le PMI e il trasferimento di tecnologia (consentendo alle PMI di accedere ai servizi di RST degli istituti di ricerca finanziati dal settore pubblico),
- appoggiare le iniziative regionali di natura transfrontaliera e transnazionale volte a rafforzare la collaborazione e la capacità nei settori prioritari della politica della ricerca della Comunità,
- sviluppare ulteriormente la capacità di R&S, incluse le TIC, le infrastrutture di ricerca e il capitale umano, nelle zone ad alto potenziale di crescita.

I programmi, in particolare quelli per le regioni ammissibili a titolo dell'obiettivo Convergenza, possono contribuire a sviluppare le infrastrutture di RST (comprese le reti regionali di trasmissione di dati ad alta velocità tra gli istituti di ricerca e al loro interno), le infrastrutture didattiche, le apparecchiature e la strumentazione degli istituti di ricerca pubblici e delle imprese, purché questi investimenti siano direttamente legati a obiettivi di sviluppo economico regionale. Tutto ciò può includere le 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 deve mirare a sviluppare appieno il potenziale dei centri di eccellenza nuovi 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.

1.2.2. *Facilitare l'innovazione e promuovere l'imprenditorialità*

L'innovazione è il risultato di processi complessi e interattivi inclusa la capacità delle imprese di acquisire conoscenze complementari da altri operatori commerciali, organizzazioni e istituzioni.

Gli investimenti nell'innovazione rappresentano una priorità di portata generale per la politica di coesione, sia all'interno dei programmi dell'obiettivo Convergenza che in quelli dell'obiettivo Competitività regionale e occupazione. Il loro cofinanziamento dovrebbe essere una delle maggiori priorità nelle regioni che rientrano in quest'ultimo, in cui le scarse risorse finanziarie devono essere concentrate onde raggiungere la massa critica e produrre un effetto volano.

L'obiettivo principale dovrebbe consistere nel promuovere un contesto produttivo favorevole alla produzione, alla diffusione e all'uso delle nuove conoscenze da parte delle imprese. Per poter creare sistemi regionali di innovazione efficienti i soggetti economici, sociali e politici devono essere messi a contatto con le tecnologie e le pratiche imprenditoriali all'avanguardia nel mondo, oltrepassando la dimensione nazionale o locale. A tal fine, dovrebbe essere anche intensificata la cooperazione con i centri di collegamento per l'innovazione e con gli eurosportelli finanziati dal CIP, specialmente per quanto riguarda la tecnologia transnazionale e la diffusione dell'informazione.

Va fornito sostegno alle imprese in fase di avvio, in particolare quelle coinvolte nell'RST, per sviluppare partenariati con gli istituti di ricerca in un'ottica a lungo termine e con esplicito orientamento al mercato. La politica di coesione dovrebbe cercare di colmare i fallimenti del mercato, che frenano l'innovazione e l'imprenditorialità. Le iniziative dovrebbero cercare di basarsi sui poli di attività esistenti per sfruttare il potenziale regionale di RST e incentivare la creazione di reti e la cooperazione tecnologica tra le regioni e al loro interno.

Le autorità pubbliche dovrebbero 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 migliorate dalla raccolta di dati 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 agglomerazioni esistenti di attività innovative, 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 questa voce sono i seguenti:

- rendere l'offerta regionale di RST, innovazione ed istruzione, più efficiente e accessibile alle imprese, in particolare le PMI, creando ad esempio poli di eccellenza, mettendo a contatto le PMI ad alta tecnologia con gli istituti di ricerca e tecnologici o sviluppando e creando raggruppamenti regionali intorno alle grandi imprese,
- fornire servizi di sostegno alle imprese che consentano loro, segnatamente alle PMI, di accrescere la loro competitività e di internazionalizzarsi, cogliendo in particolare le opportunità offerte dal mercato interno. I servizi prestati alle imprese dovrebbero dare priorità allo sfruttamento di sinergie (ad esempio trasferimenti tecnologici, parchi scientifici, centri di comunicazione per le TIC, incubatori e servizi connessi, cooperazione con i raggruppamenti) e fornire al tempo stesso un sostegno più tradizionale in materia di gestione, marketing, assistenza tecnica, ricerca di personale e altri servizi professionali e commerciali,
- sfruttare appieno i punti di forza europei in materia di ecoinnovazioni. Le ecoinnovazioni dovrebbero essere sostenute con il miglioramento delle 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 altre regioni avranno modo di apprezzare quanto le tecnologie in questione siano necessarie. Questa è un'area che presenta un nesso evidente con il programma quadro per la competitività e l'innovazione,
- sostenere l'imprenditorialità e agevolare la creazione e lo sviluppo di nuove imprese. Si dovrebbe anche porre enfasi sulla promozione di spin-out e spin-off dagli istituti di ricerca o dalle imprese mediante tecniche di vario tipo (ad esempio, sensibilizzazione, realizzazione di prototipi, tutoring e sostegno manageriale e tecnologico ai potenziali imprenditori).

È importante 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 misti pubblico-privati. I servizi dovrebbero essere di altissimo livello, di immediata disponibilità, di facile accesso e rispondenti alle esigenze delle PMI. Dovrebbe essere definita e verificata la qualità dei servizi e dovrebbe esservi coerenza tra coloro che li forniscono, ad esempio mediante partenariati pubblico-privato e sportelli unici.

Le procedure amministrative sono spesso troppo complesse. Dovrebbero essere disponibili informazioni e sostegno iniziale attraverso una rete di sportelli unici che fungano da interfaccia tra il settore pubblico e chi chiede la sovvenzione; i diversi interventi cofinanziati dalla politica di coesione dovrebbero rientrare in questo ambito. Tali fornitori di servizi dovrebbero avere competenza sull'intero campo degli aiuti di Stato — siano essi di natura nazionale o regionale — e gli obiettivi di efficienza della loro attività monitorati regolarmente.

Nei limiti del possibile, dovrebbe essere reso disponibile un sostegno specifico a determinate categorie di imprese (ad esempio, le start-up o le imprese trasferite di recente) o di imprenditori (ad esempio, giovani, donne, lavoratori anziani o persone appartenenti a minoranze etniche). Dovrebbe inoltre essere incoraggiata una istruzione orientata all'imprenditorialità nelle scuole.

1.2.3. *Promuovere la società dell'informazione per tutti*

La diffusione delle TIC nell'economia dell'Unione rappresenta 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. Una erogazione efficiente ed efficace dei servizi pubblici, in particolare la pubblica amministrazione on line e la telesemità (*e-government* ed *e-health*) costituisce un considerevole potenziale per la crescita economica e lo sviluppo di nuovi servizi. La diffusione delle tecnologie può contribuire allo sviluppo regionale favorendo la creazione e l'espansione dei poli di eccellenza nel settore delle TIC e lo sviluppo della connettività e delle attività di rete tra le imprese, in particolare le PMI. Si dovrebbero adottare 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 d'intervento dovrebbero pertanto concentrarsi sulla connettività. Il concetto comprende anche un miglioramento dei servizi di sostegno all'innovazione forniti alle PMI con lo scopo preciso di incentivare i trasferimenti tecnologici tra istituti di ricerca e imprese. Ciò richiede anche la promozione delle competenze necessarie nel contesto dell'economia della conoscenza e lo sviluppo del contenuto attraverso applicazioni e servizi (come *e-government*, *e-business*, *e-learning* ed *e-health*) che rappresentano valide alternative ad altre soluzioni, spesso più costose, per l'erogazione dei servizi. Ciò vale in particolar modo per le zone isolate e scarsamente popolate, nonché per le zone ultraperiferiche, le isole o le aree con svantaggi naturali. 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 appropriate infrastrutture di comunicazione a banda larga a prezzi accessibili.

In linea generale, gli investimenti nelle infrastrutture per le TIC dovrebbero tener conto del rapido sviluppo tecnologico e rispettare i principi della neutralità tecnologica e dell'accesso aperto. È fondamentale al riguardo la conformità alle norme in materia di concorrenza e all'attuazione del quadro normativo in materia di comunicazioni elettroniche.

Gli interventi devono basarsi su indicatori di contesto connessi alla struttura economica esistente (compresi la specializzazione industriale, il livello di sviluppo economico, la qualità della connettività alle TIC e le sinergie potenziali tra i poli regionali di attività economica). Nell'individuare le esigenze regionali si dovrebbe tener conto delle attuali iniziative della Comunità a favore delle TIC, in particolare l'iniziativa «i2010 — Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione»⁽¹⁾.

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 misure di sostegno all'offerta e alla domanda in funzione del fabbisogno locale, la partecipazione delle parti interessate e un forte sostegno politico pubblico.

Gli orientamenti proposti sono i seguenti:

- promuovere l'adozione delle TIC da parte delle imprese e delle famiglie e il loro sviluppo attraverso un sostegno equilibrato all'offerta e alla domanda di prodotti e di servizi pubblici e privati nel settore, 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 sia di una società inclusiva (ad esempio, migliorando l'accessibilità per disabili e anziani), in modo da stimolare la crescita e l'occupazione,
- garantire la disponibilità di infrastrutture TIC e di servizi collegati qualora il mercato non li fornisca a prezzi accessibili e a un livello compatibile con i servizi necessari, specialmente nelle zone isolate e rurali e nei nuovi Stati membri.

1.2.4. Migliorare l'accesso al credito

Un accesso più agevole al credito è un altro elemento fondamentale per promuovere la conoscenza e l'innovazione. Per incentivare la crescita e la creazione di posti di lavoro, deve essere sufficientemente remunerativo per gli imprenditori e le imprese investire nello sviluppo e nella produzione di beni e di servizi anziché concentrarsi, ad esempio, sulle attività orientate alla rendita.

L'accesso al credito in questo contesto è spesso difficoltoso, ostacolando in tal modo la crescita e la creazione di posti di lavoro. È importante quindi migliorare l'accesso al capitale 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'imprenditorialità.

Questi programmi potrebbero essere attuati in stretta cooperazione con il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) nel quadro dell'iniziativa *Jeremie* per aumentare la disponibilità di risorse finanziarie nei settori dove l'imprenditorialità è ostacolata dai 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 lo spiazzamento degli investimenti privati e le misure pregiudizievoli per la concorrenza. Occorrerebbe anche potenziare il coordinamento tra i diversi fondi.

⁽¹⁾ COM(2005) 229.

L'azionariato privato, il capitale di rischio e i fondi di rotazione per le start-up innovative dovrebbero svolgere un ruolo determinante come impulso all'imprenditorialità, all'innovazione e alla creazione di posti di lavoro; poiché non sempre le istituzioni del settore pubblico sono le più adatte all'assunzione di rischi. La priorità dovrebbe essere la creazione o lo sviluppo di fornitori specializzati di capitale di rischio e di garanzie bancarie, laddove sussista fallimento del mercato. Di norma, il loro intervento sarà più efficace se forniranno sostegno sotto forma di un pacchetto integrato che inizi dalla formazione precedente all'avvio o all'espansione dell'impresa.

In base ai principi suddetti, gli orientamenti sono i seguenti:

- sostenere gli strumenti diversi dalle sovvenzioni come i prestiti, i finanziamenti garantiti per debiti subordinati, gli strumenti convertibili (debito mezzanino) e il capitale di rischio (ad esempio il capitale di avviamento e il venture capital). Le sovvenzioni dovrebbero servire a creare e mantenere le infrastrutture che agevolano l'accesso al credito (ad esempio, agenzie per il trasferimento tecnologico, incubatori, reti di «business angels», programmi di preparazione all'investimento). Si potrebbero inoltre sostenere i meccanismi di garanzia e di mutua garanzia affinché le PMI possano beneficiare più agevolmente del microcredito. La BEI e il FEI potrebbero fornire valido supporto al riguardo,
- elaborare un approccio integrato che sostenga ad un tempo l'innovazione, il suo trasferimento in nuove attività commerciali e la disponibilità di capitale di rischio,
- raggiungere determinate categorie specifiche come ad esempio i giovani imprenditori, le imprenditrici o le persone appartenenti a gruppi svantaggiati.

È particolarmente importante operare in stretta collaborazione con il FEI, in virtù della esperienza che ha sviluppato negli anni, per poter fornire alle PMI il sostegno necessario, sviluppando al tempo stesso il mercato europeo del capitale di rischio. Ciò potrebbe comportare la partecipazione all'iniziativa Jeremie.

1.3. **Orientamento: Posti di lavoro migliori e più numerosi**

Nel rilanciare la strategia di Lisbona, il Consiglio europeo ha adottato un insieme di orientamenti che riunisce gli indirizzi di massima per le politiche economiche ⁽¹⁾ e gli orientamenti della strategia europea per l'occupazione, integrando quindi le diverse politiche (macroeconomica, microeconomica e occupazionale) volte a promuovere la crescita e l'occupazione. In conformità dei regolamenti sui Fondi ⁽²⁾, nella sfera dell'occupazione e delle risorse umane le priorità degli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione sono quelle della strategia europea per l'occupazione ⁽³⁾ integrate dalle raccomandazioni dell'UE in materia di occupazione, che prevedono priorità specifiche per paese.

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 sia a breve termine, grazie agli effetti immediati, sia a più lunga scadenza, grazie alle loro ripercussioni positive sulla produttività e sulla competitività. Per ottimizzare l'impatto occupazionale di questi investimenti creando posti di lavoro a durata indeterminata e di alta qualità occorrerebbe sviluppare e migliorare ulteriormente il capitale umano.

In termini di sviluppo del capitale umano, gli orientamenti 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.

Oltre a queste priorità, andrebbe rivolta la debita attenzione agli investimenti destinati a migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione e a potenziare le infrastrutture didattiche, sociali, sanitarie e culturali.

⁽¹⁾ GU L 205 del 6.8.2005, pag. 21.

⁽²⁾ Articolo 23 del regolamento (CE) n. 1081/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, sul Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1784/1999 (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 12).

⁽³⁾ COM(2005) 141 del 12.4.2005.

La politica di coesione dovrebbe raccogliere anzitutto le sfide specifiche che la strategia europea per l'occupazione pone a ciascuno Stato membro, sostenendo gli interventi che rientrano negli obiettivi di Convergenza e di Competitività regionale ed occupazione, tenendo conto dei campi di intervento delle attività definiti nel quadro legislativo. La gamma degli interventi ammissibili e il volume dei mezzi finanziari sono superiori per il primo obiettivo. Per il secondo obiettivo le risorse comunitarie dovranno essere utilizzate in modo molto più mirato per ottenere risultati significativi.

I programmi di sviluppo dell'occupazione e delle risorse umane dovrebbero tener conto delle sfide e delle priorità specifiche di ciascun paese, come indicato nelle raccomandazioni sull'occupazione e nei programmi nazionali di riforma. I programmi, siano essi gestiti a livello nazionale o regionale, dovrebbero affrontare efficacemente le disparità territoriali ed essere adattati alle esigenze delle diverse aree.

Infine, uno degli aspetti più visibili del valore aggiunto europeo nel periodo 2000-2006 per quanto riguarda i Fondi strutturali è stato il sostegno agli Stati membri e alle regioni affinché scambiassero esperienze e costruissero reti, promuovendo l'innovazione. In questo contesto, l'esperienza accumulata grazie all'iniziativa comunitaria Equal dovrebbe essere capitalizzata, integrando i principi sui quali è stata costruita: innovazione, transnazionalità, partenariato, integrazione della prospettiva di genere.

1.3.1. *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. Nel quadro degli orientamenti per l'occupazione, le linee d'azione per questa voce sono le seguenti:

- 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 un approccio al lavoro basato 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 rispondenza alle esigenze del mercato del lavoro.

Le iniziative dovrebbero basarsi su una preventiva individuazione delle esigenze basandosi, ad esempio, su indicatori nazionali e/o regionali pertinenti quali i tassi di disoccupazione e di attività, i tassi di disoccupazione di lunga durata, i tassi di popolazione a rischio povertà e il livello di reddito. Occorrerebbe prestare attenzione al livello locale, dove disparità acute potrebbero non essere colte dalle statistiche elaborate su scala regionale.

La presenza di istituzioni efficienti ed efficaci che si occupino del mercato del lavoro, in particolare di servizi per l'impiego in grado di far fronte alle sfide derivanti dalle rapide ristrutturazioni socioeconomiche e dall'invecchiamento demografico, è fondamentale per sostenere l'erogazione di servizi alle persone in cerca di impiego, ai disoccupati e alle persone svantaggiate e potrebbe essere sostenuta dai Fondi strutturali. Queste istituzioni hanno un ruolo fondamentale da svolgere nell'attuazione di misure attive 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 lavoro, anche a livello locale. Dovrebbero essere in grado di aiutare a prevedere sia le penurie e le strozzature sul mercato del lavoro sia le esigenze professionali e le 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 è cruciale per favorire la mobilità occupazionale e geografica a livello europeo e nazionale ⁽¹⁾.

Un'importante priorità dovrebbe essere il rafforzamento delle 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, con particolare attenzione per i lavoratori scarsamente qualificati. Le azioni dovrebbero avere come obiettivo primario quello di fornire servizi personalizzati, tra cui l'aiuto per la ricerca di un lavoro, il collocamento e la formazione per adattare le qualifiche di lavoratori e disoccupati alle esigenze dei mercati locali del lavoro. Andrebbero tenuti pienamente in considerazione il potenziale esistente in termini di lavoro autonomo e di creazione di imprese, le competenze in materia di TIC e la cultura digitale. Una speciale attenzione dovrebbe essere riservata:

⁽¹⁾ Istituita nel 1993, EURES è una rete di cooperazione tra la Commissione europea e i servizi pubblici dell'occupazione degli Stati membri del SEE (quelli membri dell'UE più la Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein) e altre organizzazioni.

- all'attuazione del Patto europeo per la gioventù agevolando l'accesso dei giovani al mercato del lavoro, il passaggio dalla scuola al lavoro attraverso l'orientamento professionale, l'assistenza al completamento dei cicli di istruzione, l'accesso a una formazione adeguata e l'apprendistato,
- all'attuazione del Patto europeo per la parità fra i sessi mediante l'integrazione orizzontale delle questioni di genere e azioni 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 agevolare l'accesso ai servizi di assistenza all'infanzia e alle persone non autosufficienti, integrare la tematica uomo-donna nelle diverse politiche e misure adottate, organizzare campagne di sensibilizzazione e favorire il dialogo tra le parti interessate,
- all'adozione di 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'imprenditorialità, azioni volte a informare i datori di lavoro e i lavoratori migranti dei rispettivi diritti e doveri e il rafforzamento dell'applicazione delle norme antidiscriminazione.

Un'altra importante priorità dovrebbe consistere nell'assicurare mercati del lavoro inclusivi per le persone svantaggiate o a rischio di emarginazione 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 dovrebbe 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.

1.3.2. *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 e assorbire i mutamenti socioeconomici. Nel quadro degli orientamenti per l'occupazione, le linee guida per questa voce sono le seguenti:

- 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,
- assicurare un andamento dei costi del lavoro e meccanismi di fissazione dei salari che contribuiscano a promuovere l'occupazione.

Il principale obiettivo dovrebbe riguardare le azioni per promuovere gli investimenti nelle risorse umane da parte delle imprese, specialmente le PMI, e dei lavoratori applicando sistemi e strategie di apprendimento 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 apprendimento 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. Andrebbero privilegiate l'imprenditorialità e le PMI, di cui si deve anche agevolare l'accesso alle fonti esterne di competenze, l'ingegneria finanziaria, come lo strumento Jeremie e le soluzioni di formazione, con particolare attenzione per le TIC e le tecniche di gestione. Occorrerebbe anche rivolgere un'attenzione particolare all'aumento della partecipazione ai corsi di formazione e di riqualificazione professionale da parte dei lavoratori anziani e scarsamente qualificati.

È particolarmente importante prevedere e gestire correttamente le ristrutturazioni economiche, specie per quanto riguarda i cambiamenti provocati dall'apertura dei mercati. Si dovrebbe considerare di introdurre sistemi di monitoraggio che coinvolgano le parti sociali, le imprese e le comunità locali, analizzare i cambiamenti socio-economici a livello nazionale, regionale e locale e prevedere i futuri sviluppi dell'economia e del mercato del lavoro. Si devono prendere misure concrete per il sostegno ai programmi volti a modernizzare il mercato del lavoro e a prevedere i mutamenti graduali in tutta l'Unione, in particolare nei settori agricolo, tessile, automobilistico e minerario, insieme a misure per consolidare la prosperità economica delle regioni. Vi è anche un contributo da parte di servizi specifici nel collocamento, nella formazione e nel sostegno ai lavoratori in caso di ristrutturazioni aziendali o settoriali, come la predisposizione di meccanismi di reazione rapida a seguito di licenziamenti collettivi.

Occorrerebbe 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 (ad esempio la sicurezza industriale), 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 ai diritti dei lavoratori, nonché iniziative per il rispetto del codice del lavoro, la riduzione dell'economia sommersa e modi di trasformare il lavoro nero in occupazione regolare.

Alle parti sociali spetta un ruolo importante nell'istituzione di meccanismi atti a garantire la flessibilità del mercato del lavoro. Pertanto, gli Stati membri dovrebbero incoraggiare il coinvolgimento delle parti sociali in attività caratterizzate da questa priorità. Inoltre, nel quadro dell'obiettivo Convergenza, va assegnato un livello appropriato di risorse del Fondo sociale europeo (FSE) allo sviluppo delle capacità, compresi la formazione, le attività di rete, il rafforzamento del dialogo sociale e attività intraprese congiuntamente dalle parti sociali.

1.3.3. *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 sufficienti qualifiche, anche quanto ad alfabetizzazione primaria e capacità di far di conto, oppure perché le loro qualifiche non corrispondono a quelle 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 apprendimento permanente a favore delle persone, delle imprese, dell'economia e della società. Nel quadro degli orientamenti per l'occupazione, le linee d'azione per questa voce sono le seguenti:

- 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. Durante i periodi di programmazione precedenti, i Fondi strutturali hanno investito risorse ingenti nei sistemi di istruzione e di formazione. Nel prossimo periodo di programmazione, si dovrebbero aumentare gli investimenti nel capitale umano in funzione degli obiettivi di Lisbona, basandosi sugli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione. Le seguenti priorità generali dovrebbero essere tenute in considerazione:

- aumentare e migliorare gli investimenti nel capitale umano, mediante, tra l'altro, lo sviluppo di incentivi adeguati e meccanismi di condivisione dei costi per le imprese, gli enti pubblici e i privati,
- sostenere strategie coerenti ed esaustive di apprendimento permanente che permettano, in particolare, di acquisire le competenze richieste dall'economia della conoscenza, sostenendo tra l'altro la cooperazione e l'istituzione di partenariati tra Stati membri, regioni e città in materia di istruzione e formazione onde agevolare gli scambi di esperienze e buone prassi, compresi i progetti innovativi. Andrebbe rivolta particolare attenzione alle esigenze delle categorie svantaggiate,
- sostenere la concezione e l'introduzione di riforme dei sistemi d'istruzione e formazione usando, se del caso, riferimenti e principi comuni europei, in particolare al fine di aumentare l'utilità dell'istruzione e della formazione impartite per il mercato del lavoro,

- 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 dovrebbero anche servire ad attuare le riforme necessarie in base alle seguenti priorità specifiche:

- garantire un'adeguata offerta di istruzione e formazione, attraente, accessibile e di alta qualità a tutti i livelli, compreso il miglioramento delle competenze e della qualificazione del personale, la promozione di percorsi di apprendimento flessibili e nuove opzioni che abbiano inizio già a livello scolastico e prescolare, azioni volte ad ottenere un calo significativo dell'abbandono scolastico e un tasso maggiore di completamento degli studi secondari superiori, nonché un migliore accesso all'istruzione prescolare e scolastica,
- sostenere la modernizzazione dell'istruzione superiore terziaria e lo 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,
- promuovere la qualità e l'attrattiva dell'istruzione e della formazione professionale, compresi l'apprendistato e l'educazione all'imprenditorialità,
- 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 è necessario per attuare le riforme e/o quando tali investimenti possono contribuire in misura considerevole a migliorare la qualità e l'efficacia del sistema di istruzione e formazione.

1.3.4. *Capacità amministrativa*

Nei periodi di programmazione precedenti, i Fondi, attraverso l'assistenza tecnica, hanno rafforzato la capacità di gestione degli Stati membri e delle autorità di gestione nell'attuazione dei regolamenti. Questo avverrà anche nel periodo dal 2007 al 2013.

Oltre la gestione dei Fondi, una efficace capacità amministrativa delle amministrazioni e dei servizi pubblici, cioè la «smart administration», è fondamentale per la crescita economica e l'occupazione. In linea con la strategia di Lisbona rinnovata, 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 e nelle strutture TIC collegate dei servizi amministrativi e pubblici a tutti i livelli territoriali.

Per i paesi e le regioni interessati alla coesione nel quadro 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 sociale e territoriale e lo sviluppo sostenibile. I Fondi strutturali possono svolgere un ruolo importante nel sostegno all'efficace definizione ed attuazione delle politiche, con il coinvolgimento di tutte le parti interessate, in un gran numero di settori.

Per questo, i paesi e le regioni interessati alla coesione nell'ambito dell'obiettivo Convergenza sono invitati a potenziare le amministrazioni e i servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale. Le iniziative prese in questo settore dovrebbero 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 complessiva per individuare i settori in cui la capacità amministrativa va rafforzata in via prioritaria. Gli investimenti dovrebbero concentrarsi sui settori dove esistono i principali ostacoli allo sviluppo socioeconomico e sugli elementi principali delle riforme amministrative.

Gli Stati membri dovrebbero assicurare che l'esigenza di incrementare l'efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni e di modernizzare i servizi pubblici sia adeguatamente presa in considerazione. Gli orientamenti per questa voce sono i seguenti:

- sostenere la definizione di politiche e programmi validi, nonché il monitoraggio, 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 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.

1.3.5. 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 negli anni a venire, 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 e importanti ricadute positive sulla qualità della vita in generale.

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, in particolare negli Stati membri e nelle regioni meno prosperi. Le misure adottate 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 permanenti, e ad investire nel miglioramento delle infrastrutture sanitarie soprattutto quando lo sviluppo economico è seriamente ostacolato dall'assenza o dall'inadeguatezza di tali strutture. Gli Stati membri dovrebbero fare in modo di aumentare l'efficienza dei sistemi sanitari mediante investimenti nelle TIC, nella conoscenza e nell'innovazione. Gli orientamenti per questa voce sono i seguenti:

- prevenire i rischi sanitari per contribuire ad aumentare i livelli di produttività attraverso campagne informative 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 degli Stati membri e delle regioni meno prosperi. Gli interventi in questo campo dovrebbero 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.

2. LA DIMENSIONE TERRITORIALE DELLA POLITICA DI COESIONE

Una delle peculiarità della politica di coesione — diversamente dalle politiche settoriali — consiste nella sua capacità di adeguarsi alle particolari esigenze e caratteristiche delle specifiche sfide e opportunità dei contesti territoriali. Nel contesto della politica di coesione, la geografia è un fattore importante. Per questo, al momento di elaborare i programmi e di concentrare le risorse sulle priorità fondamentali, gli Stati membri e le regioni dovrebbero rivolgere un'attenzione particolare a queste circostanze territoriali specifiche.

Tenere conto della dimensione territoriale servirà a sviluppare comunità sostenibili e ad evitare che le disparità nello sviluppo regionale riducano il potenziale di crescita complessivo. Tale approccio richiede anche che possano essere presi in considerazione problemi e opportunità specifici delle aree urbane e rurali, nonché delle zone transfrontaliere e transnazionali, o delle regioni che presentano altri problemi perché insulari, difficilmente raggiungibili (come le regioni ultraperiferiche o artiche), scarsamente popolate o montuose. Può anche essere necessario tener conto dei problemi ambientali e demografici delle aree costiere. L'efficace attuazione di azioni volte a promuovere la coesione territoriale richiede meccanismi di attuazione che aiutino a garantire un trattamento equo per tutti i territori a seconda delle capacità rispettive intese come fattore di competitività. Una buona governance è dunque importante per affrontare con successo l'aspetto della dimensione territoriale.

Infatti, per la prossima generazione di programmi, la promozione della coesione territoriale dovrebbe far parte degli sforzi volti a garantire che l'intero territorio europeo possa contribuire al conseguimento degli obiettivi dell'agenda per la crescita e l'occupazione. Più specificamente, ciò significa che occorre dare un significato differente alla coesione territoriale, a seconda della storia, della cultura o della situazione istituzionale di ciascuno Stato membro.

È anche essenziale lo sviluppo di partenariati di alta qualità, che coinvolgano soggetti di ogni livello, nazionale, regionale, urbano, rurale e locale. Il successo nell'area della coesione territoriale dipende da una strategia globale che definisca il contesto nel quale vengono realizzati gli obiettivi e gli interventi specifici.

Nel nuovo quadro legislativo, gli Stati membri possono delegare alle città i fondi dedicati alle questioni urbane all'interno dei nuovi programmi. Affinché si realizzino in pieno i benefici del partenariato, le città andrebbero coinvolte nell'intero processo. Ciò potrebbe comprendere la responsabilità della programmazione e l'attuazione della parte del programma che è delegata.

Il nuovo quadro legislativo prevede anche un'assistenza speciale per le regioni ultraperiferiche, al fine di far fronte agli alti costi che queste affrontano a causa delle distanze. Una particolare sfida sarà ottenere che questi interventi contribuiscano a realizzare la strategia del programma nel suo complesso, vale a dire aiutare a generare crescita sostenibile e posti di lavoro.

2.1. Contributo delle città alla crescita e all'occupazione

Come sottolineato dalla comunicazione della Commissione sulla politica di coesione e le città, più del 60 % della popolazione nell'Unione europea vive in aree urbane con più di 50 000 abitanti⁽¹⁾. Le città, e le aree urbane in generale, sono il luogo in cui si concentra la maggior parte dei posti di lavoro, delle imprese e degli istituti d'istruzione superiore, e sono un elemento fondamentale per la coesione sociale. Le città e le aree metropolitane europee tendono ad attrarre i lavoratori più qualificati, creando spesso un circolo virtuoso che stimola l'innovazione e le imprese, aumentando la propria capacità di attrazione nei riguardi dei nuovi talenti.

Nelle città e nelle aree urbane si concentrano non soltanto opportunità, ma anche difficoltà, e occorre tener conto dei problemi specifici delle aree urbane, come la disoccupazione e l'emarginazione sociale (compreso il problema dei «lavoratori poveri»), i tassi di criminalità elevati e crescenti, la crescente congestione e l'esistenza di sacche di povertà all'interno della cerchia urbana.

I programmi che si concentrano sulle aree urbane possono avere diverse forme. Anzitutto, vi sono azioni volte a promuovere le città in quanto motori di sviluppo regionale. Tali azioni dovrebbero mirare anzitutto a migliorare la competitività, ad esempio tramite la formazione di raggruppamenti di imprese. Le azioni sostenute includono misure finalizzate a promuovere l'imprenditorialità, l'innovazione e lo sviluppo dei servizi, compresi quelli alle imprese. È anche importante attrarre e mantenere personale altamente qualificato (attraverso misure volte a promuovere l'accessibilità, l'offerta di servizi culturali ecc.).

In secondo luogo, vi sono azioni volte a promuovere la coesione interna alle aree urbane che cercano di migliorare la situazione dei quartieri a rischio. Ciò non solo arreca un beneficio diretto ai quartieri interessati, ma aiuta anche a limitare la tendenza alla crescita disordinata dei sobborghi favorendo una migliore qualità della vita.

⁽¹⁾ Comunicazione al Consiglio e al Parlamento «Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions» [COM(2006) 385 def. del 12.7.2006].

In questo contesto servono misure che cerchino di recuperare l'ambiente fisico, di riconvertire le aree dismesse, soprattutto nelle vecchie città industriali, e di conservare e promuovere il patrimonio storico e culturale con potenziali ricadute positive sul turismo, al fine di creare città più attraenti in cui la popolazione vuole vivere. Il risanamento degli spazi pubblici esistenti e dei siti industriali può contribuire in misura considerevole ad evitare la crescita disordinata di sobborghi, aiutando così a creare le condizioni necessarie per uno sviluppo economico sostenibile. Più in generale, migliorando la pianificazione, la progettazione e la gestione degli spazi pubblici, le città possono allontanare la criminalità, contribuendo a rendere le strade, i parchi e gli spazi aperti attraenti, sicuri e percepiti come tali. Nelle aree urbane gli aspetti ambientali, economici e sociali sono fortemente interconnessi. Una qualità elevata dell'ambiente urbano contribuisce a conseguire l'obiettivo derivante dalla priorità della strategia di Lisbona rinnovata di rendere l'Europa un luogo più interessante in cui lavorare, vivere o investire ⁽¹⁾.

In terzo luogo, vi sono azioni miranti a promuovere uno sviluppo più equilibrato e policentrico, sviluppando la rete urbana a livello nazionale e comunitario con collegamenti tra le città economicamente più importanti e le altre aree urbane, compresi i centri piccoli e medi. Ciò richiede scelte strategiche che individuino e rafforzino i poli di crescita e che creino reti capaci di legarli sia in termini fisici (infrastrutture, tecnologie dell'informazione ecc.) sia umani (azioni per promuovere la cooperazione ecc.). Poiché questi poli servono territori più vasti, compreso l'immediato hinterland rurale, essi contribuiscono a uno sviluppo sostenibile ed equilibrato dello Stato membro e della Comunità nel loro complesso. Analogamente, le aree rurali forniscono servizi alla società nel suo insieme, ad esempio sotto forma di possibilità ricreative e di paesaggi di notevole valore. Occorrerebbe pertanto rivolgere attenzione anche al rapporto città-campagna.

L'esperienza precedente suggerisce un certo numero di principi fondamentali per le azioni riguardanti le città. Anzitutto, gli interlocutori principali nelle città e le autorità locali hanno un ruolo importante da svolgere nel conseguimento di questi obiettivi. Come si è detto, gli Stati membri possono delegare alle città la responsabilità dello sviluppo urbano, il che è particolarmente rilevante laddove la prossimità sia importante, ad esempio per rispondere a sfide di natura principalmente locale, come l'emarginazione sociale o la mancanza di accesso ai servizi fondamentali.

In secondo luogo, l'elaborazione di un piano di sviluppo a medio-lungo termine per lo sviluppo urbano sostenibile costituisce di norma un prerequisito 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 per il rinnovamento urbano. In generale occorre un approccio integrato o pluridisciplinare. Per gli interventi di area, ad esempio quelli volti a promuovere l'integrazione sociale, ciò richiede che le azioni volte a migliorare la qualità della vita (compresi l'ambiente e gli alloggi) o il livello dei servizi ai cittadini siano combinate con azioni per lo sviluppo di nuove attività e la creazione di posti di lavoro, così da garantire un futuro di lungo termine alle aree interessate. La nuova iniziativa Jessica è stata concepita per promuovere e facilitare lo sviluppo dei prodotti dell'ingegneria finanziaria, al fine di sostenere i progetti rientranti nei piani di sviluppo urbano.

In generale, i servizi e i programmi di supporto integrato dovrebbero concentrarsi sulle categorie più bisognose di aiuto, come gli immigrati, i giovani e le donne. Tutti i cittadini dovrebbero essere incoraggiati a partecipare alla pianificazione e alla realizzazione dei servizi.

2.2. **Sostegno alla diversificazione economica delle aree rurali, delle aree di pesca e di quelle con svantaggi naturali**

La politica di coesione può anche contribuire in misura determinante alla rigenerazione economica delle zone rurali, integrando gli interventi sostenuti dal nuovo fondo di sviluppo rurale (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale — FEASR) ⁽²⁾. Quest'approccio complementare dovrebbe cercare di sostenere la ristrutturazione e la diversificazione dell'economia nelle aree rurali europee.

È opportuno favorire le sinergie tra politiche strutturali, occupazionali e di sviluppo rurale. In questo contesto gli Stati membri dovrebbero assicurare la sinergia e la coerenza tra le azioni che saranno finanziate dal FESR, dal Fondo di coesione, dall'FSE, dal Fondo europeo per la pesca (FEP) e dal FEASR in un dato territorio e 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 andrebbero definiti a livello del quadro strategico di riferimento nazionale o del piano strategico nazionale.

⁽¹⁾ Comunicazione relativa ad una «Strategia tematica sull'ambiente urbano» [COM(2005) 718 def.].

⁽²⁾ Regolamento (CE) n. 1685/2005 del Consiglio (GU L 277 del 21.10.2005, pag. 1).

Per la politica di coesione, l'azione a favore delle aree rurali e delle aree con svantaggi naturali, comprese molte isole, dovrebbe contribuire a creare nuove opportunità grazie alla diversificazione dell'economia rurale. Ciò comprende sforzi per fornire un livello minimo di accesso ai servizi di interesse economico generale, al fine di attirare imprese e personale qualificato e di limitare l'emigrazione. In questo contesto, è necessaria la connessione alle principali reti nazionali ed europee. Inoltre, la politica di coesione dovrebbe rafforzare le capacità endogene dei territori rurali promuovendo, ad esempio, la commercializzazione dei prodotti a livello nazionale e globale e favorendo l'innovazione di processo e di prodotto nelle attività economiche esistenti.

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, in particolare nelle zone scarsamente popolate, è possibile investendo in poli di sviluppo nelle zone rurali (ad esempio nelle città piccole e medie) e dando vita a raggruppamenti di imprese basate sulle risorse locali combinate con l'uso delle nuove tecnologie dell'informazione.

Molte delle regioni rurali sono fortemente dipendenti dal turismo. In questi casi è necessario un approccio integrato incentrato sulla qualità, sulla soddisfazione dei consumatori e sulle dimensioni economiche, sociali e ambientali dello sviluppo sostenibile. Gli interventi in queste regioni dovrebbero trarre vantaggio dalle risorse culturali e naturali, al tempo stesso salvaguardandole e sviluppandole, visti gli importanti benefici in termini di creazione di impresa che possono apportare la tutela degli habitat e il sostegno agli investimenti nella biodiversità. L'approccio integrato dovrebbe 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.

Per quanto riguarda il settore della pesca, la ristrutturazione economica delle aree costiere che dipendono da quest'attività e delle isole più piccole richiede spesso uno sforzo particolare per motivi geografici, e la politica di coesione può svolgere un ruolo importante integrando le azioni sostenute dal nuovo FEP.

2.3. Cooperazione

Le misure volte a promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, compresa quella marittima ove pertinente, dovrebbero integrare le tre priorità di cui sopra. Una cooperazione più stretta fra le regioni dell'UE dovrebbe aiutare ad accelerare lo sviluppo economico e il conseguimento di una crescita più elevata. 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 chiaro esempio di sfide per le quali occorre un approccio mirato e integrato che vada al di là dei confini nazionali. Per quanto riguarda l'attuazione, gli Stati membri potrebbero esaminare la possibilità di creare un raggruppamento europeo di cooperazione territoriale che assuma il ruolo di autorità di gestione per alcuni programmi di cooperazione.

2.4. Cooperazione transfrontaliera

L'obiettivo della cooperazione transfrontaliera in Europa è di integrare le zone separate dai confini nazionali con problemi comuni che richiedono soluzioni comuni. Le sfide in questione sono fronteggiate da tutte le regioni frontaliere dell'Unione, come risultato della frammentazione dei mercati del lavoro e dei capitali, delle infrastrutture, delle capacità fiscali e delle istituzioni.

Fermo restando che i programmi di cooperazione dovrebbero essere definiti in funzione della situazione particolare di ciascuna regione di confine, è comunque opportuno concentrare gli interventi 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 con il migliorare le infrastrutture di trasporto e di comunicazione esistenti e creare, se del caso, nuovi collegamenti. Queste sono le pre-condizioni per allacciare o sviluppare contatti transfrontalieri.

Oltre a rafforzare la competitività delle regioni di confine, la cooperazione transfrontaliera dovrebbe 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 includono la promozione di trasferimenti di conoscenze e di competenze, lo sviluppo delle attività imprenditoriali transfrontaliere e del potenziale transfrontaliero in materia di istruzione e 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 dovrebbe 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, la prevenzione transfrontaliera delle inondazioni e la gestione comune dei rischi naturali e tecnologici.

Occorre rivolgere un'attenzione particolare alle sfide e alle opportunità rappresentate dal cambiamento delle frontiere esterne dell'Unione, dovuto all'allargamento. Vi è la necessità di promuovere azioni transfrontaliere coerenti che incoraggino l'attività economica da entrambe le parti e che rimuovano gli ostacoli allo sviluppo. A tal fine, la politica di coesione e il nuovo strumento europeo di vicinato e partenariato nonché, se del caso, il nuovo strumento di preadesione, devono costituire un quadro coerente per tali azioni.

2.5. **Cooperazione transnazionale**

Nelle zone transnazionali 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.

Andrebbero 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 possibili figurano la realizzazione di corridoi di trasporto europei (segnatamente le sezioni transfrontaliere) e le azioni per la prevenzione dei rischi naturali (incendi, siccità e inondazioni), la gestione dell'acqua a livello dei bacini idrici, la cooperazione marittima integrata, la promozione dello sviluppo urbano sostenibile e la creazione di reti di R&S/innovazione.

La mappa delle attuali zone di cooperazione transnazionale è stata modificata, per garantire che queste creino le condizioni per l'attuazione delle azioni strutturali fondamentali. Tali zone sono state disegnate in base a principi di coerenza territoriale e secondo criteri funzionali di natura geografica: ad esempio condivisione dello stesso bacino idrico, o della stessa zona costiera, appartenenza alla stessa zona montuosa, presenza di un importante corridoio di trasporto. Si è tenuto conto anche di altri criteri quali la storia, le strutture istituzionali, la cooperazione già esistente o le convenzioni in vigore.

2.6. **Cooperazione interregionale**

I programmi di cooperazione interregionale dovrebbero concentrarsi sulla strategia di Lisbona rinnovata: rafforzare l'innovazione, le PMI e l'imprenditorialità, l'ambiente e la prevenzione dei rischi. Si promuoveranno inoltre gli scambi di esperienze e di buone prassi 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 può inoltre essere incentivata nell'ambito di programmi a favore della Convergenza e della Competitività regionale ed occupazione. Saranno inoltre incoraggiati gli scambi di esperienze e di buone prassi per quanto riguarda lo sviluppo urbano, l'inclusione sociale, i rapporti tra città e zone rurali e l'attuazione di programmi di cooperazione.
