



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 16.12.2008
COM(2008) 876 definitivo

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

Politica di coesione: investire nell'economia reale

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

Politica di coesione: investire nell'economia reale

1. INTRODUZIONE

Nel contesto della crisi finanziaria mondiale e dell'attuale rallentamento economico, la politica di coesione dell'UE contribuisce in modo importante alla realizzazione del piano europeo di ripresa economica¹. Come prima fonte di investimenti comunitari nell'economia reale, la politica di coesione apporta un sostegno notevole all'investimento pubblico, compresi gli investimenti a livello regionale e locale. Si tratta della principale espressione della solidarietà europea ed è intesa ad aiutare i cittadini più modesti dell'Unione. Tra gli anni 2007-13, la politica di coesione investirà 347 Mrd EUR per stimolare la crescita e contribuire alla coesione economica e sociale.

Lo scopo della coesione politica è quello di garantire la pertinenza degli investimenti. Più del 65% dello stanziamento, cioè 230 Mrd EUR, sono "destinati" agli investimenti² nei quattro settori prioritari della strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione (persone, imprese, infrastrutture ed energia, nonché ricerca ed innovazione). La politica di coesione favorisce l'elaborazione di strategie di sviluppo coerenti e contribuisce alla crescita economica e al progresso sociale a medio termine. Rappresenta anche una fonte stabile, sicura e mirata di finanziamento che può essere utilizzato per stimolare il rilancio economico. Questa selettività e stabilità sono essenziali per creare un clima di sicurezza, per ridare fiducia e facilitare gli investimenti.

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

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

¹ COM(2008)800 del 26.11.2008, Piano europeo di ripresa economica.

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

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

La stabilità macroeconomica e le riforme strutturali unitamente a un quadro istituzionale adeguato, sono indispensabili al successo della politica di coesione. Il totale degli investimenti pubblici pianificati per il periodo 2007-13 ammonta in media al 6% circa del PIL previsto³. In alcuni Stati membri, il contributo relativo della politica di coesione al totale degli investimenti pubblici supererà il 50%. Una modulazione adeguata nel tempo di finanziamento concesso a titolo della politica di coesione, consentirà di iniettare a breve termine mezzi finanziari considerevoli nell'economia, pur continuando a privilegiare la capacità di sviluppo a medio e lungo termine delle economie degli Stati membri.

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

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

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

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

2.1. Le persone

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gli Stati membri sono di conseguenza incoraggiati a:

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

2.2. Le imprese

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

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

⁴ COM(2008)868 del 16.12.2008.

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

- **Il microcredito:** la Commissione si è dimostrata sempre più attenta al ruolo essenziale che svolgono le micro imprese e alle forme di finanziamento adeguate alle loro esigenze⁵. Il 10 settembre 2008, la Commissione e il gruppo BEI hanno lanciato JASMINE ("Azione congiunta a favore degli istituti microfinanziari in Europa") per proporre diverse forme di assistenza tecnica e finanziaria alle istituzioni di microfinanziamento non bancario, allo scopo di consentire loro il miglioramento della qualità delle rispettive operazioni, di espandersi e di diventare sostenibili. Il progetto comprenderà una fase preparatoria di tre anni (2009-2011) e sarà dotata di un bilancio globale di circa 50 Mio EUR.
- **Misure di sostegno alle imprese:** La politica di coesione ha stanziato circa 55 Mrd EUR nel periodo 2007-2013 a favore delle imprese; gran parte di questa somma servirà a sostenere direttamente l'innovazione nelle PMI, incluse misure a sostegno dei raggruppamenti. Numerose attività programmate sono compatibili con le azioni più immediate che è necessario condurre per fronteggiare l'attuale congiuntura in quanto si concentrano in particolare su problemi fondamentali che si pongono a lungo termine per le imprese nell'economia reale. Queste azioni prioritarie riguardano tra l'altro la gestione del potenziale delle applicazioni delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), delle tecnologie a bassa emissione di carbonio e dei prodotti che rispettano l'ambiente, delle tecniche di produzione e dei processi ad alto rendimento energetico.
- **Sviluppo delle capacità:** per essere efficaci, le politiche pubbliche devono essere gestite da un'amministrazione competente, performante, imparziale e basate su esigenze del cliente. Il rafforzamento delle capacità istituzionali e amministrative, motivato dalla creazione di un ambiente stabile per le imprese, sosterrà gli adeguamenti strutturali e servirà a favorire la crescita e l'occupazione, soprattutto in periodo di rallentamento dell'attività economica. La riduzione degli oneri regolamentari e amministrativi che gravano sulle imprese, contribuisce al miglioramento della produttività e della competitività. L'FSE stanziava un aiuto di 2 Mrd EUR per il rafforzamento delle capacità istituzionali e per la riforma amministrativa. Le azioni condotte in questo settore possono ridurre sensibilmente gli oneri amministrativi e aiutare un maggior numero di persone a diventare imprenditori. Ciò include anche la possibilità di garantire che un'impresa possa essere creata ovunque nell'Unione in tre giorni, senza spese, e attraverso un unico punto di accesso.

Gli Stati membri sono incoraggiati di conseguenza a:

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

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

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

La Commissione:

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

2.3. L'infrastruttura e l'energia

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

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

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

- Il miglioramento dell'efficacia energetica riveste un carattere determinante per la competitività dell'Europa e costituisce una misura vincente nella lotta contro il cambiamento climatico. L'investimento nelle misure a favore dell'efficacia energetica produce vantaggi immediati: la riduzione dei costi per le famiglie e le imprese, la creazione della crescita e di posti di lavoro nonché l'incoraggiamento alla transizione verso una economia a debole emissione di CO₂. Nell'ambito della politica di coesione per il 2007-13, sono già stati stanziati 4,2 Mrd EUR per sostenere una vasta serie di miglioramenti del rendimento energetico.
- Internet ad alta velocità per tutti i cittadini dell'UE: nei programmi corrispondenti della politica di coesione, 2,2 Mrd EUR sono già stati assegnati alle infrastrutture informatiche per il periodo 2007-2013. L'importo di 1 Mrd EUR per internet ad alta velocità di cui al piano di ripresa sarà supplementare e complementare a questi stanziamenti.
- Competenze per un'economia a debole emissione di CO₂: la transizione verso una società a basse emissioni di CO₂ dovrà essere accompagnata dall'identificazione e dall'apporto di nuove competenze per nuovi lavori, inclusi nei settori "ambientali". Le componenti dei programmi della politica di coesione consacrate al capitale umano dovrebbero essere utilizzate per sostenere gli sforzi degli Stati membri in tal senso.

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

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

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

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

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

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

La Commissione propone quanto segue:

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

2.4. Ricerca e innovazione

Gli investimenti previsti nell'ambito della politica di coesione nell'economia della conoscenza, il cui importo è stimato a 86 Mrd EUR, pari al 25% del bilancio totale⁷, devono rimanere una priorità malgrado l'attuale rallentamento dell'economia. Poiché gli investimenti privati nello sviluppo e nella ricerca sono strettamente collegati al rendimento economico generale, è particolarmente importante mantenere la stabilità delle spese pubbliche e creare uno spazio europeo solido della ricerca per garantire che l'economia accordi un'importanza sufficiente alla ricerca e all'innovazione, gettando le basi per una crescita a lungo termine. L'Europa non

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

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

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

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

Gli Stati membri sono quindi invitati a:

- continuare a sostenere, attraverso i rispettivi programmi della politica di coesione, gli investimenti a favore del rafforzamento delle capacità di ricerca e sviluppo delle infrastrutture di ricerca, delle piccole infrastrutture di ricerca e sviluppo di imprese private attive nei settori a forte intensità di conoscenze, nonché del capitale umano nei campi che dispongono di un forte potenziale di crescita (come i TIC, il rendimento energetico e le tecnologie energetiche a bassa emissione di CO₂);
- sfruttare pienamente le sinergie tra le varie fonti comunitarie, pubbliche e private di finanziamento delle attività di ricerca e d'innovazione, al fine di garantire che i progetti prioritari in questi settori continuino a beneficiare di fondi.

3. PROPOSTE E RACCOMANDAZIONI

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

Le proposte di modifiche legislative mirate⁸ riguardano i seguenti punti:

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

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

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

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

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

Gli Stati membri sono incoraggiati a:

- sfruttare tutte le possibilità per accelerare gli interventi necessari che figurano negli obiettivi convenuti dei programmi;
- mobilitare gli anticipi già previsti e quelli supplementari proposti nel 2009 per il prefinanziamento degli interventi prioritari e un avvio rapido dei programmi 2007-2013;
- determinare se le modifiche urgenti dei programmi sono necessarie per accelerare la realizzazione dei progetti al di là del margine di manovra esistente;
- utilizzare le rispettive relazioni strategiche nazionali⁹, che devono essere presentate entro la fine del 2009 per comunicare i primi risultati dell'attuazione del nuovo ciclo di programmazione. Queste relazioni rivestono un'importanza maggiore date le nuove condizioni economiche. Eventualmente potrebbero formulare proposte più approfondite per la revisione strategica dei programmi e dei loro obiettivi alla luce delle ripercussioni della recessione.

La Commissione collaborerà con gli Stati membri per esaminare:

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

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

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

4. CONCLUSIONE

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

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

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