



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 9.11.2010
COM(2010) 642 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, AL
COMITATO DELLE REGIONI E ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA**

**Conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il
futuro della politica di coesione**

{SEC(2010) 1348 definitivo}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, AL COMITATO DELLE REGIONI E ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA

Conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione

1. INTRODUZIONE

L'Europa si trova ad affrontare un'ardua sfida: deve uscire da una profonda crisi e ridurre la disoccupazione e la povertà e nel contempo realizzare la transizione verso un'economia caratterizzata da basse emissioni di carbonio. Un obiettivo così ambizioso richiede che s'intervenga rapidamente in numerosi campi, ed è per questo motivo che il Consiglio europeo ha adottato la strategia Europa 2020¹. Perché questa sia coronata dal successo occorre cumulare i contributi di vari livelli: europeo, nazionale, regionale e locale. In questi tempi difficili, la politica di coesione dovrebbe continuare a svolgere un ruolo essenziale, mirando a render possibile una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e promuovendo al tempo stesso uno sviluppo armonioso dell'Unione e delle sue regioni grazie ad una riduzione delle disparità regionali.

La politica di coesione ha contribuito in modo significativo a diffondere prosperità e sviluppo in tutta l'Unione, riducendo contemporaneamente le disparità economiche, sociali e territoriali. La Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale mostra che la politica ha creato posti di lavoro, potenziato il capitale umano, portato alla realizzazione d'infrastrutture d'importanza critica e migliorato la protezione dell'ambiente, in particolare nelle regioni meno sviluppate. Senza una politica di coesione le disparità indubbiamente sarebbero maggiori. Tuttavia i persistenti effetti sociali della crisi, la domanda di innovazione conseguente all'intensificarsi delle sfide globali e la necessità di sfruttare al meglio ogni euro della spesa pubblica richiedono tuttavia un'ambiziosa riforma della politica di coesione.

Come indicato nella revisione del bilancio dell'Unione europea² occorre in particolare compiere progressi nei seguenti settori d'importanza cruciale: concentrare le risorse su obiettivi e traguardi di Europa 2020; impegnare gli Stati membri ad attuare le riforme necessarie per rendere efficace la politica di coesione; infine migliorare l'efficacia della politica prestando una maggiore attenzione ai risultati. L'esplicito rapporto tra politica di coesione ed Europa 2020 fornisce un'occasione concreta: Per mettere le regioni più deboli dell'UE in grado di continuare a recuperare il ritardo cumulato, per facilitare il coordinamento tra le politiche dell'Unione europea e per favorire lo sviluppo della coesione politica promuovendo la crescita, anche in termini qualitativi, dell'intera Unione europea, affrontando al tempo stesso le sfide d'indole sociale come l'invecchiamento demografico e i cambiamenti climatici.

Con tali conclusioni la Commissione apre una consultazione pubblica sul futuro della politica di coesione. Questa si articola in una serie di domande relative alle idee chiave della riforma.

¹ 'Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva', - (COM(2010)2020),

² 'The EU Budget Review', -COM(2010) 700, 19.10.2010.

I punti che seguono analizzano rispettivamente: come rendere più efficace la politica di coesione e valorizzarne l'impatto così da potenziare l'apporto di valore aggiunto a livello europeo (Sezione 2), come conferire maggiore autorità alla direzione del progetto (Sezione 3), come perfezionare e semplificare l'attuazione (Sezione 4) e infine come impostare l'architettura di questa politica (Sezione 5).

2. VALORE AGGIUNTO E POLITICA DI COESIONE

Il valore aggiunto della politica di coesione è oggetto di discussioni ricorrenti da parte dei responsabili politici, dei docenti universitari e dei soggetti interessati. Alcuni ritengono che la coesione politica non abbia collegamenti di rilievo con gli obiettivi prioritari dell'UE, che disperda le risorse nei vari settori politici e che il suo impatto sia spesso difficile da misurare. Nonostante che la relazione dimostri come la politica di coesione ha contribuito allo sviluppo economico e sociale delle regioni e al benessere delle persone, la Commissione prende molto seriamente tali critiche.

Pur preservandone l'obiettivo principale, ulteriori riforme della politica di coesione dovrebbero quindi mirare ad orientarla risolutamente ai risultati e attuare le riforme necessarie per conseguire tali risultati, riducendo gli oneri amministrativi e semplificando la gestione ordinaria.

2.1 Rafforzare la programmazione strategica

La politica di coesione è già stata sostanzialmente allineata alla Strategia di Lisbona, in particolare prevedendo stanziamenti specifici a questo scopo. Ciò non è tuttavia sufficiente a causa di un divario tra i due processi strategici. In futuro si potrà fare di meglio per allineare più strettamente la politica di coesione alla strategia Europa 2020. Questo richiede anzitutto chiare linee guida a livello europeo e un'impostazione più strategica dei negoziati e delle attività di follow-up.

La revisione del bilancio dell'Unione europea ha delineato una nuova programmazione strategica per la politica di coesione, mirante ad integrare meglio le politiche dell'Unione europea al fine di attuare la strategia Europa 2020 e gli Orientamenti integrati. Tale programmazione comprenderebbe:

- Un **quadro strategico comune** adottato dalla Commissione che tradurrebbe gli obiettivi e i traguardi di Europa 2020 in priorità d'investimento. Il quadro coprirebbe il Fondo di coesione, il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per la pesca;
- un **contratto di partnership sullo sviluppo e gli investimenti** che, basandosi sul quadro strategico comune, stabilirebbe le priorità di investimento, l'allocazione delle risorse nazionali e dell'Unione europea tra i settori e i programmi prioritari, le condizioni concordate e gli obiettivi da raggiungere. Questo contratto verterebbe sulla politica di coesione. Al fine di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale in modo coerente e integrato sarebbe utile estenderne il campo di applicazione ad altre politiche e ad altri strumenti di finanziamento dell'UE. Il contratto sarà il risultato delle discussioni tra gli Stati membri e la Commissione sulla strategia di sviluppo presentata nei Programmi nazionali di riforma. Esso descriverebbe inoltre il coordinamento tra i fondi dell'UE a livello nazionale; nonché,

- **programmi operativi** (PO) che, nel periodo in corso, costituirebbero il principale strumento di gestione e tradurrebbero i documenti strategici in concrete priorità d'investimento corredate di obiettivi chiari e misurabili—il che dovrebbe contribuire a far conseguire gli obiettivi nazionali stabiliti nel quadro di Europa 2020.

La cadenza delle **relazioni annuali** che registrano i progressi compiuti nella realizzazione degli obiettivi convergerebbe con il mandato direzionale di Europa 2020. Su questa base un regolare **dibattito politico** nelle formazioni pertinenti del Consiglio e nelle commissioni parlamentari competenti accrescerebbe la trasparenza della politica di coesione e ne migliorerebbe gli aspetti di attribuzione delle responsabilità e di valutazione dell'impatto.

Nella revisione del bilancio dell'Unione europea, le proposte che hanno un impatto particolare sulla politica di coesione sono tre: concentrare le risorse finanziarie, il sistema di condizionalità e di incentivi, e concentrare l'attenzione sui risultati.

2.2 Aumentare la concentrazione tematica

Dalle valutazioni *ex post* della politica di coesione è emersa la necessità di concentrare in misura maggiore le risorse per raggiungere la massa critica ed avere un impatto concreto.

In futuro occorrerà garantire che gli Stati membri e le regioni **concentrino le risorse nazionali e dell'Unione** su pochi obiettivi prioritari per far fronte alle specifiche sfide che la situazione presenta. Questo obiettivo potrebbe essere raggiunto stabilendo, nei regolamenti riguardanti la politica di coesione, una lista di priorità tematiche legate agli obiettivi prioritari, orientamenti integrati e iniziative faro nella strategia Europa 2020.

I paesi e le regioni dovrebbero concentrare la propria attenzione su un numero maggiore o minore di obiettivi prioritari in funzione dell'entità del finanziamento UE richiesto. Agli Stati membri e alle regioni che ricevono meno aiuti verrebbe così richiesto di destinare tutte le risorse ottenute a due o tre obiettivi prioritari, mentre alle amministrazioni che ricevono un maggiore sostegno finanziario sarebbe consentita una scelta più ampia. Alcuni obiettivi prioritari sarebbero obbligatori.

Al tempo stesso la concentrazione su un numero ridotto di tematiche non dovrebbe impedire agli Stati membri e alle regioni di sperimentare ed elaborare progetti innovativi. Si può considerare anche la possibilità di limitare la spesa a specifici gruppi interessati o ad approcci sperimentali (es. lo sviluppo locale) possibilmente sotto forma di sovvenzione globale.

2.3 Rafforzare le capacità di rendimento prevedendo condizioni e incentivi

La crisi economica e finanziaria ha già indotto la Commissione a proporre provvedimenti per migliorare la conduzione economica dell'Unione³ Solide politiche macroeconomiche, un ambiente microeconomico favorevole e solidi inquadramenti istituzionali sono requisiti essenziali per creare posti di lavoro, stimolare la crescita, ridurre l'esclusione sociale e indurre modifiche strutturali.

³ 'Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione – Strumenti per una governance economica più forte', - COM(2010) 367.

Questo vale a maggior ragione per la politica di coesione, poiché la sua efficacia dipende in larga parte dal contesto economico in cui si colloca. È pertanto possibile rafforzare i legami tra politica di coesione e l'assetto dell'Unione in fatto di politica economica.

In primo luogo per sostenere il nuovo sistema di conduzione economica si introdurranno nuove norme in fatto di condizionalità creando incentivi per le riforme. Agli Stati membri verrà richiesto di varare le riforme necessarie per garantire un uso efficace delle risorse finanziarie nei settori direttamente connessi alla politica di coesione, come ad esempio protezione ambientale, politiche in materia di flessicurezza, istruzione o attività di ricerca e innovazione.

Per ogni priorità tematica il quadro comunitario di sostegno stabilirà i principi chiave che gli interventi dovrebbero seguire. Tali principi devono adattarsi ai contesti nazionali e regionali. L'obiettivo principale sarà quello di aiutare i paesi e le regioni a risolvere i problemi che l'esperienza passata ha dimostrato essere particolarmente rilevanti per l'attuazione della politica di coesione. Tali principi potrebbero essere legati, ad esempio, al recepimento di specifici atti dell'UE nell'ordinamento nazionale, al finanziamento di progetti strategici dell'Unione europea, o alla capacità amministrativa, istituzionale e di valutazione.

Su questa base si provvederà a concordare con ogni Stato membro e/o regione una specifica condizione vincolante nei settori direttamente legati alla politica di coesione — in funzione del contesto istituzionale — all'inizio del ciclo di programmazione nei documenti di programmazione (ovvero i contratti di partnership per lo sviluppo e gli investimenti e i programmi operativi), nell'ambito di un approccio coordinato con tutte le pertinenti politiche dell'UE. Il loro adempimento potrà costituire un prerequisito per l'erogazione dei fondi di coesione all'inizio del periodo di programmazione o nel corso di un riesame in cui la Commissione valuterà i progressi compiuti nel realizzare le riforme concordate.

Realizzare le riforme istituzionali è essenziale per sostenere l'adeguamento strutturale, per promuovere l'innovazione e la creazione di posti di lavoro riducendo così l'esclusione sociale, in particolare diminuendo gli oneri normativi e amministrativi a carico delle imprese o migliorando i servizi pubblici. Come già avviene, a tutto ciò si aggiungerebbe un sostegno nell'ambito della politica di coesione per sviluppare una capacità amministrativa e istituzionale e una gestione efficace. Questi vantaggi andrebbero estesi a ogni Stato membro e regione.

In secondo luogo, le sanzioni e gli incentivi finanziari connessi al Patto di stabilità e crescita sono stati finora limitati al Fondo di coesione. La Commissione ha proposto di estenderli al resto del bilancio dell'Unione europea come fattore aggiuntivo per garantire il rispetto delle condizioni macroeconomiche d'importanza cruciale nel contesto della parte correttiva del Patto. In caso di mancata osservanza delle regole del Patto gli incentivi dovranno consistere nella sospensione o nel parziale annullamento degli stanziamenti esistenti o futuri del bilancio dell'UE senza ripercussioni sui beneficiari dei fondi dell'Unione europea. Le risorse facenti capo alle voci annullate resterebbero nel bilancio dell'UE.

Sempre nel contesto della conduzione economica dell'UE s'impone la verifica del **principio di addizionalità, che andrà riformato** collegandolo al processo di sorveglianza economica dell'UE, utilizzando indicatori forniti già nei Programmi di stabilità e convergenza che gli Stati membri presentano ogni anno alla Commissione.

Il **cofinanziamento** è uno dei principi fondamentali della politica di coesione in quanto garantisce la concreta titolarità politica della politica di coesione. Le aliquote rispettive vanno riviste e se possibile differenziate per meglio rispecchiare il livello di sviluppo, il valore aggiunto dell'Unione, i tipi di intervento e i beneficiari.

È infine necessario approfondire anche l'esame di altri strumenti che potrebbero rafforzare ulteriormente l'efficacia della politica di coesione. Si potrebbe ad esempio stabilire a livello di Unione europea una **riserva di efficacia ed efficienza** per realizzare gli obiettivi di Europa 2020 e i corrispondenti obiettivi e traguardi nazionali: una parte limitata del bilancio di coesione verrebbe messa da parte e destinata nel corso di una revisione intermedia agli Stati membri e alle regioni i cui programmi hanno contribuito in maggior misura — rispetto al loro punto di partenza — al conseguimento di obiettivi e traguardi della strategia Europa 2020. L'esperienza acquisita nel corso degli anni ha inoltre dimostrato che la Commissione necessita di risorse per sostenere in modo diretto la **sperimentazione e il collegamento in rete**, secondo le linee guida delle azioni innovative dei precedenti periodi di programmazione.

2.4 Migliorare valutazione, prestazioni e risultati

Una migliore qualità e un migliore funzionamento dei sistemi di controllo e valutazione risultano essenziali per perseguire un approccio alla politica di coesione più strategico e più orientato ai risultati. Un certo numero di modifiche sosterebbero tale cambiamento di metodo e di procedura.

In primo luogo, il punto di partenza per un approccio basato sui risultati consiste nello stabilire *ex-ante* **obiettivi e indicatori di risultato chiari e misurabili**. Gli indicatori devono risultare facilmente interpretabili e statisticamente convalidati, nonché rispondere agli interventi politici; essere direttamente legati all'intervento operativo e prontamente raccolti e pubblicizzati. Essi devono inoltre basarsi su un insieme coerente di dati statistici nazionali e regionali affidabili. Gli indicatori e gli obiettivi andranno concordati nelle discussioni sui documenti di programmazione insieme a qualche indicatore specifico del Fondo riguardante aspetti essenziali di tutti i programmi operativi legati alla strategia Europa 2020. Una presentazione tempestiva e completa di informazioni precise sugli **indicatori** e sui progressi finalizzati al raggiungimento degli obiettivi concordati risulterebbe inoltre cruciale per le relazioni annuali.

In secondo luogo, le **valutazioni ex ante** dovrebbero essere incentrate sul miglioramento della concezione dei programmi, in modo che strumenti e incentivi per il raggiungimento degli obiettivi e dei traguardi possano essere controllati e valutati nella fase di attuazione.

In terzo luogo, la valutazione dovrebbe fare un maggiore uso di metodologie rigorose in linea con gli standard internazionali, non da ultimo per la **valutazione dell'impatto**. Ogniqualvolta sia possibile le valutazioni dell'impatto sarebbero concepite in uno stadio iniziale in modo da assicurare la rilevazione e la diffusione di dati appropriati. I piani per una **valutazione costante** di ogni programma verrebbero inoltre resi obbligatori poiché promuovono la trasparenza a livello di Unione europea e le strategie di valutazione, oltre a migliorare la qualità generale delle valutazioni. Le valutazioni potrebbero anche essere esaminate dopo che l'erogazione di un determinato importo facente capo ai fondi è stata certificata alla Commissione.

Gli Stati membri potrebbero infine preparare una relazione che sintetizzi i risultati delle valutazioni *in itinere* effettuate durante il periodo di programmazione al fine di dare una valutazione riepilogativa e globale del programma.

2.5 Sostenere l'uso di nuovi strumenti finanziari

Nell'ambito della revisione del bilancio dell'Unione europea si perora vigorosamente un rafforzamento dell'effetto moltiplicatore del bilancio dell'Unione europea. Nel periodo di programmazione 2007-2013 si sono sviluppate nuove forme di finanziamento degli investimenti che si discostano dal tradizionale finanziamento basato sulle sovvenzioni e mirano invece a modalità innovative che combinano prestiti attivi e passivi. La Commissione invita gli Stati membri e le regioni a fare maggiore ricorso a tali strumenti in futuro.

Ciò trasformerà le sovvenzioni in finanziamenti a rotazione, rendendo il sistema più sostenibile sul lungo periodo. Questo costituisce anche un modo per aiutare l'Europa ad aumentare le risorse disponibili per gli investimenti, in particolare in periodi di crisi. Si aprono così nuovi mercati per forme diverse di partnership pubblico-privato, facendo tesoro dell'esperienza di istituzioni finanziarie internazionali.

Per migliorare gli strumenti d'ingegneria finanziaria nell'ambito della politica di coesione può essere opportuno esaminare alcuni provvedimenti:

- arrivare ad una maggiore **chiarezza e differenziazione delle norme** che disciplinano il finanziamento basato sulle sovvenzioni e quelle che disciplinano forme di assistenza rimborsabili, in particolare per quanto riguarda l'ammissibilità delle spese ai fini del rimborso e le revisioni contabili;
- convogliare il **sostegno finanziario alle imprese** servendosi soprattutto di strumenti d'ingegneria finanziaria, e utilizzare sovvenzioni per cofinanziare regimi di sostegno mirato (innovazione, investimenti a tutela dell'ambiente ecc);
- **estendere l'ambito e la portata degli strumenti d'ingegneria finanziaria:** in termini di ambito, contemplare nuove attività (es. trasporto urbano sostenibile, ricerca e sviluppo, energia, sviluppo locale, azioni nell'ambito dell'apprendimento permanente o di mobilità, cambiamenti climatici e ambiente, TIC e banda larga); in termini di portata, abbinare abbuoni d'interesse a prestiti o altre forme di finanziamenti rimborsabili.

- In che modo si potrebbero rafforzare i legami tra Strategia Europa 2020 e politica di coesione a livello nazionale, subnazionale e di Unione europea?
- L'ambito di applicazione del contratto di partnership per lo sviluppo e gli investimenti dovrebbe andare oltre la politica di coesione? In caso affermativo, in qual modo?
- In che modo arrivare ad una maggiore concentrazione delle tematiche sulle priorità della strategia Europa 2020?
- In che modo le condizionalità, gli incentivi e la gestione basata sui risultati potrebbero rendere più efficace la politica di coesione?
- Come rendere la politica di coesione più orientata ai risultati? Quali obiettivi prioritari dovrebbero essere obbligatori?

3. RAFFORZARE IL CONTROLLO

3.1 Introdurre una terza dimensione: coesione territoriale

Con l'adozione del Trattato di Lisbona la coesione territoriale è divenuta uno degli obiettivi principali insieme alla coesione economica e sociale. Occorre pertanto affrontare questo obiettivo nei nuovi programmi, dando in particolare risalto al ruolo delle città, alle aree geografiche funzionali ed a quelle che affrontano specifici problemi geografici o demografici e infine alle strategie macroregionali.

Le zone urbane possono rivelarsi motori di crescita e poli di creatività e innovazione. È possibile incrementare i livelli di crescita e la creazione di posti di lavoro perché ci sia una massa critica di vari operatori come imprese, università e ricercatori. I problemi connessi alla dimensione urbana, siano essi legati al degrado ambientale o all'esclusione sociale, richiedono una risposta specifica e il coinvolgimento diretto dei livelli di potere interessati. Andrebbe di conseguenza sviluppata un'ambiziosa **agenda urbana** in cui le risorse finanziarie vengano identificate con maggiore chiarezza per affrontare i problemi urbani e le amministrazioni cittadine svolgano un ruolo più incisivo nell'elaborare le strategie di sviluppo urbano. L'attività sul piano urbano, le relative risorse e le città andranno chiaramente identificate nei documenti di programmazione.

Un aspetto da esaminare per il futuro è se il quadro normativo della politica di coesione debba o no permettere una **maggiore flessibilità** nell'organizzazione dei programmi operativi al fine di riflettere meglio la natura e la geografia dei processi di sviluppo. I programmi potrebbero essere studiati non solo a livello nazionale e regionale, ma anche — ad esempio — a livello di gruppi di città o bacini fluviali e marittimi.

La relazione ha dimostrato che in alcuni casi **le caratteristiche geografiche o demografiche** potrebbero accentuare i problemi dello sviluppo. Questo vale in particolar modo per le regioni ultraperiferiche, ma anche per quelle più settentrionali con bassissima densità demografica e per le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna, come esplicitamente riconosciuto dal trattato di Lisbona. Occorrerà dunque sviluppare disposizioni mirate atte a rispecchiare tali specificità, senza moltiplicare ingiustificatamente strumenti e programmi. La coesione territoriale impone anche di affrontare le questioni relative ai collegamenti tra zone urbane e rurali in termini di accesso a servizi e infrastrutture efficienti e di qualità, come pure i problemi riscontrati nelle regioni ad alta concentrazione di comunità socialmente emarginate.

Ulteriori iniziative in materia di **strategie macroregionali** dovranno infine basarsi su un'esauriente procedura di revisione delle strategie esistenti e sulla disponibilità di risorse. Le strategie macroregionali dovrebbero essere strumenti integrati su larga scala, sostenuti da una maggiore attenzione agli aspetti transnazionali, benché il maggior sostegno finanziario debba provenire dai programmi nazionali e regionali cofinanziati dalla politica di coesione e da altre risorse nazionali.

3.2 Rafforzare la partnership

Un'efficace attuazione di Europa 2020 richiede un sistema di conduzione che coinvolga gli attori del cambiamento negli Stati membri e che riunisca i livelli amministrativi europeo, nazionale, regionale e locale.

Al fine di mobilitare pienamente tutti gli interessati occorrerà potenziare la rappresentanza dei soggetti locali e regionali, delle parti sociali e della società civile sia nel dialogo politico che

nell'attuazione della politica di coesione. In quest'ottica si dovrebbe mantenere il sostegno al dialogo tra i soggetti pubblici e privati, inclusi i partner socioeconomici e le organizzazioni non governative.

In tale contesto andrà rafforzato il ruolo delle **impostazioni basate sullo sviluppo locale** nel quadro della politica di coesione, ad esempio sostenendo l'inclusione attiva, promuovendo l'innovazione sociale, sviluppando strategie per l'innovazione o elaborando progetti per il recupero delle zone svantaggiate. Questi interventi andranno strettamente coordinati con altri simili nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale e delle politiche marittime.

- In che modo la politica di coesione può tenere maggiormente conto del ruolo fondamentale delle zone urbane e dei territori con caratteristiche geografiche particolari nei processi di sviluppo, oltre che dell'emergere di strategie macroregionali?
- Come migliorare il principio delle partnership e il coinvolgimento dei soggetti locali e regionali, delle parti sociali e della società civile?

4. UN SISTEMA DI TRASMISSIONE PERFEZIONATO E SEMPLIFICATO

Benché sia troppo presto per trarre conclusioni definitive sull'efficacia del sistema di attuazione della politica di coesione per il periodo 2007-2013, gli Stati membri fanno presente che un'eccessiva frequenza di drastiche modifiche delle norme potrebbe ostacolare l'attuazione. Ciononostante alcune modifiche mirate meritano di essere prese in esame.

4.1. Gestione finanziaria

In linea con la recente proposta di revisione del regolamento finanziario⁴ ogni anno l'autorità responsabile della gestione dei programmi di politica di coesione presenterebbe una dichiarazione di gestione accompagnata da conti annuali e un parere di revisori indipendenti. Questo rafforzerebbe la catena di responsabilità per la spesa cofinanziata dal bilancio dell'Unione europea in ogni anno finanziario.

Sulla base della dichiarazione annuale di affidabilità la Commissione propone di introdurre una procedura di liquidazione dei conti periodica per la politica di coesione. Questo rafforzerebbe la procedura di garanzia e consentirebbe anche una regolare chiusura parziale dei programmi.

La Commissione deve considerare se il fatto di non rimborsare le autorità nazionali fino all'avvenuto pagamento del corrispondente contributo comunitario ai beneficiari accelererebbe i pagamenti di sovvenzioni ai beneficiari e aumenterebbe gli incentivi a rafforzare il controllo nazionale.

La Commissione esaminerà inoltre la possibilità di introdurre elementi basati sui risultati per l'erogazione del contributo comunitario a programmi operativi o parti di programmi, in funzione del tipo di azione.

I metodi di rimborso semplificati, come la tabella standard di costi unitari e pagamenti in unica soluzione per le sovvenzioni introdotti per il periodo 2007-2013, andrebbero infine

⁴ 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Union', - (COM(2010) 260.

ulteriormente promossi così da amplificarne le ripercussioni. Questo costituirebbe un altro modo di avviarsi ad un approccio basato maggiormente sui risultati.

4.2 Ridurre gli oneri amministrativi

È opportuno mantenere l'orientamento generale per il periodo 2007-2013, nel cui ambito le norme di ammissibilità vengono stabilite a livello nazionale. Ciononostante andrebbero adottate norme comuni su punti essenziali come le spese generali che coprono diversi fondi UE. L'allineamento delle norme sull'ammissibilità delle spese nell'ambito di differenti politiche, fondi e strumenti finanziari semplificherebbero l'impiego delle risorse da parte dei beneficiari e la gestione dei fondi da parte delle autorità nazionali, riducendo il rischio di errori e simultaneamente fornendo all'occorrenza una differenziazione che rispecchi le specificità della politica di coesione, gli strumenti e i beneficiari.

In linea con il principio di proporzionalità sarebbe inoltre utile esaminare come i provvedimenti di controllo possano essere resi più efficaci in termini di costi e basati sui rischi, così da migliorarne efficacia ed efficienza garantendo al tempo stesso un'adeguata copertura dei rischi intrinseci a costi ragionevoli, in base al principio di una sana gestione finanziaria.

4.3 Disciplina finanziaria

La regola del disimpegno mira a garantire che i progetti siano realizzati in un lasso di tempo ragionevole e a incoraggiare la disciplina finanziaria. Essa può tuttavia falsare il comportamento degli Stati membri e delle regioni concentrando troppo l'attenzione su un uso veloce anziché efficace delle risorse. Alcune deroghe rendono inoltre più complessa l'applicazione di tale regola. Occorre equilibrare attentamente l'esigenza di garantire la qualità degli investimenti e quella di realizzarli in modo agevole e rapido. Una possibilità sarebbe applicare la regola N+2, eccettuando cioè il primo anno, a tutti i programmi e sopprimere esenzioni e deroghe.

4.4 Controllo finanziario

Per quanto riguarda i sistemi di gestione e di controllo occorre che gli Stati membri forniscano non solo maggiori garanzie, ma anche dimostrino un maggior impegno in rapporto al controllo di qualità. Questo consentirebbe al Parlamento europeo, alla Commissione e agli Stati membri di concentrarsi maggiormente sui risultati e sull'impatto della politica di coesione.

La prima proposta prevede la revisione della procedura di valutazione *ex-ante* dei sistemi, tenendo conto dell'esperienza acquisita dalla valutazione di conformità *ex-ante* per il periodo di programmazione 2007-2013, al fine di prevenire problemi nei sistemi di gestione e di controllo. La procedura andrebbe semplificata, pur vegliando a conservarne i vantaggi. È possibile arrivare a questo risultato concentrando la valutazione sul principale organismo di gestione responsabile mediante un processo di accreditamento e riconsiderando l'impegno della Commissione nell'ambito di tale processo.

La seconda proposta prevede un rafforzamento della garanzia ottenuto mediante la concentrazione delle responsabilità. Un organismo accreditato si assumerebbe la responsabilità della corretta gestione e del controllo dei programmi operativi.

- In che modo può essere semplificato il processo di revisione e come si possono meglio integrare le revisioni effettuate dagli Stati membri e dalla Commissione, pur mantenendo alto il livello di garanzia sulle spese cofinanziate?
- In che modo l'applicazione del principio di proporzionalità potrebbe ridurre gli oneri amministrativi in termini di gestione e di controllo? Si dovrebbero prendere provvedimenti specifici di semplificazione per i programmi di cooperazione territoriale?
- In che modo si può mantenere il giusto equilibrio tra norme comuni per tutti i fondi e riconoscimento delle specificità dei fondi nella definizione delle norme di ammissibilità?
- In che modo garantire la disciplina finanziaria, prevedendo nel contempo sufficiente flessibilità per elaborare e realizzare programmi e progetti complessi?

5. L'ARCHITETTURA DELLA POLITICA DI COESIONE

La politica di coesione mira a promuovere lo sviluppo armonico dell'Unione e delle sue regioni riducendo le disparità regionali (Articolo 174 del Trattato). Essa supporta inoltre il modello di crescita della strategia Europa 2020, inclusa la necessità di rispondere alle sfide sociali e occupazionali che tutti gli Stati membri e le regioni si trovano a dover affrontare. La politica favorisce tale sviluppo con una chiara strategia di investimento in ogni regione aumentando la concorrenzialità, espandendo l'occupazione, migliorando l'inclusione sociale e proteggendo e migliorando l'ambiente. Il sistema di conduzione a più livelli della politica di coesione aiuta a rendere l'UE più visibile ai suoi cittadini.

Tutte le regioni e gli Stati membri potrebbero adottare una politica di coesione ed essere in grado di adeguare la propria strategia in modo integrato agli specifici punti di forza e di debolezza.

Come avviene attualmente, il sostegno alle regioni sarebbe differenziato in base al loro livello di sviluppo economico (misurato in PIL pro capite), tracciando una distinzione netta tra le regioni 'meno' sviluppate e quelle 'più' sviluppate. Per attenuare la cesura tra queste due categorie e garantire un trattamento più giusto per le regioni con livelli di sviluppo economico simili, un sistema più semplice con una nuova categoria intermedia di regioni potrebbe sostituire l'attuale passaggio da una categoria all'altra. Nella categoria intermedia rientrerebbero anche regioni attualmente beneficiarie del programma in funzione dell'obiettivo 'convergenza', ma il cui PIL risulterebbe maggiore del 75% rispetto alla media comunitaria secondo le ultime statistiche.

Al tempo stesso, e in linea con la revisione del bilancio UE, è necessario considerare per il futuro dell'architettura della politica di coesione come l'FSE potrebbe essere rivisto concentrandosi sulla garanzia degli obiettivi e traguardi di Europa 2020 e come acquisire una maggiore visibilità e volumi di finanziamento prevedibili. È inoltre importante esaminare come il Fondo potrebbe contribuire alla strategia europea per l'occupazione e alla vasta iniziativa europea dell'occupazione richiesta dalla revisione del bilancio UE.

La politica verterà sull'attuazione degli orientamenti integrati per le politiche economiche e occupazionali.

Il fondo di coesione continuerebbe a produrre effetti benefici sugli Stati membri il cui RNL pro capite è inferiore del 90% rispetto alla media comunitaria.

La politica di coesione continuerebbe infine a promuovere dimensioni territoriali della cooperazione (transfrontaliera, transnazionale e interregionale). Questo comprenderebbe una revisione e una semplificazione delle attuali disposizioni per la cooperazione transfrontaliera, inclusa la cooperazione transfrontaliera IPA, ENPI e FSE alle frontiere esterne dell'UE, come pure delle pratiche attualmente seguite sul piano transnazionale sia dal FESR che dall'FSE.

- In che modo si può garantire che l'architettura della politica di coesione tenga conto delle specificità di ogni fondo e in particolare delle necessità di fornire maggiore visibilità e volumi di finanziamento prevedibili per l'FSE e di focalizzarla sulla garanzia degli obiettivi della strategia Europa 2020?
- In che modo costituire una nuova categoria intermedia di regioni per sostenere quelle che non hanno ancora recuperato terreno?

6. LE PROSSIME TAPPE

La Quinta relazione sulla coesione presenta alcune idee chiave della Commissione per la riforma della politica di coesione, emerse dalle lunghe discussioni iniziate nel 2007 con la Quarta relazione sulla coesione. Queste verranno perfezionate e consolidate nel corso dei prossimi mesi.

La Commissione invita tutte le parti interessate a rispondere alle domande formulate nella presente comunicazione, inviando le eventuali osservazioni entro il 31 gennaio 2011 al seguente indirizzo:

http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/baltic/consultation_en.htm.

Le risposte ricevute verranno tenute nel debito conto all'atto di elaborare le proposte legislative da presentare immediatamente dopo l'adozione del nuovo quadro finanziario pluriennale del 2011.

Il Quinto forum sulla coesione che si terrà a Bruxelles il 31 gennaio e il 1 febbraio 2011 costituirà una buona occasione per discutere tali idee.