



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 14.3.2012
SWD(2012) 61 final

Parte I

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Elementi di un quadro strategico comune 2014 - 2020 per

**il Fondo europeo di sviluppo regionale
il Fondo sociale europeo,
il Fondo di coesione,
il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e
il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca**

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Elementi di un quadro strategico comune 2014 - 2020 per

**il Fondo europeo di sviluppo regionale
il Fondo sociale europeo,
il Fondo di coesione,
il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e
il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca**

Il presente documento di lavoro è stato elaborato sulla base delle proposte di regolamento adottate dalla Commissione europea il 6 ottobre 2011, il 12 ottobre 2011 e il 2 dicembre 2011. Esso non pregiudica la natura finale degli atti, né il contenuto degli atti delegati o degli atti di esecuzione che potrebbe elaborare la Commissione.

1. INTRODUZIONE

L'Europa deve rimettere la sua economia su una traiettoria di crescita sostenibile. A tale scopo, occorrerà risanare le finanze pubbliche, introdurre riforme strutturali e investire in una crescita sostenibile e rispettosa dell'ambiente.

Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione (FC), il Fondo europeo agricolo di sviluppo regionale (FEASR) e il futuro Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) perseguono obiettivi strategici complementari e la loro gestione è ripartita tra gli Stati membri e la Commissione. Essi costituiscono la principale fonte di investimenti a livello dell'Unione europea per aiutare gli Stati membri a ristabilire e aumentare la crescita e garantire una ripresa in grado di creare posti di lavoro, assicurando al tempo stesso uno sviluppo durevole, in linea con gli obiettivi della strategia Europa 2020.

Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) assegna obiettivi chiari a questi strumenti. La Commissione ritiene che tali obiettivi potranno essere perseguiti in modo più efficace se i cinque Fondi saranno meglio coordinati, in modo da evitare i doppi impieghi e massimizzare le sinergie, si integrano totalmente nella governance economica dell'Unione europea e contribuiscono alla realizzazione della strategia Europa 2020 coinvolgendo le parti interessate a livello nazionale, regionale e locale.

Per questo motivo la Commissione ha proposto un regolamento recante disposizioni comuni per l'insieme dei cinque Fondi. La proposta prevede un coordinamento molto più stretto con i Fondi al fine di garantire:

- la concentrazione delle risorse sugli obiettivi della strategia Europa 2020, grazie ad un insieme comune di obiettivi tematici ai quali i Fondi daranno il loro contributo;
- la semplificazione grazie a modalità di pianificazione e attuazione più coerenti;
- una maggiore concentrazione sui risultati attraverso un quadro di riferimento e una riserva per realizzazioni efficienti,;
- l'armonizzazione delle regole di ammissibilità e l'ampliamento delle opzioni semplificate in materia di costi, in modo da ridurre l'onere amministrativo gravante sui beneficiari e sulle autorità di gestione.

La proposta prevede inoltre l'adozione di contratti di partnership che definiranno gli impegni dei partner a livello nazionale e regionale. Questi contratti saranno collegati agli obiettivi della strategia Europa 2020 e ai programmi nazionali di riforma. Essi definiranno "un approccio integrato per lo sviluppo territoriale sostenuto da tutti i Fondi che rientrano nel Quadro strategico comune".¹

Al fine di facilitare lo sviluppo di contratti di partner e di programmi, la proposta prevede l'adozione di un Quadro strategico comune (QSC). Il QSC dovrebbe rafforzare la coerenza tra

¹ COM(2011) 500/II final, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Un bilancio per la strategia Europa 2020 – Parte II – Schede tematiche", pag. 5.

gli impegni politici presi nel contesto della strategia Europa 2020 nonché gli investimenti sul terreno. Dovrebbe incoraggiare l'integrazione definendo le modalità di collaborazione tra i Fondi. Esso costituirà una fonte di orientamento strategico che dovrà essere tradotta dagli Stati membri e dalle regioni nella programmazione dei fondi compresi nel QSC nel contesto delle loro esigenze, possibilità e specifiche sfide.

Lo scopo del presente documento di lavoro dei servizi della Commissione è di determinare i principali elementi del QSC in quanto base di discussione con il Parlamento europeo e il Consiglio. Essi comprendono:

- per ciascuno degli obiettivi enunciati nella proposta di regolamento sulle disposizioni comuni,
 - i principali obiettivi e principi della strategia Europa 2020, che dovrebbero essere trattati dagli Stati membri nei loro contratti di partnership, strettamente collegati ai loro programmi nazionali di riforma,
 - e le azioni fondamentali, corrispondenti alle priorità di investimento e alle priorità dell'Unione, che si spera abbiano il maggiore impatto sulla crescita, sull'occupazione e sulla sostenibilità durante l'esecuzione dei programmi;²
- i collegamenti con il processo di governance del Semestre europeo;
- il coordinamento e l'integrazione dei Fondi coperti dal QSC;
- i principi orizzontali e gli obiettivi politici per l'attuazione dei Fondi coperti dal QSC;
- lo sviluppo di contratti di partnership e programmi per affrontare le sfide territoriali di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva;
- le priorità in materia di attività di cooperazione.

Il documento affronta ciascuno di questi elementi nelle sezioni seguenti.

2. OBIETTIVI TEMATICI E AZIONI FONDAMENTALI

Nel giugno 2010 il Consiglio europeo ha adottato la strategia Europa 2020 al fine di stimolare una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. La strategia individua gli obiettivi principali dell'UE per la ricerca e l'innovazione, il cambiamento climatico e l'energia, l'occupazione, l'istruzione e la riduzione della povertà per il 2020, che debbono tradursi in obiettivi nazionali. Gli orientamenti integrati Europa 2020³ e sette iniziative quadro delineano in modo preciso il

² La proposta di regolamento sulle disposizioni comuni stabilisce una gerarchia di obiettivi secondo la quale gli obiettivi tematici, sulla base di Europa 2020, sono comuni ai cinque Fondi del QSC. Essi si traducono in priorità d'investimento (FESR, FSE, Fondo di coesione) e priorità dell'Unione (FEASR e FEAMP) specifiche per ciascun Fondo (e stabilite nelle proposte di regolamenti del FESR, del FSE, del Fondo di coesione, del FEASR e del FEAMP). Ciascun programma deve descrivere le azioni destinate a perseguire le priorità d'investimento e le priorità dell'Unione per ciascuno dei Fondi coperti dal QSC. I programmi devono tenere conto delle azioni fondamentali destinate a generare il maggiore impatto sulla crescita, sull'occupazione e sulla sostenibilità nel contesto specifico di uno Stato membro o di una regione.

³ Raccomandazione del Consiglio, del 13 luglio 2010, sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (GU L 191 del 23.07.2010, pag. 28) e decisione del Consiglio,

percorso verso una crescita sostenibile e in grado di creare nuovi posti di lavoro.⁴ Tuttavia, al fine di massimizzare il contributo dei Fondi QSC, questa strategia deve essere ulteriormente sviluppata nei contesti nazionale e regionale. In questo modo, la coesione economica, sociale e territoriale può essere al centro della strategia Europa 2020, garantendo che tutte le energie e le capacità siano mobilitate e mirate verso il perseguimento delle priorità della strategia.

La proposta di regolamento sulle disposizioni comuni identifica undici obiettivi tematici. Identificando i principali obiettivi della strategia Europa 2020 che i Fondi coperti dal QSC dovranno trattare e la gamma di azioni fondamentali che potrebbero essere organizzate congiuntamente nel quadro di questi obiettivi tematici, il QSC può fornire orientamenti più precisi sul modo in cui i Fondi in questione possono tendere nel modo più efficace possibile verso la crescita nei contratti di partnership e nei programmi:

- Il FESR contribuirà a tutti gli obiettivi tematici e si concentrerà sui settori d'investimento collegati al contesto nel quale operano le imprese (infrastrutture, servizi alle imprese, sostegno alle imprese, innovazione, TIC e ricerca) e alla fornitura di servizi ai cittadini in alcuni settori (energia, servizi online, istruzione, infrastrutture sanitarie, sociali e di ricerca, accessibilità, qualità dell'ambiente). Il Fondo di coesione si concentrerà sul miglioramento dell'ambiente, nello sviluppo sostenibile e le reti transeuropee di trasporto (TEN-T);
- il FSE sarà programmato in quattro obiettivi tematici: l'occupazione e la mobilità professionale; l'istruzione, le competenze e l'apprendimento permanente; l'integrazione sociale e la lotta contro la povertà; il rafforzamento delle capacità amministrative. Le azioni sostenute dal FSE contribuiranno inoltre agli altri obiettivi tematici;
- le sei priorità del FEASR riguarderanno la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nei settori agricolo, alimentare e forestale e in generale nelle zone rurali. Esse comprendono il trasferimento delle conoscenze e l'innovazione, la competitività dell'agricoltura, la gestione delle risorse naturali e la lotta contro i cambiamenti climatici, nonché lo sviluppo inclusivo delle regioni rurali;
- il FEAMP, in linea con la riforma della Politica comune della pesca, avrà come priorità la redditività e la competitività della pesca e dell'acquacoltura, garantendo al tempo stesso la sostenibilità ambientale. Il FEAMP faciliterà la coesione sociale e la creazione di posti di lavoro nelle comunità che dipendono dalla pesca, in particolare mediante la diversificazione delle attività in altri settori marittimi, nonché attraverso misure nel settore della politica marittima integrata.

L'allegato I stabilisce in modo integrato per ciascuno degli obiettivi tematici i principali scopi da perseguire, le azioni fondamentali per ciascun Fondo del QSC e i principi generali di attuazione per garantire un'utilizzazione effettiva ed efficace dei Fondi.

3. COERENZA E COMPATIBILITÀ CON LA GOVERNANCE ECONOMICA DELL'UE

del 21 ottobre 2010, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (GU L 308 del 24.11.2010, pag. 46).

⁴ "Agenda europea del digitale", "L'Unione dell'innovazione", "Youth on the move", "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse", "Una politica industriale per l'era della globalizzazione", "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro" e "Piattaforma europea contro la povertà".

La strategia Europa 2020 costituisce il quadro politico dell'Unione europea di questo decennio: i suoi cinque grandi obiettivi indicano dove l'Unione intende arrivare nel 2020 e gli Orientamenti integrati definiscono i percorsi di medio termine. Al fine di ottenere risultati, è stata posta in essere una governance economica rafforzata che traduce le attività tematiche e gli obiettivi della strategia Europa 2020 in un ciclo annuale di vigilanza multilaterale incentrata sulle relazioni nazionali e sulle raccomandazioni specifiche a ciascun paese.

Nel gennaio 2011, è stato lanciato il primo Semestre europeo sul coordinamento delle politiche con la presentazione dell'Analisi annuale della crescita (AAC). Ogni anno l'AAC identifica le azioni prioritarie per l'Unione europea, comprese le misure in grado di stimolare la crescita, per i dodici mesi successivi nel contesto della strategia globale Europa 2020, conformemente alle sue priorità di lungo termine. Ogni anno, in primavera, gli Stati membri presentano i Programmi nazionali di riforma (PNR) che descrivono le misure politiche in linea con le priorità stabilite nell'AAC e con gli impegni del Patto Euro Plus, al fine di stimolare la crescita e l'occupazione e raggiungere gli obiettivi nazionali collegati ai grandi obiettivi europei. I Programmi di stabilità e di convergenza (PSC) garantiscono finanze pubbliche sane. Sulla base di una valutazione particolareggiata dei Programmi nazionali di riforma e dei Programmi di stabilità e convergenza, la Commissione propone raccomandazioni specifiche per ciascun paese, che sono quindi approvate dal Consiglio europeo di giugno. Le raccomandazioni specifiche a ciascun paese sono successivamente prese in considerazione nelle decisioni economiche e di bilancio della seconda metà dell'anno e nei programmi nazionali di riforma dell'anno seguente.

Le raccomandazioni relative a ciascun paese e attinenti per i Fondi che rientrano nel QSC vertono su lungo termine e riflettono le sfide strutturali che devono essere affrontate nelle strategie d'investimento pluriennale. Alcune di queste raccomandazioni saranno di natura regolamentare. Altre avranno tuttavia un interesse diretto per i settori d'intervento dei Fondi del QSC e richiederanno una combinazione di regolamenti e decisioni di bilancio, in particolare investimenti pubblici.

Esempi di raccomandazioni specifiche a ciascun paese

- Le raccomandazioni collegate agli Orientamenti di politica economica riguardano misure che stimolano la crescita definita dai Programmi nazionali di riforma: in particolare, quelle collegate alla ricerca e all'innovazione, alle infrastrutture e ai servizi TIC; il rafforzamento della capacità delle PMI a svilupparsi e a internazionalizzarsi, in particolare favorendo l'accesso a un finanziamento non bancario; nuove fonti di crescita come le tecnologie a bassa intensità di carbonio, l'efficacia energetica o le energie rinnovabili; l'aiuto alla gestione e al regime di fissazione dei prezzi dei rifiuti e dell'acqua, lo sfruttamento e la gestione sostenibile delle risorse naturali; la creazione di Piani pluriennali per gli investimenti nelle ferrovie, le infrastrutture; e la riforma dei sistemi sanitari.
- Le raccomandazioni basate sugli Orientamenti per l'occupazione, in particolare quelli volti ad aumentare l'efficacia delle politiche attive nel mercato del lavoro e a migliorare la capacità dei servizi pubblici dell'occupazione, a promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne e a favorire un migliore equilibrio nel lavoro, a meglio integrare i gruppi più vulnerabili sul mercato del lavoro, a migliorare i risultati nell'istruzione, ad adeguare le qualifiche alle esigenze del mercato del lavoro, ad adottare e attuare strategie globali d'istruzione e di formazione permanenti, al fine di lottare contro l'abbandono scolastico e migliorare l'accesso all'insegnamento.

I Fondi del QSC hanno un ruolo centrale da svolgere nel sostegno delle misure presentate nelle raccomandazioni specifiche a ciascun paese, in modo da generare i cambiamenti strutturali necessari e colmare le lacune per quanto riguarda i grandi obiettivi della strategia Europa 2020. In particolare, la Commissione ha evidenziato nell'analisi annuale della crescita

del 2012 il fatto che gli Stati membri dovrebbero dedicare particolare attenzione all'individuazione delle priorità per le spese a favore della crescita, come le spese nei settori dell'istruzione, della ricerca, dell'innovazione e dell'energia, nonché alla garanzia dell'efficacia di tali spese. Particolare attenzione dovrebbe inoltre essere dedicata al mantenimento e al miglioramento della copertura e dell'efficacia dei servizi dell'occupazione e delle politiche proattive sul mercato del lavoro, concentrandosi sulla disoccupazione dei giovani, e l'accesso delle PMI ai finanziamenti.

Al momento di preparare i loro contratti di partnership, gli Stati membri e le regioni devono programmare i Fondi del QSC sulla base delle ultime raccomandazioni specifiche a ciascun paese emanate dal Consiglio sulla base dell'articolo 121, paragrafo 2, e dell'articolo 148, paragrafo 4, TFUE, nonché dei loro Programmi nazionali di riforma. Gli Stati membri devono inoltre tenere conto delle raccomandazioni del Consiglio basate sul Patto di stabilità e di crescita. Ciascuno Stato membro dovrebbe definire nel contratto di partnership il modo su cui i vari flussi di finanziamento europei e nazionali contribuiscono a raccogliere le sfide identificate dalle raccomandazioni specifiche a ciascun paese interessato.

Il contesto globale nel quale operano i Fondi del QSC possono evolvere e potrebbero emergere nuove priorità, per cui i loro meccanismi di programmazione devono essere abbastanza flessibili da consentire una riallocazione delle risorse finanziarie per poter rispondere a nuove sfide critiche. La proposta della Commissione prevede la possibilità di rivedere il Quadro strategico comune e i contratti di partnership in caso di modifica importante della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. La Commissione può inoltre chiedere a uno Stato membro di procedere a un esame e di proporre modifiche al suo contratto di partnership e ai programmi pertinenti al fine di sostenere l'attuazione di una raccomandazione specifica ad un particolare paese.

4. RAFFORZARE IL COORDINAMENTO E L'INTEGRAZIONE

Nelle sue proposte per un Quadro finanziario pluriennale, la Commissione ha messo a punto un ambizioso programma di semplificazione e di sensibilizzazione del bilancio dell'UE.⁵ Nel quadro di tale approccio, ha proposto un regolamento recante disposizioni comuni al fine di garantire una maggiore coerenza e un più efficace coordinamento tra i settori, e incoraggiando le potenziali sinergie. Queste misure di razionalizzazione potrebbero facilitare la presentazione e il trattamento delle domande di assistenza finanziaria e ridurre gli oneri amministrativi per i richiedenti e i beneficiari dei Fondi del QSC. Allo stesso tempo, la Commissione si è sforzata di ottenere una maggiore armonizzazione delle regole sia all'interno del regolamento finanziario che tra i regolamenti settoriali, al fine di promuovere la semplificazione e il coordinamento.

4.1. Meccanismi di coordinamento tra i Fondi del QSC

La base di un coordinamento tra i Fondi del QSC è fornita attraverso un quadro comune di prestazione stabilito nella proposta di regolamento recante le disposizioni comuni. Gli atti delegati e gli atti d'esecuzione rafforzeranno ulteriormente il coordinamento e la coerenza dei Fondi del QSC. L'integrazione dei Fondi del QSC nel contratto di partnership di ciascuno Stato membro fornisce un quadro di riferimento per uno stretto coordinamento in grado di

⁵ COM(2012) 42 final, 'A Simplification Agenda for the MFF 2014-2020'.

garantire che gli interventi finanziati creino sinergie e che questa razionalizzazione produca a sua volta una riduzione dei costi amministrativi e dell'onere amministrativo sul terreno.

È essenziale che gli Stati membri facciano in modo che tutti i ministeri e le autorità di gestione responsabili per l'attuazione dei Fondi del QSC collaborino strettamente alla preparazione, all'attuazione, al monitoraggio e alla valutazione del contratto di partnership e dei programmi. I contratti di partnership dovrebbero fissare le disposizioni volte a garantire questo coordinamento e le misure concrete che saranno adottate per mantenere il coordinamento stesso durante il periodo di programmazione. Questo coordinamento deve comprendere:

- l'identificazione delle zone d'intervento nelle quali i Fondi del QSC possono collaborare in modo complementare alla realizzazione degli obiettivi tematici enunciati nella proposta di regolamento recante disposizioni comuni. Questo obiettivo può essere raggiunto mediante uno stretto coordinamento della programmazione quadro di diversi programmi "monofondo". A titolo alternativo, gli Stati membri hanno la facoltà di preparare e di attuare programmi "multifondo" che combinino il FESR, il FSE e il Fondo di coesione in un programma unico;
- il coinvolgimento delle autorità di gestione responsabili di uno dei Fondi, delle altre autorità di gestione e ministeri interessati nello sviluppo di regimi di sostegno volti a favorire sinergie ed evitare i doppi impieghi;
- l'eventuale creazione di comitati di monitoraggio congiunti per i programmi di esecuzione dei Fondi del QSC e l'attuazione di altre misure di gestione e di controllo congiunte al fine di agevolare il coordinamento tra le autorità incaricate dell'attuazione dei Fondi del QSC;
- una maggiore utilizzazione di soluzioni comuni di governance online destinate ai richiedenti e ai beneficiari e di "sportelli unici" in grado di fornire consigli sulle possibilità di sostegno da parte di tutti i Fondi del QSC; ciò può contribuire in grande misura alla riduzione degli oneri amministrativi per i beneficiari.

4.2. Meccanismi di coordinamento tra i Fondi QSC e le altre politiche e strumenti dell'UE

È essenziale vigilare sulla coerenza delle azioni finanziate dai Fondi QSC con le altre politiche dell'UE. Il FEASR e il FEAMP, in particolare, sono strumenti essenziali del quadro politico globale della politica agricola comune, della politica comune della pesca e della politica marittima integrata. Inoltre, l'investimento da parte di tutti i Fondi QSC può contribuire direttamente alla realizzazione degli obiettivi di altre politiche dell'Unione, in settori come l'ambiente, la lotta contro il cambiamento climatico, l'istruzione e l'occupazione, ma anche indirettamente in settori come il mercato unico. Gli Stati membri dovrebbero garantire, nelle fasi di programmazione e di attuazione, la coerenza tra le azioni sostenute dai Fondi e gli obiettivi di queste politiche.

In numerosi settori, le risorse necessarie a sostegno alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020 possono provenire da vari strumenti dell'UE. Tali strumenti sono sia gestiti nel quadro della gestione ripartita con gli Stati membri, in settori come la giustizia e gli affari interni, sia posti sotto la gestione diretta della Commissione, come il meccanismo per l'interconnessione in Europa nel settore delle infrastrutture, l'iniziativa Horizon 2020, la

ricerca e l'innovazione, il programma Erasmus per tutti nel settore dell'istruzione e della formazione, il programma Leonardo da Vinci per l'istruzione e la formazione professionale, il programma per il cambiamento sociale e l'innovazione sociale nel settore dell'occupazione e dell'inclusione sociale o il programma LIFE nei settori dell'ambiente e del cambiamento climatico. In questi settori d'azione, è importante che gli Stati membri e le regioni identifichino e sfruttino le complementarità tra i diversi strumenti dell'Unione ai livelli nazionale e regionale, durante la pianificazione ma anche in fase di attuazione.

Dovrebbero essere poste in essere strutture in grado di agevolare l'identificazione strategica delle priorità per diversi strumenti e le strutture di coordinamento a livello nazionale. Queste strutture dovrebbero inoltre contribuire ad evitare la ripetizione inutile degli sforzi e a identificare i settori nei quali è necessario fornire un sostegno finanziario supplementare. Queste strutture dovrebbero essere indicate nel contratto di partnership ed eventualmente nei programmi.

Gli Stati membri dovrebbero inoltre utilizzare pienamente la possibilità di combinare gli aiuti provenienti da diversi strumenti per sostenere singole operazioni. Ciò è stato facilitato dall'armonizzazione delle regole applicate ai diversi strumenti dell'Unione a livello dell'UE. D'altro canto, sarà particolarmente importante che le autorità nazionali e regionali responsabili dell'attuazione dei Fondi QSC operino in stretta cooperazione con i responsabili dell'attuazione degli altri strumenti nazionali al fine di proporre ai beneficiari possibilità di finanziamento coerenti e razionalizzate.

La portata della complementarità tra i Fondi del QSC e delle altre politiche e strumenti dell'Unione è descritta più in particolare nell'allegato I per ciascuno degli obiettivi tematici.

4.3. Incoraggiare approcci integrati all'attuazione dei Fondi QSC

Il regolamento recante disposizioni comuni propone un certo numero di meccanismi volti a incoraggiare approcci di programmazione integrati, in un'ottica di coordinamento e di sinergie nel corso del processo di attuazione. Gli Stati membri dovrebbero precisare nei loro contratti di partnership e nei loro programmi come hanno intenzione di utilizzarli per realizzare l'integrazione.

Al fine di promuovere approcci integrati in materia di sviluppo territoriale, la proposta di regolamento recante disposizioni comuni prevede due meccanismi destinati a facilitare lo sviluppo degli approcci a livello locale e subregionale. Si tratta dello Sviluppo locale operato dagli attori locali e degli Investimenti territoriali integrati per il FESR, il FSE e il Fondo di coesione. Questi due strumenti hanno lo scopo di impegnare i soggetti regionali e locali e le collettività locali nell'attuazione dei programmi.

Sviluppo locale realizzato dai soggetti attivi a livello locale

Lo sviluppo locale realizzato dai soggetti attivi a livello locale (sulla base dell'esperienza di LEADER nel settore dello sviluppo rurale) può completare e rafforzare l'esecuzione delle politiche pubbliche per tutti i Fondi del QSC. Lo scopo è di aumentare l'efficacia e l'efficienza delle strategie di sviluppo territoriale delegando l'adozione di decisioni e l'attuazione a una partnership locale tra soggetti del settore pubblico, del settore privato e della società civile. Questo tipo di sviluppo locale dovrebbe essere attuato nel quadro di un approccio strategico dei decisori pubblici, in modo da garantire che la definizione "dalla base al vertice" dei bisogni locali tenga conto delle priorità stabilite ad un livello più elevato. Gli Stati membri dovranno pertanto definire l'approccio in materia di sviluppo locale da parte degli attori locali applicabile all'insieme dei Fondi del QSC e inserire riferimenti a questo tipo di sviluppi nei contratti di partnership. Il contratto di partnership deve presentare le principali sfide che gli Stati membri hanno intenzione di raccogliere, definendo i principali obiettivi

e priorità e indicando i tipi di territori in cui questo approccio deve essere attuato e il ruolo specifico attribuito per i gruppi d'azione locale a tale scopo. Inoltre, essi devono indicare in che modo i Fondi del QSC saranno utilizzati e spiegare il ruolo che i vari Fondi svolgeranno nei diversi tipi di territori (ambiente rurale, urbano, ecc.). Nel quadro del FEASR, LEADER continuerà ad essere un elemento obbligatorio in ciascun programma di sviluppo rurale.

Investimenti territoriali integrati per il FESR, il FSE e il Fondo di coesione

Un Investimento territoriale integrato (ITI) è uno strumento che prevede accordi di prestazione integrata per gli investimenti che rientrano in vari assi prioritari di uno o più programmi operativi. I finanziamenti provenienti da più assi e programmi prioritari possono essere raggruppati in una strategia d'investimento integrata per un territorio o settore funzionale. Questo aiuto può prendere la forma di una strategia integrata per lo sviluppo urbano, ma anche per la cooperazione tra municipalità in territori specifici. Tale strumento autorizza le autorità di gestione a delegare l'attuazione di elementi di più assi prioritari a un organismo unico (un'autorità locale) e fare in modo che gli investimenti siano realizzati in uno spirito di complementarità. All'interno di un Investimento territoriale integrato, alcuni elementi possono essere attuati nel quadro di uno sviluppo locale da parte dei soggetti operanti a livello locale, combinando i due approcci.

La proposta di regolamento recante disposizioni comuni introduce inoltre nuovi meccanismi per incoraggiare lo sviluppo di operazioni integrate. Ciò consente a un beneficiario unico di attuare congiuntamente un certo numero di progetti a partire da diverse fonti dei Fondi del QSC e, in taluni casi, con altri strumenti dell'Unione.

Operazioni integrate

Contrariamente a quanto avviene oggi, un'operazione può beneficiare del sostegno di uno o più Fondi QSC e di altri strumenti dell'Unione. Questa possibilità è soggetta alla condizione che una spesa non sia finanziata due volte, a titolo dei Fondi QSC o di un altro strumento dell'Unione. Sarebbe inoltre possibile, ad esempio, che una sola operazione riceva al tempo stesso un sostegno del FESR e del FSE o del FESR e dell'iniziativa Horizon 2020.

Piani d'azione comuni

Un piano d'azione comune è un nuovo tipo di operazione integrata realizzata mediante un approccio incentrato sui risultati, al fine di ottenere obiettivi specifici determinati congiuntamente dallo Stato membro e dalla Commissione. Si tratta di un gruppo di progetti che sono realizzati sotto la responsabilità di un beneficiario designato. Nella pratica, la gestione finanziaria del piano d'azione comune sarà esclusivamente basata sulle realizzazioni e i risultati ottenuti. Il piano d'azione comune può essere finanziato dal FSE e dal FESR. Non può tuttavia essere utilizzato per sostenere infrastrutture. Può far parte di uno o più programmi operativi e può pertanto costituire uno strumento utile per favorire una migliore integrazione dei vari Fondi in vista della realizzazione di un obiettivo comune.

5. PRINCIPI ORIZZONTALI E OBIETTIVI POLITICI

La proposta di regolamento recante disposizioni comuni contiene disposizioni orizzontali e obiettivi politici che si applicano all'attuazione dei Fondi QSC.

Promozione dell'uguaglianza tra uomini e donne e non discriminazione

Gli Stati membri devono perseguire un obiettivo di uguaglianza tra uomini e donne così come definito dall'articolo 8 del TFUE e fare in modo che tale aspetto venga preso in considerazione nella preparazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle azioni che rientrano nell'insieme dei Fondi QSC. I programmi del FESR, del FSE e del Fondo di coesione dovrebbero precisare esplicitamente il contributo previsto di questi Fondi all'uguaglianza tra donne e uomini stabilendo, in particolare, gli obiettivi e gli strumenti. La

dimensione di genere deve essere presa in considerazione nell'analisi degli obiettivi d'intervento. È opportuno far sì che gli organi incaricati della promozione dell'eguaglianza tra uomini e donne partecipino effettivamente alla partnership. Si raccomanda vivamente di creare strutture permanenti o di incaricare esplicitamente strutture esistenti di fornire consulenza in materia, in modo da garantire le conoscenze ed esperienze necessarie in materia di preparazione, monitoraggio e valutazione dei Fondi QSC.

È inoltre essenziale disporre di sistemi di sorveglianza e di raccolta di dati per rendere conto in modo preciso del modo in cui i programmi soddisfano gli obiettivi in materia di pari opportunità. A tale proposito, invece di obbligare a trattare tali questioni nell'insieme delle attività di valutazione, si raccomanda che le autorità di gestione, in collegamento con i comitati di monitoraggio, avviino esercizi di autovalutazione generale, realizzino studi di valutazione specifici o avviino una riflessione strutturata sull'applicazione del principio delle pari opportunità tra donne e uomini. I comitati di monitoraggio dovrebbero essere composti in modo equilibrato tra uomini e donne e dovrebbero comprendere un responsabile incaricato della dimensione di genere.

Gli Stati membri dovrebbero adottare misure appropriate per prevenire qualunque discriminazione fondata sul sesso, la razza, l'origine etnica, la religione o le convinzioni, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale⁶, nonché per garantire l'accessibilità durante la preparazione e l'attuazione dei programmi e delle operazioni cofinanziati dai Fondi QSC e descrivere esplicitamente le azioni volte a prendere in considerazione questo principio nei programmi.

Gli organismi incaricati di promuovere la parità esprimono un parere su programmi del FESR, del FSE e del Fondo di coesione al fine di garantire che tutte le disposizioni necessarie siano adottate. Inoltre, la partecipazione di organismi incaricati di promuovere la parità delle opportunità o altre organizzazioni attive nella lotta contro la discriminazione è fortemente raccomandata al fine di mettere a disposizione le competenze necessarie in materia di preparazione, monitoraggio e valutazione dei Fondi.

Tutti i programmi dovranno lottare contro la discriminazione e promuovere la parità delle opportunità, garantendo l'accessibilità delle persone disabili durante la loro preparazione e attuazione. L'accessibilità deve essere una caratteristica comune a tutti i prodotti e servizi proposti al pubblico e cofinanziati dai Fondi QSC. In particolare, le autorità di gestione devono pretendere l'accessibilità all'ambiente edificato, ai trasporti, all'informazione e alla comunicazione, comprese le nuove tecnologie. Oltre all'applicazione del principio d'integrazione, gli Stati membri devono adottare azioni positive che saranno sostenute dal FSE al fine di promuovere la parità delle opportunità.

Sviluppo durevole

Uno sviluppo durevole richiede il rispetto dell'acquis ambientale. Considerando che i Fondi QSC costituiscono la principale fonte di finanziamento dell'UE per l'ambiente, tali Fondi devono contribuire anche in modo sostanziale alla valorizzazione dell'ambiente e almeno il

⁶ Ciò non impedisce agli Stati membri di mantenere o adottare azioni positive dirette a evitare o a compensare svantaggi connessi con uno di questi motivi (articolo 5 della direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (GU L 180 del 19.07.2000, pag. 22) e articolo 7 della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (GU L 303 del 2.12.2000, pag. 16)).

20% del bilancio dell'UE per il periodo 2014-2020 dovrebbe essere destinato ad obiettivi di lotta contro il cambiamento climatico. È pertanto essenziale che gli Stati membri forniscano informazioni tempestive e complete sull'importo delle spese connesse al clima, conformemente alla metodologia definita nel regolamento recante disposizioni comuni. Gli Stati membri dovrebbero identificare le spese collegate alla biodiversità sulla base del regime di dichiarazione proposto.

Al fine di garantire l'integrazione orizzontale dello sviluppo durevole, il principio "chi inquina paga" enunciato all'articolo 192 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, implica che coloro i quali causano danni all'ambiente sono anche coloro che devono sopportare i costi che consentono di evitare o di compensare tali danni. In linea generale, ciò significa che il finanziamento non deve essere utilizzato per coprire i costi di messa in conformità con la normativa vigente. Il principio "chi inquina paga" deve essere applicato in modo sistematico nei programmi e nei progetti. Il principio "chi inquina paga" si applica inoltre al finanziamento per attività potenzialmente nocive per l'ambiente, in particolare per quanto riguarda il finanziamento delle infrastrutture. In questi casi, l'aiuto dovrebbe essere fornito solo se i costi di utilizzazione e l'internalizzazione delle esternalità non coprono i costi dell'investimento e i costi degli eventuali pregiudizi causati. Allo stesso tempo, si deve dimostrare che nell'insieme gli investimenti generano benefici sociali netti.

In alcuni casi, può non essere possibile applicare i principi "chi usa paga" e "chi inquina paga", o la loro applicazione può essere solo parziale:

- se il costo delle misure di protezione dell'ambiente sono considerate sproporzionate dalle autorità nazionali, il trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede un sostegno finanziario a partire dal Fondo di coesione;
- se la fonte dell'inquinamento o l'utilizzatore delle risorse naturali è l'insieme della popolazione, può non essere possibile in regioni a basso reddito coprire l'insieme delle spese per la prevenzione dei danni ambientali, o il costo di produzione delle risorse facendo pagare gli utenti (ad esempio per il trattamento delle acque reflue o dei rifiuti nel caso in cui la legislazione dell'UE autorizzi la presa in considerazione degli aspetti sociali);
- se gli inquinatori non possono essere identificati e la responsabilità giuridica dei danni causati all'ambiente non può essere imputata all'inquinatore o ad altre parti coinvolte (ad esempio, quando la contaminazione dei suoli inquinati non può essere chiaramente imputata all'inquinatore)⁷.

Un sostegno a titolo del FESR può essere fornito a responsabili della gestione fondiaria quando i requisiti obbligatori in materia di ambiente creano svantaggi regionali specifici.

Gli investimenti realizzati a sostegno dei Fondi QSC dovrebbero poter resistere all'impatto del cambio climatico e delle catastrofi naturali (aumento dei rischi d'inondazione, ondate di calore, fenomeni meteorologici estremi, ecc.).

⁷ Si veda in particolare il paragrafo 132 della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale (GU C 82 dell'1.4.2008, pagg. 1-33).

6. RACCOGLIERE LE SFIDE TERRITORIALI DI UNA CRESCITA INTELLIGENTE, SOSTENIBILE E INCLUSIVA

Le grandi sfide sociali che deve affrontare oggi l'Unione europea, vale a dire la globalizzazione, i cambiamenti demografici, il degrado dell'ambiente, le migrazioni, i cambiamenti climatici e l'utilizzazione dell'energia, nonché la necessità di far fronte alle conseguenze economiche e sociali della crisi, avranno effetti diversi nelle varie regioni⁸. La capacità degli Stati membri e delle regioni di garantire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva dipende dal loro potenziale di sviluppo specifico e dai loro vantaggi comparativi in termini di risorse naturali, fisiche e umane, di conoscenze, di istituzioni e di reti. Questo sostegno richiede a sua volta che i programmi dei Fondi QSC tengano conto della diversità delle regioni europee per quanto riguarda l'occupazione e il mercato del lavoro, i flussi dei lavoratori pendolari, l'invecchiamento della popolazione e l'evoluzione demografica, la cultura, il paesaggio e il patrimonio, la vulnerabilità al cambio climatico, l'utilizzazione delle terre, i vincoli in materia di risorse, gli accordi istituzionali di governance, la connettività o l'accessibilità e i collegamenti tra le zone rurali e le zone urbane. Gli Stati membri e le regioni devono pertanto prendere in considerazione cinque elementi quando elaborano i loro contratti di partnership e i loro programmi:

- il primo elemento è un'analisi del potenziale di sviluppo e delle capacità dello Stato membro o della regione, in particolare per quanto riguarda le principali sfide identificate nella strategia Europa 2020, i programmi nazionali di riforma e le raccomandazioni specifiche a ciascun paese. A tale scopo, è necessario che le autorità competenti procedano a un'analisi dettagliata delle caratteristiche nazionali, regionali e locali;
- il secondo elemento, che si basa direttamente sul primo, è una valutazione delle principali sfide che deve affrontare la regione o lo Stato membro. Al centro di questo processo figurano l'identificazione delle strettoie e degli anelli mancanti, le lacune nell'innovazione, compresa la mancanza di pianificazione e di capacità di attuazione che limita le prospettive di lungo periodo in materia di crescita e di occupazione. Ciò consentirà di evidenziare i settori e le azioni possibili per la fissazione delle priorità politiche, l'intervento e la concentrazione;
- un gran numero di problemi sociali e ambientali che devono affrontare le regioni dell'UE e gli Stati membri superano i limiti amministrativi e le frontiere nazionali. Il terzo elemento richiede pertanto la presa in considerazione delle sfide in materia di coordinamento intersettoriale, intergiurisdizionale o anche transfrontaliero, in particolare nel contesto delle strategie che riguardano le macroregioni e i bacini marittimi;
- in quarto luogo, in numerosi casi, un approccio integrato in grado di collegare l'Europa all'orizzonte 2020 e i soggetti attivi a livello regionale e locale passerà attraverso un coordinamento rafforzato tra i vari livelli territoriali e le fonti di finanziamento. Il contratto di partnership sarà un elemento fondamentale nello sviluppo di tale approccio;
- il quinto elemento consiste nel sviluppare un contratto di partnership e programmi basati sugli obiettivi tematici enunciati nella proposta di regolamento recante disposizioni comuni al fine di ottenere risultati. Gli obiettivi specifici di ciascun

⁸ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, 'Regioni 2020 — Una valutazione delle future sfide per le regioni dell'UE', novembre 2008.

programma devono pertanto essere espressi attraverso indicatori di risultati adeguati in grado di misurare i cambiamenti che il programma intende facilitare.

Lo sviluppo di contratti di partnership e di programmi che prendono in considerazione questi elementi consentirà agli Stati membri e alle regioni di trarre vantaggio dalla diversità dell'Unione europea e di tenere debito conto delle sfide, conoscenze e possibilità a livello locale. Questo approccio costituirà una base solida per identificare in che modo i Fondi QSC possono funzionare insieme in modo ottimale per liberare il potenziale di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Il trattato di Lisbona ha aggiunto la coesione territoriale e i principi della coesione economica e sociale e è chiaro che le caratteristiche geografiche o demografiche possono aggravare i problemi di sviluppo⁹. Questo approccio globale della promozione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva dovrà pertanto riflettere il ruolo delle città, delle zone rurali, delle zone di pesca e delle zone costiere, che devono affrontare problemi demografici o geografici specifici. Dovrà inoltre prendere in considerazione le sfide specifiche delle regioni ultraperiferiche, delle regioni più settentrionali a bassa densità di popolazione e delle regioni insulari, transfrontaliere o di montagna, come ha riconosciuto esplicitamente il trattato di Lisbona. Infine, la coesione territoriale implica inoltre la necessità di considerare i collegamenti tra l'ambiente urbano e l'ambiente rurale dal punto di vista dell'accesso ai servizi e alle infrastrutture di qualità che siano economicamente abordabili, nonché i problemi delle regioni a forte concentrazione di comunità socialmente emarginate.

7. PRIORITÀ PER LE AZIONI DI COOPERAZIONE

Le sfide che devono affrontare le regioni e gli Stati membri superano spesso le frontiere nazionali e regionali. Una risposta efficace richiede un'azione congiunta che punta sulla cooperazione e la condivisione delle conoscenze a livello territoriale adeguata. Questa azione dovrebbe essere sostenuta sia dal FESR che dal FSE. Laddove sono state adottate strategie concernenti macroregioni e bacini marittimi, tutti i Fondi QSC dovrebbero sostenere la loro attuazione.

Al fine di garantire il contributo efficace dei programmi europei di cooperazione territoriale alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020 ed evitare la frammentazione degli stanziamenti disponibili, è necessario concentrare le risorse del FESR e garantire il coordinamento con altri programmi finanziati dall'UE. Particolare attenzione deve essere dedicata ai problemi transfrontalieri che devono affrontare le regioni ultraperiferiche e le zone a bassa densità di popolazione.

Al fine di rafforzare l'efficacia delle politiche sostenute dal FSE grazie all'apprendimento reciproco, è importante promuovere la cooperazione transnazionale tra i partner a livello nazionale e/o regionale.

L'allegato II precisa più in dettaglio i settori che dovrebbero essere oggetto di attività di cooperazione territoriale.

⁹ COM(2010) 642 final, Comunicazione della Commissione, 'Conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione', p. 7.