



PROGETTO DI PARERE

Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale

Relatore: **Nicola Zingaretti (IT/PSE)**
presidente della regione Lazio

Termine per la presentazione degli emendamenti:

entro le ore 15.00 di martedì 18 novembre 2014 (ora di Bruxelles), da trasmettere tramite l'apposito modulo online (accessibile dal Portale dei membri: <http://cor.europa.eu/members>).

Numero di firme richieste: 6

'''

Testo di riferimento

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: investimenti a favore della crescita e della creazione di posti di lavoro
COM(2014) 473 final

Progetto di parere del Comitato delle regioni – Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale

IL COMITATO DELLE REGIONI

I. OSSERVAZIONI GENERALI

Una politica centrale per un'Europa "nella" globalizzazione...

1. considera la **politica di coesione una tra quelle maggiormente caratterizzanti il modello europeo** e la più adatta, per il suo potenziale riformista delle economie e delle amministrazioni e per la sua influenza capillare e multilivello, a contribuire ad un assetto capace di permettere all'Unione e ai suoi territori di rispondere alle grandi sfide del nostro tempo, dalla globalizzazione al cambiamento climatico, allo sviluppo sostenibile.

... che ha mostrato la sua rilevanza nella crisi...

2. sottolinea come, durante la crisi economica, la politica di coesione abbia mostrato il suo **contributo al mantenimento del livello di investimenti pubblici in diversi Stati membri**, dal punto di vista sia della loro quantità sia della loro qualità, grazie a meccanismi di selezione che ne assicurano la coerenza con le strategie europee.

... aiutando i territori ad affrontarla...

3. considera che **gli enti territoriali siano in molti casi i principali responsabili amministrativi della spesa pubblica per investimenti**, e che la politica di coesione, strumento essenziale per il loro protagonismo europeo, debba accrescerne la capacità di offrire servizi di qualità alla cittadinanza.

... e che va continuamente adeguata per affrontare le nuove sfide.

4. considera che le conseguenze della crisi finanziaria ed economica sulle finanze pubbliche in tutta Europa accrescano **l'esigenza di nuove risorse per gli investimenti**, di una loro concentrazione verso settori ad elevata crescita nel futuro e di un'accresciuta attenzione ai processi di spesa per assicurarne efficienza, regolarità e speditezza;

5. ritiene che **il ruolo della politica di coesione sia centrale** in un momento in cui l'equilibrio fra misure di austerità e di crescita e la definizione di un nuovo modello di sviluppo che risponda alle pressioni della globalizzazione sono questioni cruciali dell'agenda europea. È in questo contesto – ed in una prospettiva di pressione sulle finanze pubbliche - che l'intervento europeo deve continuare a sostenere la crescita, indirizzare gli interventi verso finalità strategiche per i singoli territori e per l'economia europea, costruire un sistema amministrativo efficace per affrontare le sfide della globalizzazione. A tal fine - proprio per l'avvio del

periodo di programmazione 2014-2020 – considera utile una riflessione sulle modalità per assicurare alla politica di coesione il massimo ruolo, sfruttare le sinergie con altri strumenti e migliorare la sua conoscenza tra la cittadinanza europea;

6. **accoglie con favore la Sesta relazione**, ritenendola un importante strumento di informazione sull'andamento della politica di coesione, i suoi risultati e le sue difficoltà operative, le problematiche che essa è chiamata ad affrontare nei prossimi anni e le possibilità aperte da un suo efficace utilizzo.

II. PREREQUISITI PER UNA POLITICA DI COESIONE PIU EFFICIENTE

Una buona governance - europea e nazionale - come precondizione...

7. sottolinea che un adeguato funzionamento della **governance multilivello**, con un assetto efficace nel rispondere alle richieste di cittadini e imprese e un sistema di appalti pubblici trasparente e innovativo, sia cruciale per migliorare l'impatto della politica di coesione. A tal fine il Comitato, in linea con la Sesta relazione, raccomanda l'utilizzo delle risorse e delle conoscenze messe a disposizione dalla politica di coesione per un deciso rafforzamento della capacità amministrativa, anche attraverso il più ampio ricorso alle nuove tecnologie;
8. ritiene che, per migliorare la **qualità della spesa pubblica**, oltre ai profili di efficacia nell'allocazione delle risorse, siano considerate differenze territoriali e specifiche caratteristiche che possono costituire ostacolo alla crescita, ne siano analizzati gli effetti sugli interventi e si cerchino di adattare questi ultimi al fine di aumentare l'impatto della politica di coesione¹;
9. sottolinea che, considerata la specifica vulnerabilità di molte economie nell'attuale situazione di crisi, le politiche pubbliche debbano concentrarsi sulla capacità di **risposta rapida ed efficace** agli *shock* economici. Il Comitato ritiene che i fondi strutturali, pensati per l'adeguamento strutturale ed economico a lungo termine, debbano essere accompagnati da misure di stimolo a breve;
10. sottolinea, come indicato nella Sesta relazione, che lo sviluppo di nuova imprenditorialità dipenda in parte dalla **facilità di fare impresa** e che tale aspetto vari considerevolmente all'interno degli Stati membri. Sul punto il Comitato considera necessaria un'azione ulteriore per la semplificazione di norme e strumenti, la riduzione di oneri amministrativi, un miglioramento delle condizioni quadro per gli investimenti.

¹ CDR_3609-2013_00_00_TRA_AC.

... per una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile

11. condivide l'importanza di una crescita "intelligente" come opportunità per promuovere **economie regionali più competitive** e meno vulnerabili a shock esterni. Il Comitato incoraggia, perciò, le regioni e le città a sviluppare in maniera organica e continuativa iniziative per **stimolare l'imprenditorialità** nei settori innovativi e concentrare i propri investimenti verso settori "del futuro" quali economia verde, industrie creative, le iniziative e-Health e i servizi sociali, la c.d. *silver economy*. A tal fine il Comitato invita la Commissione a sostenere le amministrazioni regionali affinché le *Smart specialisation strategies* da esse elaborate ai sensi della disciplina UE siano attuate con efficacia a livello regionale;
12. ritiene che i cambiamenti legati all'economia globalizzata abbiano effetti sul lavoro di enorme portata, che debbono focalizzare l'attenzione sulla **modernizzazione del mercato del lavoro** per aiutare i cittadini nella ricerca di un'occupazione e su una formazione orientata a creare le competenze richieste dalle nuove sfide dell'economia. Il Comitato evidenzia in questo senso il ruolo centrale del Fondo sociale europeo (in seguito anche il FSE) per sostenere politiche attive e, in particolare, quelle dirette a migliorare le conoscenze dei lavoratori e il loro adattamento ai cambiamenti sociali, tecnologici e culturali;
13. sottolinea che la politica di coesione destina una quota dei propri finanziamenti al sostegno di iniziative nel campo della formazione e dell'istruzione, e ricorda che uno degli effetti della crisi è stato il notevole aumento della **disoccupazione giovanile**. Il Comitato sottolinea il ruolo chiave che gli enti regionali e locali svolgono in quest'ambito, e considera necessario il rafforzamento dei raccordi tra l'Iniziativa per l'occupazione giovanile² e le attività finanziate dal FSE, con specifico riguardo a Garanzia Giovani e gli strumenti di accesso al lavoro;
14. considera che, alla luce dell'aumento della povertà e dell'esclusione sociale registrato nelle società europee, le politiche pubbliche debbano **rafforzare gli strumenti a favore degli indigenti**, anche attraverso il ricorso ad iniziative di livello europeo e l'utilizzo delle risorse della coesione;
15. condivide la centralità dell'Agenda urbana nelle politiche di coesione, alla luce dell'importanza del fenomeno metropolitano nell'economia globalizzata e dei possibili impatti in termini di sostenibilità, e mantiene l'esigenza di promuovere una **crescita geograficamente bilanciata e policentrica tra i diversi territori** anche attraverso un'azione che affronti con decisione la questione del divario digitale e una politica dei trasporti sostenibile fondata su una strategia differenziata a seconda delle specificità territoriali;
16. ricorda l'importanza di una crescita che crei nuove opportunità economiche attraverso lo **sviluppo di energie pulite ed efficienti**. Il Comitato valuta positivamente il fatto che gli enti locali abbiano, negli ultimi anni, aumentato gli investimenti pubblici nel settore ambientale, e

² CDR_00789-2013_00_00_TRA_AC.

rileva l'impegno delle città e delle regioni europee per una transizione verso una crescita più verde. In quest'ambito, il Comitato richiede il rafforzamento del *Patto dei sindaci* per aumentare e qualificare l'impegno delle amministrazioni territoriali nella lotta al cambiamento climatico.

III. RACCOMANDAZIONI POLITICHE

Aumentare le risorse per la crescita e il riequilibrio territoriale...

17. nel rispetto dell'equilibrio tra i principi della crescita e del mantenimento della stabilità monetaria, il Comitato, in linea con le indicazioni della "Dichiarazione di Torino", ritiene necessario **eliminare dal Patto di Stabilità la componente di cofinanziamento nazionale e regionale** dei fondi strutturali e di investimento. Tale passaggio, infatti, avrebbe, l'effetto di liberare risorse per investimenti selezionati sulla base di criteri di interesse europeo e di velocizzare i processi di spesa;
18. per aumentare e qualificare il volume degli investimenti destinato alla crescita, auspica il miglioramento delle sinergie tra gli strumenti di bilancio dei diversi livelli di governo nazionali e gli **strumenti finanziari dell'UE**. In questo contesto, il Comitato ritiene prioritario l'approfondirsi della riflessione sul ruolo della Banca europea per gli investimenti (BEI) e del Fondo europeo per gli investimenti per giungere ad un ampliamento del loro mandato e ad un loro rafforzamento patrimoniale. Il Comitato segnala come l'avvio del periodo di programmazione potrebbe essere adatto a definire finanziamenti della BEI specificamente dedicati allo sviluppo regionale, con durate e condizioni disegnate per le esigenze delle amministrazioni di spesa. Oltre a questo, va esplorata la possibilità di assicurare alla BEI un ruolo di vigilanza su determinati investimenti promossi dalle amministrazioni territoriali. L'istituzione finanziaria dell'Unione, in particolare, potrebbe valutarne la qualità e la coerenza rispetto alle grandi scelte strategiche europee, anche al fine di ottenere un trattamento privilegiato dei prestiti necessari alla loro realizzazione ai fini del Patto di Stabilità.

... nel quadro di compatibilità europee che bilancino austerità e coesione...

19. si oppone a creare un legame tra la politica di coesione ed il Patto di stabilità, nella convinzione che la condizionalità macroeconomica e l'intervento di coesione perseguano finalità diverse. Gli obiettivi delle nuove disposizioni di legge sulla condizionalità macroeconomica dovrebbero garantire, dunque, che l'efficacia dei fondi strutturali e di investimento non sia compromessa dalle politiche macroeconomiche;
20. segnala che gli indicatori usati nel quadro della **procedura per gli squilibri macroeconomici** introdotti nel c.d. pacchetto legislativo "Six-pack" hanno esclusivo carattere economico. Il Comitato ricorda che non esistono indicatori sociali, ambientali e territoriali nel quadro di valutazione usato dalla Commissione per decidere l'adozione di una raccomandazione

preventiva verso uno Stato membro o, nei casi più gravi, per l'avvio della procedura per gli squilibri macroeconomici. Il Comitato considera che lo stretto raccordo tra gli obiettivi finanziari e fiscali e la politica di coesione potrebbe indebolire l'attuazione delle misure di coesione territoriale;

21. esorta a rispettare meglio le disposizioni dell'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) sulla coesione territoriale, in particolare nelle zone rurali, nelle zone interessate da transizione industriale e nelle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con una bassa densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna. Il Comitato delle regioni chiede alla Commissione di prestare un'attenzione particolare alle zone più svantaggiate dal punto di vista geografico nell'attuazione della politica di coesione.

... grazie ad una politica che parta veramente dal territorio...

22. considera che, anche alla luce delle differenziazioni emerse per quel che concerne il grado di innovazione, la **dimensione territoriale** vada pienamente considerata nella definizione e nella messa in atto della strategia Europa 2020. A questo scopo, ritiene che l'attribuzione di un ruolo più importante agli enti locali e regionali ne aumenterebbe il livello di responsabilità, favorendo una presa di decisioni più efficace relativamente agli investimenti prioritari, e suggerisce la creazione di indicatori regionali per il monitoraggio dei progressi ottenuti;
23. rammenta l'importanza dell'adozione di strumenti di **valutazione dell'impatto territoriale** delle politiche, il cui principale obiettivo è esaminare gli impatti territoriali delle politiche europee sugli enti locali e regionali e di aumentare la visibilità di tali impatti nel processo legislativo;
24. auspica, pertanto, l'individuazione di un **asse territoriale** prioritario all'interno dei programmi operativi, integrando le tematiche legate alla strategia Europa 2020, affinché la coesione territoriale possa assicurare un assetto del territorio equilibrato e capace di garantire l'interdipendenza tra le regioni.

... con una forte attenzione all'efficacia amministrativa ed alla valutazione dei risultati...

25. incoraggia, per assicurare un'attuazione rapida dei programmi, l'adozione di azioni per la **semplificazione e la razionalizzazione** delle procedure di accesso ai finanziamenti europei, delle regole in materia di appalti pubblici e dei meccanismi di controllo, nel caso in cui essi siano troppo onerosi;
26. condivide, come sottolinea la relazione, la necessità di concentrare i fondi strutturali e di investimento su un numero ristretto di obiettivi al fine di massimizzarne gli effetti sul territorio. Il Comitato esprime tuttavia la propria preoccupazione relativamente alla

mancanza di flessibilità nella scelta degli obiettivi tematici, che vanno invece definiti sulla base delle specificità e dei bisogni dei diversi territori;

27. non condivide la creazione di una riserva di efficacia ed efficienza comunitaria a livello nazionale, ritenendo che tale meccanismo possa portare alla definizione di obiettivi con risultati modesti e facilmente raggiungibili. Il Comitato considera che una delle maggiori sfide riguardante il *performance framework* sia quella di formulare obiettivi quantificati e indicatori ambiziosi e al tempo stesso realizzabili;
28. ricorda che gli investimenti pubblici e privati si sono ridotti nel corso degli ultimi anni, raggiungendo punte negative in alcuni Stati. Ristrettezze dei bilanci e tagli alle spese hanno compromesso gravemente gli investimenti nei settori capaci di stimolare la crescita economica. A tale proposito, il Comitato richiede alla Commissione europea di **valutare con attenzione**, tenendo in conto le eventuali ripercussioni sul piano dell'occupazione e della crescita, **i casi in cui saranno applicate rettifiche finanziarie o sospensione dei pagamenti**;
29. invita la Commissione a definire **forme di assistenza amministrativa** sulla tematica della determinazione degli obiettivi degli interventi, della valutazione dei loro risultati e della definizione delle azioni conseguenti, in modo da assicurare un'attuazione omogenea di queste attività. Sullo stesso piano, il Comitato considera rilevante assicurare assistenza alle amministrazioni territoriali per le iniziative di c.d. ingegneria finanziaria, cruciali per moltiplicare le risorse e gli investimenti, e sul tema degli appalti pubblici, che dovranno sempre più essere stimolo all'innovazione e alla creatività.

... una partecipazione degli attori coinvolti e dei cittadini più profonda...

30. è convinto che il **Codice di condotta per il partenariato** rafforzi, nel metodo e nel merito, la partecipazione all'attività di programmazione sui territori e sia fondamentale per ampliare gli effetti della politica di coesione e radicarne l'impatto. Il Comitato sollecita la Commissione europea a controllare le modalità di attuazione del Codice nei singoli ordinamenti per assicurare una partecipazione ampia e trasparente degli *stakeholders* locali, considerato che, senza un loro pieno coinvolgimento nella preparazione dei documenti di programmazione, la loro partecipazione sarà meno efficace nella fase di attuazione, in particolare per quel che si riferisce agli strumenti che presuppongono una programmazione partecipata dai vari livelli di governo;
31. in un momento in cui, per la piena legittimazione della politica e l'approfondirsi della costruzione europea, i cittadini vanno sensibilizzati ed informati sui risultati dei progetti finanziati dai fondi strutturali e sugli effetti delle politiche unionali sul loro territorio, il Comitato segnala l'assenza, nella Sesta relazione, di adeguata attenzione ai profili **di comunicazione ed informazione**. Su questo punto, per massimizzare la diffusione della conoscenza della politica di coesione tra la cittadinanza, il Comitato chiede alla Commissione

europea e agli Stati membri un più ampio coinvolgimento degli enti locali e regionali nelle campagne di comunicazione.

... un'interazione sempre più profonda tra amministrazioni dei diversi Stati membri e verso i paesi vicini...

32. dato che la **Cooperazione territoriale europea** costituisce, dal periodo di programmazione 2007-2013, un obiettivo a pieno titolo della politica di coesione, reputa che la relazione sulla coesione le accordi un'attenzione insufficiente. È in primo luogo l'aspetto di tale politica relativo alla cooperazione transfrontaliera che incide sulla coesione delle regioni transfrontaliere. Il Comitato propone dunque che, in futuro, detta relazione comprenda anche una valutazione della coesione delle regioni transfrontaliere in Europa, contenente un'analisi dei loro problemi principali nonché una valutazione dell'impatto dei programmi operativi di cooperazione transfrontaliera. Bisognerebbe accordare una maggiore attenzione a questo strumento, segnatamente in quanto promuove collaborazioni e scambi di esperienze tra amministrazioni dei diversi Stati membri e punta ad un sistema amministrativo sempre più ispirato a valori e modalità operative condivisi;
33. sottolinea il ruolo essenziale della politica di coesione nel sostegno delle **strategie macroregionali**. Il Comitato sostiene lo sviluppo e l'attuazione di tali strategie soprattutto in zone in cui queste non esistano ancora, ad esempio l'area Mediterranea³;
34. fa appello ad un **più stretto coordinamento tra la politica di coesione e la politica di vicinato dell'Unione europea** e ad una migliore valutazione e diffusione dei risultati dei progetti.

... ed un "peso" politico maggiore nel dibattito europeo.

35. raccomanda la creazione di un "**Consiglio per la politica di coesione**" composto dai ministri nazionali incaricati della politica di coesione. Il Comitato ritiene, infatti, che questo possa dare una maggiore visibilità e garantire un dibattito politico continuo sulla coesione. A tale proposito, il Comitato dichiara la propria disponibilità a partecipare attivamente alle discussioni politiche sulla creazione di tale struttura al fine di assicurarvi la piena considerazione del punto di vista degli enti locali e regionali⁴.

Bruxelles,

³ CDR_2013_02318_01_02_TRA_AC.

⁴ CDR_2233-2012_00_00_TRA_RES (relatore: Marek Wozniak (PL/PPE)).

IV. PROCEDURA

Titolo	Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: investimenti a favore della crescita e della creazione di posti di lavoro
Riferimenti	COM(2014) 473 final
Base giuridica	Art. 307, par. 4, TFUE
Base regolamentare	Art. 41, lett. b), del RI
Data della consultazione da parte del Consiglio/Parlamento europeo Data della lettera della Commissione europea	n/a
Data della decisione dell'Ufficio di presidenza	
Commissione competente	Commissione Politica di coesione territoriale (COTER)
Relatore	Nicola Zingaretti (IT/PSE) presidente della regione Lazio
Nota di analisi	5 settembre 2014
Esame in commissione	
Adozione in commissione	22 ottobre 2014
Esito del voto in commissione (maggioranza, unanimità)	Maggioranza
Adozione in sessione plenaria	Prevista per il 3 o il 4 dicembre 2014
Precedenti pareri del Comitato	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Il contributo della politica di coesione alla strategia Europa 2020</i> (CdR 223/2010 fin)⁵ - <i>Quinta relazione sulla coesione</i> (CdR 369/2010 fin)⁶ - <i>Il futuro del Fondo sociale europeo dopo il 2013</i> (CdR 370/2010 fin)⁷ - <i>Proposta di regolamento sul FESR</i> (CdR 5/2012 fin)⁸ - <i>Proposta di regolamento relativo al fondo sociale europeo</i> (CdR 6/2012 fin)⁹ - <i>Proposta di regolamento sul fondo di coesione</i> (CdR 7/2012 fin)¹⁰

⁵ [GU C 15 del 18.1.2011, pag.10.](#)

⁶ [GU C 166 del 7.6.2011, pag. 35.](#)

⁷ [GU C 166 del 7.6.2011, pag. 45.](#)

⁸ [GU C 225 del 27.7.2012, pag. 114.](#)

⁹ [GU C 225 del 27.7.2012, pag. 127.](#)

¹⁰ [GU C 225 del 27.7.2012, pag. 143.](#)

	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Revisione del quadro legislativo delle TEN-T</u> (CdR 8/2012 fin)¹¹ - <u>Codice di condotta sul partenariato</u> (CdR1683-2012_00_00_TRA_AC)¹² - <u>Sviluppo locale di tipo partecipativo</u> (CdR 1684-2012_00_00_TRA_AC)¹³ - <u>Raccomandazioni per una migliore gestione della spesa</u> (CdR 3609-2013_00_00_TRA_AC)¹⁴ - <u>Verso una politica urbana integrata per l'Unione europea</u> (CdR-2013-06902-00-00-AC)
Data della consultazione della rete di controllo della sussidiarietà	n/a

11 [GU C 225 del 27.7.2012, pag. 150.](#)

12 [GU C 17 del 19.1.2013, pag. 13.](#)

13 [GU C 17 del 19.1.2013, pag. 18.](#)

14 [GU C 356 del 5.12.2013, pag. 3.](#)