

COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 14.3.2012
SWD(2012) 61 definitivo
Parte I

Documento di lavoro dello Staff della Commissione

Elementi per un Quadro di Riferimento Strategico dal 2014 al 2020

**Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
Fondo Sociale Europeo
Fondo di Coesione
Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale e
Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca**

Traduzione dall'inglese di Fiamma Zambrini

1. INTRODUZIONE

L'Europa ha bisogno di riportare la sua economia su un cammino di crescita sostenibile. Questo richiede una combinazione di consolidamento di bilancio, riforme strutturali, e investimenti sostenibili dal punto di vista dell'ambiente e favorevoli alla crescita.

Il FESR, il FSE, il Fondo di Coesione, il FEASR e il FEAMP perseguono obiettivi di politica complementare e la loro conduzione è suddivisa tra gli Stati Membri e la Commissione. Essi costituiscono la fonte principale di investimento a livello europeo per aiutare gli Stati membri a ripristinare ed aumentare la crescita ed assicurare la ripresa del lavoro pur assicurando lo sviluppo sostenibile, in linea con gli obiettivi di Europa 2020.

Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) attribuisce chiari obiettivi a questi strumenti. La Commissione ritiene che questi possano essere più efficacemente perseguiti se i cinque Fondi sono coordinati meglio per evitare sovrapposizioni e aumentare le sinergie, pienamente integrate nella governance dell'Unione Europea e contribuire al compimento di Europa 2020 coinvolgendo i decisori nazionali, regionali e locali.

Questo è il motivo per cui la Commissione ha proposto un Regolamento con Disposizioni Comuni per tutti e cinque i Fondi. La proposta dispone un coordinamento molto più stretto dei fondi per raggiungere:

- una concentrazione di risorse sugli obiettivi di Europa 2020 attraverso un gruppo comune di obiettivi tematici ai quali i fondi contribuiranno;
- una semplificazione attraverso una pianificazione e una esecuzione più coerenti;
- una maggiore concentrazione sui risultati attraverso un quadro dell'efficacia;
- un'armonizzazione delle regole di eleggibilità ed un'estensione di opzioni semplificate di costo per ridurre l'onere amministrativo per i beneficiari e le autorità di gestione.

Inoltre, la proposta prevede l'adozione di contratti di partnership che regoleranno gli impegni dei partner a livello nazionale e regionale. Questi contratti saranno collegati con gli obiettivi della Strategia Europa 2020 e con i programmi di riforma nazionale. Essi procureranno un "approccio integrato allo sviluppo territoriale sostenuto da tutti i Fondi del Quadro Strategico Comune".

Per facilitare lo sviluppo di Contratti di partenariato e dei programmi, la proposta prevede l'adozione di un Quadro Strategico Comune. Il QSC dovrebbe aumentare la coerenza tra gli impegni politici assunti nell'ambito di Europa 2020 e gli investimenti sul territorio. Dovrebbe incoraggiare l'integrazione definendo come i fondi possono agire insieme. Fornirà una fonte di direzione strategica che possa essere introdotta dagli Stati membri e dalle regioni nella programmazione dei Fondi del QSC nell'ambito dei loro specifici bisogni e delle loro opportunità e sfide.

Lo scopo di questo Documento di Lavoro dello Staff è di definire gli stessi elementi del QSC come base di discussione con il Parlamento Europeo e il Consiglio. Questo comprende:

- per ciascuno degli obiettivi tematici definiti nella proposta del Regolamento dei Provvedimenti Comuni, gli stessi scopi e obiettivi politici di Europa 2020 che dovrebbero essere perseguiti dagli Stati membri nei loro Contratti di Partenariato, collegati strettamente ai loro programmi di riforma nazionali; e azioni chiave, che corrispondono a priorità di investimento e a priorità dell'Unione, che potrebbero generare un grande impatto su crescita, lavoro e sostenibilità durante il completamento dei programmi;
- i collegamenti con il processo di governance del Semestre Europeo;
- il coordinamento e l'integrazione dei Fondi del QSC;
- i principi orizzontali e gli obiettivi politici per il raggiungimento dei Fondi del QSC;
- lo sviluppo dei Contratti di Partenariato e di programmi per affrontare le sfide territoriali di una crescita intensa, sostenuta e inclusiva;
- priorità per le attività di cooperazione.

Il documento affronta ciascuno di questi elementi nelle seguenti sezioni.

2. Obiettivi tematici e azioni chiave

Nel giugno 2010, il Consiglio Europeo ha adottato la Strategia Europa 2020 allo scopo di stimolare una crescita significativa, sostenibile ed inclusiva. La strategia definisce gli obiettivi fondamentali per la ricerca e l'innovazione, il cambiamento climatico e l'energia, l'occupazione, l'istruzione e la riduzione della povertà entro il 2020, che saranno tradotti in obiettivi nazionali. Le Linee Guida Integrate per Europa 2020 e le sette iniziative fondamentali hanno definito in maggiore dettaglio il percorso verso una crescita sostenibile e creatrice di lavoro. Comunque, allo scopo di massimizzare il contributo dei Fondi del QSC, la strategia richiede di essere ulteriormente sviluppata nei contesti nazionali e regionali. In questo modo, la coesione economica, sociale e territoriale può essere al cuore della strategia Europa 2020, assicurando che tutte le energie e le capacità siano mobilitate e concentrate nel perseguimento delle priorità strategiche.

La proposta per il Regolamento con Disposizioni Comuni identifica undici obiettivi tematici. Identificando gli obiettivi principali di Europa 2020 che dovrebbero essere affrontati dai Fondi del QSC e il ventaglio delle azioni chiave che potrebbero essere presentate insieme a questi obiettivi tematici, il QSC può fornire una guida ulteriore su come i Fondi QSC possono effettivamente mirare alla crescita nei Contratti di Partenariato e nei programmi:

Il FESR contribuirà a tutti gli obiettivi tematici e si concentrerà su aree di investimento collegate al contesto nel quale le aziende operano (infrastrutture, servizi agli affari, sostegno per gli affari, innovazione, ICT e ricerca) e alla fornitura di servizi ai cittadini in alcune aree (energia, servizi on-line, istruzione, salute, infrastrutture sociali e per la ricerca, accessibilità, qualità dell'ambiente). Il Fondo di Coesione si concentrerà sul miglioramento dell'ambiente, lo sviluppo sostenibile e le TEN-T;

il FSE sarà programmato in quattro obiettivi tematici: occupazione e mobilità del lavoro; istruzione, abilità e apprendimento permanente; promozione dell'inclusione sociale e lotta alla povertà insieme al miglioramento dell'amministrazione. Le azioni sostenute dal FSE contribuiranno, anche, agli altri obiettivi tematici;

le sei priorità del FEASR mireranno ad una crescita significativa, sostenibile ed inclusiva nei settori agricolo, alimentare e forestale e nelle aree rurali nell'insieme. Riguardano il trasferimento di conoscenza e l'innovazione, la competitività dell'agricoltura, la conduzione delle risorse naturali e dell'azione sul clima e lo sviluppo inclusivo delle aree rurali;

le priorità del FEAMP, in linea con la riforma della Politica Comune della pesca, saranno concentrate sulla sostenibilità e sulla competitività della pesca e dell'acquacoltura, curando, al tempo stesso, la sostenibilità ambientale. Il FEAMP promuoverà la coesione sociale e la creazione di lavoro nelle comunità dipendenti dalla pesca, in particolare tramite la diversificazione in altri settori marittimi, come un'azione nel campo della Politica Marittima Integrata.

3. La coerenza e la compatibilità con la governance economica europea

La strategia Europa 2020 costituisce il quadro politico per l'Unione Europea nella corrente decade: i suoi cinque obiettivi principali definiscono dove l'Europa vuole essere nel 2020 e le Linee Guida Integrate hanno definito gli orientamenti politici per il medio termine. Per ottenere i risultati, è stata realizzata una governance economica più forte. Essa traduce le priorità tematiche e gli obiettivi di Europa 2020 in un ciclo annuale di sorveglianza multilaterale centrata su report nazionali e raccomandazioni specifiche per paese.

Nel gennaio 2011, il primo Semestre Europeo sul coordinamento politico è stato lanciato con la presentazione del Rapporto Annuale sulla Crescita (RAC). Ogni anno questa indagine identifica le azioni prioritarie dell'Unione europea, comprese le misure per aumentare la crescita, per i dodici mesi seguenti nel contesto della strategia complessiva Europa 2020, coerente con le sue priorità a lungo termine. Ogni primavera, gli Stati membri presentano i Programmi Nazionali di Riforma (PNR) che contengono le misure politiche per affrontare le priorità politiche del RAC e gli impegni del patto Euro Plus per rafforzare la crescita e raggiungere gli obiettivi nazionali in relazione agli obiettivi europei più importanti. I Programmi di Stabilità e Convergenza (PSC) assicurano la stabilità delle finanze pubbliche. Sulla base di un quadro dettagliato dei PSC e dei PNR, la Commissione propone raccomandazioni specifiche per ogni paese (RSP), che sono portate in attuazione dal Consiglio Europeo di giugno. Le RSP devono confluire nelle decisioni economiche e di bilancio della seconda parte dell'anno e nei PNR dell'anno successivo.

Le raccomandazioni specifiche per paese rilevanti per i Fondi del QSC sono quelli a lungo termine, che riflettono profondi cambiamenti strutturali che sottendono cambiamenti che richiedono di essere affrontati da strategie di investimento pluriennale. Alcune delle raccomandazioni avranno la forma di regolamenti. Comunque, altri saranno di diretta rilevanza per le aree di intervento dei Fondi del QSC che richiedono una combinazione di decisioni normative e di bilancio, compresi gli investimenti pubblici.

Esempi di importanti raccomandazioni specifiche per paese

- Raccomandazioni collegate alle Linee Guida di Politica Economica riguardano le misure a favore della crescita definite nei PNR: in particolare quelli correlati alla ricerca e all'innovazione, alle infrastrutture e ai servizi ICT; l'aumento della capacità delle Piccole e Medie Imprese di crescere e di avere un'attività internazionale, compreso un maggiore accesso ai finanziamenti non bancari; nuove fonti di crescita come le tecnologie a basso contenuto di carbonio, efficienza energetica o energie rinnovabili; sostegno per il trattamento dei rifiuti e dell'acqua e schemi per la definizione dei prezzi e l'utilizzo sostenibile e l'organizzazione delle risorse naturali; alla creazione di piani pluriennali per gli investimenti nelle ferrovie, nelle infrastrutture e nella riforma dei sistemi di salute.
- Raccomandazioni basate sulle Linee Guida per l'Occupazione, in particolare quelle per aumentare l'efficacia delle politiche attive per il mercato del lavoro e per migliorare la capacità dei Servizi Pubblici per l'Occupazione, per promuovere l'uguaglianza di genere e alimentare un migliore equilibrio lavorativo, per integrare meglio i gruppi vulnerabili nel mercato del lavoro, per migliorare i risultati dell'istruzione, per adattare le competenze ai bisogni del mercato del lavoro, per adottare e realizzare strategie di apprendimento permanenti, per affrontare l'abbandono scolastico e migliorare l'accesso all'istruzione.

I Fondi del QSC hanno un ruolo essenziale da svolgere nel sostenere le misure presentate dalle raccomandazioni per paese per sostenere i necessari cambiamenti strutturali e affrontare i problemi in relazione agli obiettivi principali di Europa 2020. In particolare, la Commissione ha sottolineato nel RAC 2012 che gli Stati membri dovrebbero dare particolare attenzione alla spesa a favore della crescita, come la spesa per l'istruzione, la ricerca, l'innovazione e l'energia e assicurare l'efficienza di questa spesa. Particolare attenzione dovrebbe anche essere data a mantenere o a rafforzare la copertura e l'efficacia dei servizi per l'occupazione e delle politiche attive per il mercato del lavoro, con una concentrazione sulla disoccupazione giovanile e a facilitare l'accesso delle PMI alla finanza.

Il contesto globale nel quale i Fondi del QSC operano può cambiare e nuove priorità possono emergere, per cui i meccanismi di programmazione dei Fondi del QSC devono essere abbastanza flessibili da orientare diversamente le risorse finanziarie per affrontare queste nuove sfide. La proposta della Commissione prevede che quando ci siano importanti cambiamenti nella Strategia Europea per una Crescita Significativa, Sostenibile ed Inclusiva, il QSC e i Contratti di Partenariato possono essere rivisti. Inoltre, la Commissione può richiedere ad uno Stato Membro di rivedere e proporre emendamenti al suo Contratto di Partenariato e ai programmi più importanti per sostenere la realizzazione di raccomandazioni specifiche per un paese.

4. RAFFORZARE IL COORDINAMENTO E L'INTEGRAZIONE

Nelle sue proposte per Quadro Pluriennale Finanziario, la Commissione ha inserito un'agenda ambiziosa per semplificare e razionalizzare il bilancio europeo. In linea con questo approccio, ha proposto nel Regolamento con Disposizioni Comuni un quadro di riferimento per assicurare una maggiore compatibilità intersettoriale e un maggiore coordinamento e incoraggiare potenziali sinergie. Queste misure di razionalizzazione dovrebbero facilitare la presentazione e il trattamento di richieste per l'assistenza finanziaria e ridurre l'onere amministrativo per i richiedenti e i beneficiari dei Fondi del QSC. Allo stesso tempo, è stata ricercata una maggiore armonizzazione di regole sia dentro il Regolamento finanziario che tra regolamenti settoriali per promuovere la semplificazione e il coordinamento.

4.1. Meccanismi di coordinamento tra i Fondi del QSC

La base per il coordinamento tra i Fondi del QSC è fornita attraverso un comune quadro di riferimento stabilito nella proposta per il Regolamento con Disposizioni Comuni. Gli atti delegati e di implementazione aumenteranno il coordinamento e la compatibilità tra i Fondi del QSC. L'integrazione dei Fondi del QSC nei Contratti di Partenariato di ciascuno Stato membro fornisce un quadro di riferimento per uno stretto coordinamento per assicurare che gli interventi finanziati creino sinergie e che la semplificazione porti ad una riduzione dei costi amministrativi e degli oneri amministrativi sul territorio.

E' essenziale che gli Stati membri assicurino che tutti i ministri e le autorità responsabili per l'attuazione dei Fondi del QSC lavorino insieme nella preparazione, nell'implementazione, nel monitoraggio e nella valutazione dei Contratti e dei programmi di Partenariato. I Contratti di Partenariato dovrebbero definire le modifiche per assicurare questo coordinamento e le misure concrete che saranno assunte per conservare questo coordinamento attraverso il periodo di programmazione. Tale coordinamento dovrebbe comprendere:

- l'identificazione di aree di intervento nelle quali i Fondi del QSC possano lavorare insieme in maniera complementare per raggiungere gli obiettivi tematici definiti nel Regolamento proposto con Disposizioni Comuni. Questo può essere ottenuto tramite uno stretto coordinamento di programmi con vari caratteri di monofondo. Alternativamente, gli Stati membri hanno la possibilità di preparare e realizzare programmi plurifondo che combinano il FESR, il FSE e il Fondo di Coesione in un singolo programma;
- il coinvolgimento da parte delle autorità responsabili di uno dei Fondi del QSC di altre autorità e di ministri importanti nello sviluppo di schemi di sostegno per assicurare sinergie ed evitare sovrapposizioni;
- lo stabilimento, dove appropriato, di commissioni congiunte di monitoraggio per l'implementazione di programmi per i Fondi del QSC e lo sviluppo di altre direzioni congiunte e di sistemi di controllo per facilitare il coordinamento tra le autorità responsabili per l'implementazione dei Fondi del QSC;
- un maggiore uso di soluzioni congiunte di eGovrenance volte ai richiedenti e ai beneficiari e uno sportello unico per pareri su possibilità di sostegno da parte di tutti i Fondi del QSC può contribuire grandemente a ridurre gli oneri amministrativi per i beneficiari.

4.2. Meccanismi di coordinamento per i Fondi del QSC con altre politiche e strumenti europei

E' essenziale assicurare la coerenza delle azioni finanziate dai Fondi del QSC con altre politiche europee. Il FEASR e il FEAMP, in particolare, sono parte essenziale del quadro politico complessivo per la politica agricola comune, la politica comune della pesca e la politica marittima integrata. Inoltre, gli investimenti da parte di tutti i Fondi del QSC possono sostenere direttamente il raggiungimento di obiettivi stabiliti da altre politiche dell'Unione in aree come l'ambiente, l'azione per il clima, l'istruzione e l'occupazione, ma anche indirettamente in aree come il mercato unico. Gli Stati membri dovrebbero assicurare la compatibilità con le fasi della programmazione e dell'implementazione tra interventi sostenuti dai Fondi del QSC e gli obiettivi di queste politiche.

In molte aree, più di uno strumento europeo può fornire risorse per sostenere l'attuazione degli obiettivi di Europa 2020. Questi strumenti possono essere sotto la direzione congiunta degli Stati membri in aree come la giustizia e gli affari interni, ma anche sotto la diretta conduzione della Commissione, come il progetto Connecting Europe nel campo delle infrastrutture, Horizon 2020 nell'area della ricerca e dell'innovazione, il programma Erasmus per Tutti nell'ambito dell'istruzione e della formazione, il programma Leonardo da Vinci per l'istruzione e la formazione, il Programma per il Cambiamento Sociale e l'Innovazione nell'area dell'occupazione e dell'inclusione sociale o il programma LIFE nelle aree dell'ambiente e dell'azione per il clima. In questi ambiti politici, è importante che gli Stati membri e le regioni identifichino e mettano in atto complementarità tra vari strumenti europei a livello nazionale e regionale, sia nella fase di programmazione che durante l'implementazione.

Essi dovrebbero creare strutture che facilitino l'identificazione strategica delle priorità per i vari strumenti e le varie strutture di coordinamento a livello nazionale. Queste strutture dovrebbero anche cercare di evitare la duplicazione dello sforzo e di identificare aree nelle quali si richiede un ulteriore sostegno finanziario. Queste strutture dovrebbero essere stabilite nei Contratti di Partenariato e, se del caso, nei programmi.

Gli Stati membri dovrebbero anche fare pienamente uso della possibilità di integrare il sostegno da parte di vari strumenti per sostenere le operazioni individuali. Questo è stato facilitato dall'armonizzazione delle regole applicate a vari strumenti europei a livello dell'Unione. Inoltre, sarà particolarmente importante che le autorità nazionali e regionali responsabili dell'implementazione dei Fondi del QSC lavorino insieme con quelli responsabili per l'implementazione di altri strumenti nazionali per fornire finanziamenti coerenti e semplificati per i beneficiari.

4. 3. Incoraggiare approcci integrati alla concessione di Fondi del QSC

Il Regolamento con Disposizioni Comuni propone un numero di meccanismi per incoraggiare approcci integrati alla programmazione, per ottenere un coordinamento e sinergie durante l'implementazione. Gli Stati membri dovrebbero decidere nei loro Contratti e programmi di Partenariato come intendono fare uso di questi per ottenere l'integrazione.

Al fine di promuovere approcci integrati allo sviluppo territoriale, la proposta per un Regolamento con Disposizioni Comuni prevede due meccanismi per facilitare lo sviluppo di approcci locali e sub regionali. Questi sono lo Sviluppo Locale guidato dalla Comunità e gli Investimenti Territoriali Integrati per il FESR, il FSE e il Fondo di coesione. Ambedue cercano di coinvolgere gli attori regionali e locali nell'implementazione dei programmi.

Sviluppo locale guidato dalla Comunità

Lo sviluppo locale guidato dalla Comunità (basato sull'esperienza di LEADER riguardo allo sviluppo agricolo) può essere un complemento e migliorare la concessione di politiche pubbliche per tutti i Fondi del QSC. Esso tende ad aumentare l'efficacia e l'efficienza delle strategie di sviluppo territoriale delegando la decisione e l'implementazione ad un partenariato locale di attori pubblici, privati e della società civile. Lo sviluppo locale guidato dalla Comunità dovrebbe essere implementato nell'ambito di un approccio strategico seguito da decisori pubblici, per assicurare che la definizione dal basso in alto dei bisogni locali tenga conto delle priorità definite a livello più alto. Gli Stati membri dovranno perciò definire l'approccio a questo metodo tramite i Fondi del QSC e dovrebbero inserire riferimenti a questo metodo nei Contratti di Partenariato. Il Contratto di Partenariato dovrebbe definire le sfide principali che gli Stati membri intendono affrontare,

definendo i principali obiettivi e priorità e indicando i tipi di territorio nei quali questo approccio dovrebbe essere implementato e quale ruolo specifico sarà attribuito ai gruppi di azione locale nella sua attribuzione. Inoltre, dovrebbero indicare come i Fondi del QSC saranno usati insieme e spiegare il ruolo previsto per i vari Fondi in vari tipi di territori (rurale, urbano, ecc.). Sulla base del FEASR, LEADER continuerà ad essere un elemento propulsivo in ogni programma di sviluppo rurale.

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

Un Investimento Territoriale Integrato è uno strumento che fornisce accordi di concessione integrata per investimenti in più di un asse prioritario di uno o più programmi operativi. I fondi da vari assi di priorità e programmi possono essere riuniti in una strategia di investimento integrato per un certo territorio o area funzionale. Questo può assumere la forma di una strategia integrata per lo sviluppo rurale, ma anche per una cooperazione tra comuni diversi in specifici territori. Esso permette alle autorità di delegare l'implementazione di alcune parti di vari assi prioritari ad un organismo (un'autorità locale) per assicurare che gli investimenti siano effettuati in maniera complementare. All'interno di un Investimento Territoriale Integrato, alcuni componenti possono essere implementati attraverso lo sviluppo locale guidato dalla comunità, combinando i due approcci.

Il proposto Regolamento con Disposizioni Comuni introduce anche nuovi meccanismi per incoraggiare lo sviluppo di operazioni integrate. Questo permette l'integrazione congiunta da parte di un singolo beneficiario di un numero di progetti da varie fonti nell'ambito dei Fondi del QSC ed in alcuni casi da altri strumenti europei.

Operazioni Integrate

Diversamente da quanto avviene nel periodo corrente, un'operazione può ricevere sostegno da uno o più Fondi del QSC e da altri strumenti dell'Unione. Questo è soggetto alla condizione che un capitolo di spesa non venga basato due volte sui Fondi del QSC o altri strumenti dell'Unione. Questo permetterebbe, ad esempio, ad una singola operazione di ricevere sostegno sia dal FESR che dal FSE o dal FESR e da Horizon 2020.

Piani di Azione Congiunti

Un Piano di Azione Congiunto è un nuovo tipo di operazione integrata implementata attraverso un approccio basato sul risultato in maniera da raggiungere obiettivi specifici concordati da uno Stato membro e dalla Commissione. Comprende un gruppo di progetti che sono realizzati sotto la responsabilità di un determinato beneficiario. In pratica, la conduzione finanziaria del Piano di Azione Congiunto sarà basata esclusivamente sulle conseguenze e sui risultati che cerca di raggiungere. Il Piano di Azione Congiunto può essere finanziato dal FSE e dal FESR. Comunque, non può essere usato per finanziare le infrastrutture. Può essere parte di uno e più programmi operativi e così costituire un utile strumento per alimentare una migliore integrazione dei vari Fondi verso un obiettivo comune.

5. PRINCIPI ORIZZONTALI E OBIETTIVI POLITICI

La proposta per un Regolamento con Disposizioni Comuni contiene disposizioni orizzontali ed obiettivi politici che si applicano all'implementazione dei fondi del QSC.

Promozione di uguaglianza tra uomini e donne e non discriminazione

Gli Stati membri dovrebbero perseguire l'obiettivo dell'uguaglianza tra uomini e donne come stabilito nell'articolo 8 del TFUE ed assicurare la sua considerazione nella preparazione, nell'implementazione, nel monitoraggio e nella valutazione delle azioni sulla base dei Fondi del QSC. Il FESR, il FSE e i programmi del Fondo di coesione dovrebbero esplicitamente specificare il contributo previsto di questi Fondi all'uguaglianza di genere, stabilendo in dettaglio obiettivi e strumenti. L'analisi di genere dovrebbe essere compresa nell'analisi degli obiettivi dell'intervento. La partecipazione degli organismi responsabili per la promozione dell'uguaglianza di genere nel partenariato dovrebbe essere assicurata. E' caldamente raccomandata l'organizzazione di strutture permanenti e l'assegnazione esplicita di una funzione alle strutture esistenti in maniera da fornire la necessaria competenza nella preparazione, nel monitoraggio e nella valutazione dei Fondi del QSC.

I sistemi di monitoraggio e la raccolta dei dati sono pure essenziali per fornire un quadro chiaro di come i programmi incontreranno gli obiettivi dell'uguaglianza di genere. Sotto questo aspetto, piuttosto che una richiesta generale di trattare questi temi in tutte le attività di valutazione, viene raccomandato che la autorità, insieme con le commissioni di monitoraggio, intraprendano esercizi generali di autovalutazione, specifici studi di valutazione o una riflessione strutturata sull'applicazione del principio di genere. La composizione delle commissioni di monitoraggio dovrebbe essere equilibrata nel genere e dovrebbe includere una funzione riguardante la competenza e la responsabilità di genere.

Gli Stati membri dovrebbero assumere misure adeguate per prevenire ogni discriminazione basata sul sesso, l'origine razziale o etnica, la religione o il credo, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale, come pure assicurare l'accessibilità durante la preparazione e l'implementazione di programmi e di operazioni cofinanziate dai Fondi del QSC e descrivere esplicitamente le azioni per includere questo principio nei programmi.

L'opinione preparata dagli organismi di uguaglianza sui programmi per il Fondo Europeo di Stabilità, il FESR e il Fondo di Coesione sono rivolti ad assicurare che tutte le disposizioni necessarie siano state messe a punto. Inoltre, il coinvolgimento degli organismi di uguaglianza o di altre organizzazioni attive nel combattere la discriminazione è fortemente raccomandato allo scopo di fornire la necessaria competenza nella preparazione, nel monitoraggio e nella valutazione dei Fondi.

Tutti i programmi dovranno combattere la discriminazione e promuovere uguali opportunità, assicurando, al tempo stesso, l'accessibilità per le persone con disabilità durante la preparazione e l'implementazione. L'accessibilità dovrebbe essere una caratteristica di tutti i prodotti e servizi offerti al pubblico e cofinanziati dai Fondi del QSC. In particolare, dovrebbero essere richieste dalle Autorità di gestione, l'accessibilità agli edifici, ai trasporti, alle informazioni e alle comunicazioni, comprese le nuove tecnologie. Oltre al principio del mainstreaming, gli Stati membri dovranno mettere in pratica azioni positive che saranno sostenute dal FSE per promuovere l'uguaglianza delle opportunità.

Sviluppo sostenibile

Lo sviluppo sostenibile richiede la coerenza con l'acquis ambientale. Dal momento che i Fondi del QSC sono la fonte principale dei Fondi europei per l'ambiente, i Fondi richiedono anche di contribuire sostanzialmente al miglioramento ambientale e almeno il 20% del bilancio europeo nel periodo 2014 – 2020 dovrebbe essere dedicato agli obiettivi del cambiamento climatico. E' pertanto necessario che gli Stati membri forniscano un'informazione tempestiva e comprensiva sull'ammontare della spesa collegata al clima secondo la metodologia definita nel Regolamento con Disposizioni Comuni. Gli Stati membri dovrebbero registrare la spesa collegata alla biodiversità basata sulle modifiche proposte nel report.

Per assicurare l'integrazione orizzontale dello sviluppo sostenibile, il principio "chi inquina paga", come definito nell'Articolo 192 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, comporta che chi causa un danno ambientale dovrebbe sostenere i costi per evitarli o compensarli. Come regola generale, questo significa che i finanziamenti non dovrebbero essere usati per sostenere i costi dell'adeguamento alla legislazione vigente. Il principio del "chi inquina paga" si applica anche ai finanziamenti forniti per attività che possono danneggiare l'ambiente, particolarmente il finanziamento delle infrastrutture. In tali casi, i finanziamenti dovrebbero essere erogati solo se i costi dell'utilizzo e gli introiti provenienti dall'esterno non coprono il costo degli investimenti e il costo di tutti i danni causati. Allo stesso tempo si dovrebbe dimostrare che tutti gli investimenti producono benefici sociali.

In alcuni casi può non essere possibile applicare il principio che l'utilizzatore paga e l'inquinatore paga, oppure può essere possibile soltanto applicarlo parzialmente:

se il costo delle misure per proteggere l'ambiente é considerato sproporzionato per le autorità pubbliche degli Stati membri, il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea fornisce un sostegno finanziario in base al Fondo di Coesione;

se la fonte dell'inquinamento o l'utilizzo di risorse naturali è la popolazione in generale, può non essere possibile in regioni a basso reddito coprire l'intero costo di evitare i danni ambientali o il costo di produrre le risorse facendo pagare gli utilizzatori (ad esempio, nel caso del trattamento dello spreco di acqua o dello spreco nel caso in cui la legislazione europea permette di prendere in considerazione gli aspetti sociali);

se gli inquinatori non possono essere identificati e la responsabilità legale per i danni ambientali non può essere assegnata all'inquinatore o ad altri decisori (ad esempio, una terra contaminata non può essere chiaramente assegnata all'inquinatore).

Il sostegno del FEASR può essere fornito agli amministratori del territorio quando le richieste ambientali creano svantaggi specifici a ciascuna area. Gli investimenti fatti con il supporto dei Fondi del QSC dovrebbero essere compatibili con il cambiamento climatico e con i disastri naturali (aumento del rischio di inondazione, ondate di calore, calamità naturali, ecc.)

6. AFFRONTARE LE SFIDE TERRITORIALI DI UNA CRESCITA INTENSA, SOSTENUTA ED INCLUSIVA

Le maggiori sfide sociali affrontate dall'Unione europea oggi, cioè la globalizzazione, il cambiamento demografico, il degrado ambientale, l'emigrazione, il cambiamento climatico e l'utilizzo dell'energia, come la necessità di affrontare le conseguenze economiche e sociali della crisi, avranno effetti diversi in differenti regioni. La capacità degli Stati membri e delle regioni di

raggiungere una crescita intensa, sostenuta ed inclusiva dipende dal loro specifico sviluppo potenziale e dal loro livello in termini di capitale umano, fisico e naturale, conoscenze, istituzioni e networks. Questo a sua volta richiede che i programmi sulla base dei Fondi del QSC riflettano la diversità delle regioni europee, sia in termini di occupazione che di caratteristiche del mercato del lavoro, di quadri di riferimento variabili, di invecchiamento della popolazione e di mutamenti demografici, di configurazioni culturali, del paesaggio e della tradizione, le vulnerabilità e gli impatti del cambiamento di clima, l'uso del territorio e i limiti delle risorse, le combinazioni istituzionali e di governance, le connessioni o l'accessibilità e i collegamenti tra aree rurali e urbane. Gli Stati membri e le regioni dovrebbero perciò prendere in considerazione cinque elementi nel disegnare i loro Contratti di Partenariato e i loro programmi:

- il primo elemento è un'analisi del potenziale sviluppo e delle possibilità dello Stato membro o della regione, in particolare in relazione ai cambiamenti chiave identificati in Europa 2020, i Programmi di Riforma Nazionali e le raccomandazioni rilevanti specifiche per ogni paese. Questo richiede che le autorità competenti compiano un'analisi dettagliata delle caratteristiche nazionali, regionali e locali;
- il secondo elemento, basato direttamente sul primo elemento, è una identificazione delle sfide maggiori che devono essere affrontate dalla regione o dallo Stato membro. Centrale a questo processo è l'identificazione dei colli di bottiglia o dei collegamenti mancanti, dei problemi nell'innovazione, inclusa la mancanza di pianificazione e la capacità di implementazione che inibisce il potenziale a lungo termine per la crescita e il lavoro. Questo evidenzierà i campi e le attività possibili per le priorità, gli interventi e la concentrazione delle politiche;
- molti cambiamenti nella società o nell'ambiente affrontati dalle regioni o dagli Stati membri trascendono i limiti amministrativi e i confini nazionali. Il terzo elemento, pertanto, richiede considerazione dei mutamenti di coordinamento intersettoriali, intergiurisdizionali o anche transfrontalieri, particolarmente nell'ambito delle strategie macro – regionali e dei bacini marittimi;
- in molti casi, un approccio integrato che collega Europa 2020 con gli attori regionali e locali richiederà un aumento del coordinamento attraverso vari livelli territoriali e fonti di finanziamento. Il Contratto di Partenariato sarà un elemento chiave per sviluppare tale approccio;
- il quinto elemento comprende lo sviluppo di un Contratto di Partenariato e di programmi basati sugli obiettivi tematici esposti nella proposta di un Regolamento con Disposizioni Comuni. Gli obiettivi specifici di ciascun programma dovrebbero pertanto essere espressi da appropriati indicatori di risultato per segnalare i cambiamenti che il programma intende facilitare.

Lo sviluppo di Contratti di Partenariato e di programmi che prendano in considerazione questi elementi permetterà agli Stati membri e alle regioni di costruire la diversità dell'Unione europea in maniera appropriatamente adattata alla sfide locali, alle conoscenze e alle possibilità. Tale approccio fornirà una solida base per identificare come i Fondi del QSC possano operare meglio insieme per liberare il potenziale per ottenere una crescita intensa, sostenibile e inclusiva.

Il Trattato di Lisbona ha aggiunto la coesione territoriale ai principi di coesione economica e sociale ed è chiaro che le dimensioni geografiche o demografiche possono intensificare i problemi di sviluppo. L'approccio complessivo alla promozione di una crescita intensa, sostenibile e inclusiva dovrà pertanto riflettere il ruolo di città, di aree rurali, di aree di pesca e della costa, di aree che devono affrontare specifici problemi geografici o demografici. Dovrà anche tenere conto delle sfide specifiche delle regioni periferiche, delle regioni del nord con un tasso molto basso di densità di popolazione e delle regioni insulari, transfrontaliere o montuose, come esplicitamente riconosciuto dal Trattato di Lisbona. Infine, la coesione territoriale significa anche affrontare i collegamenti tra ambiente agricolo e rurale, in termini di accesso ad infrastrutture e servizi sostenibili e di qualità e a problemi nelle regioni con un'alta concentrazione di comunità socialmente emarginate.

7. PRIORITA' PER ATTIVITA' DI COOPERAZIONE

Le sfide affrontate dalle regioni e dagli Stati membri spesso vanno al di là dei confini nazionali e regionali. Una risposta efficace richiede un'azione congiunta e basata sulla cooperazione e la condivisione delle conoscenze ad un appropriato livello territoriale. Questa azione dovrebbe essere sostenuta sia dal FESR che dal FSE. Quando le strategie macro – regionali e dei bacini marittimi sono state realizzate, tutti i fondi del QSC dovrebbero sostenere la loro implementazione.

Allo scopo di assicurare il contributo efficace ai programmi di cooperazione territoriale europea agli obiettivi della strategia Europa 2020 e di evitare la frammentazione dei fondi utilizzabili, è necessario concentrare le risorse del FESR ed assicurare il coordinamento con altri programmi finanziati dall'Europa. Una particolare attenzione dovrebbe essere dedicata ad affrontare i cambiamenti tra confini diversi confrontando le regioni periferiche e le aree poco popolate.

Allo scopo di aumentare l'efficacia delle politiche sostenute dal FSE attraverso l'apprendimento reciproco, è importante promuovere la cooperazione transnazionale tra partners a livello nazionale e /o regionale.