

**IT**

**IT**

**IT**



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 26.1.2011  
COM(2011) 17 definitivo

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

**IL CONTRIBUTO DELLA POLITICA REGIONALE ALLA CRESCITA  
SOSTENIBILE NEL CONTESTO DELLA STRATEGIA EUROPA 2020**

SEC(2011) 92 definitivo

## 1. INTRODUZIONE

La presente comunicazione descrive il ruolo che può svolgere la politica regionale nella applicazione della strategia Europa 2020<sup>1</sup> e, in particolare, dell'iniziativa faro "Un'Europa efficace sotto il profilo delle risorse". Il Consiglio europeo del 17 giugno 2010 ha sottolineato l'esigenza che la politica di coesione sostenga tale strategia e contribuisca in tal modo a rimettere l'economia dell'Unione europea sulla strada di una crescita sostenibile e creatrice di posti di lavoro. La concretizzazione degli obiettivi fissati nella strategia Europa 2020 dipenderà, in larga misura, da decisioni adottate a livello locale e regionale<sup>2</sup>. La politica regionale svolge un ruolo essenziale nel favorire il passaggio ad investimenti destinati a favorire una crescita intelligente e sostenibile mediante azioni volte a risolvere problemi climatici, energetici ed ambientali.

Gli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione<sup>3</sup> sono stati adottati nel 2006. La presente comunicazione tiene conto delle misure e delle modifiche legislative decise recentemente per rafforzare lo sviluppo sostenibile delle regioni. Essa integra la comunicazione sul contributo della politica regionale alla crescita intelligente<sup>4</sup> adottata di recente, al fine di amplificare il contributo delle politiche alle trasformazioni strutturali dell'economia e alla riuscita della strategia Europa 2020. Le priorità d'investimento definite dalla politica regionale devono cambiare<sup>5</sup>, nel contesto del nuovo orientamento della politica economica generale verso le priorità individuate dalla strategia Europa 2020. In altre parole, è opportuno ricorrere, ogni volta che ciò risulta utile, ai fondi regionali, al fine di sostenere le riforme strutturali<sup>6</sup>.

Considerata la situazione di bilancio dell'Unione e i notevoli importi sempre disponibili a titolo del periodo di programmazione attuale (2007-2013) della politica di coesione<sup>7</sup>, la presente comunicazione invita i vari protagonisti della politica regionale ad agire immediatamente, ad investire ulteriormente nella crescita sostenibile e a utilizzare più efficacemente i fondi disponibili. La strategia formula raccomandazioni pratiche, invitando le regioni ad utilizzare le misure per sviluppare un'economia efficiente in termini di risorse, con minori emissioni di carbonio, a prova di cambiamenti climatici e nonostante tutto competitiva; A tal fine, indica nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che l'accompagna alcuni esempi di buone prassi<sup>8</sup>. La Commissione lavorerà in stretta collaborazione con le autorità nazionali e regionali per favorire l'attuazione di tali raccomandazioni.

## 2. CRESCITA SOSTENIBILE E POLITICA REGIONALE

Circa il 30% dei 344 miliardi di euro destinati alla politica regionale per il periodo 2007-2013 possono essere destinati ad attività con un impatto particolare sulla crescita sostenibile. Alla fine del 2009, tuttavia, solo il 22% dei fondi destinati alla crescita sostenibile erano stati

---

<sup>1</sup> COM (2010)2020

<sup>2</sup> Parlamento europeo, 2009/2235(INI), 30 aprile 2010

<sup>3</sup> GU L291 del 21.10.2006, pag. 11

<sup>4</sup> COM(2010)553

<sup>5</sup> COM(2010)642 definitivo, "Conclusioni della quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione"

<sup>6</sup> COM(2010)700 definitivo, "Revisione del bilancio dell'Unione europea"

<sup>7</sup> COM(2010)110

<sup>8</sup> Si veda il documento SEC(2011) 92

destinati a progetti specifici, mentre il tasso di allocazione globale dei fondi regionali era del 27%.

**Tabella 1: Politica di coesione - periodo 2007-2013 – stanziamenti che contribuiscono alla crescita sostenibile**

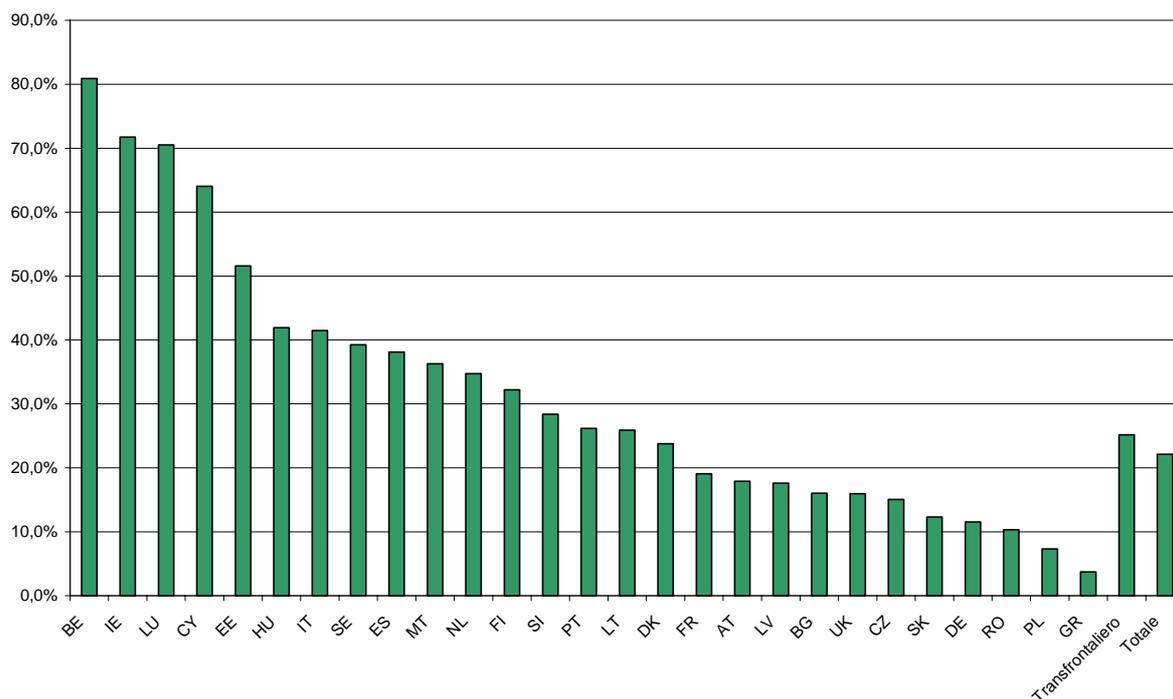
	<b>Importo globale dei programmi operativi adottati</b>	<b>Importo destinato ad operazioni selezionate alla fine del 2009</b>	
	Miliardi di euro(cifra arrotondata)	Miliardi di euro (cifra arrotondata)	%
<b>CONTRIBUTO DIRETTO</b>	<b>45,5</b>	<b>9,9</b>	<b>22%</b>
Fornitura d'acqua	8,1	1,7	21%
Acque reflue	13,9	3,8	27%
Rifiuti	7,0	1,1	16%
Qualità dell'aria	1,0	0,1	6%
Protezione della natura	5,2	1,0	19%
Adattamento ai cambiamenti climatici	7,8	1,8	23%
Eco innovazione nelle PMI	2,5	0,5	20%
<b>CONTRIBUTO INDIRETTO</b>	<b>59,5</b>	<b>13,4</b>	<b>23%</b>
Trasporto ferroviario	23,9	5,4	23%
Trasporto urbano	7,8	2,2	28%
Altre modalità di trasporto sostenibile	4,6	1,0	22%
Elettricità	0,6	0,02	4%
Energia sostenibile	9,0	1,4	15%
Rinnovamento urbano e rurale	13,6	3,4	25%
<b>TOTALE</b>	<b>105</b>	<b>23,3</b>	<b>22%</b>

Fonte: Relazioni strategiche elaborate dagli Stati membri (settembre 2009-gennaio 2010).

Si constata in particolare un ritardo degli investimenti nei programmi relativi all'energia e alla tutela dell'ambiente.

All'inizio dell'attuale periodo di programmazione, e contrariamente ad oggi, l'efficacia energetica e l'energia rinnovabile non erano considerate come priorità. La crisi finanziaria, i limiti dei bilanci pubblici, le strettoie amministrative e la mancanza di competenze tecniche negli ambiti di attività relativamente nuovi per le autorità di gestione sono stati fattori che hanno contribuito ai ritardi constatati in questi settori.

**Grafico 1: Percentuale di utilizzazione degli stanziamenti della politica di coesione 2007-2013 che hanno contribuito alla crescita sostenibile, per Stato membro**

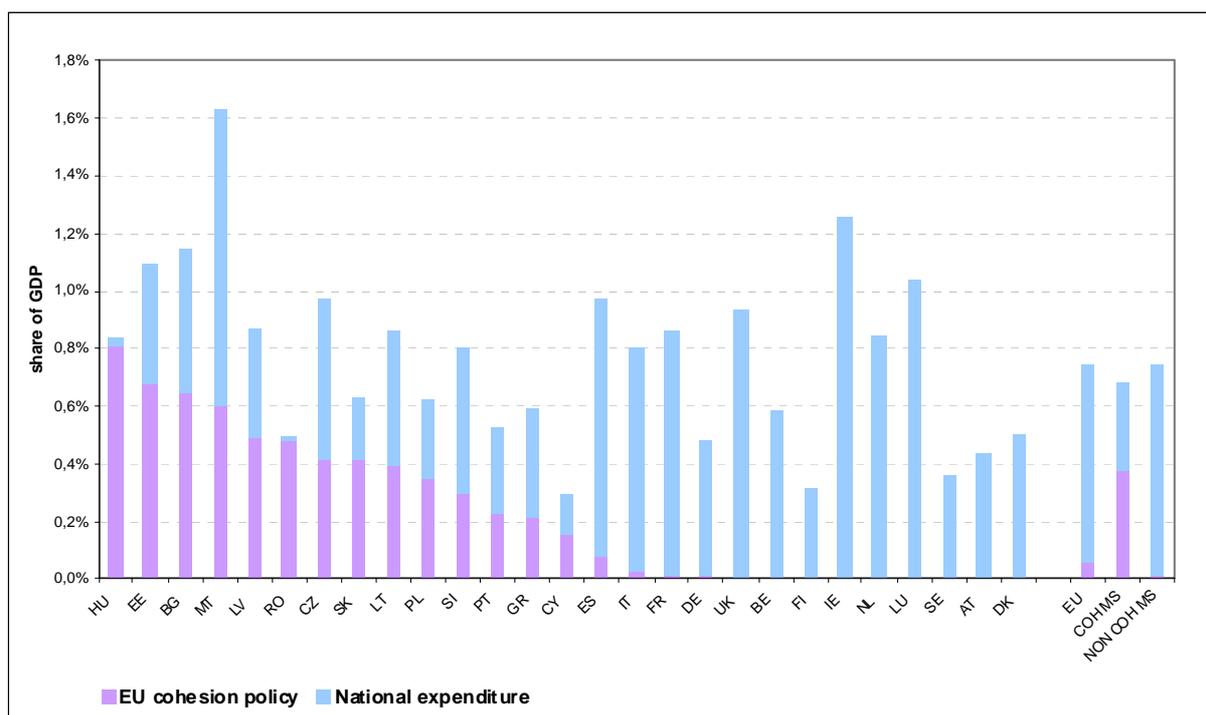


Fonte: Relazioni strategiche elaborate dagli Stati membri (settembre 2009-gennaio 2010).

L'iniziativa faro "Un'Europa efficace sotto il profilo delle risorse" ha consentito di sottolineare quanto fosse importante che i fondi della politica regionale<sup>9</sup> servano a finanziare una strategia di finanziamento coerente in grado di mobilitare fondi nazionali, pubblici e privati. L'elaborazione di strategie nazionali chiare sarà d'ora in poi un prerequisito essenziale. Il grafico seguente illustra l'effetto leva che ha esercitato sino ad oggi la politica di coesione sul finanziamento nazionale di investimenti destinati prevalentemente alle infrastrutture di tutela o riqualificazione dell'ambiente.

<sup>9</sup> Si veda anche il documento CdR 223/2010

**Grafico 2: Importo totale delle spese pubbliche destinate alla tutela dell'ambiente in percentuale del PIL (2008)**

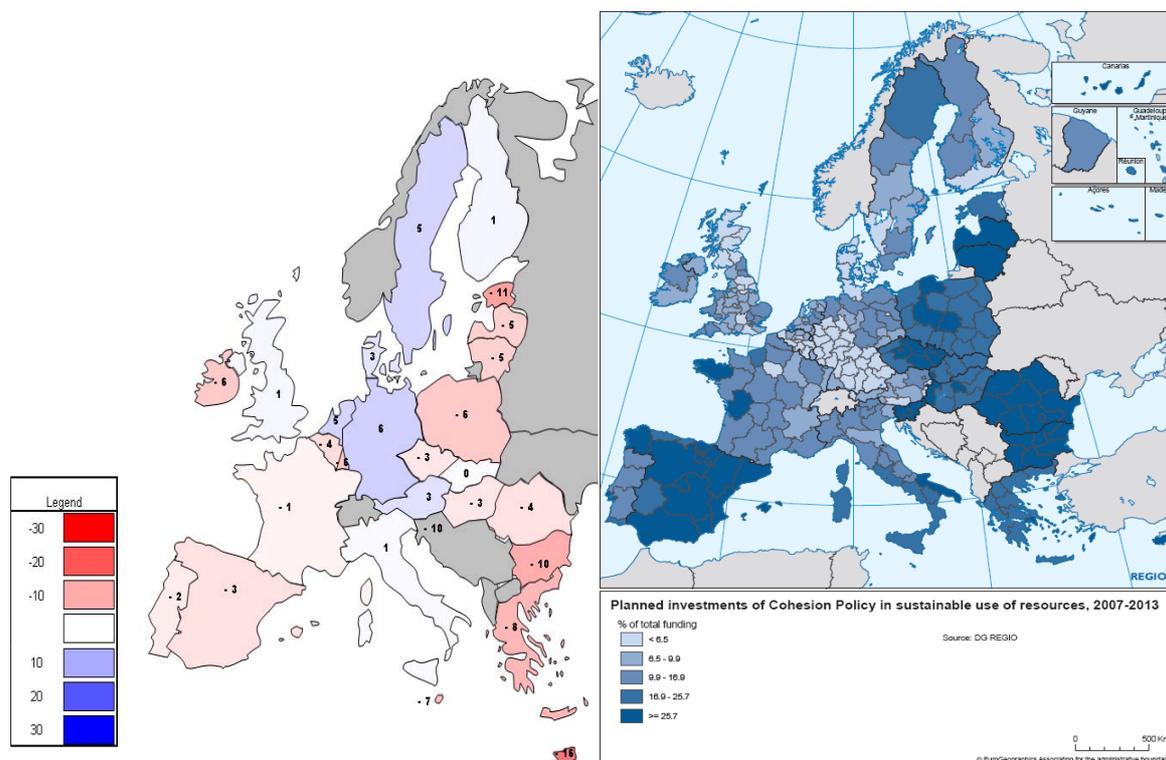


COH MS: Stato membro che beneficia della politica di coesione - NON COH MS: Stato membro che non beneficia della politica di coesione  
 Fonte: Eurostat, DG Politica regionale

Le seguenti mappe mostrano che gli attuali stanziamenti della politica regionale contribuiranno a colmare le lacune individuate nella gestione sostenibile delle risorse<sup>10</sup> in diverse regioni e Stati membri.

<sup>10</sup> Si veda il documento SEC(2011) 92

**Carta 1: Situazione degli Stati membri in materia di "utilizzo sostenibile delle risorse" e previsione degli investimenti relativi nel quadro della politica di coesione (2007-2013)**



**Punteggi ottenuti in materia di utilizzazione sostenibile delle risorse**

*Posizioni relative degli Stati membri: un punteggio elevato corrisponde ad una situazione favorevole*

Fonte: Commissione europea, DG ECFIN

Fonte: Commissione europea, DG REGIO

Gli strumenti della politica regionale hanno permesso il cofinanziamento di infrastrutture ambientali di gestione dell'acqua e dei rifiuti in modo tale da aiutare le regioni a rispettare il quadro statistico definito nelle direttive dell'Unione europea. Le regioni hanno avuto in tal modo la possibilità di migliorare la loro posizione concorrenziale, proteggendo al tempo stesso il loro ambiente e creando posti di lavoro.

La Commissione ritiene che, all'interno dell'attuale periodo di programmazione, le autorità di gestione dispongano di un ampio margine di manovra per utilizzare in modo più efficace le loro risorse. Nell'ambito dei programmi operativi esistenti, è possibile riesaminare le priorità e varare nuovi progetti. Le raccomandazioni contenute nella presente comunicazione sono destinate a fungere da orientamento per la migliore selezione possibile delle priorità di investimento e per ottimizzare la loro gestione al fine di massimizzare i risultati ottenuti a livello della crescita sostenibile. Questi consigli si ispirano a prassi esemplari attuate da alcuni città o regioni.

**3. RAFFORZARE IL CONTRIBUTO DELLA POLITICA REGIONALE ALLA CRESCITA SOSTENIBILE NELL'AMBITO DELL'ATTUALE PERIODO DI PROGRAMMAZIONE**

L'approccio proposto nella comunicazione al fine di aumentare il contributo della politica regionale alla crescita sostenibile nell'ambito dell'attuale periodo di programmazione si articola intorno a due pilastri:

- (1) **Investire maggiormente nella crescita sostenibile:** incoraggiare gli investitori a concentrarsi ulteriormente sulla crescita sostenibile, mettendo l'accento su un'economia che utilizza in modo efficace le risorse e che mantenga un tasso limitato di emissioni di carbonio; e
- (2) **Investire meglio nella crescita sostenibile:** migliorare i meccanismi di attuazione rafforzando l'applicazione dei principi di sviluppo sostenibile nei programmi operativi.

### **3.1. Pilastro uno: Investire maggiormente nella crescita sostenibile**

Al fine di perseguire gli obiettivi generali e specifici di crescita sostenibile stabiliti dalla strategia Europa 2020 – un'economia a basse emissioni di carbonio, il mantenimento dei servizi eco-sistemici e della biodiversità e l'eco-innovazione – sono state individuate le tre seguenti priorità.

#### **Transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio: concentrare gli investimenti sull'efficienza energetica, gli edifici, le energie rinnovabili e i trasporti non inquinanti**

In questi ultimi anni, sono state adottate alcune iniziative importanti da parte dell'Unione europea, tra le quali il pacchetto 2008 per il clima e l'energia, il pacchetto corrispondente nel settore tecnologico (il piano strategico europeo per le tecnologie energetiche) o la rifusione della direttiva sull'efficienza energetica nell'edilizia.

- Le regioni e le città dovrebbero cogliere le nuove possibilità che offrono gli investimenti destinati a migliorare l'efficienza energetica degli edifici.

Gli edifici, responsabili del 41% del consumo totale di energia, costituiscono un obiettivo di investimenti essenziale<sup>11</sup> per la concretizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020, alla quale questo tipo di investimenti può contribuire mediante un'utilizzazione più efficace delle risorse e la creazione di posti di lavoro a livello locale.

Con le modifiche apportate al regolamento sul Fondo europea di sviluppo regionale (FESR)<sup>12</sup> l'ambito d'intervento del Fondo è stato ampliato agli investimenti energetici sostenibili negli edifici.

Mentre il finanziamento a titolo della politica regionale è da tempo concesso per investimenti in grado di migliorare l'efficienza energetica dei soli edifici pubblici e commerciali, è attualmente possibile destinare questi fondi al settore residenziale in tutti gli Stati membri. D'ora in poi sino al 4% degli stanziamenti FESR nazionali possono essere destinati ad investimenti energetici per gli alloggi a fini di coesione sociale. Se gli Stati membri decideranno di modificare in questo senso le loro programmazioni, i fondi che potrebbero essere riallocati nel quadro degli attuali programmi potrebbero ammontare a circa 8 miliardi di euro.

È stata inoltre apportata un'altra modifica al regolamento<sup>13</sup> per favorire un'utilizzazione maggiore degli strumenti di mercato: essa consente di ampliare il ricorso a strumenti

---

<sup>11</sup> SEC(2008) 2865

<sup>12</sup> Regolamento (CE) n. 397/2009

<sup>13</sup> Regolamento (UE) n. 832/2010

d'ingegneria finanziaria per i progetti collegati all'efficacia energetica e alle energie rinnovabili negli edifici, compresi gli alloggi esistenti. Considerando il ruolo svolto dalle autorità locali in questo tipo di investimenti, le autorità di gestione dovrebbero sfruttare rapidamente queste nuove possibilità.

- Le regioni e le città dovrebbero accelerare gli investimenti in energie rinnovabili e l'efficacia energetica in funzione del loro potenziale energetico locale.

Se l'obiettivo europeo di coprire un quinto del consumo finale di energia con energie rinnovabili fosse raggiunto nel 2020, potrebbero essere creati nuovi posti di lavoro in gran parte nelle vicinanze del luogo in cui gli investimenti sono effettuati. È inoltre considerevole il potenziale di creazione di posti di lavoro nel settore dell'efficienza energetica.

Le autorità di gestione dovrebbero considerare le energie rinnovabili e l'efficacia energetica come vettori di sviluppo, in particolare nelle zone rurali e costiere, nelle regioni ultra periferiche e nelle isole, e valorizzare i loro giacimenti di energia marina. Anche la politica regionale può contribuire all'espansione delle energie sostenibili nei sistemi di riscaldamento urbano e di cogenerazione. Non è meno importante investire nelle reti trans-europee di energia (RTE-E) e nelle reti di distribuzione intelligenti a livello locale.

- Le autorità di gestione dovrebbero dare priorità ai progetti che consentono una migliore efficacia nell'utilizzazione delle risorse e nei trasporti.

Nel settore dei trasporti, devono essere compiuti maggiori sforzi affinché gli investimenti siano realizzati nei trasporti pubblici non inquinanti e nella decarbonizzazione. In linea con le ultime raccomandazioni UE<sup>14</sup>, le regioni e le città sono invitate a sfruttare pienamente gli stanziamenti europei attualmente a disposizione al fine di favorire la transizione verso modalità di trasporto più efficaci. La priorità deve essere attribuita a soluzioni di trasporto pubblico urbano non inquinante, massimizzando il ricorso a veicoli puliti ed efficaci dal punto di vista energetico e ai trasporti non motorizzati, nonché alle ferrovie, settore nel quale è opportuno dedicare particolare attenzione ad accelerare l'esecuzione degli stanziamenti destinati dall'Unione europea alle priorità ferroviarie delle RTE del trasporto (RTE-T) per un importo indicativo di 19 miliardi di euro.

Per quanto riguarda le RTE-T, è opportuno concentrare ulteriormente i fondi della politica regionale sulla creazione della rete di base ad elevato valore aggiunto europeo, al fine di eliminare le più importanti strettoie, soprattutto nelle sezioni transfrontaliere, collegando i nodi intermodali e favorendo l'interoperabilità.

### **Città europee sostenibili**

Quasi il 75% delle emissioni di CO<sub>2</sub> sono prodotte nelle città<sup>15</sup>, che possono svolgere un ruolo importante nella creazione di un'economia a basse emissioni di carbonio, in particolare utilizzando efficacemente le risorse. Sia mediante progetti settoriali, come i trasporti pubblici non inquinanti o l'efficacia energetica negli edifici, o approcci più sistemici, come le misure di lotta contro l'espansione urbana, è essenziale che gli urbanisti utilizzino tutti gli strumenti disponibili per favorire una crescita sostenibile. Tra gli esempi di buone prassi, possiamo citare:

<sup>14</sup> COM(2009)279 definitivo

<sup>15</sup> <http://www.worldenergyoutlook.org/index.asp>

- L'approccio globale agli investimenti energetici sostenibili, adottato nella provincia spagnola di Barcellona nel quadro del patto dei sindaci e del meccanismo ELENA,
- l'aiuto agli investimenti energetici negli edifici residenziali in Lituania, reso possibile dalla creazione di un fondo JESSICA dotato di 227 milioni di euro.

### **Servizi eco-sistemici: porre l'accento sulla conservazione e la massimizzazione del potenziale dell'ambiente naturale**

L'Unione europea non ha raggiunto l'obiettivo che si era fissata per l'orizzonte 2010, vale a dire frenare il declino della biodiversità. Per intensificare i loro sforzi, gli Stati membri hanno stabilito un nuovo obiettivo concreto per il 2020<sup>16</sup>; questo obiettivo sarà alla base della nuova strategia dell'Unione a favore della biodiversità che sarà lanciata tra breve. A livello internazionale, l'Unione europea si è impegnata a rispettare i risultati della recente conferenza della Convenzione sulla diversità biologica<sup>17</sup> e in particolare ad avviare un processo di mobilitazione delle risorse al fine di applicare il piano strategico a favore della biodiversità per il periodo 2011-2020.

- Le autorità di gestione dovrebbero investire nel capitale naturale, fonte di sviluppo economico.

L'aria, l'acqua, la terra, le specie, i suoli e i mari sono risorse naturali essenziali per il nostro benessere e le nostre prospettive economiche. Il termine "servizi eco-sistemici", apparso nella *Valutazione degli ecosistemi per il millennio delle Nazioni Unite del 2004*, si riferisce ai vantaggi garantiti dalla natura e alle perdite che potrebbero essere subite se tali vantaggi naturali non sono mantenuti. La conservazione degli ecosistemi è fonte di posti di lavoro sostenibili e di sviluppo socio-economico. In Europa quasi il 16,8% dei posti di lavoro è collegato indirettamente al patrimonio naturale<sup>18</sup>. Ad esempio, il valore dell'impollinamento da parte degli insetti per l'agricoltura europea è stimato a 22 miliardi di euro l'anno<sup>19</sup>.

- Le autorità di gestione dovrebbero utilizzare i fondi della politica regionale destinati alla prevenzione dei rischi naturali come un elemento di conservazione delle risorse naturali e di adattamento ai mutamenti climatici.

La prevenzione dei rischi può essere un investimento efficace e il costo delle misure preventive è una frazione di quello della ricostruzione a posteriori. Se ben configurati, i progetti di prevenzione dei rischi possono contribuire a preservare i servizi eco-sistemici, tra cui la quantità e qualità delle acque, a vantaggio della biodiversità, dell'agricoltura e delle zone costiere. Rafforzando il ruolo di tampone svolto dalla natura, la prevenzione dei rischi rafforza inoltre l'adattamento al cambiamento climatico che rischia a sua volta di rendere più frequenti e più gravi le catastrofi naturali.

- Le autorità di gestione dovrebbero dare priorità alle "infrastrutture verdi".

---

<sup>16</sup> "Arrestare la perdita di biodiversità e il degrado dei servizi ecosistemici nell'UE entro il 2020 e, nei limiti del fattibile, ripristinarli incrementando nel contempo il contributo dell'UE alla prevenzione della perdita di biodiversità a livello mondiale"

<sup>17</sup> Decima riunione della conferenza delle parti aderenti alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica (CBD COP10), Nagoya, ottobre 2010

<sup>18</sup> TEEB (Studio sull'economia degli ecosistemi e della biodiversità): "The Economics of Ecosystems and Biodiversity": "TEEB for Local and Regional Policy Makers"

<sup>19</sup> Gallai et al. 2009

Per "infrastrutture verdi" s'intendono le foreste, i corsi d'acqua, le zone costiere, i parchi, i corridoi ecologici ed altri elementi naturali o semi-naturali essenziali per la fornitura di servizi eco-sistemici. La creazione di infrastrutture verdi è essenziale per il mantenimento di un ambiente sostenibile nel quale la nostra economia e la nostra società possano prosperare. Tale sviluppo contribuisce inoltre all'adattamento ai cambiamenti climatici e alla creazione e corretta gestione delle reti ecologiche. Le autorità di gestione dovrebbero pertanto vigilare affinché sia debitamente studiato l'impatto di qualunque progetto di infrastruttura sulle zone naturali e sull'utilizzazione dei terreni. È opportuno, in particolare quando rischiano di essere influenzate zone "Natura 2000", ricorrere a strumenti adeguati come la gestione integrata dei bacini costieri e idrografici.

#### **Verso una gestione integrata dei servizi eco-sistemici**

- Il recupero delle pianure alluvionali permette di adattarsi al cambiamento climatico mantenendo altri servizi eco-sistemici preziosi, come la disponibilità di acque non inquinate (HU).
- Lo sviluppo di infrastrutture verdi, come i corridoi ecologici, consente di garantire il buon funzionamento delle reti Natura 2000 (PL).

#### **Eco-innovazione: mettere l'accento sulla mobilitazione dei partner a favore dell'innovazione e delle risorse dell'informatica**

L'eco-innovazione è uno strumento essenziale per l'efficace utilizzazione delle risorse, la competitività e la creazione di posti di lavoro.

- Le autorità di gestione dovrebbero sostenere maggiormente l'eco-innovazione.

L'eco-innovazione può essere fonte di un'utilizzazione più efficace delle risorse e di nuovi posti di lavoro in tutti i settori dell'economia. Con circa 3,4 milioni di lavoratori, l'eco-industria è divenuta in tal modo uno dei più importanti settori industriali in Europa. In questi ultimi anni si è avuta una crescita annua di circa l'8% e sono stati creati tra il 2004 e il 2008 600 000 nuovi posti di lavoro<sup>20</sup>.

- Le autorità di gestione dovrebbero sostenere, in partnership con le imprese, i cluster ("grappoli" di imprese) nel settore delle tecnologie verdi.

La concentrazione geografica di gruppi interdipendenti di imprese, di istituti di ricerca e di altri soggetti attivi nel settore dell'innovazione, che si definisce spesso con il termine "cluster", costituisce un importante patrimonio regionale. Le autorità di gestione sono invitate a sostenere i cluster ambientali ed energetici basati su partnership di soggetti privati e pubblici al fine di accelerare gli investimenti nell'eco-innovazione.

- Le autorità di gestione dovrebbero fare ricorso ai fondi della politica regionale per favorire l'utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) al servizio dell'economia verde.

---

<sup>20</sup> "I settori più competitivi sono quelli che utilizzano meglio le risorse, e viceversa", hanno osservato gli autori di uno studio finanziato dalla Commissione europea (progetto ENV.G.1/ETU/2007/0041)

Le infrastrutture di TIC in rete<sup>21</sup>, collegate ad applicazioni e servizi innovativi, sono uno dei fattori essenziali dello sviluppo delle tecnologie verdi e dell'eco-innovazione. I rispettivi investimenti dovrebbero pertanto essere coordinati, utilizzando pienamente l'effetto leva, per essere reciprocamente vantaggiosi. Le reti elettriche intelligenti, le energie rinnovabili e i sistemi di trasporto intelligenti costituiscono altrettanti esempi mediante i quali le TIC potrebbero apportare un notevole valore aggiunto e favorire la riduzione delle emissioni, aprendo nuove possibilità di mercato per le eco-innovazioni.

#### **Regioni che valorizzano il potenziale delle tecnologie verdi e delle eco-innovazioni**

- Mettere a punto una strategia trasversale a favore dell'eco-innovazione nei cluster regionali (AT).
- Investire in un programma completo di assistenza alle imprese destinato ad aiutare le PMI a migliorare l'efficacia dell'utilizzazione delle risorse (UK).

L'edificazione di una società che utilizza efficacemente le risorse dovrà basarsi sugli investimenti in capitale umano e sulla garanzia che i lavoratori dispongano di competenze adeguate. In linea con l'iniziativa faro "Una strategia per nuove competenze e nuovi posti di lavoro" della strategia "Europa 2020", il Fondo sociale europeo può garantire il suo aiuto al fine di liberare le competenze, la creatività, lo spirito imprenditoriale e la capacità d'innovazione della manodopera.

È essenziale che le azioni realizzate nel quadro della politica regionale siano concepite in sinergia con altre politiche dell'Unione europea in tutti i settori sopra ricordati. Le autorità di gestione sono fortemente incoraggiate a utilizzare i mezzi complementari disponibili attraverso la politica di sviluppo rurale, il programma LIFE+, il settimo programma quadro di ricerca e sviluppo e il programma per la competitività e l'innovazione.

### **3.2. Secondo pilastro: Migliorare gli investimenti**

Integrare i principi dello sviluppo sostenibile<sup>22</sup> nell'esecuzione dei programmi che beneficiano dei fondi della politica regionale consentirà di amplificarne l'impatto sullo sviluppo sostenibile delle regioni, senza che sia necessario adottare altre misure di attenuazione o fare ricorso a strumenti specifici in questo ambito.

#### **Integrare la nozione di sviluppo sostenibile in tutto il ciclo di vita dei progetti**

- È opportuno che la nozione di sviluppo sostenibile costituisca parte integrante di ciascun piano, dalla progettazione alla realizzazione e al controllo.

Pur essendosi ormai imposto come concetto nello spirito della maggior parte dei decisori e gestori dei programmi, lo sviluppo sostenibile è insufficientemente integrato nella progettazione, realizzazione e valutazione di tutte le azioni. Non si può migliorare l'efficacia dei fondi regionali senza dedicare costante attenzione a ciascuno stadio del ciclo di vita dei

---

<sup>21</sup> L' "Agenda digitale per l'Europa" evidenzia una serie di azioni utili al riguardo (COM(2010) 245 definitivo/2)

<sup>22</sup> Secondo la definizione della Commissione Brundtland (1987), lo sviluppo sostenibile è quello che consente di rispondere alle esigenze delle generazioni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di rispondere alle loro.

progetti<sup>23</sup>. Le autorità di gestione dovrebbero anch'esse confrontare i costi dei metodi alternativi d'investimento lungo tutto l'arco della vita dei progetti in una prospettiva a lungo termine, integrando in particolare la conservazione degli eco-sistemi e della biodiversità nei loro calcoli.

- Le regioni e le città devono fare ricorso molto più spesso agli appalti pubblici ecologici.

Gli appalti pubblici ecologici possono migliorare la competitività dei fornitori europei di beni e servizi. Le direttive europee sugli appalti pubblici autorizzano la presa in considerazione, da parte dei pubblici poteri, di elementi di ordine climatico, ambientale e sociale nelle loro procedure di acquisto. È già disponibile tutta una serie di tecniche e di metodi<sup>24</sup> per favorire il ricorso agli appalti pubblici ecologici. La politica regionale può contribuire a risolvere il problema della formazione e dell'informazione degli agenti responsabili degli appalti pubblici a tutti i livelli delle collettività locali e regionali.

- Stabilire indicatori adeguati di controllo e di valutazione

Eurostat ha messo a punto una serie di indicatori dello sviluppo sostenibile in grado di aiutare le autorità nazionali e regionali ad elaborare i propri quadri di valutazione nel settore dell'ambiente sostenibile. Mediante la sua assistenza tecnica, la politica regionale può sostenere la creazione di strumenti di valutazione e di controllo<sup>25</sup> al fine di aiutare i decisori a determinare il tipo di investimenti che siano meglio in grado di contribuire a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> generate dai programmi.

#### **Buone prassi in materia di concezione di un progetto in una prospettiva di ciclo di vita**

- Mettere a punto una guida ambientale specifica destinata ad aiutare i promotori di progetti che elaborano e selezionano progetti (SE);
- Promuovere gli appalti pubblici ecologici nella regione di Hradec Králové (CZ) mediante un concorso avente ad oggetto le buone prassi aperto alle città e ad altre istituzioni;
- Definire indicatori concreti in materia di cambiamento climatico, di biodiversità e di desertificazione, al fine di seguire i progressi compiuti (BG)

#### **Verificare gli investimenti in rapporto alla capacità di resistenza agli effetti del cambiamento climatico e dell'utilizzazione efficace delle risorse**

- Le autorità di gestione dovrebbero realizzare i programmi operativi e i progetti e verificare la capacità di resistenza agli effetti del cambiamento climatico.

Procedere a tale analisi dei programmi e dei progetti per verificare, oltre il loro impatto ambientale, la loro eventuale vulnerabilità in rapporto al cambiamento climatico, è una parte importante degli sforzi compiuti per migliorare la capacità di adattamento di una regione. Nel Libro bianco sull'adeguamento ai cambiamenti climatici le regioni sono state incoraggiate ad elaborare "strategie regionali di adattamento" entro il 2012. Gli Stati membri e le regioni dovrebbero utilizzare i fondi attualmente disponibili a titolo della politica regionale al fine di finanziare queste nuove strategie e la loro esecuzione.

<sup>23</sup> Relazione speciale n. 3/2009 della Corte dei conti europea

<sup>24</sup> [http://ec.europa.eu/environment/gpp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm)

<sup>25</sup> Lo strumento di valutazione della "neutralità in termini di emissioni di carbonio" NECATER (Francia) costituisce un esempio di buona prassi SEC(2011) 92

- Le autorità di gestione dovrebbero orientare i loro investimenti verso le opzioni che consentono un'utilizzazione più efficace delle risorse.

Per i grandi progetti di infrastrutture ambientali, è bene tenere pienamente conto delle opzioni in rapporto con le cosiddette "gerarchie" dei rifiuti e dell'acqua instaurate nella legislazione dell'Unione europea<sup>26</sup>. La preferenza deve pertanto essere attribuita, nell'ordine, alla prevenzione dei rifiuti, alla riutilizzazione e al riciclaggio e infine al recupero, in particolare sotto forma di energia. La messa in discarica è l'opzione di ultima istanza. Nei piani di gestione dei rifiuti, la priorità deve chiaramente essere posta sulla prevenzione dei rifiuti e sul riciclaggio piuttosto che su qualunque altra opzione.

In materia di acque, le autorità di gestione dovrebbero dare priorità ai progetti che consentono di risparmiare l'acqua, di utilizzarla in modo più efficace o di elaborare una politica di fissazione del prezzo dell'acqua ovvero misure di gestione della domanda economiche e più efficaci. Tra gli esempi concreti, possiamo citare la riduzione delle perdite nelle condotte, l'installazione di collettori di acque piovane o la riutilizzazione delle acque riciclate.

Queste soluzioni metodologiche possono essere estese ad altri settori, per i quali le opzioni di investimento debbono essere valutate alla luce di un'utilizzazione efficace delle risorse.

**Buone prassi in materia di analisi di problemi operativi per verificare la capacità di resistere agli effetti del cambiamento climatico e all'utilizzazione efficace delle risorse**

- Procedura di "analisi climatica" di un progetto rigenerazione di una zona costiera, con decisione di spostare una strada costiera (FR);
- Integrazione, nel principale impianto di trattamento dei rifiuti di Sant'Antnin (MT), di un eventuale riciclaggio, di compostaggio e di produzione di biogas.

**Una migliore governance**

La politica regionale può dare un contributo unico al perseguimento degli obiettivi di crescita sostenibile dell'Unione europea, in quanto il suo ancoraggio nei vari territori implica una governance a più livelli e partnership pubblico-privato nel quadro di strategie integrate.

- L'amministrazione pubblica e i decisori negli Stati membri dovrebbero iscrivere gli obiettivi di una crescita sostenibile nel contesto generale della loro azione.

Per raggiungere in modo più efficace gli obiettivi della strategia Europa 2020, il ricorso ai fondi della politica regionale dovrebbe essere parte integrante di una più vasta azione in grado di garantire la necessaria certezza giuridica e adeguate misure di incentivazione. In concreto, è opportuno che i programmi e i progetti siano accompagnati da modifiche del quadro regolamentare e amministrativo.

- Le autorità di gestione dovrebbero ampliare le loro partnership per rafforzare il ruolo strategico del comitato di controllo dei programmi.

<sup>26</sup> Direttive quadro sull'acqua (2000/60/CE) e sui rifiuti (2008/98/CE)

Nella prospettiva di una crescita sostenibile, è essenziale migliorare la governance, come è stato confermato di recente dalle valutazioni ex-post della politica di coesione 2000-2006. La governance costituisce una delle basi che consentono di garantire il consenso intorno ad una visione comune tra i vari protagonisti della strategia di esecuzione del programma. I partner socio-economici e la società civile devono essere associati fin dalle prime fasi dei progetti lungo tutto l'arco di vita della programmazione. I comitati di controllo devono regolarmente controllare i progressi compiuti per la buona esecuzione della strategia concordata e il perseguimento degli obiettivi del programma, decidendo eventualmente sull'opportunità di effettuare riorientamenti di grande portata. La dimensione sostenibile dei programmi può anche essere stimolata mediante la creazione di reti tematiche nazionali.

#### **Buone prassi in materia di governance per rafforzare la sostenibilità**

- Costituzione di reti di autorità nazionali e regionali responsabili per l'ambiente (ES, IT, PL, UK, DE, HE) in collegamento con la gestione dei fondi strutturali di coesione;
  - Sviluppo delle capacità delle ONG di agire in quanto partner delle politiche (SI).
- 
- Incoraggiare ad esercitare un maggiore effetto leva nell'utilizzazione dei finanziamenti dell'Unione europea e riflettere su formule di finanziamento innovative.

A causa della crisi economica, gli Stati membri rischiano di non poter più fare affidamento sui soli finanziamenti del settore pubblico. È possibile ed auspicabile associare in modo più stretto società private, ad esempio alla progettazione, alla costruzione e alla gestione di infrastrutture. L'applicazione del principio "chi inquina paga" dovrebbe essere intensificata e considerata come un fattore essenziale affinché i progetti contribuiscano allo sviluppo sostenibile.

È quindi opportuno prevedere il ricorso a strumenti d'ingegneria finanziaria al fine di ottimizzare l'effetto leva delle limitate risorse disponibili. Pertanto il ricorso agli strumenti JEREMIE e JESSICA dovrebbe essere molto sviluppato nel contesto della politica regionale e si dovrebbero trarre insegnamenti dall'esempio di altri strumenti – tra cui il meccanismo di finanziamento con condivisione dei rischi utilizzato nei programmi quadro di ricerca dell'Unione.

- Sfruttare pienamente i vantaggi dell'azione transfrontaliera.

Le regioni dovrebbero investire nella crescita sostenibile integrando le politiche riguardanti i territori e i mari dell'Unione europea, in particolare le zone costiere, le foreste e i bacini fluviali con forte potenziale di biodiversità. La cooperazione tra gli Stati membri e le regioni intorno a insiemi coerenti di azioni e nell'ambito di specifiche aree territoriali o marittime, come i bacini marittimi, sarebbe una fonte supplementare di valore aggiunto.

Le autorità di gestione dovrebbero in particolare sfruttare pienamente le possibilità offerte dalla cooperazione transfrontaliera, interregionale e transnazionale, conformemente al nuovo obiettivo di coesione territoriale introdotto dal Trattato di Lisbona. Le strategie per il Mar Baltico e il Danubio illustrano il valore di un'azione a livello macro regionale.

#### **4. CONCLUSIONI – AZIONI DA REALIZZARE**

Bisognerà certo aspettare il prossimo quadro finanziario pluriennale per prevedere di modificare in modo importante il funzionamento della politica regionale, ma la presente comunicazione espone il modo in cui le autorità di gestione possono riallineare i programmi

attuali della politica regionale sugli obiettivi di crescita sostenibile nella strategia Europa 2020. La presente comunicazione invita le autorità nazionali, regionali e locali ad adottare sin d'ora misure e ad ottimizzare l'utilizzazione dei fondi disponibili per favorire una crescita sostenibile in ogni regione europea. Queste misure dovrebbero essere previste nel contesto dell'iniziativa faro dell'UE "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse" e degli obiettivi della strategia Europa 2020 relativi al clima e all'energia<sup>27</sup> cui sono complementari.

---

<sup>27</sup> Conclusioni del Consiglio europeo del 17.06.2010

## **Allegato I – Azioni volte a perseguire gli obiettivi di crescita sostenibile fissati nella strategia Europa 2020 attraverso la politica regionale e il suo finanziamento.**

### **Gli Stati membri e le regioni sono incoraggiati:**

- A riorientare le spese previste a titolo delle priorità attuali dei programmi al fine di accelerare la transizione verso un'economia a basso tasso di emissioni di carbonio e utilizzando efficacemente le risorse, ed inoltre a studiare la necessità di modificare i programmi ricorrendo agli aiuti complementari disponibili attraverso la politica di sviluppo rurale, il programma LIFE+, il settimo programma quadro di ricerca e sviluppo e il programma per la competitività e l'innovazione, a vantaggio:
  - dell'efficacia energetica, delle energie rinnovabili e delle modalità di trasporto che non ricorrono ai combustibili fossili;
  - dei servizi eco-sistemici, in particolare la protezione della biodiversità, l'adattamento ai cambiamenti climatici e la prevenzione delle catastrofi naturali;
  - del sostegno all'eco-innovazione da parte dei cluster d'impresa e dei servizi e applicazioni nel settore delle TIC.
- A garantire integrazioni sistemiche dei principi dello sviluppo durevole in ciascuna fase del ciclo di vita dei progetti e a dedicare particolare attenzione all'aumento e all'utilizzazione efficace delle risorse;
- A integrare il fenomeno del cambiamento climatico nella loro pianificazione territoriale, in particolare grazie a strategie locali, regionali e macro regionali, associandovi in particolare le zone sopranazionali collegate a bacini marittimi o fluviali;
- A condurre valutazioni specifiche della misura in cui i programmi che beneficiano del sostegno della politica regionale rispondono agli orientamenti definiti nella presente comunicazione e a prevedere una sezione dedicata a tali valutazioni nelle loro relazioni annuali di esecuzione dei rispettivi programmi operativi;
- A prevedere, nel contesto dei programmi nazionali di riforma, di trarre vantaggio dai margini di flessibilità esistenti nei programmi operativi per riorientare i fondi della politica regionale verso le priorità della strategia "Europa 2020";
- Ad iniziare a preparare la prossima generazione di programmi
  - Nei quali l'accento sarà posto sugli investimenti verdi nonché sulla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio e in grado di resistere agli effetti del cambiamento climatico, sulla nozione di sviluppo urbano e rurale integrato e sulla presa in considerazione esaustiva del contesto territoriale e delle possibilità offerte;
  - E nei quali il rafforzamento delle capacità dovrà essere previsto, a partire dai bilanci di assistenza tecnica, affinché gli attori locali e regionali e le ONG siano associati alle strategie regionali di adattamento al cambiamento climatico e di attenuazione delle conseguenze di quest'ultimo.

**Allegato 2 – Azioni volte a perseguire gli obiettivi di crescita sostenibile fissati nella strategia Europa 2020 attraverso la politica regionale e il suo finanziamento.**

**La Commissione s'impegna ad esaminare e a dare il suo sostegno a qualunque domanda di riprogrammazione dei fondi in grado di tenere conto delle priorità della strategia Europa 2020 e si impegnerà:**

- A garantire l'effetto leva nell'utilizzazione delle risorse, operando di concerto con le istituzioni finanziarie internazionali e nazionali e, quando ciò risulterà utile, a massimizzare il ricorso a strumenti finanziari, in particolare utilizzando maggiormente gli strumenti JEREMIE e JESSICA. L'accento sarà posto in particolare sull'energia sostenibile negli edifici residenziali al fine di trarre vantaggio dalle recenti modifiche della legislazione in materia di fondi strutturali;
- A mettere a punto, con le autorità interessate degli Stati membri e delle regioni, iniziative pilota e seminari mirati in grado di concretizzare le proposte contenute nella presente comunicazione;
- A fornire alle autorità nazionali e regionali una consulenza tematica nell'esecuzione e nel controllo dei programmi;
- A mobilitare le risorse disponibili dei programmi operativi attuali al fine di rafforzare le capacità istituzionali, garantendo l'applicazione dei principi dello sviluppo sostenibile e sopprimendo le strettoie, in particolare grazie allo strumento JASPERS;
- Ad aiutare, come ha già fatto, gli Stati membri a mobilitare i fondi disponibili nei loro programmi a titolo dell'assistenza tecnica al fine di stimolare la crescita sostenibile nelle loro regioni e di favorire, a qualunque livello amministrativo, la preparazione dei progetti futuri;
- A recensire le buone prassi nei settori collegati alla crescita durevole attraverso iniziative come "Regioni per il cambiamento economico" o ORATE.
-