



COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 20.03.1996
COM(96) 109 def.

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

INTERVENTI STRUTTURALI COMUNITARI E OCCUPAZIONE

INTERVENTI STRUTTURALI COMUNITARI E OCCUPAZIONE

Indice

	<u>Pagina</u>
I. Analisi e bilancio dell'impatto sull'occupazione degli interventi strutturali	3
A. L'azione strutturante dei Fondi è una condizione necessaria per la creazione di posti di lavoro duraturi	3
B. Un impatto sull'occupazione diverso a seconda degli obiettivi	9
C. Quantificazione dell'impatto	15
II. Gli adeguamenti possibili: un maggiore impegno per l'occupazione nel quadro dell'attuale programmazione	17
A. Garantire a lungo termine le condizioni di una crescita economica duratura	17
B. Intensificare il contenuto occupazionale della crescita	20
C. Promuovere in maniera attiva la solidarietà economica e sociale, tenendo conto del principio di pari opportunità	26
D. Valorizzare ed accrescere la compartecipazione nel quadro degli interventi strutturali	29
Conclusioni	33
Allegati	

INTERVENTI STRUTTURALI COMUNITARIE OCCUPAZIONE

Contesto

La gravità della situazione occupazionale costituisce una delle maggiori preoccupazioni dell'Unione Europea, che conta attualmente circa 18 milioni di disoccupati. La lotta contro la disoccupazione e la creazione di nuovi posti di lavoro rappresentano pertanto una delle priorità della Comunità Europea e degli Stati Membri. Rifacendosi al Libro Bianco "Crescita, competitività, occupazione", il Consiglio Europeo di Essen ha deciso di attuare misure a medio termine in questo settore, attraverso programmi pluriennali definiti dagli Stati Membri.

Nella comunicazione al Consiglio sul seguito dato al Consiglio europeo di Essen¹ la Commissione ha sottolineato la necessità di garantire la coerenza tra la politica decisa a Essen e l'utilizzo dei Fondi strutturali e nella recente comunicazione sulle tendenze e l'evoluzione dei sistemi occupazionali nell'Unione Europea e la strategia europea per l'occupazione² ha presentato le sue priorità relative ad un'azione dei Fondi strutturali che tenga conto degli sviluppi recenti e delle prospettive in materia di politica dell'occupazione. Questa relazione è stata accolta favorevolmente dal Consiglio europeo di Madrid, il quale ha in particolare sottolineato "gli effetti reciprocamente benefici di un coordinamento rafforzato tra le politiche economiche e strutturali dell'Unione".

Con un bilancio di 170 miliardi di ECU ai prezzi 1995 (compreso il Fondo di Coesione) per il periodo 1994-1999 i Fondi strutturali svolgono infatti, nel quadro della coesione economica e sociale, un ruolo importante nel promuovere l'occupazione, in particolare negli Stati Membri e nelle regioni nei quali sono concentrati i loro interventi, tramite una programmazione che spetta essenzialmente agli Stati Membri. Essi promuovono la creazione di posti di lavoro a medio e lungo termine migliorando, da un lato, la capacità di adattamento del capitale fisico e umano e, dall'altro, il funzionamento del mercato del lavoro. Hanno anche un impatto a breve termine, grazie ad una maggiore domanda di beni e di servizi.

Al fine di attenuare le perduranti disparità regionali nell'ambito dell'Unione Europea, anche in termini di occupazione, le politiche strutturali favoriscono uno sviluppo territoriale equilibrato delle regioni prioritarie. Le di disparità regionali - i tassi di disoccupazione variano a seconda delle regioni dal 3,4% al 34,7%, con un rapporto di 1 a 10 (vedasi allegato n_ 1) - tendono inoltre a creare forti tensioni nell'ambito dell'Unione .

¹ COM(95)74 def. dell'8 marzo 1995.

² COM(95)465 def. dell'11 ottobre 1995.

Le statistiche sulla disoccupazione vanno completate da indicazioni sul tasso di occupazione che deve tener conto del tasso di partecipazione (rapporto tra la popolazione attiva e le persone di età compresa tra i 15 e i 64 anni, ossia in età lavorativa), consentendo così di evidenziare situazioni di sottoimpiego. Anche in questo caso le disparità sono forti, con tassi di partecipazione che vanno dal 51% all'86,5% (vedasi allegato n. 2), e i livelli più bassi si registrano soprattutto nel Sud dell'Unione (Grecia del Nord, Spagna, Mezzogiorno italiano).

Nelle altre regioni le politiche strutturali contribuiscono all'attuazione di una politica attiva del mercato del lavoro che riguarda, da un lato, l'inserimento dei giovani, dei disoccupati da lungo tempo e delle persone che rischiano di essere emarginate e, dall'altro, l'adattamento della manodopera ai cambiamenti industriali.

Con il loro contributo alla promozione dell'occupazione, le politiche strutturali possono inoltre contribuire alla parità di opportunità, che i Consigli europei hanno sottolineato quale compito prioritario dell'Unione e degli Stati membri.

I. ANALISI E BILANCIO DELL'IMPATTO SULL'OCCUPAZIONE DEGLI INTERVENTI STRUTTURALI

A. L'azione strutturale dei Fondi è una condizione necessaria per la creazione di posti di lavoro duraturi

- 1) Globalmente, gli interventi strutturali hanno un duplice effetto:
 - a) un effetto principale sull'offerta: gli investimenti cofinanziati dai Fondi strutturali contribuiscono a migliorare le prestazioni economiche dell'apparato produttivo grazie al potenziamento e all'adattamento del capitale fisico e umano, garantendo a lungo termine la crescita dell'occupazione.
 - b) un effetto secondario sulla domanda: si tratta non solo di un effetto diretto sul reddito e l'occupazione, ma anche di notevoli effetti indiretti dovuti all'aumento della domanda finale; questi interventi hanno inoltre un effetto trainante al di fuori delle regioni beneficiarie (leakage effects), che va a vantaggio principalmente delle zone più sviluppate.

In generale le politiche strutturali possono essere considerate come una componente delle politiche economiche nazionali, che esse contribuiscono a cofinanziare. L'esempio tipico è fornito dal "Gemeinschaftsaufgabe" in Germania, un regime nazionale di aiuti a finalità regionale.

Impatto macroeconomico

Percentuale degli investimenti effettuati dalle regioni interessate

In termini di formazione lorda di capitale fisso, la percentuale dei contributi comunitari destinata agli investimenti (in particolare nell'ambito del FESR) rappresenta quasi il 12 % di tutti gli investimenti pubblici e privati in Grecia, tra l'8 e il 9% rispettivamente in Irlanda e in Portogallo, e il 7% nelle regioni spagnole interessate. Queste percentuali, che non tengono ancora conto del Fondo di Coesione, permettono di intuire l'impatto economico dei Fondi. Si tratta infatti di percentuali calcolate rispetto agli investimenti totali, privati e pubblici; rispetto ai soli investimenti pubblici, esse diventano considerevoli e possono raggiungere fino al 50% di questi investimenti.

Impatto sulla crescita negli Stati beneficiari

Le prime stime relative ai Q.C.S già adottati fanno ritenere che questi ultimi avranno un notevole effetto sulla crescita e dunque sull'occupazione. Per il Portogallo e la Grecia, la crescita addizionale del PIL dovuta all'aiuto comunitario è stimata allo 0,5% all'anno (oltre l'1% considerando il contributo nazionale). Il PIL portoghese e greco dovrebbero così raggiungere nel 1999 un livello superiore del 3% a quello ottenibile senza trasferimento comunitario.

I primi risultati delle stime per la Spagna e per l'Irlanda indicano una crescita addizionale del PIL nelle regioni interessate dello 0,4% all'anno (0,7 % considerando il contributo nazionale), cioè un PIL che nel 1999 supererà del 2% quello normalmente previsto senza aiuti.

Si intende che l'impatto reale sulla crescita dipenderà in ampia parte dal contesto economico globale, nonché dal successo delle politiche macroeconomiche e dall'evoluzione dell'economia mondiale.

- 2) Gli interventi strutturali si avvalgono di una serie di strumenti incentrati su tre tipi di iniziative: potenziamento delle infrastrutture, sostegno del settore produttivo e valorizzazione delle risorse umane.
 - a) Le infrastrutture hanno un effetto di stimolo sulla crescita e, di conseguenza, sull'occupazione:
 - (i) una migliore dotazione di infrastrutture comporta effetti esterni positivi per il capitale privato (maggiore produttività e riduzione dei costi di produzione). Questo fenomeno si manifesta in particolare nelle regioni meno attrezzate dell'obiettivo 1;
 - (ii) gli effetti sull'occupazione sono generalmente positivi e si possono scomporre in:

- effetti diretti connessi essenzialmente all'attività di costruzione; si tratta tuttavia di posti di lavoro che, per la loro stessa natura, sono temporanei e in parte coperti da manodopera esterna;
- effetti indiretti connessi alla realizzazione delle infrastrutture e al grado di utilizzazione delle stesse; la loro importanza in termini di occupazione è variabile.

Infrastrutture

I grossi programmi di infrastrutture ferroviarie cofinanziati dal FESR in Italia e in Grecia contribuiranno direttamente a creare o a mantenere rispettivamente 37.000 e 11.600 posti di lavoro. L'impatto indiretto è stimato a 57.000 posti per l'Italia e a 7.100 per la Grecia. Il programma per la costruzione e l'attrezzatura di 15 centri ospedalieri nella regione spagnola di Castiglia-León contribuirà invece a creare direttamente 445 posti di lavoro. Una prima stima, probabilmente in difetto, dell'impatto delle infrastrutture finanziate dal Fondo di Coesione nel 1993 indica un risultato complessivo di 40.000 persone/anno, al quale si aggiungono 7.500 persone/anno per il funzionamento delle infrastrutture.

b) Il sostegno del settore produttivo

Occorre distinguere tra i regimi di aiuto a favore delle imprese e gli interventi indiretti sull'offerta di servizi:

- aiuti diretti: dal punto di vista dell'occupazione il loro impatto non è chiaro, in quanto varia in funzione della natura dell'investimento (produttività, capacità, disinquinamento, diversificazione), del tipo di settore (coefficiente capitale-lavoro) e del loro orientamento più o meno vincolante in materia di occupazione. Il limite principale consiste nel carattere spesso automatico di questi investimenti, che non sempre consente di tener conto, nelle decisioni di finanziamento, della variabile costituita dall'occupazione. I regolamenti dei Fondi strutturali impongono comunque che questi regimi di aiuto siano finalizzati alla creazione o al mantenimento di posti di lavoro duraturi e che la Commissione e gli Stati membri verifichino sistematicamente il rispetto di questo principio. Numerosi aiuti diretti sembrano inoltre trascurare i settori in crescita e vanno generalmente a beneficio delle grosse imprese a scapito delle PMI, che forniscono invece il maggiore contributo in termini di innovazioni tecnologiche e di creazione di posti di lavoro. Gli aiuti diretti sono inoltre incentrati più sull'investimento fisico che su quello immateriale.

Aiuti agli investimenti

Essendo tali aiuti disciplinati da disposizioni giuridiche in Spagna, in Germania e nel Regno Unito, l'impatto positivo sull'occupazione è una condizione fondamentale per la loro concessione. I regimi di aiuti per gli investimenti in Portogallo e, in una misura minore, in Italia privilegiano invece la competitività delle imprese e gli effetti in termini di creazione di posti di lavoro si manifestano perciò solo a medio termine.

- (ii) Servizi per le imprese: queste misure a carattere immateriale costituiscono una componente essenziale del sostegno al settore produttivo.
- Il loro effetto sull'occupazione è ampio: rafforzano la dotazione di capitale immateriale e consentono di accrescere l'efficacia delle imprese locali e loro competitività esterna. Tali servizi possono essere ripartiti nel seguente modo:
 - servizi di consulenza e di accompagnamento, anche nel campo dell'ingegneria finanziaria;
 - servizi a sostegno dell'innovazione, della qualità e della RST, particolarmente importanti nelle zone più periferiche e a minor densità.
Essi presuppongono uno sforzo d'informazione e di divulgazione;
 - anche se il loro effetto diretto sull'occupazione è relativamente limitato per quanto concerne le singole attività economiche, si tratta però spesso di posti lavoro molto qualificati e a forte valore aggiunto; essi offrono un forte potenziale, soprattutto nel settore della creazione d'impresе, della promozione di nuove tecnologie e di scambi tra centri di ricerca e imprese.

Servizi a favore delle imprese

Il sottoprogramma per l'industria del QCS portoghese insiste in modo particolare, fra i suoi obiettivi, sulla fornitura di una gamma completa di nuovi servizi alle imprese.

I DOCUP per l'obiettivo 2 nel Regno Unito contengono misure specifiche atte a promuovere la creazione di poli strategici di PMI in settori d'avanguardia a livello regionale: viene privilegiato lo sviluppo di piccole imprese locali.

Nell'ambito dell'obiettivo 6 si è ritenuto particolarmente importante promuovere l'innovazione e la RST.

Nelle zone interessate la Finlandia destinerà pertanto il 35% circa delle risorse programmate a questo settore. L'introduzione delle telecomunicazioni nelle zone rurali ha inoltre consentito l'insediamento di alcune attività in zone isolate e l'accesso a determinati servizi e offerte di formazione (vedasi il caso dei "telecottages" nel Regno Unito).

Ricordiamo infine, a titolo di esempio, come il programma comunitario dei CII, che fornisce un'assistenza integrata ai promotori di PMI, abbia contribuito dal suo avvio nel 1984 a consolidare circa 5.600 imprese, con la creazione diretta di 27.000 posti di lavoro nei paesi dell'Unione.

c) La valorizzazione delle risorse umane

Questo aspetto ha numerosi effetti sulla competitività, la crescita e l'occupazione.

Per meglio valutare questi effetti si possono distinguere due tipi d'intervento:

- (i) gli investimenti a favore del capitale umano, mediante iniziative nei settori dell'educazione e della formazione nella misura in cui il sistema produttivo è in grado di assorbire la manodopera così formata. Viene così aumentato il potenziale produttivo del fattore umano, elemento di crescente importanza ai fini del risanamento economico e della crescita. La disponibilità di una manodopera competente consente investimenti fisici più redditizi ed agevola la divulgazione di nuove conoscenze e tecniche che, a loro volta, possono migliorare l'efficienza delle imprese e la competitività delle economie in generale.

In questo campo l'impostazione adottata dai Fondi strutturali consiste nell'offrire qualifiche adeguate al mercato del lavoro mediante l'ammodernamento del sistema d'insegnamento e di formazione di base e il potenziamento del dispositivo di formazione continua. I Fondi strutturali si adoperano inoltre per valorizzare il potenziale umano nel campo della ricerca, della scienza e della tecnologia, in particolare mediante il cosiddetto "terzo ciclo di formazione" e la formazione di responsabili e di tecnici per gli istituti di ricerca. A medio e a lungo termine questi interventi contribuiscono a creare nuovi posti di lavoro e a consolidare quelli minacciati dalla concorrenza internazionale.

- (ii) gli interventi attivi sul mercato del lavoro che agiscono sia sull'offerta di lavoro mediante misure di formazione, che sulla domanda mediante incentivi a favore dell'occupazione.

Le iniziative in questo campo contribuiscono ad attenuare la rigidità del mercato del lavoro fornendo così un sostegno significativo alle misure di politica macroeconomica volte a rafforzare il processo di crescita. Esse agiscono inoltre in modo diretto sul livello di

disoccupazione, migliorando le opportunità delle categorie meno qualificate della popolazione. In questo campo l'associazione di misure di sovvenzione per i bassi salari e il miglioramento del livello di qualificazione professionale consente di valorizzare la manodopera disponibile e di rafforzare la coesione sociale.

Risorse umane

Il QCS per la Grecia attribuisce ingenti risorse finanziarie allo sviluppo e alla modernizzazione dei sistemi d'istruzione e di formazione iniziale. La strategia adottata è caratterizzata dai seguenti elementi:

- per quanto concerne l'istruzione secondaria, sono stati privilegiati l'adeguamento dei programmi didattici, la promozione delle materie tecniche-scientifiche e l'introduzione dell'informatica;
- la rivalutazione della formazione professionale e dell'apprendistato è prioritaria nell'ambito del sistema di formazione iniziale;
- per quanto concerne l'insegnamento superiore, l'obiettivo principale è modernizzare la gestione degli istituti universitari rafforzando i contatti con il mondo economico.

Nel campo della valorizzazione delle risorse umane mediante la formazione, i programmi "Basi di conoscenza" e "Formazione professionale e occupazione" consentiranno al Portogallo di formare 31.200 salariati, di cui 4.700 nel settore della ricerca. Iniziative di questo genere sono estremamente importanti anche nelle zone dell'obiettivo 2 interessate da trasformazioni industriali.

Per quanto concerne l'inserimento dei disoccupati, la politica adottata da alcune città in vari Stati Membri insiste particolarmente su quest'aspetto. Nelle zone francesi dell'obiettivo 2, ad esempio, gli interventi strutturali promuovono la creazione di centri di formazione e di collocamento che raggruppano i servizi d'informazione sull'occupazione e le attività di formazione e di avviamento dei disoccupati.

La formazione professionale ha assorbito circa l'11% dei finanziamenti per l'obiettivo 5b nel periodo 1989-93 e ad essa è destinato il 15% circa dei finanziamenti previsti per il nuovo periodo, nell'intento di migliorare la qualificazione della manodopera rurale adeguandola alle opportunità di lavoro offerte da nuovi settori, come il turismo e l'ambiente.

B Un impatto sull'occupazione diverso a seconda degli obiettivi

L'impatto sull'occupazione dipende dalla consistenza e dalla combinazione degli interventi, che variano in funzione della situazione di partenza, degli obiettivi dei Fondi e degli Stati Membri.

- 1) Nelle regioni dell'obiettivo 1, che rappresentano a medio e lungo termine il 70% degli interventi dei Fondi strutturali, l'obiettivo prioritario di creare posti di lavoro è perseguito soprattutto promuovendo la crescita, nell'intento di ridurre le divergenze in termini di PIL pro capite. Questo spiega il notevole sforzo rivolto, da un lato, a modernizzare e ad adeguare il settore produttivo per renderlo maggiormente competitivo e, dall'altro, a creare varie infrastrutture di base. Rispetto all'occupazione, l'idea centrale di questa impostazione è quella di creare una base economica per uno sviluppo duraturo e generatore di occupazione a lungo termine, anche mediante il potenziamento dell'istruzione, della formazione, della ricerca e dell'innovazione tecnologica.

A breve scadenza l'impatto sull'occupazione di questa impostazione è limitato, in quanto essa comporta la creazione di posti di lavoro temporanei legati ai cantieri di costruzione, ma anche la distruzione di posti di lavoro in seguito alla modernizzazione e alla ristrutturazione dell'economia (agricoltura e settori tradizionali). A questo proposito è necessario sottolineare il contributo fornito da un'attiva politica del mercato del lavoro che migliori le opportunità di occupazione per la manodopera.

Obiettivo 1

Nel QCS per l'Irlanda la strategia di sviluppo si basa sul rafforzamento dei settori più esposti dell'economia, rafforzamento che a lungo termine accrescerà la loro competitività e la loro capacità di produzione e, pertanto, l'occupazione. Gli interventi a favore della filiera agro-alimentare, principale datore di lavoro del paese, mirano a mantenere l'occupazione e a migliorare la produttività, nonché ad accrescere il numero di posti di lavoro nei settori "a valle": la trasformazione e la commercializzazione.

Nel caso del Portogallo l'evoluzione dell'economia provocherà una riduzione della popolazione attiva agricola che dovrebbe passare dal 16,7% della popolazione attiva totale nel 1991 a probabilmente meno del 10% nel 1999. I programmi cofinanziati dai Fondi strutturali mirano, tra l'altro, a ridurre l'impatto negativo di quest'adeguamento strutturale sull'occupazione. Secondo il Ministero della Pianificazione sono stati creati, tra il 1989 e il 1993, 80 000 posti di lavoro grazie all'impatto diretto del QCS; l'occupazione globale è però rimasta stabile in questo periodo e ciò significa che vi è stata una perdita equivalente di posti di lavoro nei settori in fase di ristrutturazione.

- 2) Nelle regioni dell'obiettivo 2, la cui definizione si basa su criteri legati soprattutto all'occupazione, la priorità consiste nel diversificare e nel rigenerare un tessuto industriale in declino, cercando di ottenere, nella misura del possibile, effetti immediati sull'occupazione. A queste zone vanno aggiunte alcune piccole zone industriali dell'obiettivo 1 nel Regno Unito (Merseyside), in Belgio (Hainaut) e in Francia (Nord-Pas-de-Calais), che presentano caratteristiche assai analoghe.

Gli strumenti utilizzati si concentrano dunque sul sostegno al settore produttivo e sulla valorizzazione delle risorse umane, nella ricerca di effetti quanto più immediati sull'occupazione.

Per quanto concerne il sostegno al settore produttivo, i DOCUP privilegiano perlopiù lo sviluppo endogeno, mediante la creazione d'impresе, e gli aiuti agli investimenti capaci di creare posti di lavoro nelle imprese esistenti. Aumentano inoltre, rispetto agli aiuti diretti agli investimenti, gli aiuti indiretti destinati a migliorare le condizioni di funzionamento delle imprese.

Obiettivo 2

La tendenza a riprogrammare gli aiuti concessi a favore del settore produttivo è particolarmente netta nei programmi del Regno Unito, nei quali la percentuale degli interventi destinata alle PMI è passata dal 10% nella programmazione precedente al 30% in quella attuale. Quest'evoluzione è stata inoltre accompagnata da un maggior cofinanziamento proveniente dal settore privato. Una tendenza analoga, anche se in misura minore, è inoltre riscontrabile in Germania (DOCUP delle regioni Saarland e Renania settentrionale-Vestfalia in particolare) e in Francia (DOCUP per la regione Lorena, che privilegia l'innovazione, e iniziative a favore dei vivai d'impresе nella maggior parte dei DOCUP).

Per quanto concerne la valorizzazione delle risorse umane, le iniziative sono volte in particolare a migliorare la base produttiva e la gestione all'interno delle imprese, soprattutto delle PMI. L'obiettivo di questa impostazione è di promuovere la diversificazione dell'economia regionale e di consentire alla manodopera di adeguarsi alle esigenze produttive derivanti dall'applicazione di nuove tecnologie.

Da un punto di vista generale occorre sottolineare un aspetto legato a quello precedente, ossia la forte diminuzione dei finanziamenti destinati alle infrastrutture (comprese quelle del settore produttivo) rispetto alla programmazione precedente. In termini di occupazione, il rapporto costi-benefici di questi programmi è indubbiamente migliorato.

- 3) Per quanto concerne gli obiettivi 5 e 6, il problema sembra essere essenzialmente quello di mantenere l'attività, l'occupazione e la popolazione nelle zone rurali, spesso costituite da zone a bassa densità di popolazione che necessitano di una diversificazione economica, nonché nel settore della pesca.

- Per l'obiettivo 5a relativo alla modernizzazione delle strutture agricole va ricordato come i regolamenti che lo introducono si applichino in modo indifferenziato in tutta l'Unione Europea. Questi regolamenti sono stati recentemente modificati in seguito alla riforma dei Fondi strutturali e ciò ha consentito di meglio combinare questo obiettivo con gli obiettivi territoriali (in particolare: con l'obiettivo 1) e di tener conto di nuovi fattori, come l'ambiente e la diversificazione delle attività nel settore agricolo.

Gli interventi realizzati in questo campo contribuiscono annualmente all'insediamento di circa 15.000 giovani agricoltori, ai quali vengono concesse sovvenzioni per gli investimenti nella loro azienda, nonché al miglioramento e alla modernizzazione delle condizioni di produzione e di lavoro di 33.000 imprenditori agricoli, con il risultato di garantire un migliore impiego della manodopera familiare, di creare nuovi posti di lavoro e di trattenere i giovani nelle zone rurali.

Anche le indennità compensative sono importanti in quanto garantiscono a circa 1 milione di aziende sul 56% del territorio dell'Unione europea un reddito sufficiente, mantenendo così una parte della popolazione nelle zone rurali.

Il settore agroalimentare garantisce, in misura assai maggiore del settore agricolo, un numero ingente di posti di lavoro, che gli investimenti per la valorizzazione e la trasformazione dei prodotti agricoli e silvicoli consentono di aumentare in alcuni comparti, soprattutto quelli legati a nuovi mercati e a nuovi prodotti di consumo.

- Per quanto concerne l'obiettivo 5a-pesca, la finalità dello SFOP è, da un lato, quella di ridurre lo sforzo di pesca a fronte di un sovrasfruttamento delle risorse naturali e, dell'altro lato, quella di rafforzare un settore colpito da una grave crisi strutturale.

La prima categoria di interventi comporta inevitabilmente un effetto negativo in termini di occupazione, che può essere attenuato dalle misure di accompagnamento adottate dall'Unione europea: aiuti per i regimi nazionali di prepensionamento e premi individuali forfettari di cessazione di attività per i pescatori più giovani. La seconda serie di misure potrebbe avere invece un effetto positivo sull'occupazione, sebbene l'obiettivo prioritario sia quello di rafforzare la competitività del settore europeo della pesca.

Obiettivo 5a (pesca)

Per quanto concerne la trasformazione dei prodotti della pesca, ad esempio, lo SFOP potrà contribuire a creare, entro il 1999, 750 nuovi posti di lavoro in Italia e 1.100 in Germania, ma servirà soprattutto a salvaguardare l'occupazione esistente, fortemente minacciata dalla crisi del settore.

Considerazioni analoghe valgono anche per l'acquacoltura (prevista la creazione di 1.300 posti di lavoro in Irlanda), nonché per gli investimenti di ammodernamento della flotta e delle attrezzature portuali.

La salvaguardia e la creazione di posti di lavoro rientrano comunque nel sostegno al settore produttivo. L'iniziativa comunitaria PESCA privilegia invece l'occupazione e le risorse umane delle zone costiere, con l'obiettivo di mantenere il livello di attività in queste zone sia nel settore della pesca che in altri settori: essa serve, da un lato, a finanziare iniziative di diversificazione delle imprese e di riconversione professionale dei pescatori verso altre attività, come il turismo o l'acquacoltura e, dall'altro, a finanziare corsi di formazione per migliorare la qualificazione professionale e la formazione generale dei marinai.

- Per quanto concerne l'obiettivo 5b, gli interventi a favore dell'occupazione si sono concentrati soprattutto sulla diversificazione delle attività. Se, nel caso della produzione agricola propriamente detta, questa diversificazione ha come obiettivo la salvaguardia dell'occupazione, soprattutto mediante una maggiore valorizzazione locale dei prodotti, in altre attività e settori come il turismo, le PMI, i servizi e più recentemente l'ambiente si è registrata la maggiore percentuale di nuovi posti di lavoro. A questo proposito va sottolineata l'importanza che riveste, in molti casi, il turismo rurale, la cui rapida crescita ha stimolato lo sviluppo di varie attività connesse.

Obiettivo 5b

- Nel settore dell'ambiente gli interventi hanno riguardato soprattutto la riduzione dell'inquinamento di origine agricola e agroalimentare (costruzione di depuratori a Trento in Italia), il disinquinamento dell'acqua in un centinaio di comuni nel Limosino (Francia) la promozione dell'agricoltura biologica in Bretagna (Francia), e lo sfruttamento razionale di zone forestali in Cantabria (Spagna). Alla protezione dell'ambiente si associa ormai sempre più la valorizzazione economica dell'ambiente protetto. In una ventina di regioni sottoposte a valutazione sono state individuate 1.270 iniziative in campo ambientale, che hanno permesso di creare un buon numero di posti di lavoro.
- Anche il rinnovamento e lo sviluppo dei villaggi hanno dato luogo a numerosi investimenti che hanno avuto sinora un forte effetto trainante in particolare per il settore della costruzione, soprattutto in Germania nei nuovi Länder. Come dimostra anche l'esempio francese, la promozione del settore turistico costituisce un elemento essenziale per la diversificazione delle zone dell'obiettivo 5b. Nell'ambito delle iniziative turistiche finanziate dai Fondi strutturali va sottolineata la rapida crescita del turismo "a contatto con la natura" (traversata delle spiagge di Mont-St-Michel) e del turismo di escursione e di avventura (Sentiero di Stevenson).

- Lo stesso tipo di osservazioni vale, più o meno, anche per l'obiettivo 6, pur tenendo conto del carattere molto recente di questi programmi. Trattandosi di zone ancora più scarsamente popolate di quelle dell'obiettivo 5b, le spese nel campo della RST e delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono un importante elemento di diversificazione economica.

- 4) Considerando infine che esse mirano innanzi tutto ad agevolare l'adeguamento della domanda all'offerta, e pertanto l'occupazione dei posti disponibili, le azioni previste nell'ambito degli obiettivi 3 e 4 sono, per la loro stessa natura, direttamente collegate all'occupazione. Si tratta di interventi che riguardano l'intera Unione europea.

Attualmente circa l'8 % dell'azione dei Fondi strutturali riguarda l'obiettivo 3 ed in particolare l'inserimento dei giovani (36%), dei disoccupati di lunga data (40%), delle persone che rischiano l'emarginazione (16%) nonché alcune operazioni specifiche a favore della parità di opportunità tra uomo e donna (5 %).

Obiettivo 3

Le iniziative previste nell'ambito dell'obiettivo 3 sono volte a definire e a consolidare le politiche nazionali in materia di occupazione, tenendo conto delle esigenze regionali e locali. Per quanto riguarda i Länder tedeschi, ad esempio, gli interventi strutturali completano le iniziative avviate in applicazione della "legge nazionale per la promozione dell'occupazione". Si calcola che circa 400.000 persone beneficino delle misure cofinanziate.

In Spagna, dove si registra un altissimo tasso di disoccupazione tra i giovani, gli interventi strutturali mirano soprattutto a promuovere l'inserimento socio-professionale di questa parte della popolazione. L'intervento comunitario serve a sostenere le iniziative nazionali volte a migliorare l'indice di scolarità della fascia di età 16-18 anni, conformemente agli obiettivi dell'iniziativa comunitaria Youthstart.

Il 2% circa dell'azione dei Fondi strutturali riguarda l'obiettivo 4 ed è volta ad agevolare l'adeguamento dei lavoratori ai cambiamenti industriali.

Obiettivo 4

In Francia, i principali beneficiari degli interventi nell'ambito dell'obiettivo 4 sono i lavoratori dipendenti meno qualificati, le principali vittime dei cambiamenti industriali. Vengono inoltre cofinanziati studi sulle prospettive di alcuni settori, iniziative in materia di consulenza e di risanamento delle imprese ed alcuni lavori degli Osservatori Regionali per l'Occupazione e la Formazione. Si è stabilito inoltre che almeno il 70% dei lavoratori dipendenti beneficiari di iniziative nell'ambito dell'obiettivo 4 debbano provenire da aziende con meno di 500 occupati, privilegiando in particolare quelle con meno di 250 occupati.

Nel caso della Danimarca, l'obiettivo principale consiste nel migliorare l'accesso alla formazione continua dei dipendenti delle PMI nell'intento di potenziare le misure di rotazione.

L'impatto sull'occupazione degli interventi realizzati nell'ambito degli obiettivi 3 e 4 può essere valutato solamente caso per caso, basandosi su adeguate metodologie. Si calcola tuttavia che circa 11 milioni di persone beneficieranno delle azioni cofinanziate nel periodo 1994-1999.

In generale si può constatare che gli interventi dei Fondi strutturali nell'ambito degli obiettivi 3 e 4 si svolgono in un contesto sfavorevole dovuto, da un lato, ad una disoccupazione massiccia e di lunga durata e, all'altro, all'accelerazione del processo di ristrutturazione economica, le cui principali vittime sono coloro che hanno meno opportunità sul mercato del lavoro. Vista la difficile situazione, gli interventi strutturali si rivelano particolarmente utili. Concepite in una prospettiva di breve-medio periodo, i programmi servono infatti a rafforzare il collegamento tra crescita e creazione di posti di lavoro, attenuando così la pressione sui gruppi più svantaggiati. Nonostante le scarse risorse, questi interventi potenziano anche l'azione intrapresa nell'ambito delle politiche nazionali. Prevale quindi una politica attiva rispetto alle politiche passive volte

a garantire i redditi e questi interventi consentono sempre più di mettere a punto valide metodologie basate sulla compartecipazione e sulle reti.

Le tabelle ricapitolative dell'allegato n. 3 indicano quest'evoluzione e precisano, per Stato Membro e per tutti gli obiettivi, gli importi finanziari destinati a ciascuna delle principali categorie di interventi strutturali.

C Quantificazione dell'impatto

La programmazione degli interventi strutturali nel periodo 1994-1999, che è stata definita nell'ambito della compartecipazione, ha come preoccupazione principale quella di promuovere l'occupazione in tutta l'Unione e riflette inoltre, con i suoi effetti differenziati e assai indiretti, le difficoltà connesse con un fermo impegno su obiettivi occupazionali quantificati.

- 1) I programmi contengono spesso numerosi dati concernenti l'occupazione che riflettono, in particolare per le regioni sovvenzionate, le gravi preoccupazioni dei responsabili nazionali e regionali in questo campo.

Tuttavia, le informazioni disponibili sono ancora più indicative in merito alla difficoltà di stabilire obiettivi di salvaguardia dell'occupazione e di valutarne gli effetti, nonché di prevedere l'impatto globale degli interventi. Questa situazione è dovuta alla mancanza di un accordo, sia dal punto di vista metodologico che operativo, sulle modalità di calcolo degli effetti degli interventi in termini di occupazione. Un esempio: nella regione A l'effetto di una misura di recupero di aree industriali è valutato a 30 nuovi posti di lavoro per ogni milione investito, mentre nella regione B l'effetto della stessa misura è calcolato a 300 nuovi posti per ogni milione di ECU investito.

Tale scarto non dipende tanto dall'efficacia di ogni singolo programma, bensì dal tipo di occupazione considerata. In un caso verranno ad esempio calcolati solo i posti creati dai lavori sul sito, mentre in un altro caso questi posti temporanei verranno trascurati, prendendo invece in considerazione tutti i posti creati dalle imprese che verranno ad insediarsi nella zona.

Occorre pertanto valutare i vari meccanismi che, da un lato, consentono ai Fondi strutturali di creare posti di lavoro e, dall'altro, fanno sì che l'impatto globale possa essere sottovalutato o, al contrario, sopravvalutato (a questo proposito sarà necessario in futuro definire un metodo di previsione per la creazione di posti di lavoro). Se consideriamo l'esempio summenzionato, i nuovi posti di lavoro possono essere:

- direttamente legati alle operazioni di costruzione: cantiere sul sito da recuperare, lavori stradali connessi, programmi di formazione e di accompagnamento, ecc.;
- direttamente legati ai risultati di questi lavori: il nuovo personale assunto per far funzionare le attrezzature cofinanziate dai Fondi strutturali, i posti di lavoro creati sul sito stesso in caso di attrazioni turistiche, ecc.;
- indiretti o indotti: creazione di posti grazie all'aumento del potere d'acquisto provocato dall'intervento strutturale, creazione d'impresе grazie

a migliori condizioni produttive e ad un maggior livello di qualificazione della manodopera, ecc.

Il calcolo di questi effetti indiretti è particolarmente difficile, in quanto suppone che vengano identificati con precisione gli effetti sull'occupazione dovuti a fattori non direttamente legati ai Fondi strutturali.

Per tutti questi motivi e soprattutto vista la mancanza di una metodologia comune, le informazioni fornite sono assai disparate e non si prestano pertanto ad essere analizzate sistematicamente.

I DOCUP per gli obiettivi 2 e 5b stimano rispettivamente a 650.000 e 518.000 i posti di lavoro creati nel periodo interessato, ma queste previsioni devono essere considerate con estrema prudenza, vista la relativa importanza degli effetti di spostamento o, al contrario, di inerzia nelle zone in questione.

- 2) Per ovviare a questi problemi, la Commissione ha lanciato una serie di studi volti a migliorare rapidamente la valutazione e il calcolo degli effetti degli interventi sull'occupazione.

La forte dimensione macroeconomica che rivestono i trasferimenti strutturali dell'Unione, in particolare negli Stati Membri fortemente interessati dall'obiettivo 1 (E, EL, I, IRL, P), ha una ripercussione diretta sull'occupazione. Nei casi in cui l'obiettivo 1 riguarda tutto il territorio di uno Stato Membro o perlomeno alcune grosse regioni, è stato possibile utilizzare analisi basate su relazioni macroeconomiche. Per quanto limitate dal carattere statico dei concatenamenti su cui si basano, queste tecniche consentono di fornire alcune stime globali e grossolane sull'impatto degli interventi strutturali in termini di reddito e di occupazione.

Da alcune analisi indipendenti emerge che, nel periodo 1994-1999, l'attuazione dei QCS mobiliterà circa 1,2 milioni di posti di lavoro per tutte le regioni dell'obiettivo 1, ossia il 4,1% della popolazione attiva. Nel caso del Portogallo, ad esempio, si tratta di 190.000 posti di lavoro, per la Spagna di 220.000, per la Grecia di 260.000 e per i nuovi Länder tedeschi di 160.000. Questi posti sono solamente in parte nuovi posti di lavoro e possono pertanto divergere dalle previsioni presentate dagli Stati Membri. Queste analisi comportano tuttavia il vantaggio di fornire una valutazione omogenea e comparabile delle ripercussioni degli interventi comunitari sull'occupazione in questi Stati Membri.

*

**

Dall'esame della programmazione in corso emergono alcuni possibili miglioramenti da proporre in particolare ai comitati di sorveglianza, conformemente alla comunicazione della Commissione sulla strategia europea in materia di occupazione. Si tratta di adeguare sia il contenuto che le modalità degli interventi agli orientamenti già concordati. A tal fine occorre utilizzare tutti i margini di manovra disponibili (effetto del "deflatore", rimaneggiamento dei programmi entro i limiti dei poteri del comitato di sorveglianza) e rafforzare inoltre l'articolazione tra gli effetti macroeconomici di tali programmi e la loro base territoriale effettiva.

II. GLI ADEGUAMENTI POSSIBILI: UN MAGGIORE IMPEGNO PER L'OCCUPAZIONE NEL QUADRO DELL'ATTUALE PROGRAMMAZIONE

I Fondi strutturali sono volti a sostenere la coesione economica e sociale nell'Unione. Occorre dunque in primo luogo garantire le condizioni di una crescita forte e duratura, che tenga conto dell'intensificarsi della concorrenza internazionale e dell'accelerazione dei mutamenti tecnologici. Tale crescita tuttavia, sebbene essenziale, non è di per sé sufficiente a risolvere il problema dell'occupazione. Parallelamente, occorrerà potenziare i risvolti occupazionali della crescita stessa. L'attuale tendenza a una divisione del lavoro, che implica deboli tassi di attività e un'elevata disoccupazione, è inaccettabile e deve essere sostituita da pratiche che garantiscano la piena mobilitazione della forza lavoro e del potenziale delle nostre economie. Tale impostazione promuoverà altresì una maggiore solidarietà economica e sociale e politiche più attive in materia di occupazione.

Nel quadro della programmazione in vigore si tratta pertanto di individuare gli adeguamenti in grado di aumentare gli effetti sulla crescita e le implicazioni di quest'ultima in termini di occupazione. In questo contesto occorre anzitutto utilizzare i margini di manovra e di flessibilità previsti nell'ambito dell'attuale programmazione in funzione dei seguenti obiettivi:

A. Garantire a lungo termine le condizioni di una crescita economica duratura

1) In primo luogo occorrerà fare in modo di accordare il giusto grado d'importanza agli investimenti immateriali: questi ultimi sono infatti divenuti un motore importante della crescita economica. L'accento posto dai Fondi strutturali sulla promozione della ricerca, dello sviluppo e dell'organizzazione delle imprese - in particolare PMI - disposte ad innovare, nonché sul costante miglioramento del capitale umano tramite l'istruzione e la formazione, contribuirà allo sviluppo e alla diffusione di nuove tecnologie e nuovi metodi di produzione.

a) A tal riguardo, l'investimento in capitale umano rappresenta una componente essenziale dell'investimento immateriale, da cui la necessità di

privilegiarlo³. Nell'attuale contesto, l'accento dovrebbe essere posto in particolare sui seguenti obiettivi prioritari:

- Aumentare l'offerta, così da garantire a tutti i giovani l'accesso all'istruzione e alla formazione iniziale. I Fondi strutturali dovrebbero svolgere un ruolo importante in questo senso, soprattutto nelle regioni meno favorite dell'Unione.
- Promuovere un sistema integrato di istruzione e formazione per tutto il corso della vita attiva.
- Adeguare le strutture e il contenuto dell'istruzione/formazione alle necessità generate dai cambiamenti economici e tecnologici. Ciò presuppone l'adeguamento dei programmi didattici, la creazione di meccanismi di collegamento tra scuola e mondo del lavoro (apprendistato, promozione dello spirito imprenditoriale, ecc.), nonché incentivi alla formazione nell'ambito delle imprese.
- Incoraggiare gli investimenti pubblici e privati nel settore dell'istruzione/formazione e creare strutture adeguate per garantire la redditività di questi investimenti.

- b) Tenuto conto dell'attuale evoluzione, un rafforzamento dei servizi di assistenza per le imprese e in particolare per le PMI appare altresì quanto mai auspicabile. In quest'ambito, i regimi di aiuti nazionali e regionali cofinanziati mediante interventi strutturali dovrebbero essere più decisamente orientati a sostenere una domanda di servizi di qualità a favore delle PMI, categoria di imprese che dispone di una particolare flessibilità ed elasticità a livello dell'organizzazione produttiva. Ancora più determinante è la necessità di un approccio integrato nel promuovere l'offerta di tali servizi.

Sebbene in alcune regioni, soprattutto negli ultimi dieci anni, si siano sviluppate numerose strutture di servizi alle PMI, dando luogo ad una pletera di organismi relativamente specializzati e spesso in concorrenza tra loro, gli imprenditori incontrano infatti sempre grandi difficoltà ad ottenere una consulenza generica in grado di indirizzarli successivamente verso servizi specifici, in funzione delle loro necessità. Al riguardo, la Commissione ha recentemente avviato una serie di progetti pilota intesi a promuovere a livello regionale l'elaborazione di una strategia di sostegno all'innovazione e alla tecnologia nelle PMI (Regional Innovation Strategies: RIS). Tale strategia consiste nell'analizzare l'offerta di servizi di assistenza, confrontandola e adeguandola alle diverse esigenze delle PMI, promuovendo nel contempo un punto di accesso unico (agenzie di sviluppo, camera di commercio, centri europei d'impresa e innovazione (CII), centri tecnologici...) a questi servizi o un punto d'orientamento e d'informazione (Eurospportelli - EIC), messi in comune e organizzati sotto forma di una rete regionale.

³ Questa impostazione è stata costantemente ribadita nei libri bianchi della Commissione "Crescita, competitività, occupazione", "Politica sociale" e "Società conoscitiva".

D'altro canto, l'aspetto "consulenza" di questi servizi non è in genere coordinato con la dimensione finanziaria, ciò che ne riduce in larga misura l'efficacia. La scarsa capitalizzazione delle PMI costituisce infatti un punto critico, da cui deriva la maggior parte dei problemi in termini di durevolezza, sviluppo e internazionalizzazione.

La Commissione raccomanda dunque l'integrazione sistematica di servizi finanziari - in particolare, capitale di avviamento, capitale di rischio e altri strumenti di ingegneria finanziaria - nelle strutture di consulenza e assistenza delle PMI. Un altro elemento chiave per lo sviluppo di queste ultime è costituito dal marketing internazionale.

- 2) Un'attenzione particolare deve essere altresì riservata all'azione di accompagnamento dell'innovazione tecnologica. A tal fine è in corso una serie di programmi comunitari ed è stato avviato un dibattito nell'ambito del libro verde sull'innovazione adottato dalla Commissione il 20.12.1995. In proposito, occorre rispondere con vigore alla sfida della società dell'informazione, tentando di anticipare al meglio (mediante un'adeguata animazione a livello territoriale) le evoluzioni tecnologiche per non doverle subire passivamente.

I servizi e le applicazioni telematiche offrono ormai la possibilità tecnica di rispondere rapidamente a una domanda di servizi personalizzati, di qualità e a un costo inferiore, tanto per la vita privata (telemedicina, istruzione-formazione, commercio, prenotazioni, ecc.) che per i lavoratori (telelavoro), le imprese e gli enti locali.

L'impatto delle nuove tecnologie sull'occupazione risulta certamente limitato nella misura in cui esse corrispondono alla razionalizzazione e all'automazione di compiti umani. In ogni caso, essendo il loro avvento inevitabile, occorre organizzare con largo anticipo le misure destinate ad accompagnarle. Dette tecnologie infatti, se opportunamente guidate, offrono anch'esse numerose opportunità:

- in termini di apertura e ampliamento degli sbocchi e delle competenze dei territori meno sviluppati (obiettivi 1 e 5b) e più periferici (obiettivo 6): il grande potenziale rappresentato dal telelavoro e il miglioramento qualitativo consentito dalle diagnosi a distanza sono solo alcuni esempi;
- in termini di personalizzazione e di accesso alla formazione, in particolare per quanto riguarda gli obiettivi 2, 3 e 4: l'aggiornamento continuo delle conoscenze e l'adeguamento ad hoc dei programmi costituiscono risorse considerevoli in un mondo in rapida evoluzione;
- in generale, in termini di progressivo aumento del tempo libero: il guadagno in termini di produttività legato alle nuove tecnologie comporterà, a lungo termine, una diminuzione dell'orario di lavoro, che potrà solo avere un effetto positivo sui nuovi bacini di occupazione nel settore dei servizi.

In questo senso vanno dunque le azioni pilota comunitarie di accompagnamento della società dell'informazione recentemente lanciate nell'ambito dell'iniziativa IRIS e dei progetti pilota dell'articolo 10 del FESR e dell'articolo 6 dell'FSE.

Tecnologie dell'informazione

Alcune esperienze e orientamenti contenuti nelle programmazioni meritano di essere citati: sviluppo di attività di telesegretariato nel Limosino e in Aquitania (Francia) e, su scala più vasta, introduzione di nuovi metodi di lavoro, formazione e istruzione grazie al contributo degli interventi strutturali in Svezia e in Finlandia.

I programmi britannici fondati sulle industrie ad alto contenuto di innovazione e sull'integrazione tra turismo, cultura e industria dei mass media indicano la via da seguire, così come in Francia il sostegno fornito alle PMI in materia di RST nelle prospettive di una ricerca di "eccellenze regionali".

B. Intensificare il contenuto occupazionale della crescita

Si tratta in questo caso di recuperare un margine di manovra nel collegamento tra crescita e occupazione, attualmente ostacolato da esigenze di competitività a medio termine. Un'attenzione particolare dovrà essere pertanto riservata:

1) Alla dimensione occupazionale nell'ambito del finanziamento di infrastrutture ed investimenti produttivi (questo criterio dovrà essere maggiormente ponderato nel caso delle regioni più sviluppate).

a) In generale:

- sul piano dell'attuazione, le metodologie e i criteri di selezione dei progetti non sempre risultano soddisfacenti, dando luogo a interventi indifferenziati volti a ridurre il costo globale dell'investimento. Benché in genere migliorati rispetto al periodo precedente, detti criteri dovrebbero essere più selettivi e privilegiare anzitutto le azioni caratterizzate dal maggiore potenziale in termini di creazione di posti di lavoro.

Sarebbe inoltre necessario semplificare e accelerare le procedure di assegnazione dei contributi, in particolare per le PMI.

Criteri di selezione dei progetti

Il sistema di valutazione utilizzato nel Regno Unito rappresenta un esempio, fra molti altri, di metodo per l'analisi qualitativa degli aiuti. Esso è basato su due componenti fondamentali: da un lato, i progetti devono soddisfare un certo numero di criteri di base; dall'altro, esistono criteri specifici che consentono di valutare la qualità di un progetto in relazione alla misura corrispondente. L'occupazione fa parte dei criteri di base: ciò significa che se a un progetto non corrisponde la creazione (netta) di posti di lavoro, esso ha pochissime possibilità di essere approvato. A livello della misura, i criteri si fondano su indicatori di costo unitario legati al tipo di intervento considerato, fra cui il costo per impiego creato. Soltanto i progetti più efficaci, ossia quelli che presentano il miglior rapporto costo/impiego creato, potranno essere finanziati nel quadro del regime di aiuti.

Nella stessa ottica, alcuni comitati di sorveglianza delle regioni dell'obiettivo 5b, come quello della regione francese Provenza-Alpi-Costa Azzurra, hanno introdotto fra i criteri di selezione dei progetti la creazione di nuovi posti di lavoro.

- Sul piano della valutazione, occorre mettere a punto metodi più idonei, adeguati in funzione delle diversità regionali, che consentano una migliore percezione degli obiettivi quantificati in termini di creazione e salvaguardia dell'occupazione. Nel quadro della sorveglianza operativa potranno essere elaborate apposite tabelle di marcia al fine di effettuare un rilevamento "in itinere" degli impatti intermedi, in particolare per le misure chiave più efficaci in termini di creazione di posti di lavoro.

- b) Vanno rafforzate le misure di accompagnamento dei lavori infrastrutturali e degli incentivi per gli investimenti, al fine di potenziare al massimo le ripercussioni locali in termini di occupazione. I posti di lavoro generati dalle grandi infrastrutture presentano infatti due limiti: sono di natura temporanea e rischiano di essere in gran parte coperti da manodopera non locale.
Una tale constatazione dovrebbe spingere a cercare una stretta collaborazione tra i committenti e i capo-cantieri dei grandi progetti al fine di potenziare le ripercussioni locali dei cantieri. È ovvio che ciò debba avvenire successivamente all'aggiudicazione dell'appalto, per non influenzare le condizioni dell'aggiudicazione (cfr. riquadro). La stessa iniziativa può essere adottata per le imprese locali in vista del subappalto di parti del lavoro, secondo gli orientamenti della Commissione relativi a un migliore accesso delle PMI agli appalti pubblici.
D'altra parte, un'attenzione particolare dovrà essere rivolta alle possibilità di rendere permanenti i posti di lavoro e gli sbocchi locali così mobilitati (cfr. riquadro).

Gli stessi orientamenti (formazione mirata dei lavoratori e ammodernamento delle PMI locali) potrebbero applicarsi ai grandi investimenti produttivi.

Misure di accompagnamento delle infrastrutture

I posti di lavoro generati dalle infrastrutture sono di carattere temporaneo in quanto legati alle operazioni di costruzione e poiché, in genere, nessuna iniziativa volta a renderli almeno in parte permanenti viene intrapresa in previsione del completamento dei lavori (cfr. come caso esemplare la regione Andalusia e il sito dell'EXPO 92 di Siviglia); una stima relativa ai grandi cantieri nell'ambito dell'obiettivo 1 indica che circa il 50-80 % delle prestazioni è fornito da imprese (e forza lavoro) esterne alla regione, se non allo Stato Membro. Tale stima varia ovviamente in funzione delle qualifiche necessarie e della densità di popolazione nella zona del cantiere. Al fine di migliorare l'impatto locale dei cantieri si potrebbero promuovere le seguenti azioni, una volta avvenuta l'aggiudicazione degli appalti nel rispetto delle direttive comunitarie:

- per ciascun progetto, una stima del fabbisogno previsto in termini di manodopera (maestranze) a cura del responsabile dei lavori;
- raffronto tra queste esigenze e le risorse offerte dal mercato del lavoro locale o regionale;
- adeguamento dell'offerta locale alle esigenze non soddisfatte mediante programmi intensivi di formazione (cofinanziati dal FSE).

Per rendere permanenti i posti di lavoro è possibile intervenire:

- a livello endogeno: attività di manutenzione, riparazione, conservazione e gestione operativa dell'infrastruttura e dei servizi generali collegati (fornitura di materiale di consumo, restauro, ecc.), che rappresentano a livello locale un potenziale di circa 100 000 posti di lavoro/anno, suscettibile di ulteriore aumento tramite un'azione sistematica sui servizi zionali, in particolare nel settore dell'ambiente;
- a livello esogeno: costituzione di poli di competenza o di eccellenza relativi ad uno o più mestieri necessari alla realizzazione dei lavori, che possano successivamente essere utilizzati in cantieri simili esterni alla zona.

In termini di misure di accompagnamento dell'investimento produttivo, il QCS tedesco per i nuovi Länder apre nuove prospettive nel senso ora illustrato, concentrandosi sul problema del riciclaggio dei materiali industriali e promuovendo una strategia di cooperazione tra le imprese a vantaggio delle nuove PMI.

- 2) Alla compensazione, ovunque necessario, dello sforzo di ammodernamento del settore produttivo, che si tratti di ammortizzarne gli effetti settoriali (pesca, ad esempio) o in ambiente urbano, oppure di frenare in altre zone l'esodo rurale, fattore di aggravamento dei problemi urbani. A tal fine occorrerebbe potenziare e generalizzare il sostegno offerto dagli interventi agli approcci integrati di sviluppo locale, volti alla valorizzazione di prodotti o settori per nulla o scarsamente esposti alla concorrenza internazionale.

- a) In primo luogo andrebbe incoraggiata una strategia di valorizzazione sistematica delle risorse economiche regionali. Essa si baserebbe su filiere o settori specifici, valorizzandone tradizione e qualità e permettendo una diversificazione degli sbocchi economici locali: un ruolo fondamentale sarebbe svolto in questo caso da prodotti e servizi locali. In alternativa, la strategia potrebbe consistere in un'offerta di servizi basata in città medie, che andrebbero rilanciate e incoraggiate a svolgere in misura maggiore questo ruolo strutturante.

Tale strategia presuppone, in ogni caso:

- una maggiore cooperazione tra le PMI e tra queste e le grandi imprese, orientata verso la costituzione di "bacini di innovazione" (forme rinnovate di zone industriali);
- un livello adeguato di servizi di qualità in materia di consulenza e assistenza, che si rivelano fondamentali per la creazione e lo sviluppo di PMI (cfr. II/A/1), considerata la loro importanza quale fonte dinamica di occupazione⁴.

- b) In secondo luogo, come del resto indicato da una comunicazione della Commissione al Consiglio⁵, un'attenzione particolare dovrebbe essere rivolta allo sfruttamento dei "nuovi bacini di occupazione" in un certo numero di settori di iniziativa locale, che corrispondono a nuove esigenze non ancora sufficientemente soddisfatte, legate soprattutto alla qualità della vita (servizi di assistenza, in particolare per la terza età, cultura, turismo, servizi zonali) e alla gestione di risorse rare (patrimonio culturale, gestione e tutela dell'ambiente: cfr. II/B/4) ed energie alternative (in particolare biomassa). Si tratta di sviluppare attività completamente nuove, a forte densità occupazionale, fondate su nuove esigenze derivanti dall'evoluzione demografica e sociale della società europea: l'invecchiamento della popolazione (1 adulto su 3 nell'Unione Europea ha più di 60 anni), l'aumento del tempo libero e una migliore gestione delle risorse rare ne costituiscono gli elementi essenziali.

Il presupposto di base è che esiste in questi settori una domanda potenziale solvibile, che occorrerà certamente stimolare e incentivare tramite interventi pubblici (in particolare attivando le risorse destinate all'indennizzo passivo della disoccupazione), ma che col tempo troverà naturalmente un posto nel settore commerciale.

⁴ Cfr. la relazione della Commissione al Consiglio europeo di Madrid (CSE(95)2087) sul ruolo delle PMI quale fonte di occupazione, di crescita e di competitività nell'Unione Europea.

⁵ COM(95)273, del 13 giugno 1995, concernente una strategia europea per incoraggiare le iniziative locali di sviluppo e occupazione.

Bacini di occupazione

Le strategie di valorizzazione delle risorse regionali devono essere volte all'attivazione di bacini di occupazione fondati sulla tradizione, che si tratti:

- di prodotti locali "unici", in via di estinzione o già scomparsi, ma che appartengono ancora alla memoria collettiva: conoscenze tecniche e mestieri, in particolare nell'ambito dell'artigianato;

- di prodotti artigianali o tradizionali tipici che, senza essere esclusivi di un'unica regione, presentino una marcata differenziazione concorrenziale e richiedano idonee strategie di commercializzazione.

Esempi di questo tipo di orientamenti possono trovarsi nel QCS irlandese, il cui programma di sostegno allo sviluppo locale è messo in atto tramite una sovvenzione globale e incentrato su un'iniziativa di "sviluppo comunitario".

Anche il programma di promozione del potenziale di sviluppo regionale del Portogallo è stato di recente (luglio 1995) riorientato in questo senso, ponendo l'accento sullo sviluppo di piccole e piccolissime imprese.

Validi esempi abbondano infine nel quadro dell'iniziativa comunitaria LEADER, in cui la maggior parte dei gruppi di azione locali sostiene progetti riguardanti il miglioramento della fabbricazione e della vendita di prodotti regionali tipici.

Nell'ambito dell'obiettivo 2, un problema cruciale è costituito dal finanziamento delle PMI, in particolare per quanto riguarda il capitale di avviamento per quelle in fase di creazione. A questo problema si aggiunge quello di assistere gli imprenditori con servizi di qualità integrati, fondati su una compartecipazione tra i vari fornitori di servizi di una zona. Il DOCUP dei nuovi Stati Membri, Svezia in particolare, attribuisce a questi aspetti un'importanza particolare.

Occorre inoltre sostenere maggiormente i nuovi bacini di occupazione: a tal fine è possibile rivedere i programmi previsti per la Grecia o destinare le risorse del "deflatore" ad un buono-occupazione elaborato dalle autorità nazionali sull'esempio dello "chèque-service" francese.

Più concretamente, il DOCUP per la regione Merseyside (UK) mette l'accento sulle possibilità offerte da questi impieghi locali per la definizione di 38 "percorsi" fondati su strategie di iniziativa locale.

3) All'incoraggiamento di una riorganizzazione dinamica del lavoro e degli orari di lavoro laddove questo comporti un aumento dell'occupazione.

La rapida diffusione delle nuove tecniche e dei tipi di produzione che ne derivano rende necessaria la messa a punto di nuove forme di organizzazione del lavoro. I ritardi in questo settore possono rallentare la crescita della produttività, nonché ridurre i vantaggi potenziali per l'occupazione risultanti da orari di lavoro flessibili.

Il contributo dei Fondi strutturali potrebbe fungere da catalizzatore sostenendo, in particolare tramite aiuti all'occupazione, i costi di transizione necessari all'attuazione di nuovi sistemi, quali

- dispositivi che permettano al lavoratore di interrompere temporaneamente la carriera per seguire corsi di formazione, ad esempio assumendo al suo posto un disoccupato per tutto il periodo corrispondente;
- una riorganizzazione degli orari di lavoro per tutto il corso della vita attiva, al fine di spartire in maniera ottimale l'occupazione disponibile.

In questo contesto occorre sottolineare l'importanza di predisporre adeguati sistemi di formazione per i dipendenti delle PMI e misure che favoriscano la formazione permanente, nonché il ruolo delle parti socioeconomiche.

Gestione del lavoro e degli orari di lavoro

In Danimarca, la normativa in vigore dal 1994 consente di concedere aspettative, per un periodo da 13 a 52 settimane, retribuite sulla base degli importi previsti per le indennità di disoccupazione. Tali permessi sono destinati alla formazione continua, a congedi parentali o sabbatici. I posti vacanti che si vengono a creare permettono l'inserimento di disoccupati e di giovani in cerca di lavoro. Questa rotazione apporta una maggiore flessibilità al mercato del lavoro e contribuisce ad una riqualificazione della manodopera per tutto il corso della vita attiva.

4) Alla promozione di una crescita rispettosa dell'ambiente:

La tutela ambientale costituisce una fonte importante di nuova occupazione. Oltre ai posti di lavoro mobilitati dalla costruzione e dalla manutenzione di infrastrutture, una sempre maggiore importanza viene accordata al potenziale occupazionale offerto dal settore di attività legato all'ambiente, talvolta definito "ecosettore".

Questa branca di attività crea beni e servizi per la quantificazione, la prevenzione, la limitazione o la correzione dei danni provocati nei settori delle risorse idriche, dell'aria e del suolo; essa comprende altresì la riduzione e il trattamento dei rifiuti e del rumore e la gestione dell'energia a livello locale. I servizi in questione includono anche il controllo e la consulenza in materia ambientale a favore di tutti gli altri settori industriali. Lo sviluppo di queste industrie legate all'ambiente, il più delle volte di alto livello tecnologico e a carattere fortemente innovativo (produzione di materiali per la lotta contro l'inquinamento, sviluppi telematici che favoriscono approcci più integrati nella gestione ambientale a livello locale e regionale, nella prevenzione dei rischi naturali e/o di quelli causati dall'uomo o nella gestione delle risorse naturali, nonché tecniche di risparmio energetico o energie rinnovabili), appare promettente per la creazione di posti di lavoro duraturi. Va inoltre sottolineato che i servizi legati all'ambiente, compresa la creazione e la manutenzione delle necessarie infrastrutture, sono particolarmente importanti per le regioni dell'obiettivo 1 (p.es. la gestione dei rifiuti, la lotta contro l'inquinamento, la gestione delle risorse idriche, la salvaguardia delle zone naturali protette, nonché attività che trascendono il settore ambientale propriamente detto e che contribuiscono in misura significativa a migliorare la qualità della vita dei cittadini, come la conservazione del patrimonio nazionale, il risanamento urbano, ecc.); si

tratta talvolta di attività a forte intensità di manodopera, che apportano un contributo importante alla lotta per l'occupazione.

La comunicazione della Commissione sul futuro del mondo rurale sottolineava già nel 1988 l'importanza di una maggiore tutela dell'ambiente. Nelle zone rurali, la crescente domanda di prodotti agricoli "natural", di turismo "verde", di spazi naturali e di paesaggi ben curati apre nuove prospettive regionali. Altre attività economiche legate ad un ambiente "pulito" (p.es. la ricerca tecnologica) possono inoltre contribuire in misura considerevole alla diversificazione dei redditi e, di conseguenza, al mantenimento della popolazione rurale.

Ambiente

- Tra il 1993 e il 1999, il Fondo di Coesione stanzerà oltre 16 000 milioni di ECU. Nel corso dei primi due anni di funzionamento (1993-1994), i progetti ambientali hanno rappresentato all'incirca il 40% del totale, contro un 60% di progetti di trasporto. La Commissione ritiene tale proporzione insufficiente rispetto all'obiettivo perseguito di un equilibrio 50/50; la situazione dovrà dunque essere significativamente migliorata.
- Nel quadro dell'obiettivo 2, il DOCUP per la Germania riserva il 7% delle proprie risorse allo sviluppo di tecnologie e prodotti "puliti". Quello per il Regno Unito persegue il medesimo orientamento: nella Scozia occidentale, 47 milioni di ECU sono destinati al miglioramento dell'immagine e dell'ambiente regionale nel quadro della priorità "Infrastruttura delle imprese". Il FESR finanzierà una serie di progetti, ad esempio quelli che consentono di aumentare il tasso di riciclaggio delle terre e che tentano di attenuare le aggressioni cui sono sottoposti siti e monumenti storici, oppure un numero limitato di progetti volti a ricostituire habitat naturali alla periferia delle città. In Piccardia (Francia), il 17% delle risorse del DOCUP sono destinate a questo scopo e un progetto pilota a carattere dimostrativo punta a creare localmente filiere industriali di trattamento e valorizzazione dei rifiuti domestici.

C. Promuovere in maniera attiva la solidarietà economica e sociale, tenendo conto del principio di pari opportunità

La solidarietà economica e sociale deve essere chiaramente distinta da una logica di assistenza.

La crescita della disoccupazione ha indebolito ampie fasce della popolazione comunitaria provocando un aumento dei fenomeni di esclusione, che colpiscono in particolar modo le categorie più vulnerabili sul mercato dell'occupazione, come i giovani svantaggiati, le donne, i disoccupati di lunga durata nonché una parte degli immigrati.

Per combattere e prevenire la disoccupazione di lunga durata e i rischi di fratture sociali occorre operare in favore di una riforma delle politiche del mercato del lavoro, privilegiando gli interventi attivi rispetto alle politiche di indennizzo passivo della disoccupazione. Ciò consentirebbe di utilizzare in maniera produttiva le risorse finanziarie disponibili, ma soprattutto di mobilitare quanti si trovano in

situazioni di disoccupazione e di esclusione. A tal fine, il beneficio dell'indennità di disoccupazione dovrebbe essere maggiormente associato ad azioni di formazione e all'acquisizione di nuove competenze, per meglio prevenire la disoccupazione di lunga durata e l'esclusione.

Il trasferimento degli aiuti sinora destinati a misure passive verso misure attive del mercato del lavoro, senza oneri supplementari per le finanze pubbliche, impone l'adeguamento della gamma e della qualità di servizi relativi all'occupazione. Tali miglioramenti sono necessari per rispondere efficacemente alle difficoltà specifiche dei disoccupati e delle persone più svantaggiate, in particolare le donne, facilitando loro l'accesso all'attività economica e sociale.

Ciò implica l'introduzione di dispositivi che integrino misure di orientamento/formazione/consulenza/aiuti all'occupazione per agevolare il percorso di inserimento delle persone interessate. In questo contesto, le iniziative adottate per promuovere la partecipazione attiva di ciascuno alla vita economica e sociale dovrebbero porre un accento particolare sull'uguaglianza di opportunità tra uomini e donne.

Nella sua comunicazione del 21 febbraio 1996⁶, la Commissione ha proposto che nei loro interventi i Fondi strutturali tengano sistematicamente conto delle rispettive situazioni delle donne e degli uomini al fine di meglio contribuire alle pari opportunità. Ha inoltre proposto orientamenti circa il possibile ruolo dei Fondi per quanto riguarda la conciliazione della vita familiare con quella professionale, nonché l'inserimento delle donne sfavorite.

Quest'approccio, che colloca in primo piano l'attività e l'occupazione, può essere altresì combinato con la valorizzazione di nuove fonti di lavoro. Le iniziative locali di sviluppo e a favore dell'occupazione potrebbero essere promosse attivando una parte delle risorse attribuite all'indennizzo passivo della disoccupazione, ma anche tramite una maggiore cooperazione con l'economia competitiva.

⁶ COM(96)67 def. del 21 febbraio 1996 "Integrare la parità di opportunità tra le donne e gli uomini nel complesso delle politiche e azioni comunitarie".

Solidarietà economica

Nell'Hainaut belga (obiettivo 1), alcune associazioni di sviluppo di quartiere, in collaborazione con le competenti strutture delle autorità regionali, provvedono all'inserimento sociale dei giovani svantaggiati mediante progetti volti alla valorizzazione dello spazio pubblico locale (alloggi, scuole, rinnovamento di quartieri). Coordinato da un assistente sociale e da un capo-cantiere, il gruppo tipo comprende 7-8 apprendisti ai quali viene fornita una formazione preliminare in tecniche non qualificate cui, successivamente, farà seguito una formazione qualificata o un'assunzione. Nel 1994, 2 205 persone hanno partecipato a queste azioni nell'Hainaut. La durata media è di 453 ore/partecipante e il costo medio partecipante/ora ammonta a 6 ECU.

Per assicurare un inserimento dei più emarginati, i centri pubblici di assistenza sociale belgi (CPAS) possono offrire un avviamento individuale a queste persone allo scopo, da un lato, di garantire loro una formazione e, dall'altro, di dar loro un accesso alla previdenza sociale. L'azione durerebbe in media 1 350 ore/persona.

A Kolding (Danimarca), un gruppo di giovani emarginati dal mercato del lavoro ha trasformato un vecchio sommergibile russo in attrazione turistica. Il progetto era sostenuto dal comune con il contributo (40%) del FSE (obiettivo 3), e consisteva in una combinazione di corsi pratici e teorici. Dopo aver seguito un corso di base (storia, lingue, guida turistica), i partecipanti potevano scegliere tra vari corsi di formazione professionale (informatica, elettronica, commercio, metallurgia) e attività pratiche (pubblicazione, comunicazione, creazione di un museo di sommergibili, ecc.). Nei primi tre anni hanno aderito al progetto 110 partecipanti, di cui 69 hanno trovato lavoro o frequentano corsi di formazione. Il costo medio partecipante/ora è di 18 ECU.

A Lelystad (Paesi Bassi), la ricostruzione di una nave del 17° secolo ha permesso ad un gruppo di circa 50 disoccupati di lunga durata di partecipare ogni anno a un lavoro di restauro associato a programmi di formazione professionale. Col tempo, il progetto è divenuto un'attrazione turistica, trasformandosi in un'organizzazione socioculturale. I 350 partecipanti hanno in gran parte (224) trovato lavoro nel settore privato, mentre altri 70 sono ancora in formazione.

Il restauro storico della chiesa inglese ad Amburgo (Germania) tra il 1991 e il 1994 è stato intrapreso da un gruppo di 10 disoccupati di lunga durata che hanno preso parte a un'iniziativa di formazione qualificata in materia di costruzione, architettura e tecniche di restauro. Il contributo del FSE al progetto è di circa 170 000 ECU.

D. Valorizzare ed accrescere la compartecipazione nel quadro degli interventi strutturali

Gli orientamenti precedentemente descritti costituiscono altrettante potenziali riserve di occupazione che richiedono, per essere pienamente attivate, il potenziamento e il rilancio della compartecipazione, nel pieno rispetto delle competenze specifiche e della legittimità di tutti coloro che intervengono nelle varie fasi del processo. Più che dal contenuto o dall'entità dell'assistenza finanziaria, i margini di manovra sono infatti determinati dal modo in cui tale assistenza viene utilizzata.

1) In questo contesto occorre coinvolgere maggiormente le parti interessate per conseguire un triplice valore aggiunto : economico, finanziario e politico.

Economico, nella misura in cui una situazione locale molto eterogenea in termini di occupazione impone, ai fini di una maggiore efficacia, un orientamento più mirato delle azioni, che privilegi i legami con l'elemento locale. D'altra parte, il mantenimento o la creazione di attività a partire dalla valorizzazione dell'insieme delle risorse di un territorio rendono necessario un elevato tasso di adesione all'iniziativa e l'introduzione di incentivi all'iniziativa imprenditoriale.

Finanziario, poiché le risorse pubbliche sono condizionate da vincoli di bilancio sempre più restrittivi. Un'ampliamento della partecipazione finanziaria del settore privato agli interventi che lo riguardano più da vicino consentirà di potenziare l'effetto di stimolo di questi ultimi e il loro impatto sull'occupazione. In proposito, un'analisi complementare dovrebbe verificare la coerenza tra politiche strutturali e politica della concorrenza.

Quest'aspetto è tuttavia indissociabile da un maggiore coinvolgimento degli operatori privati nella preparazione e attuazione degli interventi, come mostrano in particolare le sovvenzioni globali predisposte in vari Stati Membri.

Politico, nella misura in cui gli interventi comunitari, in particolare nel settore strutturale, devono poter essere più facilmente percepibili dai cittadini. Quest'aspetto importante della costruzione europea, che mette in evidenza la coesione economica e sociale e si inserisce in un ambito di interesse generale come quello dell'occupazione, dovrebbe permettere un maggiore coinvolgimento dell'opinione pubblica nell'Unione.

2) La Commissione osserva tuttavia come, anche al livello delle amministrazioni nazionali, il potenziale offerto dalla compartecipazione politica, economica e sociale non venga sufficientemente sfruttato. La mobilitazione degli enti locali, delle parti sociali, delle associazioni e delle imprese resta spesso insufficiente e comunque troppo formale. Essa richiede quindi un potenziamento, che presuppone i seguenti interventi:

- a) Intensificare la compartecipazione a livello territoriale: in termini organizzativi, si tratterà di integrare in maniera più soddisfacente una compartecipazione tradizionale, di tipo verticale, tra enti pubblici

nazionali, regionali e locali, con una compartecipazione orizzontale tra operatori pubblici e privati al livello territoriale più adeguato.

Si tratta anzitutto di migliorare l'impatto locale degli interventi. Le azioni specifiche di formazione, le misure di accompagnamento delle infrastrutture, la creazione di servizi di sostegno alle PMI e un più deciso orientamento dei regimi di aiuti verso il settore produttivo sono tutte misure la cui preparazione ed applicazione richiedono un livello di decentramento minimo. A tal fine sembra ampiamente giustificato un miglioramento della compartecipazione verticale tra i vari livelli amministrativi: il livello locale è infatti troppo spesso inadeguatamente rappresentato, se non del tutto ignorato, dai comitati di sorveglianza.

- b) Estendere la compartecipazione economica: nel contempo non deve essere dimenticata la necessaria dimensione orizzontale della compartecipazione. Le misure a favore del settore privato, gli interventi in materia di istruzione e il sostegno alla RST non possono essere concepiti né applicati senza una partecipazione attiva delle parti economiche e sociali, e in particolare delle organizzazioni socioprofessionali (in particolare PMI, artigianato ed economia sociale). La stessa considerazione si applica al settore associativo in senso lato, per le misure che interessano l'animazione socioeconomica, la lotta contro l'esclusione e il sostegno alle nuove fonti di occupazione e la parità di opportunità.

Nella pratica quotidiana, si tratterà di superare il ristretto ambito dei comitati di sorveglianza per dar vita a spazi meno formali di riflessione e di proposta, che consentano una partecipazione maggiormente ripartita tra uomini e donne, una circolazione adeguata delle informazioni e una discussione dei progetti territoriali che riguardano l'occupazione. Questa compartecipazione allargata non dev'essere tuttavia fonte di confusione: le autorità nazionali concentreranno la loro azione sull'arbitrato, l'esame della coerenza generale e l'elaborazione di strumenti di valutazione dei progetti.

Fondi strutturali e compartecipazione

In proposito, l'analisi indica che la situazione varia notevolmente a seconda degli obiettivi e degli Stati Membri:

1) In termini di organizzazione dei comitati di sorveglianza

a) Obiettivo 1

Esistono alcuni esempi di compartecipazione allargata a livello dei sottocomitati. In Spagna, il sottocomitato per la regione Andalusia riunisce autorità regionali e parti sociali in vista di un dialogo sui problemi legati allo sviluppo economico e alla creazione di posti di lavoro.

È inoltre possibile organizzare la compartecipazione socioeconomica riproducendo fedelmente le modalità territoriali di programmazione e di attuazione degli interventi. In alcuni Stati Membri (I e IRL) questo modello prevede l'intervento delle parti socio-economiche ad un livello secondario, ossia quello dei programmi operativi, ma può esservi anche un livello terziario che introduce, per le zone interessate, comitati istituiti dagli enti locali (Irlanda) o una compartecipazione ancora maggiore. Alle parti socio-economiche è affidato un ruolo troppo limitato nei comitati di sorveglianza del Regno Unito. Per quanto concerne le regioni Merseyside, Highlands e le Isole si dibatte attualmente della mancata partecipazione del settore privato.

In Germania sono stati registrati progressi nella creazione di sottocomitati a livello dei Länder, ai quali partecipano gli operatori socio-economici. I Ministri Presidenti dei Länder hanno tuttavia indicato di voler limitare la partecipazione degli operatori socio-economici ad una semplice informazione sullo svolgimento dei programmi.

Un altro mezzo per rafforzare il comitato di sorveglianza può consistere nel fornirgli un'assistenza tecnica adeguata. In Spagna, ad esempio, esso ha a sua disposizione un'équipe pluridisciplinare per qualsiasi consulenza sugli interventi del FESR e del FSE e quest'équipe riferisce regolarmente al comitato di sorveglianza.

b) Obiettivo 2

In queste zone, la partecipazione degli operatori socio-economici è molto più intensa. La Danimarca, il Belgio e i Paesi Bassi forniscono un esempio positivo in questo senso, anche se esistono tra questi paesi alcune differenze nel processo decisionale. Per il Regno Unito va invece segnalato il mancato coinvolgimento delle parti sociali e la scarsa presenza dei rappresentanti politici locali.

In alcuni casi la Commissione è, al tempo stesso, membro del comitato di selezione dei progetti e del comitato di sorveglianza e può così insistere sugli orientamenti auspicati. In altri casi è il comitato di sorveglianza a selezionare i progetti in base alle proposte dei comitati tecnico-finanziari (ad esempio, in Belgio).

Il ricorso ai sottocomitati di sorveglianza esiste anche nelle zone dell'obiettivo 2 (ad esempio, in Spagna).

In Francia la partecipazione degli operatori socio-economici avviene ad un livello secondario: essi sono rappresentati nei consigli economici e sociali delle regioni, ma completamente esclusi dai comitati di sorveglianza.

Il Lussemburgo rappresenta un interessante esempio - anche per quanto concerne l'obiettivo 5b - di un'ampia partecipazione degli operatori socio-economici nell'ambito dei comitati di sorveglianza che riuniscono, oltre alle parti tradizionali, anche le camere di commercio e le associazioni professionali.

Ai comitati di sorveglianza della Spagna, del Belgio e dei Paesi Bassi è fornita inoltre una certa assistenza tecnica.

Nel caso dei Paesi Bassi è stato infine creato un comitato di indirizzo, che deve coordinare i programmi per gli obiettivi 2 e 5b garantendone una combinazione ottimale.

c) Obiettivi 3 e 4.

Per gli interventi nell'ambito degli obiettivi 3 e 4, la Commissione ha insistito affinché le parti economiche e sociali partecipassero al negoziato dei QCS e alla definizione del regolamento interno dei comitati di sorveglianza. Nell'ambito dell'obiettivo 4 ci si è adoperati per garantire la partecipazione degli operatori sociali ed economici ed in particolare dei consolati e delle PMI (Germania, Francia, Paesi Bassi).

2) Il ruolo dei comitati di sorveglianza.

Esiste, in generale, una tendenza a coinvolgere maggiormente i comitati di sorveglianza nella gestione dei programmi regionali o locali servendosi delle reti appositamente costituite.

In Spagna e in Irlanda è inoltre in corso un dibattito su come armonizzare le modalità ed i metodi, per fornire ai servizi della Commissione le informazioni richieste sull'impatto degli interventi in termini di occupazione.

Se si vuole potenziare il ruolo delle parti economiche e sociali è importante garantirne la partecipazione effettiva e i comitati di sorveglianza possono promuovere una cooperazione più attiva: una serie di esperienze di compartecipazione avviate in alcuni Stati Membri (in particolare nei confronti degli operatori economici e sociali) mostrano come si possa conseguire una maggior efficacia, combinata con il rispetto delle competenze amministrative. Con svariate denominazioni (seminari, comitati tecnici, comitati consultivi per settore, sottocomitati, panel, gruppi di lavoro, ecc.) sono stati creati organi meno ufficiali, ma che si riuniscono regolarmente e consentono a tutte le parti interessate di mettere in comune prospettive, interessi e sforzi.

Si tratta di strutture complementari rispetto ai comitati di sorveglianza e gestite da questi ultimi; l'obiettivo è di divulgare maggiormente le informazioni e i nuovi orientamenti, di meglio comprendere i problemi e le preoccupazioni degli operatori, di arricchire le analisi e il lavoro di riflessione mediante i contributi di esperti nei diversi settori e di agevolare in tal modo un processo di concertazione sugli interventi da realizzare.

Il modello italiano dei "patti territoriali" basato sui bacini d'impiego rappresenta probabilmente la forma più innovativa e più completa di questa compartecipazione ampliata e dinamica.

*

* *

Conclusioni⁷

- 1) Le linee d'azione basate sugli orientamenti precedentemente formulati richiedono uno sforzo congiunto di tutti coloro che partecipano all'attuazione degli interventi strutturali. Dal canto suo la Commissione intende adottare, nel pieno rispetto degli obiettivi dei Fondi strutturali, le iniziative politiche necessarie per difendere, nelle varie sedi, l'impostazione illustrata nel presente documento.

Nell'attuale stadio della programmazione non si tratta di riaprire il negoziato sui QCS/DOCUP, bensì di utilizzare nel miglior modo possibile il margine di flessibilità dei programmi facendo sì che, nell'ambito dei sistemi di sorveglianza e di valutazione, vengano progressivamente applicate le priorità definite nel presente documento.

I servizi responsabili dei Fondi strutturali dovranno pertanto agire in modo coordinato, pur tenendo conto della situazione specifica delle regioni, per garantire che i comitati di sorveglianza traducano in pratica le priorità summenzionate. A questo proposito occorrerà preparare con particolare attenzione la programmazione del secondo periodo dell'obiettivo 2 (1997-1999) ed un bilancio intermedio degli interventi. Occorrerà inoltre utilizzare le risorse che si renderanno disponibili nell'ambito della programmazione esistente in seguito all'applicazione annua del deflatore oppure in seguito ai ritardi intervenuti durante gli esercizi 1994/1995.

Nella stessa prospettiva vanno rapidamente adeguati i sistemi e le metodologie di valutazione, per tener debitamente conto delle raccomandazioni succitate.

- 2) A tal fine la Commissione propone di creare, in base alle stesse raccomandazioni e nell'ambito delle politiche strutturali, forme di compartecipazione territoriali per l'occupazione tra operatori pubblici e privati, con un raggio di azione eventualmente più ampio rispetto ai Fondi strutturali. Queste forme di compartecipazione, da definire al livello più opportuno, potrebbero tradurre in pratica a livello decentrato gli elementi territoriali relativi ai programmi pluriennali per l'occupazione decisi con gli Stati Membri.

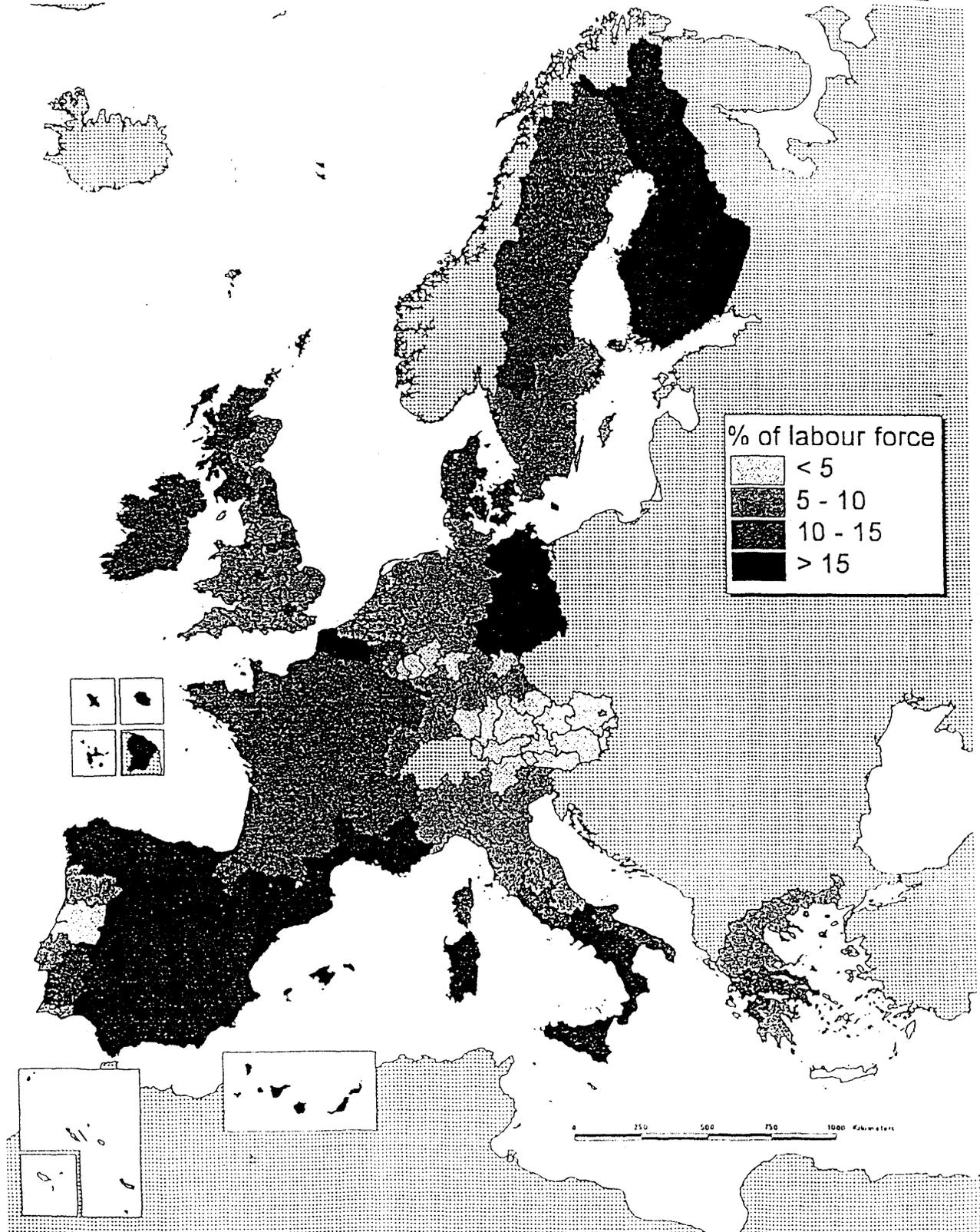
Il loro contenuto e le relative modalità d'applicazione verranno discusse approfonditamente a livello multilaterale, per tener conto delle situazioni e delle tradizioni istituzionali di ciascuno Stato Membro. La discussione, che è già iniziata all'interno dei comitati dei Fondi strutturali, potrebbe proseguire in occasione di futuri Consigli dei Ministri e nell'ambito del Parlamento europeo.

La Commissione ritiene tuttavia che la compartecipazione a favore dell'occupazione richieda, da parte di tutti gli interessati, l'elaborazione di valutazioni territoriali globali sull'occupazione; in base a queste verranno definite le strategie da attuare coinvolgendo gli operatori - soprattutto amministrativi - e privilegiando le impostazioni innovative, in particolare mediante la divulgazione sistematica di tutte le forme di sperimentazioni riuscite.

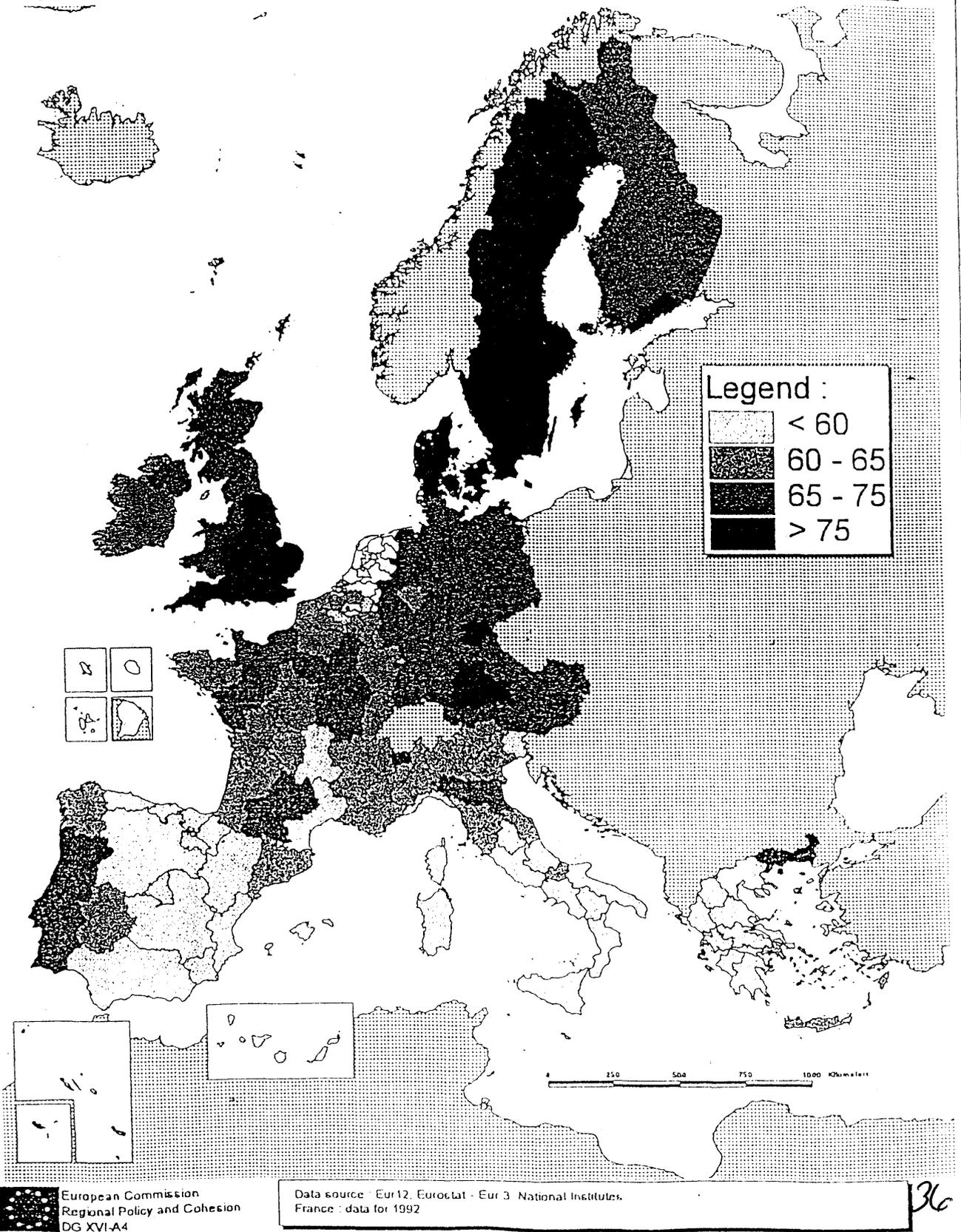
⁷ Durante la riunione del 13 febbraio 1996 il Comitato del Fondo sociale europeo ha condiviso queste analisi e questi orientamenti generali.

Analogamente ad alcune esperienze già realizzate con successo nell'Unione (Patto per l'Occupazione in Andalusia, Carta per l'occupazione di Deux-Sèvres / Poitou-Charentes, Area Development Management in Irlanda), si tratta quindi di organizzare e di promuovere una dinamica politica che non deve entrare in concorrenza con i comitati di sorveglianza per i programmi, bensì offrire loro uno strumento di riflessione e di riferimento, in modo da utilizzare tutti i margini di flessibilità disponibili nell'ambito della programmazione attuale per il sostegno di iniziative locali di sviluppo e di occupazione.

Unemployment rates, 1994



Participation rates, 1993



Contribution des Fonds structurels aux dépenses de développement objectif 1 pour la période 1994-1999

Mécú prix 1994

	Belgique	Allemagne	Grèce	Espagne	France	Irlande	Italie	Pays-Bas	Portugal	Royaume Uni	Autriche*	EUR 11	%
Infrastructures	138	1106	6408	10628	610	1109	4420	36	4146	671	33	29304	31,2%
Transport	34		4002	6100	262	888	1742	31	1872	314		15244	16,2%
Télécommunications	12		252	418	1	37	418		276	20	4	1435	1,5%
Energie			864	624	8	70	312		426	190	4	2495	2,7%
Environnement & Eau	92	1106	624	3034	323	74	1867	5	1056	146	25	8328	8,9%
Santé			666	452	15	39	81		516			1770	1,9%
Ressources humaines	254	4261	3444	7462	595	2470	3184	40	4110	895	43	26713	28,4%
Education	21		1878	623	86	1007		28	1404		4	5048	5,4%
Formation	139	3648	1236	5974	465	1094	2209		2334	791	32	17890	19,0%
Recherche & Développement	93	613	330	865	43	368	975	11	372	104	7	3775	4,0%
Environnement productif	335	7973	3888	8023	753	1845	7168	56	5006	713	86	35845	38,1%
Industrie et services	252	4748	1008	3019	215	559	3708	22	2226	331	35	16088	17,1%
Agric. & Développement rur	50	3141	2040	3422	387	853	2341	22	1908	242	24	14405	15,3%
Pêche	0	83	150	1033	42	78	257	8	251	37		1940	2,1%
Tourisme	32		690	550	99	355	862	5	618	103	27	3313	3,5%
Autres	4	300	246	187	238	211	88	18	732	82	4	2104	2,2%
TOTAL	730	13640	13986	26300	2195	5634	14860	150	13994	2360	166	94014	100,0%

* Mécú prix 1995

	Mécú prix 1994												TOTAL	%
	Allemagne	Belgique	Danemark	Espagne	France	Italie	Luxem- bourg	Pays-Bas	Royaume- Uni	Finland	Austria*	Sweden*		
Environnement productif	245	78	23	592	710	335	1	131	1038	48	24	42	3284	45,6%
Infrastructures de soutien	48	37	9	302	168	36		31	252	16	8	2	901	12,6%
Industries et services	24	17	8		254	49	1	36	248	10	10	13	671	9,4%
PME	162	12	1	290	160	191		30	330	17	2	18	1203	16,8%
Tourisme	11	10	5		148	68		34	207	6	3	8	489	6,8%
Sites Industriels, aménagement et réhabilitation	119	18			154	77	2	41	189	0	0	0	599	8,4%
Environnement	65	11		214	262	67	2	5	138	7	0	0,24	762	10,7%
Zones urbaines, aménagement et réhabilitation	13	3		174	169	9				7	0		384	5,1%
Protection de l'environnement, infrastructures	62	8		40	103	48	2	6	138	0	0	0,24	398	5,6%
Ressources humaines	293	53	32	317	614	204	2	113	755	13	15	20	2431	34,0%
Formation, emploi	213	27	12	268	306	137	1	90	528	13	11	14	1608	22,5%
Centres de formation, équipements		9			67	6			39		2	1	123	1,7%
Recherche & Développement	79	17	20	69	242	63	1	23	188		2	6	699	9,8%
Assistance technique	11	4	1	8	25	11	0	9	22	1	1	2	95	1,3%
TOTAL	733	180	58	1130	1765	684	7	300	2142	69	40	64	7151	100,0%
(*) moy. 1995-98 en Mécú 1995														

88

Annexe 3C

Contribution of the Structural Funds to Objective 3 and 4 expenditure on Human Resources for the period 1994-1996/1999
 Contribution des Fonds structurels aux dépenses de Ressources Humaines objectifs 3 et 4 pour la période 1994-1996/1999.
 Beitrag der Strukturfonds zu den Auswendungen für Menschliche Ressourcen nach Ziel 3 und 4 für die Periode 1994-1996/1999.

Mecus 1994	BE	DK	DE	ES	FR	IT	LU	NL	UK	Total	%
Objective 3											
1. Occupational integration of long-term unemployed	133	144	952	495	724	423	6	577	562	4.015	40
2. Occupational integration of young persons	82	55	442	723	980	566	3	346	474	3.671	36
3. Integration of persons excluded from the labour market	124	68	77	188	705	132	10	0	360	1.654	16
4. Promotion of equal opportunities	26	0	160	62	18	105	1	0	90	461	5
5. Autres	29	6	50	0	136	91	1	0	15	327	3
Total	393	263	1.681	1.468	2.562	1.316	21	923	1.501	10.128	100
Objective 4											
1. Adaptation of workers to industrial change	24	12	105	369	300	321	1	156	0	1.287	94
2. Autres	2	1	0	0	0	78	0	0	0	81	6
Total	26	13	105	369	300	399	1	156	0	1.368	100

Note: Objective 3 in UK is agreed for 1994-1996; Objective 4 in BE, DK, DE, FR, LU is agreed for 1994-1996; no agreement for UK.

39

Annexe 3D

Contribution des Fonds structurels aux dépenses de développement de l'objectif 5a-pêche (hors objectif 1), 1994-99

Mécus 1994	B	DK	D	E	F	FI	I	L	NL	SE	UK	TOT
	24,5	139,8	74,6	119,6	189,8	23	134,4	1,1	46,6	40	88,8	882,3

2h

DOCUP de l'Objectif 5b (1994-1999) : Allocation communautaire par axe prioritaire de développement (*)

Axe prioritaire	MECU prix courant									
	BE	DK	DE	ES	FR	IT	LU	NL	UK	Total
Diversification agricole et sylvicole	20,3	14,7	224,2	297,9	683,8	331,5	0,7	15,2	64,8	1553,2
Diversification et développement des secteurs non-agricoles	22,8	12,9	321,7	96,2	508,6	168,3	0,9	58,1	305,7	1485,2
Protection de l'environnement	6,9	(**)	207,7	67,5	244,8	94,6	0,5	35,7	63,5	721,5
Tourisme	10,2	14,7	86,7	45,2	256,0	169,6	1,0	20,9	174,9	769,2
Développement local et rénovation des villages	3,9	(**)	146,1	68,6	205,9	7,2	2,0	1,1	69,0	503,8
Ressources humaines	12,9	10,6	219,6	88,6	236,3	120,9	0,8	17,2	132,1	889,1
Assistance technique et évaluation	1,1	1,1	23,0	(**)	43,9	12,6	0,2	1,8	10,1	93,7
total	78,1	54,0	1229,0	664,0	2239,4	903,7	6,0	150,0	820,5	5144,7

Axe prioritaire	%									
	BE	DK	DE	ES	FR	IT	LU	NL	UK	Total
Diversification agricole et sylvicole	26,0%	27,2%	18,2%	44,9%	30,5%	36,7%	11,2%	10,1%	7,9%	28,9%
Diversification et développement des secteurs non-agricoles	29,2%	24,0%	26,2%	14,5%	22,7%	18,6%	14,2%	38,7%	37,3%	24,3%
Protection de l'environnement	8,8%	(**)	16,9%	10,2%	10,9%	10,5%	8,8%	23,8%	7,8%	11,7%
Tourisme	13,1%	27,2%	7,1%	6,8%	11,9%	18,7%	16,4%	13,9%	21,3%	12,6%
Développement local et rénovation des villages	4,9%	(**)	11,9%	10,3%	9,2%	0,8%	34,1%	0,7%	8,4%	3,2%
Ressources humaines	16,6%	19,6%	17,9%	13,4%	12,8%	13,4%	12,8%	11,4%	16,1%	14,5%
Assistance technique et évaluation	1,4%	2,0%	1,9%	(**)	2,0%	1,4%	2,5%	1,2%	1,2%	1,5%
total	100,0%									

(*) Programmes approuvés par habilitation

(**) Les actions relevant de cet axe sont intégrées dans d'autres axes prioritaires

12

Annexe 3 F

Contribution des Fonds Structurels à
l'Objectif 6 (1995-1999)

	Mecu 1995			
	Finlande	Suède	Total	%
Infrastructures de base	0	13	13	1,6
Secteur productif	347	152	499	61,1
Ressources humaines	104	64	168	20,5
Recherche et développement	114	23	137	16,8
TOTAL	565	252	817	100,0

42

ISSN 0254-1505

COM(96) 109 def.

DOCUMENTI

IT

13 04

N. di catalogo : CB-CO-96-117-IT-C

ISBN 92-78-01679-9

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

L-2985 Lussemburgo

43