

**Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Primo rapporto sulla coesione»**

(97/C 206/16)

La Commissione, in data 27 aprile 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito al rapporto di cui sopra.

La Sezione «Sviluppo regionale, assetto territoriale ed urbanistica», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Vasco Cal, in data 11 aprile 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 23 aprile 1997, nel corso della 345ª sessione plenaria, con 117 voti favorevoli, 4 contrari e 8 astensioni, il seguente parere.

**1. Osservazioni preliminari**

1.1. Agli inizi del novembre 1996, la Commissione ha presentato il «Primo rapporto sulla coesione» che, a norma dell'articolo 130 B del Trattato, deve analizzare «i progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica e sociale e il modo in cui i vari strumenti previsti dal presente articolo vi hanno contribuito». Gli strumenti in questione includono, oltre ai fondi a finalità strutturale, alla Banca europea per gli investimenti ed agli altri strumenti finanziari esistenti, il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, «l'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni comunitarie, nonché l'attuazione del mercato interno». All'articolo 130 A, il rafforzamento della coesione economica e sociale viene definito come la riduzione del «divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite, comprese le zone rurali». Gli articoli 2 e 3 del Trattato includono la coesione economica e sociale tra gli obiettivi cui devono tendere le iniziative della Comunità.

1.2. È la prima volta che si procede ad un esame globale dei contributi delle politiche europee e degli Stati membri alla coesione economica e sociale e che si valutano gli effetti delle politiche non strutturali sulle regioni ed i gruppi sociali, a prescindere dal fatto che dette politiche siano mirate al conseguimento di obiettivi diversi. Il Comitato si compiace con la Commissione. Nel parere di iniziativa sulla coesione economica e sociale (doc. CES 226/92, relatore: Masucci) del febbraio 1992, il Comitato aveva seguito un'impostazione analoga a quella adottata adesso nel rapporto della Commissione.

1.3. Il concetto di coesione economica e sociale è importante; esso funge da base alla definizione delle regioni cui le politiche strutturali dell'UE devono attribuire priorità e consente una valutazione quantificata dei progressi compiuti.

1.4. I meccanismi di sostegno regionale dell'UE, messi a punto sin dal 1975, si fondano su due principi. In base al primo, il processo di integrazione economica europea è caratterizzato da uno sviluppo dello spazio diseguale. Conformemente al secondo, invece, il conseguimento di una maggiore coesione socioeconomica nell'UE è fondamentale per una più stretta unione tra i popoli d'Europa.

1.5. Il processo di integrazione economica continua a trasformare l'economia dell'Unione europea. Il completamento del mercato interno, a seguito del progetto del 1992, ed i successivi ampliamenti dell'Unione hanno offerto ai produttori nuove opportunità di sfruttare i vantaggi dinamici che, come riconosciuto da tempo, accompagnano l'integrazione economica internazionale. È parimenti riconosciuto, tuttavia, che tali opportunità saranno difficilmente ripartite in modo equo. Sono possibili diverse spiegazioni quali la prossimità al centro del mercato, la disponibilità di servizi, la produttività della forza lavoro, l'incidenza della ReST, ecc.

1.6. L'integrazione può risultare più vantaggiosa per una regione che per un'altra e dar così adito al fenomeno dello sviluppo economico diseguale, ove coloro che inizialmente godevano di una situazione migliore continuano a trarre i massimi vantaggi dall'integrazione, con un sempre più marcato distanziamento degli «svantaggiati». Di conseguenza, le disparità economiche regionali della zona nel suo insieme possono risultarne acuite.

1.7. A controbilanciare tali aspetti intervengono, nel contempo, fenomeni diversi. Si registra un grande successo economico (poli di crescita economica) in talune località di regioni svantaggiate. Il flusso degli investimenti, che si dirige spesso dal centro alla periferia, crea nelle zone periferiche importanti opportunità economiche. Tuttavia, ancora una volta, gli investimenti nelle regioni periferiche sembrano concentrarsi fortemente in determinati luoghi, senza una piena diffusione regionale.

1.8. È proprio questo nesso tra le opportunità offerte dall'integrazione economica, da un lato, e la ripartizione diseguale dei benefici, dall'altro, che costituisce la ragion d'essere dei fondi strutturali. In sintesi, detti fondi servono a garantire che coloro che più fruiscono dell'integrazione siano in grado di appoggiare lo sviluppo economico dei paesi e delle regioni che meno ne beneficiano ma che, nondimeno, hanno contribuito all'efficacia globale dell'integrazione. In quest'ottica, i fondi strutturali si configurano come un meccanismo necessario per la promozione di uno sviluppo economico equilibrato ed efficace di tutta l'area.

Le politiche per assicurare una maggiore coesione sono al contempo di competenza dell'Unione europea, dei governi degli Stati membri e delle autorità regionali e provinciali. Nell'Unione europea è assolutamente indispensabile garantire che le politiche sviluppate in diversi contesti, entro i limiti discrezionali propri del pertinente ambito decisionale e nel rispetto del principio di sussidiarietà, siano coordinate e coerenti le une con le altre.

1.9. I fondi strutturali sono un'espressione della solidarietà tra i cittadini dell'Unione. L'intervento comunitario è giustificato nella misura in cui si configura come un complemento della solidarietà e/o interregionale quando questa non sia in grado di superare i problemi. La «coesione economica e sociale» sancita dall'Atto unico è un chiaro obiettivo delle aspirazioni politiche a lungo termine dell'Unione europea. È arduo concepire un'Unione coronata dal successo e contraddistinta da differenze troppo marcate a livello di tenore di vita e opportunità di lavoro. I fondi strutturali mirano a contribuire al miglioramento delle opportunità nelle regioni economicamente svantaggiate; in tal modo espletano un ruolo fondamentale nel mantenimento dello slancio verso una maggiore integrazione nell'Unione europea.

1.10. I fondi sono efficaci solo nella misura in cui lo sono le politiche da essi sostenute. Il valore critico del primo rapporto sulla coesione sta nel fatto che esso inquadra i fondi nel contesto di una gamma più ampia di politiche UE.

Di conseguenza, nell'imminente dibattito sulla futura configurazione dei fondi strutturali, occorre dare la debita considerazione alla finalità di detti fondi ed ai mezzi per accrescerne l'efficacia.

1.11. Le risorse per sostenere le politiche di coesione vanno assegnate in modo da agevolare la creazione sostenibile di ulteriori posti di lavoro e l'aumento dei redditi nelle regioni meno prospere. I trasferimenti, provengano essi dall'Unione o dagli Stati membri, non sono sussidi permanenti. L'obiettivo è quello di sostenere

imprese economicamente valide che generano un valore aggiunto superiore, migliorando la produttività, adottando tecniche innovative, promuovendo competenze professionali o perfezionando le infrastrutture. Qualsiasi obiettivo di portata inferiore costituirebbe una limitazione inaccettabile.

## 2. Osservazioni sui diversi capitoli del rapporto

### 2.1. I risultati globali ottenuti

2.1.1. Per quanto riguarda gli Stati membri, il rapporto afferma che nel periodo in esame la coesione si è rafforzata dato che il prodotto interno lordo pro capite a parità di potere d'acquisto (PILpc-PPA) dei quattro paesi beneficiari del Fondo di coesione si è avvicinato alla media comunitaria.

Tuttavia, quando si considerano le regioni dell'Unione, si constata che le disparità sono rimaste ampiamente immutate.

2.1.2. Il PIL procapite, l'indicatore più diffuso per misurare la coesione, si basa sul principale criterio fissato per definire le regioni in ritardo di sviluppo, che sono considerate quelle in cui tale cifra non supera il 75 % della media comunitaria.

2.1.3. I risultati globali presentati nel rapporto vanno comunque considerati con cautela onde tener conto dell'intervento di diversi fattori nel corso del periodo in esame. Innanzitutto, l'unificazione tedesca, che ha avuto come conseguenza immediata un abbassamento della media comunitaria ed il parallelo aumento degli indici dei paesi della coesione di 1-2 punti percentuali a partire dal 1991 (e anche di quelli di altre regioni), e la variazione della media nel 1995 con l'adesione dei tre nuovi Stati membri. In secondo luogo, l'introduzione dopo il 1990 delle stime della PPA da parte dell'Eurostat, che riflette negli indici non solo la crescita della produzione pro capite ma anche le variazioni dei termini di scambio e, in misura minore, le oscillazioni dei tassi di cambio.

2.1.4. Tutto ciò si è tradotto negli anni '90 in aumenti degli indici ufficiali di Portogallo, Irlanda e Grecia superiori ai differenziali di crescita economica reale pro capite registrati tra questi Stati e la media comunitaria. Data la grande importanza che rivestono tali indici per l'ammissibilità delle regioni, per la ripartizione dei fondi comunitari e per la presentazione globale dei risultati della politica di coesione, i servizi statistici della Commissione dovrebbero informare tutti gli utenti, a cominciare dalla stessa Commissione, dei cambi metodologici apportati e dovrebbero tentare di scindere le diverse componenti che sono all'origine della variazione degli

indici di PILpc-PPA (evoluzione della produzione reale, andamento del livello dei prezzi, in parte influenzato dalle perturbazioni monetarie e dalle distorsioni introdotte dalle formule di calcolo e di «regionalizzazione» delle attività economiche) che attribuiscono, ad esempio, alle regioni la produzione di petrolio o di gas o al luogo in cui è ubicata la sede di un'impresa il complesso delle sue attività).

2.1.5. L'evoluzione della situazione dei paesi beneficiari del Fondo di coesione rispetto alla media comunitaria, influenzata dall'evoluzione delle rispettive regioni-capitali, è stata migliore di quella registrata tra le regioni più avanzate e quelle meno sviluppate dell'UE. In questo caso, i dati del rapporto confermano che le disparità non si sono ridotte e che, nonostante il miglioramento rispetto alla media comunitaria delle 25 regioni più povere (che sono passate da un indice di 53 a 55), le 25 regioni più ricche sono passate dal 140 al 142 della media comunitaria.

2.1.6. Non si può quindi sostenere che, data la riduzione delle disparità di reddito tra gli Stati membri e in particolare nei paesi della coesione nelle fasi di maggiore crescita economica, vi siano stati progressi significativi verso il conseguimento di una maggiore coesione. I dati utilizzati hanno subito notevoli modifiche metodologiche, la base di raffronto è stata modificata e il quadro concettuale risulta insoddisfacente ove lo si consideri in maniera semplicistica.

2.1.7. Il Comitato, oltre a nutrire dei timori circa i metodi di valutazione usati e l'impatto delle regioni-capitali, prende nota, in particolare, della spiegazione dei fattori di disparità geografiche fornita dalla Commissione. Le differenze nei saggi di attività economica per la popolazione adulta e quelle relative al PIL per persona occupata comportano anche implicazioni politiche per il futuro degli obiettivi di coesione su scala comunitaria e nazionale.

## 2.2. *Le politiche degli Stati membri*

2.2.1. Per ciò che attiene agli effetti delle politiche macroeconomiche seguite dagli Stati membri, il rapporto si limita ad esaminare le eventuali conseguenze dell'osservanza dei criteri di convergenza nominale, che creeranno le condizioni propizie per la stabilità e per un clima favorevole agli investimenti, capace di stimolare la crescita economica futura e quindi l'occupazione. Non si fa alcun cenno agli eventuali effetti dell'instaurazione dell'UEM e delle politiche di bilancio restrittive sulla coesione, né a quelli delle relazioni tra i paesi che aderiranno subito e quelli che lo faranno in un secondo

tempo. La Commissione non ha ancora proceduto allo studio delle conseguenze dell'UEM sulla coesione da tempo sollecitato dal Parlamento europeo con l'appoggio del Comitato. Non esistono inoltre studi sulle eventuali conseguenze, per i paesi della coesione, della «cooperazione rafforzata» da inserire nel Trattato e si ignorano peraltro i settori in cui essa avrà luogo. In ogni caso non devono riguardare settori che rientrano nel primo pilastro, quali la politica di coesione economica e sociale o il mercato interno.

2.2.2. Quanto agli effetti della spesa pubblica degli Stati membri, il rapporto rileva che i relativi importi nei bilanci nazionali (40-60 % del PIL) sono considerevoli e che l'attuale bilancio della Comunità (pari all'1,2 % del PIL, di cui lo 0,45 % per le politiche strutturali) è troppo limitato per contribuire in maniera significativa ad appianare gli squilibri.

2.2.3. I servizi forniti alla collettività (che rappresentano il 20-30 % del PIL degli Stati membri) hanno notevoli effetti redistributivi in quanto favoriscono il consumo delle categorie a reddito più basso, quelle che meno contribuiscono al finanziamento di tali servizi a causa della fiscalità progressiva o proporzionale. L'impatto dei trasferimenti sociali riduce dal 40 al 15 % del totale il numero delle famiglie che vivono al di sotto della soglia di povertà e costituisce una delle caratteristiche principali del modello sociale europeo.

2.2.4. Le spese per i servizi economici (6-14 % del PIL degli Stati membri) puntano a migliorare le condizioni in cui operano le imprese sostenendole, a livello regionale, sul piano della ricerca e dello sviluppo e nell'ambito della politica dell'occupazione e della formazione professionale. Le diverse capacità di finanziamento degli Stati membri fanno sì che nei paesi più sviluppati e con marcate economie «dualistiche», gli aiuti nazionali allo sviluppo regionale siano superiori (4 % del PIL delle regioni eroganti e 8 % del PIL di quelle beneficiarie).

2.2.5. Il rapporto rileva che in conseguenza del processo di redistribuzione generato dai bilanci nazionali, le disparità regionali relative ai redditi personali medi sono inferiori del 20-40 % rispetto a quelle del prodotto interno lordo regionale pro capite. Questo dato è importante per tenere conto della differenza tra il reddito disponibile dopo i trasferimenti e il prodotto interno lordo per persona occupata, differenza che dà la vera dimensione delle disparità di sviluppo tra regioni.

2.2.6. A parte l'influenza delle politiche macroeconomiche nazionali sulla coesione attraverso l'impatto dei criteri di convergenza, alcuni elementi fondamentali per il rafforzamento della coesione si inquadrano nelle

iniziative a livello di Stati membri e di enti regionali o locali. Tali iniziative, siano esse riferite ad aiuti di Stato, concessioni fiscali, istruzione e formazione, ricerca e sviluppo tecnologico, politiche ambientali, politiche sociali o investimenti infrastrutturali, rientrano nell'ambito di una politica globale atta a migliorare la coesione.

### 2.3. Le politiche comuni dell'Unione europea

2.3.1. Come si osserva nell'introduzione di questo capitolo, le politiche comuni hanno obiettivi ben definiti e specifici e non sono state ideate per conseguire altre finalità. Tuttavia, nell'esame dei risultati di dette politiche, si può e si deve osservare il modo in cui esse contribuiscono alla coesione economica e sociale, entro i limiti dei loro stessi obiettivi.

2.3.2. La politica agricola comune è la politica settoriale dell'Unione europea che comporta la maggiore redistribuzione di reddito tra i cittadini europei. Certo, la politica dei prezzi agricoli (che assorbe circa il 50 % del bilancio comunitario, ovvero lo 0,6 % del PIL dei 15 Stati membri) trasferisce redditi dalle aree urbane più ricche a quelle rurali; tuttavia, nella PAC precedente, fondata sul sostegno dei prezzi, i prezzi agricoli elevati agivano da imposta regressiva per i consumatori, in quanto le famiglie meno abbienti spendevano una percentuale più cospicua del proprio reddito in generi alimentari e i trasferimenti agli agricoltori favorivano soprattutto le aziende agricole maggiori. La riforma del 1992, che ha vincolato gli importi alle superfici e non alle produzioni, sembra aver attenuato tale situazione in cui l'80 % dei trasferimenti era diretto al 20 % delle aziende agricole, quelle più grandi e in genere più redditizie.

2.3.3. Per quanto riguarda i trasferimenti tra regioni e/o Stati membri, i pagamenti del FEAOG-Garanzia nel 1995 hanno interessato soprattutto la Francia, con quasi il 25 % del totale, la Rep. fed. di Germania (16 %) e la Spagna (13 %), seguite da Italia (10 %), Regno Unito (9 %) e Grecia (7 %).

2.3.4. Per quanto riguarda la politica della pesca, esaminata in modo assai succinto nel rapporto, si notano effetti contraddittori dal punto di vista della coesione: da un lato, si ammette che la maggior parte dei pescatori è concentrata in Spagna, Grecia, Portogallo e nell'Italia meridionale e, dall'altro, si afferma che l'esistenza di una sovraccapacità deve indurre a ridurre gli sforzi di pesca, circostanza che avrà effetti negativi sul livello occupazionale.

2.3.5. Il Programma mercato unico e le politiche di promozione della competitività, segnatamente attraverso misure atte a garantire la piena libera circolazione di

capitali, beni, servizi e persone, hanno formato oggetto di una serie di studi che sono serviti da base per una comunicazione specifica della Commissione, attualmente all'esame dell'Osservatorio del mercato interno del CES. Il rapporto non sembra prendere in considerazione tali lavori.

2.3.6. Nell'ambito della politica della concorrenza e in linea con il Trattato, la Comunità riconosce due tipi di regioni ammissibili per la concessione di aiuti regionali da parte degli Stati membri: le regioni meno sviluppate o con gravi problemi di disoccupazione (art. 92, terzo paragrafo, lettera a)) e le regioni con altre difficoltà, soprattutto quelle in declino industriale (art. 92, terzo paragrafo, lettera c)). La politica della concorrenza non è finalizzata a consolidare la coesione geografica, bensì a prevenire o ad eliminare le distorsioni dei mercati, onde accrescerne l'efficienza.

2.3.7. Mentre praticamente tutte le regioni dell'Obiettivo 1 rientrano nel disposto della lettera a), per quanto riguarda le regioni degli Obiettivi 2, 5b) e 6, le regioni di cui agli articoli summenzionati del Trattato non coincidono completamente con quelle definite in funzione degli obiettivi dei fondi strutturali.

2.3.8. Il livello autorizzato degli aiuti di Stato per incoraggiare gli investimenti viene definito in base al tipo di regione; tuttavia, mentre le regioni meno sviluppate, date le loro difficoltà di bilancio, non raggiungono gli importi massimi autorizzati, altri paesi sono in grado di concedere aiuti alle regioni per importi superiori, come già è osservato al punto 2.2.5.

2.3.9. La coerenza tra i criteri che determinano l'ammissibilità all'aiuto regionale dei fondi strutturali ed i criteri nazionali è imprescindibile. La situazione attuale va pertanto corretta. Innanzitutto, per quanto riguarda la politica regionale, le regioni e le zone vanno definite in base a criteri fissati a livello comunitario. Inoltre, le regioni che possono beneficiare del sostegno dei fondi strutturali devono corrispondere con quelle proposte dai rispettivi Stati membri per fruire degli aiuti nazionali a finalità regionale. Infine, le zone che possono beneficiare solo di aiuti nazionali devono integrare/ampliare le regioni ammissibili agli aiuti dei fondi strutturali: la Commissione deve rafforzare il proprio ruolo di monitoraggio in questo settore.

2.3.10. La politica di ricerca e sviluppo finanziata dalla Comunità rappresenta circa il 4 % del totale destinato dagli Stati membri alla ricerca e allo sviluppo civili (ovvero lo 0,05 % del PIL comunitario), il che ne mostra chiaramente i limiti. Il rapporto conferma dati già noti, sottolineando che oltre la metà della ricerca e dello sviluppo europeo ha luogo in una decina di «isole»

dell'«arcipelago Europa» che va da Londra a Milano, in cui si concentra inoltre la maggior parte dei finanziamenti comunitari. Le regioni meno sviluppate, che non dispongono delle infrastrutture, delle attrezzature di laboratorio, dei ricercatori e degli ingegneri necessari, non sono in grado di sostenere attività a maggior valore aggiunto e tecnologicamente più avanzate, né di partecipare ai sistemi innovativi. In sede di selezione di programmi di ricerca e sviluppo bisognerebbe tener conto delle aree di specializzazione della ricerca delle regioni in questione, in modo da migliorarne la partecipazione e le possibilità di accesso; si dovrebbe inoltre dare maggior peso all'interazione tra i Fondi strutturali e il programma quadro di R&S della Comunità, come anche alle attività di divulgazione dei risultati onde rafforzare il tessuto imprenditoriale delle regioni meno avanzate.

2.3.11. La politica delle PMI deve incentrarsi sui principali problemi che ne ostacolano lo sviluppo, ad esempio la mancanza di capitale d'avvio («seed capital») e di manager qualificati. L'accesso delle PMI alla ReS ed ai diversi sistemi di informazione esistenti è indispensabile nel nuovo contesto economico contraddistinto dalla globalizzazione dei mercati e dall'introduzione generalizzata di nuove tecnologie. Il contributo delle organizzazioni di sostegno alle PMI ed il rafforzamento della cooperazione orizzontale e verticale delle PMI sono fattori di grande rilievo per l'applicazione della politica di sostegno alle PMI, politica che ha sempre goduto dell'appoggio del Comitato.

2.3.12. Nella parte inerente alla politica commerciale, si riconosce che la protezione tariffaria è più importante per i prodotti provenienti dalle regioni a basso reddito e che i settori ancora protetti da tariffe doganali elevate rappresentano circa la metà dell'occupazione (industriale) in Portogallo e Grecia, ma meno di un quarto in paesi come Danimarca e Rep. fed. di Germania. In generale, i paesi interessati dal Fondo di coesione, (con l'eventuale eccezione dell'Irlanda), e alcune altre regioni periferiche, risultano maggiormente vulnerabili alla liberalizzazione del commercio estero.

2.3.13. Le reti transeuropee puntano a migliorare la coerenza e l'efficienza dei trasporti, delle telecomunicazioni e degli approvvigionamenti energetici, e contribuiscono quindi alla competitività dell'economia europea nel suo insieme. La liberalizzazione in corso o gli investimenti nelle reti tendono ad arrecare beneficio soprattutto alle regioni centrali e sviluppate della Comunità; in mancanza di adeguate misure, le regioni con i mercati più importanti godranno di vantaggi sproporzionati rispetto a quelle più arretrate o periferiche. Lo

sviluppo di reti locali, connesse alle reti transeuropee, è nell'interesse della Comunità dato che le RTE potranno contribuire a rafforzare la coesione dando priorità d'accesso alle regioni più periferiche.

2.3.14. Per quanto riguarda le politiche per la qualità della vita, il rapporto tratta congiuntamente politica sociale, politica ambientale e istruzione e formazione professionale.

2.3.14.1. La parte inerente alla politica sociale è molto succinta e oscura e confonde le misure adottate con le intenzioni annunciate. Nell'ambito della politica sociale che, per definizione, mira a promuovere la coesione, le iniziative legislative hanno cercato di garantire la libera circolazione dei lavoratori (pur ammettendo che, in pratica, la mobilità del lavoro tra gli Stati membri è molto esigua), la parità di trattamento tra uomini e donne e adeguati livelli di igiene e sicurezza sul lavoro (ciò ha favorito la coesione, in quanto gli Stati in cui i lavoratori erano meno tutelati hanno rafforzato i rispettivi livelli di protezione).

2.3.14.2. Il programma di azione sociale è stato attuato, per quanto riguarda le norme di protezione sociale, con la fissazione di standard minimi che quasi sempre costituivano il «minimo denominatore comune» delle norme in vigore negli Stati membri, ragion per cui non ha influito in maniera significativa sulla coesione. I ritardi registrati nell'approvazione delle norme sulle subforniture transfrontaliere non hanno contribuito a rafforzare la coesione. Il ruolo delle parti sociali si è consolidato negli ultimi anni, come previsto dal Protocollo allegato al Trattato, e ciò ha avuto ripercussioni anche a livello degli Stati membri. L'approvazione della direttiva sull'informazione e sulla consultazione dei lavoratori nelle imprese multinazionali, oltre a promuovere l'accesso dei lavoratori delle regioni più periferiche, ha rafforzato la coesione sociale su scala comunitaria. Tuttavia, tali aspetti non figurano nel rapporto sulla coesione.

2.3.14.3. Quanto alla priorità attribuita all'occupazione a livello comunitario, cui si informano la proposta della Commissione di un Patto per l'occupazione e, più di recente, le proposte per lo sviluppo di Patti territoriali per l'occupazione, non è ancora possibile valutarne i risultati. Il Fondo sociale europeo può contribuire a risolvere i problemi strutturali derivanti dall'inadeguatezza delle qualificazioni dei lavoratori e delle competenze richieste sul mercato del lavoro. Anche se è vero che il miglioramento delle competenze dei lavoratori disponibili non è di per sé un fattore generatore di posti di lavoro, la disponibilità di manodopera specializzata dovrebbe attirare gli investimenti, aumentando quindi

l'occupazione. Il Fondo sociale europeo può tuttavia farsi carico solo di una parte esigua dei finanziamenti necessari a una formazione adeguata e a un programma educativo focalizzato sulle esigenze di regioni specifiche. Gli aiuti assegnati dal Fondo sociale europeo danno alla Comunità l'opportunità di mostrare il proprio sostegno alle esigenze di aree specifiche, consentendo inoltre alla Commissione di accrescere la coerenza nell'utilizzazione dei fondi provenienti dagli Stati membri e dalla Comunità.

2.3.14.4. Secondo il Trattato, la politica dell'ambiente deve tenere conto degli aspetti della coesione (art. 130R). Il rapporto asserisce che, in genere, la posizione iniziale dei paesi beneficiari del Fondo di coesione è più favorevole; in tali paesi, infatti, l'inquinamento è minore in rapporto sia al PIL che alla popolazione, rispetto agli Stati membri più ricchi. Tuttavia, gli sforzi per garantire una crescita economica più sostenuta e una convergenza più rapida della capacità produttiva e dei livelli di reddito creano inevitabili rischi per l'ambiente. Nel rapporto si ammette tuttavia che è difficile valutare gli effetti delle misure già adottate e che l'approvazione del pacchetto di misure in preparazione (tassa sull'energia e sulle emissioni di carbonio, riduzione delle emissioni degli autoveicoli, maggiore uso delle energie rinnovabili, le direttive sui nitrati, sull'approvvigionamento idrico e le reti fognarie) può provocare effetti negativi a livello di PIL e soprattutto un aumento dei costi in agricoltura e nei trasporti stradali. D'altronde, questo è stato l'argomento addotto per giustificare la creazione del Fondo di coesione e l'impiego di parte delle sue risorse per preparare i paesi beneficiari alle sfide sempre maggiori della politica ambientale.

2.3.14.5. Quanto all'istruzione e alla formazione professionale, i programmi comunitari esistenti hanno dotazioni esigue (circa lo 0,5 % del bilancio comunitario) e, per la loro natura innovativa, risultano più facilmente accessibili ai giovani delle regioni più sviluppate. Ciononostante, si registra una presenza considerevole di studenti dei paesi del Fondo di coesione.

2.3.14.6. Per quanto riguarda le conclusioni del capitolo, va osservato che, contrariamente a quanto si afferma, le analisi non confermano che i paesi del Fondo sono i maggiori beneficiari della PAC e della politica di ricerca e sviluppo.

#### 2.4. *Le politiche strutturali della Comunità*

2.4.1. Il rapporto inizia precisando che, considerati nel loro insieme, i quattro fondi strutturali e il Fondo di coesione rappresentano approssimativamente un terzo del bilancio comunitario e circa lo 0,5 % del PIL comunitario (fondandosi alle proiezioni fatte in base al compromesso di Edimburgo che ha approvato il secondo

pacchetto Delors). In effetti, i dati reali per il 1995 mostrano che l'esecuzione delle spese strutturali corrisponde allo 0,38 % del PIL comunitario. Gli stanziamenti di pagamento dei bilanci 1996 e 1997 confermano che, nel loro complesso, le spese strutturali corrispondono rispettivamente allo 0,38 ed allo 0,37 % del prodotto interno lordo dell'Unione europea. In base alle prospettive finanziarie approvate ad Edimburgo, gli stanziamenti d'impegno dovrebbero essere pari allo 0,46 % del PIL comunitario, ragion per cui non si possono attendere effetti sostanziali a livello macroeconomico per l'insieme dell'economia comunitaria. Quanto ai paesi della coesione, le conseguenze variano data la notevole entità dei trasferimenti in termini di PIL e di investimenti di ciascuno di essi. Ciò ha determinato un'ulteriore crescita economica di circa 0,5 punti percentuali. I fondi hanno inoltre dato maggiore dinamicità all'economia e comportato in taluni casi un forte aumento degli investimenti diretti esteri nei paesi della coesione, contribuendo in tal modo alla loro modernizzazione.

2.4.2. La principale priorità delle politiche strutturali della Comunità (Obiettivo 1) sono lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle zone in ritardo di sviluppo, comprese quelle rurali, in cui vive circa il 26 % della popolazione dell'Unione e dove si prevede, per il periodo 1994-1999, una ripartizione quasi identica dei fondi strutturali nei tre grandi ambiti di intervento: infrastrutture, risorse umane e investimenti produttivi. Negli ultimi anni, l'importanza relativa delle infrastrutture ha subito un calo, mentre è aumentata quella dell'ambiente produttivo.

2.4.3. Nelle regioni dell'Obiettivo 2, le zone industriali in declino, vive circa il 16 % della popolazione. Ad esse è riservato l'11 % circa dei fondi strutturali, con la seguente ripartizione tra gli ambiti di intervento: 45 % per l'ambiente produttivo, il 35 % per le risorse umane e il resto per il risanamento di imprese e siti. Il minore peso relativo della spesa per le infrastrutture è dovuto al fatto che le regioni di quest'Obiettivo sono meglio attrezzate di quelle dell'Obiettivo 1.

2.4.4. Per quel che attiene all'obiettivo 4, la cui inclusione è stata appoggiata dal Comitato, è importante cercar di anticipare i cambiamenti economici rafforzando una strategia preventiva nei confronti della disoccupazione e migliorando i sistemi di formazione professionale. Già al punto 5.3, paragrafo vii) del parere sul futuro della coesione e le sue implicazioni a lungo termine per i fondi strutturali (adottato nel febbraio 1996, relatore van Dijk), il Comitato aveva sollecitato «la Commissione a procedere ad una valutazione dettagliata degli effetti degli aiuti di cui al nuovo obiettivo 4».

2.4.5. Relativamente all'obiettivo 5b) che riguarda le regioni con maggiori difficoltà a livello agricolo, occorre rafforzare considerevolmente i programmi di sviluppo rurale integrato in modo da accentuare gli effetti attesi dalla riforma della PAC.

2.4.6. Il Fondo di coesione, operativo solo dal 1993, mira ad aiutare i quattro Stati membri meno sviluppati, con un prodotto interno lordo pro capite a parità di potere d'acquisto inferiore al 90 % della media comunitaria, e che abbiano presentato un programma di convergenza, finanziando progetti di infrastrutture di trasporto e progetti legati all'ambiente. Il Fondo di coesione agisce con una logica di progetto, il che ne agevola il coordinamento con la BEI.

2.4.7. Nel parere sul futuro della coesione, il CES ha appoggiato «la proposta volta a mantenere il sostegno del Fondo di coesione, possibilmente adattato, agli Stati membri che al 1° gennaio 1999 non saranno ammessi alla terza fase dell'Unione monetaria, al fine di aiutarli a soddisfare i criteri di convergenza» (punto 5.3, paragrafo xii). Sempre nello stesso parere (paragrafo xiii) afferma la necessità di risolvere la questione dei paesi che, pur soddisfacendo ai criteri di convergenza, continuano ad avvertire il bisogno di un sostegno finanziario.

2.4.8. La Banca europea per gli investimenti ha appoggiato in maniera significativa i progetti nelle regioni ammissibili della Comunità, concentrando i prestiti nei progetti in materia di trasporti e telecomunicazioni (42 % del totale), in ambito energetico (15 %) ed ambientale (13 %). I paesi beneficiari del Fondo di coesione sono ricorsi in misura relativamente minore alla BEI, il che solleva la questione della mancanza di coordinamento tra gli interventi dei fondi strutturali e della BEI.

2.4.9. La valutazione dei risultati degli interventi strutturali nelle diverse regioni ammissibili viene complicata dalla mancanza di dati di base (ad esempio, dati macroeconomici relativi alle regioni dei paesi che non fruiscono del Fondo di coesione), dalla varietà dei possibili metodi di valutazione (modelli input-output e modelli di domanda aggregata), dalla difficoltà di scindere gli effetti delle politiche strutturali dalle conseguenze delle politiche economiche in generale (come accade quando si afferma che le politiche strutturali hanno contribuito ad attenuare gli effetti della recessione) e dall'impossibilità di stabilizzare la situazione senza effettuare investimenti aggiuntivi. Tutti questi fattori dovrebbero indurre la Commissione a esaminare con molta cautela i risultati presentati.

2.4.10. Come mostrano le curve di Lorenz, la concentrazione della spesa strutturale nelle regioni con un PIL o con redditi meno elevati ha sortito un effetto di redistribuzione positivo in termini di coesione, più accentuato nelle regioni dell'Obiettivo 1 che in quelle dell'Obiettivo 2 e più forte nel periodo 1989-1994 di quanto non si preveda per il 1994-1999.

2.4.11. La crescita economica dei quattro paesi beneficiari del Fondo di coesione è stata inoltre influenzata positivamente dai trasferimenti comunitari. Secondo le stime della Commissione, nel periodo 1989-1993 il PIL ha registrato un'ulteriore crescita di + 0,5 punti percentuali l'anno. Ciò significa che senza i trasferimenti comunitari dei fondi strutturali e del Fondo di coesione, la crescita media annua di questi paesi non sarebbe stata del 2,2 % ma dell'1,7 %, e quindi inferiore a quella comunitaria. Per il periodo 1994-1999, si è stimato analogamente che potrebbe registrarsi una crescita del 3,2 % anziché del 2,6 %. Purtroppo, la Commissione non ha fornito dati raffrontabili per le regioni che possono essere ammesse a fruire solo dei fondi strutturali e non del Fondo di coesione.

2.4.12. Nel complesso, il rapporto conferma anche che circa un quarto degli importi trasferiti nei quattro paesi beneficiari del Fondo di coesione ritornano agli altri Stati membri più sviluppati sotto forma di forniture di attrezzature e di know-how. Si prevede che nel 1999 tale percentuale potrà raggiungere il 35 %. Il forte miglioramento del tenore di vita e dei modelli di consumo nei paesi della coesione ha inoltre indotto un incremento delle forniture intracomunitarie e la conseguente espansione dell'attività economica dei paesi contribuenti netti. Il rapporto non tiene inoltre conto del fatto che, in termini netti, i trasferimenti verso i paesi della coesione sono aumentati meno (se non addirittura diminuiti) rispetto all'incremento dei contributi di detti Stati al bilancio comunitario in seguito al miglioramento del rispettivo reddito e dei pagamenti dell'IVA.

2.4.13. Per quanto riguarda il sistema di gestione ideato per gli interventi strutturali, il rapporto descrive giustamente le riorganizzazioni amministrative operate in alcuni Stati membri e la diffusione di metodi di programmazione e di valutazione ex-ante e ex-post, non previste dalle abituali prassi di gestione. La Commissione continua tuttavia a dipendere dagli Stati membri per la valutazione e i risultati presentati nel rapporto si basano su valutazioni ex-ante. Sarebbe opportuno che la Commissione si avvallesse di metodi di valutazione più efficaci e che approntasse una più soddisfacente valutazione dell'attuale periodo di programmazione. La metodologia messa a punto per il rapporto sulla coesione potrebbe servire da base alla valutazione cui la Commissione dovrà procedere per il prossimo periodo di programmazione.

2.4.14. Più in generale, per ciò che attiene ai metodi di gestione, il rapporto non tiene conto né della critica formulata dai beneficiari delle azioni finanziate circa i continui ritardi determinati dal processo di programmazione e dai criteri di ammissibilità delle spese, né della competenza dei diversi fondi ad effettuare le varie spese. Anche riguardo ai pagamenti si registrano continui ritardi, in parte imputabili alla sostituzione della logica di progetto con la logica di programma. In questo bilancio intermedio delle politiche di coesione, la Commissione avrebbe dovuto cogliere l'occasione per presentare proposte atte a semplificare le procedure e ad accelerare il processo decisionale.

### 3. Prospettive e conclusioni

3.1. Né nel 1988, né nel 1993 si è proceduto alla riorganizzazione del numero dei fondi strutturali esistenti, anche se i profondi mutamenti nell'approccio, nei principi, nelle priorità e negli orientamenti delle politiche strutturali la imponevano. Il mantenimento dei tre fondi strutturali e la creazione dello strumento finanziario della pesca e del Fondo di coesione, nonché le modifiche dei regolamenti, invece di agevolarlo hanno ulteriormente complicato il processo ed hanno diluito le responsabilità dell'esecuzione delle azioni. Persino nelle relazioni tra gli Stati membri e la Commissione, che si volevano più chiare e trasparenti, permangono zone nebulose e potenzialmente conflittive, ad esempio nella determinazione dell'ammissibilità delle spese dei programmi già approvati e nella verifica dell'addizionalità o delle spese reali. Ancora peggiore è la situazione dei beneficiari finali che non riescono ad orientarsi nella molteplicità di programmi che si sovrappongono ed interferiscono, senza un efficace coordinamento a livello di ciascuna regione. L'esempio dell'Irlanda, in cui le parti sociali e le autorità locali partecipano appieno ai comitati di monitoraggio, mostra la possibilità di conseguire una maggiore efficacia nell'applicazione dei fondi strutturali. Il Comitato desidera anche far riferimento al modello che si applica in Svezia per gli obiettivi 3 e 4. Un progetto dell'obiettivo 3 dev'essere approvato sia dal Comitato regionale dell'obiettivo 3, nel quale sono rappresentati le parti sociali ed altri interessi economici, sia dalle autorità locali responsabili del mercato del lavoro. Una regola analoga vale per l'obiettivo 4. Questo modello, con il doppio veto, ha dimostrato di produrre decisioni ben «ancorate», e ha creato delle valide premesse per progetti efficaci. A tale riguardo il Comitato sottolinea che, a suo giudizio, è possibile approfondire ulteriormente e impostare più efficacemente la partnership verticale e orizzontale attraverso un maggiore coinvolgimento dei poteri locali e degli ambienti socio-economici. Questa partnership rappresenta un nesso essenziale tra gli interventi strutturali della Comunità e la capacità dei

cittadini di accogliere gli aiuti e di utilizzarli in modo mirato per un effettivo sviluppo delle regioni della Comunità. L'assistenza tecnica dovrebbe essere utilizzata in misura più ampia di quanto non sia stato fatto in passato in modo da sostenere la partnership ed estendere le competenze delle parti interessate. Il Comitato condivide appieno l'opinione della Commissione secondo cui l'approfondimento della partnership è di estrema importanza per lo sviluppo della cittadinanza dell'Unione, della democrazia e della solidarietà.

3.2. L'adeguatezza tra gli obiettivi, le risorse, le attività e le procedure delle politiche strutturali e dei fondi strutturali dovrebbe essere una questione centrale per il prossimo periodo di programmazione. La politica regionale nell'Unione europea non può ridursi a una mera redistribuzione di redditi, né può formare oggetto di una pianificazione accentratrice, lontana dalle realtà locali e regionali. La maggiore autonomia nell'esecuzione delle misure, fondata anche sul coinvolgimento delle parti economiche e sociali, deve essere subordinata all'efficacia delle azioni effettuate, premiando la migliore utilizzazione delle risorse comunitarie. Il grado di decentralizzazione finanziaria di questa politica è importante. Tuttavia, se si mantengono le attuali procedure, eccessivamente complesse (come ammette la stessa Commissione), i tentativi di decentramento saranno condannati all'insuccesso. Le procedure attualmente in vigore vanno modificate a fondo. Per la prossima riforma dei Fondi strutturali occorre un'impostazione più radicale di quella adottata in passato. Solo così si potranno creare le condizioni generali per un'efficace ed indispensabile semplificazione delle procedure e per una maggiore trasparenza delle azioni finanziate dai fondi. Mantenendo la situazione attuale, caratterizzata da una molteplicità di fondi e di programmi, il margine di manovra per lo snellimento delle procedure rimane molto ridotto. In questo ambito la razionalizzazione e la riduzione degli obiettivi e dei fondi strutturali devono rispondere alla necessità: di mantenere politicamente visibile la priorità attribuita da sempre alle regioni in ritardo di sviluppo, dove si concentra l'80% della disoccupazione; di concentrare le risorse per avere il maggiore risultato possibile sullo sviluppo e l'occupazione, territorializzando al massimo gli interventi e di semplificare le procedure o i percorsi amministrativi di accesso agli interventi dei fondi strutturali.

3.3. Laddove si mantenesse l'attuale quadro legislativo, la ridefinizione degli obiettivi per consentire una maggiore concentrazione dei sostegni comunitari potrebbe comportare profondi mutamenti a livello di regioni ammissibili e si correrebbe il rischio che le proposte venissero orientate solo da criteri di rigore di bilancio.



Parte delle regioni in ritardo di sviluppo supera oggi i limiti stabiliti; ciò avviene, ad esempio, nelle regioni dell'Obiettivo 1 per le quali occorre trovare una soluzione transitoria in modo da non compromettere i risultati ottenuti. Se si mantenessero gli stessi limiti per i sostegni comunitari, la popolazione che rientra nelle regioni dell'Obiettivo 1 si ridurrebbe considerevolmente; mantenendo lo stesso sostegno pro capite, ciò si traduce in una maggiore dispersione degli aiuti finanziari con ripercussioni sulla definizione degli altri obiettivi e sulla fissazione delle dotazioni dei fondi strutturali per il prossimo periodo di programmazione. Si dovrebbe cogliere l'opportunità per rivedere il numero di fondi esistenti ed adeguarlo agli obiettivi ed alle priorità delle politiche strutturali. Il Trattato prevede già all'articolo 130 D la possibilità di raggruppamento dei fondi a finalità strutturale.

3.4. Come primo approccio al dibattito, il Comitato propone di ridurre gli obiettivi a due: un obiettivo globale A) incentrato sul rafforzamento della coesione economica e la «riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite, comprese le zone rurali», conformemente agli obiettivi strategici di cui all'articolo 130A del Trattato. Esso dovrebbe fondarsi su criteri geografici, includere le finalità economiche specifiche degli attuali obiettivi 1, 2, 5b e 6 per le aree che soddisfano agli appositi criteri, e comprendere inoltre l'assetto territoriale, i problemi urbani e la cooperazione interregionale. L'obiettivo globale B) dovrebbe mirare invece al rafforzamento della coesione sociale, a prescindere dagli aspetti geografici, e raggruppare le azioni degli attuali obiettivi 3 e 4 e delle iniziative e dei programmi comunitari, come quelli a favore delle pari opportunità che consentono in particolare di promuovere la posizione delle donne nel mercato del lavoro e la lotta contro l'esclusione sociale.

3.5. Gli attuali fondi possono essere ripartiti in due gruppi sulla base degli obiettivi globali di cui sopra. A livello di procedura e gestione, ciò consentirebbe di risolvere i problemi derivanti dal contestuale intervento in una stessa area geografica di obiettivi e fondi diversi. In tal modo, nelle regioni dell'obiettivo globale A) opererebbe solo il primo fondo anche nei casi in cui si trattasse di azioni di coesione sociale e solidarietà. La diffusione delle pratiche che hanno dato risultati soddisfacenti andrebbe migliorata onde consentire ai beneficiari delle azioni di «coesione sociale» di far leva sulle esperienze più positive finanziate dall'altro fondo. All'interno della Commissione occorrerebbe far sì che le conoscenze e l'esperienza acquisite in materia tanto di obiettivi sociali e di formazione, quanto di sviluppo

rurale integrato, siano sfruttate anche nell'ambito del primo obiettivo globale. Analogamente, il numero delle iniziative comunitarie andrebbe ridotto, e le misure coronate dal successo dovrebbero essere incluse nella regolare attività del Fondo. Dovrebbe esserci una maggiore concentrazione regionale degli aiuti del Fondo e una maggiore differenziazione tra le regioni per quanto riguarda le misure applicate. Inoltre, la sussidiarietà andrebbe incentivata, in special modo attraverso una cooperazione più stretta tra enti locali ed interlocutori economici e sociali.

3.6. Si deve mirare ad assicurare una maggiore coerenza degli interventi comunitari ed un miglior coordinamento dei servizi della Commissione, facilitando così anche il coordinamento in loco. All'interno di ciascun obiettivo globale, i tassi di sostegno comunitario dovrebbero essere modulati per tener conto delle specificità e del ritardo di ciascuna regione nonché della prosperità relativa del rispettivo Stato membro. Agli Stati membri meno sviluppati, che dispongono di minori possibilità per appoggiare adeguati programmi di coesione economica e sociale, andrebbero destinate risorse aggiuntive attraverso trasferimenti che dovrebbero rientrare a loro volta nelle procedure del bilancio generale comunitario, per consentire loro di determinare le proprie priorità nell'ambito delle politiche comunitarie di coesione concordate. Questo processo di modulazione presenterebbe inoltre il vantaggio di accertare il sussistere delle difficoltà economiche per le quali le regioni che presentano le caratteristiche degli obiettivi 1, 2, 5b e 6 fruiscono del sostegno finanziario della Comunità e di continuare a concentrare la maggior parte di detto sostegno nelle regioni meno sviluppate (Obiettivo 1).

3.7. Nel parere sul futuro della coesione e le implicazioni a lungo termine per i fondi strutturali (doc. CES 246/96 del febbraio 1996, relatore: van Dijk) che analizza gli effetti dell'ampliamento, dell'UEM e della posizione degli Stati membri, il Comitato sostiene la necessità di accrescere le risorse finanziarie, parallelamente all'aumento della loro efficacia ed all'istituzione di meccanismi fondati sulla radicale ristrutturazione del programma Phare e «specificamente finalizzati a promuovere lo sviluppo economico e sociale dei PECO quando questi aderiranno all'UE. In caso contrario, si corre il rischio che (...) la coesione economica e sociale tra gli attuali Stati membri s'indebolisca» (punto 5.3, paragrafo (xi) del parere).

3.8. A ciascuna delle sfide che si pongono alla politica comunitaria, la volontà politica deve reagire con la creazione di nuovi strumenti e/o la ristrutturazione di quelli esistenti ed adeguando le risorse alla dimensione dei problemi da risolvere. Coesione economica, coesione

sociale e ampliamento sono le sfide che si pongono all'Unione europea. Gli strumenti per rispondere a ciascuna di esse e le rispettive dotazioni finanziarie devono essere conformi alla natura delle azioni da attuare ed ai principi comunitari. Il Comitato ha già affermato la necessità di mantenere le misure a favore di una maggiore coesione all'interno dell'UE, ed ha sottolineato inoltre che gli Stati membri più poveri non dispongono dei mezzi per aiutare le regioni svantaggiate e devono quindi fruire in via prioritaria dei sostegni comunitari. Va ribadita la necessità di attribuire priorità alle regioni meno sviluppate. Il Comitato elaborerà un parere complementare sulle proposte concrete di riforma dei fondi strutturali che la Commissione presenterà dopo la chiusura della Conferenza intergovernativa.

3.9. In termini più generali, l'esperienza e gli esempi concreti in materia (che le statistiche non riflettono fedelmente) mostrano come il funzionamento attuale dei fondi strutturali non sia adeguato ai profondi mutamenti che stanno vivendo l'economia e la società con l'avvento della società conoscitiva e dell'informazio-

ne, la globalizzazione economica e finanziaria e la rapida evoluzione delle nuove tecnologie. La velocità delle decisioni che impone il nuovo clima economico non è compatibile con le attuali procedure, né con i termini delle decisioni e dei pagamenti. Il Comitato accoglie con favore i progressi significativi compiuti nel primo rapporto sulla coesione economica e sociale in merito all'analisi e al dibattito politico sulle politiche di coesione. Benché si siano fatti molti passi avanti, il rapporto conferma i vantaggi che si otterrebbero da politiche comunitarie più rigorose e meglio coordinate, e dall'evoluzione delle politiche di competenza degli Stati membri. In passato, il dibattito ha riguardato in gran parte il ruolo e il funzionamento dei fondi strutturali e del Fondo di coesione e tuttora si discute animatamente su come rendere più efficaci la struttura e il funzionamento di tali fondi; tuttavia, l'aspetto forse più importante del rapporto è l'esplicito inserimento di una serie di politiche comunitarie nel dibattito sulla strategia per garantire una maggiore coesione. Il Comitato si avvarrà di ogni opportunità per contribuire a tale dibattito e per raccomandare le misure che possano rendere il miglioramento della coesione un obiettivo realizzabile.

Bruxelles, 23 aprile 1997.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Tom JENKINS

---