

3.4 L'iniezione di gas nella cavità cranica, già proibita per gli animali importati, viene esplicitamente bandita nella macellazione all'interno dell'UE, con evidente beneficio per la sicurezza dalla contaminazione.

3.5 Le regole sulla restrizione degli spostamenti dei bovini vengono opportunamente estese agli animali affetti da *scrapie*.

3.6 Il Comitato giudica positiva l'estensione ad altre specie del campo di applicazione delle disposizioni in materia di immissione sul mercato e di esportazione dei bovini, ovini,

caprini e relativi sperma, ovuli ed embrioni, nonché la restrizione delle materie di base per la produzione di fosfato dicalcico, secondo le raccomandazioni del comitato scientifico direttivo.

3.7 Il Comitato reputa essenziale consolidare dal punto di vista giuridico la possibilità di ispezioni nei paesi terzi, in modo da valorizzare l'esperienza acquisita in questo campo a livello europeo, ma raccomanda altresì di mettere a disposizione le risorse finanziarie e umane necessarie allo scopo.

Bruxelles, 9 marzo 2005.

La Presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Anne-Marie SIGMUND

### Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo

COM(2004) 493 def.

(2005/C 234/08)

Il Consiglio, in data 18 novembre 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 18 febbraio 2005, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice **ENGELN-KEFER**.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 marzo 2005, nel corso della 415a sessione plenaria, ha adottato all'unanimità il seguente parere.

#### 1. Introduzione

1.1 Il 14 luglio 2004, la Commissione europea ha adottato le proposte di riforma della politica di coesione per il periodo 2007-2013, destinate a sostituire i regolamenti relativi ai fondi strutturali in vigore fino al 31 dicembre 2006. Nella motivazione della proposta di regolamento, la Commissione fa cenno al considerevole aumento delle disparità nell'Unione allargata, nonché alle sfide poste per l'Unione dalla globalizzazione, dai mutamenti strutturali in campo economico e dall'andamento demografico.

1.2 Tenuto conto di ciò, la Commissione propone di aumentare la dotazione finanziaria dei fondi strutturali, concentrandoli però sugli obiettivi aventi carattere prioritario. Con

una dotazione di bilancio di 336,1 miliardi di euro, corrispondente a circa un terzo dell'intero bilancio comunitario, i futuri incentivi strutturali dovranno:

- essere più mirati alle priorità strategiche dell'Unione (gli obiettivi di Lisbona e di Göteborg, la Strategia europea per l'occupazione),
- concentrarsi sulle regioni economicamente più svantaggiate,
- essere maggiormente decentrati e attuati in modo più semplice, trasparente ed efficace.

1.3 Tali risultati dovrebbero essere raggiunti mediante una ridefinizione degli obiettivi, cioè «Convergenza», «Competitività regionale e occupazione» e «Cooperazione territoriale».

Il pacchetto di regolamenti proposto dalla Commissione è composto da:

- un regolamento generale contenente disposizioni comuni per tutti e tre gli strumenti finanziari (FESR, FSE, Fondo di coesione),
- un regolamento distinto per ciascuno dei tre fondi suddetti,
- un nuovo regolamento relativo all'istituzione di un gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GECT).

1.4 Il presente parere verte principalmente sul ruolo del FSE nell'ambito degli aiuti strutturali europei. Poiché i presupposti essenziali per il funzionamento e l'orientamento delle misure di sostegno del FSE sono definite nel regolamento generale, quest'ultimo è incluso nella valutazione.

## 2. I nuovi obiettivi dei fondi strutturali europei

2.1 Secondo la proposta, a partire dal 2007 gli aiuti strutturali europei dovranno mirare a tre obiettivi: «Convergenza», «Competitività regionale e occupazione» e «Cooperazione territoriale».

### 2.2 Convergenza

2.2.1 Questo obiettivo, analogo all'attuale Obiettivo 1, sostiene la convergenza economica delle regioni con i maggiori ritardi di sviluppo mediante investimenti in capitale e risorse umane, la promozione dell'innovazione e lo sviluppo della società della conoscenza, l'aiuto alla ristrutturazione, la tutela e il miglioramento dell'ambiente, oltre che una gestione più efficiente. Forte di una dotazione di 264 miliardi di euro (circa il 78,5 % del totale), la rinnovata politica di sostegno regionale costituisce il caposaldo degli aiuti strutturali comunitari. Al conseguimento di questo obiettivo dovrebbero contribuire il FESR, il FSE e il Fondo di coesione.

### 2.3 Competitività regionale e occupazione

2.3.1 Questo obiettivo, che riunisce in sé gli attuali obiettivi 2 e 3, mira a sostenere la competitività regionale e l'occupazione al di fuori delle regioni e degli Stati membri più bisognosi. A tal fine, segue un duplice approccio: (1) da un lato, i piani di sviluppo regionale (FESR) sosterranno la riconversione delle aree industriali, urbane e rurali particolarmente colpite dai mutamenti strutturali mediante la promozione dell'innovazione, della società della conoscenza, dell'imprenditorialità e della tutela dell'ambiente; (2) dall'altro, i programmi regionali e nazionali finanziati dal FSE promuoveranno l'integrazione nel mercato del lavoro dei lavoratori investiti dai cambiamenti strutturali e in generale la capacità occupazionale, mediante azioni di formazione e misure di inserimento nel mercato del lavoro. L'obiettivo è raggiungere la piena occupazione e migliorare la qualità e la produttività del lavoro, nonché l'integrazione sociale e, più in generale, l'attuazione della Strategia europea per l'occupazione. La dotazione finanziaria ammonta a 57,9 miliardi di euro (circa il 17,2 % del totale) ed è ripartita in modo uguale tra il FESR e il FSE.

## 2.4 Cooperazione territoriale europea

2.4.1 Questo obiettivo si fonda sulle esperienze dell'attuale iniziativa comunitaria Interreg e punta a sostenere la cooperazione tra le regioni frontaliere, comprese le frontiere marittime interne e determinate frontiere esterne dell'Unione, mediante programmi comuni, la creazione di reti e lo scambio di esperienze (FESR). La dotazione finanziaria ammonta a 13,2 miliardi di euro (circa il 3,9 % del totale dei fondi).

## 3. Il ruolo particolare del Fondo sociale europeo

3.1 Secondo la proposta, il Fondo sociale europeo mira al perseguimento di entrambi gli obiettivi «Convergenza» e «Competitività regionale e occupazione», anche se — non fosse altro che per l'entità della relativa dotazione finanziaria — l'aiuto alle regioni in ritardo di sviluppo riveste un'importanza decisamente preponderante. Il quadro politico degli interventi del FSE è delineato dagli orientamenti comunitari in materia di occupazione e dalle relative raccomandazioni dell'UE. Di conseguenza, il FSE sostiene azioni intese a conseguire le seguenti priorità:

- la promozione della capacità di adattamento di lavoratori e imprese,
- un migliore accesso all'occupazione, la prevenzione della disoccupazione, il prolungamento della vita attiva e l'incremento del tasso di occupazione,
- l'inserimento sociale delle categorie sociali svantaggiate nel mercato del lavoro e la lotta alla discriminazione,
- la promozione di partenariati di riforma nei campi dell'occupazione e dell'integrazione sociale.

3.2 In particolare nelle regioni particolarmente bisognose che rientrano nell'obiettivo «Convergenza», il FSE è anche inteso a sostenere il miglioramento dei sistemi di istruzione e formazione, lo sviluppo delle capacità istituzionali e una migliore efficienza delle pubbliche amministrazioni al livello nazionale, regionale e locale, al fine di garantire l'applicazione dell'*acquis* comunitario. Quanto alle azioni innovative sostenute finora nell'ambito del programma di azione comunitaria EQUAL e la cooperazione transnazionale, esse saranno integrate nei programmi generali di finanziamento. Particolare attenzione dovrà essere dedicata alla promozione delle pari opportunità nell'ambito di un approccio generale di uguaglianza tra i sessi, grazie a misure specifiche volte ad accrescere l'occupazione femminile e a migliorare le opportunità professionali delle donne.

3.3 Il FSE è lo strumento finanziario volto ad attuare gli orientamenti UE in materia di occupazione, ossia il sostegno alle politiche degli Stati membri in materia di inserimento professionale e sociale, specie attraverso un'integrazione più mirata nel mercato del lavoro, il miglioramento della qualità e dell'organizzazione del lavoro, nonché misure di formazione volte a garantire il mantenimento della capacità occupazionale.

3.3.1 Nel campo di intervento denominato «Accrescere l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese», il FSE sostiene misure intese a:

- promuovere gli investimenti in risorse umane, tramite l'elaborazione e l'applicazione di sistemi e strategie di formazione permanente, in particolare per i lavoratori meno qualificati,
- gestire i cambiamenti strutturali dell'economia mediante forme di organizzazione del lavoro innovative e l'individuazione delle esigenze future in materia di qualificazione.

3.3.2 Nel campo di intervento denominato «Migliorare l'accesso all'occupazione e prevenire la disoccupazione», il FSE sostiene:

- misure finalizzate alla modernizzazione e al potenziamento delle istituzioni del mercato del lavoro,
- misure attive e preventive di inserimento e sostegno personalizzato in funzione delle esigenze individuali,
- azioni specifiche volte ad accrescere stabilmente il tasso di occupazione femminile, a eliminare la segregazione tra i sessi sul mercato del lavoro e a permettere di conciliare la vita professionale con quella familiare,
- azioni specifiche per l'integrazione sociale degli emigrati di ambo i sessi.

3.3.3 Nel campo di intervento denominato «Potenziare l'integrazione sociale delle persone con difficoltà e combattere la discriminazione», l'obiettivo prioritario di promuovere la capacità occupazionale delle persone svantaggiate e socialmente emarginate sarà perseguito attraverso adeguate misure di inserimento, ad esempio servizi di sostegno e assistenza sociale, nonché tramite iniziative di sensibilizzazione sulla discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro.

3.3.4 Inoltre, nell'ambito dell'obiettivo «Convergenza», il FSE sostiene azioni inerenti alle seguenti priorità:

- riformare i sistemi di istruzione e formazione per rispondere alle esigenze di una società basata sulla conoscenza, e rendere l'istruzione generale e professionale più pertinente ai fini dell'inserimento nel mercato del lavoro,
- promuovere la formazione permanente, in particolare per ridurre i casi di abbandono scolastico e di migliorare l'accesso ai corsi di istruzione e specializzazione,
- sviluppare il potenziale umano nel settore della R&S,
- rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza delle amministrazioni e dei servizi pubblici in campo economico, sociale, occupazionale, ambientale e giudiziario.

3.4 La Commissione europea propone inoltre alcune modifiche relative alla programmazione, derivanti dalle disposizioni generali in materia di fondi strutturali europei. Il nuovo sistema di programmazione, che include gli interventi del FSE, comprende essenzialmente i seguenti elementi:

- l'adozione, da parte del Consiglio, di orientamenti strategici per la politica di coesione con obiettivi strategici per i singoli Fondi, in funzione degli indirizzi di massima per le politiche economiche e degli orientamenti in materia di occupazione dell'Unione,
- un quadro di riferimento strategico nazionale da negoziare con la Commissione europea, che funga da base per l'elaborazione di programmi operativi — per ciascuno dei Fondi — da ripartire in funzione degli obiettivi «Convergenza» e «Competitività regionale e occupazione»,
- la presentazione di relazioni annuali sull'attuazione sia dei quadri di riferimento strategici nazionali che di ciascun programma operativo soggetto all'approvazione della Commissione europea.

#### 4. La valutazione

4.1 L'ampliamento dell'UE rappresenta una grande sfida economica e sociale che l'Unione deve raccogliere anche grazie alla politica strutturale europea. Il CESE sostiene la proposta della Commissione europea di concentrare le risorse sulle regioni meno sviluppate economicamente, il che dovrebbe andare soprattutto a beneficio dei nuovi Stati membri, in cui vi è la maggior concentrazione di regioni meno sviluppate. La proposta di accrescere gli stanziamenti dei fondi strutturali dagli attuali 276 miliardi circa di euro a 336,1 miliardi di euro per il periodo 2007-2013, pari allo 0,41 % del prodotto nazionale lordo (PNL) dell'Unione, è a suo giudizio adeguata, se si pensa che ormai tali risorse saranno da ripartire tra 25 Stati membri. Il CESE è tuttavia dell'avviso che gli aiuti strutturali debbano continuare ad affluire anche nei vecchi Stati membri, seppure in misura inferiore, o quanto meno nelle regioni particolarmente toccate dalle ristrutturazioni industriali e in quelle con i più alti tassi di disoccupazione. Analogamente, per tenere conto del cosiddetto «effetto statistico», occorre garantire disposizioni transitorie eque per le regioni dell'attuale obiettivo 1 che non sono più ammissibili ai finanziamenti. Il CESE esprime apprezzamento per l'intenzione della Commissione di integrare completamente nel FSE l'iniziativa comunitaria EQUAL, così da poterne sfruttare appieno gli aspetti indubbiamente positivi, fra i quali figurano il carattere innovativo dei progetti promossi, la promozione dello scambio di esperienze e buone pratiche nell'ambito dell'Unione europea, nonché il rafforzamento del principio di partenariato fra tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione dei progetti. Dopo l'integrazione dell'iniziativa EQUAL, la Commissione potrebbe esortare gli Stati membri a integrare, sull'esempio di quella, misure analoghe nei programmi operativi nazionali.

4.2 La ridefinizione degli obiettivi è a giudizio del CESE una misura ragionevole, specie per quanto riguarda l'integrazione degli obiettivi occupazionali e strutturali — ai quali andrà attribuita pari importanza — nel nuovo obiettivo «Competitività regionale e occupazione». Le misure volte a promuovere gli investimenti e le innovazioni (FESR) e per ovviare all'impatto sociale dei cambiamenti strutturali (FSE) appaiono particolarmente urgenti nelle regioni maggiormente toccate dalle ristrutturazioni economiche. La nuova articolazione degli obiettivi sembra promettente, a patto però che anche la programmazione assuma un carattere integrato. Infatti, per quanto l'integrazione delle misure risulti dal quadro di riferimento strategico nazionale, il resto della programmazione ha luogo separatamente per ciascun Fondo. A giudizio del CESE, occorre garantire che i programmi operativi inerenti agli obiettivi «Convergenza» e «Competitività regionale e occupazione» facciano riferimento gli uni agli altri, sì da completarsi in maniera efficace. Inoltre, per quanto riguarda gli interventi del FSE in materia occupazionale, è necessario poter fissare priorità regionali in base alla struttura della disoccupazione. A tal riguardo bisognerebbe tenere conto in via prioritaria delle regioni con tassi di disoccupazione particolarmente elevati, e sostenere in special modo anche le iniziative locali per l'occupazione e i patti territoriali per l'occupazione.

4.3 Le priorità previste per i settori d'intervento del FSE corrispondono essenzialmente alla Strategia europea per l'occupazione e ai vigenti orientamenti in materia di occupazione. Al riguardo, il CESE ritiene che, per conseguire gli obiettivi di Lisbona, la politica del mercato del lavoro debba concentrarsi con urgenza su misure attive e preventive volte a evitare la disoccupazione e a favorire l'integrazione delle categorie svantaggiate. Come proposto dal gruppo di esperti sul futuro della politica sociale, particolare attenzione andrebbe rivolta all'integrazione precoce e attiva dei giovani, all'aumento del tasso di occupazione delle donne e all'inserimento degli anziani nel mondo del lavoro. Quest'ultimo obiettivo richiede soprattutto una più forte partecipazione alle misure di formazione continua e il miglioramento della qualità del lavoro attraverso misure adeguate di creazione e organizzazione del lavoro. Come sottolinea anche il parere del comitato FSE <sup>(1)</sup>, il carattere innovativo delle misure nel quadro dei piani d'azione nazionali per l'occupazione dovrebbe figurare in primo piano.

4.4 Il FSE, in coordinamento con gli altri fondi strutturali UE, va anche visto come strumento di sostegno all'obiettivo orizzontale della lotta alla discriminazione, il quale viene perseguito attraverso una serie di azioni su scala europea. Oltre ai giovani, alle donne e agli anziani, le categorie particolarmente svantaggiate sul mercato del lavoro comprendono i disabili, gli immigrati e le minoranze etniche. A ciò si aggiunga che gli individui possono essere discriminati anche con riguardo al loro orientamento sessuale. L'integrazione di tali categorie svantaggiate deve essere quindi oggetto di particolare attenzione attraverso misure di sostegno sociale, di qualificazione e di organizzazione del lavoro, quali la creazione di posti di lavoro compatibili con le esigenze dei disabili. Si dovrebbero inoltre intraprendere adeguate azioni di informazione, destinate in particolare agli immigrati, sul tema dei loro diritti, fra i quali quelli sul lavoro. Di conseguenza, gli interventi del FSE dovrebbero

anche tenere conto dei piani d'azione nazionali per l'inclusione sociale e prevedere misure volte a migliorare le opportunità occupazionali di tali categorie. Anche a questo riguardo, il CESE concorda con il parere del comitato FSE. Infine, gli Stati membri e le autorità di gestione devono garantire che le misure di sostegno dei fondi strutturali non contribuiscano inavvertitamente a impedire l'accesso di tali categorie svantaggiate al mercato del lavoro.

4.5 Nell'ambito dell'obiettivo «Convergenza», il FSE dovrà anche sostenere misure rivolte alla riforma dei sistemi d'istruzione e di formazione, per tener conto delle esigenze di una società basata sulla conoscenza e accrescere la pertinenza delle conoscenze e delle competenze impartite rispetto al mercato del lavoro. Anche le forme di buona *governance* in grado di migliorare la capacità e l'efficienza delle amministrazioni e dei servizi pubblici al livello nazionale, regionale e locale dovrebbero essere ammissibili. Poiché l'obiettivo «Convergenza» verte sulle regioni in ritardo di sviluppo, tali interventi riguarderanno in particolar modo i nuovi Stati membri. Al riguardo il CESE fa osservare che spetta agli Stati garantire sistemi moderni d'istruzione e di formazione e un'amministrazione efficace: per quanto infatti gli orientamenti UE in materia di occupazione prevedano obiettivi per la riforma dell'istruzione e della formazione professionale, la loro attuazione è per lo più appannaggio del livello statale e in alcuni Stati, ad esempio la Germania, addirittura di quello regionale. Il FSE è soprattutto uno strumento volto a integrare le politiche nazionali del mercato del lavoro attraverso misure innovative, ad esempio in materia di qualificazione, per cui a giudizio del CESE dovrebbe concentrare i propri interventi su questo settore.

4.6 Le modifiche proposte dalla Commissione europea lasciano trasparire la volontà di impostare la programmazione in modo più strategico. Il legame tra gli obiettivi politici generali di Lisbona e quelli di Göteborg, come pure tra gli indirizzi di massima per la politica economica e gli orientamenti per l'occupazione, andrebbe rafforzato dal complesso degli orientamenti strategici europei per la politica di coesione e da un corrispondente quadro di riferimento al livello nazionale. Tale legame esiste già tra la politica dell'UE in materia di occupazione e gli interventi del FSE, grazie all'elaborazione dei piani di azione nazionali che beneficiano del particolare contributo del FSE all'attuazione della Strategia europea per l'occupazione. Oltre a ciò, ogni due anni viene prodotto un piano d'azione nazionale in materia di integrazione sociale, comprendente anche misure di politica occupazionale. Di conseguenza, per quanto legittimo sia l'interesse rivolto dalla Commissione europea al controllo dell'utilizzo dei fondi, il CESE si chiede se sia davvero utile pretendere l'elaborazione di relazioni di attuazione annuali tanto per il quadro strategico nazionale quanto per i programmi operativi, salvo nella misura in cui esse rendono conto delle spese effettuate. Piuttosto, per quanto riguarda il FSE, il CESE raccomanda di esaminare se il piano d'azione nazionale per l'attuazione degli orientamenti UE in materia di occupazione non possa essere collegato alle esigenze della programmazione per gli interventi del FSE, contribuendo così all'auspicata semplificazione della programmazione. Il comitato FSE si dice anche preoccupato per un possibile

<sup>(1)</sup> Cfr. la *homepage* del sito Internet della Commissione europea (Occupazione e affari sociali).

aumento delle pratiche burocratiche, a scapito dell'auspicata semplificazione. Ai fini dell'efficacia degli interventi del FSE, il CESE invita a esaminare attentamente la fondatezza di tali apprensioni.

4.7 Il CESE accoglie con favore il mantenimento degli attuali principi su cui si fondano gli aiuti strutturali europei: concentrazione, programmazione, addizionalità e partenariato. Ciò non toglie che, a suo giudizio, sarebbe auspicabile sottolineare ulteriormente il ruolo specifico delle parti sociali negli interventi del FSE di politica occupazionale e far risaltare maggiormente la necessità della loro partecipazione, a livello tanto centrale quanto regionale. Dato che le parti sociali detengono una parte di responsabilità sia nelle strutture istituzionali che nell'attuazione pratica delle politiche occupazionali degli Stati membri, e dato che la pianificazione e l'attuazione degli interventi supplementari del FSE devono far riferimento alle strategie nazionali in materia di occupazione, è necessario coinvolgere le parti sociali al livello centrale e regionale nella programmazione e nell'esecuzione dei programmi. Il CESE concorda con la proposta del comitato FSE di destinare, nelle regioni interessate dalla politica di convergenza, una certa percentuale

delle risorse finanziarie al sostegno delle parti sociali nel quadro dell'attuazione della Strategia europea per l'occupazione.

4.8 Il CESE accoglie con favore l'obbligo, per gli Stati membri e le autorità di gestione dei vari programmi operativi, di un'adeguata consultazione delle organizzazioni non governative al momento della pianificazione, dell'attuazione e del seguito degli aiuti FSE. Ritiene tuttavia indispensabile precisare — all'articolo 5, paragrafo 2, della proposta di regolamento — che tale consultazione deve aver luogo a livello centrale e regionale. Si compiace inoltre che le misure finanziate siano rese accessibili non solo alle parti sociali, ma anche alle organizzazioni non governative. Nel quadro del previsto partenariato, bisognerà anche tenere conto del peso dei prestatori di servizi sociali *no profit* in termini occupazionali: il CESE raccomanda quindi che essi siano maggiormente coinvolti nella programmazione, nell'attuazione e nel seguito degli aiuti FSE.

4.9 Il CESE raccomanda un maggiore ricorso all'assistenza tecnica del FSE per finanziare le attività di formazione, istruzione e informazione di tutti i soggetti non statali che partecipano all'attuazione degli obiettivi del FSE.

Bruxelles, 9 marzo 2005.

La Presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Anne-Marie SIGMUND

---