

Parere Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: investimenti a favore della crescita e della creazione di posti di lavoro»

COM(2014) 473 final

(2015/C 242/08)

Relatore: Paulo BARROS VALE

La Commissione europea, in data 23 luglio 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

«Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: investimenti a favore della crescita e della creazione di posti di lavoro»

COM(2014) 473 final.

La sezione specializzata unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 16 dicembre 2014.

Alla sua 504a sessione plenaria, dei giorni 21 e 22 gennaio 2015 (seduta del 21 gennaio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 211 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni.

1. Conclusioni

1.1. Il CESE accoglie con favore la comunicazione della Commissione — Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale. Non può tuttavia esimersi dal formulare alcune riserve e preoccupazioni riguardo a un tema particolarmente importante.

1.2. La politica di coesione deve continuare a perseguire l'obiettivo per il quale è nata, sancito dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ossia la promozione della coesione sociale, economica e territoriale, ponendo la cooperazione e la solidarietà al servizio di uno sviluppo armonioso, che crei benessere per i cittadini. L'accento posto sulla strategia Europa 2020 è importante, ma risulta insufficiente alla luce delle sfide attuali.

1.3. Nella relazione, la Commissione non si limita a fare il punto dello sforzo comune per rendere migliore l'Europa, ma constata anche la difficoltà di tale compito. La crisi ha accentuato le disparità economiche e sociali, aggravando le differenze tra gli Stati membri e al loro interno e concentrando la crescita e lo sviluppo. La crisi non ha solo interrotto i progressi realizzati in materia di convergenza, ma in alcuni casi li ha vanificati, e la recessione è una realtà per quasi tutta la zona euro.

1.4. In tempi di crisi come quelli che stiamo attraversando, la maggior parte degli Stati membri, e in particolare quelli della zona euro, non sono in grado di promuovere gli investimenti; si accentuano le differenze tra le regioni periferiche e quelle centrali (sia tra i paesi dell'UE che al loro interno), e si creano effetti perversi quali la migrazione e la centralizzazione degli investimenti nelle aree più sviluppate, che condannano le altre al regresso e alla desertificazione.

1.5. Le politiche di austerità che sono state adottate non hanno avuto, in generale, gli effetti sperati. L'equilibrio di bilancio deve essere perseguito, ma non a qualsiasi costo, altrimenti si finirà per sortire effetti controproducenti e vanificare così i risultati della politica di coesione.

1.6. La politica di coesione, che in molti casi sarà la principale fonte degli investimenti, deve essere più ambiziosa, se non addirittura essere profondamente rimaneggiata, fino a quando non sarà possibile una ripresa della crescita e dell'occupazione. Sulla base dei risultati ottenuti finora si può concludere che le risorse disponibili per tale politica sono chiaramente insufficienti per far fronte ai problemi reali. Sarà opportuno, perciò, trovare forme alternative di finanziamento per la convergenza che portino la politica di coesione a un nuovo livello, che non si fondi soltanto sulla solidarietà europea, questione oggi particolarmente sensibile. Lo sforzo di solidarietà europeo è notevole, ma le risorse per esso mobilitate non sono sufficienti per le reali esigenze di convergenza, di fronte alle gravi carenze che affliggono le regioni più in ritardo sul piano dello sviluppo economico e sociale.

1.7. In un'economia globale, le diverse regioni hanno subito in modo diverso gli effetti della globalizzazione. Le regioni rispondono in modo differente agli investimenti, e occorre comprendere per quale motivo alcune regioni convergono mentre altre non sono in grado di farlo. È imperativo, attraverso la politica di coesione, creare nuove forme di *governance* che permettano alle regioni di dare risposta alle sfide cui sono confrontate. Il ruolo dello Stato dovrà contribuire a valorizzare le qualità specifiche delle regioni, assicurare che siano rispettati i principi della regolamentazione intelligente, garantire la dinamica imprenditoriale e sostenere lo sviluppo delle imprese, in particolare delle PMI, e infine rafforzare la capacità di innovazione promuovendo il benessere, la qualità della vita, la coesione sociale e la sostenibilità ambientale.

1.8. La politica di coesione deve continuare a perseguire la promozione della crescita economica e della competitività, senza dimenticare gli obiettivi sociali di una crescita intelligente e inclusiva. Il CESE condivide la parola d'ordine della sesta relazione sulla coesione: «investimenti a favore della crescita e della creazione di posti di lavoro».

2. Proposte

2.1. La politica di coesione deve indirizzare e investire i propri fondi con l'obiettivo fondamentale di promuovere un piano straordinario di investimenti per la crescita e l'occupazione. A complemento del già approvato piano del presidente Juncker, la politica di coesione dovrà finanziare prioritariamente progetti europei a carattere transnazionale (ad esempio, le varie reti di trasporto e la banda larga) e assegnare direttamente risorse alle imprese (in particolare alle PMI) in settori di primaria importanza per lo sviluppo locale e le attività dell'economia sociale.

2.2. Il recentemente adottato piano Juncker crea un nuovo fondo europeo per gli investimenti strategici, finanziato attraverso i fondi UE esistenti e la BEI. L'obiettivo, assai ambizioso, è di sfruttare appieno il potenziale dei fondi d'investimento, sia privati che pubblici, selezionando progetti che possano essere realizzati rapidamente. Il piano si basa sul presupposto che vi sia un'enorme domanda sommersa di questo tipo di investimenti. Solo il tempo dirà se il piano è destinato ad avere successo.

2.3. Ponendosi obiettivi di vasta portata, la politica di coesione potrà reperire, oltre ai fondi già disponibili, modalità autonome di finanziamento, quali il coinvolgimento della Banca europea per gli investimenti (BEI) o le euroobbligazioni, che non compromettano gli sforzi volti a risanare i bilanci e a conseguire gli obiettivi del Patto di stabilità e crescita.

2.4. Al fine di garantire un effetto moltiplicatore degli investimenti, sarà opportuno assegnare alla BEI una quota significativa dei fondi strutturali rimanenti dal periodo precedente (2007-2013), nonché dei fondi per il nuovo periodo, per consentire una ricapitalizzazione tale da attrarre i capitali di rischio disponibili sul mercato di leva finanziaria della politica di coesione⁽¹⁾.

2.5. La politica di coesione deve articolarsi correttamente con le altre iniziative dell'UE, in particolare con la promozione dell'Unione economica e monetaria, per conseguire gli 11 obiettivi stabiliti e per realizzare effettivamente gli «investimenti in favore della crescita e della creazione di posti di lavoro».

2.6. La politica di coesione non può rimettere in discussione gli obiettivi in materia di risanamento dei bilanci. Gli Stati membri più impoveriti non dispongono attualmente dei mezzi per promuovere gli investimenti pubblici e, di conseguenza, non offrono agli investitori privati condizioni interessanti. Il principio di addizionalità deve essere applicato con cautela e in modo adeguato negli Stati membri che stanno compiendo sforzi in quest'ambito, poiché la violazione di tale principio condiziona l'assegnazione di risorse che in alcuni casi possono essere l'unica fonte di finanziamento per gli investimenti. Il CESE sostiene l'attuazione delle regole d'oro per escludere provvisoriamente dal patto di bilancio (e/o dal patto di stabilità) il cofinanziamento dei fondi strutturali per le regioni o i paesi più colpiti dalla recessione⁽²⁾.

2.7. Il controllo dei risultati è un elemento fondamentale. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) riafferma la propria convinzione che il monitoraggio dei risultati intermedi e finali dovrà essere effettuato da gruppi di lavoro dinamici, che presentino le proprie conclusioni nel corso di un vertice europeo annuale⁽³⁾ che promuova il dibattito e l'adozione delle misure correttive eventualmente necessarie.

2.8. L'attuazione della politica di coesione deve passare attraverso il forte coinvolgimento delle parti sociali. Il modello di *governance* dei programmi della politica di coesione deve prendere in considerazione l'esistenza di stanziamenti globali assegnati alla società civile organizzata per attività di sostegno ravvicinato ai cittadini e direttamente connessi alla soluzione di problemi specifici, obiettivo che il CESE ha proposto già da molto tempo ma che purtroppo non è mai stato realizzato dalle autorità europee.

⁽¹⁾ GU C 143 del 22.5.2012, pag. 10.

⁽²⁾ GU C 451 del 16.12.2014, pag. 10.

⁽³⁾ GU C 248 del 25.8.2011, pag. 68.

2.9. Per consentire il monitoraggio da parte degli interlocutori sociali è necessario creare veri e propri meccanismi di monitoraggio che consentano loro, in molti casi, di essere più di semplici spettatori e di intervenire in modo concreto. Il contributo dei rappresentanti della società civile organizzata è di vitale importanza, non solo per la concezione dei programmi operativi, ma anche per il monitoraggio e la valutazione dei risultati. L'inclusione delle parti sociali promuove il dibattito sulle difficoltà incontrate e sulle proposte di miglioramento e di semplificazione volte ad agevolare l'accesso ai finanziamenti europei e a rafforzare l'efficienza nell'uso dei fondi.

2.10. La semplificazione e l'armonizzazione delle regole applicate ai programmi e l'uniformazione delle procedure e dei moduli sono elementi fondamentali per massimizzare i risultati. La Commissione può semplificare talune procedure, ma la responsabilità primaria ricade sugli Stati membri, poiché i regolamenti dell'UE prevedono possibilità e non obblighi. Occorre aiutare e incentivare gli Stati membri a semplificare radicalmente le procedure e a non aggiungere dettagli superflui; la Commissione potrebbe monitorare tali sforzi, privilegiando ove possibile il rigoroso controllo dei risultati rispetto ai controlli puramente amministrativi. La semplificazione può essere oggetto di una misura straordinaria (nuovo regolamento) del Consiglio ⁽⁴⁾.

2.11. L'applicazione di un principio di concessione degli investimenti e valutazione dell'ammissibilità delle spese con l'opzione di rimborso per i costi semplificati (principio forfettario) è possibile in situazioni diverse, ad esempio per quanto riguarda i costi operativi generali, dato che le spese ammissibili dipendono dal risultato e non dall'imputazione di documenti sulla base di parametri di assegnazione. Gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati ad applicarlo efficacemente, sempre che ciò sia possibile, semplificando le procedure.

2.12. Alla semplificazione delle procedure amministrative che non aggiungono nulla ai risultati vanno affiancate misure di formazione per le imprese, in particolare le PMI, per i loro dipendenti e per i funzionari pubblici. La formazione è uno strumento essenziale per la comprensione dei meccanismi di finanziamento e per il corretto utilizzo dei fondi disponibili. In particolare, la formazione dei funzionari pubblici va considerata essenziale per conseguire l'obiettivo tematico del miglioramento della pubblica amministrazione.

2.13. Le risorse risparmiate riducendo gli oneri burocratici possono essere impiegate per creare un gruppo della Commissione, con l'obiettivo di sostenere e assistere gli Stati membri e le regioni nell'elaborazione e attuazione dei progetti della politica di coesione. Tale gruppo di sostegno ai paesi e alle regioni potrebbe, in ultima istanza e in casi di inottemperanza, sostituirsi agli enti nazionali di gestione dei fondi europei, sia che si tratti di pianificazione o di attuazione dei piani sia per quanto concerne il rispetto dei calendari.

2.14. Gli obiettivi della politica di coesione non possono essere misurati solo attraverso indicatori quantitativi. La promozione della coesione sociale, economica e territoriale, che è al centro della politica di coesione, comprende obiettivi che devono essere misurabili mediante indicatori qualitativi che dovrebbero essere concepiti per misurare lo sviluppo e non solo la crescita. Ad esempio, non è sufficiente calcolare il numero di disoccupati che hanno beneficiato di attività di formazione e quindi trovato un lavoro: deve essere misurato anche l'impatto di tale formazione sul miglioramento delle condizioni di vita.

2.15. La condizionalità ex ante, che introduce una serie di condizioni da soddisfare prima dell'erogazione dei fondi, non può servire a escludere talune regioni più indebitate che, a causa della loro situazione, non hanno modo di investire o di attirare gli investimenti per creare tali condizioni. La condizionalità ex ante deve essere applicata con attenzione se non addirittura sospesa per un periodo di tempo determinato, finché esisteranno rischi di crisi e di deflazione, per evitare di peggiorare la situazione di tali regioni, già di per sé vulnerabili, il che vanificherebbe qualsiasi loro possibilità di ottenere finanziamenti atti a promuovere la crescita e aggraverebbe ulteriormente i loro problemi.

2.16. La condizionalità macroeconomica non dovrà essere utilizzata in quanto penalizza le regioni e i loro cittadini a causa di decisioni macroeconomiche adottate a livello nazionale o europeo ⁽⁵⁾.

3. Osservazioni generali

3.1. L'introduzione di riforme nella politica di coesione è già stata affrontata nella 5a relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, e il CESE ha espresso la sua approvazione circa l'orientamento generale.

3.2. La politica di coesione è presentata come il principale motore della crescita. Non si deve tuttavia dimenticare che potrà esserlo veramente soltanto se sarà coordinata con le altre politiche dell'UE. È importante, ma non sufficiente, che la politica di coesione sia incentrata sugli obiettivi della strategia Europa 2020: è necessario definire strategie comuni di attuazione con le altre politiche e gli altri strumenti comuni, economici, sociali e regionali.

⁽⁴⁾ GU C 44 del 15.2.2013, pag. 23.

⁽⁵⁾ GU C 191 del 29.6.2012, pag. 30.

3.3. Un'attenzione particolare va accordata all'attuazione della politica di coesione nei paesi più colpiti dalla crisi, ossia quelli impegnati nel risanamento dei bilanci, che condiziona gli investimenti pubblici. L'equilibrio tra l'applicazione del principio di addizionalità e l'esigenza di un risanamento dei bilanci è delicato, perché la mancanza di articolazione tra gli obiettivi e le modalità per conseguirli rischia di condizionare il risanamento e/o di vanificare i possibili effetti della politica di coesione.

3.4. Il CESE riconosce l'importanza della politica di coesione nello sviluppo delle regioni più sfavorite, ma in alcune di esse tale crescita avrebbe potuto essere ulteriormente potenziata attraverso condizioni più propizie. Il CESE valuta positivamente e appoggia in pieno l'introduzione di un requisito concernente la buona *governance*, che mira a promuovere un ambiente più favorevole allo sviluppo ed è in linea con gli orientamenti elaborati dall'OCSE.

4. Osservazioni particolari

4.1. Vi è ancora molta strada da percorrere perché l'Europa possa tornare ai livelli di sviluppo, occupazione e benessere di prima della crisi. La crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, obiettivo prioritario della strategia Europa 2020 è ora sostenuta anche dal riorientamento della politica di coesione.

4.2. La sesta relazione non presenta ancora la valutazione dell'impatto della politica di coesione nel periodo 2007-2013, poiché la valutazione *ex post* avrà inizio solo nel 2015. I dati presentati permettono tuttavia di constatare che l'impatto della crisi è stato forte e che la politica di coesione non è stata in grado di contrastarne gli effetti, mentre in alcuni casi le disuguaglianze sono addirittura aumentate.

4.3. Una definizione chiara delle strategie per ciascun settore di investimento quale quella prevista, che tenga conto delle specificità di ciascuna regione, è da considerarsi fondamentale. Come si legge nella comunicazione, «dovrebbero essere i progetti a seguire le strategie e non viceversa». La definizione delle strategie, tuttavia, non è sufficiente. Occorre creare un contesto normativo adeguato, che privilegi il rigore senza però impantanarsi in procedure burocratiche inutili e disincentivanti. Come si afferma nella comunicazione, è fondamentale operare in un ambiente favorevole. La Commissione deve trattare con fermezza i paesi che non rispettano le regole, per evitare sprechi di fondi che non saranno accettati dagli Stati contribuenti netti.

4.4. La comunicazione introduce nella politica di coesione un nuovo orientamento che si riferisce ai vantaggi di sostenere un numero limitato di priorità, date le scarse risorse disponibili per soddisfare tutte le necessità delle regioni meno sviluppate. In alcuni casi la concentrazione delle risorse per sostenere progetti di grande impatto, che producano effetti duraturi sul piano economico e sociale comporta dei vantaggi perché consente di risolvere problemi specifici, mentre in altri casi un approccio di questo tipo potrebbe anche avere un effetto controproducente. In paesi le cui regioni presentano livelli di sviluppo eterogenei e in cui vi è carenza di investimenti privati, l'eccessiva concentrazione delle risorse rischia di escludere dalla crescita e dallo sviluppo zone e settori che altrimenti potrebbero beneficiare dei fondi della politica di coesione e quindi convergere e contribuire positivamente a uno sviluppo integrato.

4.5. Dato che vengono presentate cifre diverse circa l'impatto della politica di coesione, gli effetti reali degli investimenti rimangono difficili da quantificare, il che dimostra che la scelta degli indicatori da utilizzare non è stata la più appropriata. Pare che su questo fronte si stiano facendo dei progressi, e il CESE se ne rallegra, poiché si prevede di stabilire obiettivi e risultati chiari e misurabili. Per quanto riguarda le priorità, gli indicatori e gli obiettivi definiti negli accordi di partenariato, manca un monitoraggio nel tempo che consenta di adottare, ove necessario, decisioni correttive ai fini di un'effettiva responsabilizzazione degli Stati membri circa i risultati e un seguito affidabile delle misure.

4.6. La scelta degli indicatori, tuttavia, non dovrà limitarsi esclusivamente a quelli di natura quantitativa. Se la dimensione quantitativa è ideale per misurare la crescita, lo sviluppo richiede l'impiego di indicatori qualitativi che non possono essere trascurati.

4.7. Le città, indicate come uno dei motori della crescita, riceveranno circa la metà degli importi resi disponibili attraverso il FESR. Pur con qualche riserva, il CESE sostiene gli investimenti nelle città e nel loro potenziale effetto trainante. Richiama in tale contesto l'attenzione sul fatto che tali investimenti devono essere realizzati con la massima cautela, per evitare di alimentare centralismi con effetti perversi. Se è vero che l'afflusso di abitanti verso le città può favorire lo sviluppo, è altrettanto vero che il sovraffollamento contribuisce all'aumento della povertà e dell'esclusione sociale. D'altronde, la carenza di investimenti nelle regioni meno centrali pregiudica la qualità di vita dei cittadini, provocando una crescente desertificazione, l'esodo verso le grandi città e l'abbandono delle attività dell'agricoltura, della pesca e dell'industria, settori essenziali per lo sviluppo dell'UE.

4.8. La comunicazione indica in una migliore integrazione delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile uno dei fondamenti della politica di coesione. Nel gennaio 2014 la Commissione ha pubblicato il regolamento delegato relativo al codice di condotta europeo sui partenariati nell'ambito dei fondi SIE ⁽⁶⁾. Dall'analisi del documento si evince che non sono previste importanti innovazioni per quanto riguarda la prassi vigente. Sono elencati i principi fondamentali del processo di selezione e coinvolgimento dei partner e vengono illustrate diverse buone pratiche, ma non si introduce alcun meccanismo obbligatorio di monitoraggio da parte degli interlocutori sociali. La verità è che in molti Stati membri questi ultimi continuano ad avere un ruolo puramente simbolico nelle decisioni: la consultazione ha luogo, ma non si tiene realmente conto del parere di chi è più vicino alla realtà e conosce meglio i problemi. Malgrado tali difficoltà, il CESE riafferma il proprio sostegno alla diffusione dell'attuazione del codice di condotta europeo.

4.9. Il CESE ha già avuto l'opportunità di esprimere la propria convinzione che il coinvolgimento di tutti i partner e soggetti interessati della società civile organizzata nella preparazione, esecuzione e valutazione ex post dei programmi e progetti contribuirà a migliorarne la qualità e l'esecuzione ⁽⁷⁾.

4.10. È necessario ridurre gli oneri burocratici. Avvalendosi delle raccomandazioni delle revisioni contabili, i programmi devono concentrarsi sul controllo dei risultati più che sul modo in cui vengono conseguiti, evitando così procedure amministrative complesse che richiedono strutture pubbliche e private gigantesche e costose. La burocrazia costituisce un ostacolo reale alla partecipazione di numerosi imprenditori e all'efficienza della pubblica amministrazione. La semplificazione e l'uniformazione delle procedure, delle regole e dei moduli sono non solo possibili, ma anche auspicabili.

5. La buona governance: una nuova scommessa per il periodo 2014-2020

5.1. Benché esistano due visioni quanto all'importanza e all'influenza della buona *governance* per la crescita economica, è sempre più diffusa la posizione secondo cui la buona *governance* e istituzioni pubbliche efficienti costituiscono una condizione necessaria di un forte sviluppo economico. Anche il CESE, tra gli altri, condivide tale punto di vista.

5.2. Garantire la certezza del diritto e un sistema giudiziario indipendente e regolare in modo adeguato e stabile contribuisce a ridurre gli sprechi amministrativi e a creare un senso di stabilità favorevole agli investimenti, che incide direttamente sulla politica di coesione.

5.3. L'inclusione nella politica di coesione di un requisito concernente una buona *governance*, come stabilito nei principi dell'OCSE per l'efficacia degli investimenti pubblici, risponde a una necessità trasversale e merita il sostegno del CESE. Occorre ridurre le differenze esistenti sul piano della facilità di attuazione dei progetti e di creazione di nuove imprese nei diversi Stati membri, in quanto le carenze della *governance* non condizionano soltanto il mercato interno, ma anche il mercato unico, perché creano ostacoli all'accesso di operatori provenienti da altri Stati membri.

5.4. In alcuni Stati membri si riscontra la necessità di migliorare il coordinamento a livello regionale se non di introdurre un'efficace *governance* regionale, quale tramite tra il governo nazionale e quello locale in grado di elaborare strategie effettivamente rilevanti per lo sviluppo regionale e per la convergenza delle regioni. Lo Stato centrale, pur essendo spesso incapace di interpretare le esigenze e le priorità dei territori, in alcuni casi non devolve i poteri necessari agli enti regionali, che si limitano a fungere da cassa di risonanza del potere politico nazionale, senza apportare alcun valore aggiunto per la regione.

5.5. Nel contesto di questa nuova attenzione alla questione della buona *governance*, non si deve dimenticare che un'amministrazione pubblica più efficiente può essere costruita solo attraverso la formazione dei relativi quadri, accompagnata in parallelo dalla volontà politica di realizzare le necessarie modifiche legislative.

Bruxelles, 21 gennaio 2015

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

⁽⁶⁾ Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione (GU L 74 del 14.3.2014, pag. 1).

⁽⁷⁾ GU C 44 del 15.2.2013, pag. 23.