

Parere del Comitato delle regioni in merito

- alla **Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo e alla**
- **Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale — Progress**

(2005/C 164/05)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo* (COM(2004) 493 def. 2004/0165 (COD)),

vista la *Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale — Progress* (COM(2004) 488 def. — 2004/0158 (COD)),

vista la decisione della Commissione del 15 luglio 2004 di consultarlo in materia, conformemente all'articolo 265, primo paragrafo, e all'articolo 148 del Trattato che istituisce la Comunità europea,

vista la decisione del proprio Presidente, in data 5 aprile 2004, di incaricare la commissione Politica economica e sociale di elaborare il parere in materia,

vista la *Comunicazione della Commissione — Terza relazione sulla coesione economica e sociale* (COM(2004) 107 def.),

visto il proprio parere sulla *Terza relazione sulla coesione economica e sociale* (CdR 120/2004 fin),

visto il *Libro bianco della Commissione europea sulla governance europea* (COM(2001) 428 def.),

visto il proprio parere sul *Libro bianco della Commissione europea sulla governance europea* (CdR 103/2001 fin),

vista la *Proposta di regolamento del Consiglio sul Fondo sociale europeo* (COM(98) 131 def.),

visto il proprio parere sulla *Proposta di regolamento del Consiglio sul Fondo sociale europeo* (CdR 155/1998 fin) ⁽¹⁾,

visto il proprio parere sul tema *Nuove forme di governo: Europa, un quadro per l'iniziativa dei cittadini* (CdR 182/2000 fin) ⁽²⁾,

vista la *Comunicazione della Commissione — Dialogo con le associazioni degli enti territoriali sull'elaborazione delle politiche dell'Unione europea* (COM(2003) 811 def.),

visto il proprio progetto di parere (CdR 240/2004 riv. 2) adottato in data 8 dicembre 2004 dalla commissione Politica economica e sociale (relatrice: Paz FERNÁNDEZ FELGUEROSO, sindaco e presidente della municipalità di Gijón (ES/PSE)),

ha adottato all'unanimità il seguente parere in data 23 febbraio 2005, nel corso della 58a sessione plenaria.

1. Osservazioni del Comitato delle regioni

attività che il Fondo può finanziare nell'ambito degli obiettivi «Convergenza» e «Competitività regionale e occupazione». Inoltre prevede altre disposizioni a carattere trasversale, che avranno ripercussioni sulle azioni avviate dal Fondo;

IL COMITATO DELLE REGIONI

1.1 **sottolinea** che il regolamento in esame fa parte di un insieme di regolamenti relativi ai fondi strutturali, presentati assieme ad altre proposte legislative dalla Commissione europea il 14 luglio 2004. Il regolamento stabilisce le disposizioni generali che reggono il Fondo sociale europeo (nel seguito «il Fondo» o «FSE») nel suo insieme, e definisce la natura delle

1.2 **fa notare** che il Fondo ha svolto sinora un ruolo finanziario significativo nella politica dell'occupazione, innescando un processo di crescita sostenibile dei posti di lavoro e provocando l'avvio di diverse politiche attive in materia a livello nazionale, regionale e locale. In tale settore le sue relazioni con la strategia europea per l'occupazione (SEO) hanno dato, nell'attuale periodo di programmazione, risultati assai positivi. Il Comitato delle regioni auspica che quelle con la strategia di Lisbona siano altrettanto feconde;

⁽¹⁾ GU C 51 del 22.2.1999, pag. 48.

⁽²⁾ GU C 144 del 16.5.2001, pag. 1.

1.3 **sottolinea** che il compito principale del Fondo sociale europeo è il rafforzamento della coesione economica e sociale tramite il sostegno alle politiche degli Stati membri con l'obiettivo di ottenere la piena occupazione, migliorare la qualità e la produttività, promuovere l'inclusione sociale e ridurre le differenze tra i livelli regionali di occupazione, conformemente agli orientamenti ed alle raccomandazioni della strategia europea per l'occupazione. Tale strategia è stata rivista nel 2003 per adeguarla alla strategia di Lisbona e avvicinarla ancor più alla politica di coesione economica e sociale;

1.4 **constata** una certa carenza di precisione e concretezza nell'attuale formulazione della proposta di regolamento. In taluni casi è necessario riferirsi ad altri strumenti giuridici, che non sono esaminati nel presente parere, allo scopo di comprendere la reale portata del regolamento: questo vale ad esempio per il finanziamento delle azioni previste espressamente o per quelle correlate al progetto di partenariato, che amplierebbe l'efficacia prevista del regolamento stesso;

1.5 **esprime con forza** la propria preoccupazione nel constatare il ruolo attribuito agli Stati membri ed alle autorità di gestione nella supervisione del conseguimento degli obiettivi del Fondo, senza che nella configurazione dei partenariati in questione vi sia il minimo riferimento agli enti locali e regionali; **ricorda** la necessità di ampliare e migliorare la partecipazione delle regioni e degli enti locali al momento di definire, programmare ed applicare le misure del Fondo, pur nel rispetto del principio di sussidiarietà e dei sistemi istituzionali dei singoli Stati membri;

1.6 **prende atto** delle osservazioni presentate nella Terza relazione sulla coesione economica e sociale, nelle quali si affronta il problema dell'invecchiamento demografico in Europa e delle sue ripercussioni sul quadro occupazionale. Stando ai dati del documento, e alle estrapolazioni più recenti, si prevede per l'Unione nel 2025 una diminuzione del 10 % del numero di persone tra i 15 ed i 64 anni, cosa che significa un aumento degli anziani di più di 65 anni. L'invecchiamento demografico provocherà pertanto una riduzione graduale della popolazione attiva dell'Unione. Queste prospettive evidenziano la necessità di mantenere la crescita economica dell'Unione ed aumentare il tasso occupazionale, riducendo al tempo stesso le possibilità di pensionamento anticipato. Al riguardo, si richiama il parere espresso dal Comitato delle regioni in merito alla comunicazione della Commissione *Aumentare il tasso d'occupazione dei lavoratori anziani e differire l'uscita dal mercato del lavoro* (adottato nella sessione plenaria del 29 settembre 2004);

1.7 **considera** che il futuro regolamento del Fondo dovrebbe conciliare una politica di mantenimento dell'occupabilità lungo l'intero arco della vita attiva e di riciclaggio dei lavoratori — uomini e donne — di oltre 40 anni, favorendo l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, il che non sembra riflettersi nella proposta in esame. La promozione dell'invecchiamento attivo e del pensionamento anticipato deve comunque seguire criteri di sostenibilità;

1.8 **ritiene** corretto che il regolamento tenga conto dei problemi specifici di carattere socioeconomico che affliggono attualmente le aree urbane periferiche rispetto ad altre zone più sviluppate del continente europeo, situazione che potrebbe perpetuare i problemi di accessibilità dei cittadini ai servizi di collocamento; **ritiene** che i problemi sociali vadano analizzati nella loro diversità, rispondendo altresì alla grande eterogeneità delle problematiche delle varie città europee;

1.9 **valuta positivamente** la pubblicazione di Progress, programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale, soprattutto poiché nella proposta di regolamento non si trova alcun riferimento a tale iniziativa. **Raccomanda** dunque di esaminare la possibilità di includere nella proposta un tale riferimento;

1.10 **rileva** con soddisfazione la presenza nella proposta che istituisce il programma Progress di una disposizione dedicata alla coerenza ed alla complementarietà e **ribadisce la necessità** che tutte le azioni finanziate con le risorse dei fondi strutturali, ed in particolare quelle del Fondo sociale europeo, siano orientate ai principi di coerenza, complementarietà e concentrazione;

1.11 **ricorda** che nel luglio 2001 la Commissione europea ha approvato il Libro bianco sulla *governance*, che era volto ad aprire maggiormente il processo di elaborazione delle politiche comunitarie; ricorda altresì che l'obiettivo era quello di coinvolgere in tale processo un maggior numero di persone e di associazioni sia nella fase di formulazione che in quella di applicazione, il che avrebbe dovuto tradursi in una maggior trasparenza e responsabilizzazione di tutti i partecipanti. L'aumento della partecipazione degli enti locali e regionali alle politiche dell'Unione riflette inoltre, in taluni Stati membri, il ruolo significativo di tali attori nell'elaborazione delle politiche, e corrisponde alla loro crescente responsabilizzazione e al maggior coinvolgimento dei cittadini e delle organizzazioni di base nei processi di democrazia locale. **Ritiene** che bisognerebbe tenerne conto al momento di definire la regolamentazione relativa ai fondi strutturali, ed in particolare quella relativa al Fondo sociale europeo;

1.12 **accoglie** favorevolmente l'inclusione, tra gli articoli della proposta di regolamento di un riferimento esplicito all'innovazione, dato che questo corrisponde perfettamente alla filosofia sulla quale poggia la strategia di Lisbona, che chiede la creazione di un'area europea di ricerca ed innovazione;

1.13 **ritiene lodevole** la correlazione stabilita tra la proposta di regolamento, la SEO e la strategia di Lisbona, correlazione che andrà a vantaggio di una maggior efficacia degli strumenti giuridici e finanziari dell'Unione; **manifesta** preoccupazione per la scarsa chiarezza — rilevata a più riprese nel presente parere — di alcuni articoli della proposta relativi a questioni di fondo e a questioni finanziarie; **considera** infine che disposizioni più concrete non potranno che andare a vantaggio del futuro regolamento.

2. Raccomandazioni del Comitato delle regioni

IL COMITATO DELLE REGIONI

2.1 **auspica** che in sede di definizione dei compiti del FSE venga aggiunto all'articolo 2, paragrafo 1, un riferimento esplicito alla necessità di sostenere le politiche degli Stati membri in relazione da un lato al principio della parità tra donne e uomini, sancito dall'articolo 2 del Trattato CE e dagli articoli 1-2 e 1-3 del Trattato costituzionale e, dall'altro, a quello della «non discriminazione», riprendendo l'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Tale riferimento, infatti, non figura nel testo della proposta di regolamento. Il Comitato inoltre ricorda che uno dei campi d'attività del futuro programma Progress è specificamente dedicato all'attuazione del principio della non discriminazione, e raccomanda pertanto l'inclusione di quest'ultimo nel regolamento;

2.2 **raccomanda** che la proposta di regolamento includa tra i suoi articoli, accanto al riferimento alla strategia europea per l'occupazione, anche un riferimento concreto alla strategia di Lisbona e al suo obiettivo strategico di fare dell'Unione l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, capace di conciliare una crescita economica sostenibile con un maggior numero di posti di lavoro di miglior qualità e con un maggior livello di coesione sociale. Il Comitato **ritiene** infatti che le azioni promosse dal Fondo debbano contribuire al conseguimento di tale obiettivo;

2.3 **considera** che gli enti locali e regionali debbano partecipare allo sviluppo e all'applicazione degli orientamenti annuali in materia di occupazione. Dato che tali orientamenti definiscono un quadro ideale per l'utilizzazione del Fondo, stabilendo le priorità per il suo intervento, gli enti locali e regionali debbono venir consultati e partecipare a pieno titolo alla definizione di tali priorità. Tale aspetto, che già figurava nel parere del Comitato delle regioni sulla «Proposta di regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo» (adottato nel corso della 26a sessione plenaria del 18 e 19 novembre 1998), rappresenta un punto al quale il CdR non intende rinunciare per il nuovo periodo di programmazione 2007-2013;

2.4 **raccomanda** che le attività destinate alla formazione ed all'istruzione, che figurano soprattutto nell'ambito dell'obiettivo della convergenza, siano applicate in maniera più finalizzata all'obiettivo della competitività regionale e dell'occupazione; **raccomanda** inoltre che l'apprendimento permanente venga incluso — in quanto attività concreta — nell'ambito della formazione;

2.5 **raccomanda** che nell'articolo 3 venga fatto esplicito riferimento ai giovani, precisando che l'insieme delle azioni previste avranno l'obiettivo di equiparare la situazione degli uomini, delle donne e dei giovani, visto che il tasso di disoccupazione giovanile nella zona euro è quasi il doppio del tasso di

disoccupazione globale; chiede altresì di aggiungere, tra i gruppi elencati nella proposta, vale a dire lavoratori adulti poco qualificati, persone in cerca di lavoro o senza alcuna attività, donne, migranti e disabili, anche un riferimento ai disoccupati di più di 40 anni, uomini e donne che per le loro particolari caratteristiche corrono il rischio di venir esclusi dal mercato del lavoro; **accoglie** invece positivamente l'impostazione preventiva in materia di accesso all'occupazione per lottare contro la disoccupazione;

2.6 **desidera evidenziare**, con riferimento alle priorità che saranno oggetto di finanziamenti a norma dell'articolo 3, le misure destinate alla formazione continua, all'apprendimento permanente ed alla formazione nell'ambito delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione; **considera** positivamente che l'espansione e la promozione degli investimenti in capitale umano figurino tra le priorità, date le loro ripercussioni positive sull'occupazione. Ricorda che ciascuna di queste priorità è collegata alla strategia di Lisbona. **Sottolinea** altresì le misure volte alla modernizzazione dei servizi di collocamento e della formazione linguistica, nonché il riferimento all'economia sociale e, per quanto riguarda i servizi di collocamento, **raccomanda** che nell'articolo venga fatto riferimento anche al coordinamento con gli enti locali. Il Comitato delle regioni **propone** al tempo stesso che si adottino azioni specifiche destinate a incoraggiare le donne ad assumere posti di responsabilità nella loro vita professionale;

2.7 **raccomanda** che il nuovo massimale del 10 % per l'ammissibilità al finanziamento, previsto all'articolo 3, paragrafo 4, con riferimento alla priorità *dell'integrazione sociale* (priorità c), venga applicato, per analogia, anche alla priorità del *miglioramento dell'accesso all'occupazione* (priorità b);

2.8 **suggerisce** che venga migliorata su un piano generale la terminologia e la formulazione dell'articolo 3, dato che la formulazione attuale potrebbe a suo parere dare adito a problemi di interpretazione linguistica, soprattutto nel contesto attuale, successivo all'adesione di dieci nuovi Stati membri e all'arrivo di numerose nuove lingue ufficiali nella Comunità. Tale considerazione può d'altronde venire estesa a tutti gli articoli del testo in esame;

2.9 **osserva** che la proposta di regolamento sul Fondo pone l'accento sul ruolo degli Stati membri e delle autorità responsabili della gestione in quanto attori chiamati a garantire la coerenza delle azioni promosse dal Fondo con l'attuazione della strategia europea per l'occupazione; **giudica** quindi che sarebbe opportuno chiarire meglio il ruolo degli enti locali e regionali in quanto attori che debbono anch'essi contribuire alla coerenza delle attività finanziate dal Fondo, soprattutto visto che l'attuazione avviene nella sfera amministrativa locale; **considera** che tale necessità di coerenza e concentrazione, riconosciuta nell'articolo 4, deve tener conto delle ripercussioni in termini di coesione sociale;

2.10 **accoglie con soddisfazione** l'elenco delle aree nelle quali le iniziative del Fondo debbono concentrare le proprie attività, e sottolinea i problemi più gravi delle regioni e degli enti locali, incluse le aree urbane depresse, le zone rurali in declino e le aree che dipendono dalla pesca; **suggerisce** che nell'articolo 4 si faccia esplicito riferimento anche alle «zone industriali in crisi», dato che in tale ambito gli interventi finanziati dal Fondo possono permettere di conseguire una maggior coesione sociale in contingenze particolarmente difficili per la popolazione, soprattutto quella femminile;

2.11 **accoglie favorevolmente** il riferimento agli enti locali e regionali per quanto riguarda le questioni relative alla *governance* e alla cooperazione ma **ritiene** ciononostante che di detti enti si dovrebbe tener conto, conformemente alla specificità istituzionale di ciascuno Stato membro, anche al momento di concepire le azioni finanziate dal Fondo. Ribadisce infatti quanto aveva già osservato nel suo parere *Nuove forme di governo: Europa, un quadro per l'iniziativa dei cittadini* (adottato nel corso della 36a sessione plenaria del 14 dicembre 2000), e cioè che tematiche quali la creazione di posti di lavoro o l'inclusione e la coesione sociale non possono venir risolte positivamente ad un unico livello, ma richiedono il contributo di tutti, conformemente ai principi di prossimità e di proporzionalità. **Considera** dunque che sarebbe opportuno che una parte delle azioni avviate nell'ambito del Fondo potessero venir gestite a livello locale e regionale: un tale sviluppo aiuterebbe infatti a conseguire gli obiettivi di questo articolo;

2.12 **accoglie** favorevolmente il riferimento alla necessità di coinvolgere e consultare le varie parti sociali nella programmazione, attuazione e controllo delle azioni finanziate dal Fondo, estendendo tale coinvolgimento alle organizzazioni non governative, al livello territoriale idoneo; **osserva** tuttavia che la proposta di regolamento non sembra sufficientemente concreta in tal senso, e chiede pertanto di migliorare la formulazione dell'articolo 5; **raccomanda** di elencare più concretamente sia il tipo di associazioni da prendere in considerazione in tale contesto, ad esempio le associazioni dei lavoratori e degli imprenditori, sia il livello e l'ambito più adeguati per tale coinvolgimento; manifesta infine la propria preoccupazione poiché tale mancanza di concretezza può rendere di fatto inutilizzabile l'articolo in questione. Il Comitato, a tale proposito, **desidera** ricordare la comunicazione della Commissione europea *Dialogo con le associazioni degli enti territoriali sull'elaborazione delle politiche dell'Unione europea* del 19 dicembre 2003, il cui obiettivo globale era di coinvolgere gli enti locali, tramite le loro associazioni, nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche europee;

2.13 **sottolinea** con soddisfazione l'inclusione nella proposta di regolamento degli aspetti trasversali, in particolare per quanto riguarda le questioni dell'eguaglianza tra donne e uomini. Gli Stati membri e le autorità responsabili della gestione devono provvedere «affinché i programmi operativi comprendano una descrizione delle misure adottate per promuovere la parità tra uomini e donne nelle fasi di programmazione, attuazione, controllo e valutazione». Il Comitato **ritiene** che le amministrazioni locali e regionali potrebbero

dare il proprio contributo in tale ambito, grazie alle esperienze raccolte nel corso del periodo di programmazione 2000-2006, e raccomanda pertanto che nell'articolo 6 venga menzionato tale punto;

2.14 **ritiene** che le azioni finanziate dal FSE debbano svolgere un ruolo attivo nell'attuazione della direttiva 2002/73 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 settembre 2002 relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro; **esprime soddisfazione** per il fatto che l'eguaglianza tra donne e uomini figuri tra gli obiettivi del futuro programma Progress;

2.15 **raccomanda** che venga precisato il senso del termine «descrizione» che appare nel citato articolo 6 della proposta di regolamento e considera che sarebbe opportuno che il regolamento non si limitasse a descrivere le modalità atte a promuovere l'eguaglianza tra donne e uomini, ma fornisse anche degli orientamenti atti a garantirne la corretta applicazione. Il Comitato **raccomanda** quindi di approfondire il contenuto della disposizione in questione;

2.16 **esprime** preoccupazione in relazione all'articolo 7 per l'assoluta mancanza di riferimenti alla sfera regionale e locale: è infatti a tale livello che si possono individuare più facilmente le necessità di innovazione e la conoscenza specifica delle situazioni di partenza può fornire un aiuto alle attività di ricerca ed innovazione. Gli enti locali, data la loro prossimità, identificano le attività innovatrici e possono promuoverle con tutti i mezzi a loro disposizione, rendendo così possibile un maggior sviluppo — su scala regionale e nazionale — di quelle più efficaci;

2.17 **osserva** con preoccupazione la sparizione delle «azioni innovatrici» nella misura in cui queste sono servite a portare a termine progetti pilota di notevole interesse con forti ripercussioni sul mercato del lavoro, sull'occupazione e sulla formazione professionale; **ritiene** opportuno che continui ad esservi uno strumento per l'innovazione specifico non diluito nell'ambito generale delle iniziative del Fondo e in grado di mantenere una certa unità d'azione col sostegno e l'impulso che provengono dalla Comunità, il che permetterebbe di continuare a sperimentare nuove forme di intervento in ambiti diversi quali l'occupazione, i lavoratori — uomini e donne-, l'inclusione sociale e gli equilibri territoriali;

2.18 **giudica positivo** che la proposta di regolamento sul Fondo preveda, al suo articolo 8, un paragrafo specifico dedicato alla cooperazione transnazionale, il che evidenzia un maggior riconoscimento dell'importanza della realtà regionale; **raccomanda** che gli strumenti di cooperazione territoriale promuovano la costruzione ed il rafforzamento delle reti urbane e la moltiplicazione delle esperienze di cooperazione tra città e regioni, come già ricordato nel parere del Comitato sulla terza relazione sulla coesione economica e sociale, adottato nella 55a sessione plenaria del 16 giugno 2004;

2.19 **esprime tuttavia preoccupazione** per l'assoluta mancanza di riferimenti espliciti alla sfera regionale e locale nel citato articolo 8, soprattutto se si tiene conto delle esperienze raccolte nel corso dell'attuale periodo di programmazione nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Interreg, gestita direttamente dalle regioni, mediante autorità di gestione del tutto autonome rispetto a quelle nazionali; raccomanda che l'articolo venga completato precisando le modalità di intervento e di finanziamento delle azioni in questione ed il ruolo specifico delle regioni e degli enti locali;

2.20 **esprime soddisfazione** per il fatto che nella proposta di regolamento figura una disposizione che prevede che la Commissione promuova scambi di esperienze, attività di sensibilizzazione, seminari e reti atte ad identificare e diffondere le migliori pratiche e rafforzare l'apprendimento reciproco allo scopo di migliorare il contributo del Fondo al conseguimento degli obiettivi comunitari in materia di occupazione ed inclusione sociale; **lamenta** che la proposta di regolamento non sia più precisa per quanto riguarda il finanziamento dedicato all'assistenza tecnica ed il coordinamento tra questa e l'insieme di programmi che verranno avviati nel corso del successivo

periodo di programmazione; **chiede** per tal motivo una più precisa formulazione dell'articolo;

2.21 **considera** positiva l'inclusione di un articolo dedicato alle relazioni annuali ed alla relazione finale, che ne precisa inoltre i contenuti; **ritiene** che in tali relazioni debbano figurare anche le forme di coinvolgimento e consultazione delle parti sociali e dei rappresentanti delle organizzazioni non governative (le ONG);

2.22 **esprime** preoccupazione per la scarsa precisione di alcuni paragrafi dell'articolo dedicato all'ammissibilità delle spese: si introduce in particolare il concetto di «costi indiretti» di un'operazione, dichiarabili fino a un massimo del 20 % dei costi diretti di tale operazione, in base a fattori non meglio precisati; **raccomanda** una più precisa formulazione nella redazione definitiva di tale disposizione, dato che la scarsa precisione in relazione a questioni di questo tipo complica la gestione e provoca inefficienze a livello delle spese, il che contraddice quei principi di corretta gestione finanziaria che la Commissione europea ricorda costantemente.

Bruxelles, 23 febbraio 2005.

Il Presidente
del Comitato delle regioni
Peter STRAUB
