



Comitato economico e sociale europeo

ECO/190
Politiche strutturali e
coesione

Bruxelles, 9 gennaio 2007

P A R E R E

della sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
sul tema
L'impatto e le conseguenze delle politiche strutturali sulla coesione dell'Unione europea

Relatore: **DERRUINE**

Il Parlamento europeo, in data 20 luglio 2006, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo sul tema:

L'impatto e le conseguenze delle politiche strutturali sulla coesione dell'Unione europea.

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 7 dicembre 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore DERRUINE.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data ..., nel corso della ...a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con ... voti favorevoli, ... voti contrari e ... astensioni:

*

* *

1. **Conclusioni e raccomandazioni**

- 1.1 Il presente parere esplorativo risponde alla lettera del 20 luglio 2006 in cui il Presidente del Parlamento europeo ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo un contributo alla relazione elaborata dallo stesso Parlamento europeo in merito all'impatto e alle conseguenze delle politiche strutturali sulla coesione dell'Unione europea.
- 1.2 Il CESE ricorda che, conformemente allo spirito del Trattato (cfr. articoli 2, 158 e 159), tutte le politiche devono concorrere alla realizzazione di questo obiettivo di coesione che non si può far dipendere dalle sole politiche strutturali. Questo messaggio è stato ribadito dal Consiglio europeo del marzo 2006.
- 1.3 Secondo il CESE, la coesione non può essere misurata solo attraverso indicatori relativi al PNL. Il Comitato ha auspicato l'elaborazione di un indicatore più rappresentativo della coesione che comprenda oltre al PNL parametri come il tasso di occupazione e di disoccupazione, il grado di protezione sociale, il livello di accesso ai servizi di interesse generale, ecc.
- 1.4 I programmi nazionali di riforma della strategia di Lisbona, il corrispondente programma comunitario, gli orientamenti integrati proposti dalla Commissione e infine le valutazioni d'impatto dovrebbero tener conto in misura maggiore delle azioni intraprese per rafforzare la coesione, anche nella sua dimensione territoriale.

- 1.5 I fondi strutturali e di coesione hanno anticipato di molto l'attuazione della strategia di Lisbona in tutte le sue dimensioni: crescita, coesione, occupazione, qualità del lavoro, sostenibilità ambientale, e hanno contribuito a consolidare il modello sociale europeo.
- 1.6 I fondi strutturali hanno avuto un impatto indiscutibile che ha permesso di avviare il recupero dei paesi e delle regioni svantaggiate in termini di occupazione, crescita e infrastrutture. Essi hanno inoltre prodotto un effetto leva e hanno sancito il principio (che può ancora essere migliorato) di partenariato sul terreno. I fondi strutturali hanno infine contribuito alla disciplina delle amministrazioni locali e alla visibilità dell'UE.
- 1.7 La politica strutturale, al tempo stesso, sostiene il mercato interno grazie ai flussi commerciali prodotti dalla concezione e dall'attuazione dei progetti ammissibili ai fondi strutturali, molti dei quali oltretutto non avrebbero visto la luce senza il ruolo di catalizzatore svolto dall'azione europea.
- 1.8 Nonostante questo, il CESE osserva che il consenso storico che prevaleva sullo sviluppo della politica strutturale (strumenti, stanziamenti) in concomitanza con il mercato interno e l'Unione economica e monetaria, è venuto a mancare negli ultimi anni.
- 1.9 Nel corso del tempo, si è formato un poligono con ai vertici Londra, Amburgo, Monaco, Milano e Parigi. Questo polo, che rappresenta il 20% del territorio dell'UE, il 40% della popolazione totale e il 50% della ricchezza, ha "trainato" le altre regioni europee. Tenendo conto degli allargamenti recenti e futuri, è opportuno riflettere sulla promozione di altri raggruppamenti regionali dinamici destinati a coprire tutto il territorio comunitario.
- 1.10 Questo richiede delle infrastrutture per il collegamento tra le varie regioni ma anche tra i centri urbani e le relative periferie rurali. I limiti di bilancio decisi nell'ambito delle prospettive finanziarie e del Patto di stabilità e di crescita ostacolano tuttavia questo processo di modernizzazione.
- 1.11 Il CESE ritiene opportuno avviare una riflessione in merito agli orientamenti di bilancio definiti dal Patto di stabilità e di crescita e alle loro conseguenze sul finanziamento delle reti transeuropee, in particolare in merito agli anelli mancanti, nella misura in cui i progetti ammissibili agli aiuti europei devono essere cofinanziati dalle autorità nazionali.
- 1.12 Il CESE ribadisce la necessità di migliorare l'ingegneria finanziaria dei fondi strutturali e ritiene opportuno abbandonare la prassi consolidata di restituire agli Stati membri gli stanziamenti del bilancio europeo non utilizzati, in modo da ridurre il loro contributo.
- 1.13 Il CESE chiede nuovamente alla Commissione di elaborare (1) proposte vincolanti per gli Stati membri in cui vengano definite le modalità di coinvolgimento degli ambienti socioprofessionali nelle politiche strutturali e (2) indicatori relativi alle procedure di consultazione negli Stati membri. Il Comitato ritiene che questi ultimi dovrebbero in ogni

caso illustrare le modalità di *feedback* concernenti l'attuazione del principio di partenariato per quanto riguarda i comitati di monitoraggio.

- 1.14 Il Comitato chiede il sostegno del Parlamento europeo affinché il messaggio contenuto nel presente parere venga adeguatamente preso in considerazione sia quando la Commissione presenterà, nel 2008-2009, il documento di riforma del bilancio europeo, sia nell'ambito delle ulteriori riflessioni circa il futuro dell'Europa e il contributo della politica regionale.

2. **La coesione nel Trattato - Natura della coesione**

- 2.1 Il Trattato di Roma, firmato nel 1957, mira a "ridurre il divario tra le diverse regioni e il ritardo delle regioni meno favorite". Il Trattato di Amsterdam menziona lo "sviluppo equilibrato e sostenibile" come uno degli obiettivi della Comunità europea. Questo obiettivo è citato anche all'articolo 158: "Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali".
- 2.2 L'articolo 159 stabilisce quanto segue: "Gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 158. L'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni comunitarie, nonché l'attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi dell'articolo 158 e concorrono alla loro realizzazione. La Comunità appoggia questa realizzazione anche con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione "orientamento", Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti".
- 2.3 A questo punto, è importante sottolineare che, nello spirito del Trattato, tutte le politiche devono concorrere alla realizzazione di questo obiettivo di coesione che non si può far dipendere dalle sole politiche strutturali. Questo messaggio è stato ribadito dal Consiglio europeo del marzo 2006¹.
- 2.4 Prima di continuare, è opportuno stabilire cosa si intende per "coesione". Essa viene molte volte misurata da un indicatore basato sul PIL pro capite. Il Comitato tuttavia, nel suo parere *Il contributo delle politiche comunitarie non strutturali alla coesione economica e sociale*² aveva già auspicato l'elaborazione di "un indicatore più rappresentativo della coesione" che comprenda oltre al PIL "parametri come il tasso di occupazione e di disoccupazione, il grado di protezione sociale, il livello di accesso ai servizi di interesse generale, ecc."

¹ Punto 70 delle conclusioni della presidenza.

² GU C 10 del 14.1.2004, pag. 92.

- 2.5 Il progetto di Trattato costituzionale introduceva una novità sancendo la dimensione territoriale della coesione. Quest'ultimo aspetto della coesione è stato finora trascurato nonostante l'adozione dello Schema di sviluppo dello spazio comunitario (SDEC), che ha comunque fornito insegnamenti validissimi; è auspicabile che esso venga aggiornato nel corso della presidenza tedesca al fine di tener conto delle recenti adesioni e di quelle programmate.
- 2.6 Tenendo conto delle conclusioni della presidenza del Consiglio informale sulla coesione territoriale³, questa dimensione territoriale andrebbe pertanto inserita nei programmi nazionali di riforma della strategia di Lisbona e nel corrispondente programma comunitario. Occorre inoltre che la Commissione ne tenga maggiormente conto non solo nei suoi orientamenti integrati ma anche nelle sue valutazioni d'impatto, che finora hanno privilegiato unicamente il criterio della concorrenza a scapito degli altri.

3. Perché sono necessarie le politiche strutturali e quale(i) forma(e) devono assumere

- 3.1 Già all'epoca dell'elaborazione del Trattato di Roma nel 1957, i Sei avevano capito che l'integrazione economica rendeva indispensabile delle ristrutturazioni nei settori strategici dell'acciaio e del carbone. Concepirono dunque il Fondo sociale europeo (FSE) per attenuare gli effetti di queste trasformazioni industriali finanziando sistemi di aiuti all'occupazione e azioni di formazione.
- 3.2 Nel 1975, in seguito al primo ampliamento della Comunità ad un gruppo che comprendeva paesi più poveri dei sei paesi fondatori, in seguito anche agli shock petroliferi e alla grave crisi economica successiva, su esplicita richiesta del Regno Unito che all'epoca stava portando avanti una serie di importanti ristrutturazioni industriali, veniva creato il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), uno strumento ridefinito nel 1988 e perfezionato nel 1994 per completare l'azione del FSE e del FEAOG-Orientamento fornendo un sostegno finanziario alle regioni svantaggiate: investimenti produttivi diretti alla creazione o al mantenimento di posti di lavoro sostenibili, progetti d'infrastruttura, aiuti alle PMI, trasferimenti di tecnologie, elaborazione di strumenti finanziari, aiuti diretti agli investimenti e aiuti alle strutture nell'ambito dei servizi di prossimità.
- 3.3 La metà degli anni '80 è caratterizzata da nuovi ampliamenti a giovani democrazie che devono essere consolidate. I leader politici europei manifestano l'auspicio di vedere i nuovi paesi allinearsi al livello degli Stati già membri e sono disposti a farsi carico di questa solidarietà finanziaria raddoppiando gli stanziamenti concessi a titolo dei fondi strutturali (e dell'obiettivo 5b del FEAOG-Orientamento). La coesione economica e sociale fa il suo ingresso tra gli obiettivi del Trattato e gli stanziamenti assegnati alla politica regionale vengono raddoppiati per facilitare la convergenza dei nuovi paesi. È profondamente radicata l'idea che il recupero non si possa ottenere con il *dumping* sociale ma attraverso il rispetto dell'*acquis* comunitario e dei programmi di sviluppo regionale cui partecipano le parti sociali. Si riconosce inoltre che la

³ Conclusioni della presidenza, Consiglio informale dei ministri dell'UE sulla coesione territoriale, 20-21.5.2005 (paragrafo 2.3 e paragrafi successivi).

coesione, auspicata dai padri fondatori, non può essere ottenuta con il *laissez-faire* delle forze di mercato ma dipende necessariamente da un intervento pubblico che consente un riequilibrio tra le regioni. A partire dal 1988, entra in vigore la politica di coesione, il cui obiettivo è di ridurre il divario di sviluppo tra le diverse regioni dell'UE. Un'altra delle finalità di tale politica è di compensare le tensioni e gli squilibri determinati dagli sforzi intrapresi dai governi per conformarsi alle regole dell'UEM.

- 3.4 Dai punti precedenti, emerge chiaramente che i fondi strutturali e di coesione hanno anticipato di molto la realizzazione della strategia di Lisbona in tutte le sue dimensioni: crescita, coesione, occupazione, qualità del lavoro, sostenibilità ambientale.
- 3.5 Nel 1994 nasce il Fondo di coesione i cui beneficiari, contrariamente al FESR, non sono le regioni bensì gli Stati. Il Fondo di coesione è destinato più precisamente ai paesi il cui PNL pro capite non supera il 90% della media comunitaria e finanzia progetti d'infrastruttura nei settori dell'ambiente e dei trasporti.
- 3.6 Mentre la Commissione europea elabora le sue proposte concernenti le prospettive finanziarie 2007-2013, il commissario Barnier mette in guardia sul fatto che un aumento delle disparità dovute all'allargamento dell'UE del 2004 potrebbe mettere a repentaglio la coesione qualora gli stanziamenti a favore delle politiche strutturali fossero inferiori allo 0,45% del PIL europeo. Alla fine, il budget viene fissato allo 0,37% dell'RNL⁴, cosa che il Comitato giudica inaccettabile. I governi non hanno voluto rinnovare lo sforzo di solidarietà nei confronti dei nuovi Stati membri.
- 3.7 Questo breve excursus storico rivela l'esistenza di un consenso che ha prevalso, fino a pochi anni or sono, e che mirava a sviluppare i fondi strutturali (in termini di contenuto e di volume) in funzione degli impegni che l'Unione si era fissata (completamento del mercato interno, moneta unica, nuove adesioni). Questo consenso, va notato, si ritrovava in tutte le famiglie politiche che hanno partecipato alla gestione del potere nelle istituzioni europee. La rottura di questo accordo implicito mette nella giusta prospettiva la retorica pomposa sull'importanza del "modello sociale europeo".

4. **L'impatto dei fondi strutturali e di coesione**

- 4.1 È difficile valutare l'impatto delle politiche strutturali sulla coesione, a causa di una discontinuità nelle serie dei dati statistici Eurostat relativi al PIL o all'occupazione a livello NUTS-2 e NUTS-3. Esiste infatti uno scarto che può essere di diversi anni, o addirittura di più di un decennio, tra il momento dell'investimento cofinanziato dall'UE e il momento in cui il progetto inizia ad essere operativo e redditizio. Nonostante questo problema di tempi, non si può dire che i fondi strutturali non abbiano effetto nel breve termine.

⁴

Quarta relazione intermedia sulla coesione, COM(2006) 281 def., pag. 10.

- 4.2 "Tra il 1994 e il 2001, la crescita del PIL pro capite nei paesi beneficiari del Fondo di coesione, anche escludendo l'Irlanda, è stata dell'1% annuo superiore alla media UE (3% contro 2%) e la proporzione della popolazione in età lavorativa occupata in tutti questi Stati eccetto la Grecia è aumentata molto più della media. In Grecia, d'altro canto, come in Irlanda, la crescita della produttività del lavoro è risultata oltre il doppio della media UE nel corso del periodo in esame e notevolmente al di sopra della media anche in Portogallo"⁵.
- 4.3 "Si stima, pertanto, che nel 1999 il PIL sia risultato più elevato in Spagna di circa l'1,5% rispetto a quanto sarebbe stato in assenza di interventi; in Grecia la cifra corrispondente è di oltre il 2%, in Irlanda di quasi il 3% e in Portogallo di oltre il 4,5%. Nei nuovi Länder tedeschi, inoltre, l'aumento del PIL per effetto degli interventi è stimato nell'ordine del 4% circa"⁶.
- 4.4 Si potrebbe essere tentati di relativizzare il reale impatto dei fondi strutturali attribuendo il successo alla congiuntura, alle scelte di politica nazionale, ad altre politiche settoriali europee, ecc. Gli elementi che seguono tendono tuttavia a convalidare l'ipotesi di un vero e proprio valore aggiunto comunitario della politica strutturale sulla coesione e la convergenza.
- "Ciascun euro speso a livello dell'UE nell'ambito della politica di coesione dà luogo a un'ulteriore spesa media di 0,9 euro nelle regioni meno sviluppate (attuale Obiettivo 1) e di 3 euro nelle regioni in fase di ristrutturazione (attuale Obiettivo 2)"⁷.
 - Per quanto riguarda i fondi strutturali nel loro complesso, "i dati indicano che, in media, circa un quarto della spesa strutturale ritorna al resto dell'Unione sotto forma di un aumento delle importazioni, specialmente di macchinari e attrezzature. Questa 'diffusione' è particolarmente accentuata nel caso della Grecia (42% della spesa) e del Portogallo (35%)"⁸.
- 4.5 Nonostante tali indici dimostrino un allineamento progressivo dei risultati socioeconomici degli Stati membri, occorre sfumare il giudizio perché, a livello delle regioni, il movimento si rivela molto più lento.
- 4.5.1 "Gli IED (Investimenti diretti esteri) tendono ad essere destinati in misura sproporzionata alle aree più forti anziché a quelle più deboli dell'Unione. All'interno dei paesi, gli IED sono generalmente concentrati nelle grandi città e attorno ad esse, specialmente nelle capitali nazionali, mentre finanziamenti decisamente limitati vanno alle regioni in ritardo di sviluppo"⁹.

⁵ *Terzo rapporto sulla coesione economica e sociale: Un nuovo partenariato per la coesione – convergenza, competitività, cooperazione* (febbraio 2004), p. VIII.

⁶ *Ibidem*, p. XIX.

⁷ *Linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013*, COM(2005) 299 def., pag. 8.

⁸ *Terzo rapporto sulla coesione economica e sociale: Un nuovo partenariato per la coesione – convergenza, competitività, cooperazione* (febbraio 2004), p. XIX.

⁹ *Terzo rapporto sulla coesione economica e sociale: Un nuovo partenariato per la coesione – convergenza, competitività, cooperazione* (febbraio 2004), p. XIV.

- 4.6 Nell'ambito della politica di coesione, tra il 2000 e il 2004, sono stati approvati circa 3.600 progetti importanti, circa 1.600 dei quali grazie ai contributi offerti dalla Banca europea per gli Investimenti (BEI). Quest'ultima interviene in cinque settori per sostenere la coesione e favorire la strategia di Lisbona/Göteborg: coesione economica e sociale, iniziativa "Innovazione 2010" (i2i), reti transeuropee, protezione e miglioramento dell'ambiente, sostegno alle PMI. La sua azione è particolarmente efficace nei progetti di grandi dimensioni che presentano rischi considerevoli (grandi infrastrutture, ricerca e sviluppo, ecc.). Grazie al finanziamento dei programmi innovativi da parte della BEI si produce anche un effetto leva che va da un rapporto di 1:3 a un rapporto di 1:6.
- 4.7 È opportuno sottolineare anche il fatto - non meno trascurabile - che la politica strutturale non si limita ad aiutare le regioni e i paesi dell'UE a sfruttare le loro potenzialità di sviluppo investendo nel capitale materiale, umano e nelle tecnologie al fine di superare le eventuali difficoltà di una forte integrazione economica o monetaria (tassi d'interesse e di cambio comuni, liberalizzazione, maggiore concorrenza e relative ristrutturazioni e licenziamenti), ma al tempo stesso sostiene il mercato interno grazie ai flussi commerciali e ai posti di lavoro prodotti dalla concezione e dall'attuazione dei progetti ammissibili ai fondi strutturali, molti dei quali oltretutto non avrebbero visto la luce senza il ruolo di catalizzatore svolto dall'azione europea.
- 4.8 Al di là di queste osservazioni sull'aspetto finanziario delle politiche strutturali, non bisogna trascurare il fatto che la politica di coesione presenta altri effetti:
- la definizione di un quadro finanziario di sette anni, che assicura una certa stabilità e permette di effettuare una programmazione,
 - il partenariato sul terreno, che accompagna i progetti ammissibili ai fondi strutturali e che può essere oggetto di miglioramenti¹⁰,
 - *la disciplina delle amministrazioni locali, favorita dalla gestione dei progetti sovvenzionati in parte dall'Unione,*
 - *la visibilità dell'Unione per i cittadini attraverso l'attuazione dei progetti (anche se a volte i governi non fanno la loro parte e "si dimenticano" di citare l'origine almeno parzialmente europea dei progetti realizzati.*

5. **Un modello che rischia di essere inadeguato in una Europa allargabile**

- 5.1 Nel corso degli ultimi 50 anni, il progetto europeo ha seguito il suo corso subendo adeguamenti marginali, ma l'Europa di adesso non ha più nulla dell'Europa del 1957.
- 5.2 Nell'arco di 50 anni, più di una ventina di paesi si sono interessati al progetto - un progetto spesso poco conosciuto e sottovalutato da coloro che già ne facevano parte - al punto che hanno chiesto di aderirvi. È così che, di adesione in adesione, la superficie geografica dell'UE

¹⁰ Pareri del CESE sul tema *Il ruolo delle organizzazioni della società civile nell'attuazione della politica di coesione*, GU C 309 del 16.12.2006, pag. 126, e sul tema *Orientamenti strategici della politica di coesione 2007-2013*, GU C 185 dell'8.8.2006, pag. 52.

è più che triplicata e la sua popolazione è raddoppiata. La sua omogeneità iniziale (in termini di livello di sviluppo socioeconomico e di copertura territoriale) si è diluita e la sua coesione sociale, economica e territoriale è stata messa a dura prova a causa di ampliamenti a paesi in generale meno ricchi.

	Anno di adesione	Superficie del territorio europeo		Densità media di popolazione dei nuovi Stati membri	Differenza del PIL pro capite in PPA tra il gruppo dei vecchi Stati membri e i nuovi Stati membri (in %)	Se il PIL medio pro capite in PPA è = 100 alla vigilia dell'ampliamento, le nuove adesioni producono una variazione di..... (in %)
		in migliaia di km ²	variazione rispetto al precedente ampliamento (%)			
UE-6	1957	1.284	-	241,3	-	-
UE-9	1973	1.641	+27,7	143,7	-17,2	-5,72
UE-10	1980	1.773	+8,0	84,0	-25,0	-2,50
UE-12	1986	2.371	+33,7	99,5	-37,4	-6,23
UE-15	1995	3.243	+36,8	53,8	2,5	0,50
UE-25	2004	4.297	+32,5	204,8	-49,2	-19,68
UE-27	2007	4.646	+8,1	80,5	-65,5	-4,85
UE-29	???	5.486	+18,1	87,0		?? (dipende dalla data di adesione)

NB: UE-29 = UE-27 + Turchia + Croazia.

Fonti:

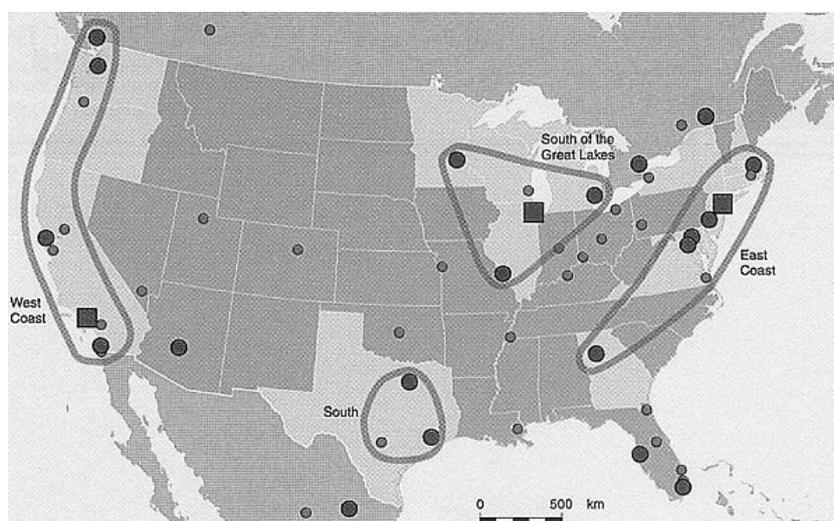
- *Dati economici: Ameco (per il PIL pro capite in PPA)*
- *Dati geografici e demografici: United Nations World Population Prospects, 2004*
- *Calcoli effettuati in proprio*

5.3 Grazie una serie di dinamiche e ad un "patrimonio storico", un pentagono di crescita con ai vertici Londra, Amburgo, Monaco, Milano e Parigi è diventato un polo che rappresenta il 20% del territorio dell'UE a 15 e in cui si concentra il 40% della popolazione totale e si genera il 50% della ricchezza. Questa dorsale raggruppa i 7/10 del potere decisionale europeo e comprende una serie di città, più dell'85% delle quali beneficia di buone interconnessioni. A questo territorio si fa riferimento con il termine "poligono"¹¹.

¹¹ G. Baudelle, B. Castagnède, "Le polycentrisme en Europe", 2002, pagg. 160-161.



Europa: il poligono



Stati Uniti: le 4 zone d'integrazione economica

Le carte sono state riprese da European Spatial Planning elaborato da Andreas Faludi (2002) e disponibile sul sito http://www.planum.net/showspace/bookreview-esp_images.htm

- 5.4 Il peso economico dei paesi che hanno aderito all'UE nel 2004 non supera il 5% di quello dell'UE nel suo complesso, ma la superficie territoriale dell'Unione è aumentata del 33% circa. In tale nuovo contesto, il poligono non basterà più a "trainare" le regioni periferiche. "Nel breve termine, la concentrazione dell'attività economica nelle regioni relativamente sviluppate può favorire la produzione economica nell'UE. Nel lungo termine, tuttavia, questo fenomeno rischia di danneggiare il potenziale produttivo delle regioni svantaggiate e di ridurre la loro capacità di sfruttare i vantaggi comparativi di cui dispongono. Una eccessiva concentrazione di imprese e di abitanti in talune regioni è inoltre contraria all'obiettivo di uno sviluppo sostenibile. Per queste regioni essa è infatti

una fonte di intralci e di congestionamento, esercita forti pressioni sull'ambiente ed è causa di declino e spopolamento in altre regioni"¹² (cfr. anche il punto 4.5). Sull'esempio degli Stati Uniti, in cui si sono sviluppate diverse zone trainanti, è opportuno promuovere oggi l'emergere di zone analoghe meglio distribuite su tutto il territorio europeo, modello che gli esperti chiamano "policentrismo".

- 5.5 Il progresso tecnologico, la globalizzazione e la mobilità comportano a loro volta la creazione di un numero sempre crescente di città-regioni e di zone metropolitane in tutta Europa, diverse dal pentagono tradizionale ma paragonabili ad esso, ad esempio: Copenaghen-Malmö, Dublino, Madrid, Vienna-Bratislava, Katowice e altre. Tali modifiche nel paesaggio europeo danno inoltre adito a nuove ambizioni e nuove sfide tra le varie regioni, ambizioni e sfide che (si spera) avranno progressivamente un impatto anche sulle posizioni e sulle politiche dell'UE¹³.
- 5.6 L'assetto territoriale non è di competenza dell'UE e dunque in questo campo prevale il principio di sussidiarietà, ma non si può negare che la gestione dello spazio europeo rappresenti una responsabilità comune. Partendo da questo principio, i Quindici e la Commissione hanno elaborato uno Schema di sviluppo dello spazio comunitario (SDEC), adottato nel corso del Consiglio dei ministri di Potsdam dell'11 maggio 1999 e affiancato, lo stesso anno a Tampere, da un programma di dodici azioni¹⁴.
- 5.7 Nello spirito dell'articolo 159 del Trattato, lo SDEC persegue l'obiettivo di migliorare il coordinamento delle politiche comunitarie che hanno un notevole impatto sul territorio, come ad esempio la politica regionale o alcune politiche settoriali (agricoltura, trasporti).
- 5.8 Con il presente parere il Comitato non intende certo individuare le zone in cui è necessario potenziare le relazioni tra le città, tra il centro e la periferia, ecc. Spetta tuttavia al CESE insistere sull'importanza di affrontare seriamente questo problema, altrimenti l'Europa è destinata all'indebolimento e alla disgregazione del suo territorio.

¹² DATAR, "Le schéma de développement de l'espace communautaire", 2002.

¹³ Cfr. anche il parere del CESE *Le aree metropolitane europee: implicazioni socioeconomiche per il futuro dell'Unione*, luglio 2004, GU C 302 del 7.12.2004, pag. 101.

¹⁴ Alcune delle quali, occorre sottolineare, e non certo le meno importanti, non hanno mai visto la luce, ad esempio gli studi d'impatto territoriale. Altre invece non sono state promosse come meritavano, ad esempio il sostegno alla cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale (gli stanziamenti destinati a Interreg sono stati riveduti al ribasso nel corso dell'accordo concluso in merito alle prospettive finanziarie). Per fortuna, sono state realizzate azioni quali la creazione dell'Osservatorio in rete dell'assetto del territorio europeo (ORATE), anche se tali lavori continuano ad essere sottovalutati.

6. **La chiave del successo: infrastrutture moderne disseminate su tutto il territorio europeo**¹⁵
- 6.1 Naturalmente, l'organizzazione policentrica del territorio europeo (emergere di grandi poli regionali con un effetto propulsivo sulle zone confinanti, rafforzamento del legame che unisce zone rurali e centri urbani) garante di una nuova e maggiore coesione sarà possibile solo grazie a un miglioramento delle infrastrutture: trasporti, energia, telecomunicazioni ...
- 6.2 I ritardi registrati nella realizzazione dei 14 progetti prioritari stabiliti ad Essen nel 1994, in particolare sui tratti transfrontalieri, e la riduzione al minimo della rubrica RTE delle prospettive finanziarie 2007-2013¹⁶ non sono bene auguranti per quanto concerne lo sviluppo sostenibile dell'Unione e la sua coesione territoriale.
- 6.3 Eppure è indiscutibile che i fondi strutturali si siano rivelati efficaci nel rinnovare le infrastrutture dei paesi della coesione e delle regioni svantaggiate e nel collegare tali paesi e regioni agli altri in modo che potessero approfittare pienamente delle possibilità offerte dal mercato interno.
- 6.3.1 Nei quattro paesi della coesione la densità della rete autostradale, che nel 1991 era del 20% inferiore alla media dell'UE a 15, nel 2001 era superiore del 10% a tale media. Progressi (di più modesta entità) si sono registrati anche nelle altre regioni dell'Obiettivo 1.
- 6.3.2 Nel corso degli ultimi dieci anni, la rete ferroviaria dell'UE ha subito un processo di modernizzazione. Tuttavia, il livello di elettrificazione delle linee e di conversione verso linee a doppio binario è stato praticamente lo stesso sia nelle zone in ritardo di sviluppo sia nelle altre, il che contribuisce a mantenere elevato il divario tra di esse.
- 6.4 D'altra parte, al fine di consolidare l'allargamento dell'UE avvenuto nel 2004 e che proseguirà nel 2007, sarà indispensabile destinare risorse sufficienti alle infrastrutture che collegano i vecchi Stati membri con i nuovi, e questo per i seguenti quattro motivi:
- anche se la BEI, la Banca mondiale e la BERD (Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo) hanno prestato, tra il 1999 e il 2001, 21 miliardi di euro per allineare le infrastrutture alle norme dei Quindici, le esigenze in termini di investimenti nelle sole

¹⁵ Per semplicità, includiamo tra i fondi strutturali anche il Fondo di coesione, anche se terminologicamente non sarebbe corretto.

¹⁶ I 20 miliardi di euro proposti dalla Commissione si sono ridotti a poco più di 8 miliardi allorquando il costo complessivo del completamento dei 30 assi prioritari previsti da qui al 2020 era valutato nel 2004 a 225 miliardi.

infrastrutture di comunicazione (strade e ferrovie) restano ancora elevate, valutate a non meno di 90 miliardi di euro (a prezzi 1999)¹⁷,

- i nuovi Stati membri registrano una crescita più sostenuta rispetto alla maggioranza dei vecchi Stati membri. Inoltre, a causa dell'intensificarsi degli scambi commerciali, la loro crescita alimenta quella, meno vigorosa, dei vecchi paesi,
- in compenso, i nuovi Stati membri beneficeranno di una migliore accessibilità al mercato interno,
- "nelle regioni e nei paesi meno sviluppati (in particolare i nuovi Stati membri), i collegamenti internazionali e interregionali possono dimostrarsi più redditizi, a lungo termine, in quanto migliorano la competitività delle imprese e agevolano la mobilità della manodopera"¹⁸.

6.5 La riorganizzazione e il miglioramento di tali infrastrutture è una posta in gioco particolarmente importante per i nuovi Stati membri, innanzi tutto perché quando esisteva il Comecon la maggior parte delle loro infrastrutture convergeva verso Mosca, poi perché tra il 1993 e il 2003 gli scambi con i Quindici si sono triplicati al punto che adesso questi sono i loro maggiori partner commerciali e infine perché il livello delle loro infrastrutture è inferiore a quello dell'UE a 15.

6.6 È evidente che sul piano energetico bisogna rimediare "all'insufficienza degli investimenti rispetto all'incremento della domanda di trasmissione e delle distanze. Malgrado i progressi compiuti nell'interconnessione delle reti elettriche e del gas in tutta l'Europa, sussistono ancora gravi strozzature strutturali tra gli Stati membri"¹⁹. A tale proposito, l'Osservatorio europeo dei mercati dell'energia, che sarà costituito nel 2007, potrebbe fornire indicazioni e orientamenti preziosi per il futuro.

6.6.1 Per citare solo il settore dell'elettricità, "l'era della sovraccapacità sta volgendo al termine: di qui al 2030 bisogna investire per aumentare la capacità di produzione di energia elettrica di 600-750 GW, al fine di soddisfare la crescente domanda e sostituire le centrali vetuste. L'esigenza di investimenti per aumentare la capacità produttiva, in particolare per i carichi di picco, potrebbe essere parzialmente compensata da una piena interconnessione delle reti".

6.7 Generalmente, la modernizzazione delle infrastrutture rappresenta una sfida in termini di sostenibilità ambientale. A tale proposito il CESE riafferma che l'ammissibilità dei progetti ai fondi strutturali e la loro valutazione ex post dovrebbero a suo avviso integrare i criteri di

17 Nei prossimi anni, gli investimenti necessari per realizzare le RTE-T rappresenteranno circa l'1,5% del PIL regionale previsto. Gli attuali livelli di investimento, che vanno da 2 a 3 miliardi di euro l'anno, dovranno aumentare, di qui al periodo 2005-2010, sino a circa 10 miliardi per rispondere alla pressione della domanda e per fornire all'interno della Comunità servizi che corrispondano alla crescita economica. A più lungo termine, la Commissione ha valutato a 258 miliardi di euro la somma necessaria per portare le reti di trasporto ad un livello di qualità accettabile (BEI, "Lo sviluppo delle RTE: prospettive", 2001).

18 Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013, COM(2005) 299 def., pag. 15.

19 Parere del CESE *L'approvvigionamento energetico dell'UE: strategia per un mix energetico ottimale* (parere esplorativo) (TEN/227) GU...

sviluppo sostenibile in tutti i loro aspetti. Ribadisce inoltre²⁰ il suo sostegno all'obiettivo di fondare delle comunità basate sul principio della sostenibilità (Accordo di Bristol)²¹.

- 6.8 Gli obblighi di bilancio imposti dal Patto di stabilità e di crescita e gli sforzi costanti richiesti per partecipare all'Unione economica e monetaria complicano la realizzazione di tali investimenti, la maggior parte dei quali provengono dai governi nazionali mentre una minima parte è garantita dai fondi strutturali o dalla BEI.
- 6.9 Anche se il 78% della popolazione europea risiede nelle città o negli agglomerati urbani, è importante tener conto delle esigenze specifiche delle zone rurali ed evitare un loro ulteriore allontanamento.
- 6.10 L'UE si sforza di sostenere tali zone attraverso programmi specifici e ha consacrato allo sviluppo rurale più di 60 miliardi di euro tra il 2000 e il 2006. L'utilizzo di questi stanziamenti, tuttavia, è lungi dall'essere ottimale, come ha fatto osservare la Corte dei conti.²² Quest'ultima sottolinea che i programmi non tengono sufficientemente conto delle caratteristiche della zona geografica beneficiaria. La Corte mette inoltre in evidenza le lacune in sede di selezione e di destinazione dei progetti e l'inadeguata valutazione dei risultati.

7. Rafforzare i legami tra centri urbani e zone rurali

- 7.1 Le zone periferiche subiscono in modo particolare l'invecchiamento della popolazione nella misura in cui la loro lontananza dai centri di attività obbliga i giovani e i lavoratori qualificati ad andare a vivere nelle città. L'esodo rurale rischia di accelerare il declino di questi territori. Inoltre le grandi città, in cui si concentra il grosso delle forze vive, incontrano particolari difficoltà e registrano al loro interno delle disparità tra i diversi quartieri e/o tra i diversi gruppi sociali. "La quasi totalità delle città che registrano un tasso di disoccupazione uguale o superiore al 10% comprendono alcune zone nelle quali tale percentuale è almeno due volte maggiore rispetto alla media della città"²³. La Commissione individua giustamente quattro settori ai quali è opportuno prestare una grande attenzione: i trasporti, l'accessibilità e la mobilità; l'accesso alle infrastrutture e ai servizi; l'ambiente naturale e fisico; la cultura²⁴.
- 7.2 Il Comitato coglie questa opportunità per ribadire il ruolo fondamentale dei servizi d'interesse generale, in particolare dei servizi sociali d'interesse generale, nel garantire la coesione economica, sociale, territoriale e intergenerazionale. Chiede ancora una volta che venga

²⁰ Parere del CESE *Strategia tematica sull'ambiente urbano* (NAT/308), GU...

²¹ Accordo di Bristol, dicembre 2005, www.odpm.gov.uk cod. prod. 05 EUPMI 03584. L'Accordo di Bristol identifica 8 caratteristiche di base della comunità sostenibile: 1) attiva, inclusiva e sicura; 2) ben governata; 3) ben collegata; 4) ben servita; 5) sensibile ambientalmente; 6) attraente; 7) ben strutturata ed edificata; 8) accogliente per tutti.

²² Cfr. il comunicato stampa ECA/06/20.

²³ COM(2006) 385 def. pag. 10.

²⁴ Commissione europea: *La politica di coesione e le città: il contributo delle città e degli agglomerati urbani alla crescita e all'occupazione all'interno delle regioni*, COM(2006) 385 def.

elaborata una direttiva quadro sull'organizzazione di tali servizi, che sia complementare alle direttive settoriali²⁵.

8. **La partecipazione della società civile, indispensabile per un'adesione ai progetti elaborati**

8.1 La Commissione riconosce la necessità di coinvolgere gli ambienti socioprofessionali nelle politiche strutturali e sottolinea che questo contribuisce in modo decisivo ad una migliore appropriazione di dette politiche a livello locale. Il CESE tuttavia si rammarica che la Commissione non abbia presentato proposte vincolanti per gli Stati membri che definiscano le modalità di tale coinvolgimento.

8.2 Il Comitato auspica, per il futuro, l'elaborazione di indicatori relativi alle procedure di consultazione sui documenti strategici e di programmazione definiti all'interno degli Stati membri.

8.3 Ritiene inoltre che gli Stati membri dovrebbero illustrare le modalità di *feedback* concernenti l'attuazione del principio di partenariato per quanto riguarda i comitati di monitoraggio.

8.4 Il Comitato è convinto che gli Stati membri e le autorità regionali dovrebbero sfruttare maggiormente le potenzialità delle organizzazioni della società civile, coinvolgere queste ultime nella elaborazione dei programmi di promozione e sostenere le iniziative che provengono dalla base, assegnando a tale scopo adeguati mezzi finanziari, disponibili per azioni di promozione e d'informazione concernenti i fondi strutturali.

8.5 Nel caso dei programmi transfrontalieri o interregionali, sarebbe inoltre opportuno promuovere consultazioni congiunte e partenariati socioprofessionali anch'essi transfrontalieri o interregionali.

9. **Un nuovo tipo di finanziamento per il futuro**

9.1 Considerando, da un lato, le sfide che presenta una Unione allargata, le cui frontiere sono ora più ampie ed eterogenee sotto il profilo delle caratteristiche e dei risultati delle sue regioni e, dall'altro, la manifesta inadeguatezza degli stanziamenti di bilancio (totalmente ingiustificata) e l'influenza crescente della globalizzazione, sarà necessario concepire strumenti più moderni capaci di garantire migliori risultati. Questo consentirà di finanziare il nostro modello economico e sociale e di ridare fiducia agli europei (imprenditori, lavoratori, disoccupati) sulla capacità dell'Unione di riprendere in mano il suo destino. Le recenti iniziative Jaspers, Jessica e Jeremie rappresentano a tale proposito un passo nella giusta direzione.

²⁵

Cfr. il parere del CESE *Servizi nel mercato interno*, GU C 221 dell'8.9.2005, pag. 113; il parere *Il futuro dei servizi d'interesse generale*, GU C 309 del 16.12.2006, pag. 135. Cfr. anche il parere (attualmente in fase di elaborazione) *I servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea*.

9.2 Attualmente, i fondi strutturali si limitano essenzialmente alla concessione di sovvenzioni. In un precedente parere²⁶, il Comitato ha suggerito di ridefinire la loro ingegneria finanziaria al fine di conferire loro un effetto moltiplicatore grazie al contributo del FEI e della BEI. Il Comitato ha proposto di trasformare tali sovvenzioni in prodotti finanziari in modo da creare un effetto leva: 1 euro versato per garantire un prestito in capitale di rischio consentirebbe così di finanziare dai 5 ai 10 euro di investimento di una PMI. Questo sistema presenta tre tipi di vantaggi:

- incoraggerebbe la ripartizione pubblico/privato del finanziamento degli investimenti considerati a rischio dai partner finanziari tradizionali,
- si responsabilizzano maggiormente i beneficiari rispetto alla concessione di sovvenzioni a fondo perduto,
- si amplia il numero dei beneficiari pur in presenza di un modesto bilancio.

9.3 Sarebbe inoltre interessante riflettere sulla possibilità di utilizzare gli stanziamenti non eseguiti del già esiguo bilancio europeo piuttosto che ristornarli agli Stati membri. Tali stanziamenti rappresentano solo una minima percentuale del bilancio annuale. Ma se questa procedura fosse stata adottata nel primo periodo della strategia di Lisbona, si sarebbero potuti destinare quasi 45 miliardi di euro in più a progetti di interesse comune.

Eccedenze del bilancio dell'UE (in milioni di euro)

2000	11.613
2001	15.003
2002	7.413
2003	5.470
2004	2.737
2005	2.410
Totale 2000-2005	44.646

NB: le eccedenze comprendono sia gli stanziamenti non eseguiti (incluse le riserve speciali) sia le entrate aggiuntive.

Fonte: Commissione europea, IP/06/494.

9.3.1 Dall'analisi dei punti precedenti si capisce perfettamente che una parte di questi stanziamenti potrebbe accelerare la realizzazione degli anelli mancanti, vero e proprio tallone d'Achille delle reti transeuropee, i quali consentono di collegare i paesi tra di loro, di superare le strozzature rendendo più rapida l'integrazione europea e di promuovere maggiormente l'intermodalità.

9.3.2 Un'altra parte di questi stanziamenti potrebbe arricchire la dotazione del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG). Questo strumento, che non dispone di un bilancio autonomo, è destinato a sostenere i lavoratori licenziati "vittime della globalizzazione" completando l'azione dei fondi strutturali. Diversamente da questi ultimi, che hanno bisogno di lunghi periodi di programmazione per progetti che il più delle volte sono a lungo termine, il FEG è

²⁶ Parere del CESE *Linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013*, GU C 185 dell'8.8.2006.

uno strumento a breve scadenza. Il Consiglio, pur approvandolo, ne ha dimezzato gli stanziamenti iniziali proposti dalla Commissione (la dotazione del FEG ammonta a 500 milioni di euro). In queste circostanze, è difficile credere all'efficacia di questo dispositivo, da molti descritto come uno "strumento di marketing". Occorrerebbe al tempo stesso ridefinire i criteri di ammissibilità riducendo il numero di lavoratori licenziati necessario perché il Fondo intervenga (i suoi ideatori hanno preso a modello il *Trade Adjustment Programme* istituito negli Stati Uniti nel 1962 ma hanno dimenticato che contrariamente agli USA, paese in cui predomina la presenza di grandi imprese, l'UE è un'economia fondata sulle PMI)²⁷.

- 9.3.3 Questa revisione risulta ancora più importante in quanto un'integrazione più intensa dello spazio europeo rischia di accentuare la concorrenza tra i territori, di comportare ristrutturazioni e quindi di distruggere posti di lavoro, dando al cittadino l'impressione che l'Europa sia nemica dell'occupazione.

Bruxelles, 7 dicembre 2006

Il presidente
della sezione specializzata Unione economica e
monetaria, coesione economica e sociale

Il Segretario generale
del
Comitato economico e sociale europeo

Georgios DASSIS

Patrick VENTURINI

²⁷

Infatti, le 100 maggiori imprese generano il 74% del PIL degli Stati Uniti contro solo il 34% del PIL europeo. Nell'economia commerciale non finanziaria, le PMI (< 250 occupati) rappresentano il 99,8% delle imprese (per il 91,5% sono microimprese con meno di 9 occupati!) e il 67,1% dei posti di lavoro complessivi.